

Шилехин Константин Евгеньевич

ПРОБЛЕМЫ ВОЗБУЖДЕНИЯ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОБЛАСТИ НАЛОГОВ И СБОРОВ (ПО МАТЕРИАЛАМ ОМСКОЙ И НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТЕЙ)

В статье рассматриваются вопросы, связанные с моментом начала производства по делам об административных правонарушениях в области налогов и сборов. Отдельно рассмотрена структура данной стадии. Основное место в статье отводится анализу сложившейся практики возбуждения дела об административных правонарушениях рассматриваемой категории на материалах Омской и Новосибирской областей, выявленных автором. Автором сформулированы проблемы, с которыми сталкивается правоприменитель на данной стадии производства. Также в статье затрагиваются вопросы проведения административного расследования дел данной категории.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2014/5-2/55.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2014. № 5 (43): в 3-х ч. Ч. II. С. 202-206. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2014/5-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

ISLAM AND TENGRISM IN POLITICAL LIFE OF THE ULUS OF JOCHI: CHANGE OF SPIRITUAL GUIDELINES (THE XIII-XIV CENTURIES)

Sheremet'ev Aleksandr Grigor'evich

*Research and Production Center for the Conservation of Historical and Cultural Heritage (Saratov)
alexandrsheremetev@yandex.ru*

The article examines the evolution of the spiritual priorities of the Golden Horde ruling circles in the XIII-XIV centuries. The author analyzes the reasons for the gradual decay of the early imperial ideological doctrine (Tengrism) and the parallel growing of Islam importance in the Ulus of Jochi. Special attention is paid to the problem of the forms of the penetration of the Islamic values in the Golden Horde environment (the Hanafi madhhab, Sufism), which predetermined the preservation of many early imperial principles of state administration characteristic for Tengrism by their particular features.

Key words and phrases: the Golden Horde; the Jochids; religious factor; political life; Tengrism; Islam.

УДК 342.951:351.82

Юридические науки

В статье рассматриваются вопросы, связанные с моментом начала производства по делам об административных правонарушениях в области налогов и сборов. Отдельно рассмотрена структура данной стадии. Основное место в статье отводится анализу сложившейся практики возбуждения дела об административных правонарушениях рассматриваемой категории на материалах Омской и Новосибирской областей, выявленных автором. Автором сформулированы проблемы, с которыми сталкивается правоприменитель на данной стадии производства. Также в статье затрагиваются вопросы проведения административного расследования дел данной категории.

Ключевые слова и фразы: возбуждение дела об административном правонарушении; административное расследование; производство по делам об административных правонарушениях в области налогов и сборов.

Шилехин Константин Евгеньевич

*Омская академия МВД России
Konstantin.shilehin@gmail.com*

ПРОБЛЕМЫ ВОЗБУЖДЕНИЯ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОБЛАСТИ НАЛОГОВ И СБОРОВ (ПО МАТЕРИАЛАМ ОМСКОЙ И НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТЕЙ)[©]

Производство по делам об административных правонарушениях является составной частью административного процесса и представляет собой регламентированную административно-процессуальными нормами деятельность государственных органов и их должностных лиц по всестороннему, полному и своевременному выяснению обстоятельств каждого дела об административном правонарушении, разрешению его в соответствии с законом, обеспечению исполнения вынесенного постановления, а также выяснению причин и условий, способствующих совершению данного правонарушения.

В теории административного процесса нет единства мнений относительно количества и содержания стадий рассматриваемого производства. Мы придерживаемся точки зрения И. О. Филоненко [11, с. 15], что данное производство состоит из следующих стадий:

1. Возбуждение дела об административном правонарушении.
2. Административное расследование дела об административном правонарушении (факультативная стадия).
3. Рассмотрение дела об административном правонарушении.
4. Пересмотр вынесенного постановления.
5. Исполнение постановления.

Возбуждение дела об административном правонарушении является первой стадией производства по делу. В литературе встречается множество вариантов наименования данной стадии: «установление факта противоправного деяния и его фиксация» [9, с. 17], «первичные процессуальные действия» [12, с. 90], «административное расследование» [3, с. 90], «возбуждение дела и административное расследование по делу» [6, с. 175], «возбуждение дела об административном правонарушении» [5, с. 82].

