

АНО ВПО «Российская академия предпринимательства»

На правах рукописи

АРАБОВ РУСТАМ РАШИДОВИЧ

**Совершенствование системы налогового контроля
в условиях современной экономической среды**

Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Диссертация
на соискание ученой степени кандидата экономических наук

Научный руководитель:
доктор экономических наук, профессор
Ахметов Лерик Ахметович

Москва – 2015

Содержание

Введение	3
Глава 1. Научно-теоретические аспекты формирования системы налогового контроля	
1.1. Теоретические основы налогового контроля: понятийный аппарат.....	14
1.2. Развитие прямых и косвенных методов налогового контроля в современных экономических условиях.....	26
1.3. Нетрадиционные формы налогового контроля.....	44
Глава 2. Сущность и особенности налогового контроля в РФ	
2.1. Влияние региональных особенностей на результаты налогового контроля в РФ.....	53
2.2. Методические компоненты налогового контроля в условиях применения риск-ориентированного подхода.....	71
2.3. Взаимодействие органов налоговой и кредитно-финансовой систем по повышению эффективности налогового контроля.....	80
Глава 3. Перспективы повышения эффективности налогового контроля в РФ	
3.1. Формирование национальной системы оценки рисков для повышения качества налогового контроля.....	94
3.2. Адаптация механизмов налогового контроля на основе сотрудничества с финансовыми посредниками.....	105
3.3. Рекомендации по повышению качества налогового контроля в РФ	118
Заключение.....	129
Список использованной литературы.....	133

Введение

Актуальность темы исследования. В настоящее время Россия находится в состоянии одновременного наложения трех кризисов – структурного кризиса, геополитического кризиса и снижающейся стадии обычного делового цикла, что актуализирует задачи по оптимизации фискального и монетарного стимулирования экономики. Существующие проблемы обуславливают необходимость развития новых подходов в практике налогового контроля для создания эффективных каналов взаимодействия бизнеса и власти, оптимизации бюджетно-налоговой системы за счет своевременного поступления налогов в бюджет и снижения размера совокупной неурегулированной задолженности.

По итогам семи месяцев 2014 года совокупная задолженность в бюджетную систему РФ составила 1181,6 млрд. рублей, показав прирост с начала года на 102,3 %. В структуре задолженности более 50% составляет неурегулированная задолженность, 23% – задолженность, приостановленная к взысканию по банкротству, 15% – задолженность, подлежащая взысканию судебными приставами¹. Требуется дополнительное контроля ситуация по незаконному выводу капитала за рубеж, определяемая представителями Банка России² в ежегодном исчислении в объеме 30–35 млрд. долларов США, с использованием схем псевдолегального импорта, покупки финансовых активов у нерезидентов, применением фиктивных расчетов с НДС и пр. Указанная статистика наглядно демонстрирует недостатки существующих процедур налогового контроля в РФ ввиду использования неэффективных административных каналов взаимодействия налоговых органов с налогоплательщиками и отсутствия превентивных методов мониторинга задолженности перед бюджетом.

¹ Прим. автора. Приведена общая информация о структуре задолженности в бюджетную систему РФ [<http://analytic.nalog.ru/portal/index.ru-RU.htm>].

² Прим. автора. Данные были озвучены Первым заместителем председателя Банка России Симаховским А. в ходе совещания с представителями АРБ [<http://www.cbr.ru/>].

Существенным элементом системы налогового контроля в общепринятой практике является возможность использования горизонтального мониторинга на повсеместной основе, образующего социальные и материальные каналы взаимодействия с налогоплательщиками и позволяющего сократить ряд бюрократических процедур по своевременному выявлению налоговых нарушений и преступлений, что в условиях финансовой глобализации экономики нейтрализует основные зоны риска для совершения налоговых правонарушений.

Методическую концепцию налогового контроля развитых стран составляет кластеризация типов и операций налогоплательщиков, позволяющая на ранней стадии выявить схемы ухода от налогообложения, в том числе проведенные через оффшорные зоны, с использованием информации от кредитных и финансовых организаций, путем идентификации новых схем совершения трансграничных операций и соответствующих индикаторов. Все большее распространение за рубежом в последние годы получает риск-ориентированный подход для изучения мотивов и поведения налогоплательщиков и определения вариантов минимизации рисков в системе налогового контроля.

В отечественной практике налогового контроля до сих пор остаются нерешенными проблемы по повышению доверия к налоговым органам со стороны населения и бизнеса, что отражается на качестве используемых инструментов и административных процедур, взаимодействия органов налогового контроля и кредитно-финансовой системы. Возможность решения данных проблем в научно-теоретической и практической плоскости обуславливает необходимость адаптации передовой практики налогового контроля в части внедрения новых стандартов, способов мониторинга операций налогоплательщиков за счет внедрения более эффективных каналов взаимодействия с налогоплательщиками в РФ.

Степень разработанности научной проблемы. Некоторые аспекты теоретических и прикладных проблем дальнейшего развития и совершенств-

вования системы налогового контроля рассмотрены в работах Андросовой Л.Д., Ахметова Л.А., Балабанова В.С., Дадашева А. З., Дробозиной Л.А., Ендовицкого Д.А., Мишустина М.В., Овчинниковой Н.О., Пайзулаева И. Р., Петровой Н.А., Юткиной Т.Ф. и др.

Среди зарубежных авторов, работы которых посвящены вопросам совершенствования процедур налогового контроля и изучения поведения налогоплательщиков с учетом применяемых налоговых режимов, следует выделить работы таких авторов, как: Гордон Дж., Ларсен С., Мартинес-Васкес Дж., Ридер М., Сэндмо А., Тарглер Б., Фельд Л., Филлипс М., Фрей Б., Хайнс Дж., Шмолдерс Г., Штрюмпель Б., Эллингем М., Энгель Е. и др.

Несмотря на сформированную методическую и научно-теоретическую основу налогового контроля, в научных трудах отечественных авторов приведены преимущественно общие подходы к анализу и оценке эффективности используемых контрольных процедур, что не позволяет в полной мере применять их в практической деятельности в условиях существенных различий между группами налогоплательщиков в связи с их отраслевыми и региональными особенностями и особенностями мотивации поведения и пр.

В отечественных исследованиях отсутствуют адаптированные к зарубежной практике подходы, позволяющие выявить источники повышения налоговых рисков; практические предложения по повышению качества налогового администрирования налогоплательщиков с учетом особенностей налогоплательщиков и регионального развития.

К числу непроработанных следует также отнести вопросы качественного взаимодействия органов налогового контроля и кредитно-финансовой системы, как на уровне общеметодических подходов, так и на уровне практической идентификации деятельности налогоплательщиков.

Перечень указанных проблем обуславливает необходимость их тщательной проработки с учетом вопросов, связанных с анализом наиболее перспективных форм совершенствования налогового контроля в современных экономических условиях в РФ, что также обуславливает актуальность проводимого исследования.

Цель диссертационного исследования состоит в необходимости совершенствования научно-теоретических и практических подходов в системе налогового контроля в условиях современной экономической среды для повышения качества налогового администрирования и мониторинга различных групп налогоплательщиков, усиления их налоговых стимулов и повышения прозрачности используемых превентивных процедур с учетом адаптации передового инструментария и позитивной зарубежной практики в организации налогового контроля.

В целях реализации поставленных целей в настоящем исследовании решались следующие **задачи**:

- дать определение научно-теоретическое значение налогового контроля в государстве;
- обосновать необходимость использования прямых и косвенных методов налогового контроля в целях пресечения деятельности по уклонению от уплаты налогов;
- раскрыть преимущества использования горизонтального мониторинга в целях оптимизации взаимодействия налогоплательщиков и органов налогового контроля;
- показать значение риск-ориентированного подхода в процедурах налогового контроля;
- определить основные критерии, влияющие на качество налогового контроля в государстве, и структурировать информационные источники, используемые кредитно-финансовыми и налоговыми органами для выявления схем уклонения от уплаты налогов с использованием дистанционных финансовых транзакций;

- разработать рекомендации для внедрения предложенной национальной системы оценки рисков с учетом формализации ее экономической сущности, задач и схемы функционирования в целях повышения качества налогового контроля в РФ;

- предложить рекомендации по внедрению превентивных процедур по прекращению деятельности компаний нарушителей налоговой дисциплины, дифференцированию классов и типов налогоплательщиков для установления степени присущего им риска и повышения налогового менталитета и морали.

Объектом исследования являются теоретические и методические подходы в организации налогового контроля для повышения качества администрирования и мониторинга различных групп налогоплательщиков и внедрения новых методов на практике.

Предметом исследования выступает система налогового контроля РФ в современной экономической среде.

Теоретической и методологической базой исследования являются работы отечественных ученых и специалистов по проблемам развития и совершенствования налогового контроля в условиях существующих задач по развитию налоговой и бюджетной политики РФ. Значительный вклад в решение вопросов повышения качества налогового контроля внесли зарубежные авторы в части научно-практических предложений по совершенствованию подходов в администрировании и мониторинге; создания горизонтальных связей между налоговыми органами и налогоплательщиками в рамках координации их взаимодействия и повышения налоговых стимулов. Методологической базой исследования являются положения, методы и подходы системного, ситуационного, сравнительного, финансового, экономического и статистического анализа.

Информационная база исследования основана на использовании статистических данных: Федеральной налоговой службы РФ, Федеральной службы государственной статистики, отраслевой статистики (Росстат), Министерств финансов, экономического развития и других министерств и ведомств Российской Федерации, ресурсов глобальной информационной сети Интернет, материалов обследований независимых и зарубежных консалтинговых компаний, собственных прикладных исследований.

При проведении исследования автор руководствовался общепризнанными принципами научного подхода, а также собственными результатами по обобщению и систематизации теоретического и прикладного инструментария по совершенствованию системы налогового контроля в экономике страны.

Работа выполнена в соответствии с паспортом специальности ВАК 08.00.10. – «Финансы, денежное обращение и кредит». Область исследования соответствует специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит», п.2.22. Институциональные основы развития государственного финансового мониторинга и контроля; п. 2.23. Государственный контроль налоговых правонарушений.

Научная новизна диссертационной работы заключается в обосновании подходов, рекомендаций и практических предложений по совершенствованию системы налогового контроля в современных экономических условиях, в развитии и систематизации нового инструментария при решении проблем взаимодействия налоговых органов и различных групп налогоплательщиков в РФ.

Автором на защиту выносятся следующие результаты, определяющие **научную новизну исследования:**

1. **Раскрыто** значение налогового контроля, объединяющее его составные элементы в системе финансового контроля в государстве, обоснованы особенности его реализации при выполнении функций пресечения незаконного оборота капитала, формализации схем уклонения от уплаты налогов

на основе изучения социальных и психологических характеристик налогоплательщиков и их последующей кластеризации в условиях создания его фундаментальных принципов в государстве. Уточнено значение влияния налоговой морали и налогового менталитета на поведение налогоплательщиков, обуславливающего различия в принципах и подходах используемых аналитических процедур для групп с разным уровнем доходов, образования, типа занятости, демографическими признаками, что в конечном итоге образует новые формы налогового контроля, используемые в качестве фискального инструмента в государственных целях.

2. **Структурированы** прямые и косвенные методы налогового контроля и обоснованы ограничения в их практическом использовании при отсутствии или недостаточно высоком уровне налоговой морали в государстве. Установлено, что в целях повышения достоверности результатов налогового контроля целесообразно использовать смешанные (гибридные) подходы, что компенсирует снижение статистических погрешностей и возможных ошибок при кластеризации налогоплательщиков и делает необходимым внедрение его нетрадиционных форм – горизонтального мониторинга в рамках систематического наблюдения за поведением субъектов.

3. **Установлены** особенности внедрения процедур горизонтального мониторинга на основе использования доверительных отношений между налогоплательщиками и налоговыми органами, что позволяет выявлять налоговый риск на раннем этапе его возникновения с учетом последующего прогнозирования схем ухода от уплаты налогов, применять данный опыт в смежных направлениях финансовой или экономической деятельности государства на уровне децентрализованного надзора. Раскрыты преимущества горизонтального мониторинга по сравнению со стандартными процедурами налогового контроля, заключающиеся в возможности получения налогоплательщиком предварительной информации о последствиях той или иной сделки с целью снижения налоговых рисков и количества обязательных аудиторских проверок.

4. **Обосновано**, что риск-ориентированный подход в налоговом контроле представляет собой структурированный процесс, направленный на систематическое выявление и анализ рисков с целью последующего определения вариантов их минимизации и устранения. Его практическое использование обусловлено в случаях: различий в бизнес-процессах налоговых проверок и используемых ресурсах налогового органа, которые могут существенно повлиять на его способность справиться со всеми выявленными рисками; различий в позициях государственных органов и структур по конкретным изменениям налогового законодательства; недостаточности навыков персонала в системе налогового контроля, что может оказывать влияние на борьбу с крупными налоговыми рисками.

5. **Раскрыты** основные критерии, влияющие на качество налогового контроля в государстве: зона риска, сегментация налогоплательщиков, поведение налогоплательщика. Установлено, что необходимо использовать различные информационные источники, включающие: мониторинг внешних событий, общественные информационные ресурсы, информацию третьих лиц, случайные проверки, крупные отраслевые исследования, сигналы рынка, информацию о налогоплательщиках, вовлеченных в схему уклонения от уплаты налогов посредством использования дистанционных финансовых транзакций. С учетом чего разработаны точечные индикаторы, позволяющие на ранней стадии выявлять компании с высоким риском вовлечения в схемы уклонения от уплаты налогов, для создания системы раннего предупреждения рисков и обмена информацией между кредитно-финансовыми институтами и налоговыми органами.

6. **Обоснована** экономическая сущность предложенной национальной системы оценки рисков в целях налогового контроля НСОП/НК – как организованной и систематизированной программы работ по выявлению и оценке источников и методов идентификации и классификации рисков, возникающих вследствие уклонения от процедур налогового контроля, а также по выявлению недостатков в существующих процедурах налогового

администрирования и мониторинга деятельности налогоплательщиков, которые оказывают прямое и косвенное влияние на качество реализуемых мероприятий. Доказано, что НСОП/НК, являясь процессом, встроенным в систему налогового контроля, позволяет решать задачи в части: уточнения характера и масштабов налоговых нарушений, устранения недостатков уже существующих мер по борьбе с теневым бизнесом в разрезе отраслевых и региональных сегментов рынка, выявления характерных особенностей крупных налогоплательщиков, деятельность которых может нанести реальный ущерб экономике. Разработана схема функционирования НСОП/НК, где выделены ключевые участники, процесс сбора и обобщения информации о рисках и основные процедуры по ее систематизации в целях совершенствования практики налогового контроля в стране.

7. **Предложены** рекомендации по совершенствованию налогового контроля в РФ, практическое применение которых будет способствовать решению некоторых следующих проблем: устранения компаний-однодневок, участвующих в процедурах уклонения от уплаты налогов; практики трансфертного ценообразования в части определения понятий «рыночные операции», «рыночные цены», отклонение от которых и является индикатором, свидетельствующим о фиктивности сделок; внедрения схем горизонтального мониторинга деятельности крупных налогоплательщиков, что позволит повысить качество администрирования и снизит расходы на его проведение в части повторных запросов информации, применения налоговых санкций, соотношения с проверками по трансфертному ценообразованию и пр.; повышения налогового менталитета и налоговой морали среди налогоплательщиков с учетом разработки дифференцированных подходов к разным классам налогоплательщиков с целью создания стимулирующих эффектов.

Теоретическая значимость диссертации заключается в том, что разработанные в процессе исследования теоретико-методологические положения могут быть использованы для выполнения дальнейших научно-теоретических и прикладных исследований и разработок в области развития и совершенствования отечественной практики налогового контроля в РФ, при решении задач оптимизации налогового администрирования на региональном уровне и в масштабе страны в целом. Результаты исследования могут быть использованы в преподавании учебных курсов: «Налоговый контроль», «Основы налогового администрирования и мониторинга в РФ и зарубежной практике», «Особенности налогового законодательства и практики его регулирования в РФ» и др. в высших учебных заведениях.

Практическое значение исследования определяется результатами и выводами, которые могут быть использованы для разработки концептуальных предложений по повышению качества налогового контроля и дифференцированных подходов к разным классам налогоплательщиков с целью формирования стимулирующих эффектов и повышения уровня налоговой морали.

В практическом плане, сделанные в процессе исследования выводы позволяют решать проблемы соотношения и совмещения различных мероприятий налогового контроля в рамках используемого режима налогового мониторинга; реализовать возможности по использованию риск-ориентированного подхода для систематического выявления и анализа рисков, изучения поведения налогоплательщиков; провести мероприятия по совершенствованию действующего законодательства и нормативно-правовой базы.

Результаты диссертационного исследования используются в преподавании профильных дисциплин на кафедре «Финансы, кредит и страхование» Российской академии предпринимательства.

Апробация и внедрение результатов исследования. Выводы и рекомендации, изложенные в диссертации, по вопросам совершенствования системы налогового контроля обсуждались на научно-практических конференциях, а также прошли апробацию и были внедрены в практической деятельности Межрайонной Инспекции ФНС России №3 по Московской области, Межрайонной Инспекции ФНС России №14 по Московской области, Инспекции ФНС России по г.Красногорск, что подтверждено соответствующими актами о внедрении.

По теме диссертационной работы опубликовано 7 печатных работ, общим объемом 2,8 п. л., в том числе авторских – 2,6 п. л., из которых 6 работ опубликованы в научных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ.

Структура диссертационного исследования определена целью, задачами и логикой изложения работы. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы. Работа иллюстрирована таблицами и рисунками.

Глава 1. Научно-теоретические аспекты формирования системы налогового контроля

1.1. Теоретические основы налогового контроля: понятийный аппарат

Налоговый контроль имеет важное значение для экономик стран мира. Тем не менее в основе контрольной деятельности лежит необходимость изучения причин данного явления и измерения его последствий в государственном масштабе. Полагаем, что именно эти явления и должны стать предметом пристального изучения на современном этапе развития налогового контроля.

Что же представляет собой термин «налоговый контроль»? В отечественной экономической теории и в законодательстве до сих пор допускается смешение форм, методов и видов налогового контроля. Так, в опубликованных работах предварительный, текущий и последующий контроль рассматриваются либо как формы, либо как виды или типы контроля [38, 41, 45, 50, 56, 68]. Подобные терминологические расхождения характерны и для толкования таких понятий, как «документальный» и «фактический контроль». В интерпретации разных ученых ревизия, обследование и тематическая проверка являются методами, видами либо формами контроля [36, 92].

Налоговый контроль пронизывает все сферы общественной жизни, в которых функционируют хозяйствующие субъекты, получающие доходы от своей деятельности.

В научной литературе отмечается, что современный уровень развития общественных отношений в сфере налогообложения и постоянное совершенствование налогового регулирования предполагают необходимость научного анализа происходящих правовых преобразований и осмысления тех организационно-правовых механизмов, которые используются государством для реализации своих интересов при осуществлении налоговых изъятий [26].

Во многих научных работах термины «контроль» и «надзор» употребляются как синонимы, хотя данная точка зрения довольно противоречива [95, с.15]. Некоторые авторы разделяют понятие «налоговый контроль» в узком и

широком смысле. Например, Нестеров Г.Г. [71] считает, что в широком смысле понятие «налоговый контроль» охватывает все сферы деятельности уполномоченных органов (государственная регистрация налогоплательщиков, налоговый учет, налоговые проверки, а также сферы деятельности контролируемых субъектов, связанные с уплатой налогов). В то время как в узком смысле – налоговый контроль представляет собой непосредственно проведение проверок уполномоченными органами.

В отечественной литературе также нет единого мнения о сущности форм и методов налогового контроля. Некоторые ученые не разделяют формы и методы налогового контроля, отождествляя их с финансовым контролем. Предварительный, текущий и последующий контроль рассматриваются либо как формы, либо как виды или типы финансового контроля. Так, Крохина Ю.А. отмечает, что «традиционно выделяются следующие формы финансового контроля: предварительный, текущий и последующий» [103].

Грачева Е.Ю., Ивлиева М.Ф., Соколова Э.Д. указывают на то, что финансовый контроль направлен на проверку не только законности, но и целесообразности действий в области образования (применительно к налоговому контролю) денежных средств [37].

К специфике осуществления финансового контроля можно отнести наличие особых условий, необходимых для проведения финансового контроля:

- в процессе исполнения планов (это условие выделяет в своем определении финансового контроля Малеин Н.С.) [61];
- с применением особых методов (такая формулировка встречается в совместной работе Дробозиной Л.А., Окуновой Л.П. и Андросовой Л.Д.) [105];
- с использованием специфических организационных форм и методов (представителями данного подхода являются, например, Козырин А.Н., Мандрица В.М., Голубятников С.П., Родионова В.М. и др. [104, 98]);
- осуществляется во всех сферах общественного воспроизводственного процесса и сопровождает весь процесс движения денежных фондов, включая

и стадию осмысления финансовых результатов (эта позиция представлена в совместной работе Романовского М.В., Врублевской О.В. и Сабанти Б.М. [106].

Долгое время под финансовым контролем понимали деятельность, связанную с проверкой учетных записей и наблюдением за полнотой поступления государственных доходов. Однако постепенно это понятие стало трактоваться более широко [92].

Современное толкование понятия «финансовый контроль» отличают многоплановость его целей и многогранность задач. В настоящее время финансовый контроль – это не только проверка правильности ведения финансовой документации, соблюдения финансово-хозяйственного законодательства, выявление нарушений финансовой дисциплины. Это, прежде всего, важнейшая функция управления финансовыми, а через них и экономическими процессами, имеющая специальную целевую направленность, определенное содержание и специфические способы осуществления.

В качестве небольшого отступления лишь отметим, что контроль в финансовой сфере – неотъемлемая часть системы регулирования и надзора во всем мире, однако в каждой стране он имеет свои особенности и разновидности.

Представленная на рисунке 1 схема организации контроля, в том числе, за экономическими субъектами, сложившаяся в России, с нашей точки зрения, наиболее объективно отражает многоступенчатость и иерархичность механизма, в том числе, государственного финансового контроля.

Финансовый контроль в Российской Федерации включает: контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ [14].

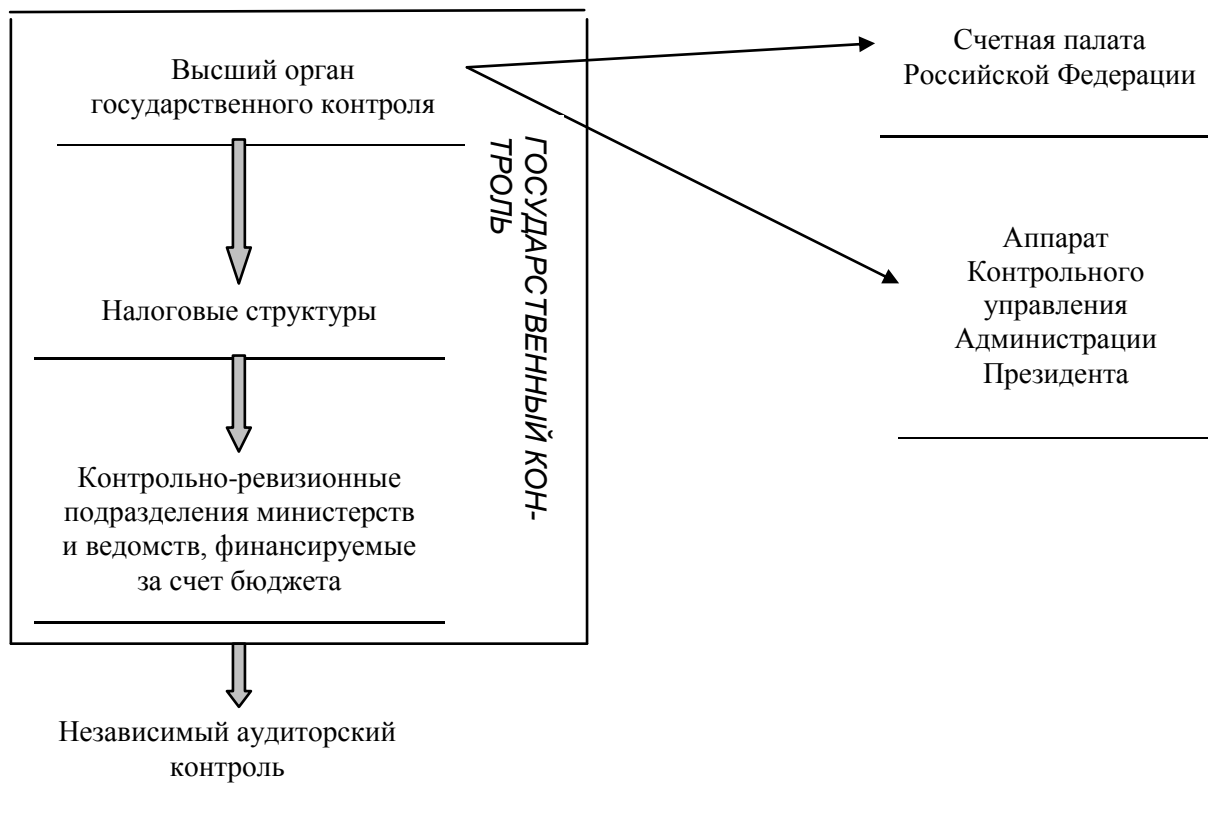


Рис. 1. Традиционная схема организации финансового контроля в Российской Федерации

Важно учитывать, что финансовый контроль в зависимости от объекта контроля, организации его осуществления подразделяется на государственный, ведомственный и вневедомственный. Классификация видов финансового контроля, наиболее полно отражающая его разновидности в РФ, представлена на рис. 2.

В то же время нельзя не учитывать, что любая классификация – лишь методический инструмент, отражающий взаимосвязь контрольных и надзорных функций в государстве, отвечающих за состояние финансовой сферы. Много современных научных работ ученых и специалистов-практиков посвящено выбору наиболее удачных форм классификации, при этом некоторые из них не содержат подробного описания налогового контроля как составной части финансового контроля.

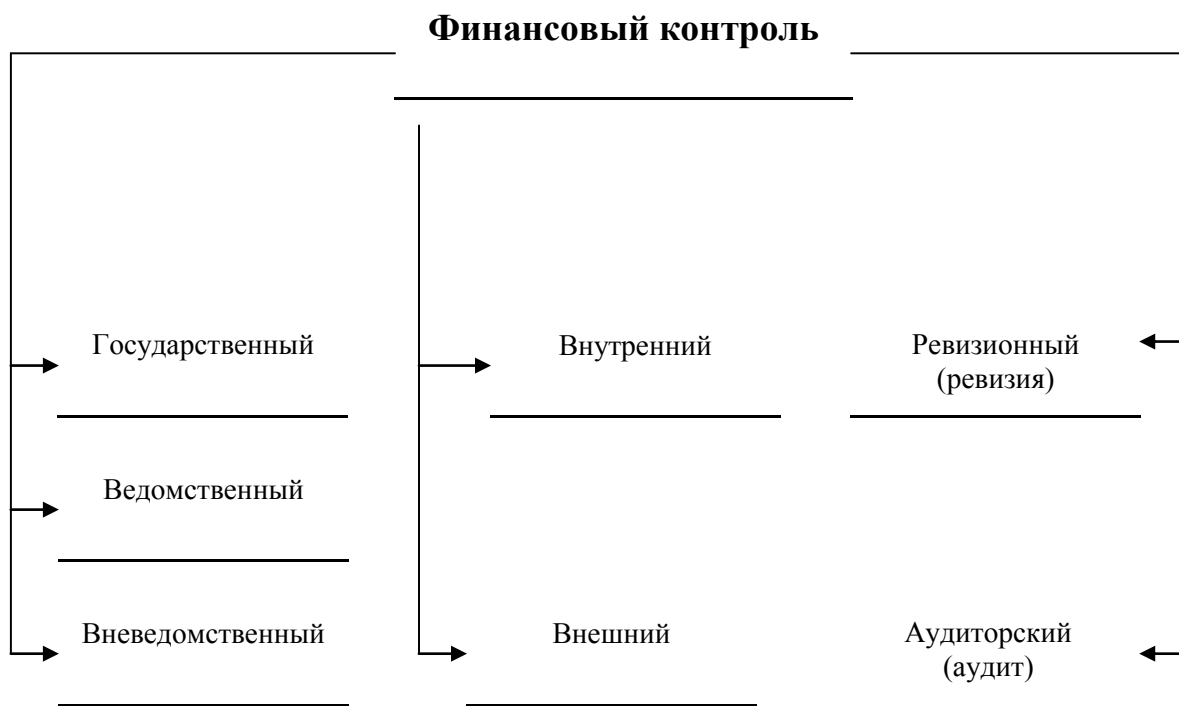


Рис 2. Классификация видов финансового контроля в современной практике

В зарубежной научной литературе [136, 138, 160, 162] значение «налогового контроля», в узком смысле, связывают с возможностью выполнения функций по сбору обязательных фискальных платежей. В широком понимании – задача налогового контроля как составной части финансового контроля в государстве связана с возможностью обеспечивать надзорные функции за состоянием налоговой системы в государстве и пресекать незаконный оборот капитала, что отчасти сближает его конструкцию с задачей финансового контроля в целом. Кроме того, внимание зарубежных специалистов в научно-теоретическом изучении налогового контроля связано не только с надзорной, но и превентивной формой контрольных процедур с учетом возможности изучения социального и психологического эффектов уклонения от уплаты налогов. Массовый оппортунизм налогоплательщиков деструктивно влияет не только на сферу налогообложения, но и в целом на все сферы жизнедеятельности общества, экономики и государства, что является существенной угрозой для экономической и национальной безопасности страны.

Очень часто оппортунистическое поведение налогоплательщиков ассоциируют с их девиантным поведением [102], под которым традиционно понимается «поведение, отклоняющееся от общепринятых норм и нарушающее социальное поведение людей и групп, воспринимаемое предосудительным с позиций превалирующих ценностей». Майбуров И. А. указывает на то, что в данном определении очень важен фактор предосудительности с позиций превалирующих ценностей [60]. Этот фактор рельефно проявляется в обществах, имеющих правильно сформированную налоговую культуру и устойчивые ценности налоговой морали. Яркий пример тому – скандинавские страны, где размер теневого сектора варьируется в пределах 10–15% от ВВП. Для такой общественной среды, осуждающей уклонение от налогов, отождествление оппортунизма и девиантности видится вполне оправданным. Применительно к странам, где нормой поведения значительной части налогоплательщиков является уклонение тем или иным способом от налогов, отождествление оппортунизма и девиантности видится преждевременным. К таким странам прежде всего относятся развивающиеся экономики мира, включая и Россию. В нашей стране проблема уклонения от уплаты налогов не воспринимается обществом как модель дивиантного поведения, поскольку отсутствует понятие «налоговой морали» как таковое.

