МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Оренбургский государственный университет»

В.П. КУЗНЕЦОВ

НАЛОГОВОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Рекомендовано Ученым советом государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Оренбургский государственный университет» в качестве учебного пособия для студентов, обучающихся по программам высшего профессионального образования по специальности «Налоги и налогообложение»

Оренбург 2007

УДК 336.225:342.9 (075.8)
ББК 65.261.41-212.1+67.401я73
К 89

Рецензенты

Кузнецов В.П.
К 89 **Налоговое администрирование в системе административного права: учебное пособие / В.П. Кузнецов. - Оренбург: ГОУ ОГУ, 2007. -306 с.**
ISBN

В пособии рассматриваются административно-правовые аспекты налогового администрирования, осуществляемого в рамках административного процесса (юрисдикционного и процедурного производств).

Вопросы учебной дисциплины налоговое администрирование изложены в пособии с учетом изменений в административном и налоговом законодательстве по состоянию на 1 сентября 2007 года.

Предназначено студентам Оренбургского государственного университета финансово-экономического факультета, обучаемым по специальности 080107 углубленного изучения учебной дисциплины «Налоговое администрирование».

К 0605010204 ББК 65.261.41-212.1+67.401я73

ISBN

© Кузнецов В.П., 2007
© ГОУ ОГУ, 2007

Содержание

Введение…….…. 5
1 Административная власть государственной администрации..... 7
1.1 Формирование и деятельность государственной власти……. 7
1.2 Государственное управление в области налогов……. 19
1.3 Государственное администрирование и налоговая администрация…… 28
1.4 Контрольные вопросы……. 53
1.5 Задачи……... 55
1.6 Тестовые задания……. 58
2 Административное право – публичная отрасль российского права……..……..…… 66
2.1 Понятие, предмет и метод административного права…….. 66
2.2 Административно-правовые формы реализации исполнительной власти……... 79
2.3 Реализация административно-правовых режимов в налоговом администрировании……... 85
2.4 Соотношение административного права с налоговым правом и другими, смежными с ними отраслями права……. 96
2.5 Административная и налоговая ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах……... 110
2.6 Контрольные вопросы……. 123
2.7 Задачи……... 124
2.8 Тестовые задания……. 127
3 Налоговое администрирование…….. 135
3.1 Административно-правовые аспекты налогового администрирования…… 135
3.2 Административный процесс и административные процедуры... 144
3.3 Виды и источники административного процесса…… 150
3.4 Административно-правовой спор……... 154
3.5 Контрольные вопросы……. 164
3.6 Задачи……..... 164
3.7 Тестовые задания……. 167
4 Юрисдикционные производства с участием налоговой администрации…… 174
4.1 Понятие и назначение административной юрисдикции…….. 174
4.2 Производство по делам об административных правонарушениях……. 176

4.3 Дисциплинарное производство…….…….. 186
4.4 Производство по жалобам……... 192
4.5 Соотношение административной юрисдикции налоговой администрации с другими видами юрисдикционной деятельности…. 196
4.6 Контрольные вопросы……. 199
4.7 Задачи…….…... 200
4.8 Тестовые задания……. 204
5 Процедурные производства в рамках налогового администрирования…… 212
5.1 Понятие и назначение административно-процедурного производства……. 212
5.2 Регистрационное производство…….. 214
5.3 Лицензионно-разрешительное производство……... 228
5.4 Производство по принятию правовых актов управления……... 254
5.5 Учетно-отчетное производство в системе налоговых органов… 251
5.6 Производство по организации внутреннего контроля в налоговых органах……. 253
5.7 Производство по отбору и расстановке кадров, прохождению гражданской службы…….. 258
5.8 Делопроизводство……..... 279
5.9 Контрольные вопросы……. 284
5.10 Задачи…….……. 284
5.11 Тестовые задания…….….. 288
6 Литература, рекомендуемая для изучения дисциплины……. 296
Заключение…….. 304

Введение

В существующей концепции административной реформы в Российской Федерации на 2006-2008 годы констатируется: реформирование отечественной системы государственного управления есть одно из необходимых условий экономического развития России.[1]

Одна из первостепенных задач налоговой реформы, считает руководитель Минфина России А. Кудрин, - «сделать взаимодействие между государством и налогоплательщиками четким, комфортным, чтобы не создавать барьеров для работы во всех сферах бизнеса».[2] Решение поставленной задачи находится в компетенции всех трех ветвей государственной власти. Основное бремя нагрузки, конечно же, ложится на практикующих «налоговых администраторов». А «чистота» решения задачи зависит не только от результатов налогового контроля, но и от деятельности налоговой администрации, напрямую не связанной с таковым.

В этой связи мы обращаем внимание на устойчиво существенную роль административного («командного» по сути) права в процессе налогового администрирования, поскольку многие стороны деятельности налоговой администрации регулируются преимущественно нормами этой управленческой отрасли права либо с ее участием.

Деятельность налоговых органов не ограничивается налоговым контролем. Не последнее место в работе налоговой администрации занимают административно-юрисдикционные и административно-процедурные направления деятельности, требующие ввиду недостаточного их освещения в учебном процессе, подробного рассмотрения. Настоящее учебное пособие преследует цель, в какой то мере восполнить данный пробел. Мы попытались доходчиво рассмотреть административно-правовые аспекты налогового администрирования и создать целостное представление об этих направлениях деятельности отечественной налоговой администрации.

«Конечно, прежде чем получить удовольствие от того или иного предмета, - говорил замечательный педагог и режиссер Б.А. Покров-

---

[1] О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собрание законодательства Российской Федерации, 2005. - № 46. - ст. 4720.

[2] Интервью с Министром финансов Российской Федерации А. Кудриным // Консультант, 2004. - № 21. – С. 4.

ский, - надо его изучить. Узнать, изучить – это уже категория сознания, интеллекта».[1]

В предлагаемой читательской аудитории очередной книге из серии «Налоговое администрирование» автор освещает и обсуждает содержание комплексного института налогового администрирования в системе российского административного права.

В теории права системой отрасли права называют строение отрасли права, состоящей из подотраслей, правовых институтов и норм права, действующих в рамках самой отрасли права. Универсальность правового института налогового администрирования, его проникновение во многие отрасли права, определяет различные правовые аспекты (грани) профессионального статуса должностных лиц налоговых органов.

Отдельные параграфы изложены не в обычном стандарте написания учебного пособия. В учебных целях мы решили не комментировать или пересказывать необходимые для изучения положения КоАП РФ, АПК РФ и ГПК РФ, а избирательно, соблюдая разумную меру, ознакомить читателей с самими текстами кодифицированных законов.

В учебном пособии, кроме теоретической направленности, содержится и необходимый практический аспект (в главах 2, 4 и 5 пособия).

Учебное пособие адресовано, в первую очередь, студентам, желающим полнее и всестороннее изучить дисциплину «Налоговое администрирование». Не вызывает никаких сомнений то, что «в условиях рыночной экономики юристы должны хорошо знать экономику, а экономисты право».[2]

---

[1] Покровский, Б.А. Сотворение оперного спектакля: беседы об искусстве оперы / Б.А. Покровский. - М.: Дет. лит., 1985. – С. 14.

[2] Видяпин, В.И. Формирование новой модели правового обучения экономистов / В.И. Видяпин, Т.П. Данько, В.П. Серегин // Законодательство и экономика, 2004. - № 6. - С. 9.

1 Административная власть государственной администрации

1.1 Формирование и деятельность государственной власти

Понятие власти. - Возникновение и назначение власти. - Социальная функция власти. - Элементы властеотношений. - Признаки власти. - Отличие государства от органов управления родовым обществом. - Государственная власть. - Признаки государства, отличающие его от других организаций. - Методы и формы управленческой деятельности государства. – Система и структура органов государственной власти. - Народ – единственный источник власти в Российской Федерации. - Факторы, влияющие на формирование отечественных органов государственной власти. - Назначение и роль налоговых органов в системе публичной власти. - Особенности управления экономической сферой. - Соотношение понятий «государственное управление» и «исполнительная власть». ,

Термин «власть» - собирательный. Юридическими науками он понимается в самом широком смысле, как возможность одного участника правоотношений влиять на поведение другого. В предлагаемом исследовании нас интересует именно этот аспект власти, выражающий **характер отношений внутри общества.**

Любое общество, ввиду его сложной организации, запрограммировано на урегулирование (упорядочение) складывающихся в нем отношений, на поддержание государственной дисциплины. Власть распространяется на все общество. Вне общества не может быть власти в ее социальном понимании. Власть предполагает руководство делами отдельных коллективов или общества в целом посредством воздействия на объекты управления. Налаживание совместной деятельности членов коллектива по реализации целей и задач – вот основное назначение власти. Власть представляет собой **социальную функцию**, выполняющую руководство процессами общественной жизни коллектива для удовлетворения интересов его членов.

Власть – необходимейший атрибут государства, пришедшего на смену первобытно-общинному строю. Разумеется, и в первобытном обществе имелись соответствующие управленческие функции, но они выполнялись без участия «какого-либо особого аппарата насилия или слоя лиц, специально предназначенных для того, чтобы управлять, и в этом смысле власть родового общества сливалась со всем населением».[1]

[1] См.: Энгельс, Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. В связи с исследованиями Л.Г. Моргана / Ф. Энгельс. - М.: Политиздат, 1973. – С. 190-191.

Обязательным условием потребности в управлении изначально послужила необходимость коллективной деятельности людей, нуждающающейся в организационном объединении, регулировании и контроле. Управленческая деятельность, будучи нормативно закрепленной, упорядочивает отношения между членами общества. Именно общественная власть, регулируемая социальными нормами, помогла первобытному человеку избежать массового вымирания, более того, заложила основу для прогресса в развитии человеческой цивилизации.

Обобщенно, **управление – это деятельность организационного содержания**. При этом, нельзя ставить знак равенства между властью как социальной функцией и ее государственными органами, методами ее осуществления. Власть, по мере возникновения, обособляется от общества, так как создаются и действуют особые аппараты властвования, подавления и принуждения (органы государственной власти). Управление становится профессиональным по мере выделения из общества и формирования особой «касты» людей, чьим занятием является исключительно государственное управление. А сами «первичные бюрократы» структурно составили образовавшийся аппарат государства. Отсюда, элементами двуединого содержания властеотношений являются, с одной стороны, **принуждение**, с другой стороны, их волевой характер. Государственная власть – разновидность общественной власти.

Управление всегда своей целью ставит достижение определенного результата, поэтому **результативность** – один из признаков управления. Выполнима, может быть только реальная цель, которая и предопределяет выбор управленческого решения.

Отличие государства от органов управления первобытным обществом заключено в его признаках. М.И. Байтин,[1] Афанасьев В.С., А.Я. Малыгин, Р.С. Мулукаев[2] и другие, традиционно, вслед за Ф. Энгельсом [3] относят к этим признакам, наличие отделенной от общества публичной власти; сбор налогов и иных платежей; расселение людей не по признакам родства, как это было в первобытном обществе, а по территориальному признаку.

А.Б. Венгеров к указанным признакам добавляет «и те, обязательное наличие которых породило дальнейшее развитие государственно-

---

[1] Байтин, М.И. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – С. 46, 38-39, 349.

[2] Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. – С. 36-37.

[3] См.: Энгельс, Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. В связи с исследованиями Л.Г. Моргана / Ф. Энгельс. - М.: Политиздат, 1973. – С. 190-191.

сти»: единый государственный язык для общения, единая оборона и внешняя политика, транспортная, информационная и энергетические системы, а также наличие единых прав и справедливых обязанностей личности, устанавливаемых и охраняемых государством.[1]

Как видно, **власть присуща каждому обществу, но лишь в государственно-организованном обществе она становится государственной властью.** Ее функции действуют через систему государственных органов, однако формы деятельности и применяемые ими методы, различны.

В этой связи назовем общепринятые в юридической науке признаки государства, отличающие его от других организаций, существующих в обществе:

- государство – единственная организация власти в масштабе всей страны;
- в распоряжении государства имеется специальный аппарат принуждения (армия, милиция и др.);
- государству, и только ему, принадлежит право издавать нормативные правовые акты, обязательные для всеобщего исполнения.

Государственное управление имеет государственный характер в силу того, что органы управления действуют от имени государства, обладая для этого достаточными властными полномочиями.

Но, содержание публичной власти, как отмечалось выше, просто невозможно без взносов граждан – налогов и сборов, которые родовое общество не знало. Публичная власть, и государство, которое власть представляет, существуют до тех пор, пока существует, отлажено функционирующая **система налоговых органов**. Именно поэтому, по мнению К.Г. Федорова, сборщики налогов в свое время, наряду с деспотами,[*] военной знатью и верхушкой жрецов, входили в состав господствующего класса рабовладельцев.[2]

Содержание и организация государственной власти напрямую зависит от той или иной формы правления, политико-территориального устройства, государственного режима. Можно не знать имен авторов крылатых фраз: «Народы, что это такое? Я знаю только подданных» - австрийского императора Франца I, или: «Государство – это я» - фран-

---

[1] Венгеров, А.Б. Теория государства и прав: монография, часть II / А.Б. Венгеров. - М.: Юристъ, 1996. – С. 51-52, 57.

[*] Деспотия, т. е. бюрократическая монархия жестко централизованная, с многочисленным аппаратом чиновничества

[2] Федоров, К.Г. История государства и права зарубежных стран: учеб. пособие / К.Г. Федоров. - Л.: Издательство Ленинградского университета, 1977. – С. 11.

цузского короля Людовика XIV Солнце, но форма правления и вид политического режима вполне узнаваемы в приведенных цитатах.[1]

Однако оговоримся, и демократия, конечно, не свободна от недостатков, ее и можно и нужно усовершенствовать. И не только усовершенствовать, но и добиваться реального исполнения органами государственной власти действующих законодательных и иных нормативных правовых актов. Чем больше разрыв между «писаным» и «неписаным» правом (в пользу последнего), тем больше оснований утверждать, что демократическое содержание Конституции – фикция.

Государственное управление осуществляется при помощи **экономических, административных и идеологических методов.** В орбите действия этих методов «работают» множественные частные методы, способы и приемы управления.

Кроме того, деятельность органов государства различается по **правовым и неправовым формам деятельности.** Правовая форма управления выражается в принятии правовых актов управления и издании индивидуальных актов (административных, распорядительных). К неправовым формам реализации исполнительной власти относится осуществление организационных и материально-технических действий.[2]

Органы государственной власти и органы местного самоуправления придают управлению структурность. При структурном управлении «информация (включая <…> управленческие акты) распространяется адресно, по специальной структуре и к выделенному объекту».[3]

В частях 1 и 2 статьи 3 Федеральной Конституции закреплено, что истинным и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления.

Отсюда, следуют два непременных вывода. Первое, каждому гражданину как микроскопической частичке всего народа, принадлежит определенная толика власти, которую он вправе активно использовать в собственных законных интересах. Второе, власть гражданина, по-существу первична по отношению к власти государственного органа

---

[1] Печатается по тексту: Европа романтиков: энциклопедия серии «Открытие мира юношеством» / Директор издания Пьер Маршан, - т 12. - М.: «ТЕРРА – TERRA», 1977. – С. 1094.

[2] Овсянко, Д.М. Административное право: учеб. пособие / Д.М. Овсянко. – 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2000. – С. - 131-134.

[3] Чиркин, В.Е. Государственное и муниципальное управление: учебник / В.Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2004. – С. 18.

либо органа местного самоуправления. **Названные органы и их должностные лица должны обеспечивать неприкосновенность прав и законных интересов налогоплательщиков, представляющих собой (в совокупности) народ, то есть первоисточник власти.**

Система органов государственной власти определяется, прежде всего, формами ее деятельности. Исходя из этого, различают законодательные (представительные) органы власти, органы исполнительной и судебной власти. Федеральной Конституцией установлено: государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения ветвей власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст.10). Каждой ветви власти присущ соответствующий вид государственного управления.

Верховенство законодательной власти не означает всевышность законодательных органов. Впрочем, наиболее распространенную в российской юридической науке, точку зрения о верховенстве законодательной власти, разделяют не все юристы-конституционалисты.

Так, С.А. Авакьян,[1] Г.Н. Чеботарев[2] считают, что практическая реализация принципа разделения властей в правововом государстве показывает несостоятельность законодательных (представительных) органов обладать верховенством.

В связи с этим А.А. Мишин[3] рассматривает правительство как самый мощный орган власти в государстве.

Но вернемся к системе отечественных органов государственной власти, на формирование которых оказывает влияние также и федеративное устройство России. По территориальному масштабу деятельности различают федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Органы местного самоуправления, согласно положениям статьи 12 Конституции РФ, являясь самостоятельными в пределах своих полномочий, не входят в систему органов государственной власти

Конституционная система органов государственной власти обозначена в статье 11 Конституции РФ, в соответствии с которой государственную власть в Российской Федерации осуществляют: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и

---

[1] Авакьян, С.А. Конституционное право: энциклопедический словарь / под ред. С.А. Авакьяна. - М.: НОРМА-ИНФРА, 2000. – С. 497-498.

[2] Чеботарев, Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации / Г.Н. Чеботарев. - Тюмень: Изд-во Тюменского государственного университета, 1977.- С. 82.

[3] Мишин, А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А.А. Мишин - изд. 5-е, перераб. и доп. - М.: Белые альвы, 1996. – С. 219, 221.

Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

Указанная статья неразрывно связана по своему содержанию со статьями 10 и 12 Конституции РФ, в соответствие с которыми:

- государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную, судебную;

- государственная власть в субъектах Российской Федерации осуществляется образуемыми ими органами государственной власти.

Перечень федеральных органов государственной власти, осуществляющих государственную власть в пределах территории Российской Федерации, является исчерпывающим. Расширение этого перечня возможно лишь в случае изменения главы 1 («Основы конституционного строя») Федеральной Конституции с соблюдением ее статей 16 и 136.

Перечень органов государственной власти субъектов Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (часть 1 статьи 77 Конституции РФ).

На вершине государственной власти находится **Президент РФ** – он глава государства и прямо не входит не в одну из ветвей государственной власти, следуя принципу разделения властей.

В целях обеспечения контроля за Федеральным Правительством Президент РФ наделен правом:

- назначения с согласия Государственной Думы Председателя федерального Правительства;

- принятия решения об отставке федерального Правительства;

- назначения (по предложению Председателя федерального Правительства) на должность и освобождения от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров.

Названные, и другие полномочия Президента РФ, закрепленные в статьях 83 и 84 и других статьях главы 4 Конституции РФ, достаточны для решения им вопросов государственного управления, дают ему полноту маневра во взаимоотношениях со всеми тремя ветвями государственной власти.

Кроме основополагающих полномочий, закрепленных в названных статьях Конституции, применительно к вопросам внутреннего государственного управления Президент РФ:

- обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (часть 2 статьи 80 Конституции);

- в соответствии с федеральной Конституцией и федеральными законами определяет основные направления внутренней политики государства (часть 3 статьи 80 Конституции);

- может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Федерации (часть 1 статьи 85 Конституции);

- вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации, в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина, до решения этого вопроса соответствующим судом (часть 2 статьи 85 Конституции);

- издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории России (часть 2 статьи 90 Конституции).

Практика издания указов ведется с учетом требований части 3 статьи 90 Конституции РФ, в соответствии с которой указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

Обратив внимание на право Президента РФ назначать референдум в порядке, установленном Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации»[1] от 09.03.2004 № 18, заметим, что пункт 7 статьи 5 этого закона запрещает выносить на референдум вопросы введения, изменения и отмены федеральных налогов и сборов, а также освобождения от их уплаты.

Контроль за деятельностью органов исполнительной власти Президент РФ может осуществлять как лично (например, председательствуя на заседаниях Правительства РФ, руководя отдельными федеральными службами и иными органами, подчиненными ему непосредственно); так и через президентские структуры, в первую очередь, Администрацию Президента РФ, обеспечивающую систематический контроль деятельности государственных органов исполнительной власти. Не последнее место в содействии Президенту РФ в реализации его конституционных полномочий принадлежит его полномочным представителям в регионах (федеральных округах).

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 2004. - № 27, ст. 2710.

Система органов **законодательной власти** состоит из федеральных законодательных органов и органов, осуществляющих законодательную власть в субъектах Федерации.*

Федеральное Собрание - двухпалатное: Совет Федерации и Государственная Дума. Палаты структурно состоят из комитетов и комиссий. Для контроля за исполнением федерального бюджета Федеральное Собрание образует Счетную палату. Предметы ведения Совета Федерации и Государственной Думы определены соответственно в статьях 102 и 103 Конституции РФ. Органы законодательной власти субъектов Российской Федерации занимаются законотворческой работой на местах в пределах своих административно – территориальных образований. Классификация органов законодательной власти различается по территориальному масштабу деятельности, организационно – правовым формам и объему компетенции.

Специфика **судебной власти** состоит в том, что в ее компетенции находится рассмотрение и разрешение споров о праве. Эта специфика выражается в осуществлении правоприменительной практики; в разрешении спорных вопросов, связанных с процессами толкования Конституции РФ. Существенная особенность судебной власти, определяющая ее справедливость, заключается в особой процедуре (методах) ее осуществления.

