

УДК 338.46 DOI: 10.14451/1.239.46

Концепция единого механизма администрирования фискальных платежей

© 2024 **Арапова Дарья Алексеевна**

Аспирант, кафедра управления. Российская таможенная академия, Люберцы.

E-mail: d.arapova.st@yandex.ru

© 2024 **Юсупова Савда Ярагиевна**

Профессор, доктор экономических наук, профессор кафедры управления. Российской таможенной академии, Люберцы.

E-mail: s.yusupova@customs-academy.ru

Ключевые слова: таможенные органы, налоговые органы, межведомственное взаимодействие, единый механизм администрирования фискальных платежей, зарубежная практика, налоги, таможенные платежи, инновационные технологии.

В статье исследуются вопросы целесообразности создания единого механизма администрирования фискальных платежей. На основании исследования практики ряда иностранных государств, перешедших на единое администрирование налогов и таможенных платежей, путем создания единого исполнительного органа, выделены положительные и отрицательные эффекты единого администрирования, в результате чего сделан вывод о целесообразности создания единого механизма администрирования фискальных платежей на основе внедрения инновационных технологий в институт межведомственного взаимодействия таможенных и налоговых органов и разработана организационная модель единого механизма администрирования фискальных платежей в России.

Основной целью для формирования единого механизма администрирования фискальных платежей является создание прироста доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, что в настоящее время становится особенно актуально в связи с ведением специальной военной операции, гибридной войны с недружественными странами, агрессивным санкционным давлением, конъюнктурой сырьевых рынков. Прирост доходов бюджетов можно увеличивать путем реформирования и совершенствования налоговой и таможенно-тарифной политики и путем совершенствования механизма

администрирования фискальных платежей на основе внедрения инновационных технологий в систему контроля правильности исчисления, своевременности и полноты уплаты обязательных платежей. Совершенствование таможенно-тарифного регулирования имеет высокий фискальный потенциал, который не реализуется по причине вступления России в ВТО, что отрицательно сказывается, как на пополнении бюджета страны, так и на экономическом развитии в целом. Принципы ВТО, противоречащие принципам свободной торговли, вытекающим из теории внешней торговли А. Смита и Д. Рикардо

и лежащим в основе функционирования Всемирной торговой организации, ориентируют на постоянное снижение уровня ставок таможенного тарифа различных стран [5]. Но если в развитых странах эти абсолютно низкие тарифы надежно защищают национальную экономику и стимулируют ее развитие, то для менее развитых стран они являются инструментом, сдерживающим развитие экономики [6]. Потому увеличение доходов федерального бюджета, согласно данному направлению, реализуется преимущественно повышением налоговой нагрузки. Так, с 2025 года применяется прогрессивная шкала НДФЛ, состоящая из пяти ставок от 13% до 22% в зависимости от уровня дохода, повысится ставка налога на прибыль организаций с действующих 20% до 25%.

Другой способ увеличения доходов бюджетов успешно реализуется Федеральной налоговой службой, которая путем внедрения в процессы налогового администрирования инновационных технологий добилась значительного увеличения поступлений и, в конечном итоге, внедрения инновационных технологий в деятельность таможенных и налоговых органов – процесс необратимый, продиктованный общемировой тенденцией цифровизации, и в действительности имеющий высокий потенциал для повышения эффективности различных направлений деятельности, в том числе администрирования фискальных платежей. Вопросы единого администрирования фискальных платежей на настоящий момент недостаточно освещены в научной литературе, однако данный вопрос затрагивали президент Российской Федерации – В. В. Путин, бывший руководитель ФНС России, действующий председатель Правительства – М. В. Мишустин, Министр финансов – А. Г. Силуанов и его заместитель – А. В. Сазанов, бывший руководитель ФТС России – В. И. Булавин. Отдельные вопросы межведомственного взаимодействия таможенных и налоговых администраций активно разрабатывались Е. Г. Бормотовой, Е. В. Жеребенком. Актуальным проблемам таможенного администрирования и сектора государственных услуг посвящены работы В. В. Макрусева,

М. В. Бойковой, С. Я. Юсуповой, Ю. Е. Гупановой. Целью исследования является формирование концепции единого механизма администрирования фискальных платежей, которая на настоящий момент не определена в научной литературе. Объектом исследования является межведомственное взаимодействие таможенных и налоговых администраций, предметом – единый механизм администрирования фискальных платежей. Методология исследования основывается на общенаучных методах, таких как сбор фактов, анализ и синтез, описание, сравнение, ретроспективный анализ, обобщение, дедукция, аналогия, моделирование.