Существующие причины уклонения от уплаты налогов в каждой стране также носят сугубо индивидуальный характер, однако на этот счет сформировано немало налоговых теорий, описывающих причины такого поведения в обществе [35].

Одним из основоположников налоговой теории, объясняющей феномен уклонения от уплаты налогов, являлся Беккером. Еще в конце 60-х годов он сделал одну из первых попыток объяснить штрафы за совершение налоговых преступлений, утверждая, что штраф является ценой, соразмерной убытку, понесенному государством. Чем выше убыток, тем выше должен быть штраф – по принципу соразмерности [121]. В современных исследованиях данный вывод интерпретирован несколько иначе: «чем выше штраф, тем более он

действенен с психологической точки зрения и тем ниже вероятность совершения противоправных действий» [134]. Полагаем, что и стимул к совершению этих действий будет соразмерно выше ожидаемой выгоды от уклонения от уплаты налогов. Научный интерес представляют также работы Эллингема и Сэндмо [118]. Авторы провели изучение различных подходов к уклонению от уплаты налогов с позиции изучения выбора рискованной альтернативы. Их выводы заключались в том, что риск от совершения налоговых нарушений всегда обусловлен альтернативой выгоды. При этом выгода может также обуславливать предпочтения в совершении того или иного преступления или нарушения. Таким образом, авторам удалось не только вывести шкалу соответствия наказаний от возможных выгод, но и объяснить причины почему многие формы налогового контроля слабо работают или вовсе не эффективны.

Не менее важными оказались теоретические исследования [117, 156, 159, 123], посвященные анализу соответствия личных доходов индивидуумов и предельной ставки налога как одному из факторов, объясняющих природу преступлений, связанных с уклонением от уплаты налогов. В этих исследованиях удалось вывести зависимость предельного размера доходов от ставки налога, которая может являться не обременительной для плательщика. В противном случае происходит эффект уклонения и неуплаты налогов. Однако даже низкие ставки налога не являются стимулом для их уплаты, равно как и размер наказания.

Например, Альм, Мак Клелланд и Шульц [119, 126] утверждают, что довольно низкий уровень штрафов не является гарантией их уплаты даже при наличии постоянного налогового контроля. Кроме того, эмпирические данные о влиянии налогов и штрафов за уклонение от их уплаты свидетельствуют о существенном влиянии на данный процесс теневой экономики. Чем выше в стране уровень теневой экономики, тем выше количество налоговых преступлений, даже при наличии эффективных мер налогового контроля. Принимая во внимание работы некоторых авторов [126], исследовавших фе-

номен теневой экономики с точки зрения влияния на эффективность налогового контроля, можно сделать вывод о необходимости изучения по меньшей мере некоторых групп населения и бизнеса, деятельность которых не является законной либо доходы которых нельзя признать в полной мере легальными. Вместе с тем именно эти работы положили начало проведению междисциплинарных исследований в области положительного эффекта налогового контроля, по крайней мере для части группы доходов населения.

Швейцарскими учеными Фреем и Фельдом [132] установлено положительное влияние налоговых наказаний в виде штрафов и пеней, однако положительный эффект налогового контроля не был найден. Мартинес-Васкес и Ридер [143] в своем докладе даже привели доказательства тому, что усилия органов власти в США по стабилизации режима уклонения от уплаты налогов не только не принесли ожидаемых результатов, но позволили усомниться в уже предпринятых реформах. Как следует из доказательной базы, в тех штатах, где налоговый климат был мягче и бизнес чувствовал защиту со стороны государства, налоговые поступления даже при отсутствии постоянных контрольных процедур были значительно выше. Следовательно, как таковые налоговые послабления без наличия благоприятной среды не являются залогом успешной собираемости платежей, происходит своего рода перекомпенсация одних выгод другими, меняются приоритеты бизнеса и населения.

Появление во всем мире налоговых оффшоров и зон благоприятного налогового климата также произошло под влиянием налогового поведения граждан и бизнеса. Концентрация капитала в этих зонах значительно превосходит другие юрисдикции именно по причине нивелирования психологического и морального риска, вследствие снижения процедур налогового контроля.

Фрей вполне справедливо утверждал [131], что результаты соблюдения налогового законодательства от внутренней мотивация платить налоги связан с наличием морального риска, который напрямую влияет на мотивацию налогоплательщика. Суть данного феномена состоит в том, что высокая ин-

тенсивность налогового контроля воспринимается налогоплательщиком как угроза вторжения в его частную жизнь. В связи с чем автор обращает внимание на необходимость выстраивания социальных контрактов населения и бизнеса с властью, под которыми понимаются прежде всего возможные выгоды от сотрудничества в виде получения дополнительных привилегий в будущем. На первый взгляд, такие выводы нам не кажутся неоднозначными, логично выстроенная налоговая политика по стимулированию налоговых поступлений в обмен на будущие блага является вполне оправданной платой за возможность своевременно получать доходы в бюджет, однако, с другой стороны, здесь важна последовательность реформ и налоговых стимулов, реально отражающая вклад бизнеса и населения в благополучие страны. Пока лишь скандинавским странам удалось реализовать подобные социальные контракты, стимулирующие к выплате высоких налогов в обмен на социальные привилегии и грамотно выстроенную социальную и налоговую политику.

Труды некоторых зарубежных ученых 50–70-х гг. прошлого столетия были сосредоточены на изучении понятий «налоговая мораль» и «налоговый менталитет», развитие которых в дальнейшем позволили объединить исследования по направлениям психологии и экономики в рамках междисциплинарных работ [118].

Опираясь на работы Шмолдерса [154], можно охарактеризовать налоговый менталитет, как отношение налогоплательщиков к их налоговому бремени. Штрюмпель [157], впервые описав термин «налоговый менталитет», характеризует его как готовность человека к уплате налога. Льюис [142] рассматривал налоговый менталитет как положительное или отрицательное отношение к уклонению от уплаты налогов, используя метод обследования. Льюис обнаружил, что налоговый менталитет отличается на страновом уровне – по социальным характеристикам страны, демографической ситуации и пр.

Несмотря на эти многообещающие исследования в области налоговой морали, до сих пор не получены объективные доказательства и модели рационального поведения налогоплательщика с учетом реагирования на возможные санкции или штрафы. В более современных работах наличие налогового менталитета связывают в основном с уровнем доверия к государственным и фискальным органам. Например, как считает Филлипс [151], если граждане не доверяют своему президенту, налоговый менталитет будет постоянно снижаться, равно как и мотивация к уплате обязательных взносов и платежей. Такая «защитная» реакция выражается не только в занижении доходов в налоговых декларациях, но и в более изощренных схемах ухода от уплаты налоговых платежей. Теория Филлипса также проливает свет и на причины возникновения экономических кризисов в государстве из-за резкого снижения доверия к власти и, как следствие, доверия к фискальной политике государства, что оказывает непосредственное влияние и на процедуры налогового контроля. Капитал, утекающий за рубеж, не может не отражаться на экономической ситуации в стране, эта тенденция демонстрирует недоверие бизнеса и населения к власти.

Тарглер [160] утверждал, что существуют три ключевых фактора для понимания налоговой морали: (1) моральные устои и правила в обществе, настроения масс; (2) справедливость налогового бремени, поскольку бедные слои не должны платить за богатых; (3) отношения между налогоплательщиками и правительством (доверие масс). Как только один из этих факторов становится труднодостижим, возникает конфликт и происходит снижение налоговой морали в обществе, исчезает лояльность и понимание важности фискальной нагрузки. Существенным «раздражающим» фактором может выступать и резкое повышение налогов на фоне общеэкономической ситуации в стране, когда бюджетный дефицит покрывается за счет увеличения налоговой нагрузки в государстве.

Эллингем концептуально обосновал идеи налоговой нагрузки с точки зрения субъективного ощущения для разных групп налогоплательщиков и

подчеркнул важность отношения государства к проблемам введения норм налогового законодательства. По мнению автора, ключ к объяснению причин неуплаты налогов нужно искать в психологической сфере ценностей и установок, поэтому формирование «налогового менталитета» во многом связано с ощущением социальной политики в государстве, заботе о ее гражданах и их поддержке. Однако именно Эллингом впервые ввел понятие «налоговой морали» по отношению к плательщикам с точки зрения двух абсолютно не взаимосвязанных категорий – обязанности оплаты налога и уклонения от уплаты налога. Его многочисленные исследования позволили получить довольно интересные выводы о влиянии налоговой морали и налогового менталитета на существующий размер доходов населения. В странах, где доход превышает средний уровень, значительно ниже количество случаев уклонения от уплаты налогов и сам налог воспринимается индивидуумами не как дополнительная нагрузка, а как источник перераспределения благ в обществе.

Именно поэтому многие ученые и экономисты, занимавшиеся в разное время изучением причин неуплаты налогов и возможные рычаги налогового контроля, практически единогласно их связывали с общеэкономическим и социальным уровнем развития государства. Нельзя заставить платить налоги при отсутствии социальных стимулов, что и составляет основу налоговой морали. Формирование основы налогового менталитета также тесно связано с принципами и подходами, определенными для групп населения с разным уровнем доходов, образования и типа занятости, что в конечном итоге, образует формы налогового контроля, используемого в качестве инструмента осуществления эффективной фискальной политики государства.

Однако, принимая во внимание большое количество эмпирических работ, посвященных исследованию причин снижения налоговой морали, считаем, что одной из них выступает низкое доверие к государственным органам и власти, о чем было сказано выше. Недоверие со стороны населения, безусловно, является ключевой причиной неуплаты налогов, однако это лишь очевидные факторы, лежащие на поверхности, а косвенные – заключа-

ются в ухудшении демографической ситуации в стране, в снижении качества налогового и бизнес-климата, в повышении доли трудовой миграции в страны с более благоприятным налоговым режимом. В конечном счете и бегство капитала связано именно с ростом недоверия к государственной политике.

Не меньший интерес в вопросах качества и механизмов реализации налогового контроля в связи с недостаточно высоким уровнем налоговой морали и менталитета представляют исследования отчетности в части демографических характеристик налогоплательщиков. К демографическим контрольным переменным относятся: возраст, пол, семейное положение, наличие детей и доход на душу населения, а также страна налогоплательщика как налогового резидента.

Эмпирические исследования показали, что возраст налогоплательщика положительно коррелирует с возможностью соблюдения налогового законодательства в обществе [152]. Наличие устойчивых семейных связей, а также детей, служит благоприятным фактором, указывающим на стабильность налогового менталитета. При этом, как показывают исследования, гендерный признак в совокупности с уровнем образования служит важнейшим индикатором, указывающим на наличие высокого налогового менталитета. Напротив, отсутствие образования, низкая финансовая грамотность являются важнейшим сигналом для фискальных органов к тому, что необходима проверка доходов – в этом сегменте, как правило, сосредоточены группы с высокой финансовой нагрузкой из-за взаимовлияния уже перечисленных факторов.

Итак, мы подошли к очень важному выводу, что ввиду существования таких явлений, как налоговый менталитет и налоговая мораль, принципы и подходы, образующие структуру налогового контроля в государстве, должны быть строго дифференцированы и учитывать необходимость повышения налоговой нагрузки на определенные группы налогоплательщиков. В противном случае эффективность налогового контроля будет постоянно снижаться наряду со снижением доверия населения и бизнеса к фискальной политике, проводимой государством.

1.2. Развитие прямых и косвенных методов налогового контроля в современных экономических условиях

Формализация налогового контроля в разные периоды времени всегда была обусловлена необходимостью выявления нарушений и преступлений, связанных с обращением денежных средств, ввиду ухода от уплаты налогов. Современная концепция налогового контроля осталась прежней и связана с выявлением основных факторов, способствующих указанной выше деятельности. На межстрановом уровне существует большое количество стандартов и процедур, регулирующих возможности по их выявлению. К основным факторам, стимулирующим уход от уплаты налогов, можно отнести:

- наличие денежных инструментов, таких как векселя, дорожные чеки, акции на предъявителя, банковские чеки, позволяющие получать выплаты в наличной форме;

- существование теневой экономики;

- низкую степень использования безналичных платежей физ. лицами при оплате за товары и услуги;

- неофициальные доходы населения, получаемые и хранящиеся в наличной форме;

- развитие электронных каналов платежей и дистанционных интернет-технологий.

Рост использования наличных денег при проведении расчетов, а также в ведении хозяйственной деятельности ведет к таким негативным последствиям, как:

- уменьшение поступления денежных средств в государственный бюджет в связи с сокращением налогооблагаемой базы;

- изменение структуры денежной массы государства в пользу наличных денег, что значительно осложняет планирование и регулирование процессов, происходящих в экономике страны, и как результат – подрыв экономической стабильности и социального благополучия государства;

- рост теневой экономики и развитие серого рынка, т.к. осуществление контроля наличных денег значительно затруднено;

- увеличение риска возникновения незаконных «центров» по использованию схем ухода от обязательного налогообложения, что создает угрозу экономической безопасности страны.

В рамках реализации необходимых мер по противодействию уклонению от уплаты налогов во многих зарубежных государствах разработаны и используются на государственном уровне:

- Системы по идентификации клиентов – субъектов хозяйствования и физических лиц, совершающих финансовые операции в наличной форме. Идентификация физических лиц предполагает установление следующих сведений: фамилия, имя, отчество, данные документов, подтверждающих личность (для граждан-резидентов и граждан-нерезидентов – данные паспорта, для лиц без гражданства и беженцев – сведения из вида на жительство, миграционных карт), адрес места жительства либо места пребывания.

Идентификация юридических лиц предполагает установление наименования организации, правовой формы организации (ОАО, ЗАО, ООО, ЧП, и т.п.), идентификационного номера налогоплательщика, места государственной регистрации и места фактического нахождения.

- Критерии подозрительности и пороговые величины, в соответствии с которыми происходит оценка совершаемых финансовых операций с точки зрения налогового контроля.

Вместе с тем стоит отметить, что в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, включая государства расположенные на постсоветском пространстве, использование наличных денежных средств в противоправной деятельности более распространено, нежели использование денежных инструментов [57, 58]. Это может быть связано с тем, что, с одной стороны, оборот денежных инструментов (векселей, акций на предъявителя, дорожных чеков, банковских чеков и т.п.) в этих странах существенно ограничен либо вообще запрещен законодательством (например, в Узбекистане

эмиссия ценных бумаг на предъявителя запрещена). С другой стороны, использование денежных инструментов не получило столь широкой популярности в странах постсоветского пространства в силу ряда обстоятельств (экономическая модель, состояние экономики, уровень экономической грамотности населения и т.д.). Но это вовсе не означает, что в будущем использование денежных инструментов (включая ценные бумаги, фондовые индексы, срочные контракты и деривативы) в целях ухода от налогового контроля станет менее распространенным явлением, чем использование наличных денег.

Например, основываясь на данных, приводимых налоговыми органами в Беларуси, России и Украины, можно привести несколько примеров использования наличных денежных средств и денежных инструментов, используемых в целях ухода от уплаты налогов и вывода капитала за рубеж [66, 67]:

- систематическое снятие денежных средств индивидуальными предпринимателями со своих расчетных счетов в качестве личного дохода в кассах банка;

- перечисление денежных средств индивидуальными предпринимателями на свои личные карт-счета с последующим снятием их наличными через банкоматы;

- систематическое снятие денежных средств юридическими лицами в кассах банка на хозяйственные нужды, что документально не подтверждено.

Стоит также отметить, что в основном использование теневых схем ухода от уплаты налогов практикуется через счета индивидуальных предпринимателей, что можно выявить путем проведения регулярных процедур налогового контроля о состоянии расчетного счета и дохода, указанного в налоговой декларации:

1. Поступления денежных средств на счета фирмы-однодневки и индивидуальных предпринимателей в оплату за разнородные товары (продукты питания, стройматериалы, одежду, компьютерные комплектующие, автозапчасти, консультационные услуги).

2. Денежные средства, поступающие на счета индивидуальных предпринимателей, снимаются со счета наличными в полном либо подавляющем объеме (до 97%) в качестве личного дохода, либо якобы на хозяйственные нужды практически сразу же после зачисления (период снятия колеблется от 15 минут до нескольких часов).

3. Налоговые платежи незначительны (0,01–0,97%, реже 1–3% от выручки) либо отсутствуют.

4. Учредителем, руководителем, бухгалтером подставной фирмы, аккумулирующей денежные средства и перечисляющей их в адрес подконтрольных индивидуальных предпринимателей.

5. По месту регистрации фирма однодневка не располагается.

Существенным элементом налогового контроля в странах постсоветского пространства [67] является устранение деятельности по сокрытию теневого бизнеса и минимизации риска его раскрытия, включающей мероприятия по созданию видимости законности деятельности субъектов хозяйствования, счета которых использовались для проведения незаконных финансовых операций, путем их государственной регистрации, постановки на учет в налоговых органах, организации назначения на должности директоров и регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей подконтрольных лиц, не осведомленных о преступном характере предпринимательской деятельности.

Кроме того, в систему мер ухода и уклонения от уплаты налогов входит оформление подложных первичных бухгалтерских документов, инсценирующих ведение подконтрольными лжеструктурами финансово-хозяйственной деятельности, в том числе с использованием бланков строгой отчетности действующих лжеструктур, открытие для них счетов в национальной и иностранной валюте для проведения расчетов, незаконных финансовых операций, одновременное использование в незаконном предпринимательстве счетов нескольких подконтрольных индивидуальных предпринимателей с целью проведения платежей в малых суммах, минимизация остатка

денежных средств к окончанию банковского операционного дня на счетах подконтрольных лжеструктур, представление налоговой отчетности, регулярная смена субъектов хозяйствования, счета которых использовались в незаконном предпринимательстве, направление в контролирующие и правоохранительные органы для представления интересов подконтрольных лжепредпринимательских структур формальных директоров, индивидуальных предпринимателей, предварительно проинструктированных о модели их поведения [112].

Из приведенных выше схем уклонения от уплаты налогов следует, что основными факторами, способствующими расширению контрольной среды, являются:

1. Низкая налоговая нагрузка.
2. Минимальные остатки денежных средств на расчетных счетах на конец операционного дня.
3. Невысокая численность наемных работников компаний, как правило, составляющая не более 1–3 человека, включая руководителя и бухгалтера.
4. Необоснованное дробление сумм финансовых операций на расчетных счетах.

В качестве превентивной меры по выводу денежных средств в теневой оборот и незаконного вывода капитала существует необходимость упорядочивания системы мер налогового контроля с использованием прямых и косвенных методов.

Следует учитывать, что обналичивание денежных средств представляет угрозу нормальному функционированию экономики, а деньги, выведенные из легального оборота, чаще всего используются в незаконных, коррупционных целях. При этом даже наличие жесткой нормативной регламентации операций с безналичными денежными средствами с целью реализации мер налогового контроля не делает эффективней текущий и последующий контроль за соблюдением действующего законодательства, как со стороны налоговых органов, так и со стороны органов государственной власти.

Как показывает зарубежная практика реализации налогового контроля [135], совокупные суммы переводимых и обналичиваемых средств для каждой схемы зарубежного обналичивания могут составлять до нескольких сотен миллионов евро, а период функционирования – от нескольких месяцев до полутора-двух лет. Наиболее часто используемой страной в налоговых схемах зарубежного обналичивания выступает Эстония, выбор которой в качестве места конвертирования безналичных денег в наличные объективно аргументируется следующими причинами:

- широкое распространение меняльных контор («AS Tavid», «AS Talvead», «OU Instance» и другие), не имеющих статуса кредитных организаций, оказывающих разнообразные услуги как по обмену различных валют, так и по переводу из безналичной формы в наличную;

- относительно малая маржа за указанные услуги;

- географическая близость, минимизация затрат по транспортировке наличности обратно в Россию;

- отсутствие языкового и менталитетного барьера ввиду значительной численности русскоязычного населения, как правило, относящегося к малообеспеченным слоям – лицам, готовым за небольшую плату к оказанию различного рода «технологических» услуг, например курьерских.

Местом регистрации зарубежных компаний в ряде случаев является страна, где предполагается перевод денежных средств из безналичной формы в наличную (в подавляющем большинстве зафиксированных случаев это происходит в Эстонии), либо страна транзита денег из России в ту же Эстонию (Болгария, Киргизия, Латвия, Молдавия, Украина, Финляндия), либо оффшорная юрисдикция (популярны Белиз, Британские Виргинские острова).

На территории России с целью извлечения незаконного дохода и причинения ущерба экономическим интересам Российской Федерации в результате ухода от уплаты налогов бенефициары таких компаний используют подконтрольные организации, зарегистрированные по утерянным паспортам и

на подставных лиц, организуют открытие в различных банках расчетных счетов таким юридическим лицам.

Противоправная деятельность строится на установлении незаконных договорных отношений с различными физическими и юридическими лицами – клиентами, заинтересованными в получении денежных средств в наличной форме и в исключении из-под государственного контроля и налогообложения принадлежащих таким клиентам безналичных денежных средств, а также в их незаконной конвертации в иностранную валюту и переводе за рубеж. Для реализации вышеуказанных целей организаторы противоправной схемы, игнорируя существующие процедуры налогового контроля, за определенное вознаграждение организуют перечисление денежных средств, принадлежащих клиентам-заказчикам данной теневой финансовой услуги, на счета контролируемых фиктивных организаций для дальнейшего перечисления за рубеж, обналичивания и последующего возврата на территорию России с последующей передачей клиентам-заказчикам [93].

Наряду с использованием наличных денежных средств особое внимание органов налогового контроля во всем мире сегодня уделяется использованию электронных денег или платежей. Отличительной особенностью данных видов правонарушений с точки зрения налогового законодательства является то, что с развитием сети Интернет электронные деньги в значительной мере перешли в виртуальную сферу и перестали обладать каким-либо конкретным материальным воплощением. Формально электронные деньги превратились в разновидность финансовых инструментов. Учитывая данное обстоятельство, необходимо отметить, что вопрос правильного определения понятия «электронные деньги» в целях налогового контроля принимает принципиальное значение для проводимого исследования.

Для того чтобы отойти от технических и юридических тонкостей понятия «электронные деньги», нами была выбрана максимально широкая трактовка данного термина, которая позволяет охватить максимально широкий спектр интересующих операций и схем уклонения от налогов. В связи с этим

под понятием «электронные деньги» нами будет пониматься любой инструмент, позволяющий осуществлять обмен прав требования на ценности между пользователями с использованием виртуальных счетов, электронных учетных записей (электронная почта и т.п.), а также позволяющий конвертировать данное право требования в денежные средства и другие высоколиквидные инструменты [60].

Вместе с тем необходимо понимать, что преимущества, достоинства и особенности электронных денег в совокупности делают их также, к сожалению, удобным инструментом для незаконного вывода капитала за рубеж, поскольку позволяют из любого места, где есть доступ к сети Интернет, легко, быстро и просто осуществить перевод значительного количества денежных средств в любую точку мира. Что же определяет границы налогового контроля при использовании расчетов электронными деньгами и делает их экономически эффективным инструментом ухода от уплаты налогов? Во-первых, такие платежи совершаются в большинстве случаев на сравнительно малую сумму денежных средств, что во многом определяется уровнем благосостояния граждан в каждой стране. Во-вторых, это самый простой способ осуществления платежей между физическими лицами, в т.ч. при совершении покупок on-line и при оплате различных услуг. В-третьих, контроль таких платежей со стороны налоговых органов крайне затруднен и делает их работу низкоэффективной.

Что же затрудняет работу налогового контроля в области расчетов электронными деньгами. Первое, что необходимо отметить, это то, что с помощью электронных денег можно быстро перемещать значительные объемы денежных средств, минуя расчетные счета, что вызывает необходимость разработки отдельных процедур и макроэкономических инструментов налогового контроля.

Второе – системы электронных денег не предполагают личного контакта с налоговыми органами. Так, использование наличных денежных средств естественно обусловлено личным контактом плательщика и получателя, по-

сколькo денежные средства кто-то физически должен переносить. Использование наличных денежных переводов имеет большую степень контакта клиента с налоговой системой. Для осуществления платежа клиенту необходимо явиться в банк и заполнить соответствующие платежные документы, что позволяет провести физическую идентификацию клиента. Клиент банка может использовать удаленное управление счетом, однако во многих кредитных и финансовых организациях присутствует привязка какого-либо атрибута пользователя (IP-адреса, номера телефона) к используемому счету, а также ключи для управления счетом имеют физическую природу (например, флеш-накопитель, дискета и др.), что снижает мобильность пользователя.

Третье, что осложняет работу налоговых органов при контроле операций с электронными деньгами, это то, что при использовании электронных денег для международных переводов, осуществляемых через Интернет, значительно затрудняется расследование налоговых преступлений. Так, схема незаконного вывода капитала может предполагать использование трехсторонних связей, когда отправитель и получатель средств зарегистрированы в одной налоговой юрисдикции, а используемая ими система электронных денег – в другой. Такое положение вещей существенно тормозит реализацию процедур налогового контроля, приводит к их низкой эффективности.

Еще необходимо отметить, что системы электронных денег могут находиться в стране со слабо развитой нормативной базой в области налогового и финансового контроля. Следовательно, недостаточный объем контрольных процедур, проводимых в данной сфере, в одной стране может уменьшить эффективность мер налогового контроля в других странах.

Существенную часть научных исследований последних лет [161] в области реализации методов налогового контроля составляют работы, связанные с необходимостью отслеживания и выявления внешнеторговых операций, проводимых с целью уклонения от уплаты налогов. В чем же состоит особенность таких операций? Дело в том, что при их проведении возможны случаи совершения фиктивных операций с целью неправомерного возме-

ния НДС и занижения стоимости товаров при их импорте с целью уклонения от уплаты налогов и т.д. Например, в России на органы государственной налоговой службы частично возложена задача осуществления контроля соблюдения субъектами хозяйствования в сфере внешнеэкономической деятельности налогового и валютного законодательства, внесение в установленном порядке предложений по его совершенствованию, предотвращение преступлений и других правонарушений, отнесенных к компетенции налоговых органов [79].

Многими зарубежными юрисдикциями установлены соответствующие процедуры в целях обеспечения соблюдения валютного законодательства, установления контроля вывоза капиталов из страны, достоверностью проводимых операций (отсутствием признаков фиктивности), обеспечения контроля экспорта без оплаты или по заниженной цене и т.д.

На наш взгляд, недостаточно высокий уровень управления налоговыми рисками, которые составляют внешнеторговые операции, может вызвать [94]:

- увеличение доли теневого сектора экономики в стране;
 - повышение уязвимости национальной валюты из-за роста обменных курсов;
 - разбалансирование экономической системы страны;
 - снижение уровня экономической безопасности государства;
 - снижение конкурентоспособности отечественных производителей;
 - формирование негативного имиджа страны на международном уровне
- и т.д.

Управление налоговыми рисками, которые составляют внешнеторговые операции, в контексте общего управления рисками в экономике является одним из решающих факторов обеспечения устойчивой динамики социально-экономического развития государств. Такие налоговые риски тесно связаны с рисками вывода капитала за границу, уменьшением налоговых обяза-

тельств субъектов предпринимательской деятельности и другими нарушениями законодательства в налоговой сфере.

Кроме того, следует обратить внимание, что основными критериями выявления налоговых правонарушений при осуществлении внешнеторговых операций являются [80]:

- проведение предварительной оплаты по внешнеэкономическим контрактам с последующим расторжением этих контрактов и возвращением предоплаты;

- проведение операций купли-продажи «технических» акций, других поддельных негосударственных ценных бумаг, когда одной из сторон соглашения является компания-нерезидент;

- предоставление таможенным органам документов, содержащих заведомо ложные сведения о товаре, ввозимом (вывозимом) на таможенную территорию;

- заключение договоров о предоставлении финансовой помощи между резидентом и нерезидентом на длительный срок пользования;

- предоставление нерезидентом на длительный срок займа в иностранной валюте без уплаты процентов за пользование;

- осуществление покупки и дальнейшего вывода значительных валютных средств за границу резидентом, при этом предоставляется отчетность о незначительных финансовых результатах деятельности.

Часто «внешнеэкономические схемы» уклонения от уплаты налогов являются циклическими (неоднократно повторяются) и сопровождаются хищением государственных средств, а именно незаконным возмещением из бюджета НДС (так называемое «карусельное мошенничество») ³.

³ Прим. автора. Проблема «карусельного» мошенничества с незаконным возмещением «экспортного» НДС в течение последнего десятилетия становится угрожающей и для стран Европейского Союза. По ориентировочным подсчетам Европейской Комиссии, годовые объемы незаконного возмещения НДС в странах Европейского Союза могут достигать 60–100 млрд. евро, что, учитывая огромную сумму, представляет угрозу экономической целостности и безопасности этих стран.

Итак, последствиями недостаточно высокого уровня управления налоговыми рисками, содержащимися во внешнеторговых операциях, является следующее:

- при осуществлении импортных операций – нанесение вреда государству в виде неуплаты налогов, таможенных платежей и нарушения прочих фискальных процедур;

- при проведении операций по выводу валютных средств за границу с использованием «технических» ценных бумаг, поддельных документов (договоров, актов приема-передачи и т.д.) осуществляется вывод капитала за пределы государства – активов реально действующих предприятий;

- при проведении незаконных экспортных операций существует налоговый риск: невозврата экспортной валютной выручки; занижения/завышения цен на экспортируемые товары; несоответствия номенклатуры экспортированного товара; экспорт по поддельным/утерянным документам.

Как правило, следствием таких операций является нанесение государству ущерба в виде существенного занижения уплаты налогов, таможенных платежей, заведение на территорию юрисдикции средств, полученных за ее пределами. В связи с чем считаем, что в целях реализации эффективных процедур налогового контроля необходимо осуществлять постоянный стратегический анализ по странам и регионам, основанный на выявлении ключевых характеристик исходящих и входящих товарных потоков и данных о входящих и исходящих денежных потоках, в сочетании со структурным анализом финансовых потоков, что позволит сделать обоснованный вывод о том, что денежные потоки не связаны с реальными и законными экономическими отношениями и являются каналами вывода денежных средств, в том числе по фиктивным внешнеторговым контрактам [85].

Дальнейшими элементами налогового контроля может стать использование разнообразных прямых и косвенных методов с целью установления динамики объемов, цикличности финансовых аномалий, специфических ха-

ра характеристик участников, индикаторов подозрительных финансовых операций и т.п.

Учитывая приведенные примеры, считаем, что необходимость классификации видов и разновидностей налогового контроля отчасти обусловлена различиями в способах его реализации на практике. Формализуя контрольные процедуры, важно учитывать внутренние и внешние факторы, влияющие на возможность и своевременность уплаты налогов, и причины, способствующие уклонению от уплаты. Именно поэтому в зарубежной научной литературе много внимания уделяется вопросам изучения прямых и косвенных методов реализации налогового контроля [97]. Рассмотрим более подробно каждый из них.

Первый косвенный метод заключается в том, что учитывает разрыв в существующих доходах. В его основе лежит соотношение доходов населения и размера ВВП – чем ниже уровень дохода, тем выше вероятность уклонения от уплаты налогов.

