

УДК 336.225

**Горизонтальный мониторинг –
новый механизм налогового
администрирования**

И. Л. Еременко, Е. А. Мельникова

*ООО «Центр Инновационных Финансовых
Технологий»*

E-mail: makhova-elena@mail.ru

Научная статья

В статье рассмотрены ближайшие последствия нового вида налогового контроля – горизонтальной проверки.

Ключевые слова: альтернативный способ предотвращения и разрешения налоговых споров, налоговое консультирование онлайн, государственная налоговая политика, управление налогообложением, контроль риска несоблюдения требований законодательства, горизонтальный мониторинг.

**A fresh legislative philosophy
interaction between
the government and business
society turns out to be an
unlimited governmental control**

I. L. Eremenko, E. A. Melnikova

Center of Innovative Financial Technologies LLC

Scientific article

The aftereffects of use of a new type of inspection: horizontal check is considered in the article.

Keywords: alternative dispute resolution (ADR), tax on-line consulting, governmental fiscal policy, tax administration, horizontal check.

В последнее время стало общим мнение о том, что культура ведения бизнеса во многом предопределяет и уровень развития национальной экономики, и ее конкурентоспособность. Председатель Правительства Российской Федерации Д. А. Медведев обозначил создание понятных и прозрачных правил для бизнеса среди наиболее важных аспектов совершенствования права [1].

В свою очередь, правовая определенность в сфере государственной фискальной политики должна мотивировать налогоплательщиков к большей ответственности, что подразумевает повышение качества финансовой отчетности, полноту и достоверность отражения фактов хозяйственной деятельности.

ФНС России продвигает концепцию налогового администрирования, базирующуюся на расширенном информационном взаимодействии с налогоплательщиком. Учитывая исторический контекст и скороспелое созревание экономической среды, можно сделать предположение о постепенном получении контролирующими органами удаленного доступа к финансовым данным рядовых налогоплательщиков.

Сегодня представление документов по электронным каналам связи в государственные органы уже стало нормой.

Серьезным шагом на пути к прямому налоговому администрированию стало пилотное внедрение расширенного информационного взаимодействия между налогоплательщиками и ФНС России в форме горизонтального (налогового) мониторинга. С 2013 года были заключены соглашения о «горизонтальном мониторинге» между ФНС России и рядом крупных налогоплательщиков.

Основной целью этого пилотного проекта являлся контроль за исполнением налогоплательщиками своих обязанностей по уплате налогов посредством информационного обмена между налоговыми органами и налогоплательщиками. Проект был направлен не только на повышение предсказуемости налогового регулирования, но особое значение приобретало и качество налогового контроля [1].

¹ © Еременко И. Л., 2015

² © Мельникова Е. А., 2015

Необходимо отметить, что подобный механизм налогового администрирования имеет широкую практику применения за рубежом. В современной мировой практике «горизонтальный мониторинг» квалифицируют также как один из видов альтернативных способов предотвращения и разрешения налоговых споров – Alternative dispute resolution (ADR), который применяется более чем в 23 странах мира: США, Великобритании, Австралии, Канаде, Франции, Германии и др. Горизонтальный мониторинг, или, как его еще принято называть, «горизонтальный контроль», пришел из Нидерландов, где существует уже более 10 лет. Он возник как форма поощрения добросовестных налогоплательщиков и представлял, по сути, улучшенные фискальные условия для наиболее крупных из них. В апреле 2005 года в Нидерландах был дан старт пилотному проекту с участием 20 компаний. Фактически все вовлеченные в проект продлили сроки сотрудничества, и линейный мониторинг успешно вышел за рамки пилотного проекта с расширенным составом налогоплательщиков. Сейчас можно уже говорить о том, что налоговый мониторинг приобрел массовый характер [2].

Создание партнерских взаимоотношений между налогоплательщиками и фискальными органами позволило последним своевременно реагировать и предупреждать рискованные операции, которые могли бы привести к нарушению налогового, валютного и другого законодательства. Горизонтальный контроль (мониторинг) предполагает on-line консультирование с налоговым инспектором перед свершением хозяйственных операций, несущих налоговые риски. Эта форма налоговой проверки представляет собой консультационные услуги, однако рекомендации налогового органа, по сути, обязательны к исполнению. Право выражать свое несогласие с мнением налогового органа в судебном порядке остается за налогоплательщиком.

Закономерен вопрос: насколько адаптирован механизм налогового мониторинга к российской действительности? Чем полезен и чем чреват для рядовых налогоплательщиков очередной, казалось бы далекий от действительности декларативный закон, вносящий изменения в Налоговый Кодекс, пестрящий дополнениями и изменениями? В скором времени этим вопросом предстоит задаться многим здравомыслящим налогоплательщикам.

