

В ПОМОЩЬ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКУ

Проект непротивления сторон

Медиация в налоговых правоотношениях

В Санкт-Петербурге проходит эксперимент по введению новой процедуры в налоговых правоотношениях – медиации. Медиатор – независимое физическое лицо, привлекаемое сторонами в качестве посредника в урегулировании спора для содействия в выработке решения по его существу. Будущее такого подхода в отношениях ФНС и налогоплательщиков мы обсудили с участниками рынка.

Как заявляют питерские налоговики, пределы содержания медиативного соглашения налоговые органы определяют в соответствии с п. 27 Постановления Пленума ВАС от 18.07.2014 № 50. В нем среди прочего указано: «При рассмотрении налоговых

споров допустимо заключение соглашений об их урегулировании, в которых сторонами могут быть признаны обстоятельства, от которых зависит возникновение соответствующих налоговых последствий (например, признание налоговым органом

не учтенных в ходе мероприятий налогового контроля сумм расходов и налоговых вычетов, влияющих на действительный размер налоговой обязанности, признание наличия смягчающих обстоятельств, приводящих к уменьшению размера налоговых санкций, и др.)».

Таким образом, медиативным соглашением может быть изменен размер налоговой обязанности налогоплательщика. Например, в ситуации, когда в ходе медиации будут представлены доводы о смягчающих вину

обстоятельствах, снижающих налоговые санкции, или данные о вычетах (расходах), первоначально не учтенных в ходе мероприятий налогового контроля. Если же таких функций у медиатора не будет, то налоговая медиация будет экзотической процедурой для крупных налогоплательщиков, руководство которых пожелает избежать неблагоприятных последствий в виде субсидиарной ответственности и уголовного преследования.

Остается нерешенным и ряд других вопросов. Например, о том, кто будет оплачивать услуги

медиатора – налогоплательщик, налоговый орган или же, например, пополам – компания и бюджет. Тем не менее, на мой взгляд, налоговая медиация может стать востребованной процедурой на стадии предварительного анализа, в тех случаях, когда налогоплательщик чувствует, что его позиция в предстоящем налоговом споре не безупречна.

Но в целом эксперты пока очень осторожны в своих прогнозах относительно будущего этой новации (см. на стр. 12–13). Многие отмечают как наличие успешного зарубежного опыта в этой области, так и потенциальную перспективность такого подхода в России. Но говорят и о спорности, и даже об авантюристике подобной практики.

Андрей Илларионов,
эксперт Ассоциации налоговых консультантов Ф



Владимир Кузнецов,
председатель Общероссийского профсоюза медиаторов

Выгоду должны получить и бизнес, и государство

Заклучение медиативного соглашения, как и мирового, – это всегда нахождение компромисса между участниками, то есть каждой из сторон приходится отказываться от части своих требований или корректировать их. Особенность медиации между ФНС и налогоплательщиком заключается в высоком уровне сложности достижения такого компромисса.

Как правило, бизнес не согласен с результатами налоговых проверок и настроен на активную судебную защиту своих интересов. Налогоплательщики рассчитывают значительно уменьшить размер доначислений и штрафов. Речь не идет о снижении на 5–10%. Законопослушные налогоплательщики, которые изначально не имели умысла использовать незаконные способы ухода от налогообложения, настаивают на своей абсолютной невиновности и правильности исчисления налогов. В ряде случаев они видят и готовы признать ошибки компании в части оптимизации налогов, но в существенно меньшем объеме.

Для внедрения медиации здесь необходимо, безусловно, какое-то политическое решение на уровне ФНС России. Ключевым показателем будет соотношение объема уплаченных налогов и фактических (реальных) сроков поступления денег в бюджет. Конечно, нельзя ориентироваться исключительно на скорость уплаты налогов. При доначислении в 100 млн рублей договориться об уплате 1 млн рублей, зато на следующий день – абсурд. Как, наверное, противоречит здравому смыслу и измерение эффективности работы налоговой системы только по объему доначислений на бумаге.

Разумеется, любое снижение должно быть обосновано, в том числе экономически. Это очень тонкий момент. Общероссийский профсоюз медиаторов и я, как его председатель, должны со своей стороны сделать все возможное, чтобы ФНС была готова к такой медиации.

