

1.6. СОВРЕМЕННЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Манташев Т.Б., аспирант

*Всероссийская государственная
налоговая академия Минфина РФ*

В данной статье проанализирована правовая природа и содержание процедуры проведения внутриведомственного контроля в налоговых органах. Рассмотрены этапы внутреннего аудита, отражены функции проверяющих работников, права и обязанности проверяемых. Содержатся выводы о необходимости дальнейшего совершенствования функционирования структур внутриведомственного контроля как одного из направлений повышения эффективности работы налоговых органов.

Одним из главных направлений совершенствования осуществления процедуры контроля в налоговых органах является создание специальной службы по проведению аудиторских проверок внутреннего аудита. В связи с тем, что данная функция раньше не была присуща налоговым органам представляется целесообразным рассмотреть более подробно методические аспекты подготовки и проведения аудиторских проверок внутриведомственного (внутреннего) аудита.

Аудиторские проверки внутреннего аудита налоговых органов проводятся в соответствии с планом аудиторских проверок внутреннего аудита, утвержденным приказом руководителя проверяющего налогового органа.

Аудиторские проверки внутреннего аудита, проводимые межрегиональными инспекциями Федеральной налоговой службы РФ (ФНС РФ) по федеральным округам, осуществляются в соответствии с планами, утвержденными приказами руководителя Федеральной налоговой службы.

При необходимости по заданиям руководителя (заместителя руководителя) проверяющего налогового органа проводятся внеплановые аудиторские проверки внутреннего аудита.

Руководитель проверки, состав проверяющей группы и сроки проведения проверки утверждаются приказом руководителя проверяющего налогового органа.

При проведении аудиторских проверок внутреннего аудита межрегиональными инспекциями ФНС РФ по федеральным округам, руководитель проверки, состав проверяющей группы и сроки проведения проверки утверждаются приказами руководителей межрегиональных инспекций ФНС РФ по федеральным округам.

Межрегиональные инспекции ФНС РФ по федеральным округам не позднее 15 дней до начала проверки представляют в Управление контроля налоговых органов ФНС РФ проект программы аудиторской проверки внутреннего аудита для их согласования и утверждения. При этом проект программы проверки должен быть завизирован руководителем (заместителем руководителя) межрегиональной инспекции ФНС РФ по федеральному округу.

Управление контроля налоговых органов ФНС РФ рассматривает представленный проект программы проверки на предмет полноты включения в них вопросов, подлежащих проверке, оформления и т.д.

При необходимости межрегиональные инспекции ФНС РФ по федеральным округам совместно с Управлением контроля налоговых органов ФНС РФ дорабатывают программу аудиторской проверки внутреннего аудита.

Управление контроля налоговых органов ФНС РФ после утверждения программы аудиторской проверки внутреннего аудита направляет ее в межрегиональную инспекцию ФНС РФ по соответствующему федеральному округу.

Следует особо отметить, что аудиторские проверки внутреннего аудита проводятся за два года деятельности налогового органа, непосредственно предшествующие дате, определяющей начало проведения проверки. При необходимости проверка может проводиться за более длительный период.

По запросам структурных подразделений проверяющих налоговых органов, осуществляющих контроль за деятельностью налоговых органов, руководители (заместители руководителей) иных структурных подразделений проверяющего налогового органа за месяц до начала проверки представляют кандидатуры работников для участия в проверке, а также материалы ранее проведенных аудиторских проверок (в том числе тематических) внутреннего аудита проверяемого налогового органа, анализ основных показателей контрольной работы, в том числе в сравнении со средними показателями по Российской Федерации (по соответствующему субъекту РФ), и другие материалы, имеющие значение для проведения проверки.

В случае непредставления кандидатур работников для участия в аудиторской проверке внутреннего аудита руководители иных структурных подразделений представляют в указанный выше срок мотивированные отказы, с одновременным представлением в структурное подразделение, осуществляющее контроль за деятельностью налоговых органов, вышеуказанных материалов.

