Вазарханов, Ислам Салаудинович. Компетентностно-сервисная концепция модернизации российских налоговых институтов : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10 / Вазарханов Ислам Салаудинович; [Место защиты: ГОУВПО "Ростовский государственный экономический университет "РИНХ""].- Ростов-на-Дону, 2012.- 432 с.: ил. РГБ ОД, 71 13-8/34

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**. В настоящее время процесс модернизации экономики России с учетом продолжающегося мирового финансового кризиса проявляется в смене адаптивной модели на модель устойчивого роста за счет применения эффективных экономических инструментов, в том числе селекции налоговых, являющихся результатом развития фискальных институтов.

С этих позиций рассматриваются различные подходы к разработке концептуальной базы модернизации налоговых институтов – ключевых регуляторов (правил) деятельности в налоговой сфере, обеспечиваемых налоговыми органами и всей системой государственного регулирования. Отечественная налоговая система перманентно развивается, однако значительно медленнее, чем необходимо для обеспечения инновационного подъема социально-экономической системы страны. Причиной является и недостаточная действенность инструментария модернизации, и дефицит теоретических разработок алгоритма преобразований, и усложнение задач, возникающих в процессе модернизации. Теоретическая разработка компетентностно-сервисной концепции модернизации налоговых институтов, поиск приемов и методов разрешения возникающих проблем в системе налоговых отношений выбраны в качестве направления исследования, что определяет его практическую востребованность.

В условиях модернизационных преобразований хозяйственной жизни ощутима необходимость инновационных инструментов и методов, способных эффективно содействовать социально-экономическому росту. Создание концепции модернизации налоговых институтов требует уточнения возможностей и компетенций всех участников налоговых отношений. Направленность разработки инструментария разнообразна и касается как усиления фискальной функции взыскания налогов, так и новых векторов налоговой деятельности – антикризисного и антитеневого воздействия на экономические процессы.

Необходимость изучения налоговых институтов обусловлена тем, что в рыночном механизме налоги выполняют ключевую функцию по реализации государственной экономической политики. От эффективности и действенности налоговой системы, полноты реализации ею функций как регулятивного института и основы финансово-кредитного механизма государства зависит стабильность функционирования народного хозяйства в целом, его региональных подсистем и хозяйствующих субъектов. В условиях модернизирующейся экономики, характеризующейся динамизмом изменений социально-политической, хозяйственной систем, востребованы механизмы, способные обеспечить стабильность экономического роста, преодолеть кризисные ситуации в различных секторах экономики. Противодействие экономическим кризисам требует всесторонней концентрации усилий государства по воздействию на экономические процессы, в том числе в результате изменения режима действий налоговых органов, структуры и состава налогов, порядка исполнения налоговых обязательств.

Налоговая система выступает важным элементом антикризисной деятельности государства. Ее значимость существенно возрастает в ситуациях крайнего обострения социально-политической обстановки, в частности, в условиях преодоления последствий мирового финансово – экономического кризиса 2007-2009гг.

Антикризисное воздействие налоговых органов выходит за рамки экономических мер регулирования, оказывая стабилизирующее влияние на всю общественную жизнь. Изучение способности предупреждения и применения мер антикризисного и антитеневого воздействия, реализуемых налоговыми органами, определяет востребованность выбранной темы исследования, целесообразность разработки концепции модернизации налоговых институтов

**Степень разработанности проблемы.** Вопросы развития налоговых отношений, роли и значения налогов, поиск способов формирования оптимальных налоговых механизмов всегда были в центре внимания как теоретических экономических исследований, так и прикладных разработок ученых и практиков. В исследуемой области научные публикации можно сгруппировать по следующим направлениям.

Фундаментальные вопросы функционирования хозяйственных систем и роли налогов в их развитии раскрыты в трудах классиков экономической науки: Кейнса Дж.М., Кене Ф., Маршалла А., Смита А.

Значительная часть теоретических исследований, основанных на анализе долгосрочных процессов и явлений развития рыночной экономики, посвященных современным аспектам трансформации финансово-бюджетных отношений, развитию налоговых механизмов в условиях перехода к сервисной, информационной, инновационной экономике, алгоритмам формирования методов влияния государства с помощью налогов на процессы функционирования свободных рыночных механизмов, представлена в трудах таких зарубежных ученых, как: Макконел К., Брю С., Самуэльсон П., Фридман Дж., Лаффер,А. Тобин Д., Стиглиц Дж., Харрод Р.

Ключевые положения институционального подхода к исследованию экономических процессов, способов модернизации хозяйственной жизни общества, возможностей перехода к более совершенным формам экономической деятельности отражены в трудах отечественных и зарубежных ученых: А. Аузана А., Белокрыловой О., Гайдара Е., Завельского М., Нуреева Р., Норта Д., Кирдиной С., Львова Д., Олейника А., Полтеровича В., Радаева Р., Рихтера Р., Ходжсона Дж.М., Фуруботна Э., Ясина Е.

