

Концепция

**Развитие системы досудебного урегулирования налоговых споров между налогоплательщиками и органами государственной налоговой службы на 2023 -2027 годы**

Глава 1. Общие положения .....	2
Глава 2. Цели и задачи Концепции .....	<b>Ошибка! Закладка не определена.</b>
Глава 3. Основные направления реализации Концепции .....	5
3.1. Создание условий для снижения количества налоговых споров.....	5
3.2. Совершенствование налогового законодательства в целях сокращения налоговых споров и их досудебного урегулирования <b>Ошибка! Закладка не определена.</b>	
3.3. Институциональное обеспечение эффективного функционирования системы досудебного урегулирования .....	7
3.3.1. Создание и обеспечение деятельности Департамента досудебного разрешения налоговых споров.....	7
3.3.2. Создание и обеспечение деятельности Апелляционного совета по досудебному урегулированию споров между налогоплательщиками и налоговыми органами .....	8
3.4. Цифровизация досудебного урегулирования налоговых споров .....	9
3.5. Методологическая и правовая проработка условий и механизмов применения медиации как способа разрешения налоговых конфликтов ...	10
3.6. Привлечение к разрешению налоговых споров независимых профессиональных экспертов.....	10
Глава 4. Ожидаемые результаты .....	10

## Глава 1. Общие положения

Последовательное проведение налоговых реформ и цифровизация налогового администрирования приводят к снижению налогового бремени, повышению эффективности налоговой системы и росту поступлений в бюджет страны.

Успешное выполнение фискальных задач государства должно сопровождаться созданием условий для защиты прав и законных интересов налогоплательщиков как важнейшего элемента демократической налоговой системы. Одно из таких условий – эффективность института досудебного урегулирования налоговых споров, который в большинстве развитых стран разрешает основную часть конфликтов между налогоплательщиками и налоговыми органами.

Мировой опыт свидетельствует, что к основным преимуществам досудебного способа разрешения разногласий с налоговыми органами относятся:

- простота процедуры, позволяющая налогоплательщикам самостоятельно защитить свои права в несложных, очевидных ситуациях, не прибегая к услугам аудиторов, налоговых консультантов и адвокатов;
- быстрота рассмотрения жалобы. Если судебные процедуры часто затягиваются на месяцы, то рассмотрение жалобы в вышестоящем налоговом органе завершается в сроки, установленные законом;
- экономичность процедуры. Подача административной жалобы, как правило, не сопровождается оплатой госпошлины и иными затратами, присущими судебному разбирательству.

В Узбекистане сделаны первые шаги по урегулированию налоговых споров без обращения в суд:

- Налоговый кодекс содержит нормы, позволяющие налогоплательщикам обращаться с жалобами в вышестоящий налоговый орган на акты налоговых органов и действия (бездействия) их должностных лиц;
- в структуре центрального аппарата Государственного налогового комитета создано Управление досудебного урегулирования налоговых споров;
- для решения налоговых споров создан совместный апелляционный совет Государственного налогового комитета и Торгово-промышленной палаты.

В 2018 - 2022 годах налогоплательщики в досудебном порядке оспорили 1 821 решение налоговых органов, вынесенных по итогам проверок. По 535 решениям, или 29,4 %, доводы налогоплательщиков приняты полностью или частично. При этом, из оспоренных налогоплательщиками 2 969,0 млрд. сумов сумма удовлетворенных требований составила 874,4 млрд. сумов, или 29,4 процентов.

Однако, потенциал института досудебного урегулирования разрешения налоговых споров используется недостаточно. В рамках внесудебных процедур разрешается не более 30 процентов всех налоговых споров, что в 3 раза меньше, чем за рубежом. При этом количество налоговых споров не снижается, что свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования налогового администрирования.

Имеются недостатки и проблемы, которые вынуждают налогоплательщиков защищать свои законные интересы в суде, вне рамок досудебного урегулирования.