Механизм администрирования фискальных платежей представляет собой совокупность способов, приемов, принципов формирования нормативно-установленных процессов и управления ими, которые направлены на сбор фискальных платежей, а также контроль правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты. Соответственно на настоящий момент к органам, осуществляющим такой контроль, относят налоговые и таможенные органы, которые находятся в ведении Министерства финансов, но представляют собой две независимые службы.

В некоторых странах полномочиями по администрированию фискальных платежей наделен один орган, например, в Великобритании, где за администрирование прямых и косвенных налогов, а также таможенных пошлин отвечает Управление по налоговым и таможенным сборам (королевская налоговая и таможенная служба Великобритании), представляющее собой независимый орган [8]. Однако секретарь Казначейства выполняет консультативную поддержку в обеспечении выполнения функций управления и отвечает за его функционирование в целом. Данное управление было образовано путем слияния служб налоговых сборов и таможенных пошлин Её Величества в 2005 году. Таким образом, общее регулирование налоговой системы в Великобритании осуществляет Казначейство, которое разрабатывает стратегию налоговой политики, при этом непосредственно разработка

методологии и организация налогообложения и таможенной сферы возложена, в частности, на отдельное подразделение Казначейства – Королевскую налоговую и таможенную службу Великобритании [10]. С момента создания единого органа по администрированию фискальных платежей в Великобритании наблюдается сокращение показателя налогового разрыва в относительном выражении, позволяющего оценить соблюдение требований налогового и таможенного законодательства, поскольку данный показатель учитывает влияние инфляции, экономического роста и изменений налоговых ставок. Однако невозможно оценить степень влияния фактора единого администрирования фискальных платежей на величину налогового разрыва, поскольку положительная динамика данного показателя формировалась под влиянием такого значительного фактора, кроме прочих, как цифровизация деятельности государственных органов и внедрения инновационных способов контроля уплаты фискальных платежей.

Показатель налогового разрыва в Великобритании снижался с 7,4% в 2005 году до минимума в 4,8% в 2022 году. В кризисные 2008 и 2013 годы были зафиксированы максимальные значения показателя с 2005 года на уровне 6,8% в 2008 году и 6,9% в 2013 году. В последующем значения показателя оставались стабильно на относительно низком уровне. Долгосрочное снижение показателя налогового разрыва в относительном выражении произошло в результате того, что величина налогового разрыва в абсолютном выражении (миллиард фунтов стерлингов) росла более медленными темпами, чем теоретические налоговые обязательства, на протяжении временного интервала. В то время как абсолютная величина налогового разрыва выросла на 23%, с 32,4 млрд фунтов стерлингов в 2005 году до 39,8 млрд фунтов стерлингов в 2022 году, общие теоретические налоговые обязательства увеличились на 88%, с 437,6 млрд фунтов стерлингов в 2005 году до 823,8 млрд фунтов стерлингов в 2022 году. Более высокие абсолютные значения налогового разрыва

в 2021 и 2022 годах обусловлены ростом теоретических налоговых обязательств примерно на 15% ежегодно – с 640,1 млрд фунтов стерлингов в 2020 году до 738,7 млрд фунтов стерлингов в 2021 году и 823,8 млрд фунтов стерлингов в 2022 году.

Во Франции администрирование фискальных платежей реализуется структурными подразделениями Министерства экономики, финансов и бюджета, а именно Главным управлением налогообложения и Главным управлением пошлин и других поступлений.