Формированию основ отечественной налоговой системы, ключевым вопросам теории и методологии совершенствования инструментария организации и регулирования налоговых отношений посвящены работы отечественных ученых: Брызгалина А., Дадашева А., Клюкович З., Мишустина М., Мокрецова М., Панскова В., Паскачева А., Починка А., Соколова А., Шаталова С., Черника Д., Юткиной Т.

Использование современных теоретико-методологических подходов в налогообложении получило отражение в работах Васильевой М., Гашенко И., Голик Е., Пинской М., Французова Д.

Актуальные вопросы развития отдельных направлений функционирования налоговой системы, прежде всего, контроля и способов совершенствования работы налоговых органов нашли отражения в трудах Белоусова С. Бурцева Д., Зерщикова Ю., Кашина В.. Карташовой Г., Кузнецова Н., Нестерова Г., Перонко И., Пороло Е., Лыгиной Н., Мальцевой А.

Теоретическим аспектам налогового администрирования и его становлению посвящены исследования Александровой И., ГончаренкоЛ., Жуковой Л., Красницкого В., Калашниковой И., Князева В., Крылова Д., Куклиной Т., Маршавиной Л., Синицыной Е., Мироновой О., Морозова М., Невской М., Титова А., Угрюмовой А., Фролова А.

Определению роли и возможностей противодействия налоговой системы теневой экономике посвящены работы Градосельской Г., Дадалко В., Елисеевой И., Красавиной Л., Латова Ю., Пешко Д., Румянцевой Е., Суринова А., Щириной А.

В условиях кризиса активизировалась работа с проблемными налогоплательщиками, потребовалось усиление антикризисной деятельности, концептуальные положения которой сформулированы исследователями: Ансоффом И., Балдиным К., Бандуриным А., Беляевой С., Друкером П., Захаровым В., Кошкиным В., Коротковым Э., Поповым Р., Талем Г.

Отмечая глубину разработки и фундаментальность содержания ведущих научных концепций современных налоговых отношений, представленных в научных трудах, многообразие подходов к формированию основных направлений совершенствования налоговой деятельности, можно констатировать, что целый ряд проблем, связанных с изменением роли и значения налогов в жизни общества, с новыми возможностями налоговых органов по обеспечению экономического роста, с развитием сознания и поведения налогоплательщиков, с формированием системного и комплексного подхода к созданию механизмов модернизации налоговой деятельности, не нашли должного отражения в научной литературе, что и определило актуальность и целесообразность проведения настоящего исследования.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования является создание концепции модернизации налоговых институтов на базе компетентностного подхода и сервисной парадигмы в целях повышения качества налогового администрирования путем расширения информационно - аналитических инструментов налоговых органов и дополнения инструментарных средств налогового мониторинга приемами диагностирования теневых и кризисных процессов для адекватного использования мер воздействия.

В рамках поставленной цели выделены следующие задачи:

**-** расширить понятийно-категориальный аппарат исследования дефиниции «налоговый институт» путем выявления ее содержания на базе концептуально- системного подхода;

- проанализировать эволюцию отечественных налоговых институтов, особенности каждого этапа, уточнить специфику институционального подхода к

развитию российской налоговой системы;

- разработать концепцию модернизации налоговых институтов: сформулировать цели, задачи, методологические принципы и основное ее содержание;

- обосновать компетентностный подход в качестве ведущего методологического приема реализации концепции модернизации налоговых институтов;

- разработать сервисную парадигму как компоненты компетентностно-сервисной концепции модернизации налоговых институтов;

- обосновать меры повышения эффективности деятельности налоговых органов на основе оценки качества и результативности налоговых процессов;

- ранжировать методические приемы измерения результативности ключевых компетенций отечественных налоговых институтов;

- раскрыть востребованность развития антитеневой компетенции налоговых институтов, определить основные направления и методы ее реализации;

- сформулировать содержание и предложить инструментарий усиления антикризисной компетенции налоговых институтов;

- определить основные направления информационно-аналитического обеспечения реализации функциональных компетенций налоговых институтов;

- обосновать алгоритм использования расширенного налогового мониторинга как инструментарий реализации концепции модернизации налоговых институтов;

- сформировать методику оценки эффективности и качества деятельности налоговых органов, предложить меры организационного обеспечения процессов их модернизации.

**Объектом исследования** выступает сфера налоговой деятельности, включающая институционально-организационный механизм ее государственного регулирования.

**Предметом исследования** является алгоритм процесса модернизации российских налоговых институтов на основе разработки компетентностно – сервисной концепции в целях совершенствования их фискальной миссии и усиления антикризисной и антитеневой функциональных компетенций.