Положения части 1 статьи 11 и части 3 статьи 118 Конституции РФ не конкретизируют понятие «суды Российской Федерации». В них содержится только ссылка на то, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, **административного** и уголовного судопроизводства. Разъяснение дано в статье 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ (по состоянию на 05.04.2005).[1] Согласно указанной правовой нормы, в Российской Федерации действуют федеральные суды: Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции и арбитражные суды**.** К судам субъектов Российской Федерации, относятся конституционные (уставные) суды и мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

---

* Употребляемые в литературе термины «законодательные органы» и «законодатель» различаются меж собой. Вопрос о том кто такой просто «законодатель», не такой уж простой. См.: Быдлински, Франц Основные положения учения о юридическом методе / Франц Быдлински // Вестник гражданского права, 2006. - № 1. – (т. 6). Он обосновывает необходимость того, что «под «законодателем» разумнее всего понимать краткое обозначение всех неформально или формально принимающих участие в соответствующем акте законотворчества реальных людей» С. 212.

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 1997. - № 1. - ст.1. (Здесь и далее, мы указываем источник первой публикации).

Структура судебных органов Российской Федерации определяется полномочиями и процессуальным порядком их деятельности.

Деятельность **исполнительной власти** базируется на крупномасштабных людских, материальных, финансовых и других ресурсах. В отличие от других ветвей власти, исполнительной власти характерно обязательное ведомственное подчинение «по вертикали». Исполнительная власть опирается на «силовой» аппарат (армию, органы государственной безопасности, милицию, тюрьмы). В ее «обойме» находятся контрольно-надзорные государственные структуры (таможенные органы, налоговые органы и др.).

В обобщенном виде задача администрации заключается в исполнении решений субъектов законодательной власти. Надлежаще организованное, с соблюдением требований законности, выполнение функции управления (управления в области налогов, в частности) в сложных реалиях современного общества приобретает первостепенное значение. Однако, наряду с кадровой проблемой, справедливо отмечает С.Г. Пепеляев, «государство почувствовало вкус к решению налоговых проблем при помощи налоговых инспекций».[1]

Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет **Правительство Российской Федерации** (глава 6, статьи 110-117 Конституции РФ) на основе трехуровневой структуры управления: федеральные министерства – федеральные службы – федеральные агентства (службы и агентства, находятся в ведении федеральных министерств, но есть исключения). Под структурой федеральных органов исполнительной власти принято понимать их состав и деление по основным направлениям деятельности и организационно-правовым формам.

Федеральные министерства - федеральные органы исполнительной власти, они определяют государственную политику в своей области, готовят проекты законов, занимаются координацией и контролем за деятельностью, находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ федеральный министр.

Федеральные службы, будучи органом исполнительной власти, наделены функциями контроля и надзора в установленной сфере деятельности, а также некоторыми специальными функциями в отдельных областях служебной деятельности.

---

[1] Пепеляев, С.Г. Актуальные проблемы налогового администрирования / С.Г. Пепеляев // Налоги и налогообложение, 2005. - декабрь. - С. 12.

Федеральные агентства – как орган исполнительной власти осуществляют в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, кроме функций по контролю и надзору; а также ведут реестры, регистры и кадастры.

Из статуса федеральных агентств видно, что компетенция органов исполнительной власти не исчерпывается «властными» функциями. Сегодня в разных отраслях управления большое значение придается оказанию услуг (см. статьи 8, 74 Конституции РФ), как виду материальной деятельности. Услуги, не зависимо от того, публичные они (государственные, муниципальные, социальные и пр.) либо только государственные, в соответствии со статьями 128, 129 ГК РФ являются объектом гражданских прав. Оказание государственных услуг – часть компетенции органов исполнительной власти, подчеркивающая демократический базис управления.

Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий имеют на местах свои **территориальные органы**.

Согласно части 1 статьи 77 Конституции РФ субъекты Российской Федерации, сообразуясь с основами федерального конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти и, на их основе, самостоятельно определяют систему органов государственной власти, их структуру, полномочия, процедуру формирования и наименование.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Классификация, а, следовательно, и структура органов исполнительной власти, различается по масштабу деятельности на территории федеративного государства, по организационно – правовым формам, объему и характеру управленческой деятельности. Сознательные и целенаправленные действия по руководству социальной жизнью объектов управления складываются из выработки и принятия решений; их практического осуществления через организацию управления; учета, а также контроля и надзора.

В системе органов исполнительной власти важная роль в выполнении государственных функций принадлежит **Министерству финансов Российской Федерации** (Минфину России) и находящейся в его ведении **Федеральной налоговой службе** (ФНС России). Федеральная налоговая служба и ее территориальные налоговые органы самостоя-

тельно осуществляют государственную власть в установленной сфере деятельности, связанной преимущественно с налогообложением (налоговым контролем).

Следуя конституционному принципу разделения властей, законодательные (представительные) органы власти определяют правила поведения, в области учета и взимания налогов. Органы правосудия (судебная власть) осуществляют судебный контроль за работой налоговых органов, оказывают существенное влияние на правоприменительную практику налоговой администрации, поддерживая ее в русле законности.

Поддержка и защита государством экономических и, связанных с ними иных прав и свобод граждан, предусмотрена в статьях 8, 24, 33-36, 46, 47 пункт 1, 48 пункт 1, 51, 53-55, 74, 75, 76 подпункты 5 и 6, 114 часть 1 подпункт «е», 120 Конституции РФ. Положения этих и других конституционных норм (статьи 15, 57, 71 пункты «е», «ж», «з», «к», 72, 90, 104, 106) оказывают существенное влияние на регулирование отношений в области налогового администрирования.

Среди экономических прав граждан, одобряемых и поддерживаемых федеральной Конституцией, особо отметим право на экономическую деятельность (статья 34), право частной собственности (статьи 8,9,35). Именно действия граждан - должностных лиц, определяют и направляют деятельность юридических лиц (см. статью 53 ГК РФ).

Закон не в состоянии, да и не должен, предусматривать все локальные ситуации, возникающие в практической деятельности участников экономических правоотношений - хозяйствующих субъектов. Государство, имея в своем распоряжении мощный аппарат принуждения (в области налогов и сборов, например, Федеральную налоговую службу, Федеральную таможенную службу, Департамент экономической безопасности МВД России, Федеральную службу судебных приставом и др.), обязано лишь создавать условия для максимально возможной реализации гражданами своих экономических прав.

Пределы вторжения государства в вопросы управления экономикой ограничиваются установлением общих правил поведения, универсальность которых состоит в возможности их применения к чрезвычайно широкому спектру многообразных ситуаций. Экономическая деятельность вполне поддается регулированию нормами права и осуществляется по определенным, юридически закрепленным, общеобязательным правилам поведения. Для обеспечения требований норм права государственной администрацией составляются индивидуальные акты

применения норм права, выражающие властное требование органа, их составившего, например, протокол об административном нарушении законодательства в области налогов и сборов.

Регулирование отношений в сфере экономики различается в зависимости от того, что взято за основу: **дозволение, запрет, обязывание или рекомендация.**

К формам государственного регулирования экономики относятся законные и иные нормативно-правовые акты, судебные акты. Используя указанные средства в сфере управления экономикой, государство решает задачи пополнения государственного бюджета, финансирования особо значимых государственных программ, национальных проектов, содержания государственного аппарата, признания и поддержания приоритетных направлений экономики, перемещения капитала из одной – в другую экономическую сферу и т.д. В ходе государственного регулирования применяются экономические инструменты воздействия, к которым относятся **налоги и сборы,** гарантии, кредиты, дотации, различные тарифы и **пошлины** и др.

К основным направлениям управленческой деятельности органов исполнительной власти традиционно относят управление:

а) в сфере экономики;

б) в социально-культурной сфере;

в) в административно-политической сфере.[1]

Подытоживая сказанное в параграфе 1.1, обратим внимании на то, что функция государственного управления не принадлежит исключительно исполнительному аппарату государства. **Государственное управление** представляет собой вид государственной деятельности, осуществляемый на основе и во исполнение конституции и иных законов, органами законодательной, исполнительной и судебной власти в целях решения задач, поставленных перед государством. Государственное управление наполнено управляющим воздействием и исполнительством.

Исполнение же означает непосредственную государственно-управленческую деятельность, регулирующую общественные отношения в сфере исполнительной власти.

Как говаривал И.А. Крылов:

«Как ни приманчива свобода,
Но для народа

[1] Овсянко, Д.М. Административное право: учеб. пособие / Д.М. Овсянко. - 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – С. 219-221.

Не меньше гибельна она,
Когда разумная ей мера не дана».
(из басни «Конь и всадник»).[1]

Появление термина «исполнительная власть» связано с принятием Конституции РФ 1993 года. В ее статье 70 установлено: в пределах ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в России.

Государственное управление в области налогов и сборов – это разновидность государственного и муниципального управления, участвуют в котором органы государственной власти (федерального и регионального уровней) и органы местного самоуправления (их должностные лица).

Налоговое администрирование (в узком смысле), - это повседневная организованная деятельность по обеспечению поступления налогов (сборов) в бюджеты всех уровней, осуществляемая налоговыми органами и их должностными лицами.[*]

1.2 Государственное управление в области налогов

Административные функции государственных органов власти. – Компетенция законодательных органов власти. – Компетенция органов исполнительной власти. – Компетенция органов судебной власти. – Административные суды и административная юрисдикция. – Прокурорский надзор.

Итак, термин «государственное управление» выражает более емкое понятие, нежели термин «исполнительная власть». Законодательные и судебные органы власти выполняют лишь некоторые управленческие (административные) функции, в отличие от органов исполнительной власти, для которых это основная функция. Отсюда, объем, содержание и функции государственно-управленческих (административных) полномочий государственных органов власти, различен.

Если органы исполнительной власти реализуют функции организационно-управленческого и исполнительно-распорядительного харак-

---

[1] Крылов, И.А. Басни: сборник / И.А. Крылов. - М.: Худож. лит, 1983. – С. 126.

[*] Понятие и содержание административно-правововых аспектов налогового администрирования раскрываются в главе 3 учебного пособия.

тера, то органы законодательной власти – законодательную функцию (подготовка и принятие законов) и дополнительно – контрольную (за деятельностью органов исполнительной власти).

Главной функцией судов является отправление правосудия. Но, осуществляя правосудие при рассмотрении конкретных дел, арбитражные суды, федеральные суды общей юрисдикции и мировые судьи, тем самым одновременно контролируют деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц, соответствие законам принимаемых ими нормативных правовых актов, правомерность издания индивидуальных ненормативных актов.

Кроме этого к дополнительной (административной) функции всех органов судебной власти относится внутреннее управление, оно заключается в организации и обеспечении аппаратом суда, председателем суда надлежащего функционирования судов.

Федеральные законодательные (представительные) органы наделены всеми необходимыми полномочиями по государственному управлению в сфере экономики и, в том числе по реализации нормотворческой деятельности в области налогового и административного законодательства. Совет Федерации, депутаты Государственной Думы обладают правом законодательной инициативы по вопросам их ведения. Государственная Дума принимает федеральные законы с одобрения Совета Федерации. Процедура принятия федеральных законов описана в статьях 105, 107 Конституции РФ.

Применительно к сфере управления экономикой обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии (статья 106 Конституции РФ).

Административное и административно-процессуальное законодательство, а также установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (подпункты «к», «и» пункт 1 статьи 72 Конституции РФ).

Законодательные органы субъектов Российской Федерации по вопросам совместного с Федерацией ведения, самостоятельны в принятии решений в пределах своей компетенции, закрепленной, напомним, в пунктах «и», «к» статьи 72 Конституции РФ. В отношении вопросов, не относящихся к предмету ведения Российской Федерации и к ее пол-

номочиям по предметам совместного ведения с субъектами Федерации, последние обладают всей полнотой государственной власти (статья 73 Конституции РФ). Вне пределов самостоятельного ведения Российской Федерации и совместного ведения со своими субъектами, - последние осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. В случае возникновения противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Федерации, по вопросам, находящимся вне пределов ведения России и совместного с ее субъектами ведения, действует нормативный правовой акт субъекта Федерации (см. части 4 и 6 статьи 76 Конституции РФ).

Законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Предмет ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях обстоятельно детализирован в статье 1.3 КоАП РФ.

Федеральные законы и принимаемые, согласованные с ними нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации (статья 71 Конституции РФ) или совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72 Конституции РФ) должны быть скоординированы между собой, содержать единообразные решения на территории всей Федерации. Это необходимо для соблюдения общегосударственных интересов.

В целях государственного управления в области налогов (сборов), в ведении Российской Федерации находятся федеральный бюджет, сами федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития (пункт «з» статья 71 Конституции РФ). Согласно части 3 статьи 75 Конституции РФ, система налогов, взимаемых в федеральный бюджет и общие принципы налогообложения в Российской Федерации, устанавливаются Федеральным законом.

Положения пункта 2 статьи 45 Конституции РФ о том, что «каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом», распространяются и на граждан и на организации. Имея общий характер, конституционные правовые нормы, обращены к участникам налогово-правовых и административно-правовых отношений (с обязательным участием налоговых органов).

Эти общественные отношения регулируются нормами налогового, административного и других смежных с ними отраслей права, обретают конкретику и выражают специфику в законодательстве о налогах и сборах и административном законодательстве в области налогов и сборов.

В целях контроля за исполнением российского законодательства органами исполнительной власти Совет Федерации и Государственная Дума, в соответствии с пунктом 3 статьи 101 Конституции РФ, вправе провести парламентские слушания. С этой же целью к ведению Государственной Думы отнесено решение вопроса о доверии Правительству РФ (пункт «б» часть 1 статья 103 Конституции РФ).

Федеральные органы исполнительной власти уполномочены осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию общественных отношений. Правительство РФ, в пределах своей компетенции, издает нормативные правовые акты, которые, преимущественно регулируя иные общественные отношения (административно-правовые), в некоторой степени касаются вопросов управления в области налогов и сборов.

Минфин России, являясь органом специальной компетенции, вправе издавать административные правовые акты, обязательные для исполнения налоговыми органами, если их издание прямо предусмотрено административным законодательством. Например, Приказы Минфина России «Об утверждении Положений о территориальных органах Федеральной налоговой службы»[1] от 09.08.2005 № 101н или «О создании межведомственной комиссии по координации взаимодействия Минфина России и ФНС России в налоговой сфере»[2] от 09.08.2005 № 102н. Такие акты не могут изменять либо дополнять административное законодательство.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе принимать свои нормативные акты, не противоречащие федеральным законам. Взаимоотношения органов власти и граждан на уровне республик (в составе России) регламентирует региональная Конституция, на уровне иных субъектов Российской Федерации – Устав.

Руководители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, где сформированы Правительства, осуществляя свои служебные полномочия, федерального значения, вправе принимать по-

[1] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2005.-№ 38.
[2] Документы и комментарии, 2005. - № 18.

становления. Министерства регионального правительства правомочны, издавать приказы и иные акты управления.

Проведение юридической экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, постановлением Правительства РФ «О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации» от 03.06.1995 № 550 (по состоянию на 29.11.2000 г.) возложено на Минюст России.[1]

Компетенция и содержание деятельности **Конституционного Суда Российской Федерации** (КС РФ) сформулированы в частях 2-5, 7 статьи 125 Федеральной Конституции и в статье 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21.07.1994 г. № 1 (по состоянию на 05.04.2005 г.).[2] Не являясь органом правосудия по конкретным гражданским или уголовным делам, Конституционный Суд РФ реализует принципиально другую функцию – **функцию конституционного контроля** (не только в отношении органов законодательной власти), но и за деятельностью органов исполнительной, муниципальной власти (их должностных лиц).

КС РФ разрешает[*] дела о соответствии Конституции Российской Федерации - федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ. Разрешает споры по жалобам на нарушения конституционных прав и свобод граждан. По запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Решения КС РФ обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений (статья 6 ФКЗ).

Это означает, что акты либо их отдельные положения, признанные не соответствующими Федеральной Конституции, утрачивают юридическую силу и не могут применяться в дальнейшем. Юридическая сила постановления Конституционного Суда РФ о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием этого же акта (часть 2 статьи 79 ФКЗ). То есть, если административно-правовой акт, применяемый налоговой администрацией, противоречит конститу-

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 1995. - № 24. - ст. 2281.

[2] Собрание законодательства Российской Федерации, 1994. - № 13, ст. 1447.

[*] Здесь мы называем лишь те полномочия КС РФ, которые связаны с темой учебного пособия.

ционным принципам построения административного законодательства, в этом случае Конституционный Суд РФ объявляет такой акт не соответствующим Федеральной Конституции.

Признание нормативного акта либо отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ служит основанием отмены в принятом порядке положений других нормативных актов, основанных на нормативном акте или договоре, признанном неконституционным либо воспроизводящих его или содержащих такие же положения, которые были ранее признаны неконституционными (часть 2 статьи 87 № 1-ФКЗ). В случае если КС РФ признает издание акта не входящим в компетенцию издавшего его органа государственной власти, акт утрачивает силу со дня, указанного в решении (часть 2 статьи 95 ФКЗ).

Возможность создания субъектами Российской Федерации **Конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации** предусмотрена статьей 17 Федерального конституционного закона о судебной системе Российской Федерации.

Образование и упразднение этих судебных органов находится в компетенции законодательных органов субъектов Российской Федерации. Предмет деятельности судов этой категории включает в себя рассмотрение вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственного власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации Конституции (Уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования Конституции (Устава) субъекта Российской Федерации.

Отнесенные к его компетенции вопросы конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации рассматривает в порядке, установленном законом этого субъекта Федерации. Решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не подлежит пересмотру другим судом.

Арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 27 АПК РФ). К компетенции арбитражных судов относится рассмотрение всех хозяйственных споров и в этом проявляется один из его организационных принципов: осуществление правосудия в сфере хозяйственных споров исключительно судом.

Дела об оспаривании федеральных подзаконных нормативных правовых актов о налогах и сборах подлежат рассмотрению в первой инстанции Высшим Арбитражным Судом РФ.

Производство по делам об оспаривании нормативных актов подлежит возбуждению по заявлениям заинтересованных лиц, в случае, если их рассмотрение согласно федеральному закону относится к компетенции арбитражных судов (статья 191 АПК РФ). Подзаконный нормативный правовой акт о налогах и сборах, отдельные его положения, признанные решением арбитражного суда недействующими, с момента вступления его в законную силу не подлежат применению и должны быть приведены органом или лицом, его принявшим в соответствие с федеральным законодательством.

Дела об оспаривании ненормативных правовых актов налоговых органов (например, протоколов об административном правонарушении в области налогов и сборов и пр.) рассматриваются в первой инстанции арбитражными судами субъектов Российской Федерации. Обращение заинтересованных лиц в арбитражный суд по делам, возникающим из административных (публичных) правоотношений, осуществляется в форме подачи заявления.

Суды общей юрисдикции. Подведомственность гражданских дел судам общей юрисдикции установлена статьей 32 ГПК РФ, подсудность – статьями 24 – 27 этого Кодекса. Суды общей юрисдикции рассматривают и разрешают дела, отнесенные к их компетенции, за исключением экономических споров и других дел, подведомственных арбитражным судам.

Мировые судьи в пределах своей компетенции рассматривают гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции.

Среди административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти (глава 17 КоАП РФ), сформулированы юридические составы правонарушений, посягающих на нормальную деятельность судов. Административно наказуемы следующие противоправные деяния (действия, бездействие):

1) неисполнение распоряжения судьи или судебного пристава (статья 17.3 КоАП РФ);

2) непринятие мер по частному определению суда или по представлению судьи (статья 17.4 КоАП РФ);

3) воспрепятствование явке в суд народного или присяжного заседателя (статья 17.5 КоАП РФ);

4) непредставление информации для составления списка присяжных заседателей (статья 17.6 КоАП РФ).

Объектом административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.24 КоАП РФ (невыполнение лицом, освобожденным из мест отбывания лишения свободы, обязанностей, установленных в отношении его судом в соответствии с федеральным законом), является нарушение порядка управления.

Отдельно действующего **административного судопроизводства,** предусмотренного статьей 118 Конституции РФ, как самостоятельной формы правосудия, до настоящего времени в России не существует. Нормы, регулирующие административно-правовые споры, находятся в различных отраслях законодательства, что создает определенные трудности в их применении и обеспечении единой правовой политики государства.

Среди юристов-административистов нет единого мнения по поводу необходимости создания административных судов. К примеру, Д.Н. Бахрах относится к подобной идее отрицательно. Он полагает, что административная юстиция есть разновидность гражданского судопроизводства, а отсюда, по его мнению, только уголовный процесс и гражданский процесс могут рассматриваться в качестве самостоятельных отраслей современного российского права.[1]

В.Д. Сорокин,[2] напротив, считает, что не только гражданско-процессуальное и уголовно-процессуальное право претендуют на статус самостоятельных отраслей права, но и административно-процессуальное право.

Прокуратура Российской Федерации – государственный орган прокурорского (общего) надзора, не входящий ни в одну из ветвей государственной власти. Надзорная деятельность органов прокуратуры, ее статус урегулированы Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 г. № 2202-1 (по состоянию на 04.11.2005).[3]

Принципиальное отличие прокурорского надзора от других видов государственного контроля и надзора определяется тем, что этот вид надзора осуществляется за соблюдением и исполнением законодательства:

---

[1] Бахрах, Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство / Д.Н. Бахрах // Журнал российского права, 2000. - № 9. – С. 9-15.

[2] Сорокин, В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс / В.Д. Сорокин // Правоведение, 2000. - № 4. – С. 45.

[3] Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1992. - № 45. - ст. 2542.

а) исключительным большинством должностных лиц и государственных органов (все они перечислены в части 2 статьи 1 Закона № 2202-1);

б) руководителями и органами управления коммерческих и некоммерческих организаций; гражданами (лишь суды не входят в круг объектов прокурорского надзора).