К таким недостаткам и проблемам относятся:

во-первых, неправомерное завышение сумм налоговых обязательств, предъявляемых налогоплательщикам по результатам контрольных мероприятий;

во-вторых, принятие заведомо незаконного решения по субъективным причинам;

в-третьих, наличие внутриведомственных интересов, способных повлиять на объективность досудебного рассмотрения налоговых споров;

в-четвертых, устаревшее мышление и нежелание принимать современные методы урегулирования налоговых споров, поддержка и защита подразделениями вышестоящего налогового органа нижестоящих подразделений, несмотря на очевидность неправомерности решения по результатам налоговой проверки;

в-пятых, не применение мер, предусмотренных законодательством, к должностным лицам налоговой службы за принятие решений, неправомерность которых выявлена в ходе досудебного или судебного разбирательства;

в-шестых, недостаточность законодательной базы, регулирующей порядок досудебного рассмотрения налоговых споров;

в–седьмых, малочисленность сотрудников подразделения центрального аппарата ГНК, занимающегося досудебным урегулированием налоговых споров.

Указанные недостатки и проблемы препятствуют снижению количества налоговых споров, росту доверия налогоплательщиков к налоговым органам, добровольному исполнению налоговых обязательств.

В связи с этим, особое значение приобретает реализация Концепции развития системы досудебного урегулирования налоговых споров между налогоплательщиками и органами государственной налоговой службы на 2023 -2027 годы, определяющей цели, задачи и основные направления развития административной юстиции в системе государственных налоговых органов.

## **Глава 2. Цели и задачи Концепции**

1. Цель Концепции - повышение доверия налогоплательщиков к налоговым органам и обеспечение высоких стандартов соблюдения прав и законных интересов налогоплательщиков на основе развития системы досудебного урегулирования.

2. Основные задачи Концепции являются:

- сокращение количества споров между налогоплательщиками и налоговыми органами;
- повышение доли споров, урегулированных в рамках досудебного разбирательства;
- создание условий для всестороннего и беспристрастного рассмотрения уполномоченным подразделением вышестоящего налогового органа жалоб на решения, принятые территориальным налоговым органом;
- повышение правомерности и обоснованности принимаемых должностными лицами налоговых органов решений, в том числе по результатам налоговых проверок;
- сокращение потенциальных причин возникновения налоговых споров на основе внедрения единообразного применения налогового законодательства по результатам анализа неправомерных деяний (действий или бездействия) должностных лиц налогового органа либо решений (актов) налогового органа, нарушающих права налогоплательщика;

- совершенствование законодательных процедур разрешения налоговых споров;
- превращение института досудебного обжалования в эффективный механизм самоконтроля налоговых органов;
- использование в среднесрочной перспективе медиации (примирительных процедур), как способа разрешения налоговых споров.

Реализация поставленных задач позволит повысить привлекательность внесудебных форм урегулирования налоговых споров, снизить расходы налогоплательщиков на защиту своих законных прав и интересов, будет способствовать росту эффективности контрольной работы налоговых органов и успешному выполнению фискальных функций.

### **Глава 3. Основные направления реализации Концепции**

#### **3.1. Создание условий для снижения количества налоговых споров**

1. Обеспечение прозрачности контрольной деятельности налоговых органов, в том числе с использованием систем электронного документооборота и фиксации материалов проверок (акты, возражения налогоплательщика, решения и т.п.) в информационной системе ГНК.
2. Анализ причин возникновения налоговых споров, разработка и реализация рекомендаций по их устранению.
3. Повышение точности инструментов предпроверочного анализа и камерального контроля, в том числе при формировании прогнозных величин недоимок у налогоплательщиков, которым назначаются проверки.
4. Анализ и классификация типовых нарушений и/или ошибок, в целях исключения их повторения.
5. Мониторинг законности и обоснованности решений, вынесенных налоговыми органами по результатам налогового контроля.
6. Публикация не содержащих государственную тайну заключений, принятых по результатам досудебного урегулирования, без указания реквизитов налогоплательщика.
7. Разработка методических материалов для сотрудников налоговых органов, осуществляющих налоговый контроль.

