

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-588-92-1-69>

ПОДАТКОВА МЕДІАЦІЯ В УКРАЇНІ: НА МЕЖІ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСУДУ

Соколов А. О.

адвокат,

аспірант

*Університету митної справи та фінансів
м. Дніпро, Україна*

За Конституцією України [1, ст. 3] права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Однак, підхід суб'єктів владних повноважень до питань утвердження і забезпечення прав і свобод людини часто не відповідає легітимним очікуванням представників приватного сектору. У свою чергу, протилежність поглядів та категоричність позицій є тригером для спорів у сфері публічно-правових відносин, вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів. Так, лише у 2019 році на розгляді адміністративних судів першої інстанції перебувало 227 346 позовних заяв, з яких 39 383 з приводу адміністрування податків, зборів, платежів, а також контролю за дотриманням вимог податкового законодавства [2].

І хоча завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення спорів, чи в кожному такому спорі суд може усунути суперечності між його учасниками і досягти взаємоприйняттого результату для них. Чи забезпечує судовий розгляд податкового спору узгодження різних інтересів учасників справи щодо обставин спору, і досягнення спільної вигоди, надання всім сторонам рівних можливостей висловити свою думку щодо предмету спору, з'ясувати причини різних оцінок конфлікту, проаналізувати наслідки різних рішень? Напевно, ні. Як правило, в судовому процесі обидві сторони намагаються перемогти, не звертаючи особливої уваги на результат для іншого учасника. Кожен хоче бути переможцем, але очевидно й те, що ніхто не хоче програвати. Ми звикли сприймати стратегію «win-lose» як закон природи, як єдине можливе правило соціальної взаємодії.

За таких обставин необхідно знайти альтернативні способи (ADR) вирішення податкових спорів за принципом «win-win», з безпрограшним сценарієм пошуку нового творчого рішення, що

поліпшить становище обох сторін. Наприклад, медіація, яка дозволяє вирішувати спори швидко або взагалі уникати їх, тим самим даючи обом сторонам велику впевненість і можливість направити обмежені ресурси на більш продуктивну діяльність. Податкова медіація активно застосовується в багатьох країнах світу: США, Австралія, Німеччина, Австрія, Великобританія та ін.

США є відносно зрілою юрисдикцією з точки зору використання ADR при вирішенні податкових спорів. У 1990 році Конгрес прийняв Закон про врегулювання адміністративних спорів, на підставі якого усі федеральні урядові агентства почали запроваджувати механізми ADR, щоб скоротити час та витрати, пов'язані з вирішенням адміністративних спорів. Вже з 1998 року, після прийняття Конгресом США Закону про реструктуризацію та реформування податкової служби, податкова адміністрація запроваджує процедури, що дозволяють ширше використовувати програми попереднього оскарження, скористатись перевагами посередництва та арбітражу [3].

На європейському просторі поширення медіації при вирішенні спорів у сфері публічно-правових відносин пов'язують з Рекомендацією Rec(2001)9 Комітету Міністрів Ради Європи державам – членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватним особами [4]. На думку Комітету Міністрів Ради Європи засоби, альтернативні судовому процесу, мають забезпечувати дотримання принципів рівності, неупередженості й прав сторін, а широке використання альтернативних засобів урегулювання спорів наблизить адміністративні органи до громадськості.

Актуальність примирного посередництва в українському соціокультурному контексті не викликає сумнівів. І хоча медіація існує в Україні вже понад 20 років, вона повільно адаптується як частина культури вирішення спорів. Лише в липні 2020 року розроблений Міністерством юстиції проект Закону про медіацію [5] прийнятий парламентом у першому читанні. Документ визначає правові засади та порядок проведення медіації в Україні.

Однак, в сучасних українських реаліях загальноприйняті принципи медіації не цілком узгоджуються з конституційними та доктринальними засадами організації й діяльності апарату публічної влади, імперативною природою суспільних зв'язків, що виникають унаслідок цього. Зокрема, вільне волевиявлення податкового органу та укладання угоди за наслідками медіації, не виключає ризиків виходу при цьому посадових осіб за межі законодавчо визначених повноважень, способу або процедур діяльності, а отже, за певних обставин може суперечити принципу законності. З метою виправлення ситуації необхідно розробити окремих

механізм регулювання саме податкових спорів шляхом медіації. У цьому сенсі доцільно внести зміни до податкового законодавства, якими визначити правові засади та порядок прийняття посадовими особами контролюючого органу рішень в процедурі медіації. Податкова адміністрація як суб'єкт владних повноважень має володіти обсягом дискреції, достатнім для вирішення питання про мирне врегулювання спору в позасудовому порядку та визначення умов примирення з платниками податків. При цьому, контролюючий орган чи платник податків не мають вдаватися до медіації як до способу ухилитись від їхніх зобов'язань або верховенства права.

Вважаємо, наявність у контролюючого органу рівних прав та обов'язків з іншою (приватноправовою) стороною переговорів щодо медіації не нівелює владний статус податкового органу та імперативність (загальнообов'язковість) його волевиявлення для об'єкта управління під час здійснення владних управлінських функцій на основі законодавства. У цьому сенсі пропонуємо відійти від задекларованого у 2010 році [6] принципу обов'язкового оскарження податковим органом рішень усіх судових інстанцій, що прийняті не на користь держави, до прийняття остаточного рішення Верховним Судом.

