

Файзрахманова Лейсан Миннуровна, доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права Казанского инновационного университета им.В.Г.Тимирязова, кандидат юридических наук, доцент. E-mail: [lmf\\_leisan@mail.ru](mailto:lmf_leisan@mail.ru)

ББК 67.402

УДК 342.59

**Финансово-правовые механизмы снижения конфликтности  
в рамках института налогового контроля**

Аннотация. Статья рассматривает тенденции развития взаимоотношений между налоговыми органами и налогоплательщиками за последние тридцать лет. В статье проанализированы налоговый мониторинг, медиация и реструктуризация задолженности с точки зрения инструментов снижения конфликтности, а также эффективных мер, способствующих сохранению баланса частных и публичных интересов в налоговых отношениях. Автор приходит к выводу о необходимости дальнейшего широкого внедрения и развития этих взаимовыгодных механизмов регулирования налоговых отношений для реализации эффективного и справедливого налогообложения.

Ключевые слова: доверие, медиация, налоговый контроль, налоговый мониторинг, налоговый орган, налогоплательщик, реструктуризация задолженности, цифровизация

Faizrahmanova Leisan M., Assistant Professor of the Constitutional and Administrative Law Department of the Law Faculty of the Kazan Federal University, Assistant Professor of the Civil and Business Law Department of the Kazan Innovation University named after V.G. Timiryasov, Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor. E-mail: [lmf\\_leisan@mail.ru](mailto:lmf_leisan@mail.ru)

## **Financial and legal mechanisms for reducing conflicts within the framework of the tax control institute**

Annotation. The article examines trends in the development of relationships between tax authorities and taxpayers over the past thirty years. The article analyzes tax monitoring, mediation and debt restructuring from the point of view of tools for reducing conflict, as well as effective measures that help maintain a balance of private and public interests in tax relations. The author comes to the conclusion about the need for further widespread implementation and development of these mutually beneficial mechanisms for regulating tax relations in order to implement effective and fair taxation.

Key words: trust, mediation, tax control, tax monitoring, tax authority, taxpayer, debt restructuring, digitalization

С момента создания системы налоговых органов прошло чуть более тридцати лет. Именно столько времени выстраивались взаимоотношения между налогоплательщиками и налоговыми органами. Если рассматривать в ретроспективе развития, то эти отношения развивались по спирали. В эпоху 90-х и начала 2000-х годов позиция налогового органа была нацелена на выявление правонарушения, доначисления и во чтобы то не стало привлечения к налоговой ответственности. Налогоплательщиками налоговые органы воспринимались как исключительно карающий государственный орган. В этот период налогоплательщики активно защищали свои права, как правило, обращаясь сразу в суд за восстановлением нарушенных прав, поскольку досудебный порядок урегулирования споров не являлся обязательным.

За последние десять лет произошла колоссальная трансформация взаимоотношений между ФНС и налогоплательщиками. Прежде всего благодаря использованию налоговыми органами в своей деятельности информационных технологий. За это время была разработана модель системы

налогового администрирования, которая полностью отвечает вызовам цифровой экономики. На сайте ФНС РФ действует более 60 электронных сервисов, которые облегчают взаимодействие частно-правовых субъектов с налоговым органом.<sup>1</sup>

Данные новшества позволили существенно изменить, усовершенствовать работу налоговых органов. По мнению руководителя ФНС России Д.Егорова «Люди больше склонны доверять машинам. Цифровые решения повышают доверие налогоплательщиков к налоговой системе»<sup>2</sup>.

Теперь в основе взаимодействия лежит так называемый принцип бесконтактной работы друг с другом, который заключается в использовании современных информационных технологии для обмена информации и документами между сторонами без необходимости личного присутствия. Например, налогоплательщики могут подавать декларации и отчеты через электронные сервисы, получать уведомления и решения налоговых органов также в электронном виде. Это повышает эффективность работы, позволяет сократить время и затраты на обработку документов.

В настоящее время органы налогового администрирования наделены широкими полномочиями в информационном плане, т.к. им открыт доступ к большим объемам данных. В связи с этим получили развитие аналитические методы работы, которые используются для выявления нарушений налогового законодательства. Теперь в основе налогового контроля лежит так называемый риск-ориентированный подход на основе целенаправленного отбора налогоплательщиков<sup>3</sup>. Благодаря этому по данным ФНС России,

---

<sup>1</sup> Файзрахманова Л.М. Налогообложение в условиях цифровой реальности // В сборнике: Цифровые технологии и право. Сборник научных трудов I Международной научно-практической конференции. В 6-ти томах. Под ред. И.Р.Бегишева (и др.). Казань, 2022. С 480.

