

Шилехин Константин Евгеньевич

ПРОБЛЕМЫ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОБЛАСТИ НАЛОГОВ И СБОРОВ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

В статье рассматриваются вопросы, связанные с особенностями рассмотрения дел об административных правонарушениях в области налогов и сборов. Отдельно изучена структура стадии рассмотрения дела об административном правонарушении. Основное место в статье отводится анализу проблем, с которыми сталкивается правоприменитель в ходе рассмотрения дел об административных правонарушениях в области налогов и сборов. По результатам проведенного анализа формулируются предложения по совершенствованию законодательства в данной области.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2014/6-2/52.html

Источник

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

Тамбов: Грамота, 2014. № 6 (44): в 2-х ч. Ч. II. С. 194-198. ISSN 1997-292X.

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

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2014/6-2/

© 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

УДК 342.951:351.82

Юридические науки

В статье рассматриваются вопросы, связанные с особенностями рассмотрения дел об административных правонарушениях в области налогов и сборов. Отдельно изучена структура стадии рассмотрения дела об административном правонарушении. Основное место в статье отводится анализу проблем, с которыми сталкивается правоприменитель в ходе рассмотрения дел об административных правонарушениях в области налогов и сборов. По результатам проведенного анализа формулируются предложения по совершенствованию законодательства в данной области.

Ключевые слова и фразы: рассмотрение дела об административном правонарушении; производство по делам об административных правонарушениях в области налогов и сборов; подсудность дел об административных правонарушениях.

Шилехин Константин Евгеньевич

Омская академия МВД России

Konstantin.shilehin@gmail.com

ПРОБЛЕМЫ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОБЛАСТИ НАЛОГОВ И СБОРОВ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ[©]

Структура производства по делам об административных правонарушениях в настоящее время является весьма дискуссионным вопросом в административно-правовой науке. Анализ литературы по данной проблематике показывает, что до конца не разрешены вопросы, касающиеся как наименования стадий производства, так и их числа, а так же содержания. В то же время структура рассматриваемого производства, закрепленная, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, подвергается весьма обоснованной критике.

Рассмотрим основные взгляды ученых-юристов на структуру производства по делам об административных правонарушениях.

Обзор точек зрения ученых-юристов на структуру производства по делам об административных правонарушениях

О. М. Якуба, Б. М. Лазарев [14, с. 84; 9, с. 32]	Ф. П. Васильев [2, с. 235]	Б. Р. Зуев [8, с. 96]	Д. Н. Бахрах, Э. К. Ренов [1, с. 254]	И. О. Филоненко [13, с. 124], В. В. Головкин [3, с. 157]
Возбуждение производства	Установление факта административного правонарушения, виновности и личности правонарушителя	Возбуждение дела об административном правонарушении	Возбуждение дела	Возбуждение дела об административном правонарушении
Административное расследование	Составление протокола об административном правонарушении			Административное расследование
Рассмотрение дела	Рассмотрение дела	Рассмотрение дела	Рассмотрение дела	Рассмотрение дела
Обжалование вынесенного решения	Вынесение постановления			
Пересмотр вынесенного решения	Кассационное производство	Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях	Пересмотр постановления	Пересмотр постановления

Как видно из приведенной таблицы различные авторы совершенно по-разному структурируют рассматриваемое производство. Однако единственной стадией, которую выделяют все без исключения, является стадия рассмотрения дела. Это объясняется положениями действующего законодательства и укладывается в существующее представление о том, что все иные стадии являются обеспечивающими и предназначены либо для подготовки к рассмотрению дела, либо связаны с исполнением вынесенного решения, а так же его пересмотром.

Нормативно-правовое регулирование рассматриваемой стадии обладает рядом недостатков, в результате чего как правоприменитель, так и налогоплательщик сталкиваются с определенными проблемами.

Решение этих проблем позволит не только улучшить качество применения законодательства об административной ответственности в области налогов и сборов, но и повысит уровень правовой защищенности лиц, привлекаемых к ответственности.

Структура стадии рассмотрения дела об административном правонарушении не однородна и состоит из ряда этапов.

