



ФИНАНСОВОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО

УДК 336.225.673

МОНИТОРИНГ КАК ПЕРСПЕКТИВНАЯ ФОРМА НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ

ВОРОНОВ АЛЕКСЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ,

кредитный инспектор отдела актуализации АО «Тинькофф Банк», Москва, Россия

E-mail: alex.voronov.2012@list.ru

АННОТАЦИЯ

В статье на основе изучения новаций ч. 1 Налогового кодекса РФ отмечается, что налоговый мониторинг является одной из форм налогового контроля, который осуществляется в виде электронного информационного взаимодействия и применяется наряду с камеральными и выездными проверками. Его предметом выступает проверка правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты (перечисления) налогов и сборов. При этом введение налогового мониторинга, по мнению автора, представляется целесообразным, так как он помогает заранее выявить, предупредить и пресечь налоговые правонарушения. Отличительная особенность налогового мониторинга состоит в том, что в период его проведения организация обеспечивает налоговому органу доступ к документам (информации), являющимся основаниями для исчисления и уплаты налогов, а также раскрывает порядок отражения доходов, расходов и объектов налогообложения в регистрах налогового и бухгалтерского учета.

Ключевые слова: финансовый мониторинг; превентивный налоговый контроль; налоговый мониторинг; финансовая политика.

MONITORING AS AN EFFICIENT FORM OF TAX CONTROL

ALEXEI A. VORONOV

credit inspector of the Actualization Department at JSC "Tinkoff Bank", Moscow, Russia

E-mail: alex.voronov.2012@list.ru

ABSTRACT

Based on the study of novations included in Part 1 of the Tax Code of the Russian Federation, the article specifies that tax monitoring as a form of tax control is carried out in the form of an electronic information exchange and is used along with cameral and field inspections. It is performed in order to verify correctness of calculation as well as completeness and timeliness of payment (transfer) of taxes and fees. According to the author, the introduction of tax monitoring, is highly appropriate as it helps identify in advance and thus to prevent and suppress tax offenses. A distinguishing feature of tax monitoring is the fact that during its carrying out the organization provides access to documents (information), which are used as a base for the calculation and payment of taxes, as well as discloses the procedure for treatment of incomes, expenses and taxation objects in tax registers and accounting.

Keywords: financial monitoring; preventive tax audits; tax monitoring; financial policy.

Представляется целесообразным рассмотреть вопросы налогового мониторинга как новой и, на наш взгляд, перспективной формы налогового контроля. Основным элементом налогового администрирования является налоговый контроль. Следует особо отметить, что некоторые специалисты в этой области даже отождествляют эти понятия [1].

Налоговый контроль как составная часть системы налогового администрирования обеспечивает определение направлений совершенствования и способов реализации правового механизма по наиболее эффективному формированию, распределению, использованию финансовых ресурсов государства, обеспечивающих решение стоящих перед государством задач во всех сферах жизни общества, т.е. реализацию финансовой политики государства [1].

При этом в условиях действия Концепции планирования выездных налоговых проверок, утвержденной приказом Федеральной налоговой службы (ФНС) от 30.05.2007 № ММ-3-06/333@, ее доступности для налогоплательщиков, имеющих возможность самостоятельно оценивать свои налоговые риски, произошло существенное усиление предварительного налогового контроля или так называемого предупредительного. С позиции эффективности реализации цели налогового администрирования предупредительные меры являются менее затратными при сохранении достаточного уровня налоговых поступлений в бюджетную систему.

Здесь следует отметить, что в начале ноября 2014 г. Президент России В.В. Путин подписал закон [2], который вводит добровольный превентивный налоговый контроль для крупных организаций — так называемый налоговый мониторинг. Закон вступил в силу с 1.01.2015, а ряд его положений, касающихся консолидированной группы налогоплательщиков, — с 1.01.2016.

Прошел год с момента введения в деятельность налоговых органов такой формы контроля, как налоговый мониторинг, срок относительно небольшой, но уже можно сделать некоторые выводы в пользу его введения. В настоящее время налогоплательщик наделяется правом выбора: регулярно подавать в налоговые органы в электронной форме документы и информацию, служащие основанием для начисления налогов, или же предоставить налоговому органу доступ к своим информационным системам для проведения превентивного налогового контроля.

Налоговый мониторинг проводится на основании соответствующего решения налогового органа по запросу налогоплательщика, которое позволит ФНС России на постоянной основе иметь доступ к данным бухгалтерского и налогового учета организации, причем прогнозируется, что это будет способствовать правильности и своевременности отражения юридическим лицом всех хозяйственных операций для целей налогообложения.

