

Институт налогового мониторинга в Российской Федерации: сравнительный анализ и перспективы развития

Осьмакова Анна Александровна

Студент (магистр)

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Юридический

факультет, Москва, Россия

E-mail: osmakov2008@yandex.ru

Особое внимание к институту налогового мониторинга, как способу администрирования налоговых платежей, существенно возросло, начиная с 2005 года, когда налоговая служба Нидерландов эффективно начала практиковать при взаимодействии с крупнейшими налогоплательщиками применение данного механизма налогового контроля.

Отечественный опыт по внедрению налогового мониторинга несколько отстаёт от зарубежного. Так, раздел V.2 "Налогового кодекса Российской Федерации" от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 15.02.2016) (Далее — НК РФ), регламентирующий порядок проведения налогового мониторинга в отношении крупнейших налогоплательщиков вступил в действие с 1 января 2015 года. Анализ данного раздела позволяет сделать вывод, что налоговый мониторинг законодатель определяет как форму налогового контроля. Иного определения из налогового законодательства не следует.

Логическое основание введения данного института отражено в "Основных направлениях налоговой политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов" (одобрены Правительством Российской Федерации 01.07.2014), где в качестве целей налогового мониторинга обозначены: формирование оптимальной модели института предварительного налогового разъяснения, повышение прозрачности правоприменения законодательства о налогах и сборах, существенное улучшение восприятия инвесторами делового климата.

На наш взгляд, достижение вышеуказанных целей и развитие налогового мониторинга в Российской Федерации (Далее — РФ) зависит от ряда факторов.

Во-первых, нормативного и доктринального оформления данного понятия. Теремецкий В.И. определяет мониторинг как пассивную форму государственного налогового контроля[4]. Кизимов А. С. сущность налогового мониторинга сводит к инструменту государственного налогового менеджмента, при котором объектом управления выступает налоговая система страны[3]. Однако в плюрализме определений данного института несколько теряется его сущность именно как метода налогового контроля, а не его формы или вида государственной управленческой деятельности.

Ильин А.Ю. в качестве преимущества налогового мониторинга отмечает сокращение числа проверок налогоплательщика, то есть минимизация вмешательства текущую деятельность налогоплательщика[1]. Однако, на наш взгляд, данное утверждение крайне гипотетично. Фактическое закрепление налогового мониторинга в качестве формы налогового контроля, а не метода, позволяет законодателю обособить налоговую проверку и мониторинг, не исключая возможности проведения в отношении налогоплательщика, по сути, двух мероприятий налогового контроля, в виде, как налоговой проверки, так и налогового мониторинга, в предусмотренных НК РФ случаях. Более того, нельзя упускать из поля зрения фактор, связанный с рисками, перед которыми оказывается субъект предпринимательской деятельности, предоставляя налоговому органу доступ к широкому кругу документов, служащих основанием для исчисления и уплаты налогов и сборов, в том числе документов, содержащих информацию, отвечающую критериям инсайдерской.

Во-вторых, важен комплексный подход к обработке данных, полученных по результатам мероприятий налогового мониторинга, с целью идентификации и ранжирования рисков фискальной значимости.

Важность данного подхода прослеживается на примере Австралии, практикующей применение налогового мониторинга не менее успешно, чем Нидерланды в течение свыше, чем 20 лет. Налоговый мониторинг в данном государстве имеет всеобъемлющий характер и в отношении крупнейших налогоплательщиков дифференцируется на два уровня. Первый уровень включает предметный контроль хозяйственной деятельности налогоплательщиков. Второй уровень мониторинга выражается в систематизации и сегментировании налоговых рисков по отраслям экономики. Источник данных для первичного мониторинга — отчёты крупнейших налогоплательщиков о своей деятельности, по итогам анализа и проверки которых вырабатываются контрольные показатели в отраслевом разрезе. Результаты налогового мониторинга на втором этапе позволяют определить факторы построения эффективной и адекватной системы налогового администрирования, с выявлением оптимальной налоговой нагрузки в зависимости от сектора экономики, в котором задействован налогоплательщик, а также способствуют точности прогнозирования налоговых поступлений в бюджет [3]. При этом лишь выявление показателей деятельности налогоплательщика ниже показателей со сравнимыми компаниями того же сегмента может стать основанием для принятия инспектором решения о проведении в отношении налогоплательщика иных мер налогового контроля.

В-третьих, для развития идеи горизонтального налогового мониторинга важен концептуально новый формат фискальной функции налогового органа и повышение последовательности и предсказуемости его действий [2]. В этой связи, на наш взгляд, применение института мониторинга должно развиваться с учётом рекомендаций выработанных в официальном документе Организации экономического сотрудничества и развития (OECD) *Monitoring taxpayers' compliance: A practical guide based on revenue body experience* 22/06/2008. В данном руководстве не фигурирует понятие налоговый мониторинг в чистом виде, исходным является понятие мониторинга налоговой дисциплины, которое как раз и преобразует фискальную направленность функции налогового органа. Ключевым является то, что деятельность налоговых органов сводится не столько к контролю за отдельным налогоплательщиком, имеющему карательный уклон, сколько выработке и доведению до представителей бизнеса чётких критериев допустимости и недопустимости применения схем минимизации налоговой нагрузки и выявлению высоких налоговых рисков, с учётом реалий и тенденций современного налогового планирования, а также с целью устранению пробелов в налоговом законодательстве и превенции налоговых правонарушений.

Источники и литература

- 1) Ильин А.Ю. Горизонтальный мониторинг - новый метод в системе налогового контроля // *Финансовое право*. 2014 №.10. С.4-7.
- 2) Казанский Д.М. Горизонтальный мониторинг: новый подход к налоговому администрированию // *Налоговед*, 2013 № .2. С.16-27.
- 3) Кизимов А. С., Коновалова Т. В. *Налоговый мониторинг: современное состояние и перспективы развития*. Мичуринск, 2012.
- 4) Теремецкий В. И. Правовое регулирование деятельности крупных налогоплательщиков: опыт Украины // *Налоговед*, 2013 № .2. С.75-84.