

УДК 336.221

Аганина А.А., студент 4 курса

*ФГБОУ "Рязанский государственный университет имени С. А.
Есенина"*

Научный руководитель: Гладун А.Н.

Российская Федерация, г. Рязань

ПЕРСПЕКТИВЫ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ПРОЦЕДУРЫ МЕДИАЦИИ В НАЛОГОВОМ ПРАВЕ РФ

Аннотация. В статье автор изучает вопросы, касающиеся необходимости внесения в налоговое законодательство института медиации и связанные с этим проблемы. Цель работы - рассмотреть необходимость законодательного закрепления данного института в сфере налоговых правоотношений. Актуальность работы заключается в активном развитии указанного института во многих правовых системах и возрастания интереса к нему в Российской Федерации.

Ключевые слова: налоговое право, медиация, досудебное урегулирование, налоговые споры, налоговое законодательство, примирительные процедуры

Aganina A.A., fourth year student

DEPARTMENT, Ryazan State University named after S.A. Yesenin

Scientific adviser: Gladun A.G.

Russian Federation, Ryazan

Prospects and problems of the development of mediation in the tax law of the Russian Federation.

Annotation. In the article, the author studies the issues related to the need to introduce the mediation institution into the tax legislation and related problems. The purpose of the work is to consider the need for legislative consolidation of this institution in the field of tax legal relations. The relevance of the work lies in the active development of this institution in many legal systems and the growing interest in it in the Russian Federation.

Keywords: tax law, mediation, pre-trial settlement, tax disputes, conciliation proceedings

Одновременно с появлением судебного процесса как правового явления зарождался институт медиации (посредничества), благодаря которому было возможным не доводить дела до суда, решая их в досудебном порядке путём применения одной из технологий альтернативного урегулирования споров с участием третьей - нейтральной, беспристрастной, не заинтересованной в исходе конфликта стороны — медиатора. Данное явление упоминалось историками ещё в отношении торговых отношений финикийцев. Кодекс законов Юстиниана также уделял внимание институту посредничества. Впоследствии в римском праве было выработано современное понятие, обозначающее такое лицо - медиатор.

Следует отметить, что активное развитие процедуры медиации началось во второй половине XX века, при этом институт медиации в этот период изначально был присущ странам с англо-саксонской (прецедентной) правовой системой - США, Англии. Впоследствии данная процедура стала применяться в Европе, однако, прежде всего для разрешения семейных споров. Позже область применения и география

расширились, процедура стала применяться во всех прогрессивных государствах, сохранив свою актуальность до настоящего времени.

Динамичное развитие экономических отношений на современном этапе развития общества в Российской Федерации, влекущее за собой реформирование основ налогообложения, его правового регулирования, ведет к необходимости увеличения количества методов, которыми можно урегулировать неминуемо возникающие в данном процессе споры.

Институт медиации существует в России уже более 10 лет, при этом значительный шаг в развитии медиации был сделан после принятия специального закона. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)" провозглашает основополагающие начала применения данного института, регулирует процедуру его применения, устанавливает требования, предъявляемые к лицам, которые могут стать медиаторами ¹. Независимым посредником в споре закон называет специальное лицо - медиатора, деятельность которого может осуществляться бесплатно либо на платной основе. При этом профессиональные организации по медиации оказывают свои услуги только возмездно (п. 1 ст. 10 закона о медиации). Основываясь на данном законе, можно отметить, что основной целью медиации является принятие решения, удовлетворяющего интересы двух сторон спора без ущемления какой-либо из них. Стороны обладают самостоятельностью в проведении процедуры, выборе медиатора, определении процессуальных правил, заключении медиативного соглашения и совершении иных действий. В рамках медиации спор урегулируется сторонами, и ответственность за итоговое решение также возлагается на них. Следовательно, основным

¹ Федеральный закон "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)" от 27.07.2010 N 193-ФЗ (дата обращения 09.04.2020)

принципом медиации следует признать равенство сторон и их самостоятельности.

Результатом применения процедуры медиации является медиативное соглашение, в котором прописываются условия разрешения спора (п. 7 ст. 2 закона о медиации). Такое соглашение заключается в письменной форме, однако в случае, если спор уже находится на рассмотрении суда, не имеет юридической силы. Для того, чтобы закрепить достигнутые договоренности в правовом поле, стороны могут ходатайствовать перед судом о признании медиативного соглашения мировым (ч. 3 ст. 12 закона о медиации).