Очень важно понимать преимущества альтернативного урегулирования споров, проводимого грамотным профессиональным посредником. Выгоду должны получить и бизнес, и государство. Перевод конфликта интересов в плоскость судебного разбирательства – это всегда увеличение сроков. Пока идет суд, обе стороны задействуют значительные ресурсы, которые, как и время, приводят в конечном итоге к финансовым потерям. Медиация поможет существенно снизить все эти издержки.



Сергей Кошелев,
руководитель проекта «Аналогия», налоговый консультант, государственный советник РФ 2-го класса

Налоговая медиация – это миф

Федеральная налоговая служба – это не только фискальный орган, но и, как она сама себя позиционирует, сервисная служба. Почувствовав напряжение налогоплательщиков во взаимоотношениях с инспекциями, вызванное их некорректными действиями, а также запрос общества на диалог с властью, еще и накануне выборов в Госдуму, она решила использовать ласкающий слух и успокаивающий термин «медиация».

Налоговая медиация, по моему мнению, – это миф. Удобная, новая, красивая обертка комиссий по побуждению, использующихся периодически в сложные моменты взаимоотношений с налогоплательщиком, позволяющая снять напряженность, показать: мы готовы к бесконфликтному

администрированию и диалогу. На этой волне в свое время были созданы отделы аудита и процедура досудебного урегулирования споров. Работающий инструмент, позволяющий снять напряженность и проводить бесконфликтное администрирование.

Что мешает использовать этот инструмент эффективно сейчас? Как и везде, это отчетность (эффективность показателей и материальное стимулирование на их основе инспекторов).

При рассмотрении возражений налогоплательщика на действия инспекции в той же инспекции, действия которой обжалуются, или в Управлении срабатывают эффект «чести мундира» и необходимость выполнения других, более значимых в удельном весе оценки эффективности показателей. Претензии (доначисления) предъявляются инспекцией в одном периоде, и даже если налогоплательщик прав и в дальнейшем она проиграет в суде, то все равно это будет уже в другом, отдаленном периоде (с учетом длительности рассмотрения судами). Эту проблему, возможно, решит перевод рассмотрения жалоб на уровень Межрегиональных инспекций, показатели работы которых не будут зависеть от инспекций и Управления.

Должностные лица налоговых органов на различных встречах и брифингах не раз говорили, что сумма вменяемых налогов и пеня не могут быть предметом медиации – лишь штраф. Получается, что существующий порядок досудебного обжалования более широк, чем медиация. А правильно построенный (в рамках НК РФ, с четким соблюдением его статей) процесс коммуникации налогоплательщика с налоговым органом снимает все предпосылки к возможным необоснованным претензиям в ходе «камералки» и ППА.

Все это схоже с сюжетом «1984» Оруэлла с его министерствами изобилия, мира, любви... Как ты его ни назови – досудебный аудит, медиация или сервисная служба, сам процесс обеспечения роста поступлений в бюджет будет оставаться неизменным. Как в «Ну, погоди!», волк всегда будет пытаться догнать и съесть зайца. Поэтому считаю, что имеющиеся инструменты администрирования позволяют его проводить бесконфликтно.

И сейчас просто сторонам необходимо соблюдать нормы НК РФ, а не показатели ФНС.



Юлия Крохина,
руководитель практики бюджетного права МКА «Арбат», завкафедрой правовых дисциплин Высшей школы государственного аудита (факультет) МГУ им. М.В. Ломоносова, профессор, доктор юридических наук

В ряде стран есть положительный опыт такого разрешения налоговых споров

Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» прямо запрещает применение процедуры медиации в налоговых спорах на любой стадии. Однако ФНС России начала эксперимент по ее использованию в области налоговых споров, а также не исключает применения медиативных подходов в ходе организации работы с налогоплательщиками при досудебном разрешении налоговых споров.

Все предусмотренные российским правом способы примирения сторон в налоговых спорах не имеют потенциала к массовому применению: налоговый мониторинг используется только в отношении немногочисленного круга налогоплательщиков; заключение мировых соглашений допускается только на судебной стадии, а на практике либо полностью отвергается судами, либо распространяется только на условия, связанные с фактическими обстоятельствами. При разрешении таких споров с помощью медиации речь должна идти не о взаимных уступках (это не частное право!), а о взаимном максимально полном и достоверном выяснении всех обстоятельств, которые имели место в конкретной ситуации. Это и есть форма примирения в публичных отношениях.

