

Пономарев Олег Владимирович

старший преподаватель кафедры «Финансы и кредит»
Дальневосточного федерального университета

Пиотух Екатерина Сергеевна

студент кафедры «Финансы и кредит»
Дальневосточного федерального университета

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
НАЛОГОВОГО МОНИТОРИНГА В РФ:
ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

Аннотация:

В статье определена сущность налогового мониторинга, проведен анализ его основных преимуществ, обуславливающих важность дальнейшего совершенствования данного вида налогового контроля. Выявлены недочеты законодательства в области регулирования налогового мониторинга (в части описания взаимосогласительной процедуры, информационной безопасности) и предложены варианты их восполнения.

Ключевые слова:

налоговый мониторинг, Налоговый кодекс Российской Федерации, взаимосогласительная процедура, информационная безопасность, налоговая тайна.

Ponomarev Oleg Vladimirovich

Senior Lecturer, Finance and Credit Department,
Far Eastern Federal University

Piotukh Ekaterina Sergeyevna

Student, Finance and Credit Department,
Far Eastern Federal University

**LEGAL REGULATION OF
TAX MONITORING IN RUSSIA:
KEY CHALLENGES AND THE WAYS OF
IMPROVEMENT**

Summary:

The article deals with the essence of the tax monitoring and analyses its key benefits that lead to the importance of further improvement of this type of tax control. The authors discuss legislative shortcomings in the field of tax monitoring regulation (in the part of description of the mutual agreement procedure, information security) and offer the options of their improvement.

Keywords:

tax monitoring, Tax Code of the Russian Federation, mutual agreement procedure, information security, tax secret.

Одной из задач бюджетной политики, указанной в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию от 13.06.2013 г. «О бюджетной политике в 2014–2016 годах», названо развитие налоговой системы и повышение ее конкурентоспособности. В частности, акцент сделан на повышение качества налогового администрирования и реализацию мер по противодействию уклонению от налогообложения. Безусловно, данные направления работы имеют первостепенную важность в условиях нестабильной экономической ситуации, способствующей уходу от налогообложения, когда налоговым органам необходимы новые методы взаимодействия с налогоплательщиками, обеспечивающие предотвращение и снижение налоговых потерь бюджета.

Один из таких способов был закреплен Федеральным законом от 04.11.2014 г. № 348-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации», а именно – налоговый мониторинг. Как определил законодатель, налоговый мониторинг – это форма налогового контроля, позволяющая проверять правильность исчисления, полноту и своевременность уплаты (перечисления) налогов и сборов, обязанность по уплате (перечислению) которых в соответствии с НК РФ возложена на налогоплательщика (плательщика сбора, налогового агента) – организацию (п. 1 ст. 105.26 НК РФ).

Налоговый мониторинг отличается принципиально новой системой взаимоотношений налогоплательщиков и налоговых органов, основанной на партнерстве, открытости и прозрачности. В основе данной системы лежит предоставление налогоплательщиком налоговому органу доступа к своей системе внутреннего контроля за совершаемыми фактами хозяйственной жизни и правильностью исчисления (удержания), полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) налогов, сборов, страховых взносов (п. 7 ст. 105.26 НК РФ) и вместе с тем приобретение права получать от налогового органа разъяснения в случае сомнений относительно налоговых обязательств по совершаемым сделкам. Налоговый орган в свою очередь в режиме реального времени осуществляет контроль за исполнением налогоплательщиком налоговых обязанностей. Таким образом, существенно сокращается время на разрешение споров по вопросам трактования налогового законодательства.

Налоговый мониторинг имеет довольно весомые достоинства. Так, к основным положительным факторам для налогоплательщиков относятся: запрет на проведение налоговых проверок при осуществлении мониторинга (за исключением п. 1.1 ст. 88, п. 5.1 ст. 89 НК РФ), предотвращение налоговых рисков и нарушений налогового законодательства, сокращение управленческих (трудовых, финансовых, временных) расходов на взаимодействие с Федеральной налоговой службой (ФНС) России, снижение неопределенности во взаимоотношениях с налоговыми органами. Налоговый мониторинг также дает ряд преимуществ для налоговой службы. Это повышение гарантий соблюдения налогового законодательства налогоплательщиками, улучшение налогового администрирования, уменьшение затрат на осуществление камеральных и выездных налоговых проверок, снижение рисков применения налогоплательщиками схем уклонения от налогообложения, рост налоговых отчислений [1].

Вместе с тем выделяют и недостатки налогового мониторинга, такие как риск бюджетоориентированности мотивированных мнений (их исключительно фискальный характер) [2], угроза безопасности данных налогоплательщика, составляющих налоговую тайну, вследствие неограниченного доступа к ним инспекторов [3].