8. Применение на практике предусмотренных законодательством мер ответственности должностных лиц налоговых органов, виновных в неправомерных деяниях (действиях или бездействиях) либо принимающих решения (акты), нарушающие права налогоплательщика, в том числе решения о неправомерном и необоснованном доначислении налогов и сборов.

9. Предоставление вышестоящему налоговому органу права, в случае нарушения нижестоящим налоговым органом процедуры рассмотрения материалов налоговой проверки, отменять решение и направлять на новое рассмотрение.

### **3.2. Совершенствование налогового законодательства в целях сокращения налоговых споров и их досудебного урегулирования**

1. Внесение изменений и дополнений в Налоговый кодекс, совершенствующих порядок рассмотрение налоговых споров в рамках досудебного урегулирования с целью повышения его открытости и справедливости.

2. Усиление правовых гарантий участия в досудебном споре представителей налогоплательщика и профессиональных общественных организаций.

3. Ввести компенсирование части расходов налогоплательщика на привлечение налоговых консультантов, адвокатов и аудиторов при снижении доначислений по результатам досудебного урегулирования.

4. Законодательное урегулирование содержания решения, выносимого по результатам досудебного рассмотрения налоговых споров.

5. Нормативное регулирование процесса доказывания при обжаловании актов налоговых органов и действий (бездействия) их должностных лиц в вышестоящем налоговом органе.

6. Корректировка налогового законодательства по результатам регулярного анализа результатов досудебных разбирательств, а также судебных решений.

7. Сбор, обобщение предложений и разработка рекомендаций по совершенствованию правовых основ досудебного урегулирования налоговых споров.

8. Обобщение решений вышестоящих налоговых органов по налоговым спорам для разработки единых подходов в принятии решений.

### **3.3. Институциональное обеспечение эффективного функционирования системы досудебного урегулирования**

#### **3.3.1. Создание и обеспечение деятельности Департамента досудебного разрешения налоговых споров**

1. *Вариант 1.* Создание Департамента досудебного разрешения налоговых споров при ГНК. Департамент возглавляет первый заместитель председателя Государственного налогового комитета Республики Узбекистан — директор Департамента, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Республики Узбекистан;

*Вариант 2.* Создание Департамента досудебного обжалования решений налоговых органов в составе ГНК на базе Управления досудебного урегулирования налоговых споров.

Департамент в своей деятельности подчиняется первому заместителю председателя Государственного налогового комитета Республики Узбекистан

2. Наделение Департамента следующими функциями:

- принятие решений по жалобам на акты налоговых органов и действия (бездействия) их должностных лиц;

- *Вариант 1* принятие решений о применении предусмотренных законодательством мер к должностным лицам налоговых органов, виновных в принятии неправомерных решений, выявленных в ходе урегулирования налоговых споров, или

- Вариант 2* передача фактов должностных нарушений, выявленных по результатам рассмотрения жалоб в уполномоченные подразделения ГНК для принятия мер ответственности;

- обобщение практики рассмотрения налоговых споров и внесение в соответствующие Департаменты ГНК предложений по совершенствованию налогового законодательства в части налогового контроля и правил налогообложения;

- анализ судебной практики по налоговым спорам в целях учета позиций судов при принятии решений в рамках досудебного урегулирования налоговых споров;

- мониторинг решений налоговых органов, вынесенных по результатам проверок и анализ причин, приведших к налоговым спорам;

- выработка мер по устранению причин возникновения налоговых споров;

- участие в разработке проектов правовых актов в сфере налогового законодательства.

3. Установление численности сотрудников Департамента, необходимой для эффективной организации его деятельности.

4. Укомплектование Департамента высококвалифицированными специалистами, обладающими необходимыми знаниями и навыками, непрерывное повышение их квалификации и ее оценка не реже 1 раза в 3 года.

5. Обеспечение Департамента необходимой материально-технической базой для эффективной деятельности (отдельное помещение для проведения встреч, подключение соответствующего программного обеспечения, видео-конференц связи и т.д.)

### **3.3.2. Создание и обеспечение деятельности Апелляционного совета по досудебному урегулированию споров между налогоплательщиками и налоговыми органами**

1. Апелляционный совет создается в целях досудебного урегулирования споров как коллегиально-консультативный орган при Государственном налоговом комитете.

