

Налоговое право

Введение принципа доступности медиации в налоговой сфере: адаптация опыта Китая к российской правовой системе

Аннотация. В статье предлагается адаптировать китайский опыт медиации применительно к альтернативному урегулированию налоговых споров в России. Авторы изучают нормативно-правовое регулирование китайской народной медиации, ее принципы, а также порядок образования и бесплатного осуществления деятельности народных примирительных комиссий в Китае. В статье обосновывается наличие принципа доступности медиации в системе принципов медиации Китая. Авторы вносят предложения по введению принципа доступности процедуры медиации в налоговой сфере, по установлению специальных требований к налоговым медиаторам (консультантам), определению механизма государственного финансирования медиативной процедуры, участниками которой являются физические лица.

Ключевые слова: медиация, посредничество, налоговый спор, принципы медиации, опыт КНР, медиативное соглашение.



Лана Львовна АРЗУМАНОВА,
профессор кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
доцент
llarzumanova@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.119.7.113-119

Lana L. ARZUMANOVA,

Professor of the Department of Financial Law of the Kutafin Moscow State Law
University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Associate Professor
llarzumanova@yandex.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Erna V. MKRTUMOVA,

lawyer in the tax dispute resolution practice of Marillion JSC
s2020241@msal.edu.ru
5/19, per. Nizhny Susalny, Moscow, Russia, 105064

Introduction of principles of accessibility of mediation in the tax sphere: adaptation of Chinese experience to the Russian legal system

Abstract. In the article proposed to adapt the Chinese experience of mediation in relation to the alternative resolution of tax disputes in Russia. The authors study the legal regulation of Chinese people's mediation, its principles and the procedure for the formation and free implementation of people's conciliation commissions in China. In the article the authors substantiate the existence of



Эрна Владимировна МКРТУМОВА,
юрист практики
разрешения налоговых
споров АО «Мариллион»
s2020241@msal.edu.ru
105064, Россия, г. Москва,
Нижний Сусальный пер. 5,
стр. 19

© Арзуманова Л. Л.,
Мкртумова Э. В., 2024

the principle of accessibility of mediation in the system of mediation principles in China. The authors make proposals for introducing the principle of accessibility of the mediation procedure in the tax sphere, establishing special requirements for tax mediators (consultants), and defining a mechanism for state financing of the mediation procedure, the participants of which are individuals.

Keywords: mediation, mediation, tax dispute, principles of mediation, experience of the People's Republic of China, mediation agreement.

В условиях усиливающейся глобализации экономического пространства изучение зарубежного опыта применения альтернативного способа урегулирования споров — медиации — представляется весьма актуальным и своевременным. КНР — единственная страна в мире, где применение посредничества при урегулировании спора (медиации) закреплено на уровне Конституции (ст. 111)¹. В современном Китае успешно функционирует институт медиации в рамках системы государственных органов как результат накопления многовекового опыта применения различных направлений посредничества.

Предлагаемая тема в научной литературе практически не исследована, ранее не рассматривалась возможность адаптации китайского опыта медиации применительно к альтернативному урегулированию налоговых споров в России, несмотря на имеющиеся сравнительно-правовые исследования по особенностям правовой системы КНР в работах Т. А. Степанова², Лю Цюцэнь³, А. В. Юровского⁴.

В Китае медиация была распространенным способом урегулирования споров еще в период правления династии Цин. Конфуций призывал стороны конфликта отдавать предпочтение нейтральному посреднику (медиатору), нежели обращению в суд за разрешением возникшего спора⁵.

Приверженцы культуры конфуцианства и по сей день считают обращение в суд последним и менее эффективным способом разрешить конфликт. Медиация остается наиболее популярным механизмом урегулирования спора и в современном Китае. По статистическим данным, подготовленным Министерством юстиции США, альтернативные способы урегулирования споров в КНР составляют около 30 % от числа споров, переданных на рассмотрение судам, среди них предпочтительным является медиация⁶.

¹ Конституция КНР // URL: <https://www.cecc.gov/resources/legal-provisions/constitution-of-the-peoples-republic-of-china> (дата обращения: 29.04.2024).

² Степанова Т. А. Идентификация правовой системы Китайской Народной Республики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Владимир, 2010.

³ Лю Цюцэнь. Специфика права Китайской Народной Республики и особенности его современного развития // Правоведение. 2019. № 2. С. 327—339.

