

Доклад начальника отдела досудебного урегулирования налоговых споров УФНС России по Пермскому краю Шестаковой Ольги Владимировны.

Добрый день, уважаемые участники публичных слушаний.

Тема, которая сегодня вынесена на публичное обсуждение, состоит из двух частей.

Первая часть - "Досудебный порядок урегулирования налоговых споров как способ снижения конфликтности между налогоплательщиками и налоговыми органами».

Вторая часть – «Результаты работы территориальных налоговых органов по досудебному урегулированию налоговых споров в 2020 году».

Налоговые споры являются неотъемлемой частью любой налоговой системы, они возникают и будут возникать в будущем, ведь несовпадение публичных (государственных) и частных интересов неизбежно в налогообложении. Конфликтным характером отношений между налоговыми органами и налогоплательщиками объясняется зачастую многообразие и масштаб налоговых споров, как в нашей стране, так и в зарубежных странах. Поэтому институт урегулирования налоговых споров находится в постоянном развитии и совершенствовании.

На современном этапе процедуры разрешения налоговых конфликтов характеризуются тенденцией к досудебному разрешению споров, и именно досудебное разрешение споров выступает как способ снижения конфликтности между налогоплательщиками и налоговыми органами.

В этой связи необходимо отметить преимущества досудебного разрешения налоговых споров по сравнению с судебным разбирательством:

Отсутствие необходимости уплаты госпошлины и судебных расходов

- 1. Простота оформления жалобы**
- 2. Жалоба рассматривается в более короткие сроки, чем при проведении судебной процедуры.**

Так, по правилу, закрепленному в статье 140 НК РФ Решение по жалобе (апелляционной жалобе) на решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решение об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения, вынесенное в порядке, предусмотренном статьей 101 НК РФ, принимается вышестоящим налоговым органом в течение одного месяца со дня получения жалобы (апелляционной жалобы). Указанный срок может

быть продлен для получения от нижестоящих налоговых органов документов (информации), необходимых для рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы), или при представлении лицом, подавшим жалобу (апелляционную жалобу), дополнительных документов, но не более чем на один месяц.

Решение по иным жалобам (например, на действия/бездействия должностных лиц налоговых органов или иные ненормативные акты налоговых органов (решения о приостановлении операций по счетам в банке, требование, решение о принятии обеспечительных мер и др.) принимается налоговым органом в течение 15 дней со дня ее получения. Указанный срок также может быть продлен для получения от нижестоящих налоговых органов документов (информации), необходимых для рассмотрения жалобы, или при представлении лицом, подавшим жалобу, дополнительных документов, но не более чем на 15 дней.

Решение руководителя (заместителя руководителя) налогового органа о продлении срока рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы) и итоговое решение по результатам рассмотрения жалобы вручается или направляется лицу, подавшему жалобу (апелляционную жалобу), в течение трех дней со дня его принятия.

Напомню, сроки в Налоговом Кодексе Российской Федерации исчисляются в рабочих днях.

3. Сжатые сроки исполнения решения по жалобе.

Нет необходимости дожидаться вступления в законную силу судебного акта.

4. В случае неудовлетворения жалобы налогоплательщик может учесть позицию вышестоящего налогового органа при обращении в суд и подготовить соответствующие аргументы.

В целом следует отметить активное развитие института досудебного урегулирования споров за последнее время.

Так, в настоящее время досудебная стадия урегулирования споров стала обязательной по всем категориям споров (не только при обжаловании решений по проверкам, вынесенным в порядке ст.101 НК РФ, а и по другим категориям споров: действия/бездействия, иные ненормативные акты налоговых органов, решения, вынесенные в порядке ст.101.4 НК РФ и другие).

При этом обязательный досудебный порядок разрешения споров является не барьером для обращения в суд, а способом разрешения спора мирным путем.

Сроки для подачи жалобы в вышестоящий налоговый орган достаточно продолжительные. В действующей редакции п.2 ст.139 НК РФ срок

установлен 1 год – для жалоб на вступившие в законную силу решение, вынесенное по результатам налоговой проверки, которое не было обжаловано в апелляционном порядке (срок исчисляется со дня вынесения обжалуемого решения), а также для обжалования иных документов налогового органа, действий (бездействия) его должностных лиц (срок исчисляется со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своих прав).

Для апелляционных жалоб на не вступившее в законную силу решение, вынесенное по результатам налоговой проверки, срок составляет 1 месяц со дня вручения лицу (его представителя) соответствующего решения.