Однако вне зависимости от формулировки содержание данной стадии в большинстве случаев представляет собой осуществление действий по предварительной подготовке к рассмотрению дела об административном

правонарушении или предварительную проверку, в ходе которой должны быть установлены факт административного правонарушения, круг возможных доказательств, а также решен вопрос о юридической квалификации правонарушения [11, с. 16]. Мы поддерживаем точку зрения Н. Н. Цуканова, определяющего эту стадию как комплекс процессуальных действий, направленных на установление обстоятельств административного правонарушения, их процессуальную фиксацию и подготовку материалов, необходимых для разрешения дела по существу [12, с. 13].

В научных исследованиях высказываются различные точки зрения по структуре стадии возбуждения дела. Некоторые ученые [2, с. 64] предлагают выделить четыре основных этапа:

- 1) возбуждение дела;
- 2) установление фактических обстоятельств (в том числе и путем административного расследования);
- 3) процессуальное оформление результатов расследования;
- 4) направление материалов дела для рассмотрения по подведомственности.

Однако с такой позицией трудно согласиться, так как далеко не во всех случаях возможно принятие решения о возбуждении дела без получения и проверки предварительной информации о совершенном правонарушении. Кроме того, определенные процессуальные правоотношения возникают между сторонами даже в том случае, когда требуется установить обстоятельства, предусмотренные ст. 24.5 КоАП РФ до момента возбуждения дела.

В связи с этим, следует согласиться с позицией В. В. Головки, считающего, что возбуждение дела об административном правонарушении состоит из таких этапов, как: 1) обнаружение или получение и последующая регистрация информации; 2) предварительная проверка; 3) принятие решения о возбуждении или об отказе в возбуждении дела, прекращение производства по делу до передачи его на рассмотрение и процессуальное оформление принятого решения; 4) процессуальное оформление документов; 5) регистрация и передача дела по подведомственности.

В юридической литературе нет единого мнения и о том, какой объем данных о совершенном правонарушении является достаточным для признания их основанием для возбуждения дела. Например, это могут быть: факт правонарушения, состав административного проступка, составление протокола об административном правонарушении, деяние, содержащее или предполагающее наличие признаков административного правонарушения [1, с. 35]. Можно согласиться с мнением некоторых авторов, утверждающих, что основаниями для возбуждения дела могут служить любые данные, свидетельствующие о наличии только одного признака состава правонарушения – события проступка. Эта позиция нашла отражение ч. 3 ст. 28.1 КоАП РФ, где в качестве оснований для возбуждения дела закрепились достаточные данные, указывающие только на событие административного правонарушения.

Помимо оснований для принятия решения о возбуждении дела необходимо наличие повода. В соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ, поводами к возбуждению дела об административном правонарушении могут быть: непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения; поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения; аналогичные сообщения и заявления физических и юридических лиц, сообщения в средствах массовой информации.

Возбуждение дела об административном правонарушении в области налогов и сборов осуществляется по общим правилам, установленным КоАП РФ, хотя и имеет определенную специфику.

Как было отмечено, первоначальным этапом рассматриваемой стадии являются обнаружение или получение и последующая регистрация информации. Изучение 360 материалов дел об административных правонарушениях в Омской и Новосибирской областях¹ показало, что специфика правонарушений в области налогов и сборов проявляется в том, что налоговые органы, получая какое либо сообщение или документ, не могут сразу определить, имело ли место правонарушение. Для этого необходимо, в большинстве случаев, истечение определенного срока (срока подачи сообщения об открытии счета, срока предоставления налоговой декларации, срока выполнения поручения о предоставлении документов и т.д.). Только по прошествии этого определенного законом срока возможно осуществление действий, непосредственно направленных на фиксацию факта правонарушения и доказывание вины определенного лица. Исключения составляют правонарушения, предусмотренные ст. 15.11 КоАП РФ, так как правоприменительная практика складывается таким образом, что данные правонарушения выявляются только в ходе проведения выездных налоговых проверок. При этом в ходе налоговой проверки устанавливаются фактически все обстоятельства совершенного правонарушения. В результате

¹ Нами было проведено исследование материалов дел об административных правонарушениях в области налогов и сборов, рассмотренных мировыми судьями Омской и Новосибирской областей за 2010-2013 гг., по 90 дел за каждый год, всего было изучено 360 дел. Из них 3 дела по ст. 15.8, 30 дел по ст. 15.11, 80 дел по ст. 15.4, 120 дел по ст. 15.5 и 127 дел по ст. 15.6 КоАП РФ. Дела по иным административным правонарушениям в области налогов и сборов в практике судей не встречались. Количество изученных дел отбиралось в зависимости от их общего числа. Так, было изучено 100% дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.8 и 15.11 КоАП РФ. В то время как дела о правонарушениях, предусмотренных ст. 15.4-15.6. КоАП РФ, изучались в количестве 3% от общего числа соответствующих дел, рассмотренных судьями указанных регионов.