Перед выездом на проверку работники проверяющей группы должны изучить и проанализировать показатели эффективности организации работы по каждому направлению деятельности проверяемого налогового органа, в том числе в сравнении со средними показателями по РФ (по соответствующему субъекту РФ), материалы предыдущих аудиторских проверок внутреннего аудита и аудиторских проверок (тематических) внутреннего аудита, данные налоговой отчетности о работе проверяемого налогового органа, представленные в вышестоящий налоговый орган, письма и обращения налогоплательщиков на действия (бездействие) должностных лиц проверяемого налогового органа и другие материалы.

На основании указаний и типовых программ, а также изученных материалов подготавливается по специальной форме программа проверки, определяющая перечень основных направлений деятельности проверяемого налогового органа, подлежащих проверке.

До начала проведения аудиторской проверки внутреннего аудита руководитель проверки представляет на ознакомление каждому работнику проверяющей группы соответствующий раздел утвержденной программы аудиторской проверки внутреннего аудита.

Перед проведением аудиторской проверки внутреннего аудита руководитель проверки проводит совещание с работниками проверяющей группы по вопросу органи-

зации и проведения аудиторской проверки внутреннего аудита.

В случае необходимости в работе совещания принимают участие руководитель (заместитель руководителя) проверяющего налогового органа, руководитель (заместитель руководителя) структурного подразделения проверяющего налогового органа, осуществляющего контроль за деятельностью налоговых органов, а также руководители (заместители руководителей) иных структурных подразделений, направившие своих работников для участия в аудиторской проверке внутреннего аудита.

Особо следует обратить внимание на порядок проведения аудиторских проверок внутреннего аудита.

Основные этапы этого порядка заключаются в следующем:

- перед началом аудиторской проверки внутреннего аудита, руководитель проверки предъявляет приказ о проведении проверки руководителю (заместителю руководителя) проверяемого налогового органа, проводит совещание, на котором знакомит руководителя (заместителя руководителя) и ответственных работников проверяемого налогового органа с программой аудиторской проверки внутреннего аудита, представляет работников проверяющей группы;
- руководитель (заместитель руководителя) проверяемого налогового органа знакомит работников проверяющей группы с ответственными работниками налогового органа, дает указания о своевременном предоставлении всех необходимых документов, материалов и иной информации (в том числе из информационных ресурсов) руководителю проверки и работникам проверяющей группы, а также об обеспечении их рабочими местами и необходимой организационной техникой;
- руководитель проверки и другие работники проверяющей группы на месте знакомятся с условиями и особенностями организации работы проверяемого налогового органа и определяют конкретные объекты проверки (нижестоящие по отношению к проверяемому налоговые органы, налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов и т.д.).

Кроме того, каждый работник проверяющей группы¹ перед началом проверки обязан зарегистрировать дискету или иной носитель информации, на котором будет производиться компьютерная обработка документов по результатам аудиторских проверок внутреннего аудита налоговых органов (справок проверок и др.), содержащих конфиденциальную информацию, у руководителя проверки в Журнале учета и выдачи небумажных носителей документов «Для служебного пользования» по форме, установленной в приложении №4 к Инструкции о порядке работы с документами, содержащими сведения, составляющие служебную тайну налоговых органов, утвержденной приказом Министерства РФ по налогам и сборам от 4 марта 2002 г. №БГ-4-18/5дсп.

Каждый работник проверяющей группы до представления дискеты руководителю проверки для регистрации в Журнале ДСП должен проверить ее на наличие вирусов и на доступность использования.

Дискеты обязательно учитываются до первой записи на них документа «Для служебного пользования».

Руководитель проверки на лицевой стороне дискеты проставляет (наносит) следующие учетные реквизиты:

- краткое наименование проверяющего налогового органа (например, ФНС РФ), проверяемого направления деятельности налогового органа;
- пометку ДСП;
- дату учета и учетный номер дискеты, состоящий из порядкового номера записи в Журнале ДСП, а также подпись руководителя проверки.

По окончании проверки указанные работники сдают дискеты, содержащие конфиденциальную информацию, руководителю проверки для регистрации их сдачи в Журнале ДСП.

Руководителем проверки осуществляется учет дискет, на которых осуществляется компьютерная обработка акта проверки по результатам аудиторской проверки внутреннего аудита налогового органа, в подразделении проверяющего налогового органа.

