

М.Ш. Иризепова, Т.П. Ломакина

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАЛОГОВОГО МОНИТОРИНГА РОССИИ

Аннотация: 1. В данной статье доказана объективная необходимость организации мониторинга в российской налоговой практике, представлены возможные принципы организации системы мониторинга развития налоговой системы России, названной нами государственным налоговым мониторингом (ГНМ), предназначенной для оценки результатов функционирования и планирования налоговой системы. Такая система способна постоянно изучать, систематизировать, обобщать и оценивать деятельность отдельных элементов налоговой системы с целью правильного понимания их развития, выявления реальных возможностей, а также их противоречий и трудностей, мешающих экономическому развитию страны для выработки оптимальной стратегии ее развития и повышения эффективности функционирования всей налоговой системы. Предмет исследования — отношения между государственными законодательными и исполнительными органами по поводу организации и проведения государственного налогового мониторинга, направленные на устойчивое развитие налоговой системы. 2. Предлагаемая нами система мониторинга включает в себя все стадии системного анализа как наиболее эффективного метода для решения крупных комплексных государственных задач. Системный анализ развития налоговой системы России является оптимальным для разработки сценарных прогнозов ее развития. Налоговый мониторинг позволит наиболее полно выявить проблемы и способы достижения наилучшего варианта развития налоговой системы и экономики страны в целом. 3. В данной статье получены следующие результаты: 1) дано авторское определение понятию «мониторинг развития налоговой системы (или государственный налоговый мониторинг — ГНМ)»; 2) определены цели и задачи ГНМ; 3) определены системные элементы ГНМ, выстроены их иерархические связи и зависимости; 4) классифицированы субъекты ГНМ по признаку распределения полномочий; 5) описаны место и роль в ГНМ специальной службы (отдела), осуществляющего функции по организации и проведению государственного налогового мониторинга; 6) определены основные принципы функционирования ГНМ с помощью алгоритмических приемов.

Ключевые слова: мониторинг, государственный налоговый мониторинг, развитие налоговой системы, системные наблюдения, управление налоговой системой, цели налогового мониторинга, задачи налогового мониторинга, планирование развития системы, прогнозирование развития системы, субъекты налогового мониторинга.

Актуальность исследования процессов развития налоговой системы РФ связана с прямой зависимостью благополучия национальной экономики от современного состояния, эффективности функционирования и перспективного развития налоговой системы. Еще совсем недавно Россия находилась на этапе эконо-

номического подъема, сегодняшние прогнозы социально-экономического развития РФ, представленные Минэкономки 16 апреля 2014 г. на совещании Правительства РФ по сценарным условиям и макропрогнозу до 2017 года, неутешительны и имеют пессимистический сценарий. Кроме того Минфин и Минэкономки выступа-

Прогнозирование и планирование в налогообложении

ют с противоположными стратегиями на 2014 — 2015 годы¹. Разногласия не только данных министерств, но и других государственных органов управления влияют на качество развития всей российской экономики, в том числе и налоговой системы — наблюдается запоздалая реакция системных изменений в налогообложении на смену экономической государственной политики, а иногда и полное их несоответствие друг другу. Например, с одной стороны, одним из приоритетных направлений развития национальной экономики является развитие малого предпринимательства в России², с другой — ужесточаются требования к ведению такого бизнеса. В частности, введен обязательный бухгалтерский учет для индивидуальных предпринимателей, с 2013 года повысились страховые взносы во внебюджетные фонды³, что значительно снижает мотивацию к предпринимательской деятельности новых членов этого сектора экономики.

В описание мониторинга развития налоговой системы (или государственного налогового мониторинга — ГНМ) мы включаем:

- определение ГНМ, его цели и задачи;
- его объектно-субъектную структуру;
- функции Отдела ГНМ как самостоятельной управляющей структуры.

Под мониторингом развития налоговой системы (ГНМ) мы понимаем обособленную деятельность органов государ-

ственной власти по сбору, хранению и обработке статистической информации, характеризующей состояние и оценку происходящих изменений налоговой системы, а также анализу и прогнозу ее развития. Такое определение позволило нам сделать анализ научных работ, исследующих налоговый мониторинг. В их перечень вошли труды Кизимова А.А.,⁴ Барулина С.В., Ермаковой Е.А., Степаненко В.В.⁵, Майбунова И.А.⁶, Вазахарова И.⁷, а также некоторые официальные документы⁸. Необходимость

⁴ Кизимов А.С. Формирование и развитие налогового мониторинга в России : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Кизимов Андрей Сергеевич; [Место защиты: Всерос. гос. налоговая акад. М-ва финансов РФ]. — Мичуринск, 2009. — 208 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/1645.

⁵ Барулин С.В., Ермакова Е. А., Степаненко В.В. Налоговый менеджмент. — М.: Дашков и К., 2011. 332 с.