<sup>2</sup> Сайт ФНС России. Д. Егоров встретился с главой представительства Всемирного банка в России / [https://www.nalog.gov.ru/eng/rub\\_mns\\_news/10443738/](https://www.nalog.gov.ru/eng/rub_mns_news/10443738/) (дата обращения 10.06.2023)

<sup>3</sup> Ст. 8.1 Федерального закона от 26.12.2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 13.07.2015 N 246-ФЗ) // СЗ. 2008. N 52 (часть I) ст. 6249; СЗ. 2015. N 29 (часть I) ст. 4372.

начиная с 2015 года прослеживается четкая динамика уменьшения количества выездных налоговых проверок с 30662 в 2015 году до 20164 в 2017 году и до 10191 в 2022 году. Фактически за пять лет количество проверок сократилось в два раза. (Рисунок 1).

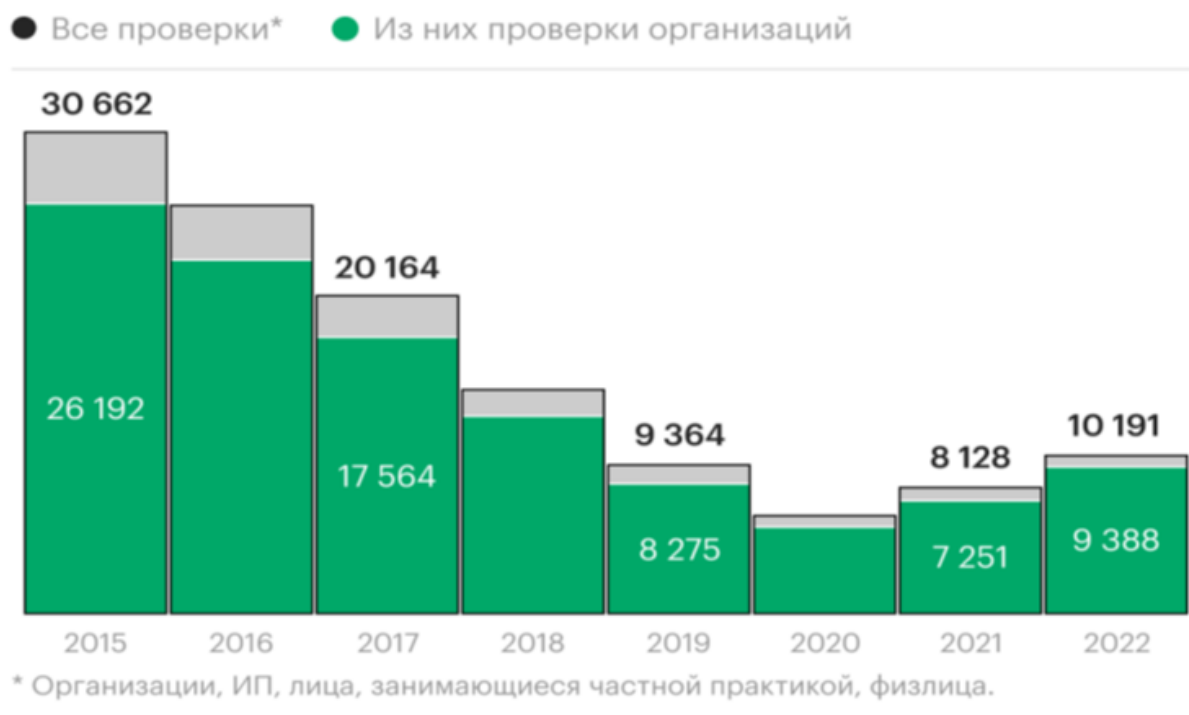


Рисунок 1. Количество выездных налоговых проверок<sup>4</sup>

Вместе с тем в последние годы наметилась тенденция роста ответственности налогоплательщиков. Возрос рост требований к документообороту, к правильности оформления и своевременности предоставления документов налогоплательщиками. Налоговые органы ставят перед ними все более жесткие требования, что повышает их ответственность за правильность расчета и уплаты налогов. С 2022 года заработал федеральный реестр выгодоприобретателей. В этот список попадают все налогоплательщики, у которых имеются разрывы «цепочки» (программа АСК НДС-2 формирует автоматически). При выявлении рисков налогоплательщика просят сдать уточненные декларации об увеличении

<sup>4</sup> Сайт ФНС России // <http://www.nalog.ru>. (дата обращения: 10.09.2023г.)