Прокуроры (их заместители) соответствующих уровней, имеют право присутствовать соответственно на заседаниях палат Федерального Собрания РФ, их комитетов и комиссий, Правительства РФ, законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

При установлении необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов прокурор вправе вносить в законодательные органы и органы, наделенные правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней, предложения, направленные на изменения, дополнения, отмену либо принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Прокуроры в соответствии с российским процессуальным законодательством: участвуют в рассмотрении дел судами на территории Российской Федерации; опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

Применяемые методы прокурорского реагирования на выявленные факты нарушений закона заключаются:

а) в принесении **протеста**;

б) во внесении **представления**;

в) в вынесении **постановления** (о возбуждении производства об административном правонарушении или о возбуждении уголовного дела);

г) в объявлении **предостережения** о недопустимости нарушения закона (статьи 23- 25.1 того же Закона).

Прокурор в соответствии со статьей 52 АПК РФ, вправе обратиться в арбитражный суд с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, образующих законодательство о налогах и сборах, а также индивидуальных ненормативных правовых актов налоговых органов.

Обратившись в арбитражный суд, прокурор пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности истца.

Обязанности, возложенные на налоговые органы, являются предметом прокурорского надзора и реагирования на выявленные в их дея-

тельности правонарушения. Эти обязанности указаны в соответствующих законах, регулирующих административно-правовые отношения с участием налоговой администрации. Например, федеральным законом «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» от 22.05.2003 г. № 54-ФЗ[1], расписаны (в статье 7) обязанности налоговых органов по контролю за применением контрольно-кассовой техники.

Невыполнение гражданами и должностными лицами законных требований прокурора, вытекающих из его полномочий, административно наказуемо, ответственность за это предусмотрена статьей 17.7 КоАП РФ.

1.3 Государственное администрирование и налоговая администрация

Десятинная числительная система управления Древнерусского государства. – Элементы коллегиального управления. - Замена системы кормления органов управления на казенное жалованье. – Переход на централизованное государственное управление. - Появление чиновничества как профессиональной кадровой категории. – Краткая история российской налоговой администрации. - Государственное администрирование. – Государственная администрация. – Налоговая администрация. – Система налоговой администрации. – Админстративно-процедурные и административно-юрисдикционные полномочия ФНС России.[*]

Изначально в Древнерусском государстве применялась десятинная числительная система управления (десятские, сотские, тысяцкие и, князь – глава государства). У князя же были сосредоточены и три ключевые функции, что подтверждается летописно-историческими документами, например, «Русской Правдой» и другими:

а) законодательная функция;

б) военная функция (защита государственных границ и управление дружиной);

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 2003. - № 21. - ст. 1957.

[*] В основу данного параграфа положен раздел 1 ранее изданной нами книги. См.: Кузнецов, В.П. Правовые основы деятельности налоговых органов: учеб. пособие / Оренбург: ГОУ ВПО ОГУ, 2003. – С. 8-23. Раздел значительно переработан и дополнен.

в) судебно-административная функция (отправление правосудия, привлечение к ответственности и наложение наказания, в т. ч. взимание штрафа), установление «погостов и дани».

Древней Руси не было чуждо использование элементов коллегиального управления (Совет княжеский, позднее Боярская Дума; Вечевые народные собрания в Великом Новгороде, Пскове). Но правовой статус указанных органов управления нормативно не был закреплен, они существовали исключительно в силу обычая (мало распространенного). Их влияние на решения, принимаемые князем, определялось конкретной внутриполитической ситуацией (силой или слабостью власти князя).

После 1054 года было положено начало «удельному периоду» государства и соответственно удельной системе управления. Возникновение «удельного периода» связано с посмертным завещанием Великого князя Ярослава Мудрого о разделе русской земли между его сыновьями, что вызвало последующий рост числа поделенных земель. В управлении выстраивается **дворцово-вотчинная система**, включающая в себя двуединую функцию управления великокняжеским дворцом и функцию государственного управления.

В раннефеодальной монархии жизнедеятельность отечественной администрации местных органов управления поддерживалась через систему кормлений (сборов с местного населения). Служилые дворяне «получали часть военной добычи, да кое-какие подарки от князя, в основном же должны были жить и снаряжаться на доходы от своей вотчины, а если таковой не имели», - добавляет М.Д. Каратеев, - то «с того поместья, которое князь им давал за службу…».[1]

Ограничение и последующая замена системы кормлений происходит в середине XVI в. А.В. Терещенко, ссылаясь на источники конца XVI в., показывает, что представители дворцово-вотчинной системы управления, состоящие на государевой службе получали содержание со двора: «… члены Думы получали 500-1200 рублей <…> Окольничие получали 200-400 рублей и земли на посев хлеба 1000-2000 четвертей; думные дьяки 100-200 рублей и земли 800-1200 четвертей; московские дворяне 20-100 рублей и земли 300-1000 четвертей; выборные дворяне 8-15 рублей и земли до 500 четвертей. Жалованье выдавалось ежегодное, но земли назначались им в потомство, с тем, что они обязаны были выставлять по первому требованию с каждых ста четвертей по 2 чело-

[1] Каратеев, М. Русь и Орда: историческая эпопея / М. Каратеев. – 1-ый т. - М.: Новая книга, 1993. – С. 30.

века. Дети и сыновья боярские получали 4-6 рублей однажды в течение шести и семи лет, но зато их награждали пожизненно землей на посев хлеба 100-500 четвертей».[1]

На местах это стало возможным с учреждением сословно-представительных органов (**земских и губных Изб)** и возложении на них финансово-налоговых (земские Избы) и полицейско-судебных (губные Избы) функций. Контролировали их работу соответствующие отраслевые и территориальные **приказы**. К этому времени (XVI в.), - констатирует Ф. Энгельс, - постепенное развитие производства и торговли привели к тому, что «духовная диктатура церкви была сломлена» в пользу конкурирующей с ней светской власти.

С XI в. в княжеском дворе появляются должности, назначение которых связано с взиманием налогов (сборов): данщики, мытники, вирники, пятенщики.

С XV в. вводятся должности целовальников.[*] Губные целовальники имели в числе своих «пособников» бирючей (биричей), т.е. глашатаев, объявлявших о сборе податей.[2]

Реорганизация отечественной системы местного самоуправления повлекла в XVII в. переподчинение земских и губных изб **воеводам**. Для обеспечения выполнения воеводами административных, полицейских и военных функций в их штате создавался специальный аппарат, состоящий из **профессиональных чиновников** (дьяков, приставов и приказчиков). Они заменили стародавних представителей администрации: бояр, окольничих и пр.

Складывающаяся централизация всех процессов управления в рамках приказно-воеводской системы управления окончательно уничтожила последние элементы дворцово-вотчинной системы. В работе централизованных органов управления развивался «настоящий бюрократический стиль: жесткое подчинение (по вертикали) и строгое руководство инструкциями и предписаниями (по горизонтали)».[3]

Сбором доходов в Москве и других городах с лавок, гостиных дворов, погребов, таможенных пошлин, занимался Большой приход.

---

[1] Терещенко, А.В. Быт русского народ / А.В. Терещенко. - М.: ТЕРРА – Книжный клуб, 2001. – С. 38.

[*] Целовальник, вступая в должность, присягал служить честно и целовал крест, отсюда и название.

[2] Энциклопедический словарь: репринтное воспроизведение издания / Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. – т. 3. – СПб.: Семеновская Типо-Литография (И.А. Ефрона), 1890. – С. 919.

[3] Исаев, И.А. История государства и права России: полный курс лекций / И.А. Исаев. - 2-е изд. перераб. и доп. – М.: Юрист, 1994. - С. 38-39; 84.

Приходом и расходом всего Московского государства ведал Счетный приказ.

Замена системы кормления государственных служащих на казенное жалованье окончательно произошла в XVII в., данное обстоятельство способствовало появлению новой профессиональной кадровой категории – чиновник.

Петр I, реформируя на европейский лад административный аппарат и законодательство Российской Империи, стремился «развить единство, законность и успех в действиях бюрократии». Для заинтересованности чиновников в честном труде в 1722 году была составлена «Табель о рангах», «дававшая», - по комментарию А.Г. Брикнер, - «простор личным качествам служащих независимо от рождения и происхождения, и долженствовавшая внушить уважение к чину, к государственной должности».[1]

Русский историк С.М. Соловьев, отмечает. До Петра I «древняя Россия представляла первобытное государство с резким признаком неразвитости: служба военная не была отделена от гражданской; при Петре явилось разделение должностей гражданских от военных, что выразилось в <…> знаменитой табели о рангах».

По учреждении Сената Петр I «велел ему выбрать обер-фискала <…> который над всеми делами должен был тайно надсматривать и проведывать про <…> сбор казны…», находим мы у С.М. Соловьева.[2]

Тем не менее, указанное формальное нововведение не смогло изменить ситуацию с коррупцией в контрольно-надзорной сфере Российской Империи. В этой связи приведем в пример исторический факт, когда при Петре I был изобличен во взяточничестве и четвертован обер-фискал Нестеров.[3]

Однако, как объективно подмечено П.П. Муратовым, в его предисловии от 1921 года к книге В. Никольского «История русского искусства», в царствование Петра I «при коренной смене государственного строя не изменились по мановению царской руки душевный склад и умственный строй русского человека. Не переменились верования, вкусы, привычки, понятия и способности. Россиянин дней Екатерины оставался все тем русским, каким он был в дни Грозного или «Тишайшего» царя. Но, пребывая самим собой в глубинном своем существе, он в

---

[1] Брикнер, А.Г. История Петра Великого / А.Г. Брикнер. – т. 2. - М.: ТЕРРА, 1966. - С. 208-209.

[2] Соловьев, С.М. Чтения и рассказы по истории России: сборник / С.М. Соловьев. - М.: Правда, 1989. – С. 564.

[3] Силуянов, А. Коррупция вокруг нас / А. Силуянов // Российская газета, 2007. - № 171. – С.- 7.

сфере действия стал делать иное и по иному, учась у чужих. В ряду других народов мы взяли на себя историческую роль ученичества».[1]

К приведенной оценке российского менталитета добавим еще одну ложку дегтя: в этой роли (не самых лучших учеников) пребываем и до сих пор.

Появление отечественной налоговой администрации связано с формированием и развитием государственной администрации, прежде всего органов исполнительной власти.

В ранних феодальных государствах (Русь не исключение) налог рассматривался первоначально как дар, подарок феодалу (князю). По мере развития общественных отношений представление о назначении налогов, их месте в экономической системе общества менялись. Добровольное подношение постепенно превращается в обязательную подать в пользу феодала (князя), которая впоследствии ассоциируется с оказанием помощи населением своему государству. Одной из самостоятельных первичных форм налогообложения являлась дань с побежденного народа (налог с побежденных).

Термин «подать» использовался в русском языке до середины XVIII в., обозначая емкое понятие: «государственные сборы». Именно в XVIII в. сложилось понимание того, что **налог обладает не только экономическим, но и правовым содержанием**. В этот период сформировалось понимание налога как юридической обязанности граждан перед государством. Отсюда, одна из основных функций налога – фискальная (с лат. fiscus - казна), т. е. пополнение государственной казны.

Изначально специальный орган по сбору подати на Руси отсутствовал и предпосылок, к возникновению упорядоченной налоговой системы не было. Становление княжеского управленческого аппарата определялось первыми административно – правовыми реформами на Руси. Но только в конце XV в. с образованием централизованной власти появилась возможность создания общегосударственных органов, занимающихся сбором налогов. Первым таким органом было, созданное князем Иваном III Васильевичем, финансовое управление казенного приказа.

В XVI в. функцию контроля за государственными доходами выполняли финансовые приказы, находящиеся в непосредственном ведении царя и Боярской Думы.

---

[1] Никольский, В. История русского искусства: Живопись. Архитектура. Скульптура. Декоративное искусство / В. Никольский. – М.: ТЕРРА – Книжный клуб, 2001. – С. 3-4.

Упомянутая выше административная реформа местного управления, реализованная в 1556 году царем Иваном IV Васильевичем Грозным, позволила. Правительству определять количество тяглых хозяйств, возможность платить налоги различными разрядами плательщиков. Общество же распределяло подати, между плательщиками исходя из материального состояния каждого.

В 1658 году при царе Алексее Михайловиче введена смертная казнь за переход из посада в посад, женитьбу и выход замуж за пределы посада без отпускной. Количество приказов, занимающихся сбором налогов, увеличилось до сорока. Существовавшие приказы обеспечивали контроль и организацию по направлениям хозяйственной и иной деятельности.

В 1699 году создается Бурмистрская палата (Ратуша). Заняв место приказа Большой казны в вопросах сбора и учета налогов, вновь образованный орган становится главным финансовым органом России (до 1709 года). Казенные приказы полностью прекратили функционирование в 1718 году с момента учреждения Петром I камер – коллегии, полномочия которой не ограничивались только сбором налогов.

В XVIII в. образована Ближняя канцелярия, а затем Коллегии и Казенные палаты – органы, ведавшие административно-финансовым контролем за работой государственных учреждений. В правление Анны Иоанновны в Сенате появился департамент доходов и расходов.

Указом Екатерины II от 24 октября 1780 г. создан новый орган – экспедиция о государственных доходах, в ведении которой находились доходы, расходы, ревизия счетов, взыскание недоимок, недоборов и недочетов.

В начале XIX в. функции сбора налогов и распределения денежных поступлений для государственных расходов были возложены на вновь созданное правительством Александра I, министерство финансов. Непосредственно функцию налогового контроля исполнял департамент податей и сборов, структурное подразделение министерства финансов.

С 1863 года правительством Александра II на базе указанного департамента образованы департамент окладных сборов и департамент неокладных сборов. На местах министерство финансов представляли казенные палаты, при которых имелось губернское податное присутствие. «Кто глупее нас, те народ, <а мы не народ>. Администрация делит нас на податных и привилегированных. Но ни одно деление не пригод-

но, - иронизировал А.П. Чехов, - ибо все мы народ и все то лучшее, что мы делаем, есть дело народное».[1]

Правительство Александра III в 1885 году ввело в организационно-штатное расписание казенных палат **податных инспекторов,** назначаемых на должность и распределяемых по губерниям лично министром финансов. Каждый из них отвечал за правильность взимания налогов, пошлин, других сборов на своем участке. Податным инспекторам вменялось в обязанность расследовать факты сокрытий доходов от налогообложения.

Упорядочение налоговой системы на рубеже XIX и XX в.в. сопровождалось формированием коллегиальных органов управления **по видам налогообложения.** В царствование императора Николая II (последнего российского самодержца) в губерниях и уездах вводятся податные раскладочные присутствия. По ликвидации губернского податного присутствия их полномочия в губерниях приняли казенные палаты и специальные присутствия. В основу критерия построения специальных присутствий положены основные виды налогов: присутствие *по налогу с недвижимых имуществ;* присутствие *по государственному промысловому налогу;* присутствие *по квартальному налогу.* Специальным присутствием руководил сам губернатор. Возглавляемые податными инспекторами участков, раскладочные присутствия в уездах, функционировали вплоть до крушения Российской Империи в 1917 году.

Пришедшие к власти большевики использовали налогообложение в интересах диктатуры пролетариата как экономическое средство подавления собственника. С 1918 года в рамках установления советской власти начинается уничтожение отлаженной имперской системы и структуры налоговых органов, выхолащивание прежнего содержания налогового администрирования, вырабатывается иная «классовая» налоговая политика и формируются новые налоговые органы. «Налогообложение», рассматриваемое «с позиции диктатуры пролетариата, наряду с экспроприацией и продразверсткой, использовалось как экономическое средство подавления собственника, а взимание налогов с материально обеспеченной части населения рассматривалось в контексте мер борьбы с контрреволюционерами и саботажниками».[2]

---

[1] Чехов, А.П. Собрание сочинений: записные книжки / А.П. Чехов. – т. 10. - М.: Государственное изд-во Художественной литературы, 1956. – С. 415.

[2] Кузнецов, В.П. Полномочия органов внутренних дел по поддержанию налоговой дисциплины: историко-правовой обзор / В.П. Кузнецов // Налоги и налогообложение. – ноябрь 2006. – С. 21.

Содержание налоговой реформы 1920-х годов составляло ломку прежней системы и структуры налоговых органов Российской Империи, построение новых на базе Народного комиссариата финансов; пополнение государственной казны административно-командными методами.

Декретом Совета Народных Комиссаров от 31 октября 1918 года утверждено «Положение об организации финансовых отделов губернских и уездных исполкомов». Структурно губернский финансовый отдел исполкома состоял из трех подотделов: сметно-кассового, прямых налогов и пошлин, косвенных налогов, а также секретариата. Уездный финансовый отдел исполкома имел два подотдела: сметно-кассовый и налоговый.

Очередная налоговая реформа 1930 года была связана с окончательным искоренением частной собственности и всех форм предпринимательской деятельности. Основными плательщиками налогов определены предприятия, вся прибыль которых изымалась в централизованные фонды.

С указанного времени сформировалась структура и штатная численность **налоговых инспекций** в составе районных и городских финотделов. Общее руководство и контроль за работой инспекций осуществляли *налоговые подразделения краевых, областных и городских (с районным делением) финансовых органов.* Руководящими и контролирующими органами межреспубликанского и общесоюзного масштаба являлись Управления налогов и сборов Наркоматов финансов союзных республик и Наркомата финансов СССР. Перечень должностей определялся Положением 1949 года о налоговой инспекции районных и городских финансовых отделов и налоговых ревизорах.

С 1959 года налоговые органы, практически без функциональных изменений, организационно оформлены несколько иначе:

Управление государственных доходов министерства финансов СССР и ниже по вертикали: управления государственных доходов министерств финансов союзных республик; отделы государственных доходов автономных республик, областей, краев, автономных областей, национальных округов; районные (городские) инспекции государственных доходов в составе районных (городских) финансовых отделов.

Сотрудники «низовых» инспекций обеспечивали контроль за поступлением платежей в бюджет, проведение документальных проверок на предприятиях и в учреждениях, вели учет предприятий и учреждений – плательщиков налогов в бюджет, выполняли прочие контрольные

функции. Личный состав инспекции подчинялся заведующему райгорфинотделом соответствующего исполкома. Заведующий финотделом осуществлял руководство инспекцией, определял порядок работы инспекторов, решал кадровые вопросы.

Управления (отделы) государственных доходов состояли из подразделений планирования и учета; по налогу с оборота; отчислений от прибыли и прочих доходов; налогов и сборов с населения и др.

В результате очередной административной реорганизации на основе существовавших налоговых органов, в 1990 годы созданы**:**

Главная государственная налоговая инспекция министерства финансов СССР; государственные налоговые инспекции министерств финансов союзных республик; государственные налоговые инспекции министерств финансов автономных республик; государственные налоговые инспекции финансовых аппаратов областей, краев, округов, городов, районов.

Государственные налоговые инспекции различных уровней, выполняя возложенные на них задачи, подчинялись соответствующим министерствам финансов и их аппаратам на местах, а также вышестоящим инспекциям.

В 1991-1992 годы сформирована единая централизованная государственная налоговая служба Российской Федерации (с 1 января 1992 года выведена из состава Минфина России):

Государственная налоговая служба Российской Федерации (ГНС РФ); государственные налоговые инспекции (ГНИ) республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований, городов с районным делением; государственные налоговые инспекции (ГНИ) по районам, городам без районного деления и районным в городах.

С 1998 года единая централизованная система налоговых органов была представлена:

Министерством Российской Федерации по налогам и сборам и его территориальными органами (откорректированы главные задачи и функции, увеличено их количество). С указанного времени система налоговых органов состояла из МНС России; межрегиональных инспекций МНС России; управлений МНС России по субъектам Федерации; инспекций МНС России межрайонного уровня; инспекций МНС России по районам, по районам в городах, по городам без районного деления. **Деятельность налоговых органов перестала ограничиваться только налоговым контролем.** Свои новые, законодательно установленные

полномочия, налоговые органы стали реализовывать в **административном производстве: юрисдикционном и процедурном.**

С 2005 года единая централизованная система налоговых органов Российской Федерации находится в ведении министерства финансов Российской Федерации и состоит из Федеральной налоговой службы (правопреемника упраздненного МНС России) и ее территориальных налоговых органов.

Из сказанного видно, что, осуществляя налоговое администрирование, налоговая администрация осуществляет свою профессиональную деятельность не разобщено, а в организованно функционирующей управленческой системе (в составе органов исполнительной власти), которой характерны, взаимосвязь, взаимодействие, взаимозависимость. Единство системы налоговых органов предопределено общностью возложенных на них профессиональных (служебных) задач и функций, нацеленных на эффективное, а значит результативное, налоговое администрирование.

Современная исполнительная власть, есть не что иное, как административная власть. **Администрация** - в широком смысле означает всю деятельность государства (его исполнительно-распорядительных органов) по управлению. Термин «государственная администрация» включает в себя органы исполнительной власти и их должностных лиц; «налоговая администрация» - налоговые органы и их должностных лиц. Вопросы организации и деятельности налоговой администрации как представителя административной власти, находятся в самой тесной связи с вопросами государственного управления.

«Понятие государственной службы, - отмечает А.П. Герасимов, - стало складываться, в отличие от службы государю, в эпоху просвещенного абсолютизма (XVIII в.)».[1] До 1906 года государственная службы была привилегий дворян. Только на низших и частично средних должностях могли состоять разночинцы.

И лишь в 1871 году Александром II было принято «высочайшее повеление о допущении женщин на службу в общественные и государственные учреждения».[2]

Современная государственная служба системно представлена тремя ее видами. Согласно федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ [3] су-

---

[1] Герасимов, А.П. Общая теория права и государства: учебник / под. ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. – С. 288-289.

[2] Печатается по тексту: Труд, 2007. - № 14. – С. 8.

