

Актуальные проблемы развития налоговой системы Российской Федерации
Внутриведомственный контроль в условиях налогового администрирования

Кокин Никита Андреевич

Финансовый университет, Москва, Россия

E-mail: n.kokin@gmail.com

Соавтор: Цихоцкий Ф.Н.

В Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на период 2013 года, одобренных Правительством РФ, приоритетное направление в области налоговой политики определено как создание эффективной налоговой системы, которая призвана обеспечить бюджетную устойчивость в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

В качестве инструмента эффективного функционирования налоговой системы и, следовательно, экономики государства выделяют качественное налоговое администрирование, осуществление которого возложено на ФНС России.

Для обеспечения эффективной работы налоговых органов создана и функционирует система внутриведомственного контроля, или внутреннего аудита.

Существующая схема организации внутреннего аудита состоит из двух уровней контроля:

- первый уровень представлен Федеральной налоговой службой России (в лице работников структурных подразделений центрального аппарата) и межрегиональных инспекций ФНС России по федеральным округам осуществляет контроль за деятельностью межрегиональных инспекций и региональных управлений относительно крупнейшим налогоплательщикам;

- второй уровень представлен региональными управлениями, контролирующими деятельность подведомственных инспекций.

Функции внутреннего контроля возложены на специальные подразделения - отделы контроля налоговых органов.

В Федеральной налоговой службе России, например, над вопросами внутреннего аудита работают два структурных подразделения. Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью, правильностью ведения бухгалтерского и бюджетного учета (финансовый аудит) проводит - Финансовое управление. Контроль за остальными направлениями деятельности налоговых органов осуществляет - Административно-контрольного управления.

И финансовые, и внутренние аудиторы являются поставщиками информации "для внутреннего использования", которая необходима руководству службы и руководству региональных управлений для принятия управленческих решений.

Подробнее остановимся на внутреннем аудите налоговых органов, так как это направление деятельности освещается в бухгалтерской и налоговой литературе не так часто, как финансовый аудит.

По существу, это аудит соответствия требованиям законодательства и внутренним документам ФНС России, или, как его называют в учебниках и статьях по аудиту, комплаенс аудит (от англ. compliance - соответствие).

Проверка налогового органа происходит по следующим основным направлениям:

- соблюдение действующего законодательства;
- рациональность и эффективность деятельности;

- достоверность статистической налоговой отчетности;
- полнота и правильность ведения информационных ресурсов.

Внутриведомственный контроль (или внутренний аудит) налоговых органов - это единая система контроля, организованная в ФНС России, нижестоящих налоговых органов вышестоящими налоговыми органами за деятельностью последних в области соблюдения требований налогового законодательства, нормативных правовых актов (включая ведомственные правовые акты) при выполнении функций и задач, отнесенных к полномочиям данной службы.[1]

В качестве целей внутреннего аудита выделяют:

- выявление недостатков и нарушения в деятельности налогового органа, а также дальнейший анализ их причин;
- осуществления контроля с целью устранения выявленных нарушений;
- изучение фактического состояния функционирования и налогового органа и повышение его эффективности;

Важно отметить, что задачи внутреннего аудита схожи с его целями:

- осуществления контроля за выполнением налоговыми органами требований нормативных правовых актов Российской Федерации, а также внутренних документов Федеральной налоговой службы России при осуществлении налогового администрирования;
- осуществление практической и методологической помощи;
- сбор и анализ информации с целью совершенствования налогового администрирования;
- решение проблемных вопросов, возникающих у налоговых органов при осуществлении налогового администрирования;
- анализ и обобщение положительного опыта работы.

Из аудиторских проверок налоговых органов принято выделять два вида - комплексные проверки (в данном случае речь идет о проверке всех направлений деятельности налогового органа) и тематические (в это случае осуществляется проверка лишь одного из направлений деятельности налогового органа, например, работа по урегулированию задолженности налогоплательщиков).

В то же время, проверки делятся на плановые и внеплановые. При проведении как комплексных, так и тематических аудиторских проверок обычно составляется план на полугодие, который закрепляется приказом вышестоящего налогового органа. В то время как при проведении внеплановых аудиторских проверок необходим отдельный приказ. Как правило, внеплановые проверки проводятся в случаях когда необходим срочный сбор информации для решения какого-нибудь вопроса.

Любая аудиторская проверка в той или иной степени способствует выявлению нарушений нормативных правовых актов (по срокам и порядку применения; в виде нарушения прав налогоплательщиков либо обязанностей налогового органа). Однако претензии к работе налогового органа этим не ограничиваются. В случае, когда налоговый орган при реализации возложенных на него функций не использует предоставленные ему права или не следует рекомендациям службы, это может квалифицироваться не как отдельное нарушение, а как недостаток в работе. В качестве примера можно взять неполное проведение мероприятий налогового контроля при возмещении НДС или непроведение внутриведом-

ментного и междокументного контроля при камеральной проверке деклараций по налогу на прибыль организаций или налогу на имущество.[2]

По результатам проверки, и по выявленным недостаткам и нарушениям, налоговый орган составляет план мероприятий по их устранению. Ход исполнения последнего находится под контролем аудиторов.