налоговой базы и доплатить необходимую сумму налога. В случае отказа представления назначается выездная проверка. Широкое распространение в этой связи получили так называемые тематические выездные проверки, когда проверяют НДС за 1,2 квартала. И как следствие крупные доначисления и штрафы. Кроме того, с 2022 года внедрен экстерриториальный принцип назначения (проведения) выездных проверок. Это означает, что организацию может проверить иной налоговый орган из любого субъекта РФ. Так, по результатам налоговых проверок 2022 год стал рекордным по суммам доначисленных налогов и сборов. Их размер составил 685,7 млрд руб., тогда как по итогам 2021 года почти в два раза меньше – 378,6 млрд. рублей. Общие доначисления выросли на 81% по сравнению с 2021 годом. Увеличился и так называемый «средний чек» по выездной налоговой проверке в отношении организаций. В 2022 году, в среднем сумма налоговых доначислений составила рекордные 47 млн. руб., а по другим платежам (включая штрафы и пени) — 72 млн. руб., по результатам 2018 года средний размер налоговых доначислений был значительно меньше и составлял 17,3 млн. рублей.<sup>5</sup> Однако, это не означает, что все эти суммы поступят или поступили в бюджет. В 2022 году долги организаций по обязательным платежам в казну выросли на треть и составили 2,5 трлн. рублей. По словам главы Минфина РФ, по итогам 2023 года эта сумма может вырасти до 3 трлн. рублей и превысить плановое значение в 2% ВВП<sup>6</sup>. Все эти обстоятельства свидетельствуют о том, что многие налогоплательщики не в состоянии уплатить такие суммы. Значительный размер задолженности в конечном итоге может привести к несостоятельности (банкротству) организации в связи с невозможностью их уплаты. Растущий налоговый долг – прямой путь к банкротству. Рост

---

<sup>5</sup> Деготькова И., Ткачёв И. Налоговая выезжает на проверки // Газета РБК. 2023. №043 (3713). 04 апреля / <https://www.rbc.ru/newspaper/2023/04/04/6426bae09a794746f4f7cc97> (дата обращения 07.09.2023)

<sup>6</sup> Строителева М. Почему снизилось количество выездных налоговых проверок // Известия. 2023. 3 августа / <https://iz.ru/1552125/mariia-stroiteleva/postupleniia-bez-nakazaniia-nalogovye-donachisleniia-biznesu-upali-v-dva-raza> (дата обращения 30.08.2023)

заявлений со стороны налогового органа о признании должника банкротом в последние годы сдерживался мораториями, введенными в связи с ковидными ограничениями, а в последующем Постановлением Правительства РФ от 28.03.2022 г. № 497<sup>7</sup> в отношении юридических лиц и граждан. После окончания действия моратория аналитики прогнозируют, что ситуация может кардинально измениться.

В этой связи предоставляется целесообразным последовательно реализовывать политику клиентоцентричности, т.е. ориентироваться на учет как частных, так и публичных интересов. Расширить сферу действия взаимовыгодных механизмов регулирования налоговых отношений, способствующих реализации эффективного налогообложения. Прежде всего увеличить зону действия налогового мониторинга, активно применять альтернативные методы урегулирования споров между налогоплательщиками и налоговыми органами, а также использовать институт реструктуризации задолженности вместо банкротства должника. Налоговый орган должен сотрудничать с частными субъектами налоговых отношений, чтобы помочь им соблюдать налоговое законодательство и минимизировать риски ошибок и штрафов. Собираемость налогов и сборов напрямую связана с повышением уровня доверия между налоговым органом и налогоплательщиком, установлением деловых и конструктивных взаимоотношений между ними, поскольку это способствует более эффективному и справедливому налогообложению.

Налоговый мониторинг является альтернативой налоговым проверкам. Действует в регулировании налоговых отношений в РФ относительно недавно с 2016 года. Данная форма контроля заключается в постоянном партнерском взаимодействии в режиме онлайн налоговых органов и налогоплательщиков по вопросам отражения хозяйственных операций в бухгалтерском и налоговом

---

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 28 марта 2022 г. № 497 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами» СЗ. 2022. N 14 Ст. 2278.