На первый взгляд, данный подход представляется вполне объективным, учитывая реальность полученных данных о доходах, однако на практике он не всегда достоверно отображает существующие проблемы в государстве с учетом используемых механизмов налогового контроля.

Как уже было отмечено ранее, сам процесс уклонения от уплаты налогов объясняет причину того, почему люди не могут купить больше товаров и услуг, учитывая их заработанный доход и доход, указанный в налоговых декларациях. Использование косвенного метода налогового контроля описано в трудах европейских ученых [141], на практике он применялся в Дании и в Швейцарии [128] с учетом особенностей построения налоговой системы. Примечательно, что выводы, полученные в указанных работах, свидетельствуют о том, что в рамках косвенного метода можно использовать сравнительные характеристики рынка труда и фактической занятости населения, что представляет собой реальный вклад в развитие экономики и, как следствие, возможности уплаты налогов.

Существует второй способ, основанный на косвенном измерении объема совершенных сделок на рынке по отношению к номинальному размеру ВВП. Его суть состоит в том, что согласно количественной теории денег Фишера на рынке должна соблюдаться зависимость уровня цен от денежной массы. На основе созданной формулы Фишер пришел к заключению, что стоимость денег обратно пропорциональна их количеству. Однако существовали и противники этого способа. Например, Шнайдер [155] прямо указывает, что спрос на наличные деньги в теневой экономике значительно превышает спрос на них в официальной экономике. Такое положение вещей противоречит гипотетическим выводам при использовании данного метода в налоговом контроле.

Третий косвенный метод можно охарактеризовать как метод потребления электроэнергии, который, в сущности, достаточно прост. Учитывая развитие мировой экономики, электричество служит хорошим индикатором измерения общей экономической активности населения. Эластичность данного показателя к ВВП должна быть близка к единице. Исследования с использованием рассматриваемого метода в разное время проводились Шнайдером, Энсте, Лацко. Однако, даже несмотря на используемые авторами более сложные эконометрические модели, данный метод не позволил получить каких-либо видимых научных результатов.

Четвертый косвенный метод – метод скрытой переменной, в качестве которой выступают различные макроэкономические и внешнеэкономические показатели (уровень экономического роста, рост реального ВВП, спрос на иностранную валюту, учет рабочего времени). Указанные переменные как нельзя лучше характеризуют рост теневой экономики в стране, а значит, могут быть использованы как объясняющие показатели для корректировки ставки налогов и административного давления на бизнес.

Научные работы в рассматриваемой области в середине 2000-х гг. проводились немецкими экономистами Пикхардом и Сардой [150], в результате которых получен вывод, что основным препятствием в использовании данно-

го метода является невозможность какого-либо учета незадекларированных доходов от теневого капитала. Именно отсутствие реальной статистики не позволяет оценить теневой сектор, а в развивающихся экономиках – целые отрасли.

В отличие от косвенных, прямые методы налогового контроля фокусируются на реальной статистике, полученной путем опроса. В научной литературе описано три основных прямых метода. Первый основан на частых опросах населения для установления реального размера наличных расчетов в денежной форме. Он получил свою апробацию в работах Фельда и Ларсена [129]. Второй прямой метод широко используется в США налоговой службой (IRS), он основан на проверке соблюдения обоснованности уплаты и расчета налогов, а также отдельных направлений налогового аудита. Анализ использования этого метода встречается в работах Энгеля и Хайнса [127]. Начиная с 1963 года IRS начал проводить периодические налоговые проверки с его применением для измерения заниженного дохода, завышения вычетов и льгот и т.д. в рамках случайной выборки доходов отдельных налогоплательщиков.

IRS также применяет этот метод для контроля разрыва в доходах между заявленной в декларации суммой и реально полученными средствами. Полагаем, что использовать подобные методы налогового контроля можно только в развитых странах мира, поскольку в них ответственность за уклонение от уплаты налогов достаточно серьезная, чего нельзя сказать про развивающиеся страны и страны с переходной экономикой.

Третий прямой метод налогового контроля направлен на измерение уровня налоговой морали в рамках отдельного региона или государства. Суть его состоит в необходимости получения репрезентативной выборки для дальнейших исследований. Основные недостатки этого метода заключаются в возможности получения недостоверной выборочной основы. Наиболее часто этот метод используется в Германии.

Кроме того, важно учитывать, что любой из перечисленных косвенных или прямых методов имеет недостатки. Метод разрыва в доходах связан со статистическими погрешностями. При использовании денежных методов может быть переоценен денежный рынок. Также необходимо принимать во внимание, что многие сделки в теневой экономике происходят без использования наличных платежей, которые являются частью схем уклонения от уплаты налогов. В свою очередь, в случае выявления каналов уклонения от уплаты налогов посредством использования электронных денег и электронных каналов для вывода капитала за рубеж данный метод также будет являться малоэффективным ввиду ограниченности статистических данных, фиксирующих только официальные трансграничные платежи, совершаемые с использованием банковских карт или банковских переводов.

Метод использования электроэнергии также сильно зависит от предположения участия теневых компаний, деятельность которых связана с рынком энергоносителей. Таким образом, погрешности и статистические ошибки в использовании прямых методов могут привести к тому, что результат не будет соответствовать запланированным ожиданиям.

Не менее существенным недостатком рассматриваемых методов является необходимость минимизации стратегических проблем, которые возникают, если предположить, что индивидуумы непосредственно сталкиваются с вопросами налоговой морали. Можно утверждать, что применение прямых и косвенных методов в налоговом контроле при отсутствии налоговой морали в обществе или недостаточном ее уровне фактически обеспечивает для верхней границы выборки возможность уклонения от уплаты налогов в условиях теневой экономики.

Возможен ли компромиссный вариант? Включение в выборку наиболее чувствительного кластера участников, потенциально обладающих признаками участия в теневом бизнесе. В некоторых развитых странах в штате налоговых служб состоят психологи, которые могут провести профессиональный опрос лиц, попавших в такой кластер. Однако даже проведение прямых оп-

росов не может гарантировать объективность полученных выводов, поскольку в их основе лежит заранее сформированный сценарий с выбором наиболее распространенных ответов, так называемый скоринг-опрос. В связи с чем методы, основанные на изучение совокупности и последующем анализе, более продуктивны и позволяют выявить нижнюю границу кластера лиц, связанных с теневым бизнесом.

Достаточно популярным в последние годы является также метод налогового аудита, учитывающий особенности заполнения налоговых деклараций. Сущность проведения аудиторской процедуры состоит в сопоставлении различных факторов – начиная с формы заполнения декларации и заканчивая данными налогоплательщика – на предмет соответствия сведениям, представленным в других открытых источниках. Проводится сверка всех параметров, конечным результатом которой является выявление несоответствий, ошибок, пропусков или явных фальсификаций. Однако, даже принимая во внимание эффективность этого метода, необходимо сказать, что он является наиболее трудозатратным и дорогостоящим в отличие от других методов налогового контроля.

Вместе с тем именно использование налогового аудита позволяет выявлять целые схемы и финансовые пирамиды, компании и лица в которых носят взаимосвязанный характер. Кроме того, выявление схем в рамках отдельной отрасли или региона позволяет также оценить уровень налоговой морали не только в гипотетическом, но и в реальном выражении [62].

Результаты обобщения вышеназванных методов схематически представлены на рисунке 3.



Рис. 3. Классификация методов налогового контроля

Большинство официальных макроэкономических показателей, несмотря на значимость и необходимость изучения, носит усредненный характер в рамках межотраслевого поля, что в целом сказывается и на качестве проводимых процедур налогового контроля. А в условиях недостаточности статистических данных размер теневого сектора экономики может быть явно недооценен, как и последствия его деятельности для экономики. Скажем, массовый вывод капитала из страны посредством теневого бизнеса с использованием различных схем уклонения от уплаты налогов провоцирует рост спроса на иностранную валюту, занижение прибыли от основной деятельности и влечет другие серьезные последствия. В конечном счете утечка капитала из страны «надламывает» налоговую мораль в обществе, делая экономику более уязвимой для финансовых потрясений.

Таким образом, обобщив сказанное об используемых методах налогового контроля, считаем, что каждый из них может использоваться индивидуально, однако применение только одного из них не гарантирует достоверности полученных результатов. Понимание статистических погрешностей и возможных ошибок при использовании макроэкономических переменных все

чаще заставляет экспертов прибегать к применению более эффективных процедур налогового мониторинга. Вместе с тем любые аналитические процедуры, лежащие в основе традиционного мониторинга, также находятся в зоне повышенной опасности по причине недостаточной или недостоверной кластеризации выборки. Поэтому использование нетрадиционных форм налогового контроля наряду с использованием косвенных и прямых методов, с нашей точки зрения, будет вполне обоснованным и актуальным на современном этапе развития экономики.

1.3. Нетрадиционные формы налогового контроля

Как показали результаты нашего исследования, развитие методов налогового контроля в последние годы было обусловлено расширением количества налоговых правонарушений и преступлений, совершаемых как в России, так и за рубежом. Зона влияния финансовой глобализации становится все шире и заметнее проникает во все сферы расчетов и платежей, что обуславливает усиление воздействия электронных и интернет-каналов в схемах уклонения от уплаты налогов. Не менее заметной тенденцией является координация различных каналов и источников организации бизнеса с учетом комплексных проблем ухода от уплаты налогов.

В отличие от традиционных форм налогового контроля, описанные подробно в научных и научно-методических работах нетрадиционные формы преимущественно сконцентрированы на превентивных (предупреждающих) процедурах, способных на самой ранней стадии выявить проблемы уклонения или ухода от уплаты налогов. Вспомогательным элементом контрольных процедур выступает регулярный мониторинг в наиболее уязвимых областях экономики, подверженных налоговым рискам.

Например, Линовицкий Ю.А. [58] указывает на то, что в Нидерландах при реализации функций комплаенс-контроля за налоговыми правонарушениями осуществляется построение взаимовыгодных отношений между налогоплательщиком и налоговым органом. При наличии определенного налогового риска предприятие обязано обратиться к налоговой службе, а инспектор обязан дать свое заключение по данной ситуации в течение определенного срока.

Отдельным направлением нетрадиционных форм налогового контроля в зарубежных странах является координация действий различных органов государственной власти по разработке комплексных методов противодействия уходу от уплаты налогов и сборов и по выполнению положений налогового законодательства.

Например, партнерами итальянских налоговых органов в обмене информацией являются:

- торговая палата промышленников, ремесленников и работников аграрного сектора;
- налоговая полиция;
- налоговый архив и картотека налогоплательщиков;
- ведомство автомобильного реестра гражданских транспортных средств [57].

Во многих скандинавских странах активно применяется процедура «визита и конфискации», которая заключается в наделении сотрудников налоговых ведомств правом проводить обыски при наличии разрешения судебной власти [80].

В Норвегии вся ответственность за декларирование дохода, удержание с него суммы налога и перечисление ее на счет налогового органа возлагается на лицо, удерживающее налог (государственное учреждение, организация, банк и т.д.), а от самого налогоплательщика не требуется ни сбора информации, ни представления ее в налоговые органы [81].

В настоящее время имеет место новый подход налоговой службы Нидерландов относительно комплаенс-контроля, исполнения правовых норм крупными предпринимателями, – горизонтальный мониторинг. Ключевое слово в этой современной философии – доверие. Горизонтальный мониторинг основан на доверии. Кратко рассмотрим его научно-теоретические особенности, а затем перейдем к описанию опыта его практического использования за рубежом.

Значение контроля как процесса или любой контрольной процедуры носит, как правило, вертикальный либо горизонтальный характер с учетом особенностей и конечной реализуемой цели. Понятие «мониторинг» как часть функции контроля подразумевает регулярные процедуры слежения за текущей ситуацией для выработки своевременных мер предотвращения нарушений и преступлений. В связи с чем, оперируя понятием «налоговый мониторинг», мы в первую очередь подразумеваем возможность выявления на ранней стадии структурной проблемы, способной в дальнейшем нанести непоправимый ущерб экономике [34, 47, 59].

Метод работы голландских налоговых органов меняется от вертикального к горизонтальному мониторингу, охватывая основные наиболее рискованные направления деятельности бизнеса и населения. Его особенностью является одновременное применение всех нетрадиционных форм налогового контроля, что на практике уже дает значимые результаты. Вертикальный мониторинг основан на ретроспективной проверке деятельности субъекта, т.е. тех событий, которые уже имеют место быть, а горизонтальный мониторинг является одной из нетрадиционных форм работы в настоящее время на основе взаимного доверия, понимания и прозрачности между предприятием и налоговыми органами.

Горизонтальный мониторинг также состоит из нескольких элементов. С одной стороны, его использование предусматривает соблюдение всех этических норм и стандартов, подразумевающих формирование доверительных отношений между налогоплательщиком и налоговыми органами, что

регламентировано специальным соглашением сторон (hand havings covenant). С другой стороны, использование горизонтального мониторинга позволяет использовать превентивные процедуры обнаружения налогового риска и его последующего прогнозирования с точки зрения стандартной процедуры налогового контроля. Для цели реализации горизонтального мониторинга в налоговых службах созданы целые подразделения, которые по итогам проведения собственных процедур транслируют данный опыт в другие надзорные структуры, и в конечном итоге их использование позволяет добиться выявления «зеркальных» схем ухода от уплаты налогов. Зеркальные схемы в последнее время все чаще используются специалистами финансовой сферы для выявления злостных неплательщиков, вывода кредитных и заемных средств за рубеж и пр. Надзорным органам при обнаружении второй стороны по сделке всегда проще принять обоснованные меры к нарушителям. Таким образом, горизонтальный мониторинг позволяет выявить и обнаружить такие схемы на раннем этапе их возникновения, а вертикальный – тиражировать данный опыт на смежные направления финансовой или экономической деятельности. С нашей точки зрения, подобную форму контроля необходимо внедрить в нашей стране, поскольку она позволяет совместить контрольные процедуры с личным контактом с налогоплательщиком, что, безусловно, будет способствовать расширению информации о деятельности предприятий и организаций, особенно относящихся к сегменту крупного бизнеса.

На рисунке 4 приведены описанные выше нетрадиционные формы налогового контроля, используемые в разных странах мира.

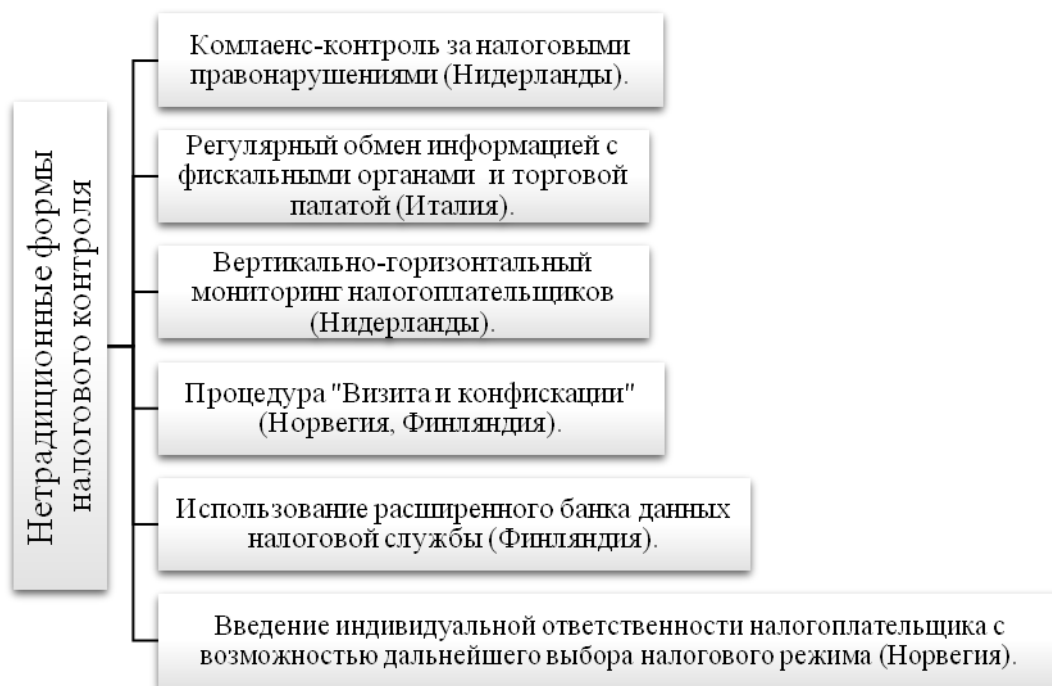


Рис. 4. Нетрадиционные формы налогового контроля в разных странах мира

Возвращаясь к вопросу о необходимости внедрения процедур вертикально-горизонтального мониторинга, можно отметить, что прообразом для его создания в Нидерландах послужило опубликование в 2002 году Научным советом по государственной политике доклада о будущем государства. В этом докладе Научный совет описывал значительное изменение общества, влияние на него финансовой глобализации, что в конечном счете образует устойчивые горизонтальные связи в обществе. Влияние этой тенденции позволило продемонстрировать смещение от «вертикального» способа управления государством ближе к «горизонтальному». Для «горизонтального» общества характерно большое количество граждан и независимых организаций, которые готовы взять на себя ответственность за соблюдение обязательных процедур.

В таком обществе соблюдение налоговой морали, а также реализация любой разновидности комплаенс-процедур налогового контроля может быть осуществлено лишь методом «децентрализованного надзора» на уровне правительства и фискальных органов. Правительство Нидерландов сформировало свод ключевых рекомендаций, направленных на достижение наибольшего

эффекта налогового контроля, охарактеризовав их как «чем меньшее количество правил и обязательных процедур существует в государстве, тем лучше и с большей ответственностью они могут быть реализованы на практике». Принимая такие рекомендации к обязательному исполнению, общество стремится сузить круг своих обязательств, гарантируя их полное исполнение. Полагаем, что данный опыт как нельзя лучше демонстрирует лояльность фискальных органов к налогоплательщикам в обмен на соблюдение налоговой морали.

Таким образом, в течение 2004 года налоговая служба Нидерландов объявила о намерении применить горизонтальный мониторинг, сформировав его целостную концепцию. Вместе с тем не стоит заблуждаться и искать причины отказа от процедур вертикального мониторинга, он существует наряду с горизонтальным, дополняя и совершенствуя его, делая более универсальным инструментом контроля. Маас А. акцентирует внимание на том, что вертикальный мониторинг применяется вместе с другими видами контроля, с более классическими методами [59].

В свою очередь, Зубарева Е.И. отмечает [47], что непосредственно сам эксперимент по внедрению горизонтального мониторинга начался в Нидерландах в апреле 2005 года. В нем было задействовано 20 предприятий, большинство из которых участвовало в котировках на бирже. С участниками эксперимента подписали соглашения о надзоре, в которых были закреплены обязательства сторон.

Содержание соглашений о надзоре для каждого предприятия индивидуально, но основные принципы все же общие: в договоре не указывается сумма налогов, которую должен заплатить налогоплательщик по окончании определенного периода. Соглашения касаются лишь процедурных вопросов, например такого, как интенсивность аудиторских проверок.

Какие преимущества получают налоговые органы и их клиенты, заключая соглашения о горизонтальном мониторинге? Во-первых, предприятия заранее проинформировано о последствиях той или иной сделки, следовательно, руководство, ответственное за налоговые риски, может обезопасить себя. Во-вторых, налогоплательщик вправе оспорить позицию инспектора и, получив решение суда, совершить хозяйственную операцию без риска. В-третьих, предприятие получает право проводить аудиторские проверки гораздо реже. Более того, налоговая служба может оперативно найти решение проблем прошлых лет, а существующие налоговые вопросы решаются в кратчайшие сроки. Объем ресурсов, затраченных налоговой службой на контроль предприятий, заключивших соглашение о надзоре, не сравним с тем объемом, который нужно потратить при вертикальном надзоре.

Полагаем, что подобная нетрадиционная форма мониторинга должна внедряться на повсеместной основе, как своеобразный социальный контракт между налогоплательщиком и налоговым органом, создание соответствующих условий и преференций для граждан и бизнеса, что позволит не только сократить ряд бюрократических процедур по выявлению нарушений и преступлений в налоговой сфере, но и повысить доверие к самой системе контроля, сделав ее прозрачной и понятной для общества.

По результатам проведенного исследования, изложенным в этой главе, можно сделать следующие основные выводы.

1. Принимая во внимание большое количество эмпирических работ, посвященных исследованию причин снижения уровня налоговой морали, считаем, что одной из основных здесь причин выступает недостаточное доверие к государственным органам и власти. Недоверие со стороны населения, безусловно, является ключевой причиной неуплаты налогов, однако это лишь очевидные факторы, лежащие на поверхности, а косвенные заключаются в усложнении демографической ситуации в стране, качестве налогового и бизнес-климата, повышении доли трудовой миграции в страны с более благо-

приятным налоговым режимом. В конечном счете и бегство капитала связано именно с увеличением уровня недоверия к государственной политике.

2. Ввиду существования таких явлений, как налоговый менталитет и налоговая мораль, принципы и подходы, образующие структуру налогового контроля в государстве должны быть строго дифференцированы и учитывать необходимость повышения налоговой нагрузки на определенные группы налогоплательщиков. В противном случае эффективность налогового контроля будет постоянно снижаться наряду со снижением доверия населения и бизнеса к фискальной политике проводимой государством.

3. В целях реализации более эффективных процедур налогового контроля необходимо осуществлять постоянный стратегический анализ (по стране и ее регионам), основанный на выявлении ключевых характеристик и данных исходящих и входящих товарных и денежных потоков в сочетании со структурным анализом финансовых потоков. Это позволит сделать обоснованный вывод, что денежные потоки не связаны с реальными и законными экономическими отношениями и являются каналами вывода денежных средств, в том числе по фиктивным внешнеторговым контрактам.

4. Обобщив результаты анализа используемых методов налогового контроля, считаем, что каждый из них может использоваться индивидуально, однако применение только одного из них не гарантирует достоверности полученных результатов. Понимание статистических погрешностей и возможных ошибок при использовании макроэкономических переменных все чаще заставляет экспертов прибегать к применению более эффективных процедур налогового мониторинга. Вместе с тем любые аналитические процедуры, лежащие в основе мониторинга, также находятся в зоне повышенной опасности по причине недостаточной или недостоверной кластеризации выборки. Поэтому использование гибридных или смешанных форм мониторинга на основе косвенных и прямых методов налогового контроля, с нашей точки зрения, будет вполне обоснованным и актуальным на современном этапе развития экономики.

5. Опыт использования горизонтального мониторинга должен внедряться на повсеместной основе как своеобразный социальный контракт между налогоплательщиком и налоговым органом. Создание соответствующих условий и преференций для граждан и бизнеса позволит не только сократить ряд бюрократических процедур по выявлению нарушений и преступлений в налоговой сфере, но и повысить доверие к самой системе контроля, сделав ее прозрачной и понятной для общества.

Глава 2. Сущность и особенности налогового контроля в РФ

2.1. Влияние региональных особенностей на результаты налогового контроля в РФ

Как показали результаты исследования, изложенные в предыдущей главе, проблемы недостаточности налогового контроля и его низкой эффективности чрезвычайно тесно связаны с объемом налоговых поступлений в региональный и федеральный бюджеты, отсутствием прозрачной бизнес- либо инвестиционной среды и благоприятного налогового климата в стране.

Процедуры налогового контроля, используемые сегодня в регионах России, как правило, носят идентичный характер, что обусловлено наличием единых нормативных и законодательных документов, а также особенностью формирования бюджетных источников. Вместе с тем характерной чертой отечественной бюджетной системы является расслоение регионов на регионы-доноры, вносящие наибольший вклад в долю налоговых поступлений, и регионы-реципиенты, так называемые получатели бюджетных ассигнований и формально не приносящие доход, среди которых можно выделить регионы-банкроты.

В таблице 2.1.1 приведены данные по объему задолженности региональных бюджетов по состоянию на 01.08.2014, на основании которых можно выделить экономически слабые регионы [72].

Данные, представленные в таблице, позволяют сказать, что по показателю «Отношение госдолга к доходам бюджета» наиболее серьезная ситуация складывается в Республике Мордовия, Чукотском АО, Белгородской области, Республике Ингушетия, Вологодской области и Республике Северная Осетия. Фактически эти регионы можно смело назвать регионами-банкротами. Основная причина сложившейся ситуации в том, что эти регионы не только имеют повышенную долговую нагрузку, что чрезвычайно важно в сложных экономических условиях РФ, но и формально являются неплатежеспособными, что подразумевает отсутствие возможности самостоятельного погашать задолженность – без помощи федерального бюджета.

Таблица 2.1.1

Региональные бюджеты и их задолженность по состоянию на 01.08.2014

ТОП-30 субъектов РФ по уровню долговой нагрузки	Отношение госдолга к доходам бюджета субъекта РФ в 2013 г., %	Объем госдолга субъекта РФ на 01.08.2014 г., млн. руб.	ТОП-30 субъектов РФ по объему госдолга	Объем госдолга субъекта РФ на 01.08.2014 г., млн. руб.	Отношение госдолга к доходам бюджета субъекта РФ в 2013 г., %
Архангельская область	67.8%	28 607	г. Москва	133 494	12,5%
Забайкальский край	68.4%	17 023	Краснодарский край	128 182	90,4%
Республика Тыва	68.6%	1 409	Республика Татарстан	85 884	65,4%
Республика Дагестан	71.1%	8 482	Московская область	68 205	31,2%
Волгоградская область	71.2%	41 902	Красноярский край	61 718	42,8%
Республика Хакасия	72.2%	10 282	Нижегородская область	53 620	65,5%
Калининградская область	73.7%	14 053	Белгородская область	45 890	110,3%
Астраханская область	75.2%	20 648	Саратовская область	45 822	102,3%
Кировская область	76.1%	19 274	Кемеровская область	45 286	63,4%
Тверская область	77.7%	21 145	Самарская область	45 095	38,2%
Удмуртская Республика	77.9%	30 635	Волгоградская область	41 902	71,2%
Новгородская область	78.5%	12 535	Новосибирская область	33 606	31,3%
Республика Алтай	83.5%	1 293	Свердловская область	32 730	25,2%
Амурская область	86.0%	24 241	Вологодская область	32 714	105,3%
Карачаево-Черкесская Республика	86.6%	3 808	Удмуртская Республика	30 635	77,9%
Пензенская область	88.5%	18 233	Омская область	30 163	62,9%
Республика Марий Эл	90.1%	11 109	Архангельская область	28 607	67,8%
Краснодарский край	90.4%	128 182	Ярославская область	28 302	53,4%
Республика Карелия	90.7%	14 395	Республика Коми	28 171	43,6%
Псковская область	92.8%	10 746	Республика Якутия	26 631	37,7%
Рязанская область	96.0%	25 563	Оренбургская область	26 078	48,5%
Костромская область	96.1%	12 257	Рязанская область	25 563	96,0%
Смоленская область	97.3%	19 748	Воронежская область	25 087	41,4%
Саратовская область	102.3%	45 822	Амурская область	24 241	86,0%
Республика Северная Осетия-Алания	103.2%	7 444	Республика Мордовия	24 023	172,1%
Вологодская область	105.3%	32 714	Калужская область	23 800	67,7%
Республика Ингушетия	108.0%	2 263	Челябинская область	21 998	30,8%
Белгородская область	110.3%	45 890	Тверская область	21 145	77,7%
Чукотский АО	123.0%	13 043	Ямало-Ненецкий АО	21 010	30,0%
Республика Мордовия	172.1%	24 023	Астраханская область	20 648	75,2%

Полагаем, что именно эти регионы должны стать объектом пристального внимания со стороны органов налогового контроля, что должно выра-

жаться в усилении процедур налогового контроля в них, с применением стимулирующих механизмов по повышению доходов местных бюджетов и сокращению бюджетных дотаций.

В таблице 2.1.2 приведены данные по объему государственного долга в разрезе федеральных округов РФ, что позволяет выделить среди них ключевые субъекты из расчета совокупного государственного долга по состоянию на 01.08.2014 [72].

Таблица 2.1.2

Данные по объему государственного долга в разрезе федеральных округов РФ

Федеральные округа	Число субъектов	Население на 01.01.2014, млн. человек	Объем государственного долга на 01.08.2014, млрд. рублей
Центральный	18	38,819	478, 993
Северо-Западный	11	13,800	183, 432
Южный	6	13,963	214, 137
Северо-Кавказский	7	9,590	50, 766
Приволжский	14	29,738	401, 641
Уральский	6	12,234	82, 408
Сибирский	12	19,292	227, 892
Дальневосточный	9	6,226	93, 984
Крымский	2	2,342	-
Итого			1 733, 097

По данным, приведенным в таблице, видно, что Центральный и Приволжский округа являются самыми большими округами как по числу субъектов (14 и 18), так и по количеству населения. Наряду с очевидными проблемами роста государственного долга, в данных федеральных округах сосредоточены наиболее крупные в стране компании и предприятия-налогоплательщики, что подразумевает необходимость не только использования качественного иных инструментов налогового контроля, но и изменения самих подходов в налоговом администрировании.

В городах-миллионерах, расположенных в ЦФО и ПФО, сосредоточено большое количество торгово-девелоперских проектов с краткосрочным финансированием и окупаемостью в 5–7 лет. Региональные субъекты, как пра-

вило, ориентированы больше на инвестиции в промышленность, сельское хозяйство и ЖКХ, пусть даже архаичные, пробуют составлять долгосрочные планы развития экономики и промышленности. В связи с чем, стратегическим направлением развития экономик всех крупных федеральных округов России выступает преимущественно торговля и строительство. Собственники торговых и строительных компаний не заинтересованы в долгосрочных и социальных проектах – с тяжелой экономикой и на территориях, где уровень жизни ниже, а значит, ниже и доходность – их участие в областных программах минимально. Городской бизнес всегда больше ориентирован на муниципальные земли, закупки и подряды. С нашей точки зрения, основная проблема заключается в том, что в каждом регионе существует давно сложившийся круг поставщиков и подрядчиков, осваивающих госзаказы и подряды. У области – они свои, у города – свои, поэтому развитие прозрачной инвестиционной и деловой среды в условиях честной конкуренции потенциально снижает доходность «налаженного» бизнеса в условиях ограниченной мотивации к саморазвитию.

Областной и городской бюджет, как и федеральный, только номинально связаны между собой доходной частью, расходная часть осваивается автономно, параллельно друг другу, разными пулами предпринимательских структур, что усугубляет ситуацию с обеспечением прозрачности конкурентной среды.

Несомненно, важную роль в развитии налогового контроля на региональном уровне продолжают играть негативные тенденции в предпринимательстве, среди которых центральное место занимает «теневая деятельность» и случаи преднамеренного банкротства. К сожалению, официальные статистические данные не могут фиксировать данную информацию, а тем более – выявлять подобные инциденты на ранней стадии.

В таблице 2.1.3 приведены данные по количеству индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, прекративших деятельность за период с 01.01.2014 по 01.08.2014 года [53].