Диссертационное исследование выполнено в соответствии с Паспортом научной специальности 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит», раздела « 1. Теория и методология финансов», п. 1.5. « Институциональные аспекты финансовой системы»; раздела 2. «Государственные финансы», п. 2.9. «Концептуальные основы, приоритеты налоговой политики и основные направления реформирования современной налоговой системы»; п.2.11.«Финансовые исследования».

**Теоретико-методологическую базу** **исследования** составили труды ученых по теории финансов и налогообложению, современные публикации по модернизации налоговой системы. При работе над диссертацией использовались результаты теоретических исследований принципов построения и функционирования налоговой системы, развития налогового контроля, налогового администрирования. Использованы классические труды по институциональной теории, государственному регулированию экономики, разработки в области антикризисного управления и противодействия теневой экономике.

При разработке направлений совершенствования организационных аспектов функционирования налоговых институтов использованы ключевые положения теории управления качеством, концепции развития и оценки эффективности государственного сервиса.

**Инструментарно – методический аппарат** диссертационного исследования включает принципы системно – функционального подхода, разработанные отечественными и зарубежными учеными. При обосновании теоретических положений и аргументации выводов активно использовались общенаучные методы: сравнительный, структурно – функциональный; анализ и синтез, а также частные методические средства экономических разработок: экономико – статистические группировки, динамические ряды, прогнозные и экспертные оценки, моделирование экономических явлений, графические интерпретации.

**Информационно–эмпирическая база исследования** сформирована на основе указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства РФ, Налогового кодекса РФ, приказов и распоряжений Министерства финансов РФ, Федеральной налоговой службы РФ, официальных данных Федеральной службы государственной статистики (Росстата) и ее региональных органов, фактических материалов, содержащихся в справочниках, ежегодниках, аналитических обзорах, тематических докладах, материалов монографий, статей в периодических изданиях отечественных и зарубежных экономистов, научно–практических конференций, а также результатов собственных эмпирических исследований автора.

Эмпирической базой исследования послужили отчетные формы ФНС РФ, УФНС России по Южному федеральному округу, Северо-Кавказскому федеральному округу, бухгалтерская и налоговая отчетность организаций различных отраслей экономики Ростовской области, Чеченской Республики.

Использованные эмпирические данные обработаны, проанализированы, интерпретированы и обеспечивают обоснованность научных результатов, рекомендаций по модернизации деятельности институтов налоговой системы России.

**Концепция диссертационного исследования** заключается в парадигме модернизации налоговых правоотношений на основе разработки и реализации компетентностного подхода к совершенствованию ключевой (фискальной) компетенции налоговых органов в результате освоения сервисных механизмов взаимодействия с налогоплательщиками, а также усиления функциональных компетенций, наиболее значимыми из которых являются антитеневая и антикризисная, что может быть достигнуто дополнением существующего инструментария новыми информационно-аналитическими средствами в виде формирования расширенного налогового мониторинга, позволяющего не только выявлять налоговые риски в деятельности налогоплательщиков, но и динамику индикаторов теневой деятельности, признаки зарождения кризисных процессов, что будет способствовать обеспечению эффективности мер воздействия.

**Основные положения, диссертационного исследования, выносимые на защиту.**

1. На основе фундаментальных положений институциональной теории, научных трудов зарубежных и отечественных ученых определено содержание дефиниции «налоговый институт» как: правила действий и санкции за неисполнение (налоговое законодательство и система санкций, включая штрафы, административную и уголовную ответственность), действия гаранта по исполнению правил (налоговые органы, процедуры и взаимодействия с государственными структурами, судебной и законодательной властью) и практически реализуемые действия налогоплательщиков, оцениваемые с точки зрения соответствия установленным правилам, что предопределяет взаимосвязанное развитие правил и механизмов налоговой деятельности, а также ставит новые цели: формирование предпочтительных моделей действий налогоплательщиков в рамках законодательно установленных правил, которые им ясны и понятны, осознаются как важная обязанность и соблюдение которых им выгодно по сравнению с риском санкций из-за уклонения от них. Необходимость взаимосвязи правил и практических действий налогоплательщика обусловливает важность обновления и адаптации регулирующих норм к изменяющимся условиям хозяйствования, а также перманентное совершенствование деятельности налоговых институтов.

2. Для создания условий подъема экономики страны сложившиеся в процессе рыночных реформ отечественные налоговые институты должны быть преобразованы на базе формирования эффективных правил и нового качества взаимодействий с налогоплательщиком. Принципиальной проблемой модернизации налоговых институтов является постановка и решение задач по обеспечению максимилизации бюджетных поступлений при одновременном создании комфортных условий ведения предпринимательской деятельности. Модернизация налоговых институтов должна основываться на четко определенных приоритетах развития налоговых отношений в рамках компетентностного подхода.