Руководителю проверки и работникам проверяющей группы запрещается хранить документы «для служебного пользования» на неучтенных дискетах.

Конкретные методы проведения проверки определяются работниками проверяющей группы самостоятельно, исходя из особенностей проверяемого налогового органа, с учетом положений законодательства Российской Федерации, регламента, методических указаний и рекомендаций ФНС РФ.

Каждый работник проверяющей группы проводит проверку по вопросам согласно утвержденной программе аудиторской проверки внутреннего аудита, а также иным вопросам, входящим в его компетенцию, по заданию руководителя проверки.

Особая роль отводится руководителю проверки, который имеет право:

- принимать решения по спорным вопросам и разногласиям, возникшим между работниками проверяющей группы и проверяемого налогового органа;
- в случае необходимости поручать конкретному работнику проверяющей группы проверять вопросы, не вошедшие в программу аудиторской проверки внутреннего аудита, а также изменять период деятельности налогового органа, подлежащий проверке, с последующим отражением причин проведения проверок по дополнительным вопросам, не вошедшим в программу аудиторской проверки внутреннего аудита, и изменения периода проверки в материалах о ее результатах (справках и акте проверки). При этом изменения в программу аудиторской проверки внутреннего аудита не вносятся;
- на любой стадии проверки знакомиться с материалами аудиторской проверки внутреннего аудита, подготовленными работниками проверяющей группы, и в случае необходимости требовать устранения недостатков по их оформлению и содержанию;
- получать устные объяснения (пояснения) должностных лиц проверяемого налогового органа по вопросам, возникающим в ходе проверок;
- представить докладную записку руководителю структурного подразделения проверяющего налогового органа, осуществляющего контроль за деятельностью налоговых органов, с целью рассмотрения и принятия решения по вопросу дальнейшего участия работника проверяющей группы в проверке, в случае установления факта невыполнения указанным работником требований, предусмотренных программой аудиторской проверки внутреннего аудита, или нарушения трудовой дисциплины;
- в случае необходимости осуществлять взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов РФ, местного самоуправления, правоохранительными и другими контролирующими органами.

Наряду с правами руководитель проверки обязан:

- знакомить руководителя (заместителя руководителя) проверяемого налогового органа со всеми документами и

¹ За исключением работников, которые, исходя из особенностей проверяемого направления деятельности налогового органа, осуществляют проверку документов, не содержащих сведения, относящиеся к конфиденциальной информации.

материалами, на основании которых сделаны выводы о нарушениях и недостатках в деятельности проверяемого налогового органа;

- за один день до окончания аудиторской проверки внутреннего аудита представлять на подпись руководителю (заместителю руководителя) проверяемого налогового органа акт проверки;
- соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правил делового поведения.

Учитывая, что внутриведомственный контроль осуществляется в конкретном налоговом органе, предусмотрены соответствующие права и обязанности проверяемого налогового органа. Так, руководитель (заместитель руководителя) проверяемого налогового органа имеет право:

- знакомиться со всеми документами и материалами, на основании которых сделаны выводы о нарушениях и недостатках в деятельности проверяемого налогового органа;
- представлять письменные возражения (пояснения) по справкам проверок, а также объяснения мотивов отказа подписать справку проверки на имя руководителя проверки. Письменные возражения (пояснения) по актам проверок, а также объяснения мотивов отказа подписать акт проверки представляются на имя руководителя (заместителя руководителя) проверяющего налогового органа.

Письменные возражения (пояснения) по актам проверок, проведенных межрегиональными инспекциями ФНС РФ по федеральным округам, а также объяснения мотивов отказа подписать акт проверки представляются на имя руководителя ФНС РФ.

Наряду с этим руководитель (заместитель руководителя) проверяемого налогового органа обязан:

- обеспечить руководителя проверки и работников проверяющей группы рабочими местами и необходимой организационной техникой;
- обеспечить своевременное представление руководителю проверки и работникам проверяющей группы всех необходимых для проведения аудиторской проверки внутреннего аудита материалов, документов и иной информации (в том числе из информационных ресурсов), а также необходимых копий документов и материалов, заверенных в установленном порядке;
- в течение одного календарного дня с момента получения подписать справку или акт проверки, представленные работником проверяющей группы (руководителем проверки). В случае отказа подписать справку (акт) проверки представить в срок, установленный п. 5.7 и 5.16 регламента, объяснения мотивов отказа подписать справку (акт) проверки;
- в установленный срок представить возражения (пояснения) по материалам аудиторской проверки внутреннего аудита;
- соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правил делового поведения.