[3] Собрание законодательства Российской Федерации, 2003. - № 22. - ст. 2063.

ществует гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба (статья 2). Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу (налоговая администрация, например) и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации. Должностные лица налоговых органов – федеральные государственные служащие. Они (граждане России) осуществляют профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получают денежное содержание за счет средств федерального бюджета (статья 10 указанного Закона).

В федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[1] от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ подчеркивается, что взаимосвязь гражданской службы и государственной службы Российской Федерации иных видов обеспечивается на основе единства системы государственной службы Российской Федерации и принципов ее построения и функционирования (статья 6). А в статье 7 этого закона названы правовые инструменты, обеспечивающие взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы.

Указанный закон различает следующие категории должностей гражданской службы: руководители, помощники (советники), специалисты, обеспечивающие специалисты. Должности гражданской службы различаются также по группам: высшие должности государственной службы (г.с.); главные должности г.с.; ведущие должности г.с.; старшие должности г.с.; младшие должности г.с.

Для должностных лиц налоговых органов (граждан Российской Федерации) государственная служба Российской Федерации представляет служебную деятельность по обеспечению исполнений полномочий федерального органа исполнительной власти (Федеральной налоговой службы). Федеральная государственная гражданская служба для государственных служащих налоговых органов - это профессиональная служебная деятельность, проистекающая в рамках налогового администрирования на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий налоговой администрации. Перечень должностей федеральной государственной гражданской службы содержится в Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы.

Федеральный государственный служащий – это работник, выполняющий на профессиональной основе служебную работу на должности

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 2004. - № 31. - ст. 3215.

федеральной государственной службы и получающий за это денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета. Размеры денежного содержания для должностных лиц налоговых органов в настоящее время определены Приложением № 1 «Размеры должностных окладов и ежемесячного денежного поощрения федеральных государственных гражданских служащих» к Указу Президента РФ от 25.07. 2006 г. № 763 (по состоянию на 25.07.2006 г.).[1]

Федеральный закон о государственной гражданской службе Российской Федерации предусматривает ограничения и запреты, государственные гарантии, связанные с гражданской службой.

Ограничения, связанные с гражданской службой
(статья 16)

1 Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются Правительством Российской Федерации;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 2006. - № 31 (часть I). - ст. 3459.

службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;

7) наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;

9) непредставления установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

2 Иные ограничения, связанные с поступлением на гражданскую службу и ее прохождением, за исключением ограничений, указанных в части 1 настоящей статьи, устанавливаются федеральными законами.

3 Ответственность за несоблюдение ограничений, предусмотренных частью 1 настоящей статьи, устанавливается настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Запреты, связанные с гражданской службой
(статья 17)

1 В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается:

1) участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

2) замещать должность гражданской службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность;

б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе;

3) осуществлять предпринимательскую деятельность;

4) приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

6) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки,[*] денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации;

7) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями;

8) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

9) разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

10) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вы-

---

[*] Согласно ст. 575 ГК РФ государственным служащим запрещено дарение в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает пяти установленных законом МРОТ.

шестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности;

11) принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

12) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

13) использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности;

14) создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур;

15) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора.

2 В случае если, владение гражданским служащим приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

3 Гражданин после увольнения с гражданской службы не вправе:

1) замещать в течение двух лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности;

2) разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную

информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

4 Ответственность за несоблюдение запретов, предусмотренных настоящей статьей, устанавливается настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Основные государственные гарантии гражданских служащих (глава 11, статья 52)

1 Для обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации ограничений, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, гражданским служащим гарантируются:

1) равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы, если иное не установлено настоящим Федеральным законом;

2) право гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

3) условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом;

4) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;

5) медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет, в соответствии с настоящим Федеральным законом и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации;

6) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности, а также на время прохождения ме-

дицинского обследования в специализированном учреждении здравоохранения в соответствии с федеральным законом;

7) выплаты по обязательному государственному страхованию в случаях, порядке и размерах, установленных соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

8) возмещение расходов, связанных со служебными командировками. Порядок и условия командирования гражданского служащего устанавливаются соответственно указом Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

9) возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе гражданского служащего в другой государственный орган. Порядок и условия возмещения расходов гражданскому служащему устанавливаются соответственно постановлением Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

10) защита гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральным законом;

11) государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей.

2 В случае освобождения гражданского служащего от замещаемой должности в связи с избранием или назначением на государственную должность, избранием на выборную должность в органе местного самоуправления, избранием (делегированием) на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе, условия пенсионного обеспечения данного гражданского служащего устанавливаются по его выбору.

3 Гражданским служащим предоставляются также иные государственные гарантии, установленные федеральными законами (статья 52).

Дополнительные государственные гарантии гражданских служащих (глава 11, статья 53)

Гражданским служащим при определенных условиях, предусмотренных Федеральным законом или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами или иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, может предоставляться право на:

1) профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания;

2) транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей, в зависимости от категории и группы замещаемой должности гражданской службы, а также компенсация за использование личного транспорта в служебных целях и возмещение расходов, связанных с его использованием, в случаях и порядке, установленных соответственно нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

3) замещение иной должности гражданской службы при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы в соответствии со статьей 31 настоящего Федерального закона;

4) единовременную субсидию на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы в порядке и на условиях, устанавливаемых соответственно постановлением Правительства Российской Федерации и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации;

5) иные государственные гарантии (статья 53).

За совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, к нему могут быть применены следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; освобождение от замещаемой должности гражданской службы; увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным пунктом 2, подпунктами "а" - "г" пункта 3, пунктами 5 и 6 части 1 статьи 37 Федерального закона о гражданской службе Российской Федерации. Применению дисциплинарного взыскания предшествует принятие объ-

яснения от гражданского служащего и проведение служебной проверки. Отказ гражданского служащего от дачи объяснения в письменной форме не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

Если в течение одного года со дня применения дисциплинарного взыскания гражданский служащий не подвергнут новому дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим дисциплинарного взыскания.

Все работники налоговых органов подлежат обязательному государственному личному страхованию за счет средств федерального бюджета. Ущерб, причиненный имуществу работника налогового органа (или его близкого родственника) в связи со служебной деятельностью, возмещается в полном объеме из средств федерального бюджета с последующим взысканием этой суммы с виновных лиц.

В соответствии со статьей 18 Закона РФ «О налоговых органах Российской Федерации» от 21.03.1991 г. № 943-1 (по состоянию на 27.07.2006 г.),[1] для государственных служащих централизованной системы контрольно-надзорных органов установлены (применительно к замещающей должности, квалификации и стажа работы) **классные чины**:

- действительный государственный советник налоговой службы Российской Федерации I ранга;
- действительный государственный советник налоговой службы Российской Федерации II ранга;
- действительный государственный советник налоговой службы Российской Федерации III ранга;
- государственный советник налоговой службы Российской Федерации I ранга;
- государственный советник налоговой службы Российской Федерации II ранга;

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 1991 - № 15. - ст. 492.

- государственный советник налоговой службы Российской Федерации III ранга;
- советник налоговой службы Российской Федерации I ранга;
- советник налоговой службы Российской Федерации II ранга;
- советник налоговой службы Российской Федерации III ранга;
- советник налоговой службы I ранга;
- советник налоговой службы II ранга;
- советник налоговой службы III ранга;
- референт налоговой службы I ранга;
- референт налоговой службы II ранга;
- референт налоговой службы III ранга.

Налоговое администрирование осуществляется налоговой администрацией в составе единой централизованной системы налоговых органов - **органов межотраслевой компетенции**.

В силу статьи 30 НК РФ к налоговым органам относится Федеральная налоговая служба и ее территориальные налоговые органы, образующие единую централизованную систему контроля в установленной для них сфере деятельности.

Построение системы российских налоговых органов основано на субординационном принципе, генерирующем в пределах организационной структуры налоговых органов и адаптированном на особенности государственного федеративного устройства Российской Федерации.

С одной стороны, налоговая администрация осуществляет присущие ей контрольно-надзорные функции, в рамках **налоговой системы**, в которую, как представляется, входят:

- нормативно-правовые акты о налогах и сборах;
- сама налоговая администрация;
- частные субъекты налогового права (налогоплательщики, плательщики сборов, налоговые агенты, сборщики налогов и сборов);
- ФТС России (в пределах, ограниченных законодательством о налогах и сборах);*
- профессиональное обеспечение процесса информирования налогоплательщиков об изменениях в российском законодательстве о налогах и сборах.

* Хотя статья 9 НК РФ не включает МВД России в круг участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, положения главы 6 Налогового кодекса дают основания полагать, что Департамент экономической безопасности МВД России может рассматриваться в качестве составной части налоговой системы

С другой стороны, выполнение контрольно-надзорных функций в установленной сфере деятельности, налоговая администрация реализует в **единой централизованной системе налоговых органов.**

Понятие «единой централизованной системы» налоговых органов конкретизируется в статье 2 Закона РФ о налоговых органах Российской Федерации и статье 30 НК РФ: ФНС России и ее территориальные органы. Обособление налоговых органов происходит по федеральному уровню (ФНС России) и по множеству территориальных органов государственного управления в области налогов и сборов. Данное положение соответствует части 1 статьи 78 Конституции РФ, позволяющей органам исполнительной власти создавать территориальные органы для выполнения своих полномочий и реализации на местах функций в сфере предмета ведения Российской Федерации.

Территориальный налоговый орган – это орган, реализующий властную компетенцию в границах одной либо нескольких административных территорий. И в этом смысле термины «субъект Российской Федерации» и «регион» могут не совпадать. Регион юрисдикционно может охватывать несколько субъектов Федерации.

Территориально-предметный принцип формирования звеньев единой системы налоговых органов органично вписывается в развитую систему федеративных отношений. «Система территориальных органов ФОИВ (федеральных органов исполнительной власти)», пишет И.Л. Бачило, «создает предпосылки для более согласованного режима управления в области совместной компетенции органов исполнительной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».[1]

В соответствии с Положением «О Федеральной налоговой службе», утвержденым Постановлением Правительства РФ от 30.09.2004 г. № 506 (по состоянию на 06.06.2007 г.),[2] возложенные на нее функции и полномочия Служба реализует непосредственно, а также через свои территориальные органы. Положением предусмотрено, обращенное к ФНС России требование, выполнять свою деятельность во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления.

В приказе ФНС России. «О преобразовании территориальных органов Министерства Российской Федерации по налогам и сборам в терри-

---

[1] Бачило, И.Л. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / под ред. И.Л. Бачило. – М.: Юристъ, 1998. – С. 143.

[2] Собрание законодательства Российской Федерации, 2004. - № 40, ст..3961.

ториальные органы Федеральной налоговой службы и установлении их предельной численности» от 19.10.2004 г. № САЭ-3-15/3@ (по состоянию на 09.11.2005 г.)[*] единая централизованная система отечественных налоговых органов конкретизируется, она включает в себя:

1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по осуществлению контроля и надзора в области налогов и сборов – Федеральная налоговая служба (ФНС России);

2) территориальные налоговые органы, состоящие из:

- управлений Службы по субъектам Российской Федерации (Положение об Управлениях Службы содержится в Приложении № 5 к приказу Минфина России «Об утверждении Положений о территориальных органах Федеральной налоговой службы» от 09.08.2005 г. № 101н.); [1]

- инспекций Службы по районам, районам в городах, городам без районного деления (см. приложение № 1 к приказу № 101н);

- инспекций Службы межрайонного уровня (см. приложение № 1 к приказу № 101н);

- межрегиональных инспекций Службы по крупнейшим налогоплательщикам (см. приложение № 2 к приказу Минфина России № 101н.);

- межрегиональных инспекций Службы по централизованной обработке данных (см. приложение № 3 к приказу Минфина России № 101н.);

- межрегиональных инспекций Службы по федеральным округам (см. приложение № 4 к приказу Минфина России № 101н.);

- межрегиональных инспекций Службы по оперативному контролю проблемных налогоплательщиков (см. приложение № 1 к приказу МНС РФ «Об утверждении Положения о межрегиональной государственной налоговой инспекции по оперативному контролю проблемных налогоплательщиков» от 18.05.1999 г. № ГБ-3-34/140;

- межрегиональных инспекций Службы по контролю за налогообложением малого бизнеса и сферы услуг (Положение о межрегиональной инспекции утверждено приказом МНС РФ от 24.12.1999 г. № АП-3-26/413);

- межрегиональных инспекций Службы по контролю за алкогольной и табачной продукцией (см. приложение № 1 к приказу МНС РФ «Об утверждении Положения о Межрегиональной инспекции Мини-

---

[*] Текст приказа официально опубликован не был.

[1] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2005.- № 38.

стерства Российской Федерации по налогам и сборам по контролю за алкогольной и табачной продукцией» от 21.06.1999 г. № АП-3-20/186);*

3) подведомственные организации.

Действующие межрегиональные органы состоят из межрегиональных инспекций нескольких типов. Межрегиональные инспекции построены по признаку **функциональной (предметной) направленности.** Их назначение координировать и контролировать деятельность других территориальных налоговых органов в определенных **предметных сферах деятельности** на всей территории Российской Федерации.

Сегодня Федеральная налоговая служба состоит из:

- 1186-ти территориальных инспекций;
- 9-ти межрегиональных инспекций федерального уровня;
- 82-х региональных управлений;
-180-ти тысяч государственных служащих.[1]

Структура центрального аппарата Федеральной налоговой службы на сегодня определена приказом ФНС России «Об утверждении Положений о структурных подразделениях центрального аппарата Федеральной налоговой службы» от 06.04.2006 г. № САЭ-3-15/212@ (по состоянию на 22.06.2006 г.) согласно приложениям №№ 1-26*

1 Сводно-аналитическое управление.

2 Управление налогового контроля.

3 Управление информационного обеспечения налогового контроля, международного сотрудничества и обмена информацией.

4 Управление администрирования налога на прибыль.

5 Управление администрирования косвенных налогов.

6 Управление администрирования налогов с доходов физических лиц.

7 Управление администрирования единого социального налога.

8 Управление администрирования ресурсных и имущественных налогов.

9 Управление контроля и лицензирования госрегулируемых видов деятельности.

10 Управление государственной регистрации и учета юридических и физических лиц.

11 Управление урегулирования задолженности и обеспечения процедур банкротства.

---

[1] Обеспечение контроля и надзора за соблюдением законодательства о налогах и сборах в 2006 году: доклад руководителя ФНС России А.Э. Сердюкова на правительственном часе в Государственной Думе // Российский налоговый курьер, 2006. - № 9. – С. 11.

* Текст приказа официально опубликован не был.

12 Управление ввода данных, учета и отчетности.

13 Управление анализа и планирования.

14 Управление информационных технологий.

15 Организационно-инспекторское управление.

16 Управление контроля налоговых органов.

17 Управление по работе с налогоплательщиками и модернизации налоговых органов.

18 Юридическое управление.

19 Управление налогового аудита.

20 Управление собственной безопасности.

21 Управление информационной безопасности.

22 Управление делами.

23 Управление государственной службы и кадров.

24 Управление финансового обеспечения.

25 Управление материально-технического и социального обеспечения.

26 Управление организации капитального строительства.

Структурно налоговые органы состоят из подразделений, рассчитанных на выполнение существующих профессиональных направлений деятельности (функций) налоговой администрации. Функции налоговой администрации проистекают из правового статуса налоговых органов и их должностных лиц.

Обратимся к тексту Положения о Федеральной налоговой службе, согласно его статье 1, абзацу 1, Служба – федеральный орган исполнительной власти, исполняющий функции по контролю и надзору:

- за соблюдением законодательства о налогах и сборах;

- за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов (сборов);

- а в случаях, предусмотренных отечественным законодательством, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет других обязательных платежей;

- за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции;

- за соблюдением валютного российского законодательства (в пределах компетенции налоговых органов).

Кроме того, во втором абзаце статьи 1 указанного Положения закреплено, что Служба – уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий:

- государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств;

- а также, уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, обеспечивающий представление в делах о банкротстве и процедуре банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований России по денежным обязательствам.

Федеральная налоговая служба контролирует и организует деятельность территориальных налоговых органов Службы и подведомственных организаций. Полномочия налоговой администрации, образующей единую централизованную систему налоговых органов, детализированы и «ранжированы» в законодательстве о налогах и сборах, а применительно к предмету нашего исследования, и в административном законодательстве.

В соответствии с Положением о Федеральной налоговой службе, она выполняет:

- функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Службы и реализацию возложенных на нее функций;

- работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов, образовавшихся в ходе деятельности Службы.

Ведет ЕГРЮЛ, ЕГРИП, ЕГРН; Единый государственный реестр лотерей, государственный реестр всероссийских лотерей, единую государственную автоматизированную систему учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение обращений граждан, принимает по ним решения и направляет заявителям ответы в установленный законодательством срок.

Осуществляет профессиональную подготовку работников центрального аппарата и территориальных органов Службы, их переподготовку, повышение квалификации и стажировку.

Обеспечивает защиту сведений, составляющих государственную тайну; мобилизационную подготовку центрального аппарата и территориальных органов Службы

Проводит конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Службы, а также научно-исследовательские работы для государственных нужд в установленной сфере деятельности.

Взаимодействует с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности.

В целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности Федеральная налоговая служба, имеет право:

- организовывать проведение необходимых исследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления контроля и надзора в установленной сфере деятельности;
- осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов Службы и подведомственных организаций;
- привлекать для проработки вопросов, отнесенных к установленной сфере деятельности, научные и иные организации, ученых и специалистов;
- применять меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, а также санкции, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий, вызванных нарушением юридическими и физическими лицами обязательных требований в установленной сфере деятельности, с целью пресечения фактов нарушения законодательства;
- создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности;
- разрабатывать и утверждать образцы форменной одежды, знаков различия и отличия, удостоверений, а также порядок ношения форменной одежды.

Особо отметим, что налоговые органы наделены административной юрисдикцией, в отношении административных правонарушений, совершаемых в области налогов и сборов.

Как видно из не полно приведенного перечня полномочий, деятельность налоговых органов не ограничивается налоговым контролем. Административно-правовые грани статуса налоговых органов реализуются ими и их должностными лицами в административном процессе в рамках юрисдикционных производств (глав 4 пособия) и процедурных производств (глава 5 пособия).

1.4 Контрольные вопросы

1.4.1 Что объединяет и различает содержание управления первобытным обществом и государством?

1.4.2 Как соотносятся с позиций теории государства и права - государственное управление и исполнительная власть?

1.4.3 В чем принципиальное различие между государственным управлением и общественным управлением? Каковы взаимные формы влияния друг на друга существуют?

1.4.4 В чем смысл выражения: «правовое государство»?

1.4.5 В чем заключается смысловое значение и соотношение парной триады: администрирование – администратор; государственное администрирование – государственная администрация; налоговое администрирование – налоговая администрация?

1.4.6 Федеральная налоговая служба находится в ведении (не в подчинении) министерства финансов Российской Федерации, что это означает?

1.4.7 Статус должностных лиц налоговых органов образно можно представить в виде «матрешки». Каковы правовые грани статуса указанных должностных лиц?

1.4.8 Административная юстиция, органы административной юрисдикции, что это? Какое отношение к ним имеют налоговые органы?

1.4.9 Какие способы обеспечения законности в установленной сфере деятельности применяются налоговыми органами?

1.4.10 Почему, из двух возможных вариантов названия федерального закона: а) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; б) «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», - законодатель выбрал первый вариант? Как вы думаете, выражение М.Е. Салтыкова-Щедрина: «Отечеству надлежит служить, а не жрать его»,[1] укладывается в логику рассуждения «авторов» закона и его наименования?

1.4.11 Что такое государственная служба и государственный служащий?

1.4.12 Всякий ли государственный служащий является должностным лицом? В чем различие между ними?

1.4.13 Считаете ли вы, что налоговому администрированию присуща воспитательная функция и, если – да, то в чем это выражается? Какие мнения на этот счет высказываются в юридической литературе?

1.4.14 Правительством РФ дана установка: Федеральная налоговая служба и ее территориальные органы, - это, по сути, сервисные органы

[1] Печатается по тексту: Аргументы и факты, 2006 – № 43. – С. 10.

обслуживания налогоплательщиков. В чем смысл приведенной формулировки?

1.5 Задачи

В теоретическом плане решение задач формирует и специализирует теоретические знания и навыки. Подготовку к решению задач необходимо начинать с усвоения учебно-методической литературы и соответствующих нормативно-правовых актов, рекомендуемых преподавателем и подобранных студентами самостоятельно.

Задача № 1. В статье 1 Федеральной Конституции Российская Федерация объявлена правовым государством. Более того, в юридической литературе применительно к характеристикам государственных образований, встречаются термины: «правовое государство», «неправовое государство». Но согласно теории государства и права – право является обязательным элементом государства. Нет государства без права и нет права вне государства.

Могут ли государства, с позиций современной демократической теории права, быть правовыми либо неправовыми?

Какое содержание вкладывается в понятие указанных терминов?

Как правовое государство характеризует конституционно-правовой статус государства?

Задача № 2. Заинтересованное юридическое лицо, ООО «Тюльпан» обратилось в арбитражный суд с заявлением об отмене как незаконного, решения налоговой инспекции о наложении административного штрафа, предусмотренного статьей 15.1 КоАП РФ за нарушение порядка работы с денежной наличностью. В арбитражном суде заявление не было принято со ссылкой на нарушение заявителем требований статьи 4 АПК РФ.

Правильно ли поступил судья арбитражного суда?