Следует отметить, что право на мониторинг имеют компании, сумма уплаченных налогов которых составляет не менее 300 млн руб., а суммарный объем годового дохода и совокупная стоимость активов исчисляются 3 млрд руб. и выше. Изменения предусмотрены Федеральным законом от 04.11.2014 № 348-ФЗ, в соответствии с которым часть первая Налогового кодекса РФ (НК РФ) дополняется разделом V. 2 «Налоговый контроль в форме налогового мониторинга».

Налоговый мониторинг — одна из форм налогового контроля, которая осуществляется в виде электронного информационного взаимодействия и применяется наряду с камеральными и выездными проверками. Ее предметом выступает проверка правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты (перечисления) налогов и сборов.

Отметим, что термин «мониторинг» активно используется в различных отраслях научного познания. Анализ данных понятий позволяет выделить из этого многообразия основное содержание мониторинга, которое сводится главным образом к наблюдению и получению информации о некоем объекте.

Мониторинг обычно рассматривается как часть системы управления, строится на определении некоторых показателей, отражающих состояние системы, предполагает периодическое слежение за объектом и обязательную обратную связь. Результаты мониторинга дают возможность вносить корректировки по управлению объектом или процессом.

Отличительной особенностью налогового мониторинга является то, что в период его проведения организация обеспечивает налоговому органу доступ к своим документам (информации), являющимся основаниями для исчисления и уплаты налогов, а также раскрывает порядок отражения доходов, расходов и объектов налогообложения в регистрах налогового и бухгалтерского учета (абз. 1, 2 п. 6 ст. 105.26 НК РФ). Иначе говоря,

инспекция в режиме реального времени сможет видеть данные бухгалтерского и налогового учета организации, а также отслеживать правильность исчисления и своевременность уплаты налогов и сборов.

В настоящее время заключить с ФНС России соглашения о налоговом мониторинге могут только крупные компании. По соглашению о налоговом мониторинге организация обязуется раскрыть для налоговой инспекции в реальном времени данные своего бухгалтерского и налогового учета, информацию по сделкам. Взамен она получает преимущества в виде прекращения выездных налоговых проверок и возможности понимать налоговые последствия совершения нестандартных сделок. Налоговые органы обязаны давать разъяснения и консультации налогоплательщику по любым спорным вопросам налогообложения, кроме трансфертного ценообразования.

Суть новшества заключается в обеспечении тесного взаимодействия бизнеса и налоговой службы в реальном времени для достижения взаимовыгодных результатов.

Представляется, что преимущества использования налогового мониторинга для бизнес-сообщества заключаются прежде всего в прекращении выездных проверок налоговых органов, снижении фискальных рисков (штрафы, расходы на судебное урегулирование конфликтов и др.); доступе к экспертизе специалистов ФНС, а также стабильности и определенности в налоговой нагрузке, что позволит повысить инвестиционную привлекательность бизнеса.

При этом преимущества использования налогового мониторинга для ФНС России, на наш взгляд, заключаются в возможности оперативнее, предусмотрительнее и соответственно лучше контролировать соблюдение налогового законодательства, правильность исчисления и своевременность уплаты налогов и сборов, т.е. деятельность ФНС России будет носить пруденциальный характер. Как справедливо отмечает профессор А. М. Абрамов, «именно пруденциальный контроль — предварительный, “ранний”, позволит оперативно регистрировать потенциальные возможности осложнений и проблем в деятельности налогоплательщиков и в режиме реального времени вносить соответствующие поправки для их устранения» [3]. Также преимущества использования налогового мониторинга для ФНС России

заключаются в повышении эффективности ее деятельности, а именно в сокращении расходов на проведение налоговых проверок и разрешение налоговых споров.

Обращаясь к истории вопроса, следует отметить, что налоговый мониторинг около 10 лет назад впервые ввели в действие в Голландии. После окончания срока действия пилотного проекта этого новшества его участники (два десятка крупных налогоплательщиков страны) по итогам указали на уменьшение административной нагрузки и рост инвестиционной привлекательности. Во многих странах переняли голландский опыт, оценив пользу налогового мониторинга для предотвращения применения бизнесом схем ухода от налогов: практика быстро прижилась в Великобритании, США, Германии и других государствах.