Однако наиболее весомым аргументом в пользу налогового мониторинга является практика его применения. Во-первых, налоговый мониторинг или аналогичные ему инструменты налогового контроля довольно давно применяются в развитых странах, таких как Нидерланды («горизонтальный мониторинг»), США («получение частного разъяснения налогоплательщиками», Compliance Assurance Process – «процедура ускоренного вынесения решения», Accelerated Issue Resolution (AIR) – «процедура быстрого урегулирования»), Ирландия (Cooperative Compliance), Австралия («форвардные договоры о соблюдении требований»), Великобритания («заявления о контроле за налогами»), Германия, Голландия, Австрия [4].

Во-вторых, в 2012–2013 гг. ФНС России до законодательного закрепления налогового мониторинга реализовывала пилотный проект по осуществлению данного вида контроля, участие в котором приняли пять крупнейших налогоплательщиков (ОАО «Русгидро», ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС», ОАО «Мобильные ТелеСистемы», «Эрнст энд Янг (СНГ) Б.В.», ОАО «Северсталь»). По данным ФНС за время действия проекта налоговыми органами было направлено более 50 ответов на запросы компаний, были разрешены многие текущие проблемы по вопросам налогообложения, урегулированы налоговые споры, находившиеся на стадии судебного разбирательства, а также отмечено снижение затрат трудовых ресурсов при проведении налоговых проверок [5].

Также положительными были отзывы участвовавших организаций. В частности, компании высоко оценили качество и проработанность ответов на запросы, направленные в налоговый орган. Даже если мнение налогоплательщика не соответствовало мнению налоговиков по конкретным финансово-хозяйственным операциям, он в полной мере понимал точку зрения инспекции, обоснованную нормами действующего законодательства, разъяснениями контролирующих органов и судебной практикой.

Безусловно, все вышеперечисленные преимущества налогового мониторинга и положительные результаты его применения обуславливают необходимость дальнейшего использования и развития данного способа налогового контроля в России. Однако, несмотря на то что в первоначальную редакцию гл. 14.7 НК РФ уже были внесены некоторые изменения, правовое регулирование налогового мониторинга все еще не в полной мере отвечает целям и задачам налогового мониторинга, среди которых обеспечение взаимовыгодного сотрудничества налогоплательщиков и налоговых органов в форме партнерских отношений, предупреждение неверного исчисления налогов вследствие осуществления организацией рискованных операций, налоговое консультирование, разрешение споров в досудебном порядке [6]. Необходимо создать более привлекательные условия для компаний, участвующих в налоговом мониторинге.

Так, наиболее явным пробелом законодательства в этой сфере является недостаточное описание взаимосогласительной процедуры. Проведение этой процедуры инициируется в случае несогласия налогоплательщика с мотивированным мнением налогового органа и представления им в соответствии с п. 8 ст. 105.30 НК РФ разногласий. Сама процедура регламентируется ст. 105.31 НК РФ.

Исходя из норм данной статьи, по результатам взаимосогласительной процедуры ФНС может изменить мотивированное мнение или оставить его без изменения. Действия компании при несогласии с мотивированным мнением не регламентируются. Данное упущение является довольно существенным, так как несет серьезные последствия для организации в виде пеней, штрафов и выездной проверки.

Ввиду того что для взаимосогласительной процедуры установлен довольно короткий срок – один месяц, разрешить данную проблему представляется возможным путем внесения дополнения в ст. 105.31 НК РФ о предоставлении сторонам права по взаимному согласию провести

повторную процедуру устранения разногласий. Данная мера позволит привлечь новых экспертов и специалистов, установить новые факты, имеющие значение для решения вопроса, по которому возникли разночтения норм налогового законодательства.

Другой не менее важной проблемой является информационная безопасность. Как установлено п. 6 ст. 105.26 НК РФ, информационное взаимодействие осуществляется путем представления налоговому органу документов (информации), связанных с исчислением (удержанием), уплатой (перечислением) налогов, сборов, страховых взносов в электронной форме, и (или) доступа к информационным системам организации, в которых содержатся указанные документы (информация). Фактически налоговый орган получает полный доступ ко всей налоговой и бухгалтерской документации, а инспекторы, осуществляющие мониторинг, получают информацию, являющуюся коммерческой тайной.

Разрешить данную проблему возможно путем следующих изменений: обеспечение организацией доступа только к налоговой документации, как это установлено в европейских странах, и предоставление информации, касающейся бухгалтерского учета, по требованию налогового органа. Возможно также установление обязательного обоснования налоговым органом необходимости данной информации и документов для определения правильности исчисления налогов.