Таблица 2.1.3

**Количество индивидуальных предпринимателей и крестьянских
(фермерских) хозяйств, прекративших деятельность за период с 01.01.2014 по 01.08.2014 года**

	Индивидуальные предприниматели и крестьянские (фермерские) хозяйства, прекратившие деятельность в отчётном периоде												
	ВСЕГО	в том числе											
		индивидуальные предприниматели							крестьянские (фермерские) хозяйства				
		ВСЕГО	из них						ВСЕГО	из них			
в связи с принятием решения о прекращении деятельности	в связи со смертью		в связи с принятием судом решения о признании индивидуального предпринимателя несостоятельным (банкротом)	в принудительном порядке по решению суда	в связи с вступлением в силу приговора суда, которым индивидуальному предпринимателю назначено наказание в виде лишения права заниматься предпринимательской деятельностью	в связи с аннулированием документа, подтверждающего право индивидуального предпринимателя временно или постоянно проживать в Российской Федерации	в связи с принятием членами крестьянского (фермерского) хозяйства единогласного решения о прекращении деятельности	в связи с принятием судом решения о признании крестьянского (фермерского) хозяйства несостоятельным (банкротом)		в связи с созданием на базе имущества крестьянского (фермерского) хозяйства производственного кооператива или хозяйственного товарищества	в принудительном порядке по решению суда		
Количество индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, ВСЕГО	299 902	289 478	279 590	6773	833	3	3	2275	10 424	10 354	64	4	2
в том числе													
граждан Российской Федерации	295 570	285 158	277 465	6 761	831	3	3	94	10 412	10 342	64	4	2
иностраннх граждан	4215	4203	2058	10	2	0	0	2133	12	12	0	0	0
лиц без гражданства	117	117	67	2	0	0	0	48	0	0	0	0	0

Приведенные в таблице официальные данные не объясняют истинных причин прекращения деятельности предпринимателей и не расшифровывают их в отчетных данных. Вместе с тем, по данным неофициальных источников, основной причиной добровольного прекращения деятельности предпринимателями является непомерно высокая налоговая нагрузка на них в регионах РФ. Именно это формально является источником преднамеренного банкротства предпринимателей.

В числе главных задач, которые решаются налоговыми органами, – урегулирование налоговой задолженности и активное участие в процедурах банкротства.

За последние 5 лет объем накопленной задолженности уменьшился, несмотря на рост налоговой базы.

Фактическое значение утвержденного Правительством Российской Федерации критерия оценки качества деятельности ФНС России «Снижение отношения объема задолженности по налогам и сборам к объему поступлений по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации» в 2013 году составило 10,2% при плановом значении показателя 13,5% и снизилось на 0,1 процентного пункта по сравнению с 2012 годом (10,3%), а относительно 2007 года – на 8,4 процентного пункта (18,6%), что соответствует аналогичным показателям стран с развитой экономикой.

По состоянию на 01.01.2014 совокупная задолженность составила 1155,2 млрд. рублей.

Из общей суммы задолженности не подлежат взысканию налоговыми органами 572,3 млрд. руб., или 50%.

Из них:

- отсроченная, реструктурированная задолженность составляет 2%;
- взыскивается судебными приставами – 14%;
- задолженность, приостановленная к взысканию по решению суда или налогового органа, – 5%;
- задолженность, невозможная к взысканию – 1%;

- задолженность, взыскание которой приостановлено по банкротству, – 28% [40].

Раньше налоговые органы в основном урегулировали задолженность, применяя меры принудительного взыскания, что было связано с недостаточным количеством денежных средств у организаций в период экономического кризиса в 2009–2010 гг. В настоящее время задолженность в большей степени урегулируется путем проведения зачета. Сумма урегулированной задолженности путем зачета по итогам 2013 года составила 627 млрд. рублей, или 52%, от общей суммы урегулированной в 2013 году задолженности.

Кроме того, следует отметить рост поступлений от применения мер принудительного взыскания и снижение суммы списанной задолженности. Так, за 2013 год поступления от мер принудительного взыскания возросли на 14 млрд. рублей по сравнению с 2012 годом, а сумма списанной задолженности снизилась на 47 млрд. рублей (с 254 млрд. рублей по состоянию на 01.01.2013 до 207 млрд. рублей по состоянию на 01.01.2014).

Таким образом, следует отметить, что налоговые органы в 2013 году обеспечили урегулирование задолженности не путем ее списания, а путем прямого поступления в бюджетную систему денежных средств за счет применения мер принудительного взыскания и проведения зачета.

В части работы по урегулированию задолженности путем предоставления права на реструктуризацию задолженности, а также предоставления отсрочек (рассрочек) по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов за 2013 год налоговыми органами принято 103 решения в отношении 45 налогоплательщиков о предоставлении отсрочки, рассрочки или инвестиционного налогового кредита по уплате налогов. Общая сумма налогов, по которым изменен срок уплаты, составляет 1406,7 млн. рублей, в том числе по федеральным налогам – 1139,5 млн. рублей, по региональным налогам – 182,6 млн. рублей, по местным налогам – 174,9 млн. рублей.

Для повышения эффективности применения мер принудительного взыскания, а также урегулирования задолженности по обязательным платежам

путем предоставления отсрочки (рассрочки), реструктуризации, инвестиционного налогового кредита и повышения эффективности процедур банкротства приняты следующие федеральные законы:

- от 23.07.2013 № 248-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации [5–6] и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» [12] (данном Федеральным законом внесены изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, направленные на совершенствование налогового администрирования);

- от 28.06.2013 № 134-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям» [11] (данный Федеральный закон включает в себя предложения ФНС России по изложению статьи 10 Закона о банкротстве «Ответственность должника и иных лиц в деле о банкротстве» в новой редакции, которая позволит решить имеющиеся в данной сфере проблемы).

Следует отметить, что данные предложения носят комплексный характер и позволяют существенно повысить уровень имущественной ответственности недобросовестных должников, а также привлекать к ответственности лиц, которые реально контролировали должника, что способствовало его банкротству.

В качестве небольшого отступления лишь отметим, что ключ к пониманию причин банкротства – в наличии мотивации менеджмента, основных партнеров по бизнесу, акционеров и прочих заинтересованных лиц к его фактическому возникновению. В связи с чем в научной литературе [42, 50] все чаще разрабатываются методики для минимизации последствий оппортунистического поведения менеджмента на основе механизмов налогового контроля. Их можно рассматривать в двух аспектах. Во-первых, с точки зрения материального стимулирования, именуемого иногда как метод экономического характера, а во-вторых, с точки зрения деловой этики, когда могут

быть использованы те же материальные санкции в случае несоответствия поведения менеджера интересам акционера.

Каким же образом практика преднамеренного банкротства освещена в законодательных и нормативных актах в РФ. Достаточно точное толкование рассматриваемого феномена мы можем встретить в отечественном законодательстве (ст. 14.12 Кодекса об административных правонарушениях РФ [7], квалифицируемых как преднамеренное или фиктивное банкротство, и ст. 195–197 Уголовного кодекса РФ [3]). Имущественная ответственность за преднамеренное банкротство предусмотрена и в ст. 10 Федерального Закона о банкротстве [9]. Однако, как свидетельствует практика [114], лишь 5% возбужденных дел по данной статье заканчиваются вынесением обвинительного приговора.

С нашей точки зрения, существенным упущением российского налогового законодательства является отсутствие научно-теоретического толкования заведомо невыгодных условий сделки, операции или транзакции, когда речь идет о международных расчетах. Ведь именно так называемая «маскировка» псевдолегальности операций и создает основу для преднамеренного банкротства, в связи с чем сбор и систематизация доказательной базы существенно затруднены.

В основе выявления псевдолегальных операций лежат понятия «рыночные условия», практика «рыночных операций», «рыночные цены», отклонение от которых и будет являться индикатором, свидетельствующим о преднамеренном банкротстве.

Научный интерес представляет практика выявления преднамеренного банкротства среди предпринимателей в США, где уже на протяжении многих лет действует национальная программа USTR⁴, целью которой является предупреждение мошенничества и злоупотребления в сфере банкротства. Достаточно интересными выглядят подходы, используемые USTR в целях выявле-

⁴ Прим. автора. Программа USTR – U.S. Trustee Program (USTP), основной целью которой является предупреждение мошенничества и злоупотребления в сфере банкротства в США.

ния преднамеренного банкротства. Рассмотрим основные из них.

Во-первых, это практика использования дискриминантного анализа с применением метода статистических наблюдений. Основной целью данного подхода является возможность классифицировать наблюдения, с созданием впоследствии их единой типологии⁵. Налоговый аналитик связывает полученные наблюдения в определенной регрессии (линейные или нелинейные) в зависимости от целей и задач, поставленных в статистических исследованиях. Фактически это напоминает процесс подготовки скоринговой модели, когда в рамках различных сценариев прорабатываются наиболее значимые признаки, оказывающие влияние на снижение платежеспособности и кредитоспособности определенного класса или вида компаний, частных лиц [147].

Перечислим основные признаки, которые лежат в основе данных статистических наблюдений:

1. Соккрытие имущественных ценностей.
2. Многочисленные банкротства компаний, близкие по времени проведения.
3. Отказ в предоставлении или недостоверность текущей документации о хозяйственной деятельности.
4. Неполные финансовые документы (или их отсутствие), свидетельствующие о наличии результатов хозяйственной деятельности.
5. Отказ или несоблюдение отраслевых стандартов или практики ведения хозяйственной деятельности.
6. Существенное сокращение активов незадолго до (или после) факта банкротства.
7. Существенные изменения в составе менеджмента компании, партнеров компании по бизнесу, признанной в дальнейшем банкротом.
8. Отсутствие четкой или достоверной информации о фактических кредиторах (е) при выявлении размеров кредиторской задолженности.

⁵ Прим. автора. Типология – это метод научного познания, в основе которого лежит дифференцирование систем объектов и их группировка с помощью обобщенной модели или типа.

9. Частые изменения размера операционных и административных расходов.

10. Несоответствие между данными фактической отчетности и данными отчетности, представленной в налоговые органы.

11. Ошибки и неточности в оформлении хозяйственных договоров, приведших к снижению фактической (рыночной) стоимости активов.

12. Отсутствие точного адреса должника, месторасположения, связи или предоставление заведомо ложной информации о них в налоговые органы.

13. Факты обналичивания денежных средств через банк при отсутствии явного экономического смысла, свидетельствующего о хозяйственной деятельности.

14. Внезапное истощение производственных запасов без объяснения причин.

15. Задержки или отсутствие выплат заработной платы, выплаты премий, других денежных выплат, вознаграждения менеджменту, выплат доли держателям акций или другим инсайдерам.

16. Вывод или передача другим лицам имущества инсайдеров, акционеров и родственников данных лиц незадолго до факта банкротства.

17. Осуществление крупных операций и сделок дочерних, материнских компаний или корпораций, принадлежащих одной и той же или связанной с ними группе лиц незадолго до факта банкротства.

18. Отсутствие формализованной структуры, определяющей связанность лиц компании.

19. Наличие фактов кражи имущества, ущерба, причинного третьими лицами, без расследования их обстоятельств.

20. Наличие факта неуплаты налогов или разбирательств, связанных с этим фактом [137].

Таким образом, на основе указанных признаков создаются типологии и формируются индикаторы, что дает возможность систематизировать их в дальнейшем по уровню доходов налогоплательщиков, поданных исков на

должников, тем самым прогнозируя вероятность мошенничества или злоупотребления в сфере преднамеренного банкротства.

Полагаем, что наряду с реальными причинами приостановки деятельности предпринимателей в регионах, существуют и случаи теневого и преднамеренного банкротства, что обуславливает необходимость усиления эффективности мер налогового контроля в регионах. Работа по оптимизации налогового контроля в регионах ведется на постоянной основе, о чем свидетельствуют следующие статистические данные (таб. 2.1.4) [87].

Таблица 2.1.4

Показатели оценки эффективности деятельности ФНС России для предпринимательских структур в 2013 году

Наименование показателя	Единица измерения	Целевое значение	Фактическое значение
Оптимизация процедуры государственной регистрации юридических лиц			
Предельный срок осуществления регистрации общества с ограниченной ответственностью территориальными органами ФНС России	Дни	5	5
Доля налогоплательщиков, имеющих возможность доступа по каналам связи и через Интернет к персонифицированной информации о состоянии расчета с бюджетом	%	58	67,5
Совершенствование налогового администрирования			
Предельное количество человеко-часов, затрачиваемое на деятельность, связанную с уплатой налогов, предприятиями малого и среднего бизнеса	Часы	200	87,38
Доля налогоплательщиков, удовлетворительно оценивающих качество работы налоговых органов	%	75,6	76,6

В таблице предельное количество человеко-часов, затрачиваемое на деятельность, связанную с уплатой налогов предприятиями малого и среднего бизнеса, установлено в результате социологического исследования, организованного и проведенного ФНС России, и на основе данных ежегодного

опроса Всемирного банка. При этом, если значение показателя по разным источникам информации разное, то в качестве фактического значения показателя принимается наибольшее его значение.

Данные, приведенные в таблице, свидетельствуют, что показатель «Доля налогоплательщиков, использующих дистанционные услуги», фактически превышает плановое значение, что отражается на времени и качестве обслуживания. Процедуры совершенствования налогового администрирования оказывают существенное влияние на качество налогового контроля в целом.

Внедрение новых дистанционных технологий в регионах России позволяет каждый год оптимизировать расчеты с бюджетом, получать более объективную информацию о налоговых обязательствах и состоянии расчетов с бюджетом, о непрозрачных платежах, своевременно и качественно формировать акт сверки расчетов с бюджетом и пр.

Наряду с уже достигнутыми высокими значениями показателей работы налоговых органов в РФ, остаются слабо проработанными вопросы создания наиболее благоприятного налогового климата для предпринимателей. В связи с этим достаточно интересными представляются результаты исследования налоговой нагрузки в крупнейших мегаполисах мира, проведенного АКГ Прайсвогтерхаузкуперс [69]. В результате анализа было установлено, что Москва занимает 15-е место среди крупнейших исследуемых мегаполисов по уровню налоговой нагрузки на малый бизнес.

Малым предприятиям, которые ведут бизнес в Москве, предлагается применять 4 специальных налоговых режима. В кругу исследуемых мегаполисов, помимо Москвы, специальные налоговые режимы малым предприятиям предлагают лишь 4 мегаполиса: Мехико, Рио-де-Жанейро, Сантьяго и Тбилиси⁶. Использование условным предприятием упрощенной системы налогообложения (УСН) позволяет Москве перейти в рейтинге с 15-го на 8-е место (рис. 5).

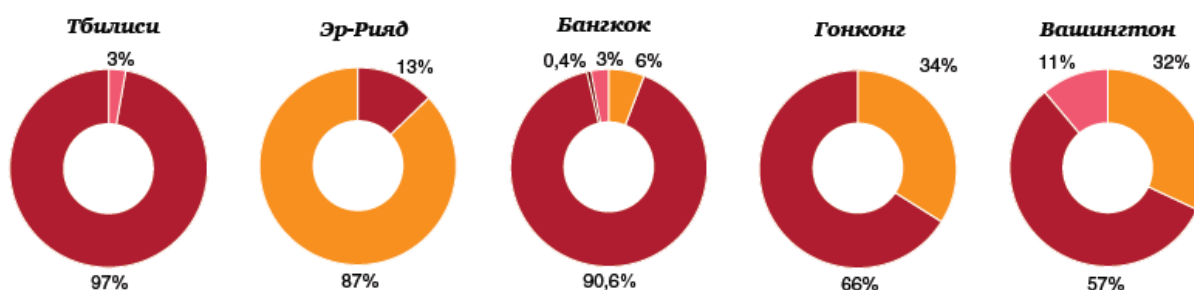
⁶ Прим. автора. Для исследования выбраны мегаполисы стран, занимающих наивысшие позиции в рейтинге Ведение бизнеса 2013 (Doing Business 2013), а также Москва [<http://www.doingbusiness.org>].

Какие же специальные налоговые режимы применяются в Москве?

- Упрощенная система налогообложения. Применяется организациями и индивидуальными предпринимателями при выполнении определенных условий (сумма дохода предприятия не превышает 60 млн. руб. в год, средняя численность сотрудников не превышает 100 человек, некоторые другие условия).

- Патентная система налогообложения. Применяется индивидуальными предпринимателями в отношении отдельных видов деятельности (услуги, розничная торговля, некоторые другие виды деятельности).

Распределение налоговой нагрузки у лидеров рейтинга



... и в Москве

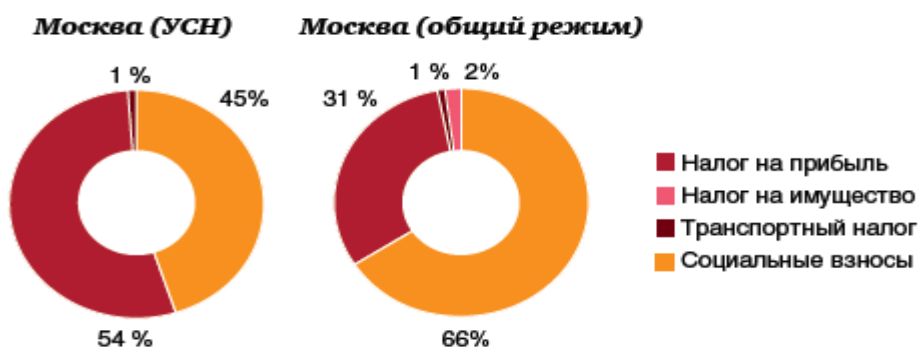


Рис. 5. Распределение налоговой нагрузки среди крупнейших мегаполисов мира

- Единый налог на вмененный доход (применяется только на территории Новой Москвы). Применяется организациями и индивидуальными предпринимателями в отношении отдельных видов деятельности (услуги, розничная торговля, некоторые другие виды деятельности).

- Система налогообложения в виде единого сельскохозяйственного налога. Применяется сельскохозяйственными товаропроизводителями при выполнении определенных условий (доля дохода от реализации сельскохозяйственной продукции собственного производства – не менее 70 процентов, некоторые другие условия).

В рейтинге мегаполисов по уровню налоговой нагрузки (общий режим) место Москвы – среди заключительных, по соседству с Осло, Токио и Хельсинки, где уровень развития предпринимательства значительно выше (рис. 6).

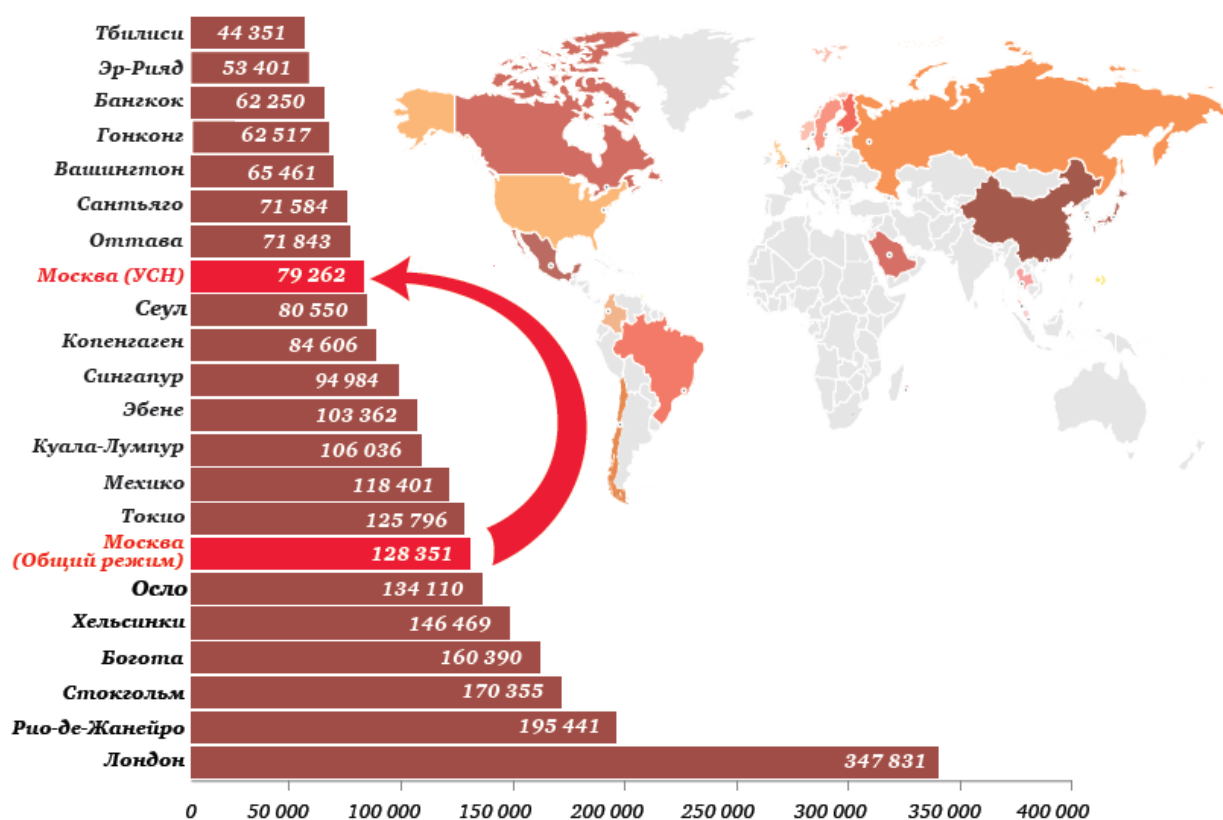


Рис. 6. Рейтинг суммарной налоговой нагрузки среди крупнейших мегаполисов мира (в евро) по состоянию на 2013 год

Наименьшая налоговая нагрузка имеет место в Тбилиси, Эр-Рияде, Бангкоке, Гонконге и Вашингтоне. Эти города стали лидерами рейтинга.

Какие же особенности налогообложения присущи различным странам мира?

1. Специальные налоговые режимы для малого бизнеса.

Среди мегаполисов-лидеров только в Тбилиси предусмотрен специальный налоговый режим, но он применим к индивидуальным предпринимателям. Соответственно, условная компания, не подпадающая под данную категорию, не может его использовать.

2. Различная база для расчета налогов. Например, в Лондоне налог на имущество уплачивается не с балансовой, а с рыночной стоимости имущества, за счет чего показатель этого налога в Лондоне оказался самым высоким.

3. Отсутствие некоторых видов налогов. В ряде мегаполисов отсутствует транспортный налог: из 5 стран-лидеров его платят только в Бангкоке. В Эр-Рияде и Гонконге предприниматели не уплачивают налог на имущество, а в Тбилиси работодатели освобождены от уплаты социальных взносов.

4. Ставки по налогу на прибыль. В Эр-Рияде ставка аналога налога на прибыль составила всего 2,5%, поскольку хозяином бизнеса является гражданин Саудовской Аравии. В остальных городах-лидерах ставка налога на прибыль для условной компании колебалась от 9,975% (в Вашингтоне) до 20% (в Бангкоке).

Какие же факторы наиболее благотворно влияют на ведение бизнеса в разных странах мира?

- Большое количество населения и развитая инфраструктура мегаполисов.
 - Территориальная близость правительства.
 - Поддержка со стороны правительства, субсидирование, различные займы, институты развития и прочее.
 - Высокий уровень квалификации трудовых ресурсов.
 - Эффективно работающие государственные службы.
 - Облегченные процедуры регистрации и изменения уставов компаний
- развитые механизмы привлечения инвесторов.

Среди основных недостатков систем налогообложения в некоторых мегаполисах мира следует выделить следующие:

- отсутствие льгот для малого и среднего бизнеса;
- высокие ставки налога на прибыль;
- жесткие ограничения в отношении уровня прибыли и выручки для применения льгот и специальных налоговых режимов малыми предприятиями.

В настоящее время существуют различные налоговые преференции для малого предпринимательства, используемые в различных странах мира, среди которых:

- пониженные налоговые ставки;
 - различные виды налоговых вычетов из налогооблагаемой прибыли
- инвестиционные налоговые кредиты;
- упрощенный порядок подачи отчетности;
 - льготные условия налогообложения в первые годы после учреждения предприятия;
 - перенос налоговых убытков на прошлые периоды.

Следует отметить, что упрощенная система налогообложения приобретает все большую популярность в предпринимательской среде. График, представленный на рис. 7 [78], показывает, что количество малых предприятий, применяющих упрощенный режим налогообложения, постоянно растет.

Принимая во внимание необходимость совершенствования практики налогового контроля в нашей стране, считаем, что данную задачу необходимо решать вместе с задачей повышения прозрачности налогового климата, особенно для наиболее чувствительного сегмента – малого бизнеса. Безусловно, деятельность малого предпринимательства сопряжена с высокими рисками, которые влияют на качество отчетности и возможность уклонения от уплаты налогов.

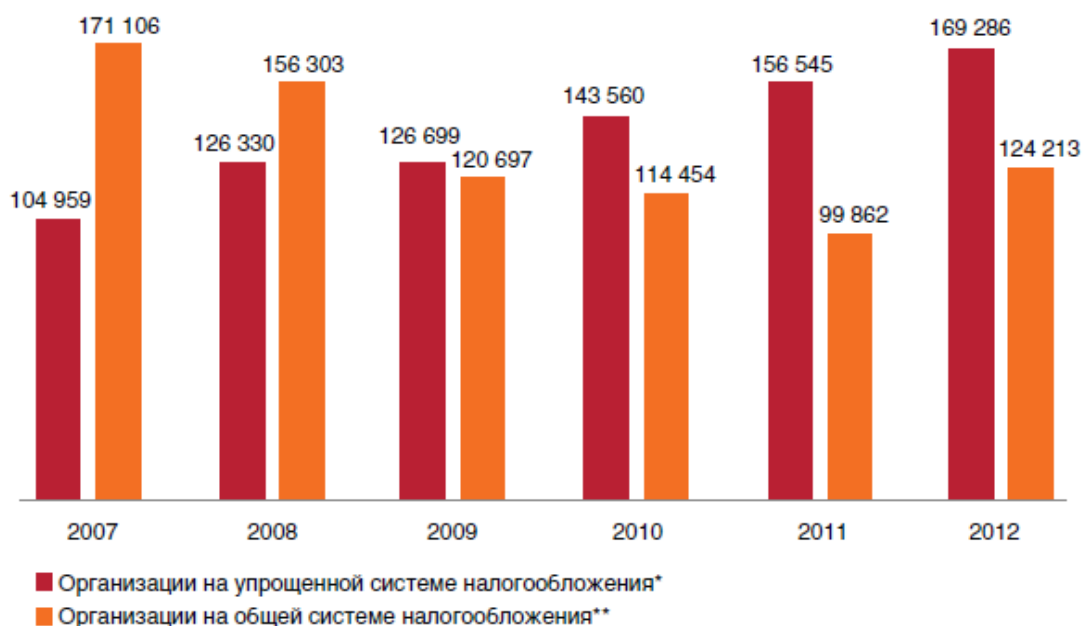


Рис. 7. Рост числа организаций, использующих упрощенную систему налогообложения в Москве

Теневой бизнес наносит наибольший вред экономике и препятствует ее дальнейшему развитию. В связи с чем считаем, что существенной задачей налогового контроля в РФ остается необходимая дальнейшая адаптации риск-ориентированного подхода, работа по внедрению которого не так давно была начата в нашей стране.

Учитывая текущую экономическую ситуацию в стране, на фоне развернувшегося в середине 2014 года кризиса, считаем, что наряду с борьбой с теневыми формами бизнеса необходимо расширять помощь налогоплательщикам, что также будет способствовать увеличению прозрачности налогового контроля в государстве. Кроме того, необходима переориентация контрольной деятельности налоговых органов на новые области риска несоответствия, которые представляют наибольшую опасность по сбору доходов, а также улучшение взаимодействия с налогоплательщиками по всем направлениям и сферам деятельности. Решение указанных задач возможно при практической адаптации риск-ориентированного подхода в процедурах налогового контроля. В связи с чем, в следующем параграфе исследования мы рас-

смотрим методические компоненты налогового контроля в условиях применения риск-ориентированного подхода.

2.2. Методические компоненты налогового контроля в условиях применения риск-ориентированного подхода

В последние годы все большее распространение в практике налогового контроля развитых стран получил риск-ориентированный подход, основанный на наиболее продвинутых аналитических процедурах, позволяющих связать воедино оценку потенциального риска и события происходящего вследствие его влияния.

Использование риск-ориентированного подхода в практике налогового контроля обусловлена:

1. Необходимостью консультирования по финансовым вопросам и вопросам налогообложения. Дело в том, что недобросовестные налогоплательщики, использующие серые схемы для инвестирования доходов, зачастую пытаются обозначить себя в качестве физических лиц, минимизирующих свои налоговые платежи, или в некоторых случаях разместить активы вне пределов доступности для налоговых органов.

2. Формированием корпоративных структур или других сложных юридических образований с неблагоприятной целью – сокрытия или затушевывания имеющихся связей между полученными незаконными средствами и соучастниками правовых нарушений.

3. Куплей, продажей, передачей недвижимого имущества, которые могут быть использованы как средство для сокрытия легальных доходов или перевода незаконных средств (сокрытие источников возникновения денежных средств), а также представлять вложение этих средств для их последующей легализации, либо интеграции за рубеж.

4. Осуществлением финансовых операций. В практической деятельности сотрудники налоговой службы зачастую сталкиваются с недобросовест-

ными финансовыми консультантами или профессиональными бухгалтерами, реализующими различные схемы ухода от уплаты налогов

Некоторые отечественные авторы считают [33], что в основе риск-ориентированного подхода в налоговом контроле должен лежать отказ от документальных проверок компаний с низким уровнем налогового риска, в то же время фокус проверочных процедур должен быть сконцентрирован на деятельности налогоплательщиков с высоким уровнем риска.

В связи с чем, по мнению данных респондентов, важно переходить от методов последующего контроля к методам предварительного контроля, в частности – к методу предварительной интерпретации налогового законодательства, который позволяет налогоплательщику заранее согласовывать с контролирующими органами налоговые последствия сделки/операции. Скорее бизнес предпочел бы заранее согласовывать с налоговыми органами процедуру крупных сделок, при этом получая от них письменное заключение, которое освобождало бы его от возможных последующих доначислений. Кроме этого, очень полезной представляется возможность предварительного согласования шаблонных транзакций.

Позиция других авторов [51] заключается в необходимости применения риск-ориентированного подхода в процедурах налогового контроля для многоэтапной оценки последствий риска. Первый этап – оценка неотъемлемого риска; второй этап – оценка риска средств внутреннего контроля; третий этап – оценка рисков существенных искажений в бухгалтерской отчетности. В развитие такой модели риск-ориентированного подхода возможно разработать: модуль оценки неотъемлемого риска и модуль оценки риска средств внутреннего контроля.

