

# §7 АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И НАЛОГОВОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ

Калинин Г.И.

## ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ: РАССМОТРЕНИЕ НАЛОГОВЫХ СПОРОВ О ВЗЫСКАНИИ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ И САНКЦИЙ В СВЕТЕ ПРИНЯТИЯ КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** Предметом исследования данной работы являются новеллы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Речь сейчас о такой, для судов общей юрисдикции ранее особо не выделенной процедуре, как производство по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций. Автор рассматривает связь таких теоретических понятий как "налоговые споры" и "публично-правовые споры" с практическими аспектами судопроизводства по данной категории дел. Отмечены различия процедур по взысканию обязательных платежей и санкций в сравнении с арбитражным судопроизводством. В заключении указывается на позитивность принятия описываемой главы Кодекса административного судопроизводства для правоприменительной практики. В данном исследовании использованы такие общенаучные методы, как: диалектический, исторический, анализ, синтез, дедукция, индукция. В процессе работы применялись также частнонаучные методы исследования: историко-правовой, сравнительно-правовой, системно-структурный, совместно с системным анализом. Новизна исследования заключается в том, что, впервые, для данной главы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации было применено теоретическое обоснование терминологии и отраслевой систематизации. Произведено сравнение соответствующих глав Кодекса административного судопроизводства и Арбитражного процессуального кодекса. Сделаны прогнозы правоприменения судебной процедуры взыскания обязательных платежей и санкций. Сделан вывод о положительном значении принятия нормы.

**Ключевые слова:** административное право, административная юстиция, кодекс административного судопроизводства, налоговые споры, публичные правоотношения, налоговый кодекс, обязательные платежи, санкции, взыскание, арбитражный процессуальный кодекс.

**Abstract.** The research subject is the novels of the Administrative Procedure Rules of the Russian Federation, particularly, the proceedings on administrative cases on the creation of statutory charges and sanctions. This procedure hasn't been introduced for general jurisdiction courts so far. The author considers the connection of such theoretical notions as "tax disputes" and "public-law disputes" with the practical aspects of such types of legal proceedings. The author notes the differences between the procedure of creation of statutory charges and sanctions in comparison with arbitration proceedings. The author points at the positive sides of the adoption of this chapter of the Administrative Procedure Rules for the law enforcement practice. The author applies such general scientific methods as dialectics, the historical method, analysis, synthesis, deduction and induction. The author also applies special scientific methods: the historical-legal, comparative-legal, system-structural method and system analysis. This study is the first to apply theoretical substantiation of terminology and branch systematization to this chapter of the Administrative Procedure Rules of the Russian Federation. The author compares the corresponding chapters of the Administrative Procedure Rules and the Arbitration Procedure Code; prognosticates the enforcement of judicial procedure of the creation of statutory charges and sanctions; concludes about the positive role of this rule.

**Key words:** statutory charges, Tax Code, public legal relations, tax disputes, Administrative Procedure Rules, administrative justice, administrative law, sanctions, charging, Arbitration Procedure Code.

**В** сентябре 2015 г. вступил в силу Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ).

Данным Кодексом были закреплены такие важные для российского правового поля новеллы, как процедура разрешения дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок; процедура оспаривания (как гражданами, так и юридическими лицами, а также органами государственной власти и местного самоуправления) результатов определения кадастровой стоимости; процедура оспаривания решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей, оспаривания решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи. Важным является также, например, закрепление права на обращение в суд группы лиц с коллективным административным иском заявлением.

Однако речь сейчас пойдет о такой, для судов общей юрисдикции ранее особо не выделенной процедуре, как производство по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций.

До вступления в силу КАС РФ процедуры судопроизводства в судах общей юрисдикции по делам, возникающим из публичных правоотношений, содержались в Подразделе III Раздела II Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ).

Понять, что административные, и в том числе судебные, дела о взыскании обязательных платежей и санкций, относятся к делам, возникающим из публичных правоотношений, можно лишь, применив теоретическую конструкцию. Надеюсь, нет сомнения в том, что рассматриваемая нами категория дел относится к налоговым спорам. Е.Б. Лупарев дал следующее определение налогового спора: «Налоговый спор в юридическом смысле следует понимать как конфликтное публичное правоотношение, связанное с уплатой налогов, сборов и иных налоговых платежей, направленное на защиту интересов налогоплательщика, с одной стороны, и публичных финансовых интересов государства и муниципальных образований, выражаемых посредством установления и сбора налогов, сборов и иных обязательных налоговых платежей, с другой» [1]. Таким образом, публичность данного спора вытекает во-первых из данного определения, а во-вторых, в связи с тем, что одной из сторон на-

логового спора всегда выступают государство и муниципальные образования в лице своих органов и должностных лиц.

