

РАЗВИТИЕ ПРИМИРИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР КАК АЛЬТЕРНАТИВНОГО СПОСОБА РАЗРЕШЕНИЯ НАЛОГОВЫХ СПОРОВ

О.А. Абакумова

Аннотация. Статья посвящена отдельным практическим вопросам развития примирительных процедур в налоговых спорах, таких как переговоры, претензионный порядок разрешения споров, посредничество, в том числе медиация, мировое соглашение, а также определению их преимуществ для обеих сторон: государства и налогоплательщика. Для большей эффективности заключения соглашений, возникающих из налоговых правоотношений, предложены отдельные рекомендации по их внедрению, обоснована необходимость подготовки достойной нормативно-правовой регламентации процедуры их заключения.

Ключевые слова: примирительные процедуры, налоговые споры, переговоры, посредничество, медиация, мировое соглашение.

DEVELOPMENT OF CONCILIATORY PROCEDURES AS THE ALTERNATIVE WAY OF SETTLEMENT OF TAX DISPUTES

O. Abakumova

Abstract. The article is devoted to practical issues of specific conciliation procedures in tax disputes, such as negotiations, Complaint dispute resolution, mediation, including mediation, settlement agreement, as well as their benefits for both parties: the State and the taxpayer. For greater efficiency of the agreements arising from tax relations, some recommendations are offered for their implementation. The necessity of training of worthy normative-legal regulation of the procedure of their conclusion is substantiated.

Keywords: conciliation procedures, tax litigation, negotiation, mediation, mediation, settlement agreement.

Стимулирование развития примирительных процедур в налоговых спорах является стратегической целью развития внесудебных механизмов урегулирования налоговых споров [3]. Несмотря на ряд неоспоримых преимуществ перед судебным разбирательством, примирительные процедуры недостаточно разработаны в теории и редко применяются на практике, так как до недавнего времени такой подход к административным спорам считался недопустимым.

Международно-правовой основой для развития примирительных процедур в РФ должна служить Рекомендация № R(86)12 [8] «относительно мер по недопущению и сокращению чрезмерной рабочей нагрузки на суды», использует этот термин и арбитражное процессуальное законодательство (глава 15 АПК РФ).

Примирительные процедуры являются признаком высокого уровня правовой культуры разрешения споров в обществе. К основным примирительным процедурам следует отнести: переговоры, претензионный порядок разрешения споров, посредничество, в том числе медиацию, а также мировое соглашение.

Переговоры – это примирительная процедура, состоящая в выяснении и разрешении разногласий в правовом споре

самими сторонами, то есть без привлечения нейтрального третьего лица для оказания помощи в примирении и достижении соглашения. Например, их можно использовать как способ урегулирования разногласий при рассмотрении материалов налоговой проверки до вынесения решения по ее результатам.

В проведении переговоров при рассмотрении материалов налоговой проверки имеют заинтересованность как налогоплательщик, так и налоговый орган, поскольку им будут полно и правильно установлены фактические обстоятельства (что позволит избежать отмены решения вышестоящим органом).

Претензионный порядок разрешения спора – примирительная процедура, направленная на внесудебное урегулирование спора посредством предъявления жалобы, отражающей имеющиеся несогласия с действиями (бездействием) другой стороны. В настоящее время НК РФ закреплен обязательный претензионный порядок рассмотрения налоговых споров в связи с тем, что такая практика свою эффективность уже показала.

Посредничество – примирительная процедура, направленная на урегулирование правового спора и выработку

взаимоприемлемого решения самими сторонами с участием третьей стороны (посредника).

С 01.01.2011 система допустимых государством способов урегулирования споров пополнилась еще одним – процедурой медиации, представляющей собой урегулирование юридического спора сторонами при содействии нейтрального посредника (медиатора), призванного способствовать примирению сторон и достижению ими соглашения.

На сегодняшний день медиация применяется в гражданских, семейных и трудовых правоотношениях, однако в России её роль незаслуженно принижается. Действующий Федеральный закон № 193-ФЗ [11] не предусматривает применение медиации в административных публичных спорах, к которым относятся и споры налоговые. Хотя по поводу применения этой процедуры в налоговых спорах ведутся дискуссии, следует признать, что возможность применения медиации в данной сфере в настоящее время отсутствует.

В российской науке по этому поводу сложилось две противоположных точки зрения. Сторонники первой из них отвергают возможность использования примирительных процедур по административным делам [2, с. 18; 12, с. 13], придерживаясь того мнения, что соглашения с государственными органами невозможны в силу специфики административных отношений сторон. Сторонники второй занимают противоположную позицию, выступая за целесообразность применения медиации в административных отношениях и соответственно внесения в законодательство соответствующих изменений [1, с. 62; 9, с. 34–38], к тому же значимость и актуальность данного института при разрешении конфликтов ещё в 2011 году особо подчеркнул руководитель ФНС России [7].