Чекавинская Г.А. [111] исходит из того, что развитие риск-ориентированного подхода в налоговом контроле должно происходить в соответствии с международными стандартами аудита (МСА), где риск существенного искажения информации означает вероятность того, что еще до начала проверочных процедур в финансовой отчетности содержались существен-

ные искажения. С другой стороны, автор полагает, что существуют целые отрасли, которые должны подлежать более тщательному налоговому контролю в силу специфики их деятельности, например аккумулирующие значительные объемы бюджетных ресурсов и государственных средств.

Представляется обоснованным и приемлемым подход, основанный на оценке риска для обеспечения соизмеримости мер, имеющих целью предотвратить или уменьшить число операций по выводу незаконных доходов и уклонению от уплаты налогов в бюджет, выявленным рискам, что позволит распределять бюджетные ресурсы наиболее эффективным образом.

На сегодняшний день усилия правительств разных стран мира направлены на повышение прозрачности информации, предоставляемой в налоговые органы. При этом в условиях расширения границ международного сотрудничества специалистам в области налогообложения необходим доступ к информации о действующих налоговых ставках и особенностях налогового законодательства целого ряда стран.

Следует учитывать, что в силу специфики налогового контроля при реализации его основных процедур налоговым инспекторам приходится иметь дело с большим количеством рисков. Основные риски могут включать:

- риск несоблюдения законодательства, в том числе риск налогового мошенничества;
- риск неплатежеспособности налогоплательщика;
- риск легализации незаконного капитала.

Перечень данных рисков не является исчерпывающим и может дополняться и расширяться. Вместе с тем, наряду с различием, риски, возникающие в процессе проведения налогового контроля, имеют одну общую черту – все они являются прогнозируемыми в целях налогового контроля. Использование риск-ориентированного подхода помогает определить различные этапы в цикле принятия решений и разделить процесс контроля на наиболее важные и менее важные этапы.

Обнаружение риска на раннем этапе позволяет налоговым органам:

- добиться единства принципов налогового контроля по отношению к различным налогоплательщикам;
- оптимально использовать имеющиеся людские, финансовые и технические ресурсы;
- повысить уровень добровольного соблюдения уплаты налогов;
- довести уровень имеющихся ресурсов до уровня соответствующих рисков;
- взвесить возможности налогоплательщика и установить причины уклонения от уплаты налогов.

Зачастую в практике налогового контроля возникают ситуации, когда налогоплательщики ввиду незнания, халатности или преднамеренных действий не в состоянии выполнить свои обязательства. В связи с чем в задачи налоговых органов входят не только обязательные процедуры по сбору обязательных платежей, но и обеспечение баланса между традиционными методами принуждения и инновационными методами, целью которых является достижение компромисса и анализ причин, послуживших правонарушению. Поэтому спектр рисков будет существенно расширен и дополнен такими рисками, как: сложность и инновации в бизнес-структуре, новые финансовые продукты, развитие электронной коммерции и финансовых операций, осуществляемых на дистанционной основе т.д.

Учитывая реалии сегодняшнего дня, налоговые органы во всем мире сталкиваются с необходимостью работать более эффективно, используя передовые методы и технологии в налоговом контроле. Повышение эффективности обусловлено и необходимостью сокращения трудовых ресурсов, а также ограничения бюджета на найм нового персонала.

Риск-ориентированный подход в налоговом контроле можно представить в виде непрерывного цикла, имеющего следующие этапы: определение риска, анализ, определение приоритетов, методы минимизации риска и оценка риска. Необходимо понимать, что риск-ориентированный подход – это, в

первую очередь, инструмент для наилучшего использования ресурсов, в то же время он имеет и свои ограничения, такие как [94]:

- различия в финансовых ресурсах налогового органа, которые могут существенно повлиять на его способность справиться со всеми выявленными рисками;

- позиция правительства по конкретным изменениям налогового законодательства, например полномочия должностных лиц, реализующих деятельность по оценке риска;

- недостаточность навыков персонала, что может серьезно помешать в борьбе с крупными рисками и пр.

Таким образом, риск-ориентированный подход в налоговом контроле представляет собой динамичный и структурированный процесс, направленный на систематическое выявление и анализ рисков, изучение поведения налогоплательщиков с целью последующего определения вариантов минимизации рисков и их «лечения» (рис. 8).



Рис. 8. Схема действия риск-ориентированного подхода в налоговом контроле [авторская разработка]

Риск является производным от цели. Можно привести один простой пример для понимания действия риск-ориентированного подхода в процедурах налогового контроля.

Наша цель заключается в том, чтобы добиться добровольной и своевременной уплаты налогов от как можно большего числа налогоплательщиков, включая новые предприятия. На основе этой цели мы можем приступить к определению сопутствующих этой цели рисков. Риски могут заключаться в том, что новые предприятия не в состоянии вовремя подать налоговую декларацию, не в состоянии полностью и в полном объеме оплатить налоги. Вот эти риски и должны быть оценены в порядке приоритета.

Вновь созданные компании традиционно испытывают недостаток знаний законодательства, либо его нормы слишком сложны для восприятия. Таким образом, причина неуплаты налогов заключается в сложности социальных стандартов, либо мотивы, побуждающие налогоплательщика к уплате налогов, не являются достаточно сильными? Поэтому необходимо создать условия для добровольного исполнения налогоплательщиками их налоговых обязательств.

Когда риски уже идентифицированы, основная цель понятна, дальнейшие действия будут заключаться в дифференцировании отдельных задач (так называемые подцели) для достижения общего результата.

Например, наша цель – изменить отношение к налоговому мошенничеству как виду преступления. Следует разработать новый процесс в налоговом контроле, учитывающий новое восприятие риска – как обычного инцидента, нуждающегося в административной поддержке.

В целях налогового контроля это может выглядеть следующим образом:

Первостепенная задача: увеличить добровольное соблюдение уплаты налогов.

Выявленный риск: отсутствие уверенности в налоговом администрировании.

Новая цель: повышение доверия к налоговому администрированию.

Новый риск: недостаточная мотивация налогоплательщиков.

Новая цель: изменить позиции среди налоговых инспекторов по отношению к недобросовестным налогоплательщиками т.д.

Эти примеры показывают, что цель должна существовать для того, чтобы начать работать с риском для соответствия его принимаемым в отношении налогоплательщиков решениям. Таким образом, цель является отправной точкой в использовании риск-ориентированного подхода в налоговом контроле.

Не менее существенная особенность риск-ориентированного подхода в налоговом контроле – возможность влияния на поведение налогоплательщика. Эти вопросы мы отчасти рассматривали в предыдущей главе исследования.

Жесткие социальные нормы в отношении несоблюдения налогового законодательства приводят, как правило, к обратному эффекту при достижении целей налогового контроля. В чем же это выражается на практике:

- в возможности для уклонения или обмана;
- в восприятие справедливости;
- в социальных нормах;
- в личных нормах.

Возможность уклонения или обмана является важным фактором, провоцирующим определенное поведение налогоплательщика. Зачастую этот фактор связан с социальными нормами, установленными в государстве. Отсутствие дифференцированной шкалы налогов приводит к тому, что налогоплательщик просто не готов заплатить налоги, поскольку воспринимает себя менее платежеспособным на фоне более обеспеченных граждан [162].

Восприятие справедливости закона представляет собой следующий фактор, который является решающим в поведении налогоплательщика и в его восприятии налогового бремени. Данный фактор можно разделить на три составляющие [139]: справедливость распределения налогового бремени ме-

жду различными категориями налогоплательщиков, процессуальная справедливость как отношение власти к налогоплательщику и карательная справедливость, воспринимаемая как целесообразность применения санкций в случае нарушения налогового законодательства.

Социальные нормы можно рассматривать с точки зрения поведенческих характеристик единой социальной группы. В сущности, они представляют собой личные нормы поведения, исходящие из собственных моральных убеждений и убеждений, сложившихся в окружении субъекта. Чем выше социальный статус налогоплательщика, тем уже будут рамки его социального окружения [163].

Некоторые авторы [144] разделяют понятия «личные» и «социальные» нормы поведения налогоплательщиков, полагая, что первые, в отличие от вторых, не связаны с социальным статусом налогоплательщика, а скорее, относятся к психологическим характеристикам: чувство страха, чувство вины и пр. В определенной степени мы разделяем подобную точку зрения, полагая, что именно на данных психологических характеристиках поведения во многих странах построены мотивационные программы для налогоплательщиков с целью принуждения к уплате обязательных платежей. Однако такое убеждение может являться спорным. В условиях использования политики сдерживания личных норм поведения всегда присутствует соблазн нарушения законодательства. Вероятно, в этом случае будет более уместна политика сдерживания и противовесов в пользу поддержки социальных мотивов.

Таким образом, в основе любого рискованного события будут всегда присутствовать четыре перечисленных фактора, оказывающих влияние на поведение налогоплательщика. В связи с чем существует реальный риск необнаружения одного из них либо неправильной идентификации события. Угрозы и личные убеждения не всегда могут оставаться главными рычагами в политике налогового контроля, необходимы реальные стимулы и мотивационные программы.

В научной литературе принято разделять внешнюю и внутреннюю мотивацию налогоплательщика. Внутренняя мотивация снижается или увеличивается в зависимости от следующих факторов:

- снижается, если внешний стимул воспринимается как контролирующий. Давление со стороны налоговых органов приводит к увеличению риска неуплаты налогов, поскольку восприятие обязательности платежа не компенсируется другими мотивирующими факторами. И в этом случае уже внутренняя мотивация меняется на внешнюю и становится контрпродуктивной;

- увеличивается, если внешний стимул воспринимается как поддержка. Внешний стимул может усилить внутреннюю мотивацию в условиях отсутствия жесткого давления и свободы выбора налогоплательщика (заплатить сегодня меньше или завтра больше). Приоритет выбора в этом случае будет на стороне налогоплательщика и риски неплатежа снижаются. Аналогичным образом, должна быть выстроена и система налоговых санкций, с тем чтобы не заставить платить сегодня, а убедить в необходимости сделать это своевременно [133].

Поэтому выбранная стратегия налогового контроля – путем соизмерения риска и выгоды от предложенного налогоплательщику выбора – позволяет более гибко реагировать на социальные и личные нормы его поведения. В связи с чем считаем, что задачей налоговых органов является формирование стабильной модели поведения налогоплательщика.

В условиях использования риск-ориентированного подхода в налоговом контроле его важной составляющей является идентификация модели поведения налогоплательщика и присущего ему риска.

Подобный вывод можно сделать и в отношении отраслевых, региональных особенностей налогоплательщиков, чья модель поведения продиктована складывающимися условиями внешней и внутренней среды, колебаниями макроэкономических показателей, бюджетным дефицитом и другими факторами.

Практическое использование риск-ориентированного подхода продиктовано не только оптимизацией налогового контроля, но и необходимостью выявления и идентификации наиболее существенных рисков, оказывающих влияние на качество получаемой информации. Впоследствии такая информация может быть использована в целях выявления схем уклонения от уплаты налогов как непосредственно налоговыми органами, так и кредитно-финансовыми учреждениями, осуществляющими расчетные и платежные функции налогоплательщиков. Не менее существенное влияние на результаты налогового контроля оказывает возможность получения своевременной информации от кредитно-финансовых органов, которые аккумулируют крупные потоки денежной наличности.

В условиях высоких геополитических рисков и экономической нестабильности в нашей стране полагаем, что взаимодействие налоговой и кредитно-финансовой систем позволит повысить эффективность использования риск-ориентированного подхода.

2.3. Взаимодействие органов налоговой и кредитно-финансовой систем по повышению эффективности налогового контроля

В настоящее время принятый ФНС России риск-ориентированный подход к проведению налоговых проверок, а также усиление аналитической составляющей в контрольной работе значительно повысили их эффективность. Об эффективности и действенности осуществляемого налогового контроля и обеспечении соблюдения законных прав и интересов налогоплательщиков свидетельствуют достигнутые в 2013 году показатели.

При снижении в 2013 году количества выездных налоговых проверок на 28,9% эффективность одной выездной проверки выросла на 26,4% и составила 7,1 млн. рублей. Удельный вес результативных выездных налоговых проверок достиг почти стопроцентного уровня – 98,9% [40].

При снижении в 2013 году количества камеральных проверок на 3,8% сумма дополнительно начисленных платежей снизилась по сравнению с 2012

годом на 0,1%. При этом эффективность одной камеральной проверки возросла на 3,8% и составила 1,62 тыс. рублей [40].

Из общей суммы доначисленных платежей по результатам выездных и камеральных налоговых проверок основные доначисления произведены по налогу на добавленную стоимость – 141,3 млрд. рублей (42%), налогу на прибыль организаций – 93,4 млрд. рублей (28%), акцизам – 43,5 млрд. рублей (13%), налогу на доходы физических лиц – 34,1 млрд. рублей (10%), имущественным налогам – 13,0 млрд. рублей (4%).

По результатам выездных и камеральных налоговых проверок в бюджет поступило (взыскано) дополнительно начисленных платежей на сумму 171,8 млрд. рублей, что на 18,7%, или на 27,1 млрд. рублей больше, чем в 2012 году. Уровень взыскания налоговых платежей по результатам выездных и камеральных налоговых проверок, решения по которым вступили в силу, составил 55,3%, что на 13,3 п. п. выше, чем в 2012 году, что свидетельствует о повышении качества проведения контрольных мероприятий, сборе достаточной доказательственной базы по выявляемым правонарушениям [40].

Сумма убытка, уменьшенного налогоплательщиками, в результате аналитической работы налоговых органов, составила 250 млрд. рублей, что на 32 млрд. рублей больше, чем в 2012 году. Таким образом, темпы прироста сумм отказа в возмещении НДС после рассмотрения решений инспекций вышестоящими налоговыми органами и арбитражными судами выросли с 13,9% в 2012 году до 53,6% в 2013 году (69,7 млрд. рублей) [40].

В 2013 году завершена работа по разработке и утверждению нормативной правовой базы, минимально необходимой для реализации полномочий ФНС России в сфере контроля цен, для целей налогообложения. Приняты нормативные правовые акты, необходимые для реализации прав и обязанностей субъектов налоговых правоотношений.

Одним из направлений совершенствования налогового контроля в государстве является разработка методологии риск-ориентированного подхода к отбору территориальных налоговых органов для проведения проверки, а

также показателей оценки рисков и критериев оценки качества деятельности налоговых органов.

С 2013 года 7 региональных управлений ФНС РФ принимают участие в «пилотном» проекте по изменению порядка планирования проверок с учетом возможных рисков неэффективной деятельности территориальных налоговых органов. Применение методологии риск-ориентированного подхода на всех этапах внутренней проверки помогает обеспечить повышение ее результативности и снизить трудовые, временные и финансовые затраты на ее проведение.

В целях реализации риск-ориентированного подхода в налоговом контроле необходимо обеспечить его более тесное взаимодействие с кредитно-финансовой системой государства, аккумулирующей основные финансовые потоки в государстве и при их перемещении за рубеж.

На сегодняшний день одной из ключевых задач налоговых органов является контроль денежных потоков. Общемировой тенденцией последних лет является активное использование банковских и финансовых продуктов в целях свободного перемещения средств за рубеж, вывода средств в оффшорные и оффшоро-проводящие зоны, легализация незаконного капитала [113].

Следует отметить, что показатели России и стран СНГ по использованию банковских и финансовых продуктов и в целом концентрации денежных средств пока существенно отстают от показателей стран Европы и Северной Америки, что обусловлено двумя ключевыми причинами: регуляторные ограничения и относительная новизна подобных продуктов для отечественного потребителя. В связи с чем наряду с реальными угрозами, возникающими вследствие неконтролируемого перемещения капитала, возникают косвенные угрозы, связанные с активным использованием виртуальных и мобильных финансовых продуктов и услуг, формально не контролируемых регулятором и органами финансовой разведки. В этих условиях очевидным выходом становится необходимость взаимодействия фискальных органов власти и финансового рынка, включая банковский сектор, для выработки общей систе-

мы борьбы с налоговыми и финансовыми нарушениями и преступлениями в РФ.

По вполне понятным причинам усилия бизнеса в России в последние годы, особенно после кризиса 2008 года, были сосредоточены на выживании в сложных экономических условиях и условиях ужесточения нормативно-правового регулирования. Однако бизнесу не следует забывать и о мерах по противодействию легализации незаконных доходов и выводу капитала за рубеж и риске больших штрафов и приостановления деятельности организаций, особенно в случае несоблюдения налоговых санкций.

Процесс сегментации рисков в практике налогового контроля развитых стран, как правило, проходит с учетом уровня налогоплательщика, которому присваивается высокий либо средний уровень риска.

Отличия высокого и среднего уровней риска определяют область, в которой работает налогоплательщик, срок его деятельности, региональные особенности и характер проводимых операций. В связи с чем налогоплательщики могут быть распределены по сегментам в зависимости от группы существующего риска [125].

Итак, попытаемся сформулировать основные критерии, влияющие на качество налогового контроля.

1. Зона риска.

Зоной риска является набор связанных рисков, т.е. рисков, оказывающих взаимовлияние друг на друга. Как правило, риск определяется экспертным путем, либо при помощи классификатора рисков.

2. Группы налогоплательщиков (сегментация).

В зарубежной практике налогового контроля [140] сегментация налогоплательщиков осуществляется по подгруппам, выделяются налогоплательщики с аналогичными характеристиками и поведением, что способствует их более точной идентификации и классификации с точки зрения существующих рисков. Налогоплательщики могут быть сгруппированы по различным параметрам, начиная от размера бизнеса (крупный, средний и малый) и

заканчивая отраслевой принадлежностью бизнеса и характером экономической деятельности (строительство, оптовая торговля, финансовые услуги и пр.) Критерии сегментации также позволяют осуществить дополнительный контроль организационной формы принадлежности налогоплательщика.

3. Поведение налогоплательщика, которое можно оценить исходя из следующих основных критериев:

- регулярность подачи налоговых деклараций;
- появление любых дополнительных платежей;
- качество бухгалтерского учета;
- исправления и ошибки в отчетности прошлых периодов;
- регулярность оплаты налогов.

Формализуя общие подходы, используемые налоговыми органами в зарубежных странах, органами финансовой разведки или надзорными финансовыми органами, можно отметить некоторую схожесть в использовании информационных источников.

1. Мониторинг внешних событий. Он помогает выявить новые риски или корреляцию существующих рисков с новыми, данный процесс является непрерывным. В основе используемой информации – различные источники СМИ, сообщения налоговых и правоохранительных органов, статистические и аналитические данные.

2. Общественные информационные ресурсы – еще один источник для выявления рисков (открытые источники информации). В этот блок может входить информация по искам, поданным в отношении отдельных компаний, о фактах недобросовестного поведения и даже банкротства. Достаточно активно указанные источники информации используются кредитно-финансовыми учреждениями, страховыми и лизинговыми компаниями, оценивающими деловую репутацию компании-налогоплательщика.

3. Информация от третьих лиц. Государственные и общественные организации могут также являться ценным источником информации о деятельности налогоплательщика. Например, оплата коммунальных услуг, обяза-

тельных тарифов и взносов характеризует налогоплательщика с точки зрения его дисциплинарной ответственности. Отсутствие такой информации также является сигналом для выявления недобросовестных налогоплательщиков.

4. Случайные проверки. В практике зарубежных налоговых органов, особенно в отношении крупных компаний, зачастую практикуются внезапные или случайные проверки. Однако они не локального и длительного характера (как в российской практике), а осуществляются на дистанционной основе при заполнении вопросов чек-листа (качество руководящего персонала, проверка адреса и местонахождения компании, средний уровень оборотов по расчетному счету и пр.) Побочный эффект от внезапных проверок – это получение субъективных оценок, однако, как показывает практика, именно они позволяют на ранней стадии оценить потенциальные риски налогоплательщика.

5. Крупные отраслевые исследования. Использование отраслевых исследований может оказаться эффективным для выявления потенциальных рисков в отношении определенной группы налогоплательщиков и отрасли в целом. В некоторых случаях биржевые обзоры выполняют, по сути, ту же функцию, что и отраслевые исследования, с разницей в оперировании конкретными данными о финансовом состоянии компании и ее прогнозных оценках.

6. Сигналы рынка. Заметное воздействие на качество налоговой информации оказывают сигналы, транслируемые рынком. В сущности, рынок представляет собой глобальный организм, реагирующий на любые изменения и на информацию о деятельности компаний. Поэтому информация о ситуации на рынке подлежит тщательной оценке и налоговыми органами должна быть использована максимально. Следует отметить, что стоимость ценных бумаг также формируется на основе сигналов с рынка и фактически подтверждает финансовое состояние налогоплательщика.

Таким образом, процесс выявления и идентификации риска осуществляется на основе данных, собранных из различных источников [139]. Помимо

перечисленных выше, достаточно актуальными могут являться следующие данные:

- данные в отношении экономического роста компании;
- данные о среднем размере заработной платы по отрасли;
- данные, предоставленные компаниями-конкурентами, по налоговым декларациям;
- данные о кредитной истории и качестве обслуживания долга;
- информация в сети Интернет.

Понятие «налоговая история» компании в отечественной практике налогового контроля, к сожалению, пока отсутствует, вместе с тем полагаем, что в базе данных этих историй может быть собрана информация о различных аспектах деятельности налогоплательщика, включая прогнозные оценки. Чем дольше налогоплательщик остается зарегистрированным, тем больше данных может быть собрано о его деятельности и выше качество налоговой истории.

Налаживание и поддержание взаимовыгодного сотрудничества налогоплательщиков и налоговых органов на основе горизонтального мониторинга будет являться еще одним звеном в процессе получения качественной и актуальной информации о реальном положении дел компании, что поможет добиться превентивного эффекта от налогового контроля.

Например, фактором потенциального риска может оказаться не только вывод денежных средств за рубеж при помощи различных налоговых схем, но и сами эмитенты или провайдеры платежных услуг, формально зарегистрированные в оффшорном финансовом центре, что препятствует надзору за ними и контролю за их деятельностью на территории РФ. Таким образом, привлечение многочисленных юрисдикций и проходящее в результате этого разделение цепочки финансовых транзакции на различные части затрудняют разработку эффективных стратегий налогового контроля за налогоплательщиками. И в этом смысле необходимы превентивные меры надзорного реагирования как со стороны мегарегулятора финансового рынка, так и налого-

вых органов, примеры которых существуют и прошли успешную апробацию в западных странах. Например, еще в 2003 году в Германии разработана подобная система раннего предупреждения и обмена информацией между кредитно-финансовыми институтами и налоговыми органами по вопросу использования альтернативных систем перевода денежных средств и нелегального осуществления финансовых операций.

Данная система была реализована при совместной поддержке финансового регулятора и налоговых органов страны для пресечения вывода незаконного капитала в оффшорные юрисдикции. В таблице 2.3.1 приведены факторы воздействия и ограничения потенциального риска от финансовых транзакций, осуществляемых с использованием дистанционных платежей, используемые в целях создания системы раннего предупреждения и обмена информацией между кредитно-финансовыми институтами и налоговыми органами.

Таблица 2.3.1

Факторы воздействия и ограничения потенциального риска от финансовых транзакций, осуществляемых с использованием дистанционных платежей

Метод платежа	Факторы потенциального риска	Факторы уменьшения действующих и потенциальных рисков
Предоплаченные карты: открытая система	<ul style="list-style-type: none"> - Анонимный владелец карты. - Анонимное внесение средств (приход) и анонимный доступ к средствам (уход). - Высокий лимит сумм на карте и/или отсутствие ограничений в количестве карт, которые может приобрести физическое лицо. - Доступ к наличным средствам через банкоматы во всем мире. - Оффшорные эмитенты могут не соблюдать законы всех юрисдикций. 	<ul style="list-style-type: none"> - Проверять личность владельца карты. - Средства установления лимитов пополнения денежных средств. - Ограничение сумм на карте и/или количества карт, которые может приобрести физическое лицо / или ограничение суммы транзакции. - Ограничение доступа к наличным за границей. - Мониторинг транзакций и отчет о подозрительной деятельности. - Применение блокировки карты/счета. - Ограничение доступа к сети нежелательных торговых организацией и провайдеров/сетей банкоматов.
Предоплаченные карты: закрытая система	<ul style="list-style-type: none"> - Анонимный владелец карты. - Анонимное внесение средств. - Высокий лимит сумм на карте... - Заменяет контрабандный ввоз большого числа наличных денег. 	<ul style="list-style-type: none"> - Проверять личность владельца карты. - Ограничение сумм на карте и/или количества карт, которые может приобрести физическое лицо.

	<ul style="list-style-type: none"> - Отсутствие ограничений в количестве карт, которые может приобрести физическое лицо. 	<ul style="list-style-type: none"> - Средства установления лимитов пополнения денежных средств. - Мониторинг транзакций и отчет о подозрительной деятельности. - Отсутствие прямого доступа к наличным деньгам через банкоматы. - Применение блокировки карты/счета.
Электронный Кошелек	<ul style="list-style-type: none"> - Анонимный владелец карты. - Анонимное внесение и получение средств. - Высокий лимит сумм на карте. - Отсутствие записей транзакций. 	<ul style="list-style-type: none"> - Проверять личность владельца карты. - Отсутствие возможности перевода с карты на карту. - Ограничения сумм, которые могут быть потрачены/храниться. - Ограниченное функционирование за границей. - Ограничение способов внесения денежных средств. - Мониторинг транзакций и отчет о подозрительной деятельности. - Применение блокировки карты/счета.
Мобильные платежи	<ul style="list-style-type: none"> - Анонимные счета. - Анонимное внесение и получение средств. - Высокий лимит внесения денежных средств на счет или его отсутствие. 	<ul style="list-style-type: none"> - Владельцы счетов определяются, когда телефоны используются как средство доступа к банковскому счету или кредитной карте, или когда телефонная компания проверяет личность собственника телефона. - Ограниченное функционирование за границей. - Ограничение суммы счета или транзакции. - Ограничение способов внесения денежных средств. - Мониторинг транзакций и отчет о подозрительной деятельности. - Применение блокировки карты/счета. - Ограничение доступа к сети.
Системы оплаты через Интернет	<ul style="list-style-type: none"> - Анонимные счета. - Анонимное внесение и получение средств (банкоматы). - Высокий лимит внесения денежных средств на счет или его отсутствие. - Оффшорные провайдеры могут не соблюдать законы других юрисдикций. 	<ul style="list-style-type: none"> - Проверять личность владельца счета. - Вести запись транзакций, устанавливающих личность отправителя и получателя. - Мониторинг транзакций и отчет о подозрительной деятельности. - Ограничение способов внесения денежных средств. - Применение блокировки счета. - Ограничение доступа к услуге.

Почему же в последние годы столь пристальное внимание налоговых органов и органов финансового надзора приковано к использованию дистан-

ционных платежей во всем мире? Дело в том, что отсутствие контроля в данной сфере не только порождает утечку капитала за рубеж, что, как следствие, уменьшает объем налоговых платежей, но и используется для сокрытия денежных потоков в рамках транзакций, за которыми могут стоять не только крупные компании, но и целые отраслевые сегменты.

Мы уже говорили об использовании так называемых «карусельных схем» уклонения от уплаты НДС, их использование также предусматривает применение дистанционных способов оплаты за товары и услуги.

С учетом анализа исследований зарубежных авторов [153, 122] нами выделены факторы, которые могут быть положены в основу идентификации налогоплательщиков, фактически и потенциально вовлеченных в схему уклонения от уплаты налогов посредством использования дистанционных финансовых транзакций:

- преимущество использования в расчетах дистанционных финансовых программ, которые позволяют быстро переводить деньги за рубеж при отсутствии/незначительности оборотов по расчетному счету;

- наличие «законных» возможностей для инвестирования, например возможностей для капиталовложений в проекты строительства коммерческой недвижимости;

- наличие у налогоплательщика большого количества контрагентов в оффшорных и оффшоропроводящих странах при отсутствии реальной экономической деятельности;

- наличие более десяти-пятнадцати расчетных счетов в различных кредитно-финансовых учреждениях при отсутствии реальной экономической деятельности;

- совмещение должностей руководителя и финансового директора (бухгалтера) в одном лице;

- минимальный размер уставного капитала;

- несоответствие реальной деятельности деятельности, заявленной в учредительных и уставных документах компании;

- небольшой срок деятельности компании (менее одного года);
- учредителем компании выступает физическое лицо (лица), являющееся одновременно учредителем еще 10–15 компаний, зарегистрированных в том же регионе.

Учитывая описанные признаки налогоплательщиков, можно сформировать точечные индикаторы, позволяющие на ранней стадии выявлять компании с высоким риском вовлечения в схемы уклонения от уплаты налогов (таб. 2.3.2).

Таблица 2.3.2

Точечные индикаторы, позволяющие на ранней стадии выявлять компании с высоким риском вовлечения в схемы уклонения от уплаты налогов

Признак налогоплательщика.	Точечный индикатор.
Наличие у налогоплательщика большого количества контрагентов в оффшорных и оффшоропроводящих странах при отсутствии реальной экономической деятельности.	Компания быстро меняет товары и сектора деятельности. Товарооборот существенно вырос за короткий период времени.
Наличие более десяти-пятнадцати расчетных счетов в различных кредитно-финансовых учреждениях при отсутствии реальной экономической деятельности.	Наличие счетов, которые используются только для получения и перевода крупных денежных сумм. Сотрудничество с малоизвестными компаниями на рынке, компаниями с сомнительной репутацией, гарантирующими получение прибыли по высокой стоимости. Использование товаров, не характерных для определенного рынка, отрасли, в которой работает налогоплательщик.
Минимальный размер уставного капитала.	Общая сумма денежных средств, прошедших через счет, является достаточной высокой, при этом остаток на счете обычно очень низкий. Отсутствие кредитов и (или) займов, предоставляемых кредитными учреждениями при наличии займов третьих лиц. Убыточная деятельность на протяжении нескольких отчетных дат не обусловленная сезонными или отраслевыми факторами.
Несоответствие реальной деятельности деятельности, заявленной в учредительных и уставных документах компании.	Снятие со счета больших наличных денежных сумм Отсутствуют обязательные данные в счетах-фактурах, такие как номер плательщика НДС, дата и т.д.
Учредителем компании выступает физическое лицо (лица), являющееся одновременно учредителем еще 10–15 компаний, зарегистрированных в том же регионе.	Повторяющиеся операции с одинаковой или более низкой стоимостью товаров и небольшой или постоянной прибылью.
Совмещение в одном лице руководителя и финансового директора (бухгалтера) в одном лице.	Руководство компанией осуществляют иностранные граждане, граждане, зарегистрированные на отдаленных территориях и в регионах страны, не соответствующих местонахождению компании.

Полагаем, что перечень данных индикаторов не является исчерпывающим и может быть дополнен и расширен в зависимости от специфики региона или страны, в которой осуществляет свою деятельность налогоплательщик.

Вместе с тем весь перечень индикаторов, используемых недобросовестными налогоплательщиками, в целях пресечения таких операций можно условно разделить на три ключевых блока.