3. Компетенция налоговых институтов – новое понятие, обозначающее уровень развития знаний институциональных субъектов системы налогообложения и их способности обеспечивать решение задач устойчивого развития в постоянно изменяющихся экономических условиях. Сущностная трактовка категории «компетенция налоговых институтов» значительно шире используемого на практике понятия «компетенция налоговых органов», представляющего собой перечень их полномочий и ответственности, поскольку компетенция налоговых институтов базируется на единой системе знаний всех налоговых агентов, технологий действий, информационно-ресурсной и аналитической обеспеченности их деятельности. При этом компетенция налоговых органов как гарантов правил включает высокий квалификационный уровень налоговых специалистов, использование информационных технологий, нацеленность на развитие и совершенствование выполняемой работы.

4. Компетентностный подход позволил сформировать трехуровневую структуру компетенций: ключевую (фискально-регулятивную), функциональные, периферийные. Установление иерархии компетенций важно, так как в истории отечественной налоговой системы были прецеденты, когда налоговые органы выполняли дополнительные надзорные функции за определенными видами хозяйственных процессов (например, в сфере оборота алкогольной продукции, контроля валютной выручки), что снижало эффективность реализации ключевой компетенции. Гармоничное их сочетание обеспечивается в процессе уточнения параметров и способов усиления ключевой и развития функциональных компетенций в сфере проведения антитеневой и антикризисной деятельности.

5. Гарантом реализации правил в налоговой среде являются налоговые органы, их функционирование в значительной степени влияет на эффективность налоговых институтов в целом. Они должны обладать наивысшей компетенцией, иметь соответствующие знания и технические возможности взаимодействия с другими государственными организациями, прежде всего, правоохранительными органами, с налогоплательщиками, общественными организациями, проводить аналитическую работу по оценке и совершенствованию самих правил, определению их соответствия экономическим условиям. Это обусловливает необходимость уточнения иституциональной роли налоговых органов, выступающих гарантами соблюдения правил, обладающих высоким уровнем знаний нормативно-правовых условий налоговой деятельности и эффективным инструментарием их соблюдения.

6. Компетентностный подход обеспечивает функциональную действенность модернизации налоговых институтов, нацелен на выявление приоритетных направлений деятельности, в которых компетенция должна быть наибольшей, иных направлений налоговой работы, в которых компетенция должна быть достаточной для решения определенного круга задач.

Модернизация налоговых органов на основе усиления ключевой и развития функциональных компетенций опирается на механизм взаимодействия с налогоплательщиком – предоставление налоговых сервисов и дополнение инструментарных средств обеспечения функциональных компетенций. Современная институционализация и модернизация отечественных налоговых институтов неразрывно связаны с формированием нового понимания роли государства в жизни общества, восприятия его как продуцента особого вида сервисов – государственных услуг.

7. Сложившаяся трактовка содержания понятия налогового сервиса ограничивается операционным взаимодействием налоговых органов и налогоплательщиков, оценивается с позиции комфортности данного взаимодействия и характеризует один из уровней реализации сервисов налоговых институтов, включающих соблюдение правил ведения хозяйственной деятельности в масштабах всего общества и обеспечение доходов бюджета как важнейшего сервиса для государства и всего общества. Более того, сервис налоговых органов по обеспечению единства и обязательности правил для всех налогоплательщиков значим для субъектов хозяйствования как важное условие справедливой конкурентной борьбы. Придание налоговому сервису многоуровневой структуры позволяет изменить подходы к эффективности институциональной среды налоговой деятельности, предполагая единство в оценках качества и результативности налоговых процессов для обеспечения доходов бюджета, взаимодействия с налогоплательщиками и влияния государства на экономические процессы. Такое структурирование отвечает сервисной концепции модернизации налоговых органов и обусловливает необходимость расширения существующей системы оценок эффективности и качества предоставления налогового сервиса.

8. Многоуровневая структура налогового сервиса и оценка его качества рассматриваются с позиций предоставления услуг для всего общества по обеспечению единства правил налоговой деятельности; государственного сервиса по формированию доходной части бюджета; обеспечению качества обслуживания налогоплательщиков; эффективности налоговых процессов на предприятиях и в организациях. Налоговый сервис реализуется преимущественно в деятельности налоговых органов, но при этом необходимы соответствующие изменения в работе взаимосвязанных государственных учреждений, органов законотворчества, в деятельности налогоплательщиков, аудиторских фирм и профессиональных общественных организаций. Совершенствование их деятельности в рамках модернизации налоговых институтов требует формирования самостоятельной системы обеспечения качества, нацеленной на эффективную реализацию налоговых процессов. Для обеспечения качества решаются задачи повышения комфортности обслуживания (в настоящее время уже введены стандарты оказания услуг); расширения налоговых сервисов; перехода на современные технологии взаимодействия с налогоплательщиками; развития профессиональной культуры сотрудников налоговых органов; создания системы межведомственного взаимодействия государственных органов для эффективного реагирования на обращения граждан, представление справок, документов. Наблюдение за уровнем предоставляемых сервисов как элемент обеспечения качества отсутствует в практике работы налоговых учреждений.