⁶ Майбунов И.А. Налоги и налогообложение: учеб. пособие. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ — ДАНА, 2011. — С.30.

⁷ Вазахаров И. Налоговый мониторинг как инструмент реализации антикризисной компетенции налоговых институтов // Финансовая аналитика: [сайт]. URL: <http://finanal.ru/003-004/page=0,0> (дата обращения 01.05.2013)

⁸ Назначение ИС «Мониторинг налоговых доходов (ФНС-65н)» // ФИНТЕХ: [сайт]. URL: <http://support.fintech.ru/tabid/242/Default.aspx> (дата обращения 01.05.2013); Основные направления налоговой политики РФ на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов // Информационно-справочная система «КонсультантПлюс»: [сайт]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=118742> (дата обращения 01.05.2013).; Приказ Министерства финансов Российской Федерации и Федеральной налоговой службы от 30 июня 2008 г. № 65н/ММ-3-1/295@ «Об утверждении периодичности, сроков и формы представления информации в соответствии с правилами 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, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2004 г. № 410» // Информационно-справочная система «КонсультантПлюс»: [сайт]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=9>

¹ Бюджетное правило со всех сторон неверно. Бутрин Д. Коммерсантъ. Нижняя Волга. — 17.04.2014. — № 66.

² Новости // Российская газета: [сайт]. URL: <http://www.rg.ru/2013/05/01/medvedev-site.html> (дата обращения 01.05.2013).

³ ФЗ «О бухгалтерском учете» от 06.12.2011 № 402-ФЗ // Информационно-справочная система «КонсультантПлюс»: [сайт]. URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения 01.05.2013).

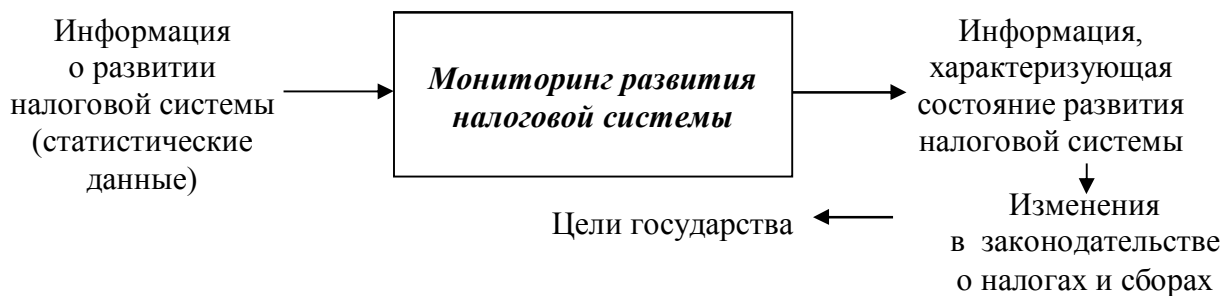


Рис. 1. Общая схема реализации цели мониторинга развития налоговой системы

такого анализа продиктована тем, что в отечественной налоговой теории пока отсутствует четкое, устоявшееся определение понятия «налоговый мониторинг», хотя и в научных исследованиях, и в официальных документах он, тем не менее, используется.

Генеральная цель ГНМ нами определяется как возможность получения комплексной аналитической информации о состоянии налоговой системы, необходимой для принятия стратегических решений развития государственной экономики, в том числе раннее выявление потенциально опасных тенденций развития налоговой системы, основанное на анализе значений некоторых характеристик — показателей (индикаторов). Мониторинг, используемый в налоговой системе, может решать, как минимум, две задачи: во-первых, исследовать реальные показатели деятельности системы, и во-вторых, обеспечить органы исполнительной и государственной власти своевременной и качественной информацией, то есть основная сфера практического применения мониторинга — это управление, а точнее информационное обслуживание государственных органов для эффективного управления национальной экономикой.

Если рассматривать мониторинг развития налоговой системы, как отображе-

ние с последующей оценкой тех процессов, которые интересуют органы государственной власти, можно определить основные направления мониторинга, исходя из содержания государственной налоговой политики.

В общем виде реализацию основной цели мониторинга можно проиллюстрировать схемой на рис. 1. (составлен авторами).

Основной вопрос, на который должен отвечать ГНМ в целом, можно сформулировать следующим образом: «Сформировать информацию, которая позволяла бы (субъекту управления налоговой системой) судить о том, насколько налоговая система соответствует условиям, установленным законодательством, и в какой степени она помогает обеспечивать достижение целей государства».