В ряде стран (Бельгия, Германия, Нидерланды, США) есть положительный опыт разрешения налоговых споров с помощью медиации. Достижение соглашения позволяет не только получить в бюджет суммы неуплаченных налогов, но и сократить издержки.

Однако следует учитывать, что повышение эффективности института досудебного урегулирования налоговых споров, в том числе с помощью медиации, оказывает прямое влияние на показатели результативности судебной работы налоговых органов. Это может привести к злоупотреблениям налоговых органов на досудебной стадии примирения, склонению налогоплательщика не только к прямому, но и кнутом к «перемирию».

Вопрос возможности применения медиативных процедур на всех стадиях налогового спора требует серьезной научной и практической проработки. На мой взгляд, применение налоговой медиации лишь на досудебной стадии ограничит процессуальные возможности сторон по примирению на любой стадии арбитражного процесса, вплоть до стадии исполнительного производства. Не секрет, что часто условия для примирения возникают именно при рассмотрении налогового спора в суде. Однако здесь возникнет конкуренция медиации с судебными способами урегулирования спора (например, мировое соглашение).

Необходимо четко определить правовой статус медиатора в налоговых спорах. Обеим сторонам следует предоставить возможность участия в процедуре его выбора. Чтобы обеспечить принцип равноправия сторон, медиатор не должен назначаться государством. Не менее сложен вопрос квалификации медиатора. Она должна быть не меньшей, чем у представителей налогоплательщика и налогового органа. В противном случае закономерен вопрос: если стороны не смогли урегулировать спор самостоятельно, исходя из своих знаний и опыта, то почему они должны доверить свою финансовую судьбу стороннему посреднику? Здесь, на мой взгляд, следует обратить внимание на институт налоговых консультантов, который вполне может быть использован для организации качественной помощи в примирении сторон.

Если введение налоговой медиации неизбежно, то вижу такими ее правовые рамки. Она должна быть возможна только после начала стадии досудебного обжалования и может быть инициирована обеими сторонами налогового спора. Медиация должна быть бесплатна для налогоплательщика. Медиативное решение не должно быть обязательным для сторон, они должны иметь право не учитывать замечания, рекомендации медиатора. Выводы медиативного решения не должны иметь силу административного прецедента, а быть обязательными только для сторон конфликта и исключительно по данной конкретной ситуации. Следует предусмотреть, что соглашение может быть достигнуто частично, а оставшиеся вопросы – вынесены на рассмотрение вышестоящего налогового органа или суда.



Ольга Сафонова,
юрист адвокатского бюро СТЛ,
член Палаты налоговых
консультантов

Налоговая медиация может стать механизмом вывода бизнеса из тени

Медиация в налоговой сфере имеет ряд особенностей, что связано с содержанием самого спорного публичного правоотношения, в рамках которого в настоящий момент недопустимо договорное регулирование прав и обязанностей налогоплательщика и налоговой инспекции. Это существенно снижает сферу применения налоговой медиации.

Кроме того, редакция п. 5 ст. 1 Федерального закона от 27.07.2010 № 193-ФЗ прямо говорит, что медиация не применяется, если споры затрагивают или могут затронуть публичные интересы. Вопрос соблюдения баланса между законодательным регулированием налоговых правоотношений и сути медиации как саморегулируемой процедуры – самый актуальный на данный момент, требующий внесения изменений в закон.

С другой стороны, до необходимых изменений в законе отсутствие открытого конструктивного диалога налоговых органов с предпринимателями затрудняет ведение бизнеса в стране и приводит к значительным судебным и временным затратам с обеих сторон. Таким образом, на сегодняшний момент, на мой взгляд, именно налоговая медиация может стать эффективным механизмом для вывода бизнеса «из тени».

Итогом проведения медиации может быть не только заключение медиативного соглашения, но и соглашение сторон по обстоятельствам дела, частичный или полный отказ от претензий со стороны налогового органа и (или) признание их со стороны налогоплательщика. Результат будет в существенном ускорении рассмотрения и более качественном разрешении спора в суде.

На мой взгляд, медиация имеет большой потенциал в сфере налоговых правоотношений как альтернатива досудебному урегулированию спора. Но прежде бизнесу и налоговому органу необходимо осознать значимость самой процедуры.



Вячеслав Василевский,
адвокат, управляющий партнер
группы компаний «Прометей»

Медиация в налоговых взаимоотношениях – авантюра

Медиация в налоговых взаимоотношениях бизнеса с ФНС – реальность или авантюра? Я склонен думать, что авантюра, и сейчас попробую объяснить свою позицию.