В 2011 году единым стало администрирование налогов и таможенных пошлин в Венгрии, в 2012 году – в Португалии и Словакии. В целом к середине 2014 года к такой модели перешли тринадцать стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития, включая Австрию, Бельгию, Данию, Испанию, Мексику, Нидерланды, Словению, Эстонию [1].

Таким образом, по мнению некоторых специалистов и на практике ряда стран, администрирование фискальных платежей одним органом положительно оценивается, а о возможном слиянии таможенных и налоговых органов в России также может свидетельствовать усиление роли налоговых органов в данном направлении, которые в связи с проведением налогового маневра в нефтяной отрасли стали администрировать наибольшую долю доходов бюджета, а с 2017 года были также наделены полномочиями по администрированию страховых взносов. Кроме того, идея создания единого механизма администрирования фискальных платежей возникла в период значительного увеличения поступлений налога на добавленную стоимость (далее – НДС) в федеральный бюджет, что обусловлено внедрением программного комплекса АСК НДС-2 в январе 2015 г. Программный комплекс АСК НДС-2 автоматизировал процесс сопоставления данных деклараций по НДС, а именно данных книг покупок и книг продаж, который ранее осуществлялся в ручном режиме. Соответственно в автоматическом порядке раскрывается наиболее распространенная схема уклонения от упла-

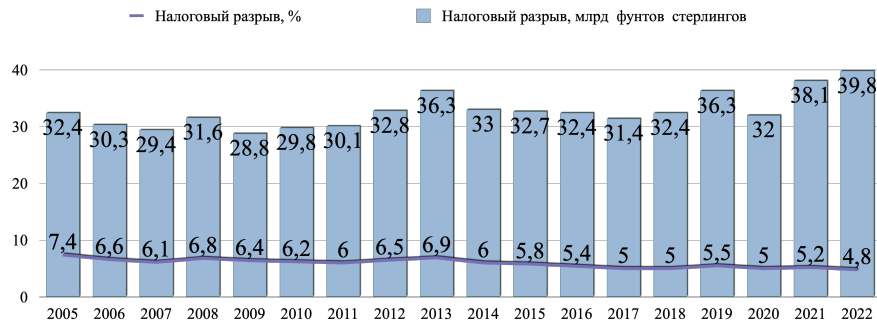


Рис. 1. Динамика показателя налогового разрыва в Великобритании в абсолютном и относительном выражениях, 2005–2022 гг. [7]. Составлено автором.

ты НДС, основанная на уменьшении налогоплательщиком налоговой базы по НДС в результате искажения сведений о фактах хозяйственной жизни с помощью заключения сделок, основной целью которых являются неуплата (неполная уплата) и (или) зачет (возврат) суммы налога [4], то есть путем построения схемы формального документооборота с техническими организациями, фактически не ведущими финансово-хозяйственную деятельность и не имеющими соответствующих ресурсов для поставки товаров, выполнения работ и оказания услуг.

При этом в научном сообществе существует и обратное мнение, согласно которому администрирование разных по природе и экономическому содержанию платежей должно осуществляться отдельно, ведь экономически обоснованная таможенная пошлина налогом не является, поскольку она носит первично протекционистский, а не фискальный характер. Более того, единое администрирование фискальных платежей органом, образованным путем слияния таможенных и налоговых органов, будет противоречить принципам налогового и таможенного законодательства. Также на основании зарубежного опыта, можно выделить следующие основные последствия объединения таможенных и налоговых администраций, которые скорее имеют негативный характер.

1. Изменение нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность таможенных и налоговых органов.
2. Формирование новой организационной структуры, органов управления, определение

их полномочий и функций.

3. Создание единой информационной среды: информационных ресурсов, программных средств и инструментов, необходимых для реализации возложенных на налогово-таможенную администрацию функций.
4. Сокращение рабочих мест, высвобождение большого количества узкоспециализированных кадров, сопровождающееся низким моральным духом сотрудников в период реформирования и снижением качества их трудовой деятельности.
5. Снижение эффективности и результативности деятельности налогово-таможенной администрации в период реформирования, сопровождающееся понижением уровня соблюдения налогового и таможенного законодательства экономическими субъектами.