⁴ Юровский А. В. Особенности судебной системы Китайской Народной Республики // Сибирский юридический вестник. 2004. № 4. С. 29—32 ; Его же. Особенности судебной системы в странах Северо-Восточной Азии // Российский судья. 2009. № 8. С. 29—32.

⁵ Паркинсон Л. Семейная медиация. М., 2010. С. 11.

⁶ Марков С. М. Переговоры и медиация при разрешении трудовых споров: опыт КНР // Юридический процесс: теория и практика : сборник статей преподавателей, аспирантов,

Правовое регулирование процедуры медиации в КНР представлено Конституцией КНР от 1982 г., Гражданским процессуальным кодексом КНР от 1991 г. (далее — ГПК КНР)⁷ и Законом КНР от 2010 г. «О народной медиации»⁸.

В соответствии с положениями китайского законодательства под народной медиацией понимается процесс, при котором народная медиативная комиссия помогает сторонам спора достичь договоренностей и закрепить их в медиативном соглашении, руководствуясь принципами равенства и свободной воли. Закон запрещает чинить препятствия сторонам в обращении за защитой своих прав в государственные органы, суд или арбитраж. Важно отметить, что, несмотря на наличие института налоговых консультантов, в законодательстве Китая отсутствуют нормы о налоговой медиации⁹.

Конституция КНР предусматривает возможность органов местного самоуправления (комитетов городского и сельского населения) образовывать народные примирительные комиссии. Полномочия в сфере осуществления процедуры медиации закреплены в Законе КНР «О народной медиации». Контроль и руководство комитетами народной медиации (далее — комитеты) осуществляется Министерством юстиции Китая. Также предусмотрен контроль управлениями юстиции (на местах) за комитетами, начиная с уездного уровня и выше. Отметим, что проведение медиации является бесплатным и финансируется местными народными правительствами.

Глава 8 ГПК КНР регулирует деятельность народных примирительных комиссий и определяет принципы, на которых базируется процедура медиации:

- добровольность участия сторон;
- нейтральность и беспристрастность медиатора;
- равноправие сторон;
- конфиденциальность процедуры.

Законом также допускается возможность привлечения специальных организаций и частных лиц.

В свою очередь, общественный институт народных примирительных комиссий входит в систему государственной исполнительной власти, а сама деятельность медиаторов финансируется и поощряется государством.

С учетом вышеизложенного, выдвигается гипотеза о наличии «скрытого» принципа медиации, не закрепленного в ГПК КНР, — принципа доступности процедуры медиации, поскольку государство в полной мере освобождает граждан от необходимости оплаты услуг медиатора, а также остальных финансовых издержек по проведению процедуры с целью урегулирования спора, а организациям гарантирует право на разрешение спора в рамках посреднической (медиативной) процедуры.

студентов юридического факультета / отв. ред. В. Н. Ширяев ; Ю. Н. Лебедева. Хабаровск : ХГАЭП, 2012. С. 111.

⁷ Гражданский процессуальный кодекс КНР от 09.04.1991 // URL: <http://qianxun.baidu.com>. (дата обращения: 18.04.2024).

⁸ Закон КНР «О народной медиации» от 04.12.1982 // URL: https://chinalaw.center/procedure_arbitration/china_peoples_mediation_law_2010_russian/ (дата обращения: 16.04.2024).

⁹ Марков С. М., Шарапова А. О. Медиация в России и Китае: сходства и различия в трактовке альтернативной процедуры разрешения споров (медиации) // American Scientific Journal. 2017. № 11. С. 32—39.



Под принципом доступности понимается гарантированная со стороны государства возможность каждого при наличии соответствующего интереса обратиться в компетентный орган за защитой нарушенных прав¹⁰.

Выделяют следующие структурно значимые элементы принципа доступности: субъективный, компетенционный, институциональный, процессуальный, организационный, системный.

Применительно к народной медиации в Китае:

- 1) субъективный элемент выражается в намерении реализовать гарантированное государством право на разрешение спора посредством медиации;
- 2) компетенционный выражен в «предметном, территориальном и темпоральном аспектах»;
- 3) институциональный обусловлен наличием комитетов и запрета на воспрепятствование обращению в иные органы за разрешением спора;
- 4) процессуальный, по сути, заключается в соблюдении принципов медиации, установленных ГПК КНР;
- 5) организационный выражается в осуществлении правительственного финансирования, а также в возможности медиатора привлечь к процедуре всех заинтересованных лиц;
- 6) системный подразумевает осуществление контроля Министерством юстиции за деятельностью подконтрольных ему территориальных подразделений.