Основоположником налоговой медиации можно по праву считать налоговиков Санкт-Петербурга, которые уже не первый месяц активно пиарят это направление, рассказывая, какое это благо и как всем (бизнесу и государству в лице налоговой) будет от этого хорошо. Да вот только плюсы что-то не просматриваются.

Позиция ФНС стала чуть более понятна после появления в открытом доступе Письма от 14.05.2021 № 08-18/29855@, в котором УФНС России по г. Санкт-Петербургу в ответ на интернет-обращение приоткрыло тайну этой самой медиации. После изучения данного письма становится очевидным, что налоговая медиация если и возможна, то только по результатам проведенной выездной или камеральной налоговой проверки.

Согласно абзацу четвертому этого письма «сторонами могут быть признаны обстоятельства, от которых зависит возникновение соответствующих налоговых последствий, которые содержат правовую квалификацию деятельности лица, участвующего в деле, влекущую изменение размера его налоговой обязанности». То есть в предполагаемом медиативном соглашении должны быть максимально подробно и со ссылками на доказательства прописаны все нарушения налогоплательщика.

Когда я обсуждал это письмо и вообще налоговую медиацию с представителем налоговой службы, который предпочел остаться неизвестным, он сказал: «В ходе набирающих популярность комиссий по побуждению налогоплательщика к уточнению своих налоговых обязательств медиация невозможна лишь только потому, что никто никаких доказательств налогового правонарушения не собирает. А тогда что писать в медиативном соглашении в разделе “косынки налогоплательщика”?» Тут я с ним полностью согласен. Побуждений с доказательной базой почти никогда не бывает. Зачастую это стандартный набор фраз и сведения из АСК НДС.

Другой, не менее важный вопрос – выгода от медиативного соглашения для налогоплательщика. Что конкретный налогоплательщик

получит от медиации? Ведь нельзя же договориться о снижении налоговых претензий по каким-то организациям, не имея серьезных на то юридических обоснований или доказательств невиновности налогоплательщика. Иначе это все граничит с коррупцией, и к ней как раз и подталкивает участников медиативного соглашения. А если такие доказательства имеются в наличии, то о чем тут договариваться? Надо их предъявлять, закреплять и полностью снимать претензии к налогоплательщику.

Вызывают улыбку заявления отдельных специалистов, что в налоговой медиации нужны не юристы, а психологи. Видно, что эти специалисты не осведомлены о внутренней «налоговой» кухне и системе показателей ФНС России. Налоговый спор – это не прием у психолога. Это битва доказательств и лишь иногда компромисс, позволяющий уменьшить суммы штрафов, с чем вполне успешно справляются юристы.

Да, возможно, налоговая медиация станет отдельным дополнительным инструментом досудебного урегулирования споров, но это сейчас и так существует, просто, может, название не такое красивое.



Алексей Некрасов,
руководитель направления
«Налоговая медиация» Палаты
налоговых консультантов,
руководитель рабочей группы
по налоговому спору
Общероссийского профсоюза
медиаторов

Налогоплательщик уже сейчас может предложить процедуру медиации

«Налоговая медиация». Эти слова я услышал несколько месяцев назад, когда было опубликовано сообщение о заключении медиативного соглашения между налогоплательщиком и УФНС по Санкт-Петербургу. Сейчас же по запросу «налоговая медиация» «Яндекс» выдает 9 миллионов результатов. За апрель и май мы с коллегами приняли участие в ряде публичных мероприятий, на которых обсуждается налоговая медиация – от круглых столов медиаторов до Петербургского Международного юридического форума 2021. Следует отметить, что представители ФНС РФ и УФНС по Санкт-Петербургу активно участвуют в этих мероприятиях и отвечают на все вопросы, которые им задаются. Еще более активно идут обсуждения между коллегами (юристами и медиаторами).

Возможна ли медиация в налоговой сфере? Да, и это подтверждают уже заключенные соглашения, а также обсуждения этого вопроса с представителями ФНС РФ.

А вот дальше возникают вопросы, и их очень много: в каких спорах? всем ли нужна медиация? зачем она ФНС РФ и налогоплательщику,

если он (или его представитель) сам может предоставить аргументы в свою защиту? кто может быть медиатором? кто оплачивает медиацию? как снизить коррупционные риски для должностных лиц, подписывающих медиативное соглашение?