Объектами ГНМ могут выступать законодательство о налогах и сборах, законно установленные налоги и сборы, плательщики налогов и сборов. Механизм налогового администрирования не будет являться объектом ГНМ — в качестве объекта мониторинга мы предлагаем рассматривать лишь показатели результативности налогового администрирования. На наш взгляд, на развитие налоговой системы влияют не только ее элементы, но общественное мнение. В связи с этим мы выделяем дополнительный объект ГНМ — общественное мнение в отношении при-

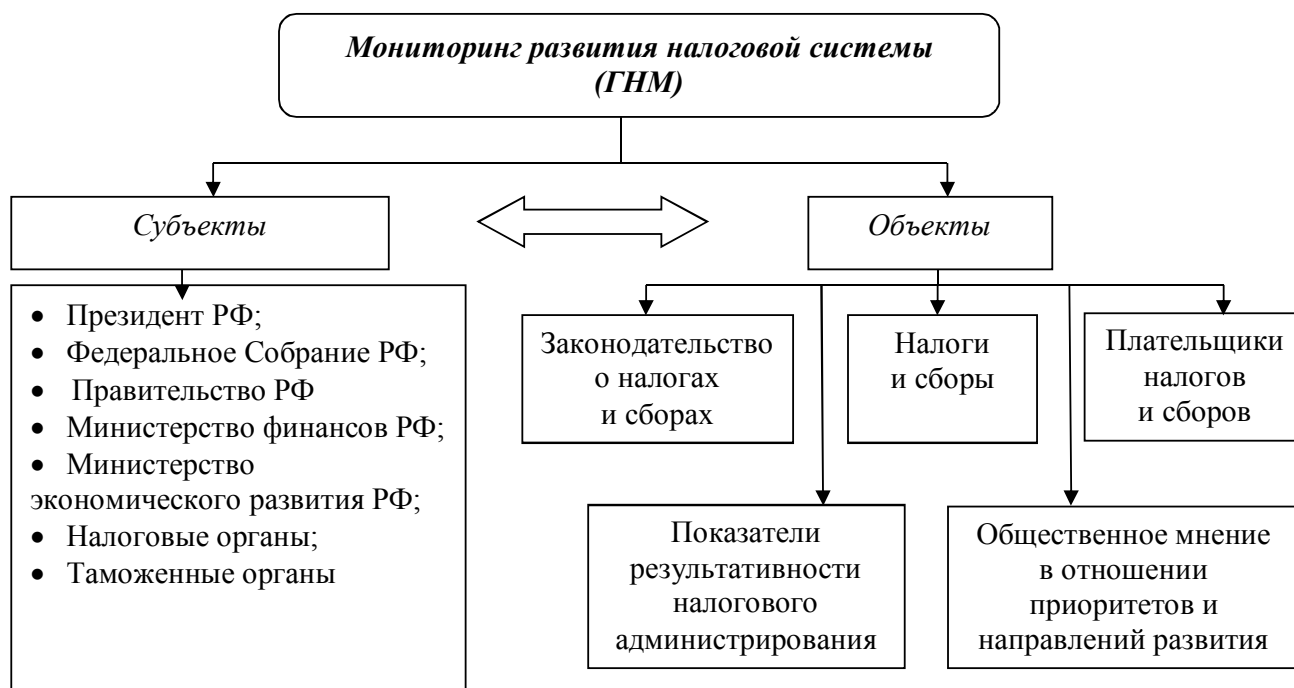


Рис. 2. Система мониторинга развития налоговой системы (субъекты, объекты)

оритетов и направлений устойчивого развития налоговой системы (рис. 2, составлен авторами).

В качестве предмета мониторинга мы рассматриваем совокупность отдельных характеристик каждого из объектов, являющихся наиболее важными с точки зрения самой постановки цели мониторинга. Предметом мониторинга развития налоговой системы выступает информация, содержащаяся в нормативно-правовых актах, статистика о налогоплательщиках, о поступлениях и задолженности по налогам и сборам и иная информация, характеризующая объекты мониторинга развития налоговой системы.

Сама система мониторинга не включает в себя деятельность по управлению налоговой системой России. Она является лишь источником информации, необходимой для принятия важных и своевременных решений при проведении государственной налоговой политики. В качестве системы показателей-

индикаторов в ней выступает совокупность первичных и вторичных показателей, способных обеспечить целостное представление о состоянии налоговой системы, оценки происходящих в ней изменений.