В процессе проведения внутреннего аудита работники проверяющей группы имеют право:

- истребовать документы и материалы (например, произведенные расчеты, табличный материал, графики и т.д.) и иную информацию (в том числе из информационных ресурсов), относящиеся к проверяемому направлению деятельности налогового органа, а также необходимые копии документов и материалов, заверенные в установленном порядке. Представляемая информация подписывается должностным лицом налогового органа, ответственным за состояние проверяемого направления деятельности налогового органа;
- получать устные объяснения (пояснения) должностных лиц проверяемого налогового органа по вопросам, возникающим в ходе проверок.

В то же время работники проверяющей группы обязаны:

- информировать руководителя проверки обо всех случаях непредставления в установленный срок работниками

проверяемого налогового органа затребованных ими документов (материалов) или информации. Руководитель проверки в указанном случае выносит в письменной форме требование на имя руководителя (заместителя руководителя) проверяемого налогового органа с указанием срока представления необходимых для проведения проверки документов (материалов) или информации;

- знакомить руководителя (заместителя руководителя) и других работников проверяемого налогового органа со всеми документами и материалами, на основании которых сделаны выводы о нарушениях и недостатках в деятельности проверяемого налогового органа;
- за день до окончания срока проверки конкретного направления деятельности проверяемого налогового органа представлять руководителю проверки подписанную руководящими работниками проверяемого налогового органа справку проверки с приложением необходимых материалов и документов или их копий, заверенных в установленном порядке, а также ее копию на дискете или ином носителе, допускающем компьютерную обработку. При этом руководитель проверки должен быть ознакомлен с материалами проверки до подписания справки проверки руководящими работниками проверяемого налогового органа;
- соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правил делового поведения.

В то же время, как положительный факт, необходимо отметить, что работники проверяемого налогового органа имеют право:

- знакомиться со всеми документами и материалами, на основании которых работниками проверяющей группы сделаны выводы о нарушениях и недостатках в деятельности проверяемого налогового органа;
- представлять письменные возражения (пояснения) по справкам проверок на имя руководителя проверки и объяснения мотивов отказа подписать справку проверки.

В случае установления в ходе проверки нарушений нормативных правовых актов РФ, а также актов ФНС РФ, имеющих признаки совершения должностными лицами проверяемого налогового органа дисциплинарных проступков, руководитель (заместитель руководителя) проверяемого налогового органа, курирующий проверяемое направление деятельности, обязан в течение трех календарных дней с момента истребования представить руководителю проверки объяснение в письменной форме на имя работодателя в соответствии с приказом ФНС РФ от 3 июня 2005 г. №САЭ-3-15/231@.

Работники ФНС РФ и межрегиональных инспекций ФНС РФ по федеральным округам берут объяснения с руководителей (заместителей руководителей) управлений ФНС РФ по субъектам РФ или межрегиональных инспекций ФНС РФ по крупнейшим налогоплательщикам (централизованной обработке данных), руководителей инспекций ФНС РФ по районам, районам в городах, городам без районного деления, инспекций ФНС РФ межрайонного уровня, а работники управлений ФНС РФ по субъектам РФ с заместителей руководителей проверяемых нижестоящих налоговых органов.

Таким образом, практика функционирования налоговых органов РФ показала, что имеет место целый ряд проблем, от успешного решения которых зависит эффективность государственного финансового контроля. Одним из наиболее целесообразных и положительно себя зарекомендовавших направлений является создание специальных подразделений, осуществляющих внутриведомственный контроль, рассмотрению специфики которого была посвящена данная статья.