Ответы на эти вопросы вроде бы есть, так как соглашения в Санкт-Петербурге подписаны, но хочется большей определенности, урегулирования. Далее я коротко изложу тезисы и свою личную позицию.

Считаю, что налогоплательщик уже сейчас может предложить налоговому органу процедуру медиации в любом случае, когда есть спор об оценке обстоятельств, фактов или проблема в общении (предварительный анализ, комиссия, налоговая проверка, рассмотрение заявления и т. п.). Обязанности согласиться у того нет, но налогоплательщик может обратиться с таким предложением в вышестоящий налоговый орган.

Расходы на оплату медиатора будет нести налогоплательщик. Не нужно ждать от медиатора предложений по условиям соглашения и аргументов в защиту налогоплательщика. Инициатива должна принадлежать налогоплательщику. Медиатор поможет услышать стороны и взглянуть на ситуацию под разными углами.

Медиация не предусматривает дополнительных плюсов по сравнению с процедурами НК РФ, то есть сам ее факт не дает никаких предпочтений в силу закона. Это один из вариантов досудебного урегулирования спора.

В ходе медиации или по ее итогам возможны уточнения налоговых обязательств налогоплательщика – как в большую, так и в меньшую сторону. Но это должно быть доказано, и доказательства (аргументы) должны быть приняты другой стороной.

Чтобы найти ответы на вопросы, как имеющиеся, так и будущие, Палата налоговых консультантов и Общероссийский профсоюз медиаторов с участием практикующих медиаторов и налоговых юристов, преподавательского-профессорского состава вузов и ФНС РФ планируют наработать практику применения налоговой медиации в целях ее эффективного урегулирования и успешного внедрения. Приглашаем к сотрудничеству всех заинтересованных лиц.



Татьяна Рябцева,
директор Московского центра
предотвращения банкротства
и защиты бизнеса

Мировая практика доказала преимущества медиации

Я ярый сторонник использования примирительных процедур во всех сферах жизни, в том числе в сфере публичных правоотношений. Мировая практика уже давно доказала преимущества решения конфликтов

с помощью медиации. Важно, что ФНС России в настоящее время не противится внедрению данного института, а, напротив, готова переходить к открытому диалогу и запускать пилотный проект. Два прецедента мирного урегулирования спора налогоплательщика с ФНС, состоявшиеся в Санкт-Петербурге, – отличное начало, институт медиации показал свою состоятельность. Дальше – больше. С оптимизмом смотрю на внедрение налоговой медиации. Курс на внедрение налоговой медиации и переход к открытому диалогу с инспекцией должны, на мой взгляд, стать одним из стратегических ориентиров для достижения баланса взаимоотношений налоговой инспекции и налогоплательщика.



Аркадий Брызгалин,
генеральный директор Группы
компаний «Налоги и финансовое
право»

Медиация не должна быть «дикой» или «по понятиям»

Сама по себе медиация в налоговых отношениях (а точнее, в налоговых спорах) – это не хорошо и не плохо. Все зависит от того, в каких целях она будет применяться.

Если это будет так, как иногда случается сейчас, когда «медиация» рассматривается некоторыми представителями налоговых органов как способ внеправового взыскания недоимки, то есть вне рамок НК РФ и без каких-либо процедур, то я, как юрист, естественно, против такой медиации.

Да и медиацией подобные действия вообще трудно назвать. Это сродни шантажу («заплати, иначе назначим выездную налоговую проверку, а это еще хуже, да и суд не поможет»). В данной ситуации, я убежден, не годится государственным органам этим заниматься, во всяком случае авторитета фискальным властям это не прибавит. Хотя для бюджета это может быть и эффективным. Во всяком случае, как показывает статистика 2020 года, половина из 500 миллиардов рублей доначисленных налогов уплачена налогоплательщиками «добровольно» по итогам некой «аналитической работы».

А вообще, конечно, медиация (никто не спорит) – это цивилизованный путь квазидоговорных способов урегулирования налоговых споров, что можно только поприветствовать. Ведь в тех же США, по их официальной статистике, до судов доходит только 10% налоговых споров, остальные разрешаются «полюбовно».

В любом случае медиация не может быть «дикой» или «по понятиям». Это процедура, которая обязательно должна реализовываться в рамках закона и обязательно должна быть закреплена в нормах Налогового кодекса РФ.