С 01.01.2015 понятие «налоговый мониторинг» закреплено законодательно. Статус новой формы налогового контроля присвоен ему Федеральным законом от 04.11.2014 г. № 348-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового Кодекса РФ» (далее – Закон). Налоговый мониторинг заменит камеральные и выездные налоговые проверки. Исключениями будут являться случаи:

- 1) заявление НДС и акцизов к возмещению из бюджета;
- 2) предоставление уточненной декларации с уменьшением суммы налога к уплате (увеличению убытка);
- 3) проведение повторной выездной проверки вышестоящей инспекцией в порядке контроля за нижестоящей и, наконец,
- 4) невыполнение мотивированного мнения инспекции, полученного в ходе мониторинга.

Каков же порядок взаимодействия, определенный Законом? До проведения налогового мониторинга устанавливается регламент взаимодействия, в котором налогоплательщик:

- раскрывает порядок отражения операций в регистрах учета, а также действующую систему внутреннего контроля за правильностью исчисления и уплаты налогов;
- фиксирует порядок доступа налоговых органов к своим документам и (или) информационным системам.

Если в ходе горизонтального мониторинга выявляются противоречия в сведениях и документах налогоплательщика, ему направляется требование о предоставлении пояснений или внесении изменений в документы. Инспекция также вправе истребовать необходимые документы. Если после рассмотрения пояснений налоговый орган приходит к выводу о неправильном исчислении налогов, он выносит свое мотивированное мнение (термин "мотивированное мнение" закреплен Статьей 105.30.).

Налогоплательщик вправе запросить инспекцию о выдаче мотивированного мнения сам, если у него есть сомнения в правильности исчисления налогов.

Получив мотивированное мнение, налогоплательщик либо соглашается с ним и вносит изменения в свой налоговый учет, либо направляет в инспекцию разногласия. Инспекция передает разногласия в центральный аппарат ФНС России для проведения взаимосогласительной процедуры с участием налогоплательщика и нижестоящей инспекции. По результатам мотивированное мнение инспекции изменяется либо остается прежним и обязательным к исполнению. Выполнение мотивированного мнения снимает риск штрафов и доначислений.

Критерии, которые позволяют компаниям перейти на процедуру расширенного информационного взаимодействия, следующие:

совокупная сумма НДС, акцизов, налога на прибыль и НДС, подлежащих уплате в бюджет за предшествующий календарный год, без учета налогов, подлежащих уплате в связи с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, составляет не менее 300 миллионов рублей;

суммарный объем полученных доходов, по данным годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности организации за предшествующий календарный год, составляет не менее 3 миллиардов рублей;

совокупная стоимость активов, по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности организации на 31 декабря предшествующего календарного года, составляет не менее 3 миллиардов рублей (Пункт 3 статьи 105.26 Налогового кодекса (в ред. Федерального закона от 04.11.2014 № 348-ФЗ) [3]).

По оценке ФНС, под действие закона попадают около 2000 налогоплательщиков. В рамках упомянутого нами пилотного проекта с 2013 г. горизонтальный мониторинг проводится в ОАО «РусГидро», ОАО «Мобильные телесистемы», ОАО «Интер РАО ЕЭСи ОАО «Северсталь» [1].

Компания "Эрнст энд Янг" присоединилась к проекту в качестве эксперта в числе первых четырех компаний в декабре 2012 года. Сотрудники оценивают опыт пилотного проекта как положительный [4]. Бесспорно, гораздо проще и эффективнее общаться с проверяющими в консультационном режиме, когда есть возможность оперативно Компания поделилась с налоговой описанием методов контроля за правильностью расчета отдельных налоговых позиций. Подобный системный подход значительно облегчил взаимодействие: помог снять большое количество вопросов и исключить их из проверки. В то же время даже наличие контролирующих систем не смогло сократить время взаимодействия с проверяющими. На начальном этапе взаимодействия трудозатраты увеличились за счет времени на постановку и отладку взаимодействия в рамках нового режима, что является не только закономерным, но и неизбежным. При этом необходимо понимать, что компания-налогоплательщик приняла решение не предоставлять полный доступ в систему, а ограничиться исключительно дополнительными пояснениями. В этой связи хочется отметить, что регламент, предусмотренный Законом, исключает для налогоплательщика возможность подобного выбора, но предусматривает полное раскрытие сведений об аналитических регистрах налогового учета (п. 6, ст. 105.26 Закона).