В России итоги пилотного проекта также признаны удачными. Он стартовал в декабре 2012 г., когда с ФНС соответствующие соглашения заключили «Интер РАО ЕЭС», «РусГидро», МТС, российское представительство *Ernst & Young (EY)* и «Северсталь». В *EY* отмечают, что с налоговиками встречались регулярно в течение всего времени действия соглашения для прояснения применяемого порядка налогового учета операций и обсуждения других вопросов. «Проверяющие стали лучше понимать структуру и особенности нашего бизнеса, порядок учета, снизилось количество претензий. Выездные проверки последний год вообще не проводились, а объем запрашиваемой информации по камеральным проверкам сократился примерно на 25%», — рассказал РБК партнер налоговой практики *EY* Иван Родионов [4]. В «РусГидро» отметили, что плотно общаются с налоговиками в еженедельном режиме.

Заместитель руководителя ФНС России Сергей Аракелов в своем выступлении отметил, что «за время действия пилотного проекта его участники получили разъяснения по 50 запросам, удалось урегулировать некоторые налоговые споры, дошедшие до судов». По информации ФНС России, число налоговых споров у части компаний сократилось в разы. Например, мировым соглашением окончился суд ФНС и «Интер РАО» на общую сумму 37,1 млн рублей. Согласно «Ведомостям», в МТС и «РусГидро» довольны снижением фискальных рисков за счет повышения предсказуемости налогового регулирования.

Однако при расширенном информационном контакте с налоговой инспекцией перед компаниями встает вопрос о степени раскрытия данных. По информации «Ведомостей», «полную открытость» обеспечили только «РусГидро», «Северсталь» и «Интер РАО». Другие компании ограничились согласованным перечнем данных, сославшись на «специфику деятельности».

Как считают в компаниях — участницах пилотного проекта, главное преимущество налогового мониторинга в предварительном урегулировании споров, которым недальновидно рисковать ради сокрытия каких-либо нелегальных схем. Уместно также отметить, что, по оценкам ФНС, в России на сегодняшний день только 2 тыс. налогоплательщиков отвечают требованиям, допускающим участие в программе налогового мониторинга. Большинство из них работают в сфере финансов и промышленного производства. Так что в ближайшие год-два, видимо, не стоит ожидать бума в виде роста бюджетных поступлений или большого числа компаний, присоединившихся к программе налогового мониторинга. Интерес к программе, по словам Сергея Аракелова, проявили пока 20–30 компаний. Вполне вероятно, что со временем больше налогоплательщиков смогут поучаствовать в налоговом мониторинге [5].

Подводя краткие итоги, следует отметить, что применение налогового мониторинга, с одной стороны, способствует установлению совершенно иного уровня взаимоотношений крупных компаний с налоговыми органами при проведении налогового контроля и повышению качества налогового администрирования. С другой стороны, применение налогового мониторинга для компаний может создать негативные последствия.

Положения, регулирующие взаимосогласительные процедуры, не позволяют однозначно сделать вывод о том, что предпринять в ситуации, когда отсутствует возможность устранения возникших противоречий между налоговым органом и налогоплательщиком. Для налогоплательщика этот факт является принципиальным, так как невыполнение мотивированного предписания налогового органа является основанием для проведения выездной налоговой проверки. Следовательно, окончательное разрешение вопроса о правильности исчисления и своевременности уплаты налогов будет проходить в суде. Учитывая порядок и сроки, установленные НК РФ для обжалования решений налоговых

органов, разбор этого вопроса займет достаточно продолжительный промежуток времени.

Тем не менее на сегодняшний день налоговый мониторинг не является совершенным. Рассмотренные выше его плюсы и минусы относятся в большей степени к организациям, которые могут воспользоваться данным видом контроля. Что касается государства, его главное преимущество — в увеличении денежных поступлений в бюджет. Но вместе с тем в связи с высоким порогом входа в программу он не окажет серьезного влияния на бюджетные поступления. Для этого необходимо снизить установленные требования к сумме уплачиваемых налогов, стоимости активов и объему доходов, в результате чего данный институт будет доступен большему кругу налогоплательщиков.

Введение налогового мониторинга необходимо в связи с постоянным изменением законодательства в области налогов. Он делает возможным заранее выявить, предупредить и пресечь налоговые правонарушения, так как происходит постоянное взаимодействие налогоплательщика с налоговыми органами, а именно урегулирование спорных ситуаций путем получения информации и разъяснений еще до совершения какой-либо операции или сделки.