Кроме того, как отмечалось выше, законодательством установлены исключения, при которых камеральные и выездные проверки при налоговом мониторинге все же проводятся. Одним из таких случаев является представление уточненной налоговой декларации за период проведения налогового мониторинга, в которой уменьшена сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, по сравнению с ранее представленной налоговой декларацией. Данная мера, на наш взгляд, не является в полной степени оправданной, так как у организации может быть ряд объективных причин для уменьшения своих налоговых обязательств, таких как технические ошибки программного обеспечения, неучтенные расходы (убытки) и др.

Для реализации одного из способов решения данной проблемы необходимо внести сразу несколько изменений, а именно обязать налогоплательщика при уменьшении суммы налога к уплате вместе с декларацией представлять в налоговый орган обоснование правомерности данного уменьшения, а налоговый орган наделить полномочиями на основании данного обоснования самостоятельно устанавливать необходимость проведения камеральной или выездной проверки. Имея доступ к налоговой документации в рамках мониторинга, налоговый орган может проверить информацию, содержащуюся в обосновании, и, как следствие, не проводить излишние контрольные мероприятия. Тем самым будет сделан еще один шаг на пути к установлению взаимодовверительных партнерских отношений между организациями и госструктурой.

Введение налогового мониторинга является важным для роста эффективности налоговой системы страны. Данная форма налогового контроля является революционной для экономики России, тем не менее она была положительно принята как ФНС, так и опробовавшими ее налогоплательщиками.

Однако законодательное регулирование этого вопроса еще не совершенно. Постоянное выявление и устранение недостатков законодательства позволит повысить эффективность налогового контроля благодаря прозрачности отношений налоговых органов и налогоплательщиков, создать доверительные взаимовыгодные отношения, установить новый уровень взаимодействия. Несомненно, использование налогового мониторинга позволит усовершенствовать налоговую систему страны, а также создаст более благоприятные условия для деятельности как администрирующих органов, так и организаций.

Ссылки:

1. Кузнецов Н.Г., Цепилова Е.С. Налоговый мониторинг налогоплательщиков – российский опыт и перспективы // Финансовые исследования. 2014. № 4 (45). С. 65–71.
2. О налоговом мониторинге [Электронный ресурс] // Юрист компании : сетевой практ. журн. для юриста. 2016. URL: <http://www.lawyercom.ru/article/20832-qqar-16-m6-20-06-2016-o-nalogovom-monitoringe> (дата обращения: 08.11.2016).
3. Саркисян Э.П., Сидельников А.Р. Новая форма налогового контроля: особенности и перспективы развития [Электронный ресурс] // Международный студенческий научный вестник : электрон. науч. журн. 2015. № 1. URL: <http://www.eduherald.ru/pdf/2015/1/27.pdf> (дата обращения: 08.11.2016).
4. Куклина Т.В. Метод горизонтального мониторинга в системе налогового администрирования в России // Актуальные проблемы управления и экономики: российский и зарубежный опыт : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (с междунар. участием). Томск, 2013. С. 205–211.
5. Госдума приняла закон о создании института налогового мониторинга [Электронный ресурс]. URL: https://www.nalog.ru/m77/news/tax_doc_news/4982222/ (дата обращения: 31.10.2016).
6. Терентьева Г.А., Солодимова Т.Ю. Налоговый мониторинг: от теории к практике // Проблемы экономики и менеджмента. 2016. № 3 (55). С. 88–92.

References:

Kuklina, TV 2013, 'The method of horizontal monitoring in the system of tax administration in Russia', *Aktual'nyye problemy upravleniya i ekonomiki: rossiyskiy i zarubezhnyy opyt : materialy Vseros. nauch.-prakt. konf. (s mezhdunar. uchastiyem)*, Tomsk, pp. 205-211, (in Russian).

Kuznetsov, NG & Tsepilova, ES 2014, 'Tax monitoring of taxpayers - Russian experience and perspectives', *Finansovyye issledovaniya*, no. 4 (45), pp. 65-71, (in Russian).

Sarkisyan, EP & Sidelnikov, AR 2015, 'A new form of tax control: features and development prospects', *Mezhdunarodnyy studentcheskiy nauchnyy vestnik: e-zine*, no. 1, viewed 08 November 2016, <<http://www.eduherald.ru/pdf/2015/1/27.pdf>>, (in Russian).

Terentyeva, GA & Solodimova, TY 2016, 'Tax monitoring: from theory to practice', *Problemy ekonomiki i menedzhmenta*, no. 3 (55), pp. 88-92, (in Russian).