сотрудникам налоговых органов остается лишь надлежащим образом оформить доказательственную базу по делу об административном правонарушении и передать его на рассмотрение в суд.

Вторым важным моментом является то, что налоговые органы получают информацию не только из внешних источников, например банков, но и из внутренних, прежде всего, из автоматизированной информационной системы «Налог». Анализ информации, содержащейся в данной системе, позволяет установить факты совершения административных правонарушений, связанных с нарушением сроков предоставления налоговых деклараций и иных документов, обязанность предоставлять которые предусмотрена законодательством о налогах и сборах.

Как свидетельствует практика, единственным поводом к возбуждению дела является повод, предусмотренный п. 1 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ, – непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. Иными словами, сотрудники налоговых органов самостоятельно выявляют факты правонарушений, используя различные источники информации.

Основанием для возбуждения дела являются достаточные данные, указывающие на наличие признаков состава правонарушения. С учетом вышесказанного таковыми данными, в большинстве случаев, являются данные, указывающие на нарушение определенных законом сроков. Следовательно, на втором этапе стадии возбуждения дела об административном правонарушении необходимо получить указанные данные, то есть осуществить предварительную проверку ранее полученной информации. Как правило это не вызывает затруднений, так как в настоящее время основная масса документооборота между налоговыми органами и налогоплательщиками организована в электронном виде с применением АИС «Налог», что позволяет оперативно отслеживать соблюдение сроков совершения тех или иных действий. Таким образом, основанием для возбуждения дела являются сведения об объективной стороне совершенного правонарушения.

При наличии повода и оснований принимается решение о возбуждении дела об административном правонарушении. В п. 4 ст. 28.1 КоАП РФ перечислены документы, с момента составления которых дело считается возбужденным. Практика Омской и Новосибирской областей свидетельствует, что таких документов может быть три: протокол об административном правонарушении (75,0% – 270 дел), определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования (23,9% – 86 дел) и постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении (1,1% – 4 дела).

Как мы видим, в подавляющем большинстве случаев момент возбуждения дела связан с составлением соответствующего протокола. Однако при его вынесении допускается ряд нарушений. Во-первых, в среднем, протокол составляется спустя 3–4 месяца с того момента, когда налоговым органам стало известно о совершенном правонарушении, что противоречит п. 1 ст. 28.5 КоАП РФ, который предписывает составлять данный протокол немедленно после выявления признаков соответствующего правонарушения. Во-вторых, лицу, привлекаемому к ответственности, в большинстве случаев не разъясняются соответствующие права и обязанности, а также ему не предоставляется копия составленного протокола. Во многом это связано с тем, что в момент выявления советующего правонарушения сотрудники налоговых органов направляют лицу, в отношении которого ведется производство, письмо с требованием о явке в налоговые органы для составления протокола. Однако данные лица крайне редко являются в налоговые органы добровольно, а меры принуждения к ним не применяются. Указанные письма направляются по месту регистрации лица, в то время как оно может не совпадать с фактическим местом его проживания. Кроме того, каких-либо действий, направленных на установление фактического места нахождения лица, привлекаемого к ответственности, не осуществляется. В-третьих, лицо, составляющее протокол по делу об административном правонарушении, не всегда верно указывает норму НК РФ, которая была нарушена, ограничиваясь общей отсылкой к ст. 23 НК РФ или же ссылаясь на другие нормативно-правовые акты, в частности Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете». В-четвертых, нами были выявлены случаи возможной фальсификации некоторой информации, содержащейся в протоколах. Речь идет о том, что в ряде случаев (4,17% – 15 протоколов) в протоколе была отражена информация о свидетелях совершенного правонарушения. Однако во всех 15 протоколах этими свидетелями были одни и те же люди, не имеющие к организациям, должностные лица которых привлекались к ответственности, никакого отношения. Кроме того, ни разу у них не были получены объяснения, и они не смогли предоставить сведений, необходимых для рассмотрения дела.