Инструментарием ГММ выступает совокупность методов, в том числе математических, форм статистической отчетности, анкет, опросных листов и т. д., используемых субъектами мониторинга в своей деятельности. Электронно-техническая и иная техника, способы передачи информации, используемые субъектами налогового мониторинга, могут рассматриваться как программное и техническое обеспечение системы ГММ. Субъектами мониторинга развития налоговой системы должны выступать органы государственной власти, выполняющие функции по организации и проведению мониторинга, а объектами — элементы налоговой системы и общественное мнение, над которыми ведется наблюдение (рис. 2). В предложенной нами

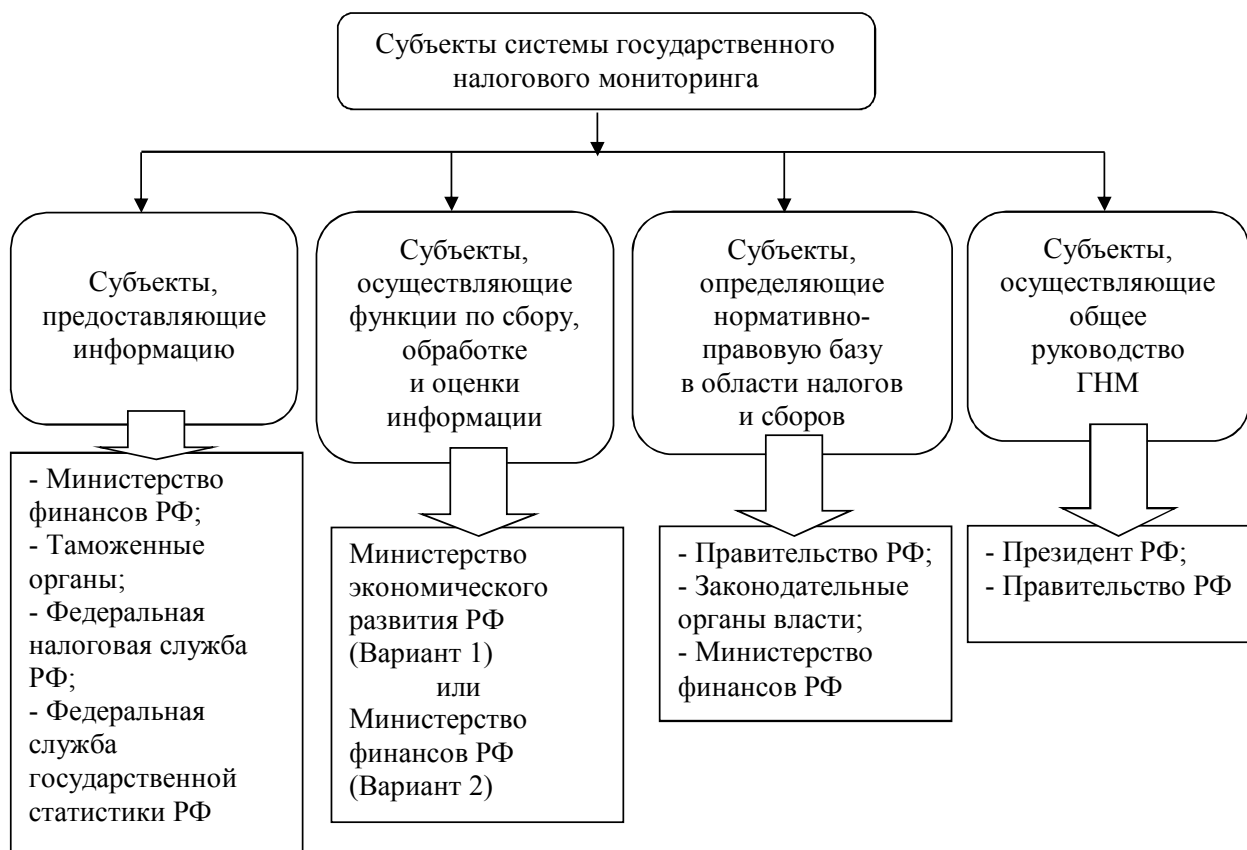


Рис. 3. Классификация субъектов системы ГНМ по признаку разделения полномочий

системе элементы структурно и функционально связаны между собой и представляют единый цикл ГНМ. Выпадение любого из субъектов или объектов мониторинга из системы действий государства, делает государственный налоговый мониторинг малоценным и некачественным или разрушает всю систему.

Мы полагаем, сто субъекты системы ГНМ условно можно классифицировать по признаку разделения полномочий (рис. 3, составлен авторами). Все органы государственной власти — субъекты мониторинга развития налоговой системы (за исключением, субъектов, предоставляющих информацию), входят в систему управления ГНМ. Перечисленные органы государственной власти обязаны действовать как самостоятельные элементы системы мониторинга.

Вместе с тем единство и эффективность их действий зависят от наличия организующего «звена» — специальной мониторинговой службы (отдела) в государственном органе, непосредственно осуществляющем координацию организационно — методического и программно-технического обеспечения мониторинга развития налоговой системы России.

Изучив и проанализировав полномочия органов государственной власти в финансово-налоговой сфере, мы пришли к выводу, что функции по организации и проведению мониторинга может выполнять специальное подразделение, которое должно существовать в рамках либо Министерства финансов РФ (Вариант 1), либо Министерства экономического развития РФ (Вариант 2).