Таким образом, компромисс при реализации единого механизма администрирования фискальных платежей, заключающийся в сохранении преимуществ единства администрирования и соблюдения принципов и логики налогового и таможенного законодательства, достигается путем совершенствования межведомственного взаимодействия таможенных и налоговых органов, а именно созданием такой системы контроля, которая позволяла бы обеспечивать прозрачность перемещения товаров через таможенную границу и дальнейший их путь до момента конечного потребления, а также интеграцию информационных ресурсов, синхронный формат передачи данных, проработку методологической составляющей проведения скоор-

динированного контроля таможенных и налоговых органов. Исходя из анализа Стратегии развития ФТС России до 2030 года, где сообщается о внедрении единого механизма таможенного и налогового администрирования, а также валютного контроля, основанного на применении интегрированных информационно-телекоммуникационных технологий федеральных органов исполнительной власти, подведомственных Министерству финансов Российской Федерации [9], а также результатов деятельности по интеграции информационных ресурсов ФТС России и ФНС России и разработки проектов, нацеленных на повышение качества контрольной деятельности служб, также можно сделать вывод, что единства механизма администрирования фискальных платежей планируется достигать путем совершенствования межведомственного взаимодействия таможенных и налоговых органов в сфере контроля исчисления и полноты уплаты фискальных платежей, реализуемого с помощью внедрения инновационных технологий.

Анализ результатов деятельности таможенных и налоговых органов позволил выявить следующие значимые события, свидетельствующие о реализации мероприятий по созданию единого механизма администрирования фискальных платежей:

- совершенствование межведомственного взаимодействия в форме информационного обмена, путем расширения перечня передаваемой информации, согласно внесенным изменениям и дополнениям в действующее Соглашение о сотрудничестве, заключенное службами;
- разработка интегрированных информационных ресурсов ФНС и ФТС России об участниках ВЭД с целью проведения оценки их добросовестности как по таможенным, так и по налоговым рискам;
- реализация систем контроля движения товаров на территории ЕАЭС, к которым относятся система маркировки товаров и национальная система прослеживаемости товаров.

Основной целью для создания единого механизма администрирования фискальных платежей является борьба с уклонением от уплаты таможенных платежей, налогов, незаконным возмещением НДС, использованием схем занижения налоговой базы и таможенной стоимости, которые применяются недобросовестными экономическими субъектами ввиду наличия таких недостатков действующего механизма взаимодействия таможенных и налоговых органов, как ограниченность передаваемой информации, асинхронный формат передачи данных, отсутствие единообразного представления таможенных и налоговых органов об экономической деятельности администрируемых лиц, а соответственно, о вероятных рисках.

Вопрос усиления информационного взаимодействия таможенных и налоговых органов рассматривался Е. В. Жеребенком, который предложил модель информационного взаимодействия при проведении таможенного контроля после выпуска товаров, основанную на создании единого информационно-аналитического центра [3]. Данная модель позволила бы реализовать оперативный информационный обмен между таможенными и налоговыми органами, а также накопление и анализ информации, поступающей из созданных внешних баз данных таможенных и налоговых органов. На настоящем этапе межведомственного взаимодействия ведется разработка интегрированных информационных ресурсов ФНС и ФТС России, которые будут аккумулировать большой объем данных в отношении участников ВЭД, налогоплательщиков. Данные, содержащиеся в интегрированных информационных ресурсах, будут доступны для автоматизированного анализа и прогнозирования поведения субъектов экономики, который осуществим с использованием таких технологий, как технология искусственного интеллекта и технология цифровых двойников.