Закон также определил сферу применения — это урегулирование гражданских, семейных и трудовых споров. При этом процедура медиации не может применяться в гражданских, трудовых, семейных отношениях, если результаты урегулирования спора могут затронуть интересы третьих лиц, которые не участвуют в процедуре медиации, или публичные интересы (например, по делам о несостоятельности (банкротстве)).

Как отметил ВС РФ в 2015 году, посредством медиации удастся решить споры, возникающие преимущественно из брачно-семейных, земельных, наследственных, жилищных и трудовых отношений.¹

Вопрос о возможности применения медиации неоднократно рассматривался как теоретиками, так и правоприменителями. Так, в сентябре 2012 года глава Высшего Арбитражного Суда РФ Антон Иванов, выступая на международном форуме стран Азиатско-Тихоокеанского региона во Владивостоке, высказал позицию, согласно которой «сомнительные» налоговые споры целесообразно решать заключением

¹ п. 5 Справки о практике применения судами Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)" за период с 2013 по 2014 год, утв. Президиумом ВС РФ 1 апреля 2015 г.

мирового соглашения, поскольку в таких тяжбах ни налоговые органы, ни налогоплательщики не могут быть уверены, чью позицию изберет суд.

Председатель Правительства РФ Михаил Мишустин, возглавлявший Федеральную Налоговую Службу с 2010 по 2020 годы, ещё в 2011 году в своём докладе под названием «Развитие досудебного урегулирования налоговых споров и возможности внедрения медиации» провёл анализ основных этапов развития досудебного разрешения налоговых споров в России с учетом изменения налогового законодательства, отметив, что медиация позволит снизить нагрузку на судебную систему¹. По его мнению, Федеральная налоговая служба может рассмотреть возможность проведения эксперимента по введению медиации при рассмотрении налоговых споров на примере крупнейших налогоплательщиков (постоянно контактирующих с налоговой службой, на долю которых и приходится большая часть спорных сумм), а также возможность применения медиативных подходов при организации работы с налогоплательщиками и при досудебном разрешении налоговых споров.

Однако к концу 2014 года изменения в досудебном урегулировании налоговых споров коснулись лишь административной процедуры. Результатов эксперимента ФНС не предоставила, а полноценная налоговая медиация на тот момент так и не стала возможной.

Позже, в 2012 году ФНС отметила, что необходимо развитие примирительных процедур в налоговых спорах, и оно должно стать стратегической целью развития внесудебных механизмов урегулирования налоговых споров.²

¹ Михаил Мишустин не исключает возможности проведения эксперимента по использованию медиации в области налоговых споров [Электронный ресурс] // Официальный сайт ИПП Гарант. РУ. - Режим доступа: <http://www.garant.ru/article/360185/> (дата обращения: 3.04.2020).

² 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 гг.» // СПС «Консультант плюс».

В настоящее время в налоговом законодательстве закреплено два альтернативных способа разрешения налоговых споров: налоговый мониторинг и заключение соглашения в судебном процессе по налоговому спору. Несмотря на то, что эти способы обладают своими достоинствами, медиация обладает рядом несравненных преимуществ.

Основными преимуществами медиации можно назвать её добровольность; конфиденциальность процедуры; краткие сроки проведения процедуры; возможность достижения результата путем переговоров; уменьшение числа судебных разбирательств, снижающее нагрузку на судебную систему; быстрый и доступный способ урегулирования разногласий; создание в обществе наилучших условий для формирования сознания добросовестного налогоплательщика. При этом нельзя не отметить, что данная процедура учитывает интересы обеих сторон: так, налогоплательщику это позволяет закончить спор без ущерба для репутации и последний, возникших бы при судебном разрешении спора, а для налогового органа медиация - это возможность в более короткое время выполнить план по доначисленным платежам.

Однако, несмотря на все достоинства, сложность введения процедуры медиации обусловлена рядом обстоятельств, к которым можно отнести высокую стоимость услуг медиаторов, недостаточное законодательное регулирование процедуры медиации, отсутствие информации о данном институте среди населения. Так, ВС РФ отметил, что виной низкой популярности медиации во многом является плохая просветительская работа медиаторов и судов¹.

Ещё одна сложность в законодательном закреплении медиации также связана с строгими временными рамками рассмотрения дела.

¹ абз. 7 подп. а" п. 16 Справки о практике применения судами Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)" за период с 2013 по 2014 год, утв. Президиумом ВС РФ 1 апреля 2015 г

Быстрое решение налогового спора наиболее предпочтительно для налогового органа. Такая правовая регламентация практически исключает возможность альтернативного разрешения спора, поскольку соблюдение процессуальных сроков является важным фактором, влияющим на принятие решения судом.