В целом отметим, что в большинстве случаев составление протокола об административном правонарушении не вызывает у сотрудников налоговых органов затруднений. Однако встречаются случаи формального отношения к составлению основного процессуального документа и нарушения норм действующего законодательства на данном этапе.

Говоря о случаях проведения административного расследования, следует отметить, что в литературе нет единства мнений относительно места административного расследования в структуре производства по делам об административных правонарушениях [4, с. 155; 11, с. 15; 14, с. 13].

Административное расследование рассматривается во многих значениях: и как совокупность процессуальных действий (Л. А. Калинина), и как дополнительная проверка (А. А. Николаев), и как форма возбуждения дела об административном правонарушении (О. В. Панкова), а также как форма административного производства (Ю. П. Соловей, В. В. Черников). В некоторых случаях административное расследование отождествляется со всей процедурой производства по делу об административном правонарушении [8, с. 25].

По нашему мнению, административное расследование следует признать факультативной стадией производства по делам об административных правонарушениях, проводимой после выявления факта административного

правонарушения в случае недостаточности информации обо всех обстоятельствах, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении, и невозможности оперативного получения недостающих данных.

Основания проведения административного расследования в законе четко не обозначены, однако толкование ст. 28.7 КоАП РФ позволяет в качестве таковых назвать необходимость осуществления процессуальных действий, требующих значительных временных затрат. Закон определяет месячный срок проведения административного расследования, который в некоторых случаях может продляться.

Анализ правоприменительной практики по вопросам оснований осуществления административного расследования по делам об административных правонарушениях в области налогов и сборов свидетельствует, что таковыми являются:

1) необходимость получения объяснения лица, в отношении которого ведется производство, а также проведения иных процессуальных действий требующих значительных затрат времени;

2) необходимость обеспечить явку лица, в отношении которого ведется производство по делу, для составления протокола об административном правонарушении;

3) необходимость истребования документов, подтверждающих специальный статус лица, привлекаемого к ответственности.

Однако, как следует из материалов изученных дел, действия, направленные на получение объяснений лица, привлекаемого к ответственности, обеспечение его явки или подтверждение специального статуса фактически сводятся к направлению по месту регистрации письма (требования) о явке в налоговый орган. Иными словами, никаких специальных действий, тем более требующих значительных временных затрат не осуществляется, а административное расследование лишь затягивает сроки производства по делу. Например, по делу № 5-342/2011 по результатам рассмотрения в суде было вынесено решение о прекращении производства в связи с истечением срока давности. При этом по данному делу протокол об административном правонарушении был составлен спустя 11 месяцев с момента совершения правонарушения (с учетом административного расследования, которое фактически не производилось). В результате, когда дело поступило в суд и было назначено к рассмотрению, срок давности истек и судья принял советующее решение в порядке ст. 24.5 КоАП РФ. Таким образом, необоснованное затягивание сроков производства и осуществление формального административного расследования делают невозможным достижение целей административной юрисдикции налоговых органов.

Также следует отметить, что в ряде случаев налоговые органы продляют сроки административного расследования. Основания продления сроков аналогичны основаниям проведения административного расследования и дословно их копируют. Однако вне зависимости от того, продлялся срок или нет, сотрудники налоговых органов никаких специальных действий не осуществляют.

Завершается административное расследование составлением протокола об административном правонарушении, который вместе с остальными материалами дела направляется в суд на рассмотрение. КоАП РФ в ч. 1 ст. 28.8 предписывает передавать указанные материалы в трехдневный срок. Однако, в 63% (73 дела) случаев материалы поступили в суд с опозданием.

Подводя итог, отметим, что, во-первых, возбуждение дела об административном правонарушении в области налогов и сборов является первоначальной стадией советующего производства, назначение которой состоит в установлении обстоятельств административного правонарушения, их фиксации и подготовки материалов, необходимых для разрешения дела по существу. Во-вторых, данная стадия состоит из пяти этапов: 1) обнаружение или получение и последующая регистрация информации; 2) предварительная проверка; 3) принятие решения о возбуждении или об отказе в возбуждении дела, прекращение производства по делу до передачи его на рассмотрение и процессуальное оформление принятого решения; 4) процессуальное оформление документов; 5) регистрация и передача дела по подведомственности.

В-третьих, для возбуждения дела необходимо одновременное наличие повода и оснований. В качестве единственного повода для возбуждения дела рассматриваемой категории выступает повод, предусмотренный п. 1 ч. 1 ст. 28.1. КоАП РФ – непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. Основаниями для возбуждения дела являются достаточные данные, указывающие на наличие признаков состава правонарушения. Таковыми, как правило, являются данные, указывающие на нарушение определенных законодательством о налогах и сборах сроков совершения каких-либо действий или предоставления документов, то есть данные об объективной стороне правонарушения.