учете. В рамках налогового мониторинга складываются особые взаимоотношения между налогоплательщиком и налоговым органом, основанные на принципах доверия, открытости, позволяющие оперативно решать спорные ситуации в режиме реального времени<sup>8</sup>. К сожалению, данная форма контроля доступна лишь для ограниченного круга налогоплательщиков. Налоговым законодательством установлены входные ограничения для применения налогового мониторинга и это обстоятельство нарушает принцип равенства налогоплательщиков, т.к. не все могут воспользоваться этой формой налогового контроля. Вместе с тем, следует отметить, что число участников налогового мониторинга с каждым годом увеличивается. Так, в 2021 году налоговый мониторинг проводился в отношении 208 организаций, в 2022 году 336 компании, а в 2023 году уже в отношении 445 компаний из 18 различных отраслей – это максимальное число участников за всё время его реализации.<sup>9</sup>

Безусловно, плюсов в применении этой формы контроля больше, нежели минусов, причем как для частных, так и для публичных субъектов налоговых отношений. Для налоговых органов - это возможность оперативно выявлять нарушения налогового законодательства и принимать меры по их устранению тем самым повысить эффективность контроля за налоговыми платежами и уменьшить вероятность ошибок при их расчете, а также улучшить качество налогового администрирования. В свою очередь, для налогоплательщиков, возможность своевременно исправить ошибки и устранить нарушения налогового законодательства.

Использование медиации в налоговых отношениях еще одна возможность альтернативного разрешения спора. В России медиация появилась в 2010 году в соответствии с Федеральным законом «Об

---

<sup>8</sup> Иванова Е.С. Налоговый мониторинг в системе государственного финансового контроля // Проблемы экономики и юридической практики. 2021. Т.17. №2. С.223.

<sup>9</sup> Сайт ФНС РФ / [https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities\\_fts/13059125/?ysclid=lmnm06tl4a609594626](https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/13059125/?ysclid=lmnm06tl4a609594626) (дата обращения 10.06.2023)

альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»<sup>10</sup>, а в налоговых отношениях стала возможна с 2020 г. благодаря изменениям, внесенным Федеральным законом от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ<sup>11</sup>. Медиация позволяет налогоплательщику и налоговым органам найти компромиссное решение без необходимости обращения в суд. По справедливому мнению Л. Л. Арзумановой, благодаря медиативному подходу, основанному на принципах добровольности, конфиденциальности, сотрудничества и равноправия сторон, беспристрастности и независимости медиатора, а также конфиденциальности всей процедуры медиации, по настоящему возможен результат «на исполнение» и было бы полезно законодательно закрепить права участников налоговых правоотношений на обращение к процедуре медиации, несмотря на то, что в настоящее время прямого запрета к ее использованию не имеется.<sup>12</sup> По итогам 2022 года в результате добровольной уплаты в бюджет дополнительно поступило 189 млрд. рублей<sup>13</sup>.

Что касается реструктуризации задолженности в целях недопущения банкротства, то в сентябре 2022 года при поддержке ФНС РФ, ТПП РФ и Ассоциации банков России был создан Фонд содействия реструктуризации долга (Фонд). Основной идеей создания данного фонда является помощь предприятиям и организациям, находящимся в сложной финансовой ситуации, в связи с невозможностью выплаты долгов. Фонд может выделять финансовую поддержку и предоставлять консультационную помощь для

---

<sup>10</sup> Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4162.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 30. Ст. 4099.

<sup>12</sup> Арзуманова Л.Л., Григорьев А.А. Правовое регулирование медиации как альтернативного способа разрешения спора: налогово-правовой аспект // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. №9 (85). С. 91-93.

<sup>13</sup> Деготькова И., Ткачев И. Налоговая выезжает на проверки // Газета РБК. 2023. №043 (3713). 04 апреля / <https://www.rbc.ru/newspaper/2023/04/04/6426bae09a794746f4f7cc97> (дата обращения 07.09.2023)



решения проблем с долгами, в том числе по обязательным платежам в бюджетную систему РФ. Также Фонд может проводить переговоры с кредиторами и разрабатывать планы реструктуризации долгов, которые могут помочь предприятиям и организациям сохранить свою деятельность и избежать банкротства.