Таким образом, наличие всех вышеперечисленных элементов в структуре «скрытого» принципа доступности народной медиации позволяет сделать вывод о сформированности, функционировании и реализации этого принципа в правовой системе КНР.

Успешный зарубежный опыт дружественного государства может быть адаптирован к разрешению налоговых споров в России. Представляется, что передача налоговых споров с участием физических лиц, индивидуальных предпринимателей и лиц, занимающихся частной практикой, посредством медиативной процедуры приведет к снижению нагрузки на налоговые органы, а реализация принципа доступности процедуры медиации позволит ускорить процесс популяризации медиативной процедуры в налоговой сфере.

Согласно статистическим отчетам Федеральной налоговой службы России в период с июля 2022 г. по январь 2023 г. количество выездных налоговых проверок в отношении ИП, лиц, занимающихся частной практикой, и физических лиц выросло почти в два раза — с 5 531 до 10 195¹¹. Помимо этого, наблюдается значительный рост числа действующих ИП: на 01.01.2024 их число в России выросло на 10 % и достигло 4,26 млн¹². Статистические данные позволяют прийти

¹⁰ Семенов В. М. Конституционные принципы гражданского судопроизводства. М. : Юрид. лит., 1982. С. 70.

¹¹ Отчет по форме № 2-НК по состоянию на 01.01.2023 в целом по Российской Федерации // URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/12241965/ (дата обращения: 29.04.2024).

¹² Сведения о работе по государственной регистрации индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств по состоянию на 01.01.2024 // URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/13134434/ (дата обращения: 29.04.2024).

к логическому выводу: с ростом количества лиц со статусом ИП будет расти нагрузка на и без того загруженные налоговые органы.

Формирование института медиации окажет влияние на оперативное и гарантированное поступление денежных средств в бюджет, что, безусловно, является ключевым фактором для налогового органа и государства в целом. Кроме того, использование медиативной процедуры приведет к сокращению количества обжалуемых в административные и судебные инстанции решений, тем самым сократив нагрузку вышестоящих инстанций. Фактическая реализация данного принципа минимизирует количество административных и судебных обжалований актов налоговых органов.

С опорой на успешный опыт китайской правовой системы по финансированию медиации, участниками которой выступают физические лица, предлагается обеспечить возможность: 1) физических лиц — граждан РФ; 2) ИП и лиц, занимающихся частной практикой, которые в силу положений п. 2 ст. 11 НК РФ и п. 1 ст. 227 НК РФ, соответственно, признаются физическими лицами, бесплатно обратиться за услугами медиатора, деятельность которого будет финансироваться из государственного бюджета.

Представляется, что имеющийся практический опыт Китая возможно успешно реализовать в России следующим образом:

- 1) законодательно ввести принцип доступности процедуры медиации в ст. 3 Федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»¹³ (далее — Федеральный закон о медиации), в имеющийся перечень принципов. Конкретизировать содержание данного принципа в ч. 2 ст. 3 Федерального закона о медиации в следующей формулировке: принцип доступности медиации — гарантированное государством право лица обратиться в компетентный орган за разрешением возникшего спора посредством альтернативной процедуры урегулирования спора (медиации), финансируемой из государственного бюджета;
- 2) определить механизм реализации принципа доступности процедуры медиации в налоговой сфере: порядок финансирования процедуры бюджетом (в постановлении Правительства РФ), согласования периода и сроков проведения медиации с налоговым органом, выбора медиатора и т.д. (в приказе ФНС «Об утверждении Регламента проведения альтернативной процедуры урегулирования спора (медиации) с физическими лицами, ИП и лицами, занимающимися частной практикой»);
- 3) установить требования к привлекаемым налоговым медиаторам (консультантам).

Федеральный закон о медиации предусматривает следующие требования к профессиональным медиаторам:

- 1) по возрасту — старше 25 лет;
- 2) уровню образования — высшее;
- 3) наличию статуса профессионального медиатора, подтвержденному дипломом о профессиональной переподготовке в сфере применения процедуры медиации.

¹³ Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» // Российская газета. 2010. № 168.