Задача № 3. Начальник отдела Бякин, получив устное поручение от руководителя налоговой инспекции Букина, отказался его выполнить, сославшись на его незаконность. В связи с этим на Бякина было наложено дисциплинарное взыскание.

Соблюдена ли Бякиным легитимная форма отказа в выполнении незаконного, по его мнению, распоряжения руководителя?

Как должна быть разрешена эта конфликтная ситуация в соответствии с законом о государственной гражданской службе?

Какими критериями следует руководствоваться руководителю, определяя, в каких случаях отдавать устные распоряжения, а в каких письменные?

Исполнение незаконного распоряжения руководителя освобождает подчиненного от уголовного наказания?

Задача № 4. Налоговый инспектор Воробушкин, в нарушение своих должностных обязанностей, в течение ряда лет не проверял деятельность ЗАО «Бройлер». Как установлено предварительным следствием, тем самым Воробушкин способствовал Обществу в сокрытии им налогов от уплаты. На суде свое бездействие Воробушкин объяснил, тем, что выполнял указание руководителя налоговой инспекции Ястребова, который в устной беседе заявил ему: «Пока я здесь работаю, ближе, чем за три километра, к ЗАО «Бройлер», не подходи и, вообще забудь о существовании этого Общества».

В данной ситуации выполнение подчиненным указания руководителя является обстоятельством, освобождающим Воробушкина от уголовной ответственности?

Как должны быть квалифицированы действия руководителя инспекции Ястребова?

Задача № 5. Налоговый инспектор Тишкин обратился в УВД города Энска с заявлением о реальной угрозе его жизни в связи с осуществлением профессиональной деятельности. В целях обеспечения государственной защиты своей жизни, Тишкин, среди прочих мер безопасности, просил выдать ему боевое огнестрельное оружие. Соответствующие меры безопасности в УВД были приняты, но в выдаче боевого огнестрельного оружия Тишкину отказано.

Обратившись к тексту федерального закона о государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, определитесь, правомерно ли отказано Тишкину в выдаче огнестрельного боевого оружия?

Какие меры безопасности по отношению к защищаемым лицам предусмотрены данным законом?

Кто относится к категории защищаемых государством лиц?

Задача № 6. Руководству Управления ФНС России по Энской области, стало известно, что руководитель ИФНС России по городу Буйново Федоров, одновременно осуществляет предпринимательскую деятельность. Отказаться от ведения предпринимательской деятельности он не пожелал.

Какое решение должно быть принято в этой ситуации руководителем Управления ФНС России по Энской области в отношении государственного служащего Федорова?

Задача № 7.

1 Совет Федерации и Государственная Дума направила руководителю Федеральной налоговой службы парламентский запрос по вопросу, входящему в его компетенцию.

2 Депутат Государственной Думы Елин направил руководителю Управления ФНС России по Елинской области запрос по вопросу, входящему в его компетенцию.

Ознакомившись с текстом федерального закона о статусе члена Совета Федерации и о статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, ответьте на вопросы:

Каков порядок принятия и направления парламентского запроса?

В какой форме и, в какие сроки должен быть дан ответ?

Предусмотрена ли ответственность за отказ от дачи ответа на парламентский запрос, запрос?

Задача № 8. Кандидат на должность Президента Российской Федерации Игрек на выборах 2008 года не указал доходы за 2003 год, полученные им от юридического лица – налогового агента. На этом основании ЦИК РФ приняла решение об отказе в регистрации кандидата Игрек.

Обратившись к федеральному закону о выборах Президента Российской Федерации, ответьте:

Что является основанием для отказа в регистрации кандидата?

Правомерно ли решение, принятое ЦИК РФ в отношении кандидата Игрек?

Задача № 9. ЦИК РФ, руководствуясь федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в 2008 году обратился в Федеральную налоговую службу о предоставлении копий сводного финансового отчета политической партии «Единая Россия», зарегистрировавшей федеральный

список кандидатов, за два отчетных года, предшествующих году проведения выборов депутатов Государственной Думы. ФНС России предоставила сведения за четыре отчетных года, предшествующих году проведения выборов.

Как определить за какой отчетный период ФНС России обязана предоставить копии сводных финансовых отчетов той или иной политической партии?

За какой период ФНС Росси в рассматриваемой ситуации обязана была предоставить копию сводного финансового отчета политической партии «Единая Россия»?

Задача № 10. Федеральная налоговая служба, ежегодно получаемые в установленном порядке сведения о доходах, имуществе, ценных бумагах, принадлежащих на праве собственности председателю Правительства РФ, его заместителям, федеральным министрам, направила Президенту РФ и в Федеральное Собрание. Кроме того, эти сведения ФНС России опубликовала в средствах массовой информации.

Законно ли опубликование таких сведений, составляющих личную тайну, без согласия на то, указанных в задаче должностных лиц?

Как на этот вопрос отвечает федеральный конституционный закон о Правительстве Российской Федерации?

1.6 Тестовые задания

Тестирование представляет собой эффективную форму контроля и самоконтроля приобретенных знаний на лекционных и семинарских (практических) занятиях. Оно позволяет охватить опросом практически всех студентов во время семинарских (практических) занятий или рубежного либо итогового (рейтингового) контроля. Тестирование вырабатывает логику мышления, направлено на понимание, а не на механическое заучивание учебного материала.

Некоторая часть тестовых заданий представляют определенную сложность, они могут содержать несколько вариантов правильных ответов в отдельно взятом тесте.

1 Вправе ли Правительство РФ отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов на территории Российской Федерации:

а) не вправе;

б) вправе;
в) вправе лишь приостанавливать.

2 Разработка и реализация налоговой политики относится к компетенции:
а) Федеральной налоговой службы;
б) Правительства РФ;
в) Федерального Собрания.

3 Деятельностью Минфина России непосредственно руководит:
а) Президент РФ;
б) Администрация Президента РФ;
в) Правительство РФ.

4 Отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший финансовый год Правительство РФ представляет:
а) Федеральному Собранию;
б) Совету Федерации;
в) Государственной Думе.

5 Обязаны ли Председатель и члены Правительства РФ представлять в налоговые органы сведения о доходах и принадлежащем им имуществе:
а) нет, не обязаны;
б) да, обязаны;
в) да, обязаны, но только в случае подозрения в коррупции.

6 Проекты федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ:
а) подлежат рассмотрению в Правительстве РФ;
б) не подлежат рассмотрению в Правительстве РФ;
в) подлежат, в случаях, предусмотренных федеральными законами и актами Президента РФ.

7 Время осуществления полномочий члена (депутата) Совета Федерации, Государственной Думы:
а) засчитывается в стаж государственной гражданской службы;
б) не засчитывается;

в) засчитывается только руководителям палат Федерального Собрания.

8 Информация о нарушениях, допущенных членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, связанных с сокрытием доходов и выявленных налоговыми органами:

а) является конфиденциальной информацией, разглашение сведений об этом недопустимо;

б) свободно подлежит опубликованию в средствах массовой информации;

в) подлежит опубликованию в официальном печатном издании Федерального Собрания Российской Федерации.

9 Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается:

а) первая публикация текста в «Парламентской газете», «Российской газете» или «Сборнике законодательства Российской Федерации»;

б) публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете» или «Сборнике законодательства Российской Федерации»;

в) первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете» или «Сборнике законодательства Российской Федерации».

10 Создание чрезвычайных судов в Российской Федерации:

а) допускается;

б) допускается в период действия режима чрезвычайного положения;

в) не допускается.

11 Постановления судов иностранных государств, международных судов и арбитражей на территории Российской Федерации:

а) обязательны к исполнению;

б) не имеют юридической сила на территории Российской Федерации;

в) обязательность их исполнения определяется международными договорами Российской Федерации.

12 Конституционный Суд Российской Федерации вправе разрешать дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

а) международных договоров Российской Федерации;

б) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

в) не противоречащих федеральному законодательству международных договоров СССР.

13 Финансирование мировых судей осуществляется:

а) из федерального бюджета;

б) из регионального бюджета;

в) из местного бюджета.

14 Деятельность арбитражного суда обеспечивается:

а) аппаратом арбитражного суда, возглавляемого администратором соответствующего арбитражного суда;

б) Председателем соответствующего арбитражного суда;

в) Федеральной Конституцией и федеральными законами.

15 Экономические споры по делам, возникающим из административных правоотношений:

а) подсудны арбитражному суду;

б) не подсудны арбитражному суду;

в) подсудны арбитражному суду субъекта Российской Федерации.

16 Налоговые споры передаются на разрешение арбитражного суда:

а) после соблюдения сторонами спора обязательного досудебного порядка урегулирования спора;

б) независимо от того предшествовало или нет обращению в суд досудебное урегулирование спора;

в) после соблюдения сторонами спора досудебного порядка его урегулирования, если он предусмотрен Уставом или иным учредительным документом хозяйствующего субъекта – налогоплательщика.

17 Прокуратура РФ входит:

а) в систему федеральных органов исполнительной власти;

б) в систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

в) образует самостоятельную систему государственных органов прокурорского надзора.

18 Служба в органах и учреждениях Прокуратуры РФ относится:

а) к гражданской службе;

б) к правоохранительной службе;

в) к военной службе.

19 Вправе ли Прокуратура РФ осуществлять надзор за исполнением законов судами?

а) да, вправе;

б) нет, не вправе;

в) вправе только участвовать в рассмотрении дел судами, опротестовывать противоречащие закону решения, приговоры, определения, постановления судов.

20 Статус налоговых органов определен тем, что они:

а) контролирующие органы;

б) правоохранительные органы;

в) контрольно-надзорные органы.

21 Налоговые органы находятся в ведении Минфина России, это означает:

а) прямое и непосредственное подчинение Федеральной налоговой службы Минфину России;

б) оказание Минфином России методической помощи Федеральной налоговой службе;

в) Минфин России координирует и контролирует деятельность Федеральной налоговой службы.

22 Содержание деятельности законодательных органов обобщенно состоит:

а) в издании законодательных актов;

б) в издании законодательных актов и контроле за их исполнением;

в) в принятии законодательных актов.

23 К каким из перечисленных ниже ветвям государственной власти относится Президент РФ:

а) к исполнительной власти;

б) он глава государства и прямо не входит не в одну из ветвей власти;

в) к законодательной власти и исполнительной власти.

24 В правовых нормах Конституции РФ по определению не может быть такого их элемента как:

а) диспозиция;

б) гипотеза;

в) санкция.

25 К правовым формам реализации исполнительной власти из составленного перечня относится:

а) издание индивидуальных ненормативных актов;

б) подбор и расстановка кадров;

в) проведение совещаний;

г) осуществление обязательной государственной регистрации.

26 Верховенство законодательной власти означает:

а) всевышность законодательных органов;

б) в процессе законотворческой деятельности законодательная власть определяет характер, содержание и порядок осуществления правоприменительной деятельности исполнительной и судебной власти;

в) отсутствие состояния подчиненности перед исполнительной и судебной властью.

27 На всероссийский референдум вопросы введения, изменения и отмены федеральных налогов и сборов, а также освобождения от их уплаты:

а) могут выноситься на рассмотрение;

б) не могут, закон о референдуме Российской Федерации запрещает это;

в) могут выноситься на рассмотрение только в отношении федеральных сборов;

28 Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти подчиняются:

а) по вертикали: вышестоящему по подведомственности органу и по горизонтали: руководителю соответствующего органа местного самоуправления и Главе субъекта Российской Федерации;

б) по вертикали: вышестоящему по подведомственности органу;

в) по горизонтали: руководителю соответствующего органа местного самоуправления и Главе субъекта Российской Федерации.

29 В аббревиатуре «ГОУ ОГУ», дважды упоминается его принадлежность к государству: «*Государственное* образовательное учреждение Оренбургский *государственный* университет». Относится ли «ГОУ ОГУ» как и любое иное государственное образовательное учреждение к органам государственной власти:

а) да, относится, поскольку всякий государственный орган это орган государственной власти;

б) нет, это не государственный орган власти, но государственный орган;

в) в зависимости оттого, что указано в учредительных документах и лицензии на право осуществления образовательной деятельности.

30 Соотношение между собой терминов «государственное управление в области налогов и сборов» и «налоговое администрирование» следует правильно определить так:

а) это идентичные по содержанию термины;

б) первый термин гораздо шире второго;

в) налоговое администрирование является составной частью государственного управления в области налогов и сборов.

31 Законодательные и судебные органы власти:

а) выполняют лишь некоторые управленческие (административные) функции;

б) выполняют все управленческие (административные) функции, что и органы исполнительной власти;

в) выполняют контрольную функцию (деятельности органов исполнительной власти) и функцию внутреннего управления.

32 Административное и административно-процессуальное законодательство находится:

а) в ведении Российской Федерации;

б) в ведении субъектов Российской Федерации;

в) в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

33 Государственная администрация и налоговая администрация, - это соответственно:

а) государственные (налоговые) органы и их должностные лица;

б) государственные органы, налоговые органы;

в) должностные лица государственных (налоговых) органов.

34 Проведение юридической экспертизы правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, возложено:

а) на органы прокуратуры Российской Федерации;

б) на Конституционный Суд Российской Федерации;

в) на министерство юстиции Российской Федерации;

г) на Конституционные (Уставные) суды субъектов Российской Федерации.

35 Конституционный Суд РФ реализует функцию:

а) конституционного контроля;

б) правосудия;

в) государственного надзора.

36 К рассматриваемым арбитражным судом делам, в основе которых публичные правоотношения, относятся дела, по оспариванию:

а) гражданских правоотношений;

б) несостоятельности (банкротства);

в) административных правоотношений.

37 Характерными, для какого вида надзора являются такие признаки как:

- наличие специального объекта надзорной деятельности, норм, правил, требований, стандартов, содержащихся в нормативных актах, и их исполнение физическими и юридическими лицами;

- наличие у субъекта надзора юрисдикционных полномочий – возможности самостоятельного рассмотрения определенных дел и применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений:

а) для прокурорского (общего) надзора;

б) для налогового надзора;

в) для административного надзора.

38. Один из способов обеспечения законности в сфере реализации исполнительной власти содержит такие признаки, как, наблюдение за деятельностью подчиненных по подведомственности органов исполнительной власти и их должностных лиц; возможность вмешательства в их хозяйственную деятельность. Цель такого наблюдения: поддержание законности и целесообразности. О каком способе идет речь?

а) указанные признаки характерны для контроля;

б) указанные признаки характерны для надзора;

в) указанные признаки характерны для обжалования.

39 Аттестация гражданского служащего проводится в целях:

а) определения его профессиональной пригодности;

б) соответствия замещаемой должности и гражданской службы;

в) решения вопроса о поощрении либо наказании.

40 В связи с какими из ниже перечисленных обстоятельств прекращается служебный контракт, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности и увольняется с гражданской службы:

а) в связи с призывом гражданина на воинскую службу;

б) достижением гражданином предельного возраста пребывания на гражданской службе – 65 лет;

в) в связи с восстановлением на службе гражданского служащего, ранее замещавшего эту должность государственной службы, по решению суда.

2 Административное право – публичная отрасль российского права

2.1 Понятие, предмет и метод административного права

Возникновение норм права как регуляторов общественных отношений.– Разделение норм согласно отраслям права. - Возникновение полицейского (административного) права. – Хрестоматийные источники российского административного права. – Понятие административного права, его становление и развитие. – Предмет и метод административного права. - Структура системы административного права. – Источники современного административного прав.

Существовавшие в родовом обществе отношения, как известно, изначально регулировались традициями, обычаями, ритуалами, которые не являлись ни правовыми, ни моральными нормами. Право же появилось относительно не так давно, на рубеже IV-III тыс. до н.э. Первоначально возникали нормы, регулирующие, прежде всего, производственную деятельность земледельческого общества (Египет, Индия и др., примерно в III тыс. до н.э.).

Со временем правовое регулирование общественных отношений сложилось в важнейший метод государственного управления обществом. Формирование таких взаимосвязанных и взаимозависимых социальных феноменов, как право и государство, стало возможно, и мы обращали на это внимание в первой главе, только при относительно достаточном уровне развития экономики.

Повсеместное возникновение и последующее формирование административного права в самостоятельную отрасль права стало возможным с образованием конституционных форм правления в развитых странах Европы, с разделением государственной власти на три ветви (законодательную, судебную, исполнительную). Исторически отрасль административного права сложилась в XVII-XVIII в.в. в Западной Европе под названием полицейского права (греч. – police – город, государство).

В России разделение норм права согласно отраслям и правовым институтам наметилось в 1649 году с принятием «Соборного Уложения». В нем была закреплена группа норм, отлаживающих главные отрасли государственного управления, среди которых имелись нормы, условно относящиеся к **административным правоотношениям.**

В «Генеральном регламенте (Уставе коллегиям)» 1720 года впервые содержались правовые нормы, охватывающие **исключительно сферу административного законодательства**. В нормах регламента были прописаны обязанности не только должностных лиц коллегий, но и государственных учреждений в целом; определялись сферы, направления и формы деятельности этих лиц, их категорирование; установлены составы административных правонарушений.

С 1653 года вступил в силу «Таможенный устав», иное его наименование – Указ «О взимании таможенной пошлины с товаров в Москве и в городах, с показанием по скольку взято и с каких товаров», правовые установки и положения которого впоследствии нашли свое развитие в «Новоторговом уставе» (1667 года). А в 1755 году в царствование Елизаветы Петровны издан другой «Таможенный устав», «где изложе-

ны были основания торговли на новых началах и определены доходы казны с торговли».[1]

Применительно «к внешней торговле по Новоторговому уставу была допущена почти полная свобода» ее осуществления.[2]

Российская Империя (периода абсолютизма), возникшая в XVIII в., называлось «полицейским» государством «не только потому, что именно в этот период была создана профессиональная полиция, но и потому, что государство стремилось вмешиваться во все мелочи жизни, регламентируя их».[3]

Любопытным представляется тот факт, что в начале XIX в. налоги и подати были предметом внимания политической полиции. Корпус внутренний стражи III Отделения обслуживал гражданские власти «при взыскании податей и недоимок».[4]

С принятием в 1802 году манифеста «Об утверждении министерств» появилась новая для России, более прогрессивная, форма государственных органов отраслевого управления. Адаптированная к современным реалиям данная форма управления существует до сих пор.

События 1917 года существенно повлияли на дальнейшее развитие отрасли административного права. Нормы административного права тотально и жестко ограничивали права и свободы граждан. Приведем только один, но весьма типичный пример, когда в довоенном Советском Союзе с целью закрепления крестьян на земле конкретного сельского хозяйства, им просто не выдавались на руки паспорта. Как следствие указанного произвола, эта категория граждан долгое время фактически была лишена права на свободу передвижения, на выбор места жительства, на выбор труда, на образование и др.

Ломка государственного аппарата повлекла не поступление всех видов налогов в государственную казну. Налоговая политика «была одной из сложнейших политических и экономических проблем первых лет Советской власти».[5] Изданные в декабре 1917 года первые законодательные акты о налогах и сборах вменяли в обязанность уплату налогов, установленных Временным правительством. Контрибуция, конфи-

---

[1] Костомаров, Н.И., Окно в Европу: книга 3. Господство дома Романовых до вступления на престол Екатерины II / Н.И. Костомаров. – М.: «Чарли», 1996. – С. 619-620.

[2] Рассолов, М.М. Таможенное право: учебник / М.М. Рассолов, Н.Д. Эриашвили и др. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – С. 18.

[3] Исаев, И.А. История государства и права России: полный курс лекций / И.А. Исаев. - 2-е изд. перераб. и доп. – М.: Юрист. – С. 84.

[4] Троцкий, И. III Отделение при Николае I: очерк / И. Троцкий. – Лениздат., 1990. – С. 14.

[5] Врублевская, О.В. Бюджетная система Российской Федерации: учебник / под ред. О.В.Врублевской, М.В. Романовского. - 3-е изд., испр. и перераб – М.: Юрайт, 2004. – С. 55

скация и разовые сборы с предприятий, вот те основные методы, применяемые по формированию доходов центральными и местными органами власти в период 1917-1918 годов.

Административные функции выполняли структуры, по определению далекие от фиска, сошлемся для иллюстрации на статью 1 декрета СНК РСФСР[1] «О поручениях, даваемых домоуправлениям со стороны правительственных и административных органов» от 27.09.1926 г. (фрагментарно):

«Сохранить за домоуправлениями выполнение <…> следующих административных функций:

- присутствие при описи и оценке имущества недоимщика по социальному страхованию, по налогам и сборам;

- присутствие при осмотре финансовым инспектором помещения, при производстве оценки имущества и при подписании соответствующих протоколов;

- вручение временно отсутствующим плательщикам налогов принятых от финансовых органов объявлений, извещений, повесток, окладных листов и т.п., касающихся уплаты налогов».

С целью облегчения административного управления населением в 1932 году ЦИК и СНК СССР, приняли постановление о введении в Советском Союзе[*] паспортной системы и института обязательной прописки.

С 1935 года государственное право и административное право ассоциировалось на понятийном уровне как единая отрасль права. И только с 1940-50-х в советской юриспруденции осуществляется углубленное исследование административного права как самостоятельной отрасли права.

С 1950-60-х годов в Советском Союзе начинается разработка институционной системы административного законодательства как отдельной отрасли права. Последующим и длительным результатом системного исследования и разработки теоретической модели советского административного права стало создание системы, зафиксированной в «Основах законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях» (1980 года). А также в принятых в соответствии с ними республиканских кодексах (в РСФСР - Кодекс об административных правонарушениях 1984 года). В названных законах

---

[1] СУ РСФСР, 1926. - № 64. - ст. 497.

[*] Союз Советских Социалистических Республик (СССР) был образован в 1922 году и просуществовал почти 70 лет.