Процедура медиации представляет собой процесс конструктивных переговоров, где обе стороны имеют возможность высказать свою точку зрения, которая выгодна как налоговому органу, так и налогоплательщику. К основным её преимуществам относятся добровольность; конфиденциальность; краткие сроки, что способствует экономии времени и средств; возможность достижения результата путем переговоров; сокращение служебной нагрузки в судах вследствие уменьшения количества судебных разбирательств; быстрый и доступный способ урегулирования разногласий, создание в обществе наилучших условий для формирования сознания добросовестного

налогоплательщика, мотивации выплачивать справедливые налоги в дальнейшем.

Для налогоплательщика – это возможность скорее закончить конфликт без ущерба для репутации, уменьшить суммы штрафов и платежей, а также возможность своевременного урегулирования вероятных налоговых споров (например, путем заключения предварительных налоговых соглашений о ценообразовании).

Для налогового органа – это возможность в кратчайшие сроки выполнить план по доначисленным платежам, не тратя на это время в судах. Причем это будут не просто доначисленные суммы, а реально уплаченные недоимки, так как начисленные – еще не значит полученные. К тому же «если у компании накопится огромная задолженность, то она, может быть, никогда не сможет её выплатить или успеет спрятать имущество, на которое можно обратить взыскание» [10].

К тому же развитие досудебных процедур урегулирования споров позволит экономить средства, которые могут пойти на развитие наиболее важных социальных государственных программ. Также налоговые органы могут проявить заинтересованность в подобной процедуре при слабости своей позиции в суде, снизить свои требования, чтобы не тратить время на их обоснование в суде. Медиация поможет учесть интересы и потребности всех участников спора и сохранит при этом для спорщиков полную конфиденциальность, что явится предпосылкой для создания в обществе наилучших условий для формирования сознания добросовестного налогоплательщика.

Конечно, не исключено, что система медиации может стать источником коррупционных доходов для фискальных органов.

Естественно, порядок использования медиации должен быть установлен специальным законодательством. Необходимо наделение уполномоченных государственных органов специальной компетенцией, границы которой должны быть четко обозначены. Например, налоговый орган в процессе медиации не может освобождать от уплаты налога или существенно снижать налоговые обязательства другой стороны в споре. Но, к примеру, возможно утверждение графика погашения недоимки с учетом реальных возможностей налогоплательщика, чтобы не допустить его банкротства.

Мировое соглашение представляет собой способ мирного урегулирования спора на компромиссной основе, суд же со своей стороны закрепляет достигнутое соглашение и придаёт

ему обязательную силу путем утверждения своим определением, при этом производство по делу прекращается.

Мировое соглашение может предусматривать отказ налогового органа от части требований в отношении налогоплательщика, например, снижение штрафа, отсрочку или рассрочку возврата излишне уплаченных налогов, целевое использование налогоплательщиком возвращаемых средств для инвестиций в производство или социальную сферу. Основным препятствием для широкого использования института мирового соглашения в налоговых спорах является отсутствие подобного термина в НК РФ (в отличие от АПК РФ), что порождает неясность с наличием у инспекций соответствующих полномочий.

До 2002 г. применение мирового соглашения в налоговых спорах не допускалось [4], но в

Литература:

1. Анохин В. Мировое соглашение в арбитражном процессе // Хозяйство и право. - 2000. - № 6. - С. 57-62.

2. Елисейкин П. Судебные мировые соглашения // Советская юстиция. - 1968. - № 7. - С. 17-18.

3. Приказ ФНС России от 13.02.2013 № ММВ-7-9/78@ «Об утверждении Концепции развития досудебного урегулирования налоговых споров в системе налоговых органов Российской Федерации на 2013-2018 годы» // СПС «Консультант плюс».

4. Постановление Пленума ВАС РФ от 31.10.1996 № 13 «О применении АПК РФ при рассмотрении дел в суде первой инстанции» // РГ, № 227, 27.11.1996.

5. Постановление Пленума ВАС РФ от 09.12.2002 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие АПК РФ» // Вестник ВАС РФ, № 2, 2003.

6. Постановление Президиума ВАС РФ от 26.06.2012 № 16370/11 // Вестник ВАС РФ, 2012, № 10.

7. Развитие досудебного урегулирования налоговых споров и возможности внедрения медиации. Доклад М. Мишустина // URL: http://taxpravo.ru/novosti/statya-153667-razvitie_dosudebnogo_uregulirovaniya_nalogovyih_sporov_i_vozmozhnosti_vnedreniya_mediatsii_doklad_m_mishustina (дата обращения: 23.07.2015).