9. Предложено новое понимание содержания антитеневого воздействия налоговых институтов как предотвращение условий, стимулирующих налогоплательщиков использовать неформальные правила хозяйствования. Противодействие нарушению налоговых норм и правил необходимо рассматривать с позиции предотвращения деформации порядка хозяйственной деятельности, включающих как санкции, так и стимулирующие меры, побуждающие налогоплательщиков к соблюдению налоговых правил. Антитеневая компетенция реализуется во взаимодействии с правоохранительными органами, регистрирующими государственными структурами, органами надзора, финансово-кредитными учреждениями с целью повышения налоговых поступлений в бюджет за счет расширения масштабов легитимной экономики; снижения степени деформации экономики в результате действия теневых хозяйственных механизмов; повышения привлекательности хозяйствования в официальном секторе экономики; легитимизации новых экономических явлений на основе формирования официальных правил их осуществления.

Активизация профилактической работы требует расширения информационно-аналитической базы в рамках налогового мониторинга для ранней диагностики теневых процессов и должна быть реализована в процессе модернизации налоговых органов, что важно для развития функциональных компетенций - антитеневой и антикризисной.

10. С антитеневой компетенцией тесно связана антикризисная, поскольку противодействие негативным процессам в экономической системе непосредственно связано с поддержкой стабильности налоговой базы, следовательно, с реализацией ключевой фискально-регулирующей компетенции.

Реализация антикризисной компетенции налоговых институтов базируется на информационных возможностях гаранта налоговых правил. Можно утверждать, что показатели и сведения, которыми обладают налоговые органы в результате сбора и обработки отчетности, являются наиболее полными и точными данными о состоянии экономической системы. Использование информационных ресурсов не противопоставляется официальной статистической информации и экспертной аналитике и может быть применено для информационного обеспечения антикризисного государственного регулирования, реализуемого в рамках соответствующей – функциональной – компетенции налоговых органов. В активной антикризисной работе заинтересованы и сами налоговые институты, так как предотвращение кризисных ситуаций в хозяйственной деятельности отдельного налогоплательщика (особенно в случае если он является градообразующим предприятием) или отраслей и региональных экономических систем непосредственно связано с сохранением базы налоговых поступлений. С этих позиций отстранение налоговых институтов от антикризисной работы представляется ошибочным подходом, что подтверждено в период преодоления последствий мирового финансового кризиса, масштабы и направления которого проанализированы в исследовании. В то же время недопустимо избыточное внимание антикризисным функциям, которые являются дополнительными и сопутствующими основной фискальной работе. Принципиально важно установление пределов и содержания проводимой работы, нацеленной на формирование дополнительного информационно-аналитического обеспечения государственного антикризисного регулирования средствами диагностики признаков кризиса в деятельности добросовестных налогоплательщиков с целью своевременной активизации мер государственного влияния на экономические процессы. Основой информационно-методического обеспечения антикризисной компетенции являются методы расширенного налогового мониторинга.

11. Информационно-методическая база налогового мониторинга налогоплательщиков ( в целях их отбора для выездных контрольных мероприятий ) дополнена новыми блоками антикризисного и антитеневого наблюдения. Мониторинг динамики экономического состояния налогоплательщиков для сохранения их налогового потенциала и своевременной реализации мер государственного регулирования выполняется в автоматическом режиме при сборе и анализе данных бухгалтерской и налоговой отчетности, путем сопоставления расчетных и нормативных оценок с экспертными параметрами, позволяя установить налоговые риски в деятельности налогоплательщика, формировать индикаторы кризисных и теневых угроз, которые служат сигналом для дополнительных контрольных действий (что уже реализуется в практике аналитической подготовки выездных налоговых проверок) и для проведения специальных мероприятий государственного регулирования хозяйственной деятельности. Проведение расширенного налогового мониторинга и использование его результатов в налоговой работе, в деятельности органов государственного регулирования обеспечивают реализацию функциональных компетенций налоговых институтов в рамках их модернизации.

12. Эффективность работы налоговых органов традиционно оценивается показателями собираемости налогов, что всегда будет ведущим критерием. Для оценки результатов институциональных изменений должны использоваться дополнительные показатели: изменения уровня соблюдения налоговых правил, адекватность и эффективность данных правил для развития отечественной экономики. Оценка эффективности функционирования гаранта правил – налоговых органов – требует новых показателей качества их работы и уровня реализации компетенций.