в течение многих десятилетий сформировалась кодификация обособленных групп правовых норм, регулирующих отношения в сфере административной ответственности, а также производства по делам об административных правонарушениях.

Завершенная в СССР в 1980-1985 годах первая кодификация законодательства об административной ответственности не соответствовала реалиям, вызванным к жизни Конституцией РФ 1993 года и, с 1 июля 2002 года был введен в действие ныне действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ).

Административное право и сейчас характеризуется юридическим неравенством сторон, тем не менее, в последнее время происходит внедрение демократических начал в систему администрирования вообще и, налогового администрирования, в частности. Сказанное означает сокращение масштабов исключительно административно-правового регулирования. Роль современного административного права в российской правовой системе предопределена как внешними обстоятельствами, так и факторами, непосредственно обуславливающими содержание этой отрасли права.

К ним можно отнести:

а) значительное сокращение централизованного административно-правового регулирования (напомним, административное и административно-процессуальное законодательство относится к предмету совместного ведения России и субъектов Российской Федерации – статья 72 Конституции ПФ);

б) вытекающее из этого, существенное распространение и активное применение регионального административно-правового регулирования;

в) возрастание значимой роли рекомендательных норм в сфере управления;

г) усиление контрольно-надзорной и правоохранительной функций административного регулирования (а не распорядительной).

Кроме того, административное право, поддерживая правопорядок в правовом государстве, усиливает собственные юридические средства защиты правового режима, в рамках которого действуют органы исполнительной власти.

Важная роль административному праву принадлежит в том, что, используя механизм административной ответственности, оно не ограничивается защитой управленческих отношений, но и берет под защи-

ту многие другие правоотношения, например, финансовые, налоговые, трудовые и другие, в том числе гражданско-правовые. Более того, административное право в ряде случаев, само регулирует отдельные правоотношения, складывающиеся в других отраслях права. Так, например, нормами административного законодательства определены организационные основы предпринимательской деятельности, многие аспекты компетенции контрольно-надзорных органов, да и правоохранительных.

Структуру системы права можно понять на уровне ее отраслей, имеющих как минимум, присущие ей специфические предмет и метод правового регулирования внутриотраслевых общественных отношений.

Административное право, сохраняя присущую ему специфику, выраженную в его предмете и методе, оказывает регулятивное воздействие на многие сферы государственной и общественной жизнедеятельности. Используя многообразие практического применения действующего в России механизма исполнительной власти, административное право главенствующе взаимодействует с другими отраслями отечественного права.

Итак, **административное право** как базовая и комплексная отрасль российского права, регулирует общественные отношения, возникающие при формировании и функционировании государственной администрации, обслуживая тем самым сферу государственного и муниципального управления. Но административное право не имеет строго очерченных границ правового воздействия. Российским законодательством нормы административного права используются в целях наиболее полного урегулирования налоговых, таможенных, муниципальных и отдельных иных правоотношений. Например, нормами административного права определяется правовой статус налоговой и таможенной администрации, порядок их деятельности как участников административного процесса.

Обобщенно говоря, **предмет административного права**, это та совокупность общественных отношений, которая формируется в ходе организации и деятельности исполнительной власти. Далеко не всегда граждане и организации по своей воле и инициативе вступают в подобные отношения (например, обязанность в 14 лет получить паспорт; по достижении 18 лет – защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина России; необходимость получения лицензии для юридического лица, когда это требуется и т.д.).

Попутно заметим, что кроме административного права в регулировании общественных отношений в сфере исполнительной власти участвуют и другие отрасли права, налоговое, бюджетное, финансовое, таможенное, валютное и некоторые другие отрасли права.

Предмет административно-правового регулирования воздействует на содержание административного права, но в то же время он (предмет) – объект воздействия административно-правовых норм на него. В юридических научных источниках приводятся вариантные определения предмета административного права, от традиционно устоявшихся до обновленных. Это связано с тем, что единого мнения об определении предмета административного права, до настоящего времени не сложилось. Тезисно отметим некоторые из них.

Например, Ю.М. Козлов[1], Д.М. Овсянко[2] к предмету административного права относят, как правило, те однотипные общественные отношения, что складываются в сфере исполнительной власти (государственного управления), субъекты этих отношений сгруппированы нами в табличном формате (см. таблицу 1).[*]

Таблица 1 – Субъекты административного права

Группы субъектов	**Субъектный состав**
1	2
Президент РФ	Президентом РФ может быть избран на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, гражданин России, не моложе 35 лет, постоянно проживающий в России не менее 10 лет (ст. 81 Конституции РФ)
Органы законодательной власти	Федеральное Собрание, состоящее из двух палат: Совет Федерации (сенаторы), Государственная Дума (депутаты). Органы законодательной власти субъектов РФ

[1] Алехин, А.П. Административное право Российской Федерации / А.П. Алехин, Ю.М. Козлов. - М.: 1994. – С. 24.

[2] Овсянко., Д.М. Административное право: учеб. пособие / Д.М. Овсянко. - изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – С. 7.

[*] Здесь и далее для сравнения, рассматриваемых в учебном пособии положений, мы сознательно применяем табличную форму изложения материала, как наглядную форму усвоения учебного материала.

Продолжение таблицы 1

1	2
Органы судебной власти	Судебная власть Российской Федерации осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (пункт 2 ст. 118 Конституции РФ)
Органы исполнительной власти	Правительство РФ - высший орган исполнительной власти. Федеральные министерства. Федеральные службы. Федеральные агентства. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации
Органы местного самоуправления	Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов исполнительной власти (ст.12 Конституции РФ)
Общественные объединения граждан	- общественные организации; - общественные фонды; - политические общественные объединения; - религиозные объединения
Администрации предприятий и учреждений	Организации: - коммерческие и некоммерческие (п.1 ст.50 ГК РФ); - государственные и негосударственные; - федеральные; - субъектов Российской Федерации; - местные
Физические лица	Граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства (апатриды), находящиеся на территории РФ

При этом Д.М. Овсянко выделяет следующие виды общественных отношений (управленческих по своей сути), составляющих предмет административного права.

Внешние – между:

- органами исполнительной власти и иными субъектами административного права;

- органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в случаях, указанных в статье 132 Конституции РФ;

- органами судебной и исполнительной власти, в предусмотренных законодательством случаях.

Внутриорганизационные осуществляемые в процессе деятельности законодательной и судебной власти, органов прокуратуры.[1]

Такого же взгляда на предмет административного права придерживается Д.Н. Бахрах, он включает в него: «отношения, возникающие при организации исполнительно-распорядительных органов и в процессе их административной деятельности при осуществлении внутриорганизационной деятельности руководителями других государственных и муниципальных органов, а также в ходе реализации административной власти судьями и общественными организациями».[2]

Д.Н. Бахрах в предмете административного права видит обобщенную юридическую форму, модель управления государственной администрации.[3]

По общему мнению, В.М. Манохина, Ю.С. Адушкина, З.А. Багишаева, предмет административного права пронизывает определенные группы общественных связей. К ним они относят отношения по реализации государственной исполнительной власти, внутриорганизационные государственные отношения, и отношения в связи с общегосударственной контрольно-надзорной деятельностью.[4]

Осуществляемой, добавляет М.Л. Слепцов, и на федеральном и на региональном уровнях публичной власти».[5]

В.И. Ивакин характеризует предмет административного права как комплекс правоотношений в сфере государственного управления, состоящий из отношений внутри аппарата, отношений между управленческим аппаратом и гражданами, а также отношения в сфере охраны общественного порядка.[6]

---

[1] Овсянко, Д.М. Административное право: учеб. пособие / Д.М. Овсянко. - изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – С. 14.

[2] Бахрах, Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах. - М.: «Юрист», 1997. – С. 5

[3] Бахрах, Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах. - М.: «Юрист», 1993. – С. 1-2.

[4] Манохин, В.М. Российское административное право / В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин, З.А. Багишаев. - М.: «Юрист», 1996. – С. 4-6.

[5] Слепцов, М.Л. Государственный контроль в краях и областях – субъектах Российской Федерации / М.Л. Слепцов. - Хабаровск, 2000. – С. 53-54.

[6] Ивакин, В.И. Предмет науки административного права: автореф. дис. канд. юрид. наук. / В.И. Ивакин - М.:[б.и.], 1995. – С. 4-6.

К.С.Бельский считает, что институционально-отраслевое представление о предмете административного права должно быть заменено функциональным структурированием. В структуре предмета административного права он, помимо общеправовых образований, вычленяет комплексы полицейских и конституционных отношений.[1]

Б.Н. Габричидзе в своем виденье предмета административного права выходит за пределы круга общественных отношений в сфере исполнительной власти, составной части государственного управления. В учебнике «Административное право» он дает обстоятельно развернутое определение предмета административного права: «это общественные отношения в сфере исполнительной власти, сложные и многоструктурные по своим взаимосвязям с другими отраслями российского права, в которых все более доминируют связи: гражданин и административное право; регулирование административно-правовой части статуса гражданина и общественных объединений; контроль судов всех видов за деятельностью органов исполнительной власти и иных субъектов административного права; повышение ответственности названных органов и административных учреждений, усиление контроля за ними со стороны представительных учреждений, а также органов прокуратуры, других контрольно-надзорных органов и инстанций».[2]

Любая отрасль права владеет и использует собственный **метод**, то есть, совокупность способов и средств, предназначенных для правового воздействия на волю и поведение участников тех или иных регулируемых общественных отношений. Общими для всех отраслей права способами являются: **распоряжение (повеление)**, **запрет и дозволение**, но удельное соотношение использования каждого из них в различных отраслях права, различное. Сочетание этих способов и составляет содержание любой отрасли права**.** В административном праве доминирует способ распоряжения (повеления), что объясняется содержанием регулируемых административно-правовых отношений.

Среди **мер административного принуждения** в административном праве традиционно различают: административно-предупредительные меры, меры административно-процессуального обеспечения, меры административного пресечения и меры административной ответственности (меры административного взыскания).

---

[1] Бельский, К.С. К вопросу о предмете административного права / К.С. Бельский // Государство и право, 1997. - № 11. – С.20-21.

[2] Габричидзе, Б.Н. Административаное право: учебник / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский, А.Н. Ким-Кимэн. - М.: ТК Велби, 2005. – С. 31.

Положения статьи 72 Конституции РФ, относящие административное и административно-процессуальное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, позволяют отличить два уровня административного права. К перовому уровню относится – федеральное административное право, ко второму – административное право субъектов Российской Федерации.

Федеральное административное право – основа правового регулирования применительно к вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и ее субъектов. Регулирование управленческих отношений в сфере деятельности, относящейся к предмету ведения Российской Федерации, не может осуществляться при помощи регионального административного права и законодательства.

Как видно, предмет административного права вбирает в себя большие группы общественных отношений, которые возникают, изменяются, прекращаются в процессе осуществления государственного управления органами исполнительной власти. В предмет административного права помимо государственно-управленческих отношений, входят муниципально-управленческие отношения. Управленческие отношения в зависимости от направленности и целей регулирования их административно-правовыми нормами, делятся на внешние и внутриорганизационные отношения.

Особенность административного права проявляется в повелительном (императивном) характере его норм. Нормы административного права «отрегулированы» на удовлетворение публичных интересов, в меньшей мере – частных интересов.

Системность – общее свойство права. Данное свойство характеризуется такими признаками, «как, единство, различие, взаимодействие, способность к делению, объективность, согласованность, материальная обусловленность», отмечает Н.И. Матузов.[1] Элементами, составляющими структуру системы права, являются: отрасль права, подотрасль права, институт права, норма права.

Административное право – это отрасль права, обособившаяся внутри системы права. **Отрасль права** (отрасль административного права) содержит совокупность однородных правовых норм, регулирующих определенную группу общественных отношений.

[1] Матузов, Н.И. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – С. 349.

Структура системы административного права включает в себя подотрасли и институты права. Учеными – административистами в современном административном праве выделяются:

1 Подотрасли:

а) управленческое право («администрация»);

б) полицейское право («полиция»);

в) право административной юстиции;

г) административный процесс.

Подотрасли права в рамках крупных правовых отраслей регулируют отдельный ряд общественных отношений, которым свойственна своя специфика и некоторая родовая обособленность.

2 Институты. Например, административная юрисдикция в системе административного права: претензионно-исковой и административно-судебный порядок разрешения споров и др.

Под институтом права понимается относительно небольшая, стабильная группа правовых норм, регулирующих некоторую разновидность общественных отношений в рамках отрасли. Но могут быть и межотраслевые институты, примером последнего является институт налогового администрирования в налоговом праве.

Нормы права – «первичная клеточка права, частица содержания, исходный структурный элемент его системы»[1]. Норма права структурно может состоять из диспозиции, гипотезы, санкции.

Административное право - базовая (основополагающая) отрасль права для многих других отраслей российского права. Изучение и развитие административного права, как и иных отраслей права, немыслимо без соприкосновения с его источниками (способами нормативного выражения и структурирования правовых правил поведения).

В учебных целях разделим источники административного права на несколько индивидуально определенных групп источников, взяв субъекта нормотворчества за основу градации.

Одна группа нормативных актов – это источники административного права, создаваемые только его субъектами, такие акты наиболее полно наполнены административно-правовыми средствами (например, нормативные акты Правительства РФ, федеральных министерств). Вторая группа источников административного права создается субъектами многих отраслей права, в первую очередь, конституционного права, она также способна регулировать те или иные административно-правовые

[1] Матузов, Н.И. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – С. 313.

отношения в полном объеме (например, федеральный конституционный закон о Правительстве РФ; КоАП РФ, принятый федеральным законом) или частично (например, федеральные законы о культуре, образовании).

Налоговые органы – федеральные органы исполнительной власти, они и их должностные лица обладают административной правосубъектностью, в целях осуществления государственного управления в установленных для них административным процессом направлениях административной и административно-процессуальной деятельности.

В основу классификации российского законодательства положено федеративное устройство Российской Федерации, предмет ведения и полномочия Российской Федерации и субъектов Федерации, различие нормативных актов управления по юридической силе, признание и применение Российской Федерацией международных принципов и норм международного права.

С этих позиций к источникам административного права, образующим систему **административного законодательства** (специального и общего), относятся:

1) на международном уровне:

а) общепризнанные принципы и нормы международного права;

б) международные договоры;

2) на федеральном уровне:

а) Конституция Российской Федерации;

б) федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы РФ;

3) на уровне субъектов федерации:

а) Конституции (Уставы) субъектов Российской Федерации;

б) законы субъектов Российской Федерации.

Иные нормативные правовые акты, **хотя и не** охватываются понятием «административное законодательство», **но** они также являются правовыми регуляторами административно-правовых отношений:

- указы Президента Российской Федерации;
- постановления Правительства Российской Федерации;
- правовые акты управления федеральных министерств;
- правовые акты президентов, глав субъектов Российской Федерации;
- правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- решения (постановления) Конституционного Суда РФ;

- решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 1.1 КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях состоит из самого КоАП РФ и принятых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации.

2.2 Административно-правовые формы реализации исполнительной власти

Формы реализации исполнительной власти. – Методы реализации исполнительной власти. – Правовые и неправовые формы административной деятельности налоговой администрации. – Методы регулирования налоговой администрацией административно-правовых отношений в установленной сфере деятельности. – Значение законности и правопорядка в деятельности Федеральной налоговой службы (органа исполнительной власти).

В юридической литературе **формой** осуществления государственного управления (исполнительной власти) признается внешнее выражение административной деятельности, влекущее соответствующие юридически значимые последствия для участников административно-правовых отношений. При этом неправовые формы исполнительной и распорядительной деятельности органов исполнительной власти (их должностных лиц), в отличие от правовых форм такой деятельности, не могут влечь прямых значимых юридических последствий, их «диапазон» ограничен совершением многочисленных организационных и вспомогательных действий. В обоснование этого сошлемся хотя бы на мнение Ю.Н. Старилова,[1] Д.Н. Бахрах.[2]

Среди **правовых форм** реализации исполнительной власти различают (см. таблицу 2) издание: а) нормативных правовых актов (административных актов и административных договоров) и б) составление индивидуальных ненормативных актов. Отдельные административисты (практики и ученые) относят к правовым формам административной деятельности и администативно-правовые действия.[3]

---

[1] Старилов, Ю.Н. Курс общего административного права / Ю.Н. Старилов. – т. 2. - М.: Норма, 2002. - С.218-219, 223-224.

[2] Бахрах, Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах - М.: Норма, 2002. - С. 269-270.

[3] Кононов, П.И. К вопросу о правовых формах административной деятельности / П.И. Кононов, И.М. Машаров // Журнал российского права, 2004. - № 5. – С. 28-34.

По мнению П.И. Кононова и И.М. Машарова, административно-правовое действие, - это властный волевой поведенческий акт административного органа, адресованный конкретным физическим или юридическим лицам. Его цель - разрешенить конкретную жизненную ситуацию, возникшую в процессе ведения деятельности административным органом. Административно-правовое действие административного органа влечет определенные правовые последствия для частных субъектов административно-правовых отношений.

Таблица 2 - Виды форм осуществления исполнительной власти

По видам правоотношений	**По юридическому значению действий органа управления**	**По способу выражения**
Внешняя применяется для осуществления задач и функций органа управления применительно к другим участникам отношения	**Правовые**: а) принятие нормативных правовых актов, обращенных к индивидуально неопределенному кругу адресатов; б) издание индивидуальных ненормативных (распорядительных) актов; в) выполнение действий, представляющих иное правовое значение	**Словесная** письменная и устная (последняя наиболее выражена, например, в воинских командах, при ликвидации стихийных бедствий и т.д.)
Внутренняя применяется органом управления в целях разрешения своих внутриструктурных организационных вопросов	**Неправовые:** а) выполнение организационных действий (разработка программ, контроль, подбор кадров и др.); в) выполнение материально - технических действий (сбор и анализ информации, ведение делопроизводства и т.п.)	**Конклюдентная** при помощи условных знаков, изображений и звуков (например, знаки дорожного движения, азбука Морзе, флажковая азбука у моряков и др.)

Неправовые формы государственного управления не могут породить, изменить, прекратить административно-правовые отношения. Но не будь их, органы исполнительной власти не смогли бы выполнять свои государственно- властные полномочия. Среди неправовых форм реализации исполнительной власти различают осуществление: а) организационных действий; б) материально-технических действий.

Упорядоченная работа органов исполнительной власти преимущественно осуществляется посредством повседневного выполнения государственными служащими организационных действий.

Осуществлению же материально-технических действий отводится вспомогательная роль. Разумеется, деление форм управления по любым критериям является условным, поскольку все они соединены между собой и взаимозависимы.

В отличие от предмета метод административного права представляет собой набор определенных способов или средств регулирования административно-правовых отношений. Упрощенно, предмет, это то, что подлежит регулированию, метод, это чем надлежит регулировать.

Метод правового регулирования, - это способ воздействия юридических норм на участников правоотношений. Все вместе, предмет и метод административного права, позволяют достаточно полно охарактеризовать указанную отрасль права.

В административном праве применяется централизованное, императивное регулирование, иначе говоря, **субординационный метод,** то есть способ властного воздействия «по вертикали» на участников общественных отношений, урегулированных нормами административного права на властно-императивных началах.

Регулирование административно-правовых отношений не было бы полным, без применения децентрализованного, диспозитивного регулирования, под которым понимается **координационный метод**, или способ правового регулирования «по горизонтали».

Административно-правовое регулирование общественных отношений немыслимо без сочетания названных выше первичных методов, но с преобладанием императивного метода, подчеркивающего неравенство субъектов управленческих отношений, что предопределено подчинением одних участников отношений - другим.

Основные **способы** правового воздействия в административном праве включают в себя, как отмечалось ранее, распоряжение (повеле-

ние), запрет и дозволение, они выражены в административно-правовых нормах и других элементах системы административного права.

Механизм административно-правового регулирования был бы не полным без задействования в нем правовых средств, то есть предписаний. Правовая природа которых заключена в том, что одна сторона – носитель административно-властных полномочий, реализует их по отношению к другой стороне, обязанной подчинится этим предписаниям (контролируемый – контролирующему, надзираемый – надзирающему).

Напомним, в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы (ФНС России) и федеральные агентства

Согласно указу Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 09.03.2004 г. № 314 (по состоянию на 23.12.2005 г.)[1] Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности (например, ФНС, ФТС и др.).

Федеральная служба может иметь и специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности (МО, ФСБ, ФПС, МВД и др.). В Федеральной службе по надзору в установленной сфере деятельности наряду с единоначалием может применяться коллегиальная форма управления.

Федеральная налоговая служба (федеральный орган исполнительной власти), использует в пределах своей компетенции весь комплекс форм реализации исполнительной и распорядительной деятельности, регулируемой административным законодательством. Федеральная налоговая служба подведомственна Правительству РФ и находится в ведении Минфина России. Порядок взаимоотношений Минфина России и находящейся в его ведении ФНС России, характер и объем их полномочий, а также порядок осуществления ими своих функций устанавливаются в Положениях об указанных органах исполнительной власти.

Применительно к **правовой форме** административной деятельности налоговой администрации следует начать с того, что Федеральная налоговая служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, уста-

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 2004. - № 11. - ст. 945.

навливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. По общему правилу это право принадлежит Минфину России.

Совершаемые при этом налоговыми органами действия (выдача лицензий, регистрация ККТ и др.), в административном праве называются действиями, имеющими иное правовое значение.

К осуществлению налоговыми органами организационных действий в рамках неправовой формы управления можно отнести, например, прием граждан и рассмотрение обращений граждан; организацию профессиональной подготовки работников аппарата налоговых органов; подбор и расстановку кадров; обеспечение единоначалия и коллегиальности в управлении и др.