Для жалоб в ФНС России на решения, вынесенные региональными управлениями по результатам рассмотрения жалоб (апелляционных жалоб) налогоплательщиков срок составляет 3 месяца со дня принятия решений региональным управлением.

Нельзя не отметить цифровое развитие досудебного урегулирования. В первую очередь это электронные интернет-сервисы. Интернет-сервис "Узнать о жалобе", размещенный на сайте Федеральной налоговой службы, позволяет организациям и физическим лицам оперативно в режиме онлайн получать информацию о ходе и результатах рассмотрения жалоб, заявлений, предложений, поступивших как в Федеральную налоговую службу, так и в региональные управления Федеральной налоговой службы.

Интернет-сервис "Решения по жалобам", предоставляет возможность просмотра в свободном доступе наиболее значимых решений, вынесенных по результатам рассмотрения налоговыми органами жалоб (обращений) налогоплательщиков на акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц. ФНС России осуществляет постоянное наполнение контентом данного интернет-сервиса.

В этом же интернет-сервисе размещаются решения, вынесенные по результатам рассмотрения споров, связанных с государственной регистрацией (отказами в государственной регистрации).

Помимо этого, по каждому размещенному решению публикуется краткая информация с описанием позиции налогового органа, вынесшего обжалуемое решение, позиции налогоплательщика, правовая позиция налогового органа, вынесшего решение по жалобе, а также данные о реквизитах размещенного решения и налоговом органе, вынесшем размещенное решение по жалобе.

Все указанные сервисы размещены на интернет-странице ФНС России "Досудебное урегулирование налоговых споров".

Если подводить итоги цифрового развития досудебного урегулирования налоговых споров именно в 2020 году, то нужно отметить, что количество обращений к сервису «Узнать о жалобе» за 11 месяцев 2020 года превысило 263 тыс.

Для удобства налогоплательщиков был доработан механизм подписок на обновление контента, который позволяет оперативно по электронной почте получать информацию о принятии налоговым органом решения по жалобе.

Часто используемым интернет-сервисом также стал «Решение по жалобе», количество обращений к которому за указанный период составило более 312 тыс. (по данным сайта ФНС России).

В 2020 году положениями Приказа ФНС России от 20.12.2019 №ММВ-7-9/645@) «Об утверждении формы жалобы (апелляционной жалобы) и порядка ее заполнения, а также форматов и порядка представления жалобы (апелляционной жалобы) и направления решений (извещений) по ним в электронной форме» были утверждены, в том числе форма жалобы (апелляционной жалобы), форматы представления жалобы (апелляционной жалобы) и решения (извещения) по жалобе (апелляционной жалобе) в электронной форме, а также порядки представления жалобы (апелляционной жалобы) и направления решения (извещения) по жалобе и ее заполнения.

Положения указанного Приказа вступили в силу с 01.05.2020 и направлены на реализацию возможности подачи лицом, нарушение прав которого обжалуется по телекоммуникационным каналам связи жалоб и получения по ней решений (извещений), образующихся в ходе досудебного урегулирования споров.

При этом до указанной даты Заявитель при обращении с жалобой по ТКС в связи с отсутствием иных утвержденных форм (форматов) использовал документ «Обращение налогоплательщика (представителя) в целях получения информации», форма и формат которого утверждены приказом ФНС России от 13.06.2013 №ММВ-7-6/196 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации электронного документооборота между налоговыми органами и налогоплательщиками при информационном обслуживании и информировании налогоплательщиков в электронной форме по телекоммуникационным каналам связи».

Необходимо отметить преимущества подачи жалобы (апелляционной жалобы) в электронном виде по ТКС по новым форматам:

1. оперативность направления жалобы
2. автоматическое заполнение необходимых реквизитов
3. возможность получения результата рассмотрения жалобы по ТКС
4. исключение возникновения возможных проблем при использовании услуг почтовой связи

В продолжение темы цифрового развития следует отметить, что в конце 2020 года ФНС России вошла в состав участников эксперимента по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействий) его должностных лиц.

В рамках проводимого эксперимента жалобы на решения контрольного (надзорного) органа, в том числе о назначении плановой или внеплановой проверки, на предписание об устранении выявленных нарушений, действия или бездействие должностных лиц, теперь можно подавать через единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ) посредством использования личного кабинета.

ФНС России осуществляет виды государственного (лицензионного) контроля (надзора), организация и осуществление которых регулируется Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

Напомню, что к государственным видам контроля (надзора), осуществляемым ФНС России относятся:

- Государственный надзор в отношении организации и проведения азартных игр;
- Федеральный государственный надзор за проведением лотерей;
- лицензионный контроль за производством и реализацией защищенной от подделок полиграфической продукции;
- Лицензионный контроль за организацией и проведением азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах.