Для отражения проводимой работы в области качества налогового администрирования и использования новых технологий взаимодействия с налогоплательщиками следует закрепить соответствующие показатели в системе оценок работы налоговых органов как информационно – аналитическую основу разработки мероприятий по совершенствованию налоговой работы. С этих позиций в диссертации структурируются ведомственные показатели: собираемость налогов; результативность налогового контроля; оценка обоснованности налоговых санкций; и дополняются показателями уровня администрирования и качества налогового сервиса. Показателям первых трех групп уделяется достаточно внимания в научной литературе, поэтому они расширены показателями качества прогнозов и результативности налогового контроля. Новыми оценками качества налогового сервиса в виде соблюдения стандартов обслуживания и применения расширенного налогового мониторинга дополнена последняя группа показателей. Сравнение расчетных и плановых значений, установленных при разработке мероприятий по модернизации налоговых органов, позволяет определить меры совершенствования их деятельности в направлении повышения уровня оплаты труда и премирования сотрудников с учетом результатов работы; выбора конкретных сфер применения информационных и коммуникационных технологий администрирования; организации контроля за соблюдением стандартов обслуживания налогоплательщиков. В целом данные меры обеспечивают повышение бюджетной эффективности деятельности налоговых органов.

**Научная новизна** **диссертационного исследования** заключается в развитии концепции модернизации налоговых институтов на базе компетентностного подхода и сервисной парадигмы в целях повышения качества налогового администрирования путем расширения информационно-аналитических инструментов деятельности налоговых органов, дополнения инструментарных средств налогового мониторинга приемами выявления и диагностики кризисных и теневых процессов.

Основные результаты, характеризующие научную новизну исследования, состоят в следующем:

1. Научно обоснована авторская позиция относительно развития понятийно-категориального аспекта исследования налоговых институтов, и дана сущностная их трактовка как единого комплекса налоговых правил, механизмов их соблюдения в хозяйственной деятельности налогоплательщиков в соответствии с установленными нормами, что позволяет рассматривать в органичном единстве совокупность законов, правил и норм налоговой деятельности всех участников экономической системы (государства, бизнеса, граждан, домохозяйств, некоммерческих организаций), выделять регламентируемые (модельные) и фактически складывающиеся способы исполнения обязанностей налогоплательщиков и действия гаранта правил – налоговых органов, обеспечивающих соблюдение налоговых правоотношений посредством санкций и поощрений. Такое содержание налоговых институтов по-новому раскрывает роль налогов в социально-экономических процессах, которая выходит за рамки традиционного решения задач наполнения бюджета, оказывая существенное влияние на экономический рост, выбор направлений развития путем определения ключевых условий хозяйственной деятельности.

2. Предложены концептуальные подходы к модернизации отечественных налоговых институтов на основе анализа их эволюции, и определены цели: глобальные, охватывающие всю социально-экономическую сферу (формирование налоговой культуры, доверительных отношений с налогоплательщиками); стратегические, обеспечивающие наполняемость бюджета, стимулирование развития новых источников доходов и повышение эффективности налогового администрирования, и тактические, связанные с уточнением налогового законодательства, информатизацией налоговых процессов Согласованное решение общих и частных задач повышения эффективности налоговых институтов позволит достичь основных эффектов модернизации: создания компактной, но эффективной системы налоговых органов; формирования эффективных механизмов взаимодействия налогоплательщиков и налоговых органов; реализации новых мер налогового воздействия на экономические процессы; адаптивного развития норм и правил налогообложения с учетом изменяющихся условий хозяйствования.

3. Теоретически и методологически обоснована сущностная трактовка категории «компетенция налоговых институтов», отражающая рационально – содержательную характеристику налоговых правоотношений с позиции обладания знаниями, навыками и способностями субъектов решать задачи в сфере налогообложения и действующих на основе формальных и неформальных правил, что содержательнее используемого в научной литературе определения правовых полномочий налоговых органов. Компетенция налоговых институтов концептуально выражает институциональную сущность современных налоговых отношений, их стимулирующую роль в обеспечении добросовестного поведения налогоплательщика.

4. Разработана трехуровневая градация компетенций налоговых институтов, включающая: ключевую, интегрирующую фискально-регулятивные и контрольные функции, реализуемые налоговыми органами как гарантами правил; функциональные компетенции, которые являются производными от ключевой, образуют направления реализации знаний и практических возможностей налоговых институтов в более широких сферах экономического регулирования, чем сбор налогов, важнейшими из которых являются антитеневая и антикризисная; периферические, или технические компетенции, процедурно-технологически обеспечивающие налоговые процессы. Представленное структурирование нацелено на определение четких границ компетенций, доминирующих в сфере реализации функциональных компетенций, развитие которых является определяющим направлением в компетентностно – сервисной концепции модернизации налоговых институтов.

5. Уточнена институциональная роль налоговых органов в процессе реализации компетентностно-сервисной концепции модернизации налоговых институтов посредством усиления ключевой и расширения функциональных их компетенций, что предопределяет становление сервисной парадигмы взаимодействия налоговых органов как гарантов соблюдения правил, обладающих высоким уровнем знаний нормативно-правовых условий налоговой деятельности и эффективным инструментарием их соблюдения, с налогоплательщиком, и расширения их участия в мероприятиях по государственному регулированию экономики.