Материально-технические действия налоговых органов, образуя другую неправовую форму реализации управления, складываются не только из обеспечения работников необходимыми условиями для труда (благоустроенное служебное помещение, наличие компьютерной и иной техники, в т. ч. связи, служебного транспорта и т.д.). Но и включают в себя, например, заключение государственных контрактов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд налоговых органов. Проведение необходимых исследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, научных исследований по вопросам осуществления контроля и надзора в установленной сфере деятельности. Запросы и получение сведений, необходимых для принятия решений по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности. Дача юридическим и физическим лицам разъяснений по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности и др.

Налоговая администрация, реализуя свои полномочия в административном процессе, применяет административно-правовой метод (распоряжение, запрет, дозволение). Основу указанного метода составляют государственно-властные предписания. Такие предписания исходят от публичных субъектов административно-правовых отношений (налоговой администрации) к частным субъектам (юридическим и физическим лицам) и, обязательны к исполнению последними.*

Профессиональная работа налоговой администрации тогда общественно полезна и юридически значима, когда она соответствует требованиям законности. Законность – есть и содержание и форма деятельности налоговой администрации, исключающей противопоставление законности и целесообразности

---

* Об отличии административно-правового метода от налогово-правового метода регулирования общественных отношений мы поговорим в § 2.4.

В общем плане **законность** в юридической литературе понимают как неукоснительное исполнение законов и иных правовых актов всеми органами государства и их должностными лицами. В силу этого законность – один из многих элементов демократии и правового государства. Обратимся к классической фразе В.И.Ленина: «<…> законность не может быть калужская и казанская, а должна быть единая всероссийская и даже единая для всей федерации <…> законность должна быть одна <…>».[1]

Способами обеспечения законности в системе государственных органов власти в целом и в Федеральной налоговой службе являются государственный контроль, надзор и обжалование.

Существуют следующие виды государственного **контроля:** президентский контроль; контроль законодательных (представительных) органов власти; контроль в системе органов исполнительной власти; судебный контроль.

Государственный **надзор** представлен прокурорским (общим) надзором и административным надзором.

«Правовой порядок», находим мы у А.Б. Лисюткина – это, «основанная на праве и сложившаяся в результате осуществления идеи и принципов законности такая упорядоченность общественных отношений, которая выражается в правомерности поведения их участников».[2]

Применительно к складывающимся в административном процессе общественным отношениям с участием налоговой администрации, упорядоченность этих отношений выражается в правомерности поведения, как контрольно-надзорных (налоговых органов), так и подконтрольных, поднадзорных им юридических и физических лиц. Иначе говоря, административно-правовые предписания должны выполняться и теми, кто контролирует и теми, кого контролируют.

Органы государственной власти и не входящие в их систему организации и лица, связаны между собой правом и законами. Все они равны между собой лишь в одном: обоюдно соблюдать право и законы. Причем, правовой принцип: «Если не запрещено, то разрешено», распространяется только на частных субъектов правовых отношений, каковыми являются и налогоплательщики.

---

[1] Ленин, В.И. О «двойном» подчинении и законности: письмо, ПСС, т. 45 / В.И. Ленин – М.: Издательство политической литературы, 1964. - С. 198.

[2] Лисюткин, А.Б. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – С. 522.

2.3 Реализация административно-правовых режимов в налоговом администрировании

Понятие административно-правового режима. – Административно-правовые режимы, реализуемые налоговыми органами в своей деятельности. – Режим государственной тайны. – Режим служебной тайны налоговых органов. - Режим проведения мобилизационной подготовки и мобилизации. – Режим гражданской обороны.

В этом параграфе работу налоговых органов мы рассматриваем исключительно в контексте административно-правовых режимов, предусмотренных законодательством Российской Федерации. В отечественной юридической литературе содержится много подходов к выработке определения административно-правовых режимов.

Административно-правовым режимом признается, читаем у Д.М. Овсянко, особый режим деятельности организаций и граждан в сфере исполнительной власти, он устанавливается федеральным законодательством и предопределен обстоятельствами чрезвычайного характера либо особенностями того или иного вида деятельности.

А.Г. Чернявский, разделяя подход Ю.М. Козлова и, несколько расширяя его диапазон, предлагает под **административно-правовым режимом** понимать, основанный на нормах отраслей административного права и конституционного права особый порядок функционирования его субъектов, направленный на устранение отрицательных явлений в той или иной сфере государственного управлении[1].

Все юристы-теоретики едины в одном: административно-правовые режимы образуют комплекс вынужденных государственно-управленческих и административно-правовых мер используемых органами государственной власти и, прежде всего, органами исполнительной власти от имени и по поручению государства. Такие меры принципиально отличаются от тех мер, что применяются органами государственной власти в обычных условиях (в обычных ситуациях). Отсюда следует, что применение административно-правовых режимов – мера исключительная, она может быть и постоянной (например, таможенный режим и др.) и временная (режим чрезвычайного положения и др.).

Прослеживаемые при реализации административно-правовых режимов изменения в правовом статусе его участников, в большинстве

[1] Габричидзе, Б.Н. Административное право: учебник / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский, А.Н. Ким-Кимэн. - М.: ТК Велби, 2005. – С. 263.

случаев отличаются расширением полномочий государственной администрации и, напротив, ограничением (порой существенным) прав других субъектов правоотношений в сфере исполнительной власти.

Теория и практика административного права различают множество административно-правовых режимов, различных по целям, содержанию и срокам реализации, порядку введения и управления, жесткости вводимых ограничений и по некоторым другим параметрам. Но при всем отличии режимов друг от друга, они имеют общие черты, присущие всем видам административно-правовых режимов (см. таблицу 3).

В целях унификации банков данных правовой информации, указом Президента РФ «О классификаторе правовых актов» от 15.03.2000 г. № 511 (по состоянию на 28.06.2005 г.),[1] к административно-правовым режимам отнесены: пограничный режим; режим военного положения; режим чрезвычайного положения; таможенный режим; паспортный и визовый режимы; иные **разрешительные и регистрационные режимы.**

Налоговые органы и их должностные лица свои полномочия в установленной для них сфере деятельности реализует с учетом требований, налагаемых на них, соответствующими административно- правовыми режимами.

Рассмотрим те из них, которые имеют прямое отношение к деятельности налоговой администрации.

Таблица 3 - Основные черты, присущие всем видам административно-правовых режимов

В рамках всех видов режимов реализуется особый порядок деятельности в сфере исполнительной власти (совокупность вынужденных правовых, организационных и др. мер, используемых государством).	Р Е Ж И М Ы
Этот порядок устанавливается федеральным законодательством.	1
Указанный порядок обусловлен: обстоятельствами чрезвычайного характера либо - особенностями вида деятельности.	2
Изменения (против обычного) в правовом статусе участников реализации административно-правовых режимов.	3

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 2000. - № 12. - ст. 1260.

Режим государственной тайны.

Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, определен одноименным указом Президента РФ от 30.11.1995 г. № 1203 (по состоянию на 11.02.2006 г.)[1]

Различаются три степени секретности сведений: а) сведения особой важности; б) сведения совершенно секретные; в) секретные сведения.

Федеральная налоговая служба наделена полномочиями по отнесению сведений ведомственной принадлежности к государственной тайне. В соответствии с положениями приказа Минфина России «Об утверждении Положений о территориальных органах федеральной налоговой службы»[2] от 09.08.2005 г. №101н предусмотрена обязанность налоговых органов различных административных уровней обеспечить защиту (в пределах своей компетенции) сведений, составляющих государственную тайну, полученных либо разработанных в рамках процесса налогового администрирования. Поэтому для использования в практической деятельности в ФНС России разработан собственный Перечень подобных сведений, подлежащий засекречиванию. Кроме того, налоговые органы, в своей практической деятельности пользуются секретными сведениями других собственников информации (конктрольно-надзорных органов, правоохранительных органов) и обязаны обеспечить закрытость этих сведений.

Допуск должностных лиц налоговых органов к государственной тайне осуществляется в добровольном порядке с письменного согласия на проведение в отношении них проверочных мероприятий полномочными органами. Заметим, гражданина не могут принять на государственную службу либо оставить на государственной службе, если он отказывается от прохождения процедуры оформления допуска в данной ситуации.

В ФНС России определен Перечень должностей, правовой статус которых, независимо от желания лиц, их замещающих, предполагает ознакомление со сведениями, содержащими государственную тайну. К работе со сведениями, составляющими государственную тайну в налоговых органах, должностные лица могут быть допущены только на постоянной основе. Тем самым, должностное лицо принимает на себя обязательства перед государством по неразглашению доверенных ему

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 1995. - № 49. - ст. 4775.

[2] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 19.09.2005. - № 38.

сведений, и выражает свое согласие на частичные временные ограничения его отдельных конституционных прав и законных интересов.

Организация допуска должностных лиц налоговых органов к сведениям, составляющим государственную тайну, возложена на руководителей территориальных налоговых органов Федеральной налоговой службы, а также на их структурные подразделения по защите государственной тайны.

В соответствии с Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»[1] от 15.08. 1996 г. № 114-ФЗ (по состоянию на 18.07.2006 г.) право гражданина может быть временно ограничено. В случае, если им при допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, заключен трудовой договор (контракт), предполагающий временное ограничение права на выезд из России. Такое возможно при обязательном условии: срок ограничения не более пяти лет со дня последнего ознакомления этого лица со сведениями указанной категории важности, - до истечения срока ограничения, установленного контрактом или в соответствии с вышеназванным законом (пункт 1 ст. 15).

Кроме того, применительно к работе в налоговых органах, ограничения прав должностного лица, допущенного либо ранее допускавшегося к государственной тайне, могут касаться:

- права на распространение сведений, составляющих государственную тайну;

- право на неприкосновенность частной жизни при проведении проверочных мероприятий в период оформления допуска к государственной тайне - см. статью 24 Закона РФ «О государственной тайне» от 21.07. 1993 г. № 5485-1 (по состоянию на 22.08. 2004 г.).[2]

Но для лиц, допущенных к государственной тайне, устанавливаются и дополнительные специальные гарантии:

- процентные надбавки к заработной плате в зависимости от степени секретности, к которым они имеют доступ;

- преимущественное право, при прочих равных условиях, на оставление на работе при проведении по месту работы организационных и (или) штатных мероприятий.

Согласно пункту 2 статьи 254 ГПК РФ, отказ в разрешении на выезд из Российской Федерации в связи с тем, что заявитель осведомлен о сведениях, составляющих государственную тайну, может быть оспорен

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 1996. - № 34. - ст. 4029.

[2] Собрание законодательства Российской Федерации, 1997. - № 41. - ст. 8220-8235.

судебном порядке по месту принятия решения об оставлении просьбы о выезде без удовлетворения.

«Понятие и статус административно-правовых режимов являются неотъемлемыми и существенными частями, элементами административного права»,[1] административная ответственность – один из институтов административного права.[*]

Нормами КоАП РФ ответственность предусмотрена только за:

- использование должностными и юридическими лицами несертифицированных средств, предназначенных для защиты информации, составляющей государственную тайну (часть 4 статьи 13.12);

- нарушение условий, предусмотренных лицензией на проведение работ, связанных с использованием и защитой информации, составляющей государственную тайну <…> (часть 3 статьи 13.12).

Особый режим в закрытом административно-территориальном образовании (ЗАТО).

Закрытое административно-территориальное образование - это имеющее органы местного самоуправления, территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны.

Вопросы реализации указанного режима урегулированы нормами Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании»[2] от 14.07.1992 г. № 3297-1 (по состоянию на 22.08.2004) и соответствующими Постановлениями Правительства РФ.

Нормативные правовые акты действуют в отношении ЗАТО, с учетом особенностей его режима. Так, ограничен въезд и проживание граждан на территории ЗАТО, ограничено ведение хозяйственной и предпринимательской деятельности на его территории.

Специально назначенные представители налоговых органов, непосредственно связанные с обслуживанием режимных объектов, могут посещать их только при наличии справок о допуске (форма 11, 12 или 13), соответствующих степени секретности выполняемых работ (статья

---

[1] Габричидзе, Б.Н. Административное право: учебник / Б.Н. Габричидзе. А.Г., Чернявский. А.Н., Ким-Кимэн. - М.: ТК Велби, 2005. – С. 263.

[*] В этой связи, здесь и далее, мы будем «увязывать» содержание административно-правовых режимов с административной ответственностью за их нарушение (нарушения требований режимов, влекущие уголовную ответственность, нами здесь не рассматриваются).

[2] Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 1992, №33, ст. 1915.

46 Постановления Правительства РФ «Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне»[1] от 28.10.1995 г. № 1050 (по состоянию на 15.11.2004 г.).

Нарушение установленного законом особого режима в ЗАТО влечет, закрепленную в статье 20.19 КоАП РФ, административную ответственность.

Режим проведения мобилизационной подготовки и мобилизации. Режим включает в себя организационную работу и защиту информации в области мобилизационной подготовки и мобилизации. Правовыми основами мобилизационной подготовки и мобилизации являются Конституции РФ, федеральные законы об обороне, о воинской обязанности и воинской службе и другие федеральные законы, и иные нормативные правовые акты России в данной области.

Реализация указанного режима осуществляется Федеральной налоговой службой в соответствии с законом о государственной тайне, федеральным законом «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»[2] от 26.02.1997 г. № 31-ФЗ (по состоянию на 25.10.2006 г.), Постановлением Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе»[3] от 30.09.2004 г. № 506, а также нормативными правовыми актами по вопросам секретного делопроизводства.

В пункте 5.17 постановления Правительства РФ № 506 прямо предусмотрена обязанность Федеральной налоговой службы обеспечивать мобилизационную подготовку центрального аппарата и территориальных органов Службы.

Положения статьи 9 федерального закона № 31-ФЗ обязывают налоговые органы:

1) организовывать и проводить мероприятия по обеспечению своей мобилизационной готовности;

2) создавать мобилизационные органы или назначать работников, выполняющих функции мобилизационных органов;

3) разрабатывать мобилизационные планы в пределах своих полномочий;

4) при объявлении мобилизации проводить мероприятия по переводу работы в условиях военного времени;

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 1997. - № 43. - ст. 4987.

[2] Собрание законодательства Российской Федерации, 1997. - № 9. - ст. 1014.

[3] Собрание законодательства Российской Федерации, 2004. - № 40. - ст. 3961.

5) оказывать содействие военным комиссариатам в их мобилизационной работе в мирное время и при объявлении мобилизации, включая:

а) обеспечение своевременного оповещения и явки граждан, подлежащих призыву на военную службу по мобилизации и состоящих с ними в трудовых отношениях, на сборные пункты или в воинские части;

б) обеспечение поставки техники на сборные пункты или в воинские части в соответствии с планами мобилизации;

6) предоставлять в соответствии с законодательством Российской Федерации здания, сооружения, коммуникации, земельные участки, транспортные и другие материальные средства в соответствии с планами мобилизации с возмещением государством понесенных ими убытков в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

7) создавать военно-учетные подразделения, выполнять работы по воинскому учету и бронированию на период мобилизации и на военное время граждан, пребывающих в запасе и работающих в этих органах (организациях), обеспечивать представление отчетности по бронированию.

Налоговые органы обязаны предоставлять информацию, необходимую для разработки и осуществления мобилизационных мероприятий, в порядке, определяемом Правительством РФ.

Уполномоченные должностные лица налоговых органов, ответственные за соблюдение режима проведения мобилизационной подготовки и мобилизации, в случае его несоблюдения и нарушения порядка ведения военно-учетной работы, могут быть привлечены к административной ответственности за допущенные административные правонарушения в области воинского учета, предусмотренные главой 21 КоАП РФ:

1) статья 21.1 «Непредставление в военный комиссариат или в иной орган, осуществляющий воинский учет, списков граждан, подлежащих первоначальной постановке на воинский учет»;

2) статья 21.2 «Неоповещение граждан о вызове по повестке военного комиссариата или иного органа, осуществляющего воинский учет»;

3) статья 21.4 «Несообщение сведений о гражданах, состоящих или обязанных состоять на воинском учете».

Кроме того, статьей 19.25 КоАП РФ (глава 19 кодекса), предусмотрена административная ответственность должностных лиц и юри-

дических лиц (налоговая администрация не исключение) за неисполнение военно-транспортных мобилизационных обязанностей.

Режим чрезвычайного положения.

Содержание и основания его введения урегулированы в статьях 56, 88, 102 Конституции РФ и в федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении»[1] от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ (по состоянию на 07.03.2005 г.).

Режим чрезвычайного положения – временная мера, вводимая и применяемая исключительно в интересах обеспечения безопасности граждан и охраны конституционного строя. Основаниями для его введения могут быть как несущие угрозу события природно-техногенного характера, так и противоправные действия граждан.

В период действия режима чрезвычайного положения налоговые органы строят свою работу с учетом того, что на обслуживаемых ими территориях могут быть установлены ограничения на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств.

Административные правонарушения, связанные с введением режима чрезвычайного положения, посягают на общественный порядок и общественную безопасность (глава 20 КоАП РФ). К таким правонарушениям относятся: нарушение требований режима чрезвычайного положения (статья 20.5), невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (статья 20.6).

Режим военного положения.

Основания введения данного режима, названы, прежде всего, в статье 87 Конституции РФ, - это агрессия против РФ или непосредственная угроза агрессии. Кроме названной правовой нормы, содержание и основания его введения урегулированы в федеральном конституционном законе «О военном положении» от 30.01.2002 г. № 1-ФКЗ.[2]

В период действия военного положения федеральными законами и иными нормативными правовыми актами могут быть предусмотрены меры, связанные с введением временных ограничений на осуществление экономической и финансовой деятельности, оборот имущества, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств. Могут быть временно изменены форма собственности организаций, порядок и условия процедур банкротства, режимы трудовой деятельности.

А также *возможно установление особенностей* финансового, *на-*

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 2001. - № 23. - ст. 2377.

[2] Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. - № 5. - ст. 375

логового, таможенного и банковского *регулирования.*

Президент РФ своим указом может перераспределить функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти исходя из интересов обеспечения обороны и безопасности государства, режима военного положения.

Режим гражданской обороны.

Под гражданской обороной понимается система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории России от опасностей, возникающих при ведении военных действий либо вследствие этих действий, в том числе при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Правовая база регулирования вопросов, связанных с реализацией указанного режима, содержится в федеральном законе «О гражданской обороне» от 12.02.1998 г. № 28-ФЗ (по состоянию на 22.08.2004 г.). [1]

Федеральная налоговая служба и ее территориальные налоговые органы в пределах своих полномочий и в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами планируют и организуют проведение мероприятий по гражданской обороне. Обучают своих работников способам защиты от возможных опасностей, которые могут наступить во время военных действий. Создают и поддерживают в состоянии постоянной готовности к использованию локальные системы оповещения.

Должностные лица налоговых органов, уполномоченные на обеспечение режима гражданской обороны, могут быть субъектами административной ответственности, предусмотренной статьей 20.7 КоАП РФ за нарушение правил гражданской обороны.

Режим защиты сведений о государственном служащем.

Указанный режим обеспечивается, прежде всего, строгим порядком ведения его личного дела и такой работой с его персональными данными, которая исключает доступ к ним недопущенных лиц. Правовой основой в этой части служит статья 42 Федерального закона о государственной гражданской службе Российской Федерации, текст которой мы приводим полностью:

[1] Собрание законодательства Российской Федерации», 1998. - № 7. - ст. 799

Персональные данные гражданского служащего и ведение личного дела гражданского служащего (статья 42)

1 При обработке, хранении и передаче персональных данных гражданского служащего кадровая служба государственного органа обязана соблюдать следующие требования:

1) обработка персональных данных гражданского служащего осуществляется в целях обеспечения соблюдения Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона, других законов и иных нормативных правовых актов, содействия гражданскому служащему в прохождении гражданской службы, обучении и должностном росте, обеспечения личной безопасности гражданского служащего и членов его семьи, а также в целях обеспечения сохранности принадлежащего ему имущества, учета результатов исполнения им должностных обязанностей и обеспечения сохранности имущества государственного органа;

2) персональные данные следует получать лично у гражданского служащего. В случае возникновения необходимости получения персональных данных гражданского служащего у третьей стороны следует известить об этом гражданского служащего заранее, получить его письменное согласие и сообщить гражданскому служащему о целях, предполагаемых источниках и способах получения персональных данных;

3) запрещается получать, обрабатывать и приобщать к личному делу гражданского служащего не установленные настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами персональные данные о его политических, религиозных и иных убеждениях и частной жизни, о членстве в общественных объединениях, в том числе в профессиональных союзах;

4) при принятии решений, затрагивающих интересы гражданского служащего, запрещается основываться на персональных данных гражданского служащего, полученных исключительно в результате их автоматизированной обработки или с использованием электронных носителей;

5) защита персональных данных гражданского служащего от неправомерного их использования или утраты обеспечивается за счет средств государственного органа в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

6) передача персональных данных гражданского служащего третьей стороне не допускается без письменного согласия гражданского служащего, за исключением случаев, установленных федеральным законом. Условия передачи персональных данных гражданского служащего третьей стороне устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации.

2 Гражданский служащий, виновный в нарушении норм, регулирующих получение, обработку и передачу персональных данных другого гражданского служащего, несет ответственность в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

3 В личное дело гражданского служащего вносятся его персональные данные и иные сведения, связанные с поступлением на гражданскую службу, ее прохождением и увольнением с гражданской службы и необходимые для обеспечения деятельности государственного органа.

4 Положение о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела утверждается Президентом Российской Федерации.