Ввиду наличия особенностей налоговых правоотношений предлагается установить дополнительные требования к статусу медиатора в налоговой сфере. Налоговый медиатор-консультант — это лицо:

- 1) обладающее статусом профессионального медиатора;
- 2) имеющее высшее юридическое и (или) экономическое образование и (или) ученую степень в области права и (или) экономики;
- 3) имеющее подтвержденный опыт от 5 лет в сфере налогового консультирования и (или) аудита в случае отсутствия ученой степени в области права и (или) экономики.

Поскольку предполагается, что процедура будет финансироваться из государственного бюджета, возникает необходимость ведения реестра налоговых медиаторов, которые будут отвечать указанным требованиям.

Помимо этого, важно рассмотреть возможные результаты проведения процедуры медиации. В статье 14 Федерального закона о медиации устанавливаются следующие основания прекращения процедуры:

- 1) заявление медиатора по поводу прекращения процедуры медиации ввиду нецелесообразности ее дальнейшего проведения или заявления участника (участников) об отказе от продолжения процедуры медиации;
- 2) истечение срока проведения процедуры медиации;
- 3) медиативное соглашение или соглашение о прекращении процедуры без достижения согласия.

В силу принципа добровольности сторона (стороны) на любой стадии медиативной процедуры вправе отказаться от ее проведения, никто не может обязать участника (участников) продолжать процедуру без его (их) согласия, т.е. отсутствует механизм принуждения, имеющий место в случае, например, взыскания штрафа в связи с вынесением решения вышестоящим налоговым органом, что, безусловно, является риском для налоговой системы. Помимо этого, не исключается и обращение участников спора к процедуре без намерения мирно урегулировать спор. В этих случаях либо медиатор, либо одна из сторон вправе прекратить медиацию посредством подачи заявления.

В соответствии с положениями ст. 2 и 12 Федерального закона о медиации заключение медиативного соглашения (оформленное в письменной форме соглашение, достигнутое сторонами в результате проведения медиации) возможно:

- 1) с передачей спора на рассмотрение суда (важное значение имеет срок, установленный судом, в течение которого стороны вправе урегулировать спор посредством медиации);
- 2) без передачи (соглашение будет иметь силу исполнительного документа, если оно удостоверено у нотариуса).

Заключение медиативного соглашения позволит не только получить в бюджет суммы неуплаченных налогов, но также сократить сопутствующие издержки, которые имеют место при проведении выездной налоговой проверки и мероприятий, связанных с взысканием потерь бюджета, в том числе в судебном порядке, а принцип добровольности процедуры будет способствовать ведению конструктивного диалога между представителями налоговой службы в лице налоговых органов и налогоплательщиками.

Также важно помнить, что в медиативном соглашении можно предусмотреть, например, график погашения задолженности налогоплательщиком. Представляется, что это приведет к сокращению числа банкротств по заявлению налогового органа, что позволит, с одной стороны, продолжить налогоплательщику осуществлять свою деятельность, с другой — сохранить субъект в экономической системе для поддержания конкуренции на рынке и повышения качества оказываемых товаров, работ и услуг.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Лю Цюцзнь. Специфика права Китайской Народной Республики и особенности его современного развития // Правоведение. — 2019. — № 2. — С. 327—339.
2. Марков С. М. Переговоры и медиация при разрешении трудовых споров: опыт КНР // Юридический процесс: теория и практика : сборник статей преподавателей, аспирантов, студентов юридического факультета / отв. ред. В. Н. Ширяев ; Ю. Н. Лебедева. — Хабаровск : ХГАЭП, 2012. — С. 110—117.
3. Марков С. М., Шаропова А. О. Медиация в России и Китае: сходства и различия в трактовке альтернативной процедуры разрешения споров (медиации) // American Scientific Journal. — 2017. — № 11. — С. 32—39.
4. Паркинсон Л. Семейная медиация. — М., 2010. — 364 с.
5. Семенов В. М. Конституционные принципы гражданского судопроизводства. — М. : Юрид. лит., 1982.
6. Степанова Т. А. Идентификация правовой системы Китайской Народной Республики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. — Владимир, 2010.
7. Юровский А. В. Особенности судебной системы в странах Северо-Восточной Азии // Российский судья. — 2009. — № 8. — С. 29—32.
8. Юровский А. В. Особенности судебной системы Китайской Народной Республики // Сибирский юридический вестник. — 2004. — № 4. — С. 29—32.