Первоначальным этапом стадии рассмотрения дела об административном правонарушении является этап подготовки дела к рассмотрению. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [10] разъяснено, что при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении, судья обязан произвести перечисленные в ст. 29.1 КоАП РФ процессуальные действия в целях выполнения предусмотренных ст. 25.1 КоАП РФ задач всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела, разрешения его в соответствии с законом, а также выявления причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

На данном этапе лицо либо коллегиальный орган, рассматривающий дело решает следующие вопросы:

- 1) относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;
- 2) имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;
- 3) правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные КоАП РФ, а также правильно ли оформлены иные материалы дела;
- 4) имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;
- 5) достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;
- 6) имеются ли ходатайства и отводы.

По общему правилу все дела об административных правонарушениях в области налогов и сборов рассматриваются мировыми судьями. Однако в тех случаях, когда по делу осуществлялось административное расследование, оно рассматривается судьей районного суда. Данное правило нередко нарушается. Например, по делу № 5-412/2010 [6], возбужденному 11.11.2009 по признакам состава правонарушения, предусмотренного ст. 15.4 КоАП РФ, осуществлялось административное расследование, что подтверждается соответствующим определением должностного лица налоговых органов. Однако после завершения расследования дело было передано мировому судье Центрального административного округа г. Омска и было им рассмотрено по существу. Аналогичным образом были рассмотрены еще 86 дел об административных правонарушениях (23,9%)¹.

Объясняется это позицией районных судов, основанной на толковании Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Верховный Суд РФ указал, что административное расследование представляет собой комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности.

Таким образом, если в материалах рассматриваемого дела об административных правонарушениях нет подтверждений проведения «реальных действий», а соответствующее определение, по их мнению, таковым не является, то судьи делают вывод об отсутствии административного расследования как такового, что влияет на подсудность дела.

Существенной проблемой, с которой сталкиваются судьи на данном этапе, является ошибка в субъекте ответственности, которую допускают должностные лица налоговых органов. Иными словами к ответственности не всегда привлекается надлежащий субъект. Это связано с тем, что налоговые органы не осуществляют действий, направленных на установление всего круга должностных лиц, которые могут быть привлечены к ответственности за то или иное правонарушение.

Например, по делу № 5-2975/2011 [4] из протокола об административном правонарушении следовало, что руководитель организации нарушил срок представления в налоговый орган декларации по налогу на прибыль за 12 месяцев 2010 года. Предоставлена она была только 4 апреля 2011 г. Так как на досудебных стадиях производства по делу объяснение руководителем получено не было, то его правовой статус подтверждался только выпиской из ЕГРЮЛ. Должностные лица налоговых органов не приняли мер к установлению иных лиц, которые могут быть привлечены к административной ответственности и определению их виновности. В ходе судебного разбирательства судья, направив запрос в организацию о наличии в ее штате бухгалтера, выяснил, что таковой имеется. Так же им были получены следующие документы: копия приказа о приеме на работу главного бухгалтера, копии его трудовой книжки и должностной инструкции, из которых

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.

следовало, что именно он обязан своевременно предоставлять в налоговые органы все необходимые документы, в том числе и декларации по налогам. На основании представленных документов судья сделал вывод о том, что именно главный бухгалтер является лицом, ответственным за своевременность предоставления налоговой декларации. В результате рассмотрения дела было вынесено решение о прекращении производства в связи с отсутствием состава правонарушения в действиях руководителя организации. Подобная невнимательность должностных лиц налоговых органов при собирании доказательств и оформлении материалов дела об административном правонарушении позволяет виновным лицам уклоняться от ответственности.

Таким образом, на этапе подготовки к рассмотрению дела судьи сталкиваются с двумя основными проблемами: 1) нарушение подсудности, когда мировые судьи рассматривают дела, отнесенные к компетенции районных судов и 2) низкое качество материалов дела, что может привести к уклонению от привлечения к ответственности виновного лица.

Следующим этапом рассматриваемой стадии является непосредственное рассмотрение дела, связанное с анализом и оценкой собранных доказательств. Порядок рассмотрения дела подробно регулируется ст. 29.7 КоАП РФ. Отметим основные проблемы, с которыми сталкиваются судьи на данном этапе. Во-первых, до сих пор не разрешена проблема с извещением лица, в отношении которого рассматривается дело, о времени и месте такого рассмотрения. Ст. 25.1 КоАП РФ предусматривает право судей рассматривать дело в отсутствие лица, привлекаемого к ответственности, при наличии данных о его надлежащем извещении о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступили ходатайства. При этом закон не раскрывает, что подразумевается под «надлежащем извещении». Практика показывает, что таковым признается направление судебной повестки по месту регистрации и работы лица, привлекаемого к ответственности.