Прогнозирование и планирование в налогообложении

Мы полагаем, что в Министерстве финансов РФ такое подразделение может функционировать либо как самостоятельный департамент, либо как самостоятельный отдел (или служба) в Департаменте налоговой и таможенно-тарифной политики.

В Министерстве экономического развития РФ структурное подразделение по ГНМ может быть включено в один из следующих Департаментов:

- оценки регулирующего воздействия;
- государственного регулирования в экономике;
- макроэкономического прогнозирования.

Для более точного места нахождения этого подразделения в двух указанных нами министерствах необходимы дополнительные исследования, которые не включались нами в цели данной статьи. Тем не менее, считаем необходимым обратить внимание на следующие аргументы.

Министерство финансов РФ выполняет регулирующие и контрольные функции в налоговой сфере, но не проводит комплексной оценки влияния принимаемых им решений в данной области на экономическое развитие страны. Мониторинг развития налоговой системы России является составной частью мониторинга социально-экономического развития России, поэтому логичнее будет создание структурного подразделения именно в Министерстве экономического развития РФ.

Независимо от того, какому министерству будет вменено в обязанность формирование Отдела налогового мониторинга, последний должен осуществлять следующие полномочия.

1. Формировать государственную систему наблюдения за состоянием развития налоговой системы Российской Федерации и обеспечивать функционирование этой системы.

2. Осуществлять сбор, обработку и аналитическую обработку и формирование государственных информационных ресурсов о состоянии развития налоговой системы Российской Федерации.
3. Взаимодействовать с другими Отделами и Департаментами Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства финансов, органами исполнительной власти по вопросам организации и осуществления мониторинга развития налоговой системы, формирования и обеспечения функционирования территориальных систем наблюдения.
4. Создавать единую информационную систему в установленной сфере деятельности.
5. Формировать и вести федеральную базу данных, а также обеспечивать методологическое единство и согласованное функционирование информационных систем в государственном налоговом мониторинге.
6. Изучать международный опыт и практику в сфере налогового мониторинга.
7. Привлекать к работе, в том числе на договорной основе, научно-исследовательские и другие организации, а также отдельных специалистов для проведения экспертиз, разработки программ обучения, методических материалов, программного и информационного обеспечения, создания информационных систем в сфере налогового мониторинга при условии соблюдения государственной и иной охраняемой законом тайны.
8. Обеспечивать соответствующий режим хранения и защиты полученной в процессе деятельности Отдела информации, составляющей государственную, служебную, налоговую тайну и иную конфиденциальную информацию.