Эксперимент продлится до 30 июня 2021 года. А с 01.07.2021 вступает в силу Федеральный закон от 31.07.2020 №248-ФЗ «"О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», предусматривающий вышеуказанный порядок и использование при рассмотрении жалоб государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольно-надзорных функций» (ГИС ТОР КНД), оператором которой выступает Минцифры России.

В настоящий период **стратегическая цель** развития института досудебного урегулирования (как ее определяет ФНС России) – это минимизация конфликтности заявителей с налоговыми органами

Задачи:

- Совершенствование сервисности во взаимодействии с налогоплательщиками
 - Обратная связь с источником возникновения спора для исключения причин его возникновения

Для развития сервисности (помимо того, что постоянно совершенствуются интернет-сервисы на сайте ФНС России, внедряется механизм подписок на обновление контента, разработан и введен новый порядок направления жалоб по ТКС) ФНС планирует провести следующие мероприятия:

- возможность использования ВКС при рассмотрении возражений (жалоб)
- изменение сроков рассмотрения жалобы при представлении дополнительных документов или дополнения к жалобе.

Построение обратной связи

В целях совершенствования системы мониторинга и анализа результатов работы по досудебному урегулированию споров и результата их дальнейшего рассмотрения судами и ФНС России постепенно внедряется автоматизированный способ работы с причинами возникновения споров.

Для разрешения данной задачи издан приказ ФНС России от 25.11.2020 №СД-7-9-/848@, направленный на установление причин возникновения споров и их устранение.

В текущий период времени автоматизированный способ работы с причинами возникновения споров происходит через наполнение информационного ресурса «Налоговые споры» в виде заполнения выходной формы

Выходная форма – это отраженная в прикладной системе «Налоговые споры» совокупность эпизодов, содержащих сведения о спорах налоговых органов с налогоплательщиками. Формирование выходной формы предполагает заполнение достаточно большого количества реквизитов, для предельной детализации спора. Так, к примеру, предусмотрено 49 предметов обжалования и 278 детализированных причин обжалования.

По результатам анализа источников информации о причинах возникновения споров (помимо выходной формы, это данные содержащиеся в отчетах, аналитических записках к ним, материалов жалоб, запросов ТНО, связанных с вопросами правоприменительного, технического, организационного характера, определениях, постановлениях Верховного Суда Российской Федерации) ЦА ФНС России устанавливается причина возникновения спора.

Информация об установленных причинах возникновения споров вносится в Реестр причин возникновения споров.

Установленные причины возникновения споров разбиваются по категориям приоритетности – «низкая степень приоритетности», «умеренная степень приоритетности», «средняя степень приоритетности», «значительная степень приоритетности», «высокая степень приоритетности».

Причины возникновения споров, относящиеся к категории «низкая степень приоритетности», «умеренная степень приоритетности» вносятся в Лист ожидания.

Причины возникновения споров, относящиеся к категории «средняя степень приоритетности», «значительная степень приоритетности», «высокая степень приоритетности» попадают в Реестр рисков, порядок ведения которого утвержден Приказом ФНС России от 12.03.2018 №ММВ-7-16/140»@ «Об утверждении Порядка ведения документа по учету информации о рисках в деятельности ФНС России» для проведения комплекса совместных мероприятий структурными подразделениями ФНС России.

Таким образом, в настоящий момент объектом аудита, как на уровне ЦА, так и на уровне УФНС является ненормативно-правовой акт налогового органа или действия (бездействие) его должностных лиц.

В перспективе – объектом аудита становится не конкретный ненормативно-правовой акт, а детализированная причина возникновения спора.

Таким способом предполагается установить обратную связь с источником возникновения спора для исключения причин его возникновения.

Перейдем к подведению итогов работы территориальных налоговых органов Пермского края по досудебному урегулированию налоговых споров за прошедший год.

Общее количество поступивших жалоб по налоговым спорам за 2020 год снизилось на 20,3% (с 644 до 513 единиц). Тенденция к снижению количества жалоб отмечается уже в течение нескольких последних лет, но значительное снижение количества жалоб объясняется в какой-то мере тем, что прошедший год был особым и пандемия, внесла коррективы и в наше направление деятельности.

Снижение количества поступивших жалоб отмечается и в целом по Приволжскому Федеральному округу (на 16,8% к уровню 2019 года).