Очень часто лица, привлекаемые к административной ответственности, не заинтересованы в быстром рассмотрении дела и уклоняются от получения повестки. С целью затягивания процесса правонарушитель нередко отказывается от вручения ему судебного извещения, либо не является в организацию связи за его получением. Кроме того, достаточно распространены ситуации, когда при составлении протокола об административном правонарушении граждан, в отношении которого ведётся производство по делу, называет вымышленный адрес своего места жительства или адрес, по которому он уже не проживает, что фактически приводит к невозможности надлежащего извещения этого лица [12, с 152]. Согласно Постановлению Пленума ВС РФ лицо, в отношении которого ведётся производство по делу, считается извещённым о времени и месте судебного рассмотрения, когда с указанного им места жительства (регистрации) поступило сообщение о том, что оно фактически не проживает по этому адресу [10].

Проведенный анализ материалов дел об административных правонарушениях показал, что в подавляющем большинстве случаев судьи надлежащим образом осуществляли извещение лица, о времени и месте рассмотрения соответствующего дела. Однако в одном случае (0,28%) извещения не было, это является существенным нарушением порядка рассмотрения дела и должно повлечь отмену принятого решения.

Отметим, что даже лицо, надлежаще извещенное о времени и месте рассмотрения дела, редко присутствует в суде. Лишь в 7,5% случаев (27 дел) само лицо, привлекаемое к ответственности, либо его представитель присутствовали на рассмотрении дела.

Ход и результат рассмотрения дела об административном правонарушении в 9,4% случаев (34 дела) фиксировались в протоколе рассмотрения дела. Однако его составление в данном случае не требуется, так как судья единолично рассматривает дело. Практика показывает, что данный документ составляется для фиксации объяснения лица, привлекаемого к ответственности, его заявления и ходатайств, а так же решения принимаемого судьей, в том числе решения об отложении рассмотрения дела в случае неявки лица, привлекаемого к ответственности.

В ходе рассмотрения дела устанавливаются смягчающие и отягчающие вину обстоятельства. Данные обстоятельства перечислены в ст. 4.2 и 4.3 КоАП РФ.

Судьи, как правило, признают смягчающими ответственность обстоятельствами следующие факты:

- 1) совершение административного правонарушения впервые;
- 2) раскаяние лица в совершенном правонарушении и признание им вины;
- 3) наличие на иждивении лица, привлекаемого к ответственности, малолетних детей.

Следует отметить, что хотя судьи и признают наличие данных фактов обстоятельствами смягчающими ответственность, на назначаемый размер наказания они, как правило, не влияют, так как наказание назначается по нижней границе санкции, предусмотренной соответствующей статьей даже в тех случаях, когда каких-либо смягчающих ответственность обстоятельств выявлено не было.

Обстоятельства, отягчающие ответственность, обозначены в ст. 4.3 КоАП РФ, их перечень является закрытым, однако, на практике встречаются случаи, когда он расширяется. Например, по делу № 5-34/2012 [5], возбужденному по ст. 15.6 КоАП РФ, в мотивировочной части постановления судья указал, что принимает во внимание факт проставления документов, необходимых для осуществления налогового контроля со значительным нарушением срока. Документы (бухгалтерская отчетность) были предоставлены с опозданием на два месяца. При этом штраф по данному делу был выше (400 рублей), чем по аналогичным делам, рассмотренным в данном суде. Можно сделать вывод, что хотя данное обстоятельство прямо и не названо как отягчающее ответственность, оно фактически является таковым, так как повлияло на размер наказания. Кроме того судья прямо указал, что учитывает данный факт. Следует отметить, что это не единичный случай, всего было выявлено восемь аналогичных дел.