6. Теоретически обоснован многоуровневый подход к пониманию сути налогового сервиса, предполагающий, что для всего общества на макроуровне налоговые институты реализуют сервис по соблюдению правил хозяйственной деятельности; по отношению к финансово-бюджетной системе – сервис по обеспечению доходами; для налогоплательщиков – сервис по предоставлению комфортных условий для исполнения своих обязательств, что позволило предложить сервисную составляющую концепции модернизации функционирования налоговых органов, отражающую: усиление ключевой компетенции на базе новых форм взаимодействия с налогоплательщиками; формирование доверия при повышении эффективности контроля; расширение функциональных компетенций в интересах всей системы государственного регулирования. Установлено, что реализация ключевой компетенции в ходе модернизации налоговых институтов взаимосвязана с повышением качества и эффективностью налогового администрирования.

7. Доказано, что реализация сервисного подхода, обеспечивая качество налогового администрирования, требует формирования специальной системы качества, включающей основные элементы, такие как: 1) цель – обеспечение своевременности, точности и рациональности налоговых операций как условия полного и своевременного выполнения налогоплательщиками своих обязательств; 2) методы ее достижения - формирование системы индикаторов качества налоговых сервисов, их мониторинг; повышение уровня исполнительской дисциплины; расширение и повышение надежности электронных сервисов;

3) ожидаемые эффекты – снижение бюрократизации налоговых процессов; внедрение сервисных механизмов взаимодействия с налогоплательщиками; усиление доверия граждан к деятельности налоговых структур и развитие налоговой культуры. Достижение указанных эффектов в рамках решения локальной задачи повышения качества налогового администрирования выступает одним из ведущих направлений модернизации налоговых институтов.

8. Обосновано формирование организационных механизмов для наблюдения за уровнем предоставленных сервисов в виде горизонтальных интеграционных структур – групп контроля исполнения регламентов, которые могут работать при существующих стандартах обслуживания. Создание системы обеспечения качества налогового администрирования является основой реализации функциональных компетенций, а мониторинг качества должен предотвратить возможное снижение уровня реализации ключевой компетенции.

9. Введено понятие «антитеневая функциональная компетенция налоговых институтов» как возможность противодействия экономическим процессам, выходящим за рамки принятых налоговых правил, что важно не только для обеспечения законности налоговых отношений, но и для функционирования добросовестных конкурентных механизмов, стимулирования налогоплательщиков к легитимной хозяйственной деятельности. С позиции реализации антитеневой компетенции налоговых институтов предложены: активизация противодействия теневой экономике, инструментарий разработки и реализации мер нейтрализации наиболее опасных факторов, провоцирующих ее развитие, сопровождающееся усилением контрольной, регистрационной работы, мерами предупредительного и профилактического характера. В числе новаций - разработка системы диагностики проявления теневых операций на базе налогового мониторинга и выявления налоговых рисков в хозяйственной деятельности налогоплательщиков, позволяющей применять эффективные меры против появления фирм-однодневок, схем уклонения от уплаты налогов, что усиливает действенность ключевой (фискальной) компетенции в сочетании с повышением комфортности налогового администрирования, со снижением бюрократических барьеров для предпринимательства на основе использования современных информационных технологий.

10. Сформулировано содержание антикризисной компетенции налоговых институтов, как важного компонента противодействия деформации правил налоговой деятельности, риск которой наиболее высок в условиях нестабильной экономической ситуации, целью которой является обеспечение устойчивости функционирования хозяйственной системы с помощью диагностики формирования кризисных процессов для своевременной активизации системы государственной поддержки, включая выбор и верификацию обоснованности антикризисных мер. Реализация антикризисной компетенции как вектор модернизации налоговых органов направлена на формирование единой системы показателей кризисного состояния отдельных налогоплательщиков, отраслей, рынков; накопление и обработку их количественных характеристик; уточнение параметров прогнозирования и планирования поступлений в бюджет; формирование эффективных механизмов взаимодействия с государственными органами, местными властями, предпринимательскими и общественными структурами по своевременному реагированию на обнаруженные признаки кризисных процессов.

11. Обосновано применение расширенного налогового мониторинга как формы информационно-методического обеспечения реализации ключевых и функциональных компетенций налоговых институтов на основе разработанных приемов обоснования индикаторов угроз теневой деятельности налогоплательщиков и формирования кризисных процессов, выражаемых в риск-баллах. Результаты расширенного налогового мониторинга, кроме решения фискально-контрольных задач ключевой компетенции, позволяют удостоверить правильность выбора получателя мер антикризисной государственной поддержки; усилить работу с предприятиями на добанкротной стадии; дополнительно верифицировать рыночные операции государственных организаций (например, отказы в размещении государственных заказов у предпритиятий, находящихся в состоянии банкротства, если только данный заказ не является антикризисной мерой).