КоАП РФ предусматривает административную ответственность за:

- нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных), - статья 13.11;

- разглашение информации с ограниченным доступом, - статья 13.14.

Режим государственной защиты жизни и здоровья, имущества должностного лица налоговых органов.

Правовой основой для реализации данного режима в отношении должностных лиц налоговых органов является Федеральный закон «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20.04.1995 г. № 45-ФЗ (по состоянию на 22.08.2004 г.).[1] В соответствии с пунктом 12 статьи 8 названного закона, работники налоговых органов подлежат государственной защите, осуществление которой возложено на органы внутренних дел.

Среди конкретных мер, статья 5 закона предусматривает принятие таких мер безопасности как: личная охрана; охрана жилища и имущества; выдача оружия, специальных средств индивидуальной защиты и оповещение об опасности; временное помещение в безопасное место;

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 1995. - № 17. - ст. 1455.

обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемых лицах; перевод на другую работу (службу), изменение места работы (службы) или учебы; переселение на другое место жительства; замена документов или изменение внешности.

Поводом для принятия мер безопасности в отношении защищаемого лица (работника налоговых органов) может быть его личное заявление; обращение руководителя налогового органа либо получение органом внутренних дел оперативной и иной информации о наличии угрозы безопасности указанного лица.

За разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении должностного лица контролирующего органа либо в отношении его близких, статьей 17.13 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность.

В заключение параграфа, отметим, налоговые органы в своей повседневной профессиональной деятельности реализуют и иные административно-правовые режимы. Такие как, например:

- **пропускной режим охраняемого объекта** – административного здания налогового органа (ответственность за нарушение требований режима предусмотрена статьей 20.17 КоАП РФ);

- **режим обеспечения пожарной безопасности** (ответственность за нарушение требований режима предусмотрена статьей 20.4 КоАП РФ);

- и некоторые другие режимы.

По каждому из них соответствующими нормативными правовыми актами, в т. ч. локальными актами налогового органа, определяются: цель и содержание режима, порядок введения и реализация административно-правовых режимов.

2.4 Соотношение административного права с налоговым правом и другими, смежными с ними отраслями права

Правосубъектность отраслей административного и налогового права. – Правосубъектность налоговых органов в отраслях административного и налогового права. – Место налогового права в системе российского права. – Система налогового права. – Административно-правовые и налогово-правовые отношения. – Конституционная основа построения источников административного и налогового права. – Соотношение финансового и налогового права. - Соотношение административного и налогового права, других отраслей права. - Отношения

собственности как объект регулирования нормами административного, налогового права и смежных с ними отраслей права.

Административное и налоговое право – самостоятельные отрасли российского публичного права, имеющие точки соприкосновения в регулируемых ими общественных отношениях. Правосубъектность этих отраслей права двухвариантна и состоит из **публичной** (для публичных субъектов административного и налогового права) и **частной** (для частных участников административно-правовых и налогово-правовых отношений) **правосубъектности.**

В отдельных случаях налоговый орган одновременно обладает всеми двумя видами правосубъектности. Например, с одной стороны, полное обладание компетенцией налогового органа (публичная налоговая правосубъектность - пункт 1 статьи 30 НК РФ и др.), с другой, признание налоговых органов юридическими лицами и бюджетными учреждениями (статьи 31 и 32 БК РФ), порождает у них способность быть налоговыми агентами и накладывает обязанность постановки на учет как налоговых агентов (пункт 10 статьи 84 НК РФ).

В отдельных аспектах правосубъектность в отраслях административного и налогового права значительно различается, это вытекает из различия характера указанных отраслей права и правового статуса участников административно-правовых и налогово-правовых отношений. Так, частными субъектами административно-правовых отношений с участием налоговых органов, могут быть, должностные лица организации-налогоплательщика, субъектами налогово-правовых отношений – плательщики налогов и сборов.

Российскими юристами **налоговое право** традиционно относится в качестве составной части более обширного нормативного образования – финансового права (Р.О. Халфина[1] и многие др.). По мнению некоторых других юристов (В.В. Витрянский, С.А. Герасименко[2] и др.), они сегодня в меньшинстве, налоговое право – самостоятельное право.

Таково в общем виде, представление о природе российского налогового права. В границах этих противоположных позиций на природу налогового права существуют и другие вариативные подходы. Из них, мы однозначно не согласны с концепцией механического отнесения налогового права к административному праву. Такой подход в современ-

---

[1] Халфина, Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права: вопросы советского административного и финансового права / Р.О Халфина. – М.:[б.и.], 1952. - С.194, 210-211.

[2] Витрянский, В.В. Налоговые органы, налогоплательщик и Гражданский кодекс / В.В.Витрянский, С.А. Герасименко. – М.: [б.и.], 1995. – С. 7.

ной юридической литературе не признается научно-обоснованным, его истоки связаны с тем, что в советский период любые властеотношения расширительно назывались административно-правовыми.

Несмотря на различие подходов к определению места налогового права в системе российского права, их приверженцы едины в одном: финансовое право – комплексная отрасль права.

Систему налогового права образует совокупность взаимоувязанных, урегулированных и составляющих единое целое налогово-правовых подотраслей и институтов. Построение системы предопределено потребностями распределения бремени публичных расходов. Юристами-теоретиками высказываются различные суждения об элементах системы налогового права. Но все они исходят из необходимости выделения в налоговом праве общей части (часть первая НК РФ) и особенной части (часть вторая НК РФ).

Например, Г.В. Петрова индивидуализирует элементы налогового права исходя из предметного критерия, то есть из регулируемых отношений. Система отрасли налогового права, формулирует она: «совокупность налоговых правовых институтов, каждый из которых состоит из группы правовых норм, регулирующих однородные, обладающие качественным единством, виды налоговых отношений».[1] Схожие суждения высказывают И.И. Кучеров,[2] М.В. Кустова, О.А. Ногина, Н.А. Шевелева[3] и другие.

Д.В. Винницкий включает в систему налогового права подотрасли и институты в качестве относительно независимых правовых элементов.[4] Состав основных правовых элементов, относимых названными авторами, к общей части налогового права, представлен нами в таблице 4.

В налоговых обязательственных отношениях (как и в гражданско-правовых) управомоченная налоговая администрация «обладает правом как материально-правовым притязанием (правом присвоения материальных благ, передаваемых в качестве налога, сбора), но не велением; обязанное лицо не подчинено управомоченному, а лишь функционально связано с ним посредством притязания».[5]

---

[1] Петрова, Г.В. Налоговое право / Г.В. Петрова. – М.: [б.и.], 1979. – С. 27-28.

[2] Кучеров, И.И. Налоговое право России / И.И. Кучеров. – М.: [б.и.], 2001. – С. 66-67.

[3] Налоговое право России: Общая часть / под ред. Н.А.Шевелева. – М.:[б.и.], 2001. - С. 24-25.

[4] Винницкий, Д.В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики: монография/ Д.В. Винницкий. – СПб: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – С. 294.

[5] Винницкий, Д.В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики: монография/ Д.В. Винницкий. – СПб: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – С. 176.

В административных же правоотношениях одна сторона традиционно подчинена воле другой стороны, при этом участники таких отношений в разных ситуациях могут быть и управомоченными и обязанными лицами.

Таблица 4 - Состав основных правовых элементов общей части налогового права

Авторы	Наименования правовых элементов
1 Г.В. Петрова	Институты: - государственной налоговой системы; - государственного управления налогообложением; - публичного и частного участников налоговых отношений; - защиты прав налогоплательщиков; - налогового учета и отчетности; - объекта налогообложения; - исчисления налога; - налогового обязательства; - налоговых льгот; - возврата налоговых платежей
2 И.И. Кучеров	Институты: - налоговой обязанности; - представительства в налоговых отношениях; - налогового контроля; - налоговой тайны; - ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах
3 М.В. Кустова О.А. Ногина Н.А. Шевелева	Наименования институтов соответствуют наименованиям отдельных глав части первой Налогового кодекса
4 Д.В. Винницкий	Подотрасли: - налогового обязательственного права; - налогового процедурного права. Институты: - общей части налогового права; - правового регулирования, установления и введения налогов и сборов

Всецело разделяя приведенное суждение Д.В. Винницкого и подобные ему научные подходы, мы не однозначно относимся к позиции тех ученых и практиков, которые ставят знак равенства между современными административно-правовыми и налогово-правовыми отношениями.

Но обратимся к позиции Конституционного Суда РФ по этому вопросу и приведем большую по объему, но к месту приведенную, цитату из его постановления от 14.07.2005 г. № 9-П: «Конституционный Суд в своих прежних решениях многократно подтверждает свою позицию, что налоговые правоотношения и меры ответственности за них, предусмотренные налоговым законодательством, по своей правовой сущности являются административно-правовыми. Их однородность и единую правовую природу подтверждает не только правовая доктрина, но и законодательство. Так, Кодекс об административных правонарушениях воспроизводит практически идентично большую часть составов налоговых правонарушений, предусмотренных Налоговым кодексом».[1]

Общественные «правоотношения», - пишет, например, Н.В. Сухарева, - «возникающие при проведении контроля и привлечение к ответственности за совершение налоговых правонарушений, относятся к разделу властных, административных правоотношений, регулируемых публичным правом.

Административно-правовая природа этих отношений проявляется в том, что они возникают и трансформируются для достижения публично-правовых интересов».[2]

Сегодня очевиден тот факт, что признание неприкосновенности права частной собственности объективно повлекло расхождение правовой природы административных и налоговых правоотношений.

Да, налоговые «правоотношения основаны на властном подчинении одной стороны другой. Они предполагают субординацию сторон, одной из которых – налоговому органу, действующему от имени государства, принадлежат властные полномочия, а другой – налогоплательщику – обязанность повиновения. Требования налогового органа и налоговое обязательство налогоплательщика следуют не из договора, а из закона». И далее говорится в широко известном постановлении Кон-

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Поляковой Г.А. и запросом федерального арбитражного суда Московского округа // Собрание законодательства Российской Федерации, 2005. - № 30 (ч. 2), ст. 3200.

[2] Сухарева, Н.В. Споры с властью в арбитражных судах: справочник / Н.В. Сухарева. – М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2002. – С. 83.

ституционного Суда РФ от 17.12.1996 г. № 20-П: установленная федеральной конституцией обязанность платить налоги «имеет особый, а именно публично-правовой, а не частноправовой (гражданско-правовой), характер, что обусловлено публично-правовой природой государства и государственной власти, по смыслу статей 1 (часть 1), 3, 4 и 7 Конституции Российской Федерации».

Но, вместе с тем, обязанность по уплате налога не порождается односторонним распоряжением того или иного уполномоченного властвующего субъекта. Налоговые органы не могут административным распоряжением (волеизъявлением) по собственной инициативе вменить, кому бы то ни было налоговой обязанности. За исключением единичных случаев налоговые органы не имеют полномочий на изменение, прекращение налоговой обязанности налогоплательщика, когда она уже возникла (пункт 3 статьи 44 НК РФ).

Подчеркивая некорректность акцентирования внимания на принудительном характере изъятия налога, А.В. Демин, обращает внимание на очевидный факт. Пункт 1 статьи 45 НК РФ обязывает налогоплательщика самостоятельно исполнить обязанность по уплате налога (если иное не предусмотрено законодательством о налогах и сборах). И лишь неисполнение им налоговой обязанности влечет принудительное взыскание недоимки и пени. [1]

Ограничение воли налогоплательщиков означает лишь подчинение ее детализированному «регламенту», установленному законодательством о налогах и сборах. Налогоплательщик (плательщик сборов) наделен правом: не выполнять неправомерные акты и требования налоговых органов и их должностных лиц, не соответствующих налоговому законодательству (подпункт 11 пункт 1 статьи 21 НК РФ). А выполнение налогоплательщиком письменных разъяснений уполномоченных органов по вопросам применения законодательства о налогах и сборах является обстоятельством, исключающим вину лица в совершении налогового правонарушения (подпункт 3 пункт 1 статьи 111 НК РФ).

Внутриуправленческие же правоотношения налоговых органов строятся по субординационной схеме, т.е. являются властеоотношениями. Пример: «вертикальные» правоотношения ФНС России с Управлениями Службы по субъекту Российской Федерации и Инспекциями Службы по городам, районам и др.

---

[1] Демин, А. В. Налог как правовая категория: понятие, признаки, сущность / А.В. Демин // Налоговый вестник, 2002. - № 3. – С. 157

Нормативные правовые акты органов государственной власти, содержащие административно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере исполнительной власти, называются **источниками** административного права. Правовой основой классификации источников административного и налогового права служат положения статей 5, 71 и 72, 12 и 132 Конституции РФ. Во-первых, республики в составе Российской Федерации имеют свои Конституции и законодательство, а другие субъекты Российской Федерации - свои Уставы и законодательство.

Во-вторых, административное, административно-процессуальное законодательство (пункт «к» статьи 72); установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации (пункт «и» статьи 72); установление общих принципов системы органов государственной власти и местного самоуправления (пункт «н» статьи 72) находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов).

В-третьих, федеральный бюджет и федеральные налоги (пункт «з» статьи 71); Федеральная государственная служба (пункт «т» статьи 71) – находится в ведении Российской Федерации.

В-четвертых, местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно (статьи 12).

В-пятых, органы местного самоуправления устанавливают местные налоги и сборы (часть 1 статьи 132) в соответствии с положениями Налогового кодекса.

На этом и построена система источников административного законодательства и законодательства о налогах и сборах.

В связи с названными конституционными положениями выделяются:

- два уровня административного права: федеральное и региональное; одноуровневое муниципальное право как структурный элемент национального административного права (ст. 12, 130, 132-133 Конституции РФ);
- три уровня налогового права: федеральное (регулирует отношения в области федеральных, региональных и местных налогов), региональное (регулирует отношения в области региональных налогов), муниципальное налоговое право (регулирует отношения в области местных налогов).

Возвратимся к нашей исходной мысли о налоговом праве как о самостоятельной молодой отрасли права (наряду с бюджетным правом), формируемой в границах системы финансового права (в отличие

от административного права). В этой связи для сравнения приведем основные критерии, позволяющие различить в учебных целях отрасль налогового права от отрасли административного права (см. таблицу 5).

Финансовое право - это комплексное правовое образование и одновременно надотраслевая система. Его назначение состоит в том, чтобы создать условия для нормального функционирования отраслей налогового и бюджетного права, обеспечить их надлежащую координацию и взаимодействие. Формирование налогового права происходит на базе предельно четко определенного предмета правового регулирования (см. статью 2 НК РФ). Налоговый контроль является разновидностью финансового контроля. К другим разновидностям финансового контроля относятся: валютный, банковский, страховой.

Не вступая в дискуссию об особенностях взаимоотношений отраслей финансового и налогового права, обратим внимание лишь на то обстоятельство, что в Конституции РФ вопросы в области налогов и сборов рассматриваются обособленно от вопросов в области финансов (см. статью 57; пункт «з» статьи 71; пункт 1 подпункт «и» статьи 72; пункт 1 статьи 74; пункт 3 статьи 75; пункт «б» статьи 106 Конституции РФ).

В соответствии с положениями Федеральной Конституции на отношения в области налогов (сборов) не распространяется ни финансовое, ни административное регулирование либо финансовое или административное законодательство.

Таблица 5 - Основные критерии разграничения административного и налогового права.

Критерии разграничения	**Отрасли права**	
	Административное право	**Налоговое право**
1	2	3
1 *По предмету регулируемых правоотношений*	Регулирует общественные отношения в сфере организации и деятельности исполнительной власти	Регулирует налоговые отношения по распределению бремени публичных расходов
2 *По правовой характеристике правоотношений*	Организационно-управленческие отношения	Имущественно-организационные отношения

Продолжение таблицы 5

1	2	3
3 *По методу регулирования правоотношений*	Властно-императивное регулирование (метод субординации), т.е. *отношения прямого подчинения одного участника воле другого* (его усмотрению в форме властного распоряжения). Диспозитивное, децентрализованное регулирование (метод координации), а также реординационное регулирование (обратное упорядочение)	Преимущественно императивный (реже диспозитивный) порядок регулирования налоговых отношений на *основе прямого подчинения нормам законодательства о налогах и сборах*, детально регламентирующих все стороны деятельности участников этих отношений. Реординационное регулирование при котором все участники налоговых отношений в равной мере стеснены в выборе поведения по собственному усмотрению (т.е. ограничены в своей самостоятельности)
4 П*о способу регулирования правоотношений*	Основные: позитивное обязывание (предписание), дозволение, запрещение	Основные: позитивное обязывание (предписание), реже – дозволение и запрещение
5 *По функциям права*	Основные: -функция государственного управления; - функция социального управления	Основные: - фискальная функция; - регулирующая функция

Продолжение таблицы 5

1	2	3
6 *По источникам права*	Конституция РФ; специальное и общее административное законодательство; подзаконные нормативные правовые акты управления; нормы международного права и международные договоры РФ; решения Конституционного Суда РФ	Конституция РФ; специальное и общее налоговое законодательство; подзаконные нормативные правовые акты по вопросам налогообложения и сборов; нормы международного права и международные договоры РФ; решения Конституционного Суда РФ
7 *По отраслевым принципам права*	Принципы: - социально-политический принцип государственного управления; - организационный принцип государственного управления	Принципы: - регулирования налоговых отношений законом; - равенства и всеобщности налогообложения; - определенности налогообложения; - минимально необходимого ограничения прав налогоплательщиков; - соразмерности ограничения экономических интересов; - защиты добросовестного участника налоговых отношений и недопустимости злоупотребления правом; - федерализма и единства государственного суверенитета

Продолжение таблицы 5

1	2	3
8 *По составу участников правовых отношений*	Субъекты: Президент РФ; органы государственной исполнительной власти; органы местного самоуправления; общественные объединения; администрации предприятий и учреждений; граждане (физические лица)	Субъекты – организации и физические лица: налогоплательщики; налоговые агенты; налоговые органы и др., указанные в статье 9 Налогового кодекса
9 *По процедурам*	Административный процесс: 1) юрисдикционное производство; 2) процедурное производство	Процедуры: 1) налоговые общерегулятивные (учетное налоговое производство; корректирующее налоговое производство); 2) налоговые охранительные (налоговое обеспечительное производство; налоговое контрольное производство; налоговое юрисдикционное производство или налоговый процесс)
10 *По правовым категориям*	Управление государством; управление обществом; исполнительная власть; администрация; административная юрисдикция; административная юстиция и др., образующие систему понятий, сложившихся в отрасли административного права	Фискальное взимание налога (сбора); налогоплательщик; объект налогообложения; налоговая база; налоговый период; налоговая ставка; налоговая льгота и др., образующие систему понятий, сложившихся в отрасли налогового права

Продолжение таблицы 5

1	2	3
11 *По правовым презумпциям (предположениям)*	Презумпция правильности принятого органами государственной власти акта управления. Презумпция невиновности в административных правоотношениях (статья 1.5 КоАП РФ). Другие презумпции, характеризующие специфику административных правоотношений	Презумпция добросовестности налогоплательщика (п.7 статья 3 НК РФ). Презумпция невиновности налогоплательщика (п.6 статья 108 НК РФ). Другие презумпции, характеризующие специфику налоговых правоотношений
12 *По времени возникновения правосубъектности*	С момента рождения (право на обеспечение здоровья), по мере взросления объем правосубъектности увеличивается и, к старости уменьшается	С момента государственной регистрации и постановки на налоговый учет. Прекращается с момента снятия с налогового учета
13 *По степени зависимости участников отношений друг от друга*	Управляемый субъект полностью организационно подчинен управляющему субъекту либо находится в некотором нормативно-правовом подчинении ему	Управляемый субъект находится в нормативно-правовом подчинении у управляющего субъекта

Продолжение таблицы 5

1	2	3
14 *По отраслевым подотраслям и институтам*	Подотрасли: - управленческое право («администрация»); - полицейское право; - право административной юстиции; - административный процесс. Институты: - административная юрисдикция в системе административного права и др.	Подотрасли: - общая часть налогового права; - налоговое обязательственное право; - налоговое процедурное право. Институты: - регулирующий, установление и введение налогов и сборов; - налоговый процесс; - налоговое деликтное право
15 *По месту отрасли права в системе российского права*	Административное право - фундаментальная отрасль российского права, тесно взаимосвязанная с другими отраслями права. Во многих случаях административное право служит основой возникновения и действия отдельных состоявшихся и сравнительно новых отраслей права (налоговое право, трудовое право и др.)	Российскими юристами налоговое право определяется как подотрасль в рамках отрасли финансового права. Другая, более убедительная позиция ученых, выражается в утверждении об отраслевой самостоятельности налогового права, его относительной автономии в системе российского права

Взаимосвязь административного права с конституционным правом (основополагающей отраслью российского права) проходит по «демаркационной» линии, закрепляющей принципы организации и деятельности органов исполнительной власти, систему этих органов, правовую основу законодательной и судебной власти и конечно, полномочия Президента России в отношении органов исполнительной власти.

Отдельные нормы и положения таких отраслей права как финансовое, налоговое, таможенное и, ряд других, берут свое начало в нормах административного праваПоложение о Минфине России представляет собой источник административного и финансового права, Положения о Федеральной налоговой службе и Федеральной таможенной службе – источник административного права и соответственно налогового и таможенного права. Нормами административного права определяется, например, организация деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов; управленческие отношения в области финансов, налогов, таможенного дела, организация внутриведомственного контроля и т.д.

В теории и практике прослеживается тесная **связь административного права с гражданским правом.** В качестве подтверждения Б.Н. Габричидзе, например, ссылается на то, что «административное и гражданское право нередко регламентируют одни и те же отношения, но применяют разные методы