Однако анализ практики проведения и итогов аудиторских проверок за последние годы продемонстрировал, что они не всегда приводили к повышению эффективности деятельности налоговых органов.

Такие факторы, как отсутствие рецидивов и снижение количества нарушений; отсутствие (снижение) жалоб налогоплательщиков на работу проверенных управлений и инспекций, а также на действия (бездействие) их должностных лиц; отсутствие аналогичных нарушений, которые должны быть выявлены проверками вышестоящих налоговых органов; отсутствие (сокращение до минимума) претензий со стороны внешних контролеров (органы прокуратуры, Счетная палата и др.), которые проверяют те или иные налоговые органы после внутренних аудиторов, - свидетельствуют о целесообразности использования вышеперечисленных инструментариев и методов аудиторских проверок.[3]

Именно поэтому сегодня деятельность внутренних аудиторов направлена на расширение аналитической составляющей аудиторских проверок: предоставление полномасштабной оценки эффективности деятельности проверяемого налогового органа по всем направлениям, изучение и анализ причин и последствий неэффективной работы, выработку предложений по их устранению, поиск и распространение по системе положительного опыта налогового администрирования.

Сегодня можно выделить четыре формы внутреннего аудита:

- 1) плановые аудиторские проверки внутреннего аудита;
- 2) тематические проверки;
- 3) дистанционный контроль;

4) проверки результатов устранения нарушений и недостатков, которые выявлены аудиторскими проверками внутреннего аудита.

Таким образом, наиболее важной формой контроля, охватывающая все направления налогового администрирования является плановая аудиторская проверка внутреннего аудита. Как уже было сказано, она проводится один раз в два года, а ее продолжительность составляет месяц.

От того насколько тщательно была проведена предпроверочная подготовка, в полной мере зависят результаты итоговой проверки. Предпроверочный этап призван выявить наиболее проблемные места в деятельности налоговых органов; изучить и проанализировать отчетные данные налоговых органов, материалы предыдущих аудиторских проверок, а также результаты рассмотрения жалоб на действия или бездействие налоговых органов и их работников.

Важными сигналами для проведения проверки являются: факты, свидетельствующие о нарушении или несоблюдении налогоплательщиками нормативных правовых актов о налогах и сборах, о некачественном проведении налоговыми органами мероприятий налогового контроля, о результатах анализа сведений, характеризующих показатели финансово-экономической деятельности налогоплательщиков и другие данные. Полученные с учетом вышеперечисленных критериев результаты, помогают проверяемым налоговым органам

нацелиться на более качественный отбор налогоплательщиков для проведения выездных налоговых проверок, а также способствует более эффективному осуществлению мероприятия налогового контроля.[4]

Таким образом, сегодня приоритетным направлением является задача повышения качества организации и проведения ведомственного контроля, повышения уровня квалификации специалистов, которые проводят проверки, а также качество оформления материалов по результатам последних, что в итоге должно обеспечить поступление дополнительных сумм администрируемых доходов во все уровни бюджетов. Выделяется внутриведомственный контроль, а именно с целью проведения повторных проверок налогоплательщиков, а также налоговый аудит как форма последующего налогового контроля за результатами деятельности налоговых органов и досудебного разрешения налоговых споров налоговых органов с налогоплательщиками. С другой стороны, налоговый аудит благодаря прямому общению с налогоплательщиками служит инструментом систематизации информации о разногласиях, при этом он позволяет выделять случаи, причиной которых послужило несовершенство действующего налогового законодательства.

[1] Баталова И.С. Налоговые проверки: проблемы, анализ, решение; 2013. С.52;

[2] Борисов А.Н. Защита прав налогоплательщика при проведении налоговых проверок; практическое пособие, ГроссМедиа. 2012,С. 128;

[3] Золотарева А.И. Налоговое администрирование. Основные итоги реформы; М.: ИЭПП, 2010. С. 786;

[4] Жидкова Е.Ю. Налоги и налогообложение; Эксмо, 2013. С. 300;

Источники и литература

- 1) Баталова И.С. Налоговые проверки: проблемы, анализ, решение; 2013.;
- 2) Борисов А.Н. Защита прав налогоплательщика при проведении налоговых проверок; практическое пособие, ГроссМедиа. 2012.;
- 3) Жидкова Е.Ю. Налоги и налогообложение; Эксмо, 2013.;
- 4) Золотарева А.И. Налоговое администрирование. Основные итоги реформы; М.: ИЭПП, 2010.;

Слова благодарности

Научный руководитель: к.э.н., доцент Липатова И.В.