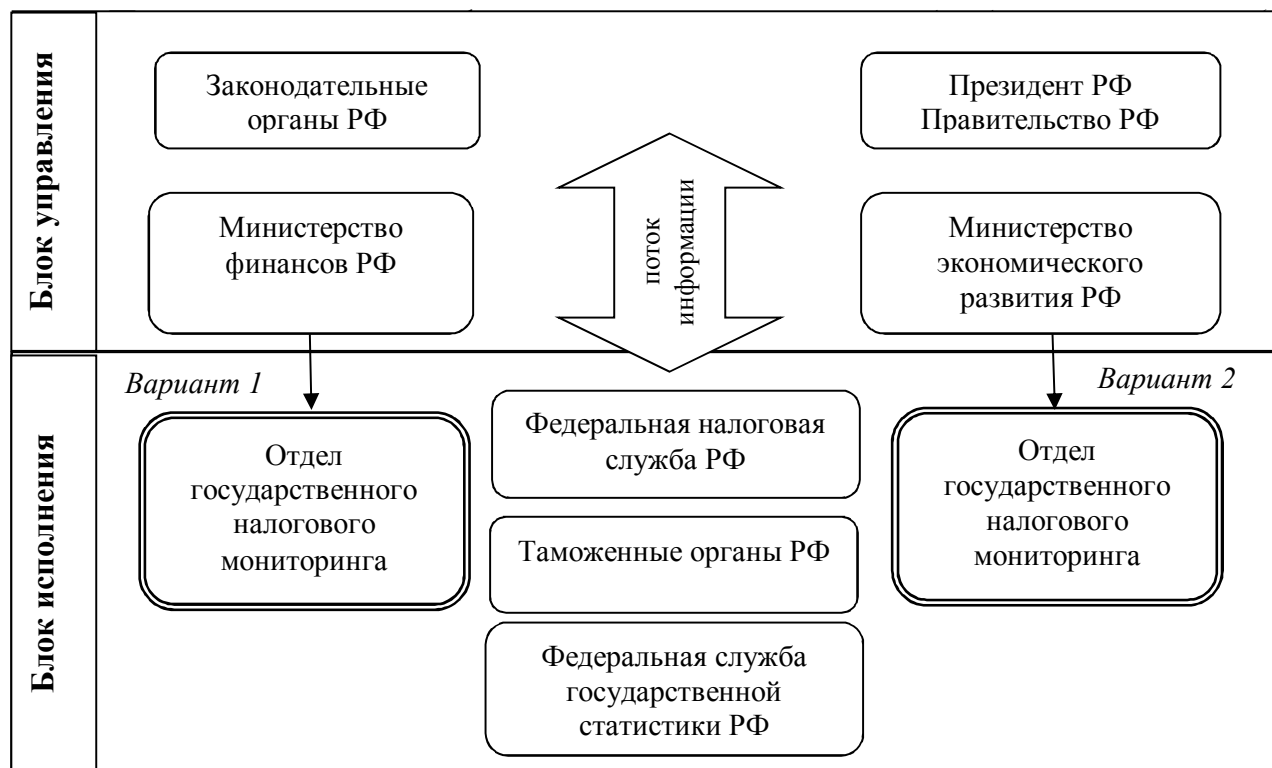


Рис. 4. Схема взаимодействия субъектов системы государственного налогового мониторинга

9. Осуществлять иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативно-правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Отдел государственного налогового мониторинга в пределах своей компетенции при осуществлении полномочий по организации и проведению мониторинга развития налоговой системы России взаимодействует с другими органами государственной власти — субъектами мониторинга ГНМ (рис. 4, составлен авторами).

Отдел налогового мониторинга получает необходимую информацию для проведения мониторинга от Департаментов Министерства финансов и Минэкономки, Федеральной налоговой службы, Таможен-

ных органов и Федеральной службы государственной статистики и других государственных органов.

После получения информации проводится ее обработка и оценка (в соответствии с разработанной методикой), полученные результаты оформляются в виде ежегодного отчета, предоставляемого Министерством экономического развития РФ — Правительству РФ.

После получения информации проводится ее обработка и оценка (в соответствии с разработанной методикой), полученные результаты оформляются в виде ежегодного отчета, предоставляемого Министерством экономического развития РФ (или Минфином в случае Варианта 1) — Правительству РФ. Правительство Российской Федерации рассматривает отчет и вносит предложения о внесении измене-

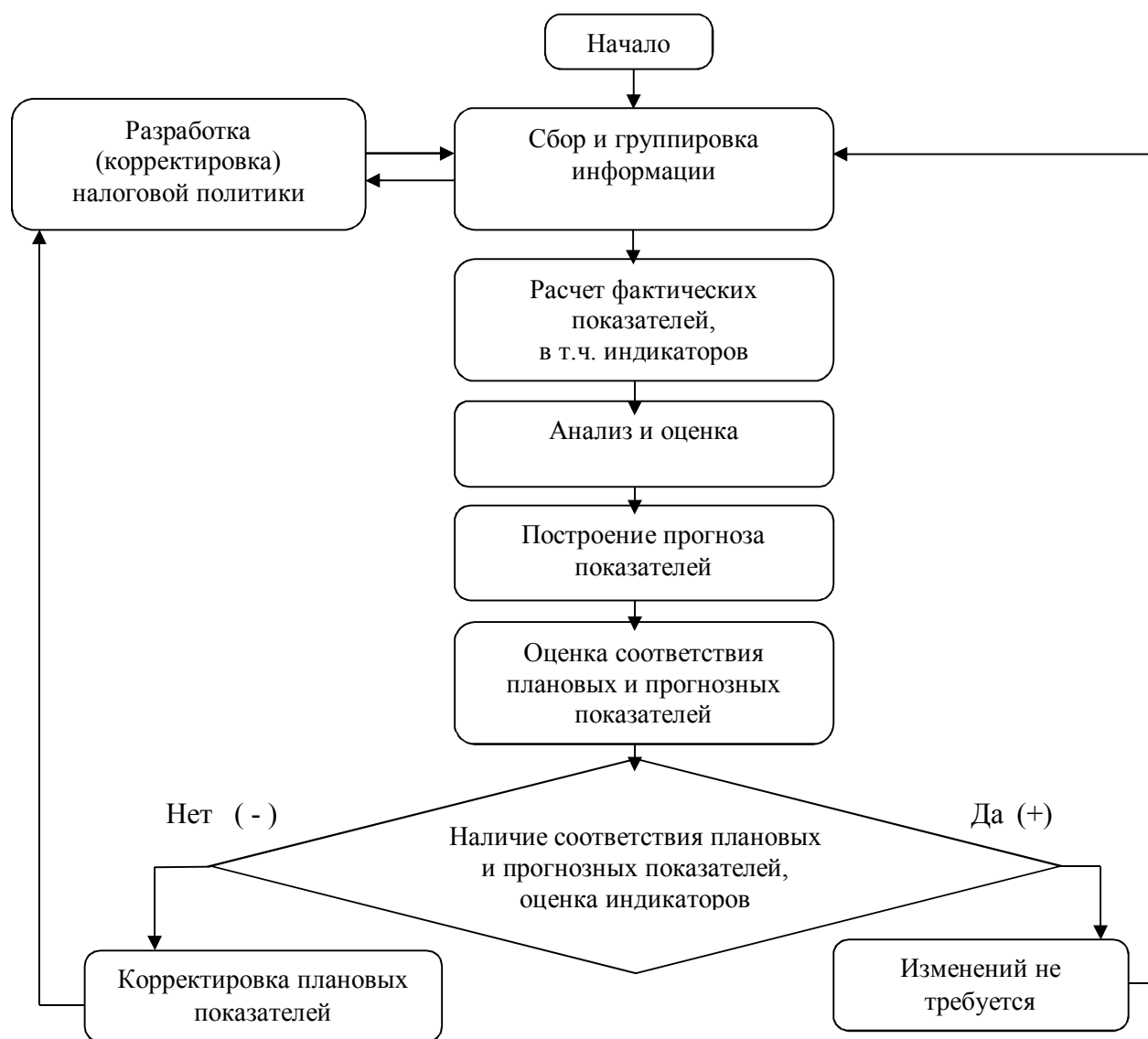
Прогнозирование и планирование в налогообложении