Однако по букве своей этот подраздел содержал лишь право заинтересованных лиц (граждан и организаций), а также прокурора обжаловать в суде решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, которые нарушают права и свободы указанных лиц, а также неопределённого круга лиц. Какого-либо специального права на обращение в суд общей юрисдикции государственных или муниципальных органов с фактической целью (да простят меня теоретики юридической науки за такую словесную конструкцию (Г.К.)) обжаловать действия (бездействие) граждан и организаций, ГПК РФ не прописывал. Гражданский процессуальный кодекс вообще не содержал в себе чёткого определения понятия «Публичные правоотношения».

Налоговые и таможенные органы обращались в суд с заявлениями о взыскании налога, сбора, пеней, штрафов за счет имущества налогоплательщика (плательщика сборов) – физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем, пользуясь правом, закреплённым в статье 48 Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ). Взыскание налога, сбора, а также пеней и штрафов за счет иного имущества налогоплательщика (налогового агента) – организации (без конкретизации того, является ли эта организация субъектом предпринимательской деятельности, или нет), в том числе такое взыскание в судебном порядке, осуществляется в соответствии со ст. 47 НК РФ. Право налоговых обращаться в суд с таким заявлением закреплено в абзаце 3 части 1 данной статьи, право таможенных органов – в части 10. Основания взыскания налога в судебном порядке содержатся в ч. 2 ст. 45 НК РФ. Данные статьи действуют и в настоящее время.

Однако, по нашему мнению, закрепление такого права в НК РФ имеет некоторые существенные недостатки.

Во-первых, Налоговый кодекс РФ хоть по духу своему и не является процессуальным кодифицированным нормативно-правовым актом, в данном случае устанавливает именно процессуальные нормы, причём – для суда. В частности, срок возможной подачи заявления о взыскании в суд, возможность восстановления судом пропущенного по уважительной причине срока подачи заявления (вообще подмечено, что по своему содержанию Налоговый кодекс РФ является очень «пёстрым» документом; например, раздел VI НК РФ «Налоговые правонарушения и ответственность за их соверше-

ние» фактически подменяет собой Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Во-вторых, указанные статьи НК РФ дают право на обращение в суд с заявлением о взыскании налога, сбора, пеней, штрафов только налоговым и таможенным органам, фактически лишая такого права иные органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, другие органы, наделенные в соответствии с федеральным законодательством функциями контроля за уплатой обязательных платежей. Это было особенно верно в отношении граждан и организаций, не являющихся субъектом предпринимательской и иной экономической деятельности, поскольку до вступления в силу КАС РФ такое право в законе закреплено не было. Право же взыскивать обязательные платежи и санкции в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности этим органам давал Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (АПК РФ), о чём ещё будет сказано ниже.

И в-третьих ст. 45 НК РФ даёт закрытый и весьма ограниченный перечень оснований для взыскания налога в судебном порядке.

Вышесказанное позволяет сделать вывод об отсутствии баланса публичных и частных интересов в области взыскания обязательных платежей и санкций до вступления в силу КАС РФ. А ведь такой баланс очень важен в сфере публичных правоотношений в целом [2].

Следует сказать, что в АПК РФ с самого момента его принятия действовала и продолжала действовать глава 26 «Рассмотрение дел о взыскании обязательных платежей и санкций». Отдельные моменты правоприменения в этой области были сразу разъяснены Высшим Арбитражным Судом РФ (см. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 17 марта 2003 г. № 71 «Обзор практики разрешения арбитражными судами дел, связанных с применением отдельных положений части первой Налогового кодекса Российской Федерации», а также Постановление Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации», в последнем имеется прямая ссылка на главу 26 АПК РФ). Нормы главы 26 АПК РФ максимально упрощают судебную процедуру взыскания обязательных платежей и санкций с коммерческих организаций и предпринимателей. Государство в данном случае свято блюдет свои интересы в налоговой сфере.

Несмотря на кажущуюся идентичность главы 26 АПК РФ и главы 32 КАС РФ, можно говорить и о некоторых отличиях положений этих глав. Помимо собственно круга лиц, с которых взыскиваются обязательные платежи и санкции, они – следующие.