Подводя итог, следует отметить, что существующая структура исполнительных органов, администрирующих налоговые и таможенные доходы, является оптимальной, а создание единого

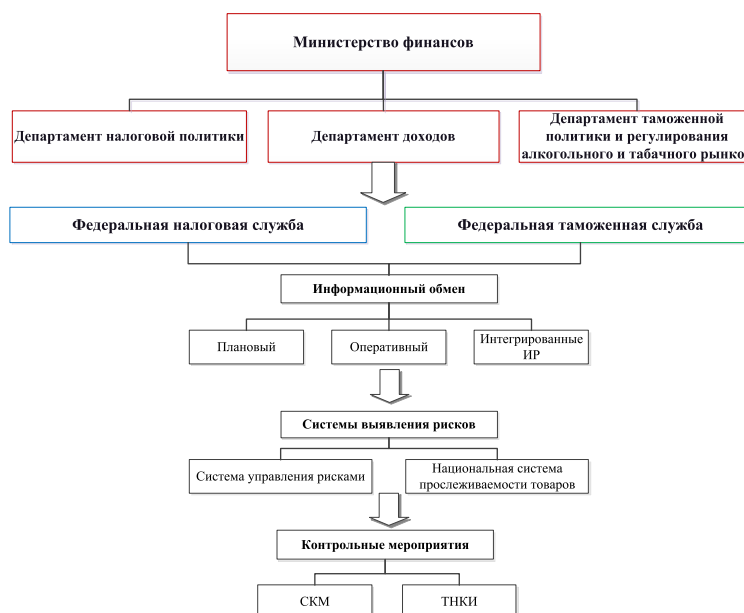


Рис. 2. Организационная модель единого механизма администрирования фискальных платежей в России. Составлено автором.

го механизма администрирования фискальных платежей достижимо без слияния таможенных и налоговых администраций, связи с их высоким уровнем технологической зрелости, позволяющим реализовать единство путем создания единых информационных систем контроля полноты уплаты фискальных платежей.

Таким образом, в результате создания единого механизма администрирования фискальных платежей планируется решение следующих задач:

- осуществление полномасштабного контроля правильности исчисления и своевременности уплаты фискальных платежей, администрируемых таможенными и налоговыми органами;
- повышение общего уровня соблюдения таможенного законодательства и законодатель-

ства о налогах и сборах физическими и юридическими лицами, ввиду устранения существующих «лазеек», вызванных несовершенством действующего механизма взаимодействия таможенных и налоговых органов, когда недобросовестные участники ВЭД, как правило, стараются маскировать свои действия, влекущие нарушения таможенных правил, под обычные таможенные операции, параметры которых соответствуют модели поведения законопослушных компаний [2];

- снижение административной нагрузки на бизнес-сообщество вследствие создания интегрированных информационных ресурсов и углубления информационного обмена, позволяющих получать необходимую информацию в оперативном порядке и отбирать объекты контроля с высокой степенью точности.

Библиографический список

1. Аналитический вестник № 40 «О создании единой системы администрирования налоговых, таможенных платежей и страховых взносов в Российской Федерации». К «правительственному часу» в рамках 398-го заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 12.10.2016.
2. Давыдов Р. В. Технология «цифрового двойника» как основа выбора объектов таможенного контроля после выпуска товаров // Вестник Российской таможенной академии. – 2020. – № 3.
3. Жеребен Е. В. Технологическая схема информационного взаимодействия таможенных и налоговых органов при проведении таможенного контроля после выпуска товаров // Вестник ВУиТ. – 2021. – № 1.
4. Налоговый Кодекс Российской Федерации. Часть Первая. Опубликован в «Российской газете» от 6 августа 1998 г. № 148-149.

5. *Новиков В. Е.* Концептуальные основы реформирования таможенно-тарифного регулирования в условиях кризиса всемирной торговой организации // Вестник Российской таможенной академии. – 2020. – № 1.
6. *Новиков В. Е.* Экономические эффекты в теории внешней торговли как результат инноваций // Вестник Российской таможенной академии. – 2016. – № 2.
7. Официальная статистика Соединенного Королевства: Налоговые разрывы.
8. Официальный сайт Правительства Соединенного Королевства.
9. Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года утверждена Распоряжением Правительства РФ от 23.05.2020 № 1388-р (ред. от 12.07.2024).
10. *Шулатова И. С.* Зарубежный опыт формирования и организации единого органа по вопросам фискальной и таможенной политики // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2014. – № 3.