Литература

1. Конституция РФ [Электронный ресурс] : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Налоговый кодекс РФ [Электронный ресурс] : часть первая от 31 июля 1998 г. №146-ФЗ ; часть вторая от 5 авг. 2000 г. №117-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314 (в ред. указа Президента РФ от 15 марта 2005 г. №295). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О налоговых органах РФ [Электронный ресурс] : закон РФ от 21 марта 1991 г. №943-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Об утверждении положения о Федеральной налоговой службе [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 30 сент. 2004 г. №506 (в ред. постановления Правительства РФ от 27 мая 2005 г. №336). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Лобанов А.В. Пути повышения эффективности налогового контроля на современном этапе налоговой реформы [Текст] : автореф. дисс. ... канд. экон. наук / А.В. Лобанов. – М., 2009.
8. Отчеты о работе Федеральной налоговой службы за 2007-2008 гг. [Электронный ресурс] // Федеральная налоговая служба : официальный сайт. – Режим доступа: <http://www.nalog.ru/>.

Ключевые слова

Внутренний аудит; этапы проведения внутреннего аудита; полномочия проверяющих; права проверяемых; регламенты внутреннего аудита налоговых органов.

Манташев Тимур Багарутдинович

РЕЦЕНЗИЯ

Статья Т.Б. Манташева посвящена весьма актуальной проблеме – повышению эффективности деятельности государственных органов, осуществляющих налоговое администрирование. Автор совершенно справедливо исходит из того, что одним из главных направлений совершенствования функционирования налоговых органов является создание специальной службы по проведению аудиторских проверок внутреннего аудита (внутриведомственный контроль). Следует отметить, что данная функция раньше не была присуща налоговым органам, в связи с чем в статье подробно изложены методические аспекты подготовки и проведения аудиторских проверок внутриведомственного (внутреннего) аудита и это, безусловно, представляет большой теоретический и практический интерес.

Автором сделаны акценты не только на процедуре проведения проверок внутреннего аудита, но и подчеркнуто, что эти проверки проводятся за два года деятельности налогового органа, непосредственно предшествовавшие дате, определяющей начало проведения проверки. При необходимости проверка может проводиться за более длительный период.

Наряду с этим в статье детально изложен порядок проведения проверок внутреннего аудита, отражено содержание его основных этапов и функциональные обязанности проверяющих. Представляют интерес права работников проверяемого налогового органа, что свидетельствует об открытости деятельности нового направления – внутриведомственного контроля, целью которого является прежде всего предотвращение нарушений налогового законодательства в системе Федеральной налоговой службы РФ.

Исходя из изложенного выше, статья Т.Б. Манташева рекомендует для опубликования в научном издании.

Васильева Л.А., канд. экон. наук, доцент кафедры налогов и налогообложения Всероссийской государственной налоговой академии Минфина РФ

1.6. MODERN DIRECTIONS AND PROGRESS OF THE TAX CHECKING SYSTEM TRENDS IN RUSSIAN FEDERATION

T.B. Mantasheva, Post-graduate Student

All-Russia State tax Academy

In this article legal nature and maintenance of procedure of leadthrough of interdepartment control is analysed in tax organs. The stages of internal audit are considered, the functions of checking workers, right and duty of checked up are reflected. There are conclusions about the necessity of further perfection of functioning of structures of interdepartment control as one of directions of increase efficiency of work of tax organs.

Literature

1. Constitution of the Russian federation.
2. Budgetary code of Russian Federation.
3. Internal revenue code of Russian Federation.
4. Decree of President of Russian Federation from 09.03.2004 №314 (in red. Decree of President of Russian Federation from 15.03.2005 №295) «About the system and structure of federal organs of executive power».
5. Law of Russian Federation «On the tax organs of Russian Federation».
6. Decision of Government Russian Federation from 30.09.2004 №506 (in red. Decision of Government Russian Federation from 27.05.2005 №336) «O claim of position about Federal tax service».
7. A.V. Lobanov. Ways of increase of efficiency of tax control on the modern stage of tax reform, abstract of thesis of kand.diss. M., GUU, 2009.
8. Reports on work of FNS of Russia after 2007-2008.

Keywords

Are the Internal audit; stages of leadthrough of internal audit; plenary powers of checking; rights for checked up; regulations of internal audit of tax organs.