1. Группа индикаторов в отношении регистрационных данных налогоплательщика:

- налогоплательщик зарегистрирован в одном регионе, а счет открыт в другом регионе страны;

- невозможно определить физическое местонахождение налогоплательщика;

- одно лицо исполняет функции учредителя, директора и главного бухгалтера компании;

- в схемах расчетов преимущественно используются оффшорные компании и оффшорные юрисдикции.

2. Группа индикаторов в отношении совершаемых операций и их характера:

- количество и стоимость товара (услуг) не соответствует реальной рыночной стоимости, обычной коммерческой практике и финансовым возможностям налогоплательщика;

- цикличность однотипных операций, которые осуществляются группой участников схемы, не соответствующих реальным целям деятельности, определенным в учредительных документах;

- максимально сжатые сроки проведения расчетов, не соответствующие срокам, определенным в договорах (соглашениях);

- очевидное несоответствие сумм оборотов по счетам компании суммам обязательных платежей (налогов, платежей в пенсионный фонд, таможенных сборов и пр. (например, значительное несоответствие между суммой

уплаченного налога по поставке товара и суммой, указанной в счете-инвойсе).

3. Группа индикаторов в отношении использования сведений и документов, обосновывающих деятельность налогоплательщика:

- использование фиктивных или фальсифицированных контрактов как основание для осуществления трансакций;

- в схеме участвует «фирма-оболочка», в отношении которой нет сведений об осуществлении реальной деятельности в стране регистрации в качестве субъекта хозяйственной деятельности;

- несоответствие заявленной стоимости товара при вывозе стоимости товара при ввозе через границу;

- сомнительные или кабальные условия контракта, несоответствующие характеру деятельности налогоплательщика.

Таким образом, считаем, что сотрудничество налоговых органов с кредитно-финансовыми органами и другими структурами, вовлеченными в процесс мониторинга деятельности налогоплательщиков на рынке, дает возможность получить наиболее полную информацию об их текущей деятельности; выявить крупные риски, свойственные компании или отрасли; определить контрольные точки для будущей проверки и контрольных процедур.

По результатам главы исследования считаем необходимым сделать следующие основные выводы.

1. Несомненно, важную роль в развитии налогового контроля на региональном уровне продолжают играть негативные тенденции в предпринимательстве, среди которых центральное место занимают «теневая деятельность» и случаи преднамеренного банкротства. К сожалению, официальные статистические данные не могут фиксировать информацию об этом, а тем более выявлять подобные инциденты на ранней стадии.

2. Принимая во внимание необходимость совершенствования практики налогового контроля в нашей стране, считаем, что данную задачу необходимо решать одновременно с задачей увеличения прозрачности налогового

климата, особенно для наиболее чувствительного сегмента – малого бизнеса. Безусловно, деятельность малого предпринимательства сопряжена с высокими рисками, которые отражаются на качестве отчетности и возможности уклонения от уплаты налогов. Теневой бизнес наносит наибольший вред экономике и препятствует ее дальнейшему развитию. В связи с чем считаем, что существенными задачами налогового контроля в РФ остается дальнейшая адаптация риск-ориентированного подхода, работа по внедрению которого только не так давно была начата в нашей стране.

3. Риск-ориентированный подход в налоговом контроле можно представить в виде непрерывного цикла, имеющего следующие этапы: определение риска, анализ, определение приоритетов, методы минимизации риска и оценка риска. Необходимо понимать, что риск-ориентированный подход – это, в первую очередь, инструмент для оптимального использования ресурсов, в то же время он имеет и ограничения. Рассматриваемый подход представляет собой динамичный и структурированный процесс, направленный на систематическое выявление и анализ рисков, изучение поведения налогоплательщиков с целью последующего определения вариантов минимизации рисков и их «лечения».

4. Привлечение многочисленных юрисдикций и разделение в результате этого цепочки финансовых транзакции на различные части затрудняют разработку эффективных стратегий налогового контроля за налогоплательщиками. И в этом смысле необходимы превентивные меры надзорного реагирования как со стороны мегарегулятора финансового рынка, так и налоговых органов. С учетом формализованных признаков налогоплательщиков можно сформировать точечные индикаторы, позволяющие на ранней стадии выявлять компании с высоким риском вовлечения в схемы уклонения от налогов.

Глава 3. Перспективы повышения эффективности налогового контроля в РФ

3.1. Формирование национальной системы оценки рисков для повышения качества налогового контроля

Как показали результаты проведенного исследования, необходимость идентификации существенных рисков в практике налогового контроля обусловлена различиями в типологии налогоплательщиков в зависимости от их отраслевой, региональной принадлежности, размера компании и осуществляемых операций на рынке. Ввиду ограниченности и нетранспарентности информации, а также проблем, связанных с недостаточностью взаимодействия надзорных и фискальных органов в РФ, вовлеченных в процесс мониторинга деятельности налогоплательщиков, считаем, что необходимо сформировать национальную систему оценки рисков в целях повышения качества налогового контроля в государстве и формализации накопленных статистических данных.

Национальная система оценки рисков в целях налогового контроля НСОП/НК – это организованная и систематизированная программа работ по выявлению и оценке источников и методов идентификации и классификации рисков, возникающих вследствие уклонения от процедур налогового контроля, а также по выявлению недостатков в существующих процедурах налогового администрирования и мониторинга деятельности налогоплательщиков, которые оказывают прямое и косвенное влияние на качество реализуемых мероприятий.

В целом НСОП/НК является процессом, встроенным в систему налогового контроля, представляющим уточненную информацию по следующим основным вопросам:

- характер и масштаб налоговых нарушений и смежных предикатных противоправных действий, связанных с уклонением от процедур налогового контроля в различных сегментах рынка (например, угрозы и риски по выводу капитала за рубеж через оффшорные зоны с использованием дистанционных

расчетов);

- выявление недостатков уже существующих мер по борьбы с теневым бизнесом в разрезе отраслевых и региональных сегментов рынка, что позволит снизить уязвимость региональных бюджетов и выявить риски на ранней стадии их возникновения;

- характерные особенности крупных налогоплательщиков, деятельность которых может нанести наибольший ущерб для экономики с учетом признаков уклонения от уплаты налогов и вывода капитала за рубеж через третьих лиц, участвующих в схеме.

Например, наиболее общая систематизация основных индикаторов в отраслевом разрезе крупных налогоплательщиков может включать в себя такие из них, мониторинг которых может осуществляться на секторальной основе [145]:

- кризисное положение предприятия, возможность банкротства;
- необходимость изменения (расширения) сферы деятельности;
- появление тенденции к спаду объема продаж продукции предприятия;
- появление (усугубление) административных проблем;
- устойчивая тенденция к увеличению операционных расходов;
- тенденция к ухудшению основных экономических показателей по сравнению с конкурентами или предыдущими периодами деятельности компании;
- недостаточный финансовый контроль, что выражается в ухудшении показателей деятельности (показатели официальной бухгалтерской отчетности).

В рамках НСОП/НК ключевые риски можно дифференцировать на секторальной основе:

- риски, связанные с распространением предикатных правонарушений и налоговых преступлений в экономике;
- риски, связанные с пробелами и противоречиями в нормативно-правовой системе;

- риски, связанные с недостатками в институциональной системе;
- риски финансового рынка;
- риски в нефинансовых отраслях;
- риски в некоммерческом секторе.
- риски, исходящие от экономической инфраструктуры, региональной и территориальной среды налогоплательщика.

Текущий анализ стратегических рисков НСОР/НК должен предусматривать заключение о показателях эффективности функционирования данной системы в рамках национального масштаба. Аналогичный анализ может проводиться и на региональном уровне для выявления рисков и уязвимых мест на отдельных территориях и быть использован в целях подготовки или корректировки региональных программ развития. Дополнительным элементом НСОР/НК должна являться разработка критериев для оценки рисков, примеры которой мы приводим в предыдущей главе исследования. Критерии, использованные для определения рисков, могут быть установлены с учетом индикаторов, описывающих типологии налогоплательщиков и проводимых ими операций.

Порядок взаимодействия фискальных и надзорных органов в рамках функционирования НСОР/НК предполагает обязательное участие мегарегулятора финансового рынка (Банка России), Росфиннадзора, Росфинмониторинга, Правоохранительных органов, Счетной Палаты РФ, Таможенной службы РФ и др. В связи с чем условия такого взаимодействия должны быть определены федеральными нормативными актами, Приказами и Распоряжениями, определяющими работу Федеральной налоговой службы в части:

- организации и внедрения системы анализа и управления рисками при осуществлении процедур налогового контроля на всех этапах жизненного цикла;
- анализа причин и условий, которые привели к возникновению рисков;
- контроля внедрения профилей риска в автоматизированную систему анализа и управления рисками Единой автоматизированной информационной

системы Федеральной налоговой службы;

- сбора, систематизации и анализа информации о результатах применения налоговыми органами профилей риска, что определяет их эффективность, готовит поправки к профилям риска;

- организации, внедрения и обеспечения функционирования системы анализа и управления рисками служебной деятельности сотрудников Федеральной налоговой службы в целях пресечения коррупционных сделок.

Схема функционирования НСОП/НК представлена на рисунке 9.



Рис. 9. Схема функционирования НСОП/НК [авторская разработка]

На схеме выделены ключевые участники НСОП/НК, процесс сбора и обобщения информации о рисках и основные процедуры по ее систематизации в целях совершенствования практики налогового контроля в стране.

С нашей точки зрения, для повышения эффективности функционирования НСОП/НК и качества процедур налогового контроля необходимо осуществлять постоянный обмен информацией между органами финансового надзора, правоохранительными и налоговыми органами относительно крупных налогоплательщиков, деятельность которых подвержена наиболее существенным рискам и осуществляемые которыми операции были задействованы в схемах уклонения от уплаты налогов. В связи с чем считаем, что целесообразно возложить на соответствующий надзорный орган специализированные функции по определению критериев риска для дальнейшей разработки индикаторов, используемых в рамках НСОП/НК.

Дополнительным элементом межсекторального взаимодействия может стать практика обмена информацией с зарубежными налоговыми и фискальными органами [120] с использованием единого «инструмента оценки риска», состоящего из двух основных модулей:

- привлекательность страны/региона с точки зрения налоговых правонарушений;
- уязвимость отдельного сектора/отрасли внутри страны.

«Инструмент оценки риска», описанный в научной литературе [138], на практике нацелен на определение уровня риска, с которым встречаются налоговые органы в различных странах мира, на уровне соответствующих секторов и отраслей. Использование данного инструмента позволяет провести анализ структуры риска, определить его составляющие части, выявить причинно-следственные связи и главные источники риска для того, чтобы установить приоритет в процедурах налогового контроля относительно отдельных групп налогоплательщиков, оптимизировать ресурсы для проведения контрольных и административных процедур, снизить напряженность при взаимодействии с другими надзорными и фискальными органами. Этот инструмент также помогает налоговым органам оценивать влияние непринятых мер или альтернативных действий. Инструмент может использоваться, как инструмент измерения риска, инструмент его диагностики и как инструмент

принятия решений в целях проведения процедур налогового контроля.

Таким образом, дополнение НСОП/НК инструментарием оценки риска позволяет совместить не совместимые ранее признаки налогоплательщиков с учетом национальных особенностей и различий в налоговых режимах в понятную аналитическую и логически связанную модель. К тому же его практическое применение в рамках секторального надзора за деятельностью налогоплательщиков можно рассматривать под разными углами зрения, в частности:

- с точки зрения соблюдения законодательства по вопросам соблюдения требований налогового контроля (управление рисками в налоговом контроле);

- с точки зрения соблюдения международных норм по вопросам налогового контроля и т.д.

Полагаем, что любые возможные последствия для государства ввиду недостаточно высокого уровня налогового контроля условно можно разделить на две основные группы:

- угрозы в части фискальной политики государства (недополучение таможенных платежей, уклонения от налогообложения, а также возможно причинение вреда национальным товаропроизводителям);

- угрозы в части финансовой безопасности государства (возникновение локальных отраслевых кризисов, незаконный вывод капитала за рубеж, теневое предпринимательство, незаконное перемещение государственной собственности и бюджетных средств и пр.)

В связи с этим считаем, что формирование в стране национальной системы оценка рисков НСОП/НК будет экономически обосновано в целях повышения качества налогового контроля в рамках нескольких основных блоков:

- создание единой базы по сведениям о доходах налогоплательщиков, связанным с уклонением от уплаты налогов (внутри страны и за ее пределами);

- повышение качества налогового и бизнес-климата страны/региона с точки зрения оптимизации используемых налоговых режимов (экономика, финансовый рынок, нефинансовый сектор, малый и средний бизнес);

- снижение уязвимости отдельных отраслей экономики внутри страны путем устранения несовершенства налоговых процедур и законодательства.

Индивидуальное восприятие рисков налоговыми органами сильно отличается от восприятия их органами финансового надзора. То, что для одних является высоким риском, другими может расцениваться как средний риск. В связи с чем практическое применение НСОП/НК позволяет не только выявить риски по одному критерию (уклонение от процедур налогового контроля), но и скоординировать действия всех надзорных и фискальных органов для регулярного сбора и обобщения критериев риска в целях построения эффективных методов налогового контроля (включая прямые и косвенные методы) различных групп налогоплательщиков. В связи с чем считаем, что сам процесс налогового администрирования должен носить дифференцированный характер, т.е. учитывать особенности данных рисков, когда принимаются решения в отношении отдельных групп налогоплательщиков. Например, учитывая особенности налогоплательщиков необходимо предусмотреть качественные изменения нормативов по их обслуживанию:

- предельный срок осуществления регистрации общества с ограниченной ответственностью территориальными органами ФНС России;
- предельное количество человеко-часов, затрачиваемое на деятельность, связанную с уплатой налогов, предприятиями малого и среднего бизнеса;
- доля налогоплательщиков, удовлетворительно оценивающих качество работы налоговых органов и пр.

Дифференцированный подход должен распространяться и на интерактивный сервис налогоплательщиков, поскольку для одной группы он является незаменимым инструментом текущей деятельности, для других – носит чисто информационный и ознакомительный характер.

Существенным компонентом НСОП/НК является расширение взаимодействия и информационного обмена с налогоплательщиками, направленных на соблюдение налогоплательщиками законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, повышение предсказуемости налогового регулирования и качества администрирования налогоплательщиков, необходимо более активно применять практику «горизонтального мониторинга». В 2013 году ФНС РФ было заключено пять соглашений с рядом крупнейших налогоплательщиков (ОАО «Северсталь», ОАО «РусГидро», ОАО «Мобильные теле-системы», Иностранной организацией «Эрнст энд Янг (СНГ) Б.В. и ОАО «Интер РАО ЕЭС», предусматривающих внедрение элементов горизонтального мониторинга [40].

Возможность заранее спрогнозировать и установить риски повышает уровень соответствия добросовестных налогоплательщиков требованиям налогового законодательства. Это, в свою очередь, позволяет налоговым органам качественно исполнять процедуры налогового администрирования и обеспечивать стабильный уровень государственных доходов.

Следует также отметить, что Федеральной налоговой службой РФ внедрен пилотный проект по расширенному информационному взаимодействию (горизонтальному мониторингу) территориальных органов ФНС России и крупнейших налогоплательщиков. Целью указанного пилотного проекта является представление налогоплательщиками в налоговые органы информации о налоговом и бухгалтерском учете, бизнес-процессах, системах внутреннего контроля в целях предварительного согласования налоговых обязательств. Пилотный проект показал свою эффективность, в связи с чем рассматривается вопрос разработки проекта федерального закона в части применения альтернативных (внесудебных) способов урегулирования налоговых споров между налоговыми органами и налогоплательщиками (применение концепции «горизонтального мониторинга»).

В настоящее время многие факторы способствуют тому, что наша страна становится достаточно уязвимой ввиду нестабильной экономической

ситуации на фоне мощнейшего геополитического кризиса. В последние годы значительно усилилась экспансия в Россию крупных международных и транснациональных компаний, включая финансовые корпорации и конгломераты, что не только требует изучения международных норм организации налогового контроля, но и вызывает необходимость использования инновационных методов его осуществления, в частности:

- совершенствования налогового администрирования крупнейших транснациональных компаний, координации международных усилий по борьбе с эрозией налоговой базы с целью ее переноса в низконалоговые юрисдикции;
- развития контроля за трансфертными ценами;
- создания и внедрения в налоговую практику автоматизированного обмена налоговой информацией.

Некоторые указанные методы имеют более прямое влияние, другие – более опосредованное. В тоже время важность и влияние отдельного метода часто компенсируется наличием или отсутствием другого. В связи с чем считаем, что для определения уязвимых мест нашей экономики в национальном масштабе необходима разработка единой модели оценки риска для налогового контроля с учетом ключевых макропеременных и других взаимосвязей. Каждая переменная может указывать на изменения в общем массиве операций с учетом влияния на нее внешних или внутренних факторов. Например, переменная «Законы и нормативные акты в сфере налогообложения» показывает, насколько законы и нормативные акты в юрисдикции соответствуют международным стандартам.

Устанавливая оценку критерия для переменной «Законы и нормативные акты налоговых органов», сами налогоплательщики смогут оценить уровень соответствия законов и нормативных актов в соответствующей юрисдикции международным стандартам. При этом критерии также могут содержать определенную шкалу оценки в качественном соответствии уровню риска: «Высокий», «Высокий/Средний», «Средний», «Низкий/Средний», или

«Низкий».

Установление обратной связи с налогоплательщиком в рамках существующей НСОП/НК позволит совершенствовать работу налоговых органов и повысит к ним доверие, что позволит по мере накопления и обобщения информации:

- понять необходимость увеличения или сокращения ресурсов и методов, используемых в целях налогового контроля;
- оценить недостатки отечественной налоговой системы и факторы, способствующие уклонению от уплаты налогов;
- выявить внешние и внутренние уязвимые области в налоговом законодательстве с учетом применяемой специфики регулирования;
- оценить общий уровень риска для отдельных категорий налогоплательщиков;
- провести анализ структуры риска для того, чтобы понять составные части и главные источники риска;
- провести независимую оценку эффективности национальных налоговых режимов для отдельной категории бизнеса и по отношению к крупным налогоплательщикам.

Таким образом, подводя итог описанию особенностей построения и функционирования НСОП/НК, считаем, что ее практическое применение в целях повышения эффективности налогового контроля будет способствовать решению ключевых задач в части:

- повышения эффективности работы по противодействию применению схем уклонения от налогообложения и выявлению сокрытой налоговой базы в отношении налогоплательщиков, получающих необоснованную налоговую выгоду и незаконное возмещение налогов из бюджета, в том числе с использованием оффшорных компаний и фирм-«однодневок»;
- повышения качества контрольных мероприятий, основанных на проведении аналитически проработанных точечных проверок в высокорисковых

сферах деятельности, имеющих резонансный эффект для нарушителей налогового законодательства;

- построения риск-ориентированной системы налогового контроля за деятельностью крупнейших налогоплательщиков и транснациональных компаний, осуществляющих деятельность на территории РФ;

- повышения эффективности взыскания сумм, доначисленных по результатам налоговых проверок, с принятием всего комплекса соответствующих мер, включая привлечение к субсидиарной ответственности руководителей (учредителей) организаций, уклоняющихся от уплаты налогов, руководителей организаций-должников к возмещению убытков вследствие причинения вреда;

- активизации работы по взаимодействию с органами финансового надзора, таможенными и правоохранительными органами при проведении контрольных мероприятий (в том числе в отношении организаций-мигрантов) в целях обеспечения неотвратимости наказания за совершение налоговых преступлений и возмещения ущерба государству;

- повышения качества и результативности проведения камеральных проверок;

- содействия отказу налогоплательщиков от непрозрачных и низкоэффективных схем ведения бизнеса, созданных с целью минимизации налоговых поступлений в бюджет Российской Федерации, произвольного перераспределения финансовых результатов внешнеторговых сделок между их участниками;

- обеспечения реализации полномочий налоговой службы по проверке полноты исчисления и уплаты налогов в связи с совершением сделок между взаимозависимыми лицами;

- обеспечения реализации мероприятий налогового контроля, направленных на выявление налоговыми органами информации о сокрытых фактах совершения контролируемых сделок, а также выявление механизмов неза-

конного манипулирования ценами в целях минимизации налоговых обязательств.

В следующем параграфе исследования мы рассмотрим возможности адаптации новых механизмов налогового контроля на основе сотрудничества с финансовыми посредниками.

3.2. Адаптация механизмов налогового контроля на основе сотрудничества с финансовыми посредниками

Как показали результаты исследования, дальнейшее развитие налогового контроля определено необходимостью тесного сотрудничества с финансовыми посредниками, поскольку финансовый сектор абсорбирует крупнейшие денежные потоки и, следовательно, является объектом повышенного риска. Высокая корреляция рисков показывает необходимость использования более взвешенного подхода в практике обмена информацией между финансовыми институтами и налоговыми органами во всем мире.

На сегодняшний день в развитых странах мира функционирует единый стандарт по обмену информацией (CRS)⁷, который, в свою очередь, накладывает на финансовые институты дополнительный «груз ответственности» по соблюдению налогового законодательства, а также повышает риски и затраты, связанные с обслуживанием крупных клиентов, ведущих активную деятельность в зарубежных юрисдикциях. Идея единого стандарта пользуется самой широкой поддержкой на государственном уровне: более 40 стран уже выразили готовность принять его досрочно. Ожидается, что и Россия ратифицирует этот стандарт в полном объеме и, помимо проведения процедуры идентификации новых клиентов [26], обяжет их предоставлять соответствующую отчетность. Несмотря на то, что ОЭСР по мере адаптации нового стандарта обещает предоставить дополнительные разъяснения, финансовые

⁷ Прим. автора. Стандарт CRS – единый стандарт по обмену налоговой информацией (Common Reporting Standard, CRS), разработанный ОЭСР на основе типовой модели FATCA Model 1 IGA, призван установить единый порядок выявления и представления финансовыми институтами информации о налогоплательщиках, которой будут обмениваться друг с другом государства.

институты непременно захотят провести собственный анализ нового стандарта и его влияния на принятый ими подход к соблюдению требований FATCA, а также выработать наилучшую стратегию взаимодействия с налоговыми органами.

С нашей точки зрения, данный стандарт меняет «правила игры» между налоговыми органами и финансовыми посредниками во всем мире. Следует учитывать, что благодаря глобализации в мировой финансовой системе заметно проще стало размещать средства на счетах, расположенных вне стран их резидентства, а также распоряжаться и управлять такими средствами. В связи с чем новый стандарт по автоматическому обмену информацией даст новый импульс международному сотрудничеству в налоговой сфере, уравняв права принявших его стран в защите национальных налоговых систем и борьбе с уклонением от уплаты налогов.

При разработке CRS в качестве основы была принята Модель 1 межправительственного соглашения об обмене информацией в рамках FATCA (Model 1 IGA), за исключением ряда положений, характерных исключительно для США, учитывающая наработки, полученные в процессе подготовки к внедрению положений FATCA. Главной целью рассматриваемого стандарта является ограничение возможностей налогоплательщиков уклоняться от уплаты налогов с использованием оффшорных финансовых счетов, держателями которых они являются напрямую или через посредников, с помощью более эффективного обмена информацией о налогоплательщиках [116].

Согласно данному документу, отчитывающиеся финансовые институты будут обязаны предоставлять информацию о финансовых счетах отдельных держателей счетов налоговым или иным компетентным органам в своей стране, которые в свою очередь будут направлять ее компетентным органам в стране-партнере в рамках систематического и регулярного процесса. Раскрытию подлежат сведения о любых видах инвестиционного дохода, включая проценты, дивиденды, поступления по определенным договорам страхо-

вания и иные аналогичные виды дохода, а также информация об остатках на счетах и поступлениях от продажи финансовых активов.

Ввиду большого объема и состава сведений, подлежащих раскрытию в соответствии с CRS, финансовым институтам, возможно, придется пересмотреть ранее принятые подходы к соблюдению FATCA, чтобы учесть требования нового стандарта по установлению резидентства налогоплательщиков, так как финансовые институты хотели бы иметь четкие разъяснения налоговых органов по данному вопросу [32].

Успешному внедрению стандарта в международном масштабе мог бы способствовать единый реестр всех отклонений от модельной версии CRS, которым могли бы пользоваться крупные финансовые институты в целях соблюдения стандарта. Кроме этого, дополнительные трудности в выработке унифицированного подхода к классификации клиентов могут вызвать различия в международных положениях, принятых в различных странах мира.

Применение CRS в значительной степени опирается на «самосертификацию» клиентов (определение собственного статуса). От финансовых институтов потребуется оценить обоснованность таких заявлений, опираясь на имеющуюся о клиентах информацию. Однако законодательство о статусе налогового резидента является сложным и в каждой стране имеет свои особенности, поэтому внедрение эффективного процесса проверки статуса клиента может проходить непросто.

Каковы же следующие шаги финансовых институтов на пути внедрения стандарта?

Во-первых, подход финансовых институтов к применению стандарта будет зависеть, в частности, от того, насколько вероятным, по их мнению, является изменение предполагаемого графика внедрения предложений ОЭСР. В настоящее время предполагаемый график представляется слишком оптимистичным. В любом случае, поскольку CRS – это лишь модельное соглашение, его требования будут меняться как в процессе выработки итоговых вариантов соглашений, которые будут заключены, так и в ходе его ин-

терпретации, адаптации к местному законодательству и разработки рекомендаций по применению в конкретных странах. Во-вторых, финансовым институтам необходимо будет выбрать наиболее подходящий момент для начала реализации программы изменений, чтобы обеспечить ее соответствие требованиям CRS, особенно с учетом времени, необходимого для внедрения изменений в процесс классификации клиентов.

В-третьих, нельзя исключать, что некоторые финансовые институты уже сейчас захотят предпринять шаги к тому, чтобы получить представление о ключевых различиях и сходствах между CRS и FATCA, а следовательно, и о влиянии таких различий и сходств на применяемый ими подход к соблюдению требований FATCA. Например, они могут изыскать возможности сократить объем работ, совместив мероприятия, запланированные для целей FATCA, с мероприятиями по применению CRS, в частности, в отношении анализа крупных счетов.

В августе 2014 года Правительство РФ утвердило и опубликовало типовое соглашение об обмене информацией по налоговым делам [16], которое разработано им на основе модельного соглашения Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [65]. Его текст будет служить основой для заключения соглашений с конкретными странами, в первую очередь оффшорами, с которыми у России нет соглашений об избежании двойного налогообложения. Статья 6 соглашения позволяет налоговым органам договаривающихся государств выезжать друг к другу для участия в налоговых проверках. Предлагаемый подход не является исключительным и уже нашел применение во многих странах. Расширение обмена информацией и иные меры, направленные на повышение прозрачности бизнеса, стали своего рода современной тенденцией мировой налоговой политики максимизации эффективности налогообложения при минимизации затрат на администрирование.

Соглашение предусматривает обмен информацией по любым налогам. Согласно тексту типового соглашения каждая сторона гарантирует, что ее компетентные органы имеют полномочия предоставлять по запросу:

- информацию, находящуюся в распоряжении банков, других финансовых организаций и любого лица, действующего на правах агента или доверенного лица, включая номинальных держателей и доверительных управляющих;

- информацию в отношении собственников компаний, товариществ, трастов, фондов и других лиц, включая информацию о собственниках всех таких лиц в цепочке собственников, в отношении трастов – информацию об учредителях, доверительных собственниках и бенефициарах, в отношении фондов – информацию об учредителях, членах попечительского совета и бенефициарах. Типовое соглашение не налагает на стороны обязательств получать или предоставлять информацию о собственниках публично торгуемых компаний или открытых фондов или схем коллективного инвестирования, если получение такой информации повлечет возникновение несоизмеримых трудностей. Максимальный срок предоставления информации составляет 90 дней и может быть увеличен еще на 30 дней в случае встречных уточняющих запросов со стороны запрашиваемого государства. Соглашение также не обязывает стороны предоставлять информацию, которая раскрывала бы какую-либо торговую, предпринимательскую, промышленную, коммерческую, профессиональную или государственную тайну либо торговый процесс. Запрашиваемая сторона также может отклонить запрос, если предоставление информации противоречит возможности ее открытого размещения.

С нашей точки зрения, достаточно важным моментом является возможность ФНС России участвовать в налоговых проверках за рубежом. Так, согласно тексту типового соглашения одна сторона может разрешить представителям компетентного органа другой стороны въезд на территорию своего государства для присутствия при опросе физических лиц и проверке документов. В настоящее время мировое налоговое сообщество стремится к унификации стандартов по международному обмену информацией. Так, уже более 60 юрисдикций взяли на себя обязательство ввести в действие стандартные процедуры, призванные повысить прозрачность финансовых опера-

ций и обеспечить автоматический обмен информацией. Для достижения поставленной цели еще в феврале 2014 г. ОЭСР опубликовала пакет документов, описывающий единый международный стандарт автоматического обмена информацией, в котором говорится об усилении существующих правил обмена информацией, о расширении видов доходов, по которым предусматривается такой обмен информацией, о механизмах, устанавливающих конфиденциальность полученной информации, а также о других процедурах контроля и о санкциях за невыполнение обязательств.

Как было отмечено ранее, стремительное развитие информационных, коммуникационных и платежных технологий привело к увеличению скорости и анонимности финансовых транзакций, что обеспечило потенциальные возможности для широкой легализации и вывода капитала с целью уклонения от уплаты налогов.

Впервые данная проблема была выявлена более четверти века назад, развитие подходов к ее решению и послужило причиной создания международной организации Financial Action Task Force (FATF) в 1989 году. До сих пор данный орган является ключевым по формированию фискальной политики, а издаваемые им документы позволяют выявлять новые риски и типологии в рамках совершенствования международных норм и стандартов.

Достаточно интересным может показаться опыт внедрения рекомендаций FATF в Сингапуре, остающемся одним из крупнейших международных финансовых центров мира, что обуславливает повышенный риск совершения финансовых преступлений, в том числе и в сфере налогообложения. В то же время практика использования рекомендаций показала их эффективность, что в целом защитило деловую репутацию Сингапура как финансового центра [124].

Как отмечают некоторые авторы [130], для лучшего понимания рисков следует одновременно разрабатывать меры по смягчению их последствий. Например, в нефинансовом секторе оптимизация принципов бухгалтерского учета и корпоративного регулирования позволяет свести к минимуму риски,

связанные с теневой деятельностью «подставных» компаний, созданных в незаконных целях.

На сегодняшний день банки находятся в числе лидеров в использовании процедур налоговой оптимизации, а также посреднических операций по переводу капитала за рубеж. Именно поэтому внимание налоговых органов должно быть сосредоточено на совершенствовании подходов в налоговом контроле, в том числе:

- а) формирование сильной правовой и нормативной базы, которая соответствует международными стандартами;
- б) создание эффективного режима финансового надзора совместно с мегарегулятором финансового рынка;
- в) партнерство с крупнейшими контрагентами.