Завершается стадия рассмотрения дела на этапе вынесения решения и его оглашения. Практика показывает, что основную массу постановлений, составляют постановления о привлечении к ответственности

(94,4% – 340 дел). Основным видом наказания, которое назначается судьями, является штраф. В некоторых случаях, когда это предусматривает санкция соответствующей статьи, применяется предупреждение. В единственном случае судья назначил наказание в виде устного замечания, хотя каких либо выводов о малозначительности совершенно деяния в принятом решении не было.

Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении выносится в случае:

- 1) наличия хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу;
- 2) объявления устного замечания в соответствии с возможностью освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения;
- 3) прекращения производства по делу и передачи материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания в случае, если в действиях (бездействии) содержатся признаки преступления.

В тех случаях, когда рассмотрение дела завершалось принятием решения о прекращении производства, основаниями принятия данного решения выступали:

- 1) истечение срока давности привлечения к административной ответственности;
- 2) отсутствие состава административного правонарушения;
- 3) отсутствие события административного правонарушения.

Рассмотрим их подробнее.

Истечение срока давности привлечения к административной ответственности связано с волокитой, которую допускали налоговые органы на первоначальных стадиях производства. КоАП РФ прямо предписывает составлять протокол об административном правонарушении немедленно после выявления признаков противоправного деяния. На практике этого не происходит, в результате чего может пройти до десяти месяцев с момента выявления правонарушения до момента составления протокола об административном правонарушении. Осложняет ситуацию и то, что налоговые органы затягивают сроки, проводя формальное административное расследование, которое, в некоторых случаях, может продляться. В результате волокиты дело поступает к судье за пределами сроков давности и подлежит прекращению.

Прекращение дела в связи с отсутствием состава правонарушения связано с тем, что к ответственности привлекается ненадлежащий субъект. Причиной этому является то, что налоговые органы не уделяют должного внимания установлению надлежащего должностного лица, которое следует привлекать к ответственности. В частности, в нарушение положений Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [11], на досудебных стадиях производства не осуществляются действия, направленные на разграничение компетенции и ответственности руководителя и главного бухгалтера (бухгалтера) организации.

Отсутствие события административного правонарушения. Прекращение дела на этом основании связано с неверной квалификацией того или иного деяния. Например, дело № 5-801/2013 было возбуждено по ст. 15.6 КоАП РФ. Из протокола об административном правонарушении следовало, что руководитель организации нарушил обязанность, предусмотренную ст. 23 НК, а именно не предоставил расчет авансового платежа по налогу на прибыль организации. В ходе судебного заседания было установлено, что Налоговый кодекс РФ не устанавливает обязанности налогоплательщика предоставлять расчеты авансовых платежей по указанному налогу. В то время как ответственность по ст. 15.6 КоАП РФ наступает только за неисполнение обязанности, прямо предусмотренной НК РФ, а так же если обязанность предоставления соответствующих документов возникала в связи с выставлением налогоплательщику требований в рамках налоговой проверки. Таким образом, бездействие налогоплательщика было ошибочно квалифицировано как административное правонарушение [7]. Следует отметить, что налоговые органы нередко допускают подобные ошибки в квалификации.

Подводя итог, следует отметить, что стадия рассмотрения дела об административном правонарушении является ключевой и самой значимой стадией производства по делам об административных правонарушениях. В юридической литературе теоретическим вопросам ее осуществления посвящено множество работ, однако, в практической деятельности лиц, рассматривающих конкретные дела и выносящих по ним решения, возникают различные проблемы. С одной стороны этому способствует несовершенство законодательства, с другой – недостатки в работе соответствующих органов и должностных лиц на предыдущих стадиях производства.

Чтобы устранить выявленные проблемы необходимо, во-первых, конкретизировать положения ст. 28.7 КоАП РФ дав определение административному расследованию и указав перечень оснований его проведения. Во-вторых, необходимо в ст. 25.1. КоАП РФ разъяснить, что является надлежащим извещением лица о времени и месте рассмотрения дела. В связи с чем, считаем необходимым перенять положительный опыт законодательства о налогах и сборах. А именно признать надлежащим извещением такое извещение, которое: 1) получено лицом, привлекаемым к ответственности, лично под роспись; 2) получено законным представителем лица, привлекаемого к ответственности, лично под роспись; 3) направлено заказным письмом по месту жительства и(или) регистрации лица, привлекаемого к ответственности. Такое письмо следует считать полученным на шестой день с момента отправки. В-третьих, следует повысить качество работы должностных лиц налоговых органов при подготовке материалов дела к рассмотрению. Особое внимание следует обратить на установление надлежащего субъекта ответственности. Для чего, в необходимых случаях, следует использовать меры принуждения, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях, а именно доставление. В связи с чем, считаем необходимым внести в ч. 1 ст. 27.2 КоАП дополнения, предусматривающие право должностных лиц налоговых органов осуществлять доставку в налоговый орган, осуществляющий производство по делу.