Подведение итогов осуществления налогового мониторинга в настоящее время будет носить пока предварительный характер, поскольку реально система заработает только в 2016 г. (в 2015 г. организации могли только заявить в налоговую инспекцию о своем желании проведения налогового мониторинга). Самый главный плюс в проведении налогового мониторинга для организаций — отсутствие выездных налоговых проверок (за исключением приведенных в начале статьи случаев), длящихся у крупнейших налогоплательщиков не один месяц и требующих немалых временных и финансовых затрат.

Положительным моментом является отсутствие налоговых санкций при выполнении организацией требований, изложенных в мотивированном мнении налогового органа, если впоследствии выяснится, что оно ошибочно. В этом случае исключена вина организации в налоговом правонарушении (п. 3 п. 1 ст. 111 НК РФ). Однако с налогоплательщика не снимается вина, если мотивированное ошибочное мнение налоговый орган вынес на основании представленных организацией документов, содержащих недостоверную информацию.

Проведение налогового мониторинга должно привести к сокращению судебных издержек у организаций, а собственно эффективность работы взаимосогласительной процедуры покажет время. Положительной стороной при урегулировании разногласий является участие в комиссии руководителя либо заместителя руководителя Управления ФНС РФ, что позволяет организации надеяться на более квалифицированный подход (по сравнению с участием рядового сотрудника ФНС РФ) к разрешению возникшего спора.

Негативный момент при проведении налогового мониторинга у организации — пресс постоянного налогового контроля, ведь все хозяйственные операции, которые отражены в его информационной системе, доступны налоговым органам в режиме онлайн.

Несмотря на то что проведение налогового мониторинга подразумевает отмену других видов налоговых проверок, в некоторых случаях

камеральные налоговые проверки все равно остаются. Кроме того, крупные налогоплательщики используют мощные программные продукты (например, SAP R/3), подразумевающие наличие соответствующего сервера. В связи с этим непонятным остается вопрос об обеспечении технического доступа налоговых органов к проведению налогового мониторинга организации. А учитывая техническую оснащенность налоговых инспекций, вопросы технического взаимодействия между сторонами на сегодняшний день остаются открытыми.

Резюмируя, уместно отметить, что контрольная функция присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции. При этом контрольная деятельность в любой сфере государственного администрирования (финансовый, налоговый, таможенный контроль и т.п.) имеет ярко выраженную административно-правовую природу.

ЛИТЕРАТУРА

1. Юшков Е. С. Налоговое администрирование как инструмент реализации финансовой политики государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2009. С. 22–23.
2. Федеральный закон от 04.11.2014 № 348-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ, 10.11.2014, № 45, ст. 6158.
3. Абрамов А. М., Воронов А. М., Гоголев А. М. Административно-правовые меры противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма // Оперативник (сыщик). 2015. № 3. С. 53–54.
4. Официальный сайт РБК. [Электронный ресурс] <http://top.rbc.ru/economics/27/05/2014/926354.shtml> (дата обращения: 29.09.2015).
5. Электронная версия газеты «Ведомости». [Электронный ресурс] <http://www.vedomosti.ru/finance/news/35668741/fns-bez-proverok> (дата обращения: 29.09.2015).

REFERENCES

1. Ushkov E. S. Tax administration as instrument of realization of financial policy of the state: Synopsis of Law Thesis [Nalogovoe administrirovanie kak instrument realizacii finansovoj politiki gosudarstva]. Tyumen, 2009, pp. 22–23 (In Russian).
2. The federal law from 11/4/2014 No. 348-FZ “About modification of part one of the Tax code of the Russian Federation” [Federal’nyj zakon ot 04.11.2014 № 348-FZ «O vnesenii izmenenij v chast’ pervuju Nalogovogo kodeksa Rossijskoj Federacii»]. SZ Russian Federation, 11/10/2014, no. 45, Art. 6158 (in Russian).
3. Abramov A. M., Voronov A. M., Gogolev A. M. Administrative and legal measures of counteraction of legalization (washing) of income gained in the criminal way and to financing of terrorism [Administrativno-pravovye меры protivodejstviya legalizacii (otmyvaniju) dohodov, poluchennyh prestupnym putem, i finansirovaniju terrorizma]. *Field investigator (detective) — Operativnik (syshhik)*, 2015, no. 3, pp. 53–54 (in Russian).
4. Official site of RBC. [Electronic resource] <http://top.rbc.ru/economics/27/05/2014/926354.shtml> (date of the address: 9/29/2015) (in Russian).
5. Electronic version of the Vedomosti newspaper. [Electronic resource] <http://www.vedomosti.ru/finance/news/35668741/fns-bez-proverok> (date of the address: 9/29/2015) (in Russian).