Сильная нормативно-правовая база является основой любого эффективного налогового режима. Однако нормативная основа должна соответствовать международным принципам и стандартам, только в этом случае ее применение будет экономически обосновано и целесообразно [148]. Считаем, что существенным недостатком отечественного налогового законодательства является не полное соответствие международным принципам и стандартам, что отражается на качестве процедур налогового контроля.

Ключевым условием успешного взаимодействия налоговых органов и финансовых институтов является возможность использования единообразных подходов к идентификации клиентов и налогоплательщиков. Соблюдение на практике принципа «Знай своего клиента» как нельзя лучше демонстрирует необходимость формализации его персональных и личных данных в целях наиболее полной идентификации [158]. В целом нам представляется необходимым в ближайшие годы сосредоточить усилия налоговых органов на превентивных процедурах налогового контроля, что требует создания эффективной системы горизонтального мониторинга не только для крупного бизнеса, но и для малых и средних компаний в стране.

В основе наблюдательного подхода лежит система индикаторов раннего оповещения, чем шире перечень этих индикаторов, тем масштабнее и эффективнее налоговые процедуры. Как подчеркивают некоторые авторы [149], «любая профилактика – всегда лучше, чем лечение». Вместо того, чтобы облагать высокими штрафами компанию, целесообразнее предотвратить такую ситуацию в целях профилактики нарушений и финансовых преступлений.

Операции и сделки, заключаемые финансовыми посредниками для торгового финансирования, или заключения корреспондентских отношений требуют более качественного анализа с точки зрения взаимосвязи сторон [146]. Например, в банковской практике достаточно распространенным элементом финансового анализа является необходимость определения связи заемщиков в целях определения кредитного лимита, аналогичный подход должен быть использован в налоговом контроле.

Причинами, способствующими проникновению рисков в финансовый сектор посредством уклонения от процедур уплаты налогов, являются:

- недостаточное качество процедур внутреннего контроля в банках и небанковских финансовых организациях;
- недостаточное информирование банками и небанковскими финансовыми учреждениями о недобросовестных клиентах, выявленных в ходе реализации внутреннего контроля (как следствие вышеназванной причины);
- наличие «лазеек» в действующих профильных законодательствах, которые делают возможным использование наличных денег и денежных инструментов в целях уклонения от процедур уплаты налогов.

Важно также учитывать, что система налогового контроля, устанавливаемая в том или ином финансовом секторе, специфична в каждой стране. Достаточность принимаемых мер определяется самостоятельно каждым государством, исходя из сложившейся практики, экономических, географических, исторических и иных особенностей государства. Вместе с тем в целях исключения или предупреждения возникновения подобных схем, возможно, следует проанализировать действующее налоговое законодательство страны,

оценить достаточность принимаемых мер регулирования, эффективность механизмов контроля и, при необходимости, рассмотреть вопросы их изменения и дополнения, в том числе, с учетом перечисленных нами рекомендаций.

Достаточно эффективным инструментом с точки зрения выявления и уточнения зон риска в сфере налогового контроля является формирование постоянного партнерства с частным сектором посредством процедур горизонтального мониторинга.

Считаем, что в качестве отдельной меры необходимо постоянно совершенствовать профильное законодательство, регламентирующее оборот наличных денежных средств и денежных инструментов в финансовом секторе, что позволит:

- снизить до условно безопасного уровня максимально возможный предел снятия наличных денежных средств индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами;

- ввести обязательство уплачивать подоходный налог при снятии юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями наличных денег сверх допустимого предела;

- установить обязательную идентификацию лиц, погашающих денежные инструменты на предъявителя, установить лимиты по погашению денежных инструментов на предъявителя;

- ограничить расчеты между юридическими лицами, а также юридическими и физическими лицами с использованием денежных инструментов.

Считаем, что данные меры необходимы:

Во-первых, для постепенного увеличения уровня раскрытия информации со стороны публичных компаний за нарушение налогового законодательства. Раскрытие информации поможет не только более реально оценивать деятельность крупных отраслевых компаний на рынке, что, в свою очередь, поможет снизить риски финансовых посредников, но и в дальнейшем позволит более рационально использовать кредитные и заемные средства. Данные меры скорее будут являться профилактическими – для привлечения

внимания общественности и финансовых посредников к проблемам крупных компаний. Напомним, что в период глобального экономического кризиса именно крупные компании получили финансовую поддержку от государства, следовательно, особое внимание к их деятельности должно исходить от органов финансового надзора и фискальных органов.

Во-вторых, любые риски, присущие сфере наличного и безналичного денежного обращения, в большей степени связаны с оттоком или выводом капитала и незадекларированной прибыли посредством использования различных теневых схем переводов средств. Данные схемы мы подробно описываем в предыдущих главах исследования. Ввиду чего более высокие количественные показатели в виде законодательных требований к организации и осуществлению перевода денежных средств в рамках платежных систем, более гибкие возможности перевода, повышающие его эффективность и допустимые только для платежных систем, дают основания считать перевод, осуществленный в рамках платежных систем, более надежным и эффективным, чем перевод с использованием других схем. Отечественный регулятор заинтересован в надежном и эффективном осуществлении платежей в национальной платежной системе, а следовательно, в реализации политики, способствующей увеличению доли платежного трафика национальной платежной системы, проводимого через платежные системы. При этом представляется целесообразным совершенствовать и систематизировать набор индикаторов и показателей, характеризующих платежный трафик, осуществлять его мониторинг и анализ, что позволит определить и актуализировать их нормативные и критериальные значения, относящиеся к платежным системам.

В-третьих, для создания механизма проверки данных о доходах физических лиц уже сегодня на уровне законодательной власти предполагается создать специальный платный сервис в бюро кредитных историй: кредиторы смогут получать подтверждение достоверности информации о доходах заемщика в целях исполнения требований Федерального закона № 353-ФЗ [13] исключительно посредством направления запроса в бюро кредитных исто-

рий, что в ряде случаев повысит издержки финансовых организаций на проверку заемщиков, которые они будут вынуждены компенсировать за счет повышения тарифов на свои услуги. С учетом чего использование информации налоговых органов позволит не только снизить расходы финансовых посредников на проверку информации о доходах, но и повысить ответственность самих налогоплательщиков.

В целом скорейшее создание оперативного, экономичного и технологичного механизма проверки достоверности доходов заемщиков позволит существенно повысить качество контроля рисков в кредитных организациях, а также даст возможность реально, непосредственно и эффективно контролировать именно индивидуальный уровень закредитованности заемщиков (в отличие, например, от механизма секторального ограничения полной стоимости потребительского кредита на основе расчета среднерыночной величины полной стоимости кредита, ведущего главным образом к перераспределению рыночных ниш между различными видами кредиторов).

Развитие качественно новых форм взаимодействия налоговых органов с финансовыми посредниками должно происходить при одновременном повышении финансовой грамотности населения. Актуальность и необходимость ускоренного положительного решения этой проблемы не вызывает никаких сомнений. В этой связи предусмотрено реализовать следующие основные мероприятия:

1. Сформировать к 2015 году национальную стратегию повышения финансовой грамотности населения.

2. Предусматривается в течение 2013–2016 гг.:

- создать не менее 50 федеральных и региональных центров финансовой грамотности и подготовить не менее 20 000 преподавателей;

- обеспечить свободное распространение информации и снабжение образовательными материалами благодаря проведению компаний по финансовому образованию и предоставлению информации (охват – не менее 15 тыс. человек);

- увеличить использование потребителями финансовых услуг процедур досудебного урегулирования споров, связанных с объявлением о несостоятельности компаний, обращениями с жалобами, механизмами возмещения финансовых потерь;

- расширить практику раскрытия информации и обращения к источникам доступной информации на 25%.

Данные о ходе достижения этих целей могут быть доступны во всероссийском обзоре оценок уровня финансовой грамотности населения (публикуется раз в два года) и в национальном панельном обзоре данных о потребителях финансовых услуг/финансовом поведении населения (2013 и 2015 гг.). Эти сведения можно получить из результатов мониторинга WB Project, в источниках, содержащих официальные данные, таких как статистика ФНС, статистика Банка России и публичные доклады Роспотребнадзора, а также посредством проведения ряда независимых мониторингов состояния защиты потребителей.

Планируемые действия и соответствующие целевые установки содержатся и описываются в проекте Федерального правительства «Финансовое образование и финансовая грамотность», осуществляемом Министерством финансов при поддержке Всемирного банка, в нескольких пилотных проектах региональных правительств, в плане Роспотребнадзора по исполнению предписаний Президента Российской Федерации. Эта цель указана также в Стратегии Правительства по развитию финансового сектора до 2020 года и в долгосрочной Стратегии социально-экономического развития. Последовательная реализация намеченных целей, безусловно, повысит качество налогового контроля в нашей стране.

Таким образом, по результатам изложенного в данном параграфе исследования обобщим основные механизмы налогового контроля, которые целесообразно внедрить в отечественную практику в целях оптимизации процедур взаимодействия налоговых органов и финансовых посредников (таб. 3.2.1).

Новые механизмы налогового контроля для оптимизации процедур взаимодействия налоговых органов и финансовых посредников

Наименование механизма налогового контроля	Целесообразность адаптации
Унификация в России стандартов FATCA	Возможность оперативного обмена информацией между зарубежными налоговыми органами и финансовыми институтами в целях выявления процедур уклонения от уплаты налогов.
Необходимость внедрения стандартов FATF налоговыми органами	Унификация позволит налоговым органам оперативно выявлять злостных неплательщиков налогов, а также выявлять на ранней стадии схемы уклонения от уплаты налогов. Внедрение принципов «знай своего клиента». Они широко применяются в банковской практике для идентификации деятельности клиента и соответствия учредительным документам. В отечественной практике налогового контроля стандарты FATF пока не используются.
Массовое внедрение процедуры горизонтального мониторинга для наиболее уязвимых групп заемщиков	Данные процедуры на практике используются только в отношении крупных налогоплательщиков органами ФНС в рамках реализации тестового проекта. Формализация групп налогоплательщиков по типам и видам проводимых операций позволит массово использовать горизонтальный мониторинг с целью оптимизации взаимодействия и взаимоотношений налоговых органов и налогоплательщиков.
Необходимость совершенствования профильного законодательства, регламентирующего оборот наличных денежных средств и денежных инструментов в финансовом секторе	Унификация законодательных и нормативных документов, используемых Росфинмониторингом РФ для налоговых органов и финансовых посредников, позволит выявлять схемы ухода от уплаты налогов с использованием наличных денежных инструментов и средств. Формально данная практика применяется только финансовыми посредниками, а информация о подобных операциях и сделках не направляется в органы налоговой службы.
Внедрение в банках и финансовых институтах технологичного механизма проверки достоверности доходов заемщиков	Для подтверждения сведений о доходах клиентов банки и другие финансовые посредники используют данные налоговых деклараций. При этом в некоторых случаях сведения о доходах носят декларативный характер и недостоверны (именно поэтому дополнительно банки запрашивают данные управленческой отчетности).

Таким образом, структурированные нами новые механизмы налогового контроля для оптимизации процедур взаимодействия налоговых органов и финансовых посредников позволят усовершенствовать практику взаимодействия налоговых органов с финансовыми посредниками, повысить эффективность уже используемой информации одновременно с адаптацией западной практики.

Вместе с тем считаем, что наряду с указанными механизмами необходимо совершенствовать нормативно-законодательную базу, регулиующую качество налогового контроля в РФ.

3.3. Рекомендации по повышению качества налогового контроля в РФ

Как показали результаты проведенного исследования, среди ключевых проблем, сдерживающих полноценное развитие налогового контроля в РФ, особо остро стоит проблема недостатка или отсутствия информации о реальном положении компаний и физических лиц из-за использования различных процедур ухода от уплаты налогов и сокрытия реальных доходов. Достаточно сложной можно назвать и ситуацию в финансовом секторе, через который проходят основные денежные потоки за рубеж.

Данные проблемы должны быть решены путем реформирования и совершенствования нормативно-законодательной базы, регулирующей вопросы повышения качества налогового контроля.

Сегодня вопросы международного сотрудничества в налоговой сфере обсуждаются на самом высоком уровне. Например, на прошедшем в 2013 году саммите G-8 был установлен ряд взаимных обязательств стран по автоматическому обмену информацией для предотвращения схем уклонения от уплаты налогов, что особенно актуально для крупных системообразующих и транснациональных компаний, имеющих разветвленную сеть филиалов и представительств по всему миру. В связи с этим задачи налоговых органов должны быть связаны с формированием новой модели налоговой политики для создания межстрановых вторичных эффектов. В чем же заключается их

проявление? Зачастую международные компании для уклонения от уплаты налогов используют пробелы и несоответствия в международной налоговой базе, возникающие в результате объединения международных требований с требованиями национальной налоговой системы. Поэтому необходимо совершенствование отечественной налоговой базы с целью ее корреляции с международными стандартами налогового учета. Такая мера позволит снизить уровень налоговых преступлений и нарушений в стране, повысив прозрачность механизма уплаты налогов.

Насущной проблемой для налоговых органов остается анализа внутрифирменных операций и сложных бизнес-моделей, используемых крупными компаниями в стране в целях налоговой оптимизации. Дополнительная опасность исходит от способов реализации таких операций и сделок на практике. Например, сниженная стоимость сделки между не связанными с юридической точки зрения сторонами позволяет распределять прибыль между различными юрисдикциями. Указанный пробел требует совершенствования двухсторонних соглашений между различными странами с целью пресечения подобных операций.

Серьезный вклад в необходимость укрепления налогового контроля в России в последние годы вносят дистанционные финансовые платежи. Формально эти сделки выпадают из поля зрения финансового регулятора, зачастую транзакции проводятся небольшими суммами, что сразу не вызывает подозрения. Однако по мере увеличения объемов и способов их реализации, возникает реальная опасность для отечественной экономики, деньги выводятся за рубеж без идентификации конечного бенефициара – получателя средств. Только за последние пять лет, по данным Банка России, количество таких операций увеличилось более, чем в пять раз.

Требуют совершенствования вопросы трансфертного ценообразования путем совершенствования стандартов оценочной деятельности, сближения принципов отечественного бухгалтерского учета и международных стандартов, в которых достаточно четко определены критерии для «рыночных сде-

лок» [66]. Например, в российской практике при рассмотрении дел о трансфертном ценообразовании суд вправе учесть любые обстоятельства, имеющие значение для определения результатов сделки⁸. ФНС, исходя из анализа арбитражной практики, указывает, что суды не всегда признают методы оценки рыночных цен на основании отчетов оценщиков. Однако по этому вопросу имеется и положительная арбитражная практика. В письме содержится ссылка на определение Высшего Арбитражного Суда РФ [27], где указано, что в качестве доказательства рыночных цен налоговые органы могут использовать отчет оценщика при условии, что оценщик соблюдает федеральные стандарты оценки при осуществлении оценочной деятельности. В целях исключения проигрышей в судах ФНС рекомендует налоговым органам следить за тем, чтобы отчет оценщика был составлен в строгом соответствии с федеральными стандартами оценки. Полагаем, что данный вопрос требует изменений не только на уровне совершенствования стандартов оценочной деятельности, но и на уровне сближения принципов отечественного бухгалтерского учета с международными стандартами, где достаточно четко определены критерии «рыночных сделок» [66].

Существенным упущением российского налогового законодательства является отсутствие научно-теоретического толкования заведомо невыгодных условий сделки, операции или транзакции, когда речь идет о международных расчетах. Ведь именно так называемая «маскировка» псевдолегальности операций и создает основу для преднамеренного банкротства, в связи с чем сбор и систематизация доказательной базы существенно затруднены. В основе выявления псевдолегальных операций лежит понятие «рыночные условия», практика «рыночных операций», «рыночные цены», отклонение от которых и будет являться индикатором, свидетельствующим о фиктивности сделок.

Следует отметить, что, несмотря на наличие ряда нерешенных проблем в отечественном налоговом законодательстве, новацией последнего времени

⁸ Прим. автора. Пункт 12 статьи 40 Налогового кодекса.

следует считать предложение о введении в отечественную практику налогового мониторинга. Так, 1 июля 2014 года Государственная Дума РФ приняла в 1-ом чтении законопроект № 529630-6, призванный закрепить в НК РФ основные положения режима расширенного информационного взаимодействия («налогового мониторинга») между ФНС РФ и налогоплательщиками, вступление законопроекта в силу планируется с 1 января 2015 года. Формально такая инициатива может восприниматься как первый шаг к внедрению практики горизонтального мониторинга в нашей стране деятельности крупнейших налогоплательщиков России. В частности, налоговые органы получают возможность сконцентрировать внимание и ресурсы на проверках налогоплательщиков с высоким уровнем риска и в конкретных областях риска, а налогоплательщики – существенно уменьшить объем бумажного документооборота, конструктивно обсуждать с налоговым органом налоговые риски и значительно упростить процесс налоговой проверки и сократить затраты на его обслуживание. Использование мер и режимов поощрения добросовестного поведения налогоплательщиков, таких как налоговый мониторинг, имеет важное значение для сбалансированности налоговой политики и развития налогового администрирования в России. К участию в налоговом мониторинге допускаются крупнейшие налогоплательщики, соответствующие трем критериям: по сумме налогов, доходов и активов, – за исключением участников консолидированной группы налогоплательщиков (КГН):

- сумма федеральных налогов по декларациям за предшествующий год – не менее 500 млн. руб.;
- сумма доходов по бухгалтерской отчетности за год – не менее 5 млрд. руб.;
- стоимость активов по бухгалтерской отчетности – не менее 10 млрд. руб.

Режим налогового мониторинга действует между налогоплательщиком и налоговым органом по месту его учета.

В то же время предложенная процедура вступления налогоплательщика в налоговый мониторинг не предполагает так называемого «полного закрытия» предыдущих налоговых периодов и согласования всех спорных налоговых позиций (такие процедуры предусмотрены в ряде аналогичных режимов «расширенного взаимодействия» в международной практике). Таким образом, предполагается, что детальное обсуждение этих вопросов будет происходить уже в рамках работы в режиме налогового мониторинга. Следуя логике законодателя, действие соглашения о налоговом мониторинге может быть прекращено по инициативе любой из сторон, а также при предоставлении налогоплательщиком неполной или недостоверной информации.

С одной стороны, свобода выбора налогоплательщика прекратить или продолжать участие в налоговом мониторинге призвана мотивировать налоговые органы обеспечивать практическую привлекательность новой формы администрирования. В то же время возможность свободного досрочного прекращения соглашения налоговым органом может существенно снизить уверенность налогоплательщиков в последовательности и однозначности принимаемых решений. Кроме того, процедура возврата к традиционным формам налогового администрирования в случае выхода из налогового мониторинга в законопроекте не определена. Считаем, что указанные вопросы требуют тщательной корректировки, поскольку налаживание процесса взаимодействия с налогоплательщиками, безусловно, будет способствовать повышению прозрачности налогового и бизнес климата в нашей стране.

Согласно текущей концепции законопроекта, в рамках режима налогового мониторинга основным формальным способом налогового контроля становится камеральная налоговая проверка, дополняемая текущим (непрерывным) налоговым мониторингом. Осуществление налогового мониторинга подразумевает постоянное взаимодействие налогового органа с налогоплательщиком, проведение встреч и обсуждений, анализ документов и учетных данных (на территории налогового органа). При наличии возможности анализировать операции налогоплательщика в текущем режиме и проводить ка-

меральные проверки налоговых деклараций, явной необходимости в повторном контроле с использованием выездных налоговых проверок нет.

Использование гибридных и (или) смешанных форм мониторинга на основе косвенных и прямых методов налогового контроля, с нашей точки зрения, будет вполне обоснованным и актуальным на современном этапе развития экономики.

Одной из основных новелл законопроекта, представляющих наибольший интерес для налогоплательщиков, является введение инструмента «мотивированного мнения», представляющего собой предоставляемое налоговым органом оперативное разъяснение относительно правильности налоговой позиции, занимаемой налогоплательщиком. Введение института «мотивированных мнений» является одним из ключевых нововведений законопроекта. Возможность непосредственного согласования налоговых последствий тех или иных операций с налоговым органом по месту учета (а при необходимости – и с участием центрального аппарата ФНС) является важным преимуществом налогового мониторинга по сравнению с традиционными формами налогового администрирования. Однако в настоящее время остаются нерешенными вопросы касательно целого ряда практических аспектов применения «мотивированных мнений»: периода их действия; порядка и последствия изменения «мотивированных мнений» со стороны ФНС РФ; порядка проведения камеральных и выездных проверок с учетом выпущенных «мотивированных мнений». Кроме того, «мотивированные мнения» налоговых органов в существующей редакции законопроекта не являются аналогом юридически обязывающих соглашений о налоговых последствиях операций и сделок («tax rulings»), применяемых в мировой практике налогового администрирования, поскольку распространяются исключительно на уже произошедшие хозяйственные операции.

Следует отметить, что режимы расширенного взаимодействия налоговых органов и налогоплательщиков являются передовой практикой налогового администрирования и в последнее десятилетие разрабатываются и вне-

дряются во многих странах мира, в частности в Нидерландах, Корее, США, Великобритании, Австралии (аналогичные режимы уже действуют более чем в 23 странах) [63].

Среди общих характерных черт таких режимов можно отметить:

- использование процедуры «входящей проверки» при вступлении налогоплательщика в режим расширенного взаимодействия для максимально возможного разрешения спорных вопросов предшествующего периода и начала взаимодействия с «чистого листа»;

- использование юридически обязывающих соглашений о налоговых последствиях сделок и операций для фиксации соглашений и договоренностей, достигнутых в результате взаимодействия;

- сокращение объема запросов и проверок налоговых органов за счет использования «риск-ориентированного» подхода, учитывающего результаты работы системы внутреннего контроля налогоплательщика. Напомним, что риск-ориентированный подход в налоговом контроле можно представить в виде непрерывного цикла, имеющего следующие этапы: определение риска, анализ, определение приоритетов, методы минимизации риска и оценка риска. Необходимо понимать, что риск-ориентированный подход – это, в первую очередь, инструмент для наилучшего использования ресурсов, в то же время он имеет и свои ограничения. Этот подход представляет собой динамичный и структурированный процесс, направленный на систематическое выявление и анализ рисков, изучение поведения налогоплательщиков с целью последующего определения вариантов минимизации рисков и их «лечения»;

- широкое использование электронных средств документооборота и обмена информацией, включая стандартизированные пакеты налоговой информацией («tax audit file»).

Кроме того, в большинстве развитых стран мира применение режима расширенного взаимодействия основано на регламентирующих документах налоговых органов в части администрирования крупных налогоплательщи-

ков и/или соглашениях с налогоплательщиками, а не положениях законодательства, о чем мы уже неоднократно упоминали. Принимая во внимание новые тенденции налоговой культуры в мировом пространстве, считаем, что наряду с нетрадиционными формами налогового контроля необходимо совершенствовать судебную и правоохранительную системы, выступающие их связующим элементом [85].

Требуют нормативного и законодательного совершенствования вопросы повышения уровня налогового менталитета и налоговой морали среди отечественных налогоплательщиков [97]. Напомним, что выводы, полученные в научных исследованиях, свидетельствуют о том, что среди основных причин неуплаты налогов и отсутствия возможных рычагов налогового контроля – высокое социальное расслоение в обществе. Нельзя заставить оплачивать налоги при отсутствии социальных стимулов, что и составляет основы налоговой морали. Формирование основы налогового менталитета также тесно связано с принципами и подходами, определенными в группах населения с разным уровнем доходов, образования и типа занятости, что в конечном итоге образует формы налогового контроля, используемого в качестве инструмента эффективной фискальной политики государства. В этой связи считаем, что необходимо разрабатывать дифференцированные подходы к разным классам налогоплательщиков с целью формирования стимулирующих эффектов и повышения налоговой морали в обществе.

Мы обобщили рекомендации по совершенствованию нормативной и законодательной базы РФ в целях налогового контроля (таб. 3.3.1).

Практическое использование данных рекомендаций позволит:

- провести деофшоризацию предприятий в рамках внедрения превентивных процедур по устранению деятельности компаний-однодневок;
- регламентировать в действующем законодательстве определения «рыночные операции», «рыночные цены», что позволит снизить объем фиктивных операций и определит границы возможных отклонений реальной стоимости товаров и услуг от их рыночной стоимости;

**Рекомендации по совершенствованию нормативной и законодательной базы
РФ в целях налогового контроля**

Рекомендации	Ожидаемый эффект от внедрения
Унификация подходов к определению связанных сторон для выявления схем вывода средств через дочерние или сестринские компании, а также анализа внутрифирменных операций и сложных бизнес-моделей, используемых крупными компаниями в стране в целях налоговой оптимизации.	Выявление схем уклонения от уплаты налогов, схем незаконного вывода капитала за рубеж.
Необходимость деофшоризации отечественных компаний, особенно зарегистрированных в юрисдикциях, не раскрывающих конечного бенефициара.	Пресечение схем по выводу денежных средств за рубеж без идентификации конечного получателя. Возможность привлечения к ответственности собственников компании в случае выявления подобных схем.
Унификация процедур регистрации юридического лица (пока отечественное законодательство не делает различия между юридическим и фактическим адресом налогоплательщиком).	Пресечение распространения фирм-однодневок, через которые выводятся денежные средства на счета «подставных» компаний. Установление фактического местонахождения налогоплательщика, при необходимости привлечение его к ответственности.
Совершенствование практики трансфертного ценообразования для определения границ рыночных сделок и сделок, совершаемых свыше пограничного значения.	Пресечение псевдолегальных операций при определении границ совершения рыночных сделок, отклонение от которых и будет являться индикатором, свидетельствующим об их фиктивности.
Необходимость совершенствования норм в части применения процедур налогового мониторинга.	Использование позитивной зарубежной практики в части применения процедур «расширенного взаимодействия» с налогоплательщиком. Мотивация налоговых органов и налогоплательщиков к обеспечению практической привлекательности новой формы администрирования, возможность оптимизации процедур взаимодействия при использовании процедуры горизонтального мониторинга.
Необходимость адаптации инструмента «мотивированного мнения», представляющего собой предоставляемое налоговым органом оперативное разъяснение относительно правильности налоговой позиции, занимаемой налогоплательщиком.	В рамках внедрения процедур горизонтального мониторинга использование инструмента мотивированного мнения крайне необходимо для корректировки позиции налоговых органов и позиции налогоплательщика.
Необходимость регламентации в действующем законодательстве понятий: налоговый менталитет и налоговая мораль применительно к различным классам и группам налогоплательщиков.	Создание дополнительных стимулирующих эффектов для различных классов и групп налогоплательщика. Возможность корректировки местного законодательства при использовании дифференцированного подхода к ответственности налогоплательщика.

- определить качественно новые подходы в практике взаимодействия налогоплательщиков с налоговыми органами через процедуры горизонтального мониторинга, обеспечив тем самым новые возможности для предотвращения налоговых правонарушений;

- дифференцировать различные классы и типы налогоплательщиков для установления степени присущего риска и повышения уровня налогового менталитета, налоговой морали на уровне государства.

По результатам исследования, изложенным в главе, считаем необходимым сделать следующие основные выводы.

В целях повышения эффективности функционирования НСОП/НК и качества процедур налогового контроля необходимо осуществлять постоянный обмен информацией между органами финансового надзора, правоохранительными и налоговыми органами относительно крупных налогоплательщиков, деятельность которых подвержена наиболее существенным рискам и проводимые которыми операции были задействованы в схемах уклонения от уплаты налогов. В связи с чем считаем, что целесообразно возложить на соответствующий надзорный орган специализированные функции по определению критериев риска для дальнейшей разработки индикаторов, используемых в рамках НСОП/НК. Дополнительным элементом межсекторального взаимодействия может стать практика обмена информацией с зарубежными налоговыми и фискальными органами с использованием единого «инструмента оценки риска».

1. Практическое применение НСОП/НК позволяет не только выявить риски по одному критерию (уклонение от процедур налогового контроля), но и скоординировать действия всех надзорных и фискальных органов для регулярного сбора и обобщения критериев риска в целях создания эффективных методов налогового контроля (включая прямые и косвенные методы) для различных групп налогоплательщиков. В связи с чем считаем, что сам процесс налогового администрирования должен носить дифференцированный характер, т.е. учитывать особенности данных рисков при принятии

решений в отношении отдельных групп налогоплательщиков. Например, учитывая особенности налогоплательщиков, необходимо предусмотреть качественное изменение нормативов по их обслуживанию.

2. Остаются нерешенными практические вопросы соотношения и совмещения различных мероприятий налогового контроля в рамках режима налогового мониторинга (например, повторные запросы информации, применение налоговых санкций, соотношение с проверками по трансфертному ценообразованию). Кроме того, как было отмечено ранее, любые аналитические процедуры, лежащие в основе мониторинга, также находятся в зоне повышенной опасности из-за недостаточной или недостоверной кластеризации выборки. Поэтому использование гибридных или смешанных форм мониторинга на основе косвенных и прямых методов налогового контроля, с нашей точки зрения, будет вполне обоснованным и актуальным на современном этапе развития экономики.

3. В большинстве развитых стран мира применение режима расширенного взаимодействия основано на регламентирующих документах налоговых органов в части администрирования крупных налогоплательщиков и/или соглашениях с налогоплательщиками, а не положениях законодательства, о чем мы уже неоднократно упоминали. Принимая во внимание новые тенденции налоговой культуры в мировом пространстве, считаем, что наряду с внедрением нетрадиционных форм налогового контроля необходимо совершенствовать судебную и правоохранительную системы, выступающие их связующим элементом.

4. Требуют нормативного и законодательного совершенствования вопросы повышения уровня налогового менталитета и налоговой морали среди отечественных налогоплательщиков. В связи с этим считаем, что необходимо разрабатывать дифференцированные подходы к разным классам налогоплательщиков с целью формирования стимулирующих эффектов и повышения налоговой морали в обществе.

Заключение

Ввиду существования таких явлений, как налоговый менталитет и налоговая мораль, должны быть строго дифференцированы и учитывать необходимость повышения налоговой нагрузки на определенные группы налогоплательщиков принципы и подходы, образующие структуру налогового контроля в государстве. В противном случае эффективность налогового контроля будет постоянно снижаться, наряду со снижением доверия населения и бизнеса к фискальной политике, проводимой государством.

В целях реализации более эффективных процедур налогового контроля необходимо осуществлять постоянный стратегический анализ (по странам и регионам), основанный на выявлении ключевых характеристик исходящих и входящих товарных потоков и данных о входящих и исходящих денежных потоках, в сочетании со структурным анализом финансовых потоков, что позволит сделать обоснованный вывод о том, что денежные потоки не связаны с реальными и законными экономическими отношениями и являются каналами вывода денежных средств, в том числе по фиктивным внешнеторговым контрактам.