Список литературы

1. Бахрах Д. Н., Ренов Э. К. Административная ответственность по российскому законодательству. М.: Норма, 2004. 304 с.
2. Васильев Ф. П. Доказывание по делу об административном правонарушении: дисс. ... д.ю.н. М., 2005. 403 с.
3. Головкин В. В. Административно-юрисдикционная деятельность государственной инспекции безопасности дорожного движения. Омск: Омская академия МВД России, 2007. 208 с.
4. Дело № 5-2975/2011 // Архив мировых судей Советского АО г. Омска.
5. Дело № 5-34/2012 // Архив мировых судей Центрального АО г. Омска.
6. Дело № 5-412/2010 // Архив мировых судей Центрального АО г. Омска.
7. Дело № 5-801/2013 // Архив мировых судей Центрального АО г. Омска.
8. Зуев Б. Р. Возбуждение дела об административном правонарушении: дисс. ... к.ю.н. М., 2004. 187 с.
9. Лазарев Б. М. Административная ответственность. М.: Знание, 1976. 64 с.
10. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 № 5 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.
11. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 октября 2006 г. № 18 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 12.
12. Старовикова И. Д. Административная ответственность за правонарушения в области финансов: дисс. ... к.ю.н. Омск, 2008. 247 с.
13. Филоненко И. О. Возбуждение и административное расследование милицией дел об административном правонарушении в сфере оборота алкогольной продукции: дисс. ... к.ю.н. Омск, 2003. 201 с.
14. Якуба О. М. Административная ответственность. М.: Юридическая литература, 1972. 152 с.

**PROBLEMS UNDER TRIAL OF CASES OF ADMINISTRATIVE VIOLATIONS
IN SPHERE OF TAXES-AND-DUTIES AND WAYS FOR THEIR SOLUTION****Shilekhin Konstantin Evgen'evich***Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia
Konstantin.shilehin@gmail.com*

The article examines the problems connected with the specifics of the trial of the cases of administrative violations in the sphere of taxes-and-duties. The structure of the stages of the trial of the cases of administrative violations is under investigation. Special attention is paid to the analysis of the problems, which the law enforcer comes across during the investigation of the cases of administrative violations in the sphere of taxes-and-duties. On the basis of the findings the author formulates suggestions on the improvement of the legislation in this sphere.

Key words and phrases: trial of case of administrative violation; proceedings on cases of administrative violations in sphere of taxes-and-duties; jurisdiction of cases of administrative violations.

УДК 94:353.2(571.1)

Исторические науки и археология

Рассматривается проблема организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров в 1988-1993 гг. в Кемеровской, Новосибирской и Томской областях. Выявляются основные факторы, оказавшие влияние на формирование новой системы подготовки государственных служащих для региональных органов исполнительной власти. Отмечается, что в исследуемый период деятельность государства по подготовке гражданских служащих не носила системного характера.

Ключевые слова и фразы: органы государственной власти; государственное управление; государственная служба; повышение квалификации; регионы.

Ширко Татьяна Ивановна, к.и.н.*Национальный исследовательский Томский политехнический университет
strelk-s@mail.ru***ОРГАНИЗАЦИЯ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
В РЕГИОНАХ РОССИИ В 1988-1993 ГГ. (НА МАТЕРИАЛАХ КЕМЕРОВСКОЙ,
НОВОСИБИРСКОЙ И ТОМСКОЙ ОБЛАСТЕЙ)[©]**

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 13-11-70001.

Управленческая реформа конца 1980-х – начала 1990-х гг. предъявила новые требования к профессионализму руководящих кадров и обозначила необходимость модернизации сложившейся в СССР единой системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации партийно-советских работников. Одним