Таким образом, для стимулирования экономического роста, поддержки предпринимательства в стране и увеличения поступлений в бюджет налоговых доходов необходимо создать максимально доверительные отношения между налогоплательщиками и налоговым органом. Фактор доверия является ключевым инструментом снижения конфликтности в налоговом контроле и улучшении отношений между налоговыми органами и налогоплательщиками. Если налогоплательщик доверяет налоговому органу и считает его действия законными и справедливыми, то он будет более склонен к сотрудничеству и соблюдению налогового законодательства. И как следствие своевременно и в полном объеме уплачивать обязательные платежи. Для этого, по мнению автора, необходимо следующее:

Во-первых, расширить сферу применения налогового мониторинга, дать возможность участия в этой форме контроля не только крупнейшим налогоплательщикам. Это позволит снизить риски получения штрафов и пеней за несоблюдение налоговых обязательств и как следствие - минимизировать налоговые споры. По данным ФНС России, за весь период действия мониторинга ни разу не назначалась выездная проверка по результатам неисполнения мотивированного мнения. Всего за эти годы было составлено 189 мотивированных мнения на сумму 282,7 млрд. рублей, причем основное количество – 154 на сумму 192,9 млрд. рублей были составлены по запросу самих налогоплательщиков, поскольку это реальная возможность получения качественной обратной связи<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Сайт ФНС России // [https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities\\_fts/13059125/?ysclid=lmnm06tl4a609594626](https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/13059125/?ysclid=lmnm06tl4a609594626) (дата обращения 08.09.2023)

Во-вторых, начать активно внедрять медиацию в налоговые отношения, поскольку данный метод урегулирования споров может быть особенно полезным в случаях, когда стороны имеют различные точки зрения на правильность налогообложения либо, когда имеются сложности с интерпретацией законодательства. Спор может быть решен без обращения в судебные органы, без сопутствующих расходов, на которые тратятся бюджетные средства.

В-третьих, развивать, стимулировать деятельность Фонда содействия реструктуризации долга. Поддержка малого и среднего бизнеса является одной из приоритетных задач государства, поскольку этот сектор является основным источником роста экономики и создания новых рабочих мест. Результаты работы площадки реструктуризации долга деятельности Фонда очень продуктивны. Об этом свидетельствуют статистические данные по количеству обращений и сумме урегулированной задолженности. Так, за 4 квартал 2022 г. Фондом было урегулировано долговых обязательств на сумму более 743 млн. рублей<sup>15</sup>. В последующем их количество значительно возросло. Так, уже по состоянию на 01.06.2023 г. число обращений составило порядка 1,9 тыс. (по состоянию на 01.07.2023 уже 2,3 тыс.), заключено мировых соглашений на сумму 26,5 млрд. рублей (на июль 2023 – 31,6 млрд. руб.), предоставлены отсрочки (рассрочки) на сумму более 50 млрд. руб. (на июль 63,4 млрд. руб.), принято мер отлагательного взыскания на сумму 615 млрд. руб. (643,4 млрд. руб.).<sup>16</sup>

### **Библиографический список:**

1. Арзуманова Л.Л., Григорьев А.А. Правовое регулирование медиации как альтернативного способа разрешения спора: налогово-правовой аспект // Вестник Университета им.О.Е.Кутафина (МГЮА). 2021. №9 (85). С. 89-97.

---

<sup>15</sup> Сайт Фонда содействия реструктуризации долга // <https://fondsrud.ru/company/index.php> (дата обращения: 28.06.2023)

<sup>16</sup> Сайт ФНС РФ // [https://www.nalog.gov.ru/rn77/taxation/recrut\\_dolg/](https://www.nalog.gov.ru/rn77/taxation/recrut_dolg/) (дата обращения: 10.07.2023)

2. Деготькова И., Ткачёв И. Налоговая выезжает на проверки // Газета РБК. 2023. №043 (3713). 04 апреля // <https://www.rbc.ru/newspaper/2023/04/04/6426bae09a794746f4f7cc97> (дата обращения 07.09.2023)
3. Иванова Е.С. Налоговый мониторинг в системе государственного финансового контроля // Проблемы экономики и юридической практики. 2021. Т.17. №2. С.222-227.
4. Сайт ФНС России. Д. Егоров встретился с главой представительства Всемирного банка в России / [https://www.nalog.gov.ru/eng/rub\\_mns\\_news/10443738/](https://www.nalog.gov.ru/eng/rub_mns_news/10443738/) (дата обращения 10.06.2023)
5. Строителева М. Почему снизилось количество выездных налоговых проверок // Известия. 2023. 3 августа / <https://iz.ru/1552125/mariia-stroiteleva/postupleniia-bez-nakazaniia-nalogovye-donachisleniia-biznesu-upali-v-dva-raza> (дата обращения 30.08.2023)
6. Файзрахманова Л.М. Налогообложение в условиях цифровой реальности // В сборнике: Цифровые технологии и право. Сборник научных трудов I Международной научно-практической конференции. В 6-ти томах. Под ред. И.Р.Бегишева (и др.). Казань, 2022. С 479-483.