Обобщив результаты исследования используемых методов налогового контроля, считаем, что каждый из них может применяться отдельно, однако это не гарантирует достоверности полученных результатов. Понимание статистических погрешностей и возможных ошибок при использовании макроэкономических переменных все чаще заставляет экспертов прибегать к применению более эффективных процедур налогового мониторинга. Вместе с тем любые аналитические процедуры, лежащие в основе мониторинга, также находятся в зоне повышенной опасности из-за недостаточной или недостоверной кластеризации выборки. Поэтому использование гибридных или смешанных форм мониторинга на основе косвенных и прямых методов налогового контроля, с нашей точки зрения, будет вполне обоснованным и актуальным на современном этапе развития экономики.

Опыт использования горизонтального мониторинга должен внедряться на повсеместной основе как своеобразный социальный контракт между налогоплательщиком и налоговым органом. Создание соответствующих условий и преференций для граждан и бизнеса позволит не только сократить ряд бюрократических процедур по выявлению нарушений и преступлений в налоговой сфере, но и повысить доверие к самой системе контроля, сделав ее прозрачной и понятной для общества.

Несомненно, важную роль в развитии налогового контроля на региональном уровне продолжают играть негативные тенденции в предпринимательстве, среди которых центральное место занимают «теневая деятельность» и случаи преднамеренного банкротства. К сожалению, официальные статистические данные не могут фиксировать информацию об этом, а тем более выявлять такие инциденты на ранней стадии. Принимая во внимание необходимость совершенствования практики налогового контроля в нашей стране, считаем, что данную задачу необходимо решать одновременно с задачей повышения прозрачности налогового климата, особенно для наиболее чувствительного сегмента – малого бизнеса. Безусловно, деятельность малого предпринимательства сопряжена с высокими рисками, которые отражаются на качестве отчетности и возможности уклонения от уплаты налогов. Теневой бизнес наносит наибольший вред экономике и препятствует ее дальнейшему развитию. В связи с чем считаем, что существенной задачей налогового контроля в РФ остается необходимая дальнейшая адаптация риск-ориентированного подхода, работа по внедрению которого не так давно начата в нашей стране. Риск-ориентированный подход в налоговом контроле можно представить в виде непрерывного цикла, имеющего следующие этапы: определение риска, анализ, определение приоритетов, методы минимизации риска и оценка риска. Необходимо понимать, что риск-ориентированный подход – это, в первую очередь, инструмент для наилучшего использования ресурсов, в то же время он имеет и ограничения, представляя собой динамичный и структурированный процесс, направленный на систематическое

выявление и анализ рисков, изучение поведения налогоплательщиков с целью определения вариантов минимизации рисков и их «лечения».

Как показали результаты проведенного исследования, привлечение многочисленных юрисдикций и проходящее в результате этого разделение цепочки финансовых транзакции на части, затрудняют разработку эффективных стратегий налогового контроля за налогоплательщиками. И в этом смысле необходимы превентивные меры надзорного реагирования как со стороны мегарегулятора финансового рынка, так и со стороны налоговых органов.

Учитывая формализованные признаки налогоплательщиков, можно сформировать точечные индикаторы, позволяющие на ранней стадии выявлять компании с высоким риском вовлечения в схемы уклонения от налогов. Поэтому в целях повышения эффективности функционирования НСОП/НК и качества процедур налогового контроля необходимо осуществлять постоянный обмен информацией между органами финансового надзора, правоохранительными и налоговыми органами относительно крупных налогоплательщиков, деятельность которых подвержена наиболее существенным рискам и проводимые которыми операции были задействованы в схемах уклонения от уплаты налогов. Целесообразно выделить специализацию по определению критериев риска в соответствующем надзорном органе для дальнейшей разработки индикаторов, используемых в рамках НСОП/НК. Дополнительным элементом межсекторального взаимодействия может стать практика обмена информацией с зарубежными налоговыми и фискальными органами с использованием единого «инструмента оценки риска». Практическое применение НСОП/НК позволяет не только выявить риски по одному критерию (уклонение от процедур налогового контроля), но и скоординировать действия всех надзорных и фискальных органов для регулярного сбора и обобщения критериев риска в целях разработки эффективных методов налогового контроля (включая прямые и косвенные методы) для различных групп налогоплательщиков. В связи с чем считаем, что сам процесс налогового админист-

рирования должен носить дифференцированный характер, т.е. учитывать особенности данных рисков при принятии решений в отношении отдельных групп налогоплательщиков.

В настоящее время остаются нерешенными практические вопросы соотношения и совмещения различных мероприятий налогового контроля в рамках режима налогового мониторинга (например, повторные запросы информации, применение налоговых санкций, соотношение с проверками по трансфертному ценообразованию). Кроме того, любые аналитические процедуры, лежащие в основе мониторинга, также находятся в зоне повышенного риска ошибки из-за недостаточной или недостоверной кластеризации выборки. Поэтому использование гибридных или смешанных форм мониторинга на основе косвенных и прямых методов налогового контроля, с нашей точки зрения, будет вполне обоснованным и актуальным на современном этапе развития экономики. В большинстве развитых стран мира применение режима расширенного взаимодействия основано на регламентирующих документах налоговых органов в части администрирования крупных налогоплательщиков и/или соглашениях с налогоплательщиками. Такую практику необходимо внедрять и в нашей стране.

Требуют нормативного и законодательного совершенствования также вопросы и проблемы повышения уровня налогового менталитета и налоговой морали отечественных налогоплательщиков. Необходимо разрабатывать и реализовывать дифференцированные подходы к разным классам налогоплательщиков с целью формирования стимулирующих эффектов и повышения уровня налоговой морали в обществе, что позволит совершенствовать качество налогового контроля и поднимет его на более высокий уровень, увеличит поступление налогов в регионах и стране в целом.

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ от 26 января 2009 г. № 4 ст. 445.
2. Гражданский кодекс 1 часть // Федеральный Закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ от 5 декабря 1994 г. № 32 ст. 3301.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ от 17 июня 1996 г. № 25 ст. 2954.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ от 3 августа 1998 г. № 31 ст. 3823.
5. Налоговый кодекс часть 1 // Федеральный Закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ от 03 августа 1998 г. № 31 ст. 3824.
6. Налоговый кодекс часть 2 // Федеральный Закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ от 7 августа 2000 г. № 32 ст. 3340.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ от 7 января 2002 г. № 1 (часть I) ст. 1.
8. Арбитражный процессуальный кодекс РФ // Федеральный Закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ // СЗ РФ от 29 июля 2002 г. № 30 ст. 3012.
9. Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ от 28 октября 2002 г. № 43 ст. 4190.
10. Федеральный закон от 22.05.2003 № 54-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» // СЗ РФ от 26.05.2003, № 21, ст. 1957.
11. Федеральный закон от 28.06.2013 № 134-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям» // СЗ РФ от 01.07.2013, № 26, ст. 3207.

12. Федеральный закон от 23.07.2013 № 248-ФЗ (ред. от 02.04.2014) «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ от 29.07.2013, № 30 (Часть I), ст. 4081.
13. Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» // СЗ РФ от 23 декабря 2013 г. № 51 ст. 6673.
14. Указ Президента Российской Федерации от 27 июля 1996 года № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации».
15. Постановление Правительства РФ от 12.08.2004 № 410 «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов»
16. Постановление Правительства РФ от 14 августа 2014 г. № 805 «Об обмене информации по налоговым делам».
17. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2014 г. № 657 «О проведении в 2014–2015 годах эксперимента по применению контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт в целях совершенствования порядка ее регистрации и применения».
18. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».
19. Приказ ФНС РФ от 01.08.2014 № ММВ-7-6/407 «Об определении уполномоченной организации, обеспечивающей передачу налоговым органам информации о наличных денежных расчетах и (или) расчетах с использованием платежных карт».

20. Приказ ФНС РФ от 31.07.2014 № ММВ-7-6/398@ «Об утверждении Методических рекомендаций по организации электронного документооборота при представлении налоговых деклараций (расчетов) в электронной форме по телекоммуникационным каналам связи».
21. Приказ ФНС РФ от 22.02.2013 № ММВ-7-12/95@ «Об утверждении методик расчета значений показателей для оценки эффективности деятельности руководителя Федеральной налоговой службы по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности».
22. Приказ ФНС РФ от 25.07.2012 № ММВ-7-2/519@ «Об утверждении Порядка представления банками (операторами по переводу денежных средств) информации о наличии счетов (специальных банковских счетов) в банке и (или) об остатках денежных средств на счетах (специальных банковских счетах), об операциях на счетах (специальных банковских счетах), об остатках электронных денежных средств и переводах электронных денежных средств по запросам налоговых органов на бумажном носителе, а также соответствующих форм справок и выписки».
23. Приказ ФНС России от 14.06.2011 № ММВ-7-10/371@ «Об утверждении регламента проведения внутреннего аудита налоговых органов».
24. Письмо ФНС РФ от 17.07.2013 № АС-4-2/12837 «О рекомендациях по проведению мероприятий налогового контроля, связанных с налоговыми проверками».
25. Положение Банка России от 19 августа 2004 г. № 262-П «Об идентификации кредитными организациями клиентов и выгодоприобретателей в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».
26. Административная юрисдикция налоговых органов: Учебник. – М.: ВГНА Минфина России, 2012. – С. 346.
27. Определение ВАС РФ от 24.10.2012 № ВАС-13747/12 по делу № А29-7729/ 2011 «О пересмотре в порядке надзора судебных актов о

- признании недействительным решения налогового органа о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения.
28. Ахметов Л.А., Арабов Р.Р. Развитие прямых и косвенных методов налогового контроля в современных экономических условиях // Ученые записки: Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономике России: Сборник научных трудов. Выпуск XLI. – М.: Российская академия предпринимательства, АП «Наука и образование», 2014. – С. 35–40.
29. Беспалов М. Комментарий к Основным направлениям налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов // Налоговый вестник: комментарии к нормативным документам для бухгалтеров. – 2013. – № 6. – С. 72–75.
30. Беспалов М.В. Информационное взаимодействие в системе налоговых органов: основные задачи, проблемные точки и перспективы развития // Бухгалтер и закон. – 2013. – № 5. – С. 13–17.
31. Битулева А.А. Особенности практики США в применении законодательства в области Anti-Money Laundering // Международные банковские операции. – 2008. – № 5. – С. 45–48.
32. Борзунова О.А. Новый статус взаимозависимых лиц и его налоговые последствия. – М.: Налоговый вестник, 2011. – С. 288.
33. Брызгалин А.В., Щербакова Е.С., Федорова О.С., Харалгина О.Л., Королева М.В., Вятчинова Т.И., Ефремова Е.С. Учетная политика предприятия для целей налогообложения на 2011 год // Налоги и финансовое право. – 2010. – № 11. – С. 12–17.
34. Гензель В. Практика применения горизонтального мониторинга // Налоговый вестник. – 2013. – № 6. – С. 65–68.
35. Грачев О.В. Уклонение от уплаты таможенных платежей, взимаемых с организации или физического лица, как угроза экономической безопасности Российской Федерации в сфере таможенной интеграции // Налоги. – 2012. – № 6. – С. 29–31.

36. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. – М.: Юриспруденция, 2000. – С. 192.
37. Грачева Е.Ю., Ивлиева М.Ф., Соколова Э.Д. Финансовое право. – М.: Юристъ, 2003. – С. 223.
38. Дадашев А. З., Пайзулаев И. Р. Налоговый контроль в Российской Федерации.: Кнорус, 2011. – С. 127.
39. Данченко С.П. Особенности проведения мероприятий налогового контроля // Налоговая проверка. – 2013. – № 5. – С. 55–64.
40. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности на 2014–2017 годы [<http://www.nalog.ru/rn77/>].
41. Дубовик С. Контролируемые иностранные компании: цели, исключения и налоговый контроль // Налоговый вестник. – 2014. – № 4. – С. 78–82.
42. Ендовицкий Д.А., Щербаков М.В. Диагностический анализ финансовой несостоятельности организаций: Учебное пособие / Под ред. проф. Д.А. Ендовицкого. – М.: Экономистъ, 2007. – С. 287.
43. Захаров К.А. Экономический ущерб от деятельности подставных организаций. Предложения по реформированию налоговой системы // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2010. – № 2. – С. 27–33.
44. Зима О.В. Дискуссия о месте и роли коммерческих банков в системе налогового администрирования // Налоги. – 2012. – № 3. – С. 8–10.
45. Зрелов А.П. Особенности определения сущности понятия «финансовый контроль» // Гражданин и право. – 2006. – № 5. – С. 23–26.
46. Зрелов А. Свидетель для целей налогового контроля // Налоговый вестник. – 2014. – № 8. – С. 64–73.
47. Зубарева Е.И. Горизонтальный мониторинг, как способ контроля налогоплательщиков, основанный на доверии: опыт Королевства Нидерланды // Ваш налоговый адвокат. – 2008. – № 5. – С. 67–72.

48. Зырянова Т.В., Даниленко Н.И. Методологические и концептуальные подходы к созданию единой системы государственного финансового контроля // Финансы и кредит. – 2006. – № 12. – С. 32–38.
49. Иванов М.Б. Сотрудничество с «упрощенцем» помогает экономить на налогах // Российский налоговый курьер. – 2014. – № 1–2. – С. 112–115.
50. Ильин А.Ю. Налоговый контроль: тенденция эффективности и дальнейшего развития // Финансовое право. – 2014. – № 7. – С. 24–28.
51. Кизилев А.Н., Овчаренко О.В. Декомпозиция планирования аудиторских процедур с позиции риск-ориентированного подхода // Международный бухгалтерский учет. – 2013. – № 25. – С. 39–46.
52. Клейменова М.О. Налоговое право: Учебное пособие. – М.: Московский финансово-промышленный университет «Синергия», 2013. – С. 368.
53. Количество индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, прекративших деятельность за период с 01.01.2014 по 01.08.2014 [<http://www.nalog.ru/>].
54. Кондрат Е.Н. Совершенствование учета налогоплательщиков: проблемы и решения // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 315–324.
55. Космынина Е.А. Налоговые проверки. – М.: Налоговый вестник, 2012. – С. 288.
56. Курбатов Т.Ю. Налоговый контроль как вид внутреннего государственного финансового контроля // Налоги. – 2013. – № 6. – С. 24–28.
57. Кухаренко В.Б., Тютюрюков Н.Н. Налоговые системы зарубежных стран: Учебное пособие. – М.: РАГС, 2010. – С. 144.
58. Линовицкий Ю.А. Практика налогового контроля в зарубежных странах // Налоги и налогообложение. – 2009. – № 11. – С. 40–44.
59. Маас А. Горизонтальный мониторинг: изменения в системе налогового контроля за крупнейшими налогоплательщиками Нидерландов // Налоги и налогообложение. – 2008. – № 6. – С. 78–79.
60. Майбуров И.А., Соколовская А.М. Проблема уклонения от налогов:

- теоретический анализ, изучение факторов и последствий // Вестник УрФУ. Серия «Экономика и управление». – 2012. – № 4. – С. 173–178.
- 61.Малеин Н.С. Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль. – М., 1964. – С. 207.
- 62.Миронова О.А., Ханафеев А.Ф. Развитие налогового аудита: проблемы и перспективы // Аудиторские ведомости. – 2014. – № 5. – С. 27–37.
- 63.Мишустин М.В. Новации в налоговом администрировании [http://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/4705303/].
- 64.Мишустин М. В. Информационно-технологические основы государственного налогового администрирования в России: Монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – С. 252.
- 65.Модельное соглашение ОЭСР [<http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information>].
- 66.Мостовая И.Г. Налоговый мониторинг: новый уровень отношений между компаниями и налоговыми органами // Налогообложение, учет и отчетность в коммерческом банке. – 2014. – № 8. – С. 49–54.
- 67.Мыктыбаев Т.Д. Правовые основы налогового контроля в России и Казахстане // Налоги. – 2013. – № 6. – С. 18–23.
- 68.Мусаева Х.М., Сиражудинова С.И. К вопросу о сущности дефиниций «налоговый контроль» и оценке резервов роста налоговых доходов // Международный бухгалтерский учет. – 2013. – № 14. – С. 38–45.
- 69.Налогообложение малого бизнеса в условиях глобального рынка [<http://www.pwc.ru/ru/private-companies>].
- 70.Нестеренко К.А., Николаева Л.А. Контроль налогообложения как часть системы внутреннего контроля коммерческого банка // Внутренний контроль в кредитной организации. – 2014. – № 2. – С. 43–51.
- 71.Нестеров Г.Г. Развитие механизмов налогового контроля в системе обеспечения экономической безопасности: Автореф. дис. ... д.э.н. – М., 2010. – С. 45.

72. Объем государственного долга субъектов РФ и долга муниципальных образований [http://minfin.ru/ru/public_debt/subdbt/index.php].
73. Оводов А.А. Структура налоговых органов в Российской Федерации: перспективы эволюции // *Налоги*. – 2012. – № 6. – С. 18–21.
74. Овчинникова Н.О. Налоговое планирование и налоговый контроль со стороны правоохранительных органов. – М.: Дашков и К. – 2008 – С. 288
75. Осипова Т.И. Налоговый контроль страхового предпринимательства // *Страховые организации: бухгалтерский учет и налогообложение*. – 2014. – № 5. – С. 21–31.
76. Основные направления налоговой политики РФ на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов [<http://www.minfin.ru/common/img/>].
77. Осокина И.В. Налоговый контроль в налоговом процессе. – М.: Инфра-М, Магистр. – 2011. – С. 448.
78. Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу, уплачиваемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения – Форма № 5-УСН [<http://www.r77.nalog.ru/>].
79. Пансков В.Г. Возможные пути решения проблемы незаконного возмещения НДС // *Финансы*. – 2011. – № 8. – С. 37–42.
80. Паскачев А.Б., Кашин В.А. Налоговый контроль в Финляндии: акцент на предотвращение экономических правонарушений // *Налоговая политика и практика*. – 2006. – № 1. – С. 45–48.
81. Пансков В.Г. Возможные пути решения проблемы незаконного возмещения НДС // *Финансы*. – 2011. – № 8. – С. 37–42.
82. Паскачев А.Б., Кашин В.А. Налоговый контроль в Финляндии: акцент на предотвращение экономических правонарушений // *Налоговая политика и практика*. – 2006. – № 1. – С. 45–48.
83. Паскачев И.А. Налоговые органы Норвегии: переход к расчету подоходных налогов за физических лиц // *Налоговая политика и практика*. – 2006. – № 3. – С. 11–12.

- 84.Петрова Е. Тренд сезона – налоговая «оттепель» // Московский бухгалтер. – 2011. – № 9. – С. 14–15.
- 85.Петрова О.Г., Буханов Д.А. Выездная проверка в 2013 году: налоговики меняют тактику. – М.: Статус-Кво 97, 2013. – С. 192.
- 86.Петрова Н.А. Тонкости проведения камеральных проверок: взгляд налоговиков // Налоговая проверка. – 2013. – № 6. – С. 25–37.
- 87.Петрова Н.А. Новая дорожная карта: совершенствование налогового администрирования // Налоговая проверка. – 2014. – № 1. – С. 25–31.
- 88.Плетнева Г. Налоговый контроль трансфертного ценообразования требует ясности // ЭЖ-Юрист. – 2014. – № 15. – С. 14.
- 89.Показатели оценки эффективности деятельности руководителя ФНС России по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности в 2013 году [<http://www.nalog.ru/>].
- 90.Полякова О.Н. Требования к оператору электронного документооборота // Налоговая проверка. – 2014. – № 4. – С. 18–23.
- 91.Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / Л.Л. Арзуманова, О.В. Болтинова, О.Ю. Бубнова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. – М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2013. – С. 384.
- 92.Разгулин С.В. Истребование налоговым органом документов (информации) в порядке статей 93, 93.1 Налогового кодекса Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 3. – С. 11–17.
- 93.Рейтинг ведения бизнеса 2013 // Doing Business 2013 [<http://www.doingbusiness.org>].
- 94.Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль: Учебник. – М.: ИД ФБК, 2002. – С. 376.
- 95.Ручкина Г.Ф., Терехова Е.В. Возмещение возврата налога на добавленную стоимость: сравнительно-правовое исследование зарубежного и

- российского законодательства: учебное пособие. – М.: Финуниверситет, 2012. – С. 238.
96. Савина О.Н. Мониторинг налоговых рисков государства как механизм повышения эффективности управления налоговой системой // Международный бухгалтерский учет. – 2014. – № 1. – С. 42–50.
97. Садовская Т.Д. Правовые и организационные аспекты совершенствования налогового контроля в Российской Федерации: Дис. ... к.ю.н. – Тюмень, 2007. – С. 143.
98. Смехова А. Система налогообложения должна быть предельно понятна профессионалам [Интервью с Т.В. Жилковой] // Российский налоговый курьер. – 2013. – № 22. – С. 84–88.
99. Стаканов М.В. Взаимоотношения налоговых органов и налогоплательщиков: переход от административных методов к медиативным // Международный бухгалтерский учет. – 2013. – № 35. – С. 50–57.
100. Судебная бухгалтерия / Под ред. С.П. Голубятникова. – М.: ИНФРА-М, 2001. – С. 143.
101. Таможенные процедуры в Таможенном союзе ЕврАзЭС: Альбом схем: Учебно-практическое пособие / А.А. Бельтюкова, В.Ю. Вобликов, А.Н. Козырин и др.; под ред. А.Н. Козырина. М: НИУ ВШЭ, 2012. – С. 200.
102. Тишин А.П. Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы: мероприятия в отношении юридических лиц // Налоговая проверка. – 2014. – № 4. – С. 11–17.
103. Тишин А.П. Дифференциация видов мошенничества: практика применения изменений // Налоговая проверка. – 2014. – № 2. – С. 26–32.
104. Уильямсон О.И. Поведенческие предпосылки современного экономического анализа // THESIS. – 1993. – Т. 1. – Вып. 3. – С. 39–49.
105. Финансовое право России: Учебник / Ю.А. Крохина. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – С. 141.

106. Финансовое право / Под ред. О.Н. Горбуновой. – М.: Юрист, 2005. – С. 400.
107. Финансы. Денежное обращение. Кредит / Под ред. Л.А. Дробозиной. – М.: Юнити-Дана, 2009. – С. 479.
108. Финансы / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. – М.: Перспектива, 2006. – С. 348.
109. ФНС, Минфин России и налогоплательщики стремятся вместе находить компромиссы, чтобы работать более комфортно [Интервью с Д.В. Егоровым] // Российский налоговый курьер. – 2013. – № 24. – С. 78–81.
110. Хаванова И. Бенефициарные собственники: проблемы налоговой идентификации // Налоговый вестник. – 2014. – № 8. – С. 46–54.
111. Хаменушко И.В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность: Учеб.-практ. пособие. – М.: Норма, 2013. – С. 352.
112. Цепилова Е.С. Эволюция системы внутреннего налогового контроля хозяйствующих субъектов // Финансы. – 2014. – № 7. – С. 23–27.
113. Чекавинская Г.А. Институциональные контексты предпринимательского и аудиторского рисков // Аудитор. – 2013. – № 9. – С. 26–35.
114. Чулкова Л. Результаты налогового контроля // Налоговый вестник. – 2014. – № 6. – С. 102–108.
115. Чулкова Л. Споры между банками и налоговыми органами // Налоговый вестник. – 2014. – № 1. – С. 88–101.
116. Экспертиза преднамеренного (фиктивного) банкротства // Автономная некоммерческая организация «Центр судебных экспертиз» [<http://sud-expertiza.ru/expertizi.php?p=52&m=2377>].
117. Юсупов К.И. Отдельные вопросы проведения камеральных налоговых проверок // Налоговая проверка. – 2012. – № 6. – С. 47–55.
118. A step change in tax transparency [<http://www.oecd.org/tax/transparency/>].
119. Andreoni J., Erard B., Feinstein J. Tax Compliance, Journal of Economic Literature 36: 818–860. – 1998.

120. Allingham M.G., Sandmo A. Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis, *Journal of Public Economics* 1: 323–338. – 1972.
121. Alm J., McClelland G.H., Schulze W.D. Why Do People Pay Taxes? *Journal of Public Economics* 48: 21–38. – 1992.
122. Australian Taxation Office, Introduction to the Compliance Model [<http://www.ato.gov.au/corporate/content.asp?>].
123. Becker G.S. Crime and Punishment: An Economic Approach, *Journal of Political Economy* 76: 169–217. – 1968.
124. Bolton R, Hand. D «Statistical Fraud Detection A Review», *Statistical Science*. – 2002. – T. 17. – № 3. – PP. 235–249.
125. Braithwaite V., Wenzel M. Integrating Explanations of Tax Evasion and Avoidance, forthcoming in: A. Lewis (ed.), *Cambridge Handbook of Psychology and Economic Behaviour*, Cambridge University Press, Cambridge. – 2006.
126. Centre for Tax Policy and Administration Forum on Tax Administration Information Note – General Administrative Principles: Corporate Governance and Tax Risk Management, Paris: OECD, July 2009.
127. Collecting Taxes during an Economic Crisis: Challenges and Policy Options. IMF Staff Position Note, July 14, 2009.
128. Dubin J.A., Wilde L.L. An Empirical Analysis of Federal Income Tax Auditing and Compliance, *National Tax Journal* 41: 61–74. – 1988.
129. Engel E., Hines J.R. Understanding Tax Evasion Dynamics, NBER Working Paper № 6903, NBER, Cambridge. – 1999.
130. Feld L.P., Frey B.S. Tax Compliance as the Result of a Psychological Tax Contract: The Role of Incentives and Responsive Regulation, forthcoming in: *Law and Policy* 29. – 2007.
131. Feld L.P., Larsen C. Black Activities in Germany in 2001 and in 2004. A Comparison Based on Survey Data, Study №. 12, The Rockwool Foundation Research Unit, Copenhagen. – 2005.

132. Freedman J., Loomer G., Vella J. Corporate Tax Risk and Tax Avoidance: New Approaches // 1 British Tax Review. – 2009. – P. 74.
133. Frey B.S. A Constitution for Knaves Crowds Out Civic Virtues, *Economic Journal* 107: 1043–1053. – 1997.
134. Frey B.S., Feld L.P. Deterrence and Morale in Taxation: An Empirical Analysis, CESifo // Working Paper. – August 2002. – № 760.
135. Frey B. S., Jegen, R. Motivation Crowding Theory: A Survey of Empirical Evidence. Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich // Working Paper. – 2000. – № 49.
136. Gneezy, U., Rustichini A., A Fine is a Price, *Journal of Legal Studies* 29: 1–17. – 2000.
137. Goldberg H., Senator. T. The FinCEN AI System: Finding financial crimes in a large database of cash transaction // *Agent Technology: Foundations Applications and Markets*. – 2010.
138. Gordon J.P.F. Individual morality and reputation costs as deterrent to tax evasion // *European Economic Review*. – 1989. – № 33. – P. 797–805.
139. Identifying fraud, abuse, and error in personal bankruptcy filings / Noreen Clancy, Stephen J. Carroll. – Pittsburgh. 2007.
140. Keen M., Konrad K. The Theory of International Tax Competition and Coordination, forthcoming in Alan Auerbach, Raj Chetty, Martine Feldstein, and Emmanuel Saez (eds) // *Handbook of Public Economics*, Vol. 5 (North Holland: Amsterdam). – 2013.
141. Kirchler E., Hoelzl E. Modelling Taxpayers Behaviour as a Function of Interaction Between Tax Authorities and Taxpayers. *Managing and Maintaining Compliance* edited by H. Elffers, P. Verboon and W. Huisman. Legal Publisher, The Hague. – 2006.
142. Korsell L. Tax, risk and crime, Expert report to the Swedish Tax Base Commission. – 2002.

143. Lamnek S., Olbrich G., Schäfer W.J. Tatort Sozialstaat: Schwarzarbeit. Leistungsmissbrauch, Steuerhinterziehung und ihre (Hinter) Gründe, Leske and Budrich, Opladen. – 2000.
144. Lewis A. An empirical assessment of tax mentality. *Public Finance*, 2, 245–257. – 1979.
145. Martinez-Vazquez J., Rider M., Multiple Modes of Tax Evasion: Theory and Evidence, *National Tax Journal* 58: 51–76. – 2005.
146. Murphy M. Trust me, I'm the taxman: The role of trust in nurturing compliance (draft). Centre for Tax System Integrity, The Australian National University. – 2003.
147. Murphy K. «Moving Forward towards a More Effective Model of Regulatory Enforcement in the Australian Tax Office», 6 *British Tax Review*, 2004. – P. 603.
148. Netherlands Tax and Customs Administration Co-ordination group on the treatment of very large businesses, Tax Control Framework, March 2008.
149. Norberg S. F., and Andrew J. Velkey. Debtor Discharge and Creditor Repayment in Chapter 13 // *Creighton Law Review*. – April 2006. – Vol. 39, № 3. – PP. 473–560.
150. OECD Policy Brief, Reforming Corporate Income Tax, Paris: OECD, 2008.
151. Owens J. «Good Corporate Governance: The Tax Dimension», in: W. Schön (ed.), *Tax and Corporate Governance*, Munich: Springer, 2008.
152. Pickhardt M., Sardà Pons J. Size and Scope of the Underground Economy in Germany, *Applied Economics* 38: 1707–1713. 2006.
153. Phillips M. D. Taxpayer response to targeted audits. Unpublished PhD dissertation. The University of Chicago. – 2011 [<http://home.uchicago.edu/>].
154. Roth J. A., Scholz J. T., Witte A. D.. *Taxpayer Compliance*, Vol. 1: An Agenda for Research, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1989.
155. Senator T. «Ongoing management and application of discovered knowledge in a large regulatory organisation: A case study of the use and impact of NASD regulation's advanced detection system (ADS)», 2000.

156. Schmolders G. Fiscal psychology: a new branch of public finance // National Tax Journal. – 1959. – 15. – PP. 184–193.
157. Schneider F. Shadow Economies of 145 Countries around the World! What Do We Know? 2006.
158. Slemrod J., Blumenthal M., Christian C.W. Taxpayer Response to an Increased Probability of Audit: Evidence from a Controlled Experiment in Minnesota, Journal of Public Economics 79: 455–483. 2001.
159. Strümpel B. The contribution of survey research to public finance. In A.T. Peacock (Ed.), Quantitative Analysis in Public Finance. New York: Praeger, 1969. – PP. 13–32.
160. The Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act (Sarbanes-Oxley) of 2002 (Pub L. 107–204, 116 Stat. 745).
161. Torgler B. Tax Morale: Theory and Empirical Analysis of Tax Compliance , Dissertation, University of Basel, 2003.
162. Torgler B. Tax compliance and tax morale: a theoretical and empirical analysis. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2007.
163. Trade- based money laundering by Christine Mingie dated 17, July, 2009 [<http://www.lawyersweekly.ca>].
164. Webley P. Tax Compliance, Chapter from Economic Crime presented at Linköping International Conference on Economic Crime. 2002.
165. Wenzel M. An Analysis of Norm Processes in Tax Compliance. Centre for Tax System Integrity // The Australian National University. Working Paper. – 2002. – № 33.