Учитывая готовность к новой форме налогового взаимодействия компаний – участников пилотного проекта – и безусловную заинтересованность фискальных органов, полагаем, что судить об оценке эффективности новой формы налогового контроля можно уже сегодня. Пока что речь идет о добровольном выборе налогоплательщика: продолжать выстраивать традиционные взаимоотношения или доверительно (а для кого-то – доверчиво) принять прозвучавшее предложение. Ведь как гласит народная мудрость «...и из замужа выйти можно». Но и для стороны, делающей предложение, не всегда «обещать – значит жениться»... Как бы то ни было, спонтанным решениям тут не место.

Добровольность режима подчеркивается неоднократно, но опыт российского законодательства настоятельно заставляет задуматься о начале широкого внедрения новой формы налогового контроля. Мы можем говорить о широком внедрении инстру-

мента расширенного информационного взаимодействия уже сегодня. С января 2015 года заработала единая информационная база плательщиков НДС, позволяющая отслеживать соответствие сумм налогов, заявленных к вычету каждым поставщиком. Таким образом, организации – плательщики НДС – фактически влились в процедуру электронного обмена. Вскоре налогоплательщик сам будет подавать в налоговые органы, помимо декларации, еще и книгу покупок и продаж с детализацией сделок по контрагентам.

Интересен факт более плотного и живого on-line общения с налоговыми органами в Москве, Татарстане, Московской и Калужской областях, где проводится эксперимент по внедрению новой системы отслеживания контрольно-кассовых операций: данные с чека (сведения по текущей выручке) направляются напрямую в налоговый орган. Пресс-служба Управления Федеральной Налоговой Службы по Москве сообщила, что в рамках эксперимента свыше 1100 единиц контрольно-кассовой техники в Москве подключено к системе, передающей информацию о расчетах в налоговые органы [5].

Насколько эти изменения позитивны для бизнеса, покажет время, но несомненно, что получить реальную выгоду в виде освобождения от налоговых проверок, не потрудившись, будет сложно.

Добросовестному налогоплательщику предстоит потратить значительные усилия и средства на построение эффективной системы контроля и обеспечение высокого качества своей налоговой отчетности. Ведь ни для кого не секрет, что в условиях неоднозначности норм российского законодательства зачастую оправдывает себя индивидуально-ситуативный характер налоговой политики. Это не вина, но беда рядовых налогоплательщиков, поскольку до сегодняшнего дня системные решения в области налогового контроля были им недоступны, неизвестны и дороги. В то же время уместно предположить, что налоговые органы будут проверять не отдельные операции, а модель построения внутреннего контроля в целом. Так, по результатам пилотного проекта уже сформированы некие эталонные системы организации внутреннего учета, которые будут использоваться при налоговом контроле других компаний. В подобных условиях важно иметь четкую, синхронизированную и, очевидно, эффективную систему внутреннего налогового контроля.

Эта необходимость обусловлена нормой ст.105.26 Закона, поскольку предполагает электронный информационный обмен. Пока что выбор остается за налогоплательщиком: предоставлять доступ в свои учетные системы или делиться документами. Сколь долго сохранится подобная позиция – вопрос риторический. Прозрачность деятельности налогоплательщика, безусловно, привлекательное приоритетное направление для законодателя. Есть еще одно обстоятельство, заслуживающее внимания: налогоплательщик принимает решение о присоединении к налоговому мониторингу за полгода, предшествующего году его введения, т. е. до 01.07.2015. Именно к этому моменту по результатам анализа книги покупок и продаж ФНС будет располагать всей необходимой и достаточно детализированной информацией о сделках, заслуживающих особого внимания.

Таким образом, любой хозяйствующий субъект, включая все организации, являющиеся плательщиками НДС, вне зависимости от формы собственности и размера выручки, в ближайшем будущем не избежит проверки системы внутреннего налогового контроля. Стоит ли безучастно ожидать предстоящей проверки или задуматься над качеством своей системы налогового контроля уже сегодня?

Ссылки / Reference

- [1] URL: http://www.nalog.ru/rn77/apply_fts/pretrial/4171938 (дата обращения: 11.02.2015).
- [2] URL: <http://www.nalog-forum.ru/php/content.php?id=773> (дата обращения: 11.02.2015).

- [3] URL: <http://www.rg.ru/2014/11/07/nalogkodeks-dok.html> (дата обращения: 11.02.2015).
- [4] URL: <http://www.pravcons.ru/articles/publ/nalogovyy-monitoring-zakreplen-zakonodatelno> (дата обращения: 11.02.2015).
- [5] URL: <http://www.nalog.ru/rn77/news/smi/5270405> (дата обращения: 11.02.2015).