Рис. 5. Алгоритм функционирования государственного налогового мониторинга

нии в законодательство РФ. Для этого Министерство финансов РФ и Министерство экономического развития разрабатывают данные изменения, и после этого они утверждаются Правительством, законодательными органами и Президентом РФ.

Алгоритмический процесс функционирования системы мониторинга представлен на рис. 5. Источниками информации являются архивные и статистические источники, а также информационные системы государственных ведомств и учрежде-

ний. Оценка текущего состояния объекта включает расчет фактических показателей, анализ и обработку этих показателей. Этап прогнозирования осуществляется после учета изменений расчетных показателей. После чего оценивается соответствие фактических значений показателей (в том числе показателей-индикаторов) их прогнозным значениям.

В случае расхождения фактических и прогнозных значений показателей свыше пределов допустимых отклонений возник-

кает необходимость корректировки налогового законодательства.

Информация, полученная при осуществлении мониторинга развития налоговой системы используется при:

- разработке прогнозов развития налоговой системы РФ;
- разработке федеральных программ в области экономического развития, а также целевых программ развития налоговой системы России;
- совершенствовании налогового законодательства;
- подготовке данных для ежегодного государственного отчета о состоянии развития налоговой системы.

Выводы. Создание мониторинга развития налоговой системы России (ГНМ) актуально, поскольку оно прямо влияет на совершенствование национальной экономики. Для практической реализации этой проблемы имеют значение промежуточные научные исследования, которые пред-

лагают решения некоторых локальных задач в этой области. В данной статье такими решениями являются следующие.

1. Дано авторское определение понятию «мониторинг развития налоговой системы (ГНМ)».
2. Определены цели и задачи ГНМ.
3. Определены системные элементы ГНМ, выстроены их иерархические связи и зависимости.
4. Выделены классификационные признаки субъектов ГНМ, на их основе произведена группировка субъектов системы.
5. Описана система управления мониторингом развития налоговой системы.
6. Показаны место и роль в ГНМ специальной службы (отдела), осуществляющего функции по организации и проведению государственного налогового мониторинга.
7. Используя алгоритмические приемы определены основные принципы функционирования ГНМ.

Библиография:

1. Барулин С.В., Ермакова Е. А., Степаненко В. В. Налоговый менеджмент. — М.: Дашков и К., 2011. 332 с.
2. Бутрин Д. Бюджетное правило со всех сторон неверно // Коммерсантъ. Нижняя Волга. — 17.04.2014. — № 66.
3. Вазахаров И. Налоговый мониторинг как инструмент реализации антикризисной компетенции налоговых институтов // Финансовая аналитика: [сайт]. URL: <http://finanal.ru/003-004/page=0,0>.
4. Кизимов А.С. Формирование и развитие налогового мониторинга в России : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10; [Место защиты: Всерос. гос. налоговая акад. М-ва финансов РФ]. — Мичуринск, 2009. — 208 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/1645.
5. Майбуров И.А. Налоги и налогообложение: учеб. пособие. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.:ЮНИТИ-ДАНА, 2011. С.30.
6. Назначение ИС «Мониторинг налоговых доходов (ФНС-65н)» // ФИНТЕХ: [сайт]. URL: <http://support.fintech.ru/tabid/242/Default.aspx>.
7. Основные направления налоговой политики РФ на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов // Информационно-справочная система «КонсультантПлюс»: [сайт]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=118742>.