8. Рекомендация № R (86) 12 Комитета министров Совета Европы «О мерах по недопущению и сокращению чрезмерной рабочей нагрузки на суды» / Совет Европы и Россия. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 2004. - С. 684-686.

9. Русинова Е.Р., Цыганова Е.М. Проблемы заключения мирового соглашения при рассмотрении публично-правового спора в

связи с принятием АПК РФ ситуация изменилась [5]. Наконец, было утверждено мировое соглашение по делу о бонусной программе «Малина» [6].

Таким образом, использование примирительных процедур разрешения налоговых споров является эффективным средством борьбы с ростом количества судебных дел, позволяет выработать оптимальное решение возникшей проблемы, способствует укреплению партнерских отношений, формированию культуры мирного конструктивного самостоятельного разрешения конфликтных ситуаций, как следствие, повышению качества отправляемого правосудия, и поэтому требует дальнейшей теоретической разработки и законодательного закрепления.

арбитражных судах // Арбитражный и гражданский процесс. - 2007. - № 1. - С. 34-38.

10. Солохин А. Примирительные процедуры более эффективны, чем судебное разбирательство. URL: <http://www.delo-press.ru/articles.php?n=16429> (дата обращения: 25.08.2015).

11. Ф3 от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ (ред. от 23.07.13) «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» // РГ, № 168, 30.07.2010.

12. Шерстюк В.М. Новые положения третьего АПК РФ // Хозяйство и право. Спец. приложение. - 2002. - № 12. - С. 3-51.

References:

1. Anohin V. Mirovloe soglaszenie v arbitrazhnom processe // Hozjajstvo i pravo. - 2000. - № 6. - S. 57-62.

2. Elisejkin P. Sudebnye mirovye soglashenija // Sovetskaja justicija. - 1968. - № 7. - S. 17-18.

3. Prikaz FNS Rossii ot 13.02.2013 № MMV-7-9/78@ «Ob utverzhdenii Konceptii razvitiya dosudebnogo uregulirovaniya nalogovyh sporov v sisteme nalogovyh organov Rossijskoj Federacii na 2013-2018 gody» // SPS «Konsul'tant pljus».

4. Postanovlenie Plenuma VAS RF ot 31.10.1996 № 13 «O primenenii APK RF pri rassmotrenii del v sude pervoj instancii» // RG, № 227, 27.11.1996.

5. Postanovlenie Plenuma VAS RF ot 09.12.2002 № 11 «O nekotoryh voprosah, svjazannyh s vvedeniem v dejstvie APK RF» // Vestnik VAS RF, № 2, 2003.

6. Postanovlenie Prezidiuma VAS RF ot 26.06.2012 № 16370/11 // Vestnik VAS RF, 2012, № 10.

7. Razvitie dosudebnogo uregulirovaniya nalogovyh sporov i vozmozhnosti vnedrenija mediatsii. Doklad M. Mishustina // URL: http://taxpravo.ru/novosti/statya-153667-razvitie_dosudebnogo_uregulirovaniya_nalogovyih_sporov_i_v

ozmojnosti_vnedreniya_mediatsii_doklad_mmishustin
a (data obrashhenija: 23.07.2015).

8. Rekomendacija № R (86) 12 Komiteta ministrov Soveta Evropy «O merah po nedopushheniju i sokrashheniju chrezmernoj rabochej nagruzki na sudy» / Sovet Evropy i Rossija. Sbornik dokumentov. M.: Juridicheskaja literatura, 2004. - S. 684-686.

9. Rusinova E.R., Cyganova E.M. Problemy zakljucheniya mirovogo soglasheniya pri rassmotrenii publichno-pravovogo spora v arbitrazhnyh sudah // Arbitrazhnyj i grazhdanskij process. – 2007. - № 1. - S. 34-38.

10. Solohin A. Primiritel'nye procedury bolee jeffektivny, chem sudebnoe razbiratel'stvo. URL: <http://www.delo-press.ru/articles.php?n=16429> (data obrashhenija: 25.08.2015).

11. FZ ot 27 ijulja 2010 g. № 193-FZ (red. ot 23.07.13) «Ob al'ternativnoj procedure uregulirovanija sporov s uchastiem posrednika (procedure mediacii)» // RG, № 168, 30.07.2010.

12. Sherstjuk V.M. Novye polozhenija tret'ego APK RF // Hozjajstvo i pravo. Spec. prilozhenie. - 2002. - № 12. - S. 3-51.

Сведения об авторе:

Абакумова Ольга Александровна (г. Тюмень, Россия), кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры трудового права и предпринимательства, Тюменский государственный университет, Институт государства и права, e-mail: olgascher@mail.ru

Data about the author:

O. Abakumova (Tyumen, Russia), candidate of juridical sciences, associate professor, assistant professor of Department of Labor Law and Business, Tyumen State University, Institute of State and Law, e-mail: olgascher@mail.ru