По категориям снизилось число жалоб по налоговым проверкам (выездным и камеральным) на 24,7%, однако отметился рост жалоб на действия (бездействия) должностных лиц налоговых органов на 23,8%.

Важно отметить предпринимаемые налоговыми органами усилия по устранению нарушения прав лица до рассмотрения жалобы.

В соответствии с пунктом 1.1 статьи 139 НК РФ при получении жалобы налоговый орган, акт ненормативного характера, действия или бездействие должностных лиц которого обжалуются, обязан принять меры по устранению нарушения прав лица, подавшего жалобу.

До принятия решения по жалобе территориальные налоговые органы сообщили об устранении нарушения прав лица, подавшего жалобу в 48 случаях, что составило 40% от общего числа жалоб, оставленным без рассмотрения по всем основаниям, предусмотренным НК РФ.

Еще 41 жалоба или 34% были отозваны заявителями в связи с урегулированием спора с налоговым органом до принятия решения по жалобе.

Данные показатели свидетельствуют о том, в 2020 году велась работа по применению согласительных процедур, исключающих развитие конфликтных ситуаций между налоговыми органами Пермского края и налогоплательщиками.

Общее количество жалоб, оставленных без рассмотрения в 2020 году, составило 119 или 23 % от всех поступивших жалоб.

При значительном снижении общего количества поступивших жалоб, количество рассмотренных жалоб в 2020 году практически осталось на уровне 2019 года, снижение составило незначительные 2,1% (с 434 до 425 жалоб).

Снизилось количество удовлетворенных жалоб на 7,6% (с 132 до 122 жалобы).

Общий процент удовлетворенных жалоб составил 28,7% от числа рассмотренных жалоб (по сравнению с 2019 годом (30,4%) снизился на 1,7%). При этом процент удовлетворения жалоб по количеству в Пермском крае в 2020 году остается выше среднего по Приволжскому федеральному округу (для сравнения – 27,9%).

Процент удовлетворения жалоб юридических лиц выше, чем ИП и физических лиц – 29,9% против 24,3% и 23% соответственно.

По сумме оспоренных требований отмечается значительное снижение показателей на 59%, с 3,4 млрд.руб. в 2019 году до 1,4 млрд. в 2020 году.

В суммовом выражении в 2020 году удовлетворено 24 314 тыс.руб, В целом по Управлению необходимо отметить незначительность сумм удовлетворенных требований по отношению к оспоренной сумме 1 427 тыс.руб. (1,7%). Большая часть удовлетворенных требований приходится на апелляционные жалобы по камеральным налоговым проверкам. При этом из этой незначительной суммы удовлетворенных требований 3 755 тыс.руб. составляет применение смягчающих обстоятельств (или 15%).

В разрезе категорий споров рассмотренные жалобы выглядят следующим образом - практически в равных долях составляют жалобы по камеральным проверкам, на действия (бездействия) и иные ненормативные акты (29%, 31% и 25% соответственно).

Удовлетворенные жалобы по категориям распределились практически таким же образом, самый большой процент удовлетворенных жалоб по

камеральным налоговым проверкам (35%), жалоб на действия (бездействия) – 32% и на иные ненормативные акты (19%).

Если провести анализ рассмотренных жалоб по категориям налогоплательщиков, то надо отметить, что наибольшее количество жалоб поступает от юридических лиц (64,5%), затем от физических лиц (19%) и индивидуальных предпринимателей (16,5%).

Причины удовлетворения жалоб:

- неправильное применение налоговыми органами законодательства о налогах и сборах
- отсутствие надлежащей доказательственной базы, собранной по результатам налоговых проверок
- представление налогоплательщиком документов, ранее не исследованных налоговым органом
- применение обстоятельств, смягчающих ответственность (ст.ст.112, 114 НК РФ)
- технические ошибки, допущенные налоговыми органами.

ФНС России в 2020 году была рассмотрена 21 жалоба налогоплательщиков, без удовлетворения оставлены 19 жалоб, удовлетворены всего 2, что составляет 10 % об общего числа.

С введением автоматизированного учета причин возникновения споров и их анализа, могу предположить, что по итогам 2021 года результаты работы по нашему направлению мы сможем подвести в качественно ином виде, сделать соответствующие выводы и провести мероприятия, направленные на сокращение числа возникающих споров.

Тем более, что ФНС России постановлена задача ежегодного снижения количества рассмотренных жалоб на 1%. Количество рассмотренных жалоб оценивается ФНС России в качестве показателя эффективности деятельности работы по досудебному урегулированию споров.

Спасибо за внимание.