Прогнозирование и планирование в налогообложении

8. Приказ Министерства финансов Российской Федерации и Федеральной налоговой службы от 30 июня 2008 г. № 65н/ММ-3-1/295@ «Об утверждении периодичности, сроков и формы представления информации в соответствии с правилами 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, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2004 г. № 410» // Информационно-справочная система «КонсультантПлюс»: [сайт]. URL: <http://base.consultant.ru/ons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=92392;dst=0;ts=FA566A64661D5008E86298EE05DFCA68;rnd=0.442690986674279>.
9. Новости // Рос.газ. — 2013. — 01 мая: [сайт]. URL: <http://www.rg.ru/2013/05/01/medvedev-site.html>.
10. ФЗ «О бухгалтерском учете» от 06.12.2011 № 402-ФЗ. Информационно-справочная система «КонсультантПлюс»: [сайт]. URL: <http://base.consultant.ru>.
11. Мамедова Б.Ф. Особенности правового регулирования налоговых льгот на современном этапе // Налоги и налогообложение. — 2011. — 9. — С. 17–24.
12. Аринин Е.А. Теоретические аспекты организационно-правового механизма налогообложения в Российской Федерации. // NB: Финансовое право и управление. — 2013. — 4. — С. 1–29. DOI: 10.7256/2306-4234.2013.4.855. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_855.html

References:

1. Barulin S.V., Ermakova E. A., Stepanenko V. V. Nalogovyi menedzhment. — М.: Dashkov i K., 2011. 332 s.
2. Butrin D. Byudzhetnoe pravilo so vsekhn storon neverno // Kommersant". Nizhnyaya Volga. — 17.04.2014. — № 66.
3. Vazakharov I. Nalogovyi monitoring kak instrumentarii realizatsii antikrizisnoi kompetentsii nalogovykh institutov // Finansovaya analitika: [sait]. URL: <http://finanal.ru/003-004/page=0,0>.
4. Kizimov A.S. Formirovanie i razvitie nalogovogo monitoringa v Rossii : dissertatsiya ... kandidata ekonomicheskikh nauk : 08.00.10; [Mesto zashchity: Vseros. gos. nalogovaya akad. M-va finansov RF]. — Michurinsk, 2009. — 208 s.: il. RGB OD, 61 09-8/1645.
5. Maiburov I.A. Nalogi i nalogooblozhenie: ucheb. posobie. — 4-e izd., pererab. i dop. — М.:YuNITI-DANA, 2011. S.30.
6. Naznachenie IS «Monitoring nalogovykh dokhodov (FNS-65n)» // FINTEKhn: [sait]. URL: <http://support.fintech.ru/tabid/242/Default.aspx>.
7. Osnovnye napravleniya nalogovoi politiki RF na 2012 god i na planovyi period 2013 i 2014 godov // Informatsionno-spravochnaya sistema «Konsul'tantPlyus»: [sait]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=118742>.
8. Prikaz Ministerstva finansov Rossiiskoi Federatsii i Federal'noi nalogovoi sluzhby ot 30 iyunya 2008 g. № 65n/ММ-3-1/295@ «Ob utverzhdenii periodichnosti, srokov i formy predstavleniya informatsii v sootvetstvi s pravilami vzaimodeistviya organov

gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i organov mestnogo samoupravleniya s territorial'nymi organami federal'nogo organa ispolnitel'noi vlasti, upolnomochennogo po kontrolyu i nadzoru v oblasti nalogov i sborov, utverzhdennyi postanovleniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 12 avgusta 2004 g. № 410» // Informatsionno-spravochnaya sistema «Konsul'tantPlyus»: [sait]. URL: <http://base.consultant.ru/ons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=92392;dst=0;ts=FA566A64661D5008E86298EE05DFCA68;rnd=0.442690986674279>.

9. Novosti // Ros.gaz. — 2013. — 01 maya: [sait]. URL: <http://www.rg.ru/2013/05/01/medvedev-site.html>.
10. FZ «O bukhgalterskom uchete» ot 06.12.2011 № 402-FZ. Informatsionno-spravochnaya sistema «Konsul'tantPlyus»: [sait]. URL: <http://base.consultant.ru>.
11. Mamedova B.F. Osobennosti pravovogo regulirovaniya nalogovykh l'got na sovremennom etape // Nalogi i nalogooblozhenie. — 2011. — 9. — С. 17-24.
12. Arinin E.A. Teoreticheskie aspekty organizatsionno-pravovogo mekhanizma nalogooblozheniya v Rossiiskoi Federatsii. // NB: Finansovoe pravo i upravlenie. — 2013. — 4. — С. 1-29. DOI: 10.7256/2306-4234.2013.4.855. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_855.html