Также вызывает ряд вопросов и правовой статус налогового медиатора. Медиацию должен осуществлять независимый профессиональный медиатор, специализацией которого будет являться разрешение налоговых споров. Поскольку медиативная процедура основана на принципах равноправия, становится невозможным назначение медиатора государством. Однако, безусловно, возникнет трудность при выборе кандидатуры медиатора: компетентный орган и налогоплательщик не смогли самостоятельно разрешить спор, ввиду чего обратились за помощью к тому, кто обладает более высокой компетенцией. Следует сказать, что в 2014 году в Государственную Думу был внесён проект федерального закона N 529626-6 "О налоговом консультировании", предусматривающий основы правового статуса налоговых консультантов и правила оказания ими услуг, однако дальнейшего развития этот проект не получил.

В теории и правоприменительной практике среди научного сообщества сформировалось две основные противоположные друг другу точки зрения на вопрос о необходимости применения данного института.

Существует позиция, согласно которой применение процедуры медиации к отношениям между налоговыми органами и налогоплательщиками будет целесообразным, как и внесение в российское законодательство соответствующих изменений. По мнению советника Президента РФ В. Ф. Яковлева, использование процедуры медиации в современных условиях при загруженности судов - процесс своевременный

и необходимый¹. Помимо указанных выше достоинств, сторонники данной концепции указывают, что 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, снизить свои требования, чтобы не тратить время на их обоснование в суде².

Сторонники второй точки зрения приводят два разных по существу аргумента против внедрения данного института.

Одним из аргументов является неподготовленность российской правовой системы к внедрению данного института³. Так, А. М. Исраилова в своих трудах утверждает, что теоретически и практически ситуация может резко измениться (в сторону положительного исхода вопроса введения медиации) при допущении на законодательной основе возможности предоставления публично-правовой стороне налоговых правоотношений, а именно налоговой службе, формализованной или нормативной свободы наряду с корреспондирующими к ней властными полномочиями. Весомым аргументом в пользу невозможности применения данного института научное сообщество называет следующее обстоятельство: ч. 3 ст. 1 ФЗ "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)" прямо устанавливает, что для применения данного нормативно-правового акта необходимо указание на это в отраслевом федеральном

¹ Яковлев В. Заседание «круглого стола» в Государственной Думе РФ на тему: «Федеральный закон «О медиации» - один год правоприменения, перспективы развития законодательства о медиации». 14.05.2012. URL: [http://www.mediators.ru/rus/about mediation/news/text34/text3](http://www.mediators.ru/rus/about%20mediation/news/text34/text3).

² Русинова Е. Р., Цыганова Е. М. Проблемы заключения мирового соглашения при рассмотрении публично-правового спора в арбитражных судах // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 1. С. 34-38.

³ Сухова Надежда Вадимовна, Сухов Игнат Вячеславич Современные тенденции развития примирительных процедур: Российский и сравнительный контексты // Научный вестник Омской академии МВД России. 2019. №1 (72).

законодательстве (в данном случае - Налоговом кодексе РФ) о возможности распространения положений Закона о медиации на сферу налогообложения. Также, дискутируя о правовых основаниях настоящего закона, нельзя будет не отметить и ч. 5 ст. 1. Согласно данной норме, прямо запрещено применение процедуры медиации для урегулирования споров, если они затрагивают публичные интересы, а именно обеспечение публичных интересов считается одной из основных целей налогообложения.

Второй аргумент основан на том, что среди фискальных органов внедрение процедуры медиации может породить волну коррупционных доходов. И даже если по факту никакой коррупционной составляющей не было, то это повод, с одной стороны, для подозрений со стороны проверяющих органов, а с другой - для нежелания идти на мировую сотрудников налоговых органов¹. Следует отметить, что институт медиации лежит на стыке нескольких наук: психологии, юриспруденции и конфликтологии, ввиду чего следует учитывать и психологическую составляющую каждого конкретного сотрудника: например, его опасения принять решение из-за риска превысить полномочия или безразличие, пассивность. Решение суда таких опасений не вызывает, поскольку подсознательно трактуется как неоспоримый аргумент.

Однако существует компромиссная позиция, суть которой четко выражена Е.В. Шередеко. По её мнению, налоговая система Российской Федерации может не формировать налоговую медиацию как самостоятельный институт, а использовать отдельные процедуры и методы медиации для решения конкретных видов споров в сфере налогообложения. Сложно не согласиться с данной точкой зрения, поскольку, хоть данная процедура и обладает рядом неоспоримых

¹ Приженникова А.Н., Коляда Герман Юрьевич ПРИМЕНЕНИЕ МЕДИАЦИИ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ // Образование и право. 2019. №11.