12. Дополнены критерии эффективности работы налоговых органов в рамках компетентностного подхода показателями качества налогового администрирования (усиление ключевой компетенции) и проведения расширенного налогового мониторинга (реализация функциональных компетенций). Предложенные показатели расширяют существующие оценки, используемые для премирования сотрудников и принятия мер по совершенствованию налоговой работы. Дополнительно разработаны критерии эффективности и представлена методика расчета в составе четырех групп оценок: показателей собираемости налогов; показателей результативности налогового контроля; оценки обоснованности налоговых санкций; оценки уровня администрирования и качества налогового сервиса, определяющих выбор мер совершенствования работы налоговых органов по направлениям: изменению используемых моделей налоговых прогнозов, в том числе с привлечением экспертов и научных организаций; уточнению численности сотрудников, расширению возможностей их материального стимулирования с учетом персонифицированных результатов работы; проведению мероприятий технического, организационного и квалификационного содержания для достижения требуемого уровня налогового сервиса.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в концептуальном обосновании алгоритма модернизации налоговых институтов, определении сущности их преобразований, раскрытии содержания новых приемов и методов деятельности, оценке качества и эффективности работы налоговых органов. Теоретические положения модернизации налоговых институтов, определения целей ее проведения, функций и результатов, раскрытие методических подходов к реализации ключевой и функциональных компетенций имеют определяющее значение для углубления и систематизации научных взглядов в области теории управления бюджетно-налоговыми процессами.

**Практическая значимость результатов исследования** работы состоит в том, что предложенный методический инструментарий модернизации налоговых органов основательно дополняет существующие концепции преобразований налоговой сферы, в частности, повышение качества и эффективности налогового администрирования. Разработанный комплекс методик ориентирован на широкое использование при организации работы налоговых органов и их дальнейшее совершенствование.

Сформулированные в диссертации рекомендации носят практический характер, направлены на развитие аналитической, прогностической, контрольной и профилактической работы налоговых органов. Практическое значение имеют следующие результаты :

- обоснование основных положений системы обеспечения качества налогового сервиса;

- разработка методики расширенного налогового мониторинга и использование ее для диагностирования и противодействия теневым и кризисным угрозам;

- уточнение показателей оценки эффективности работы налоговых органов с учетом качества выполняемых процедур и используемых технологий.

Разработанные инструментарные средства и организационно-институциональные условия модернизации налоговых институтов могут быть использованы:

- в законодательной области: для совершенствования нормативно-правового обеспечения налоговой деятельности;

- в практике работы налоговых и других государственных органов;

- в научных исследованиях по развитию налоговой системы;

- в практической деятельности консалтинговых фирм;

- в системе подготовки и переподготовки специалистов экономических служб и руководителей предприятий, антикризисных управляющих;

- в учебном процессе для студентов, магистрантов экономических специальностей вузов.

**Апробация результатов исследования.** Наиболее значимые положения диссертационной работы отражены в докладах соискателя на вузовских, межвузовских научно-практических конференциях, посвященных проблемам совершенствования налоговой деятельности. Автор принимал непосредственное участие в разработке и реализации проектов развития налоговых учреждений.

Полученные результаты используются:

- Министерством финансов Чеченской Республики в практике работы межведомственной региональной комиссии по взаимодействию с проблемными предприятиями, в ходе планирования и уточнения налоговых поступлений в региональный бюджет;

- Управлением ФНС России по Чеченской Республике при сравнительном анализе качества и результативности территориальных инспекций с целью выработки мер по улучшению деятельности налоговых органов республики;

- Межрайонной инспекцией ФНС России №1 по Чеченской Республике в области организации консультационной работы с налогоплательщиками, определения оптимального режима работы инспекции, планирования труда налоговых специалистов.

Результаты исследования используются в учебном процессе при подготовке специалистов и магистров, при проведении занятий в рамках повышения квалификации налоговых специалистов по курсам «Налоги и налогообложение», «Налоговое администрирование».

Для освещения проблем развития налоговой системы России, перехода на сервисную концепцию функционирования, совершенствования налогового контроля используются выводы исследования в учебных дисциплинах «Налоговое планирование и прогнозирование», «Финансово- бюджетная система России» в Грозненском государственном нефтяном техническом университете имени академика Д.М Миллионщикова

**Публикации результатов исследования**. Основные положения диссертации нашли отражение в научных работах общим объемом 51,8 п.л., из них по теме диссертации 28 научных работ объемом 46,48 п.л., из них 16 статей объемом 11, 74 п.л. – в периодических научных изданиях, рекомендованных ВАК для публикации основных результатов диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук, три монографии объемом 25, 8 п.л.

**Логическая структура и объем работы**. Диссертация состоит из введения, пяти глав, содержащих 14 параграфов, включающих 29 таблиц, 14 рисунков, заключения, библиографического списка из 396 использованных источников и 18 таблиц приложений.