В-четвертых, в подавляющем большинстве случаев момент возбуждения дела связан с составлением протокола об административном правонарушении. Значительно реже первоначальным процессуальным документом является определение о возбуждении дела и проведении административного расследования или же постановление прокурора.

В-пятых, протокол по делу об административном правонарушении составляется значительно позже, чем выявляется правонарушение. В результате чего необоснованно затягиваются сроки производства. А лицо, в отношении которого составляется протокол, не получает его копии и ему не разъясняются его права и обязанности как участника производства. Также в протоколах нередко отсутствуют ссылки на конкретные нормы НК РФ, которые были нарушены.

В-шестых, в случаях проведения административного расследования его основаниями выступают:

- 1) необходимость получения объяснения лица, в отношении которого ведется производство, а также проведения иных процессуальных действий, требующих значительных затрат времени;
- 2) необходимость обеспечить явку лица, в отношении которого ведется производство по делу, для составления протокола об административном правонарушении;
- 3) необходимость истребования документов, подтверждающих специальный статус лица, привлекаемого к ответственности.

Каких бы то ни было процессуальных действий, направленных на поиск необходимых доказательств и их фиксацию, должностные лица налоговых органов не осуществляют, а значит, цель «административное расследование» не достигается.

Таким образом, на этапе возбуждения дела об административном правонарушении в области налогов и сборов можно отметить низкое качество работы налоговых органов и существенное затягивание сроков производства. Процессуальные действия осуществляются формально, а основные документы составляются с нарушениями норм КоАП РФ, что приводит к нарушениям прав и законных интересов лиц, привлекаемых к ответственности.

Список литературы

1. Бахрах Д. Н. Принуждение и ответственность по административному праву. Екатеринбург: Издательство Уральского института экономики, управления и права, 1999. 94 с.
2. Бахрах Д. Н., Ренов Э. К. Административная ответственность по российскому законодательству. М.: Норма, 120 с.
3. Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. М.: Юридическая литература, 1975. 152 с.
4. Головкин В. В. Административно-юрисдикционная деятельность государственной инспекции безопасности дорожного движения. Омск, 2007. 155 с.
5. Иванова О. А. Административная ответственность участников дорожного движения за правонарушения, совершенные в состоянии опьянения: дисс. ... к.ю.н. Омск, 2004. 182 с.
6. Корнев А. П. Административное право. М.: МЮИ МВД России, 2004. 239 с.
7. Лазарев Б. М. Административная ответственность. М.: Московский рабочий, 1985. 77 с.
8. Малашин Е. В. О санкциях за правонарушения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции // Налоговый вестник. 2000. № 5. С. 23-29.
9. Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1990. 210 с.
10. Попов Л. Л. Административное право. М.: Юрист, 2002. 423 с.
11. Филоненко И. О. Возбуждение и административное расследование милицией дел об административном правонарушении в сфере оборота алкогольной продукции: дисс. ... к.ю.н. Омск, 2003. 221 с.
12. Цуканов Н. Н. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях в деятельности милиции. Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2005. 165 с.
13. Шергин А. Я. Административная юрисдикция. М.: Юридическая литература, 1979. 190 с.
14. Якуба О. М. Административная ответственность. М.: Юридическая литература, 1972. 152 с.

PROBLEMS OF INSTITUTION OF PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE INFRACTIONS IN TAXES-AND-DUTIES SPHERE (BY THE MATERIALS OF OMSK AND NOVOSIBIRSK REGIONS)

Shilekhin Konstantin Evgen'evich

*Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia
Konstantin.shilehin@gmail.com*

The issues connected with the moment of starting proceedings on administrative infractions in taxes-and-duties sphere are considered in the article. The structure of this stage is researched separately. Special attention is paid to the analysis of the formed practice of the institution of the proceeding on administrative infractions of the considered category by the materials of Omsk and Novosibirsk regions revealed by the author. The problems are formulated, with which the law enforcer encounters at this stage of the process. The issues of the administrative investigation of the cases of this category are also touched upon in the article.

Key words and phrases: institution of proceeding on administrative infraction; administrative investigation; proceeding on administrative infractions in taxes-and-duties sphere.