преимуществ, всё же при её реализации неизбежно возникнут трудности. Законодатель пока что пошёл по пути частичного внедрения данной процедуры, ввиду чего медиация вводится не как процедура, но как часть переговорного процесса при административном урегулировании налогового спора, в виде использования основных навыков медиатора налоговым органом, как наиболее удобным объектом в плане нормативного воздействия¹.

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что медиация - институт, присущий странам с высоким уровнем правовой культуры разрешения споров в обществе. Многие страны активно применяют её в своей практике, к примеру, США, Англия, Германия, а в Китае медиация закреплена на конституционном уровне. Данная процедура получает активное развитие в современном мире, государства проявляют заинтересованность в закреплении данного института при разрешении споров в различных сферах.

В России созданы нормативные предпосылки для интегрирования процедуры медиации и благоприятные перспективы её дальнейшего развития, и будет являться принципиально важно создать правовую модель медиативной процедуры, которая обеспечит согласование интересов частного лица (налогоплательщика) и органа публичной власти (налогового органа). Для этого важно учитывать как теоретическую составляющую, так и опыт зарубежных стран, активно применяющих данный институт.

Безусловно, процедура медиации в случае её закрепления на законодательном уровне в качестве альтернативного способа разрешения налогового спора разгрузит судебную систему Российской Федерации, позволит при решении конфликта учесть интересы обеих сторон, но в то

¹ Андреева Марьяна Александровна Пути совершенствования института медиации в России // Пролог: журнал о праве. 2018. №2.

же время реализация применения медиации на данном этапе вызовет ряд сложностей. Вопрос о целесообразности законодательной институционализации медиации в России требует тщательного анализа с учётом преобразований в сфере налогового законодательства и на данный момент остается дискуссионным.

Список использованной литературы:

1. "Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 01.04.2020)
2. Федеральный закон от 27.07.2010 N 193-ФЗ (ред. от 26.07.2019) "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)"
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 гг.» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 03.04.2020)
4. Справка о практике применения судами Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)" за период с 2013 по 2014 год, утв. Президиумом ВС РФ 1 апреля 2015 г.
5. Абакумова О. А. К вопросу о возможности применения института медиации в налоговых спорах // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 4. С. 198-203.
6. Андреева Марьяна Александровна Пути совершенствования института медиации в России // Пролог: журнал о праве. 2018. №2.
7. Аракелова М.В. Медиация как способ урегулирования налоговых споров // Финансовое право. 2015. N 6. С. 29.
8. Брыжинский А.А. Альтернативное разрешение правовых споров и конфликтов в России: Дис. ... канд. юрид. наук. Саранск, 2005.
9. Лайченкова Н.Н. Медиация в налоговом праве: вопросы правильности и эффективности использования терминологии // Ленинград. юрид. журн. 2016. N 1.
10. Михаил Мишустин не исключает возможности проведения эксперимента по использованию медиации в области налоговых споров [Электронный ресурс] // Официальный сайт ИПП Гарант. РУ. - Режим

доступа: <http://www.garant.ru/article/360185/> (дата обращения: 3.04.2020).

11. Приженникова А.Н., Коляда Герман Юрьевич ПРИМЕНЕНИЕ МЕДИАЦИИ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ // Образование и право. 2019. №11.
12. Русинова Е. Р., Цыганова Е. М. Проблемы заключения мирового соглашения при рассмотрении публично-правового спора в арбитражных судах // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 1. С. 34-38.
13. Сухова Надежда Вадимовна, Сухов Игнат Вячеславич Современные тенденции развития примирительных процедур: Российский и сравнительный контексты // Научный вестник Омской академии МВД России. 2019. №1 (72).
14. Шередеко Е.В. Медиация в налоговом споре: опыт зарубежных стран // Финансовое право. - 2012. - № 8. - С. 39-40
15. Шеянов Василий Григорьевич, Велькина Мария Владимировна Преимущества медиации // Отечественная юриспруденция. 2016. №5 (7).
16. Яковлев В. Заседание «круглого стола» в Государственной Думе РФ на тему: «Федеральный закон «О медиации» - один год правоприменения, перспективы развития законодательства о медиации». 14.05.2012. URL: [http://www.mediators.ru/rus/about mediation/news/text34/text3](http://www.mediators.ru/rus/about%20mediation/news/text34/text3).