2. Состав Апелляционного совета утверждается решением Председателя ГНК на три года в количестве пятнадцати членов. Семь членов назначаются из числа руководителей и работников центрального аппарата ГНК, шесть членов – из авторитетных представителей профессионального сообщества – налоговых консультантов, аудиторов, адвокатов, два члена представляют Министерство финансов. Члены Апелляционного совета ведут свою деятельность на общественных началах.

3. Апелляционный совет по рассматриваемым вопросам принимает заключение, имеющее рекомендательный характер. Заключение направляется для рассмотрения Председателю ГНК, который может учесть либо отклонить его в письменной форме, а также заинтересованным сторонам для сведения.

4. Заключение Апелляционного совета, не содержащие государственной тайны, подлежат обязательному опубликованию на сайте [soliq.uz](http://soliq.uz).

5. Материально-техническое обеспечение деятельности совета осуществляет Государственный налоговый комитет.



### **3.4. Цифровизация досудебного урегулирования налоговых споров**

1. Создание электронного сервиса, обеспечивающего налогоплательщикам:

- онлайн - участие в рассмотрении налоговых споров с использованием видео-конференц связи, включая возможность предоставления документов;
- доступ к информации о ходе и результатах рассмотрения их жалоб, поступивших в налоговые органы.

2. Создание открытых информационных баз данных, содержащих:

- основные положения оспоренных налогоплательщиками решений налоговых органов с изложением позиций сторон;
- решения, принятые по результатам рассмотрения жалоб налогоплательщиков в ходе досудебного урегулирования;
- сводные аналитические материалы, в том числе по результатам анализа судебной практики.

3. Информирование налогоплательщиков об административной практике, формируемой по результатам рассмотрения жалоб на решения налоговых органов с целью уменьшения и /или исправления ошибок.

4. Ежеквартальная публикация информации о результатах деятельности Департамента на сайте [soliq.uz](http://soliq.uz).

### **3.5. Методологическая и правовая проработка условий и механизмов применения медиации как способа разрешения налоговых конфликтов**

1. Анализ зарубежных практик альтернативных процедур урегулирования налоговых споров и разработка рекомендаций по их использованию в условиях Узбекистана.

2. Разработка методологических основ разрешения налоговых споров с помощью института медиации.

3. Законодательное обеспечение введения института медиации в практику досудебного урегулирования споров в Узбекистане.

### **3.6. Привлечение к разрешению налоговых споров независимых профессиональных экспертов**

1. Обязательное участие профессионального эксперта (налогового консультанта, аудитора, адвоката) в рассмотрении налогового спора на стадии досудебного урегулирования, в том числе за счет государственного бюджета для субъекта малого бизнеса, если налогоплательщик не отказался от него на основании письменного заявления.
2. Компенсация за счет бюджета части затрат налогоплательщика на привлечение налоговых консультантов, адвокатов и аудиторов, приходящихся на отмененную в результате досудебного урегулирования налоговых споров часть доначислений.
3. Использование при разрешении налоговых споров заключений совместного апелляционного совета ГНК и ТПП, а также экспертного совета Палаты налоговых консультантов.

### **Глава 4. Ожидаемые результаты**

1. Превращение института досудебного урегулирования в основной инструмент разрешения налоговых споров.
2. Существенное снижение нагрузки на судебную систему Республики Узбекистан, повышение заинтересованности налогоплательщиков в досудебном урегулировании налоговых споров.
3. Создание предпосылок к утверждению законности в деятельности налоговых органов, к формированию новых подходов к результатам контрольной работы.
4. Эффективное реагирование налоговых органов на происходящие изменения в соответствии с практикой и требованиями общества и государства.
5. Повышение качества налогового администрирования и прозрачности деятельности налоговых органов.
6. Повышение уровня защиты прав и законных интересов налогоплательщиков.
7. Рост доверия налогоплательщиков к государственной системе налоговых органов

8. Обеспечение уверенности налогоплательщиков в соблюдении конституционного принципа верховенства Закона.