Медіабельність податкового спору, серед іншого, залежить і від можливості контролюючого органу скасовувати повністю або в окремій частині оскаржувані рішення. На сьогодні податковий орган наділений таким правом в процедурі адміністративного оскарження, а тому прийняття відповідних рішень під час медіації є лише зміною його процесуальної форми, а тому в повній мірі відповідає вимогам антикорупційного законодавства.

Погоджуємось з висновками команди проекту Право-Justice [7], про те, що адміністративні спори можуть успішно вирішуватись шляхом медіації. При цьому, дискусія про податкову медіацію має бути зосереджена на пошуку конкретної моделі з урахування раціональних практик світового співтовариства.

Так, наприклад, наприкінці 2019 року на засіданні Сейму затверджено пропозицію Міністерства юстиції Литовської Республіки сприяти врегулюванню адміністративних спорів шляхом посередництва. Пропонується запровадити модель позасудової медіації при вирішенні спорів у Комісії з адміністративних спорів. Тут посередництво може здійснювати один із членів Комісії, включеного до списку посередників. Інші особи, які відповідають вимогам до медіаторів та включені до переліку медіаторів, також можуть бути посередниками. Судове посередництво в адміністративних спорах

здійснюватимуть не лише судді, але й інші медіатори, обрані зі списку медіаторів [3].

Податкове управління Австралії, у свою чергу, з 2013 року приступило до реалізації проекту власної трансформації з метою перетворення на сучасну сервісну службу, у тому числі шляхом запровадження ADR. Система врегулювання податкових спорів (та ADR) інтегрована в ширшу систему адміністрування податків шляхом справедливого та ефективного управління спорами. Податковим органом запроваджено низку процесів для вирішення суперечок: заохочення ранньої взаємодії з платниками податків як на етапі перевірки, так і при зверненні із запереченнями; запровадження незалежного процесу перевірки великих платників податків; та більш широке використання ADR, включаючи запровадження системи внутрішнього сприяння [8].

Отже, податкова медіація – це альтернативний спосіб класичного та формалізованого з'ясування і врахування фактичних та правових обставин справи, врегулювання спору за участю неупередженого посередника. Податкове посередництво дає можливість спільно розробити рішення і, таким чином, призвести до остаточного врегулювання адміністративного спору. При цьому, висновки, зроблені під час податкової медіації, можуть бути гнучкими, але повинні бути в межах чинного законодавства. Для податкового органу це означає, що дії за наслідками посередництва, повинні бути повністю законними, а домовленості не можуть виходити за межі адміністративного розсуду.

Література:

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 27.10.2020).
2. Зведений по Україні звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства за 2019 рік (Форма № 1-а). Офіційний веб-портал Судова влада України. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/dsa_pres_slujba_2019/dsa_pres_slujba_2020/1a_2019.xlsx (дата звернення: 27.10.2020).
3. Melinda Jone. Evaluating the Tax Dispute Resolution System in the United States: A Dispute Systems Design Perspective. *Austaxpolicy, the blog of the Tax and Transfer Policy Institute at the Crawford School of Public Policy, The ANU*. 2018. URL: <https://www.austaxpolicy.com/evaluating-tax-dispute-resolution-system-united-states-dispute-systems-design-perspective/> (дата звернення: 27.10.2020).

4. Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties: Recommendation, adopted by the Committee of Ministers on 5 September 2001 / *Committee of Ministers*. URL: <https://rm.coe.int/16805e2b59> (дата звернення: 27.10.2020).

5. Проект Закону про медіацію: Проект Закону від 19.05.2020 № 3504 / *Верховна Рада України*. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=68877&pf35401=527488> (дата звернення: 27.10.2020).

6. Про Державний бюджет України на 2010 рік: Закон України від 27.04.2010 № 2154-VI / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2154-17#Text> (дата звернення: 27.10.2020).

7. Берт Маан, Ремко ван Пі, Сергєєва А., Сергєєва С., Романадзе Л., Родченко В. Гар-Аналіз впровадження інституту медіації в Україні. Проект ЄС Право-Justice. 2020. 93 с.

8. Melinda Jone. Tax Dispute Systems Design in the Context of the Australian Taxation Office's Reinvention Program. *Austaxpolicy, the blog of the Tax and Transfer Policy Institute at the Crawford School of Public Policy, The ANU*. URL: <https://www.austaxpolicy.com/tax-dispute-systems-design-context-australian-taxation-offices-reinvention-program/> (дата звернення: 27.10.2020).

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-588-92-1-70>

FINANCIAL SERVICES IN UKRAINE: CONCEPT, ESSENCE AND CLASSIFICATION

Soloshkina I. V.

Doctor of Law,

Associate Professor at the Department of State and Legal Disciplines

V. N. Karazin Kharkiv National University

Kharkiv, Ukraine

The financial services market is a voluminous and multidimensional phenomenon where financial resources turn into capital investments. Various points of view are being expressed in the scientific literature to determine the financial services market. Some stating that it is a certain