КАС РФ содержит больше процессуальных моментов. В ч. 2 ст. 286 КАС РФ указывается шестимесячный срок давности обращения в суд за взысканием платежей и санкций. В данном случае соблюден очень важный для административного процесса принцип оперативности [3]. В ч. 2 ст. 287 оговаривается подтверждение полномочий на подписание административного искового заявления

Административное исковое заявление о взыскании обязательных платежей и санкций по КАС РФ должно содержать больше сведений, например, размер и расчет денежной суммы, составляющей санкцию, если она имеет имущественный характер, и положения нормативного правового акта, устанавливающие санкцию; сведения об отмене судебного приказа по требованию о взыскании обязательных платежей и санкций.

Также КАС РФ предусматривает меры предварительной защиты по административному исковому заявлению о взыскании обязательных платежей и санкций – право суда наложить арест на имущество административного ответчика в размере, не превышающем объема заявленных требований.

Что же касается правоприменительной практики, то суды общей юрисдикции естественно уже начали применять КАС РФ, Верховным Судом РФ подготовлен обзор судебной практики за 2015 год (утвержден на заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации 9 сентября 2015 г.), который касается в том числе и применения главы 32 КАС РФ (см. напр. вопросы 11 и 12 указанного обзора). Однако говорить об уже сложившейся судебной практике применения рассматриваемой главы пока рано. Научные комментарии данной главы носят описательный характер, без ссылок на судебные акты [4].

Из отрицательных практических моментов следует назвать то, что указанные в данном исследовании статьи Налогового кодекса РФ, предусматривающие право и процессуальные особенности обращения налоговых органов в суд с заявлением о взыскании обязательных платежей и санкций, до сих пор действуют. Это может привести к ситуации, когда нормы двух Кодексов в какой-то момент войдут в противоречие друг с другом. На наш взгляд, процессуальные нормы должны быть именно в кодифицированном акте процессуальной направленности.

В отношении значения принятия КАС РФ в части рассмотренной нами главы 32 можно в целом сказать, что это значение должно быть позитивным. В главе 32 КАС РФ процедура судебного взыскания обязательных платежей и санкций расписана более детально, чем в АПК РФ (что говорит о несколько более высоком уровне подготовки проекта данной нормы). В то же время, само на-

личие такой главы в КАС РФ должно более полно и гармонично обеспечивать баланс публичных и частных интересов при рассмотрении налоговых споров, в том числе и в рамках административно-

го судопроизводства. Важно, чтобы этот баланс не сместился в сторону защиты только властных интересов, ущемив права физических и юридических лиц-налогоплательщиков.

**Библиография:**

1. Лупарев Е.Б. Налоговые споры : проблемы теории, очерки практики: монография. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. унт-та, 2006. С. 31.
2. Лупарев Е.Б. Обеспечение баланса публичных и частных интересов в Кодексе административного судопроизводства РФ // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 65.
3. Калинина Л.Е. Принцип оперативности в административном (управленческом) процессе // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 44-47.
4. Беспалов Ю.Ф. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный научно-практический комментарий). М.: "Проспект", 2015. 768 с.
5. Лапина М.А., Карпукхин Д.В. Применение мер государственного принуждения как самостоятельный вид административно-юрисдикционного производства // Финансовое право и управление. 2015. № 2. С. 261 – 266. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.2.15846.
6. Золотарева А.Б. Некоторые проблемы законодательного регулирования взыскания налогов // Налоги и налогообложение. 2014. № 4. С. 401 – 413. DOI: 10.7256/1812-8688.2014.4.11957.

**References (transliterated):**

1. Luparev E.B. Nalogovye spory : problemy teorii, ocherki praktiki: monografiya. Voronezh : Izd-vo Voronezh. gos. unt-ta, 2006. S. 31.
2. Luparev E.B. Obespechenie balansa publicznykh i chastnykh interesov v Kodekse administrativnogo sudoproizvodstva RF // Administrativnoe pravo i protsess. 2015. № 11. S. 65.
3. Kalinina L.E. Printsip operativnosti v administrativnom (upravlencheskom) protsesse // Administrativnoe pravo i protsess. 2013. № 10. S. 44-47.
4. Bespalov Yu.F. Kommentarii k Kodeksu administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii (postateinyi nauchno-prakticheskii kommentarii). M.: "Prospekt", 2015. 768 s.
5. Lapina M.A., Karpukhin D.V. Primenenie mer gosudarstvennogo prinuzhdeniya kak samostoyatel'nyi vid administrativno-yurisdiktsionnogo proizvodstva // Finansovoe pravo i upravlenie. 2015. № 2. С. 261 – 266. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.2.15846.
6. Zolotareva A.B. Nekotorye problemy zakonodatel'nogo regulirovaniya vzyiskaniya nalogov // Nalogi i nalogooblozhenie. 2014. № 4. С. 401 – 413. DOI: 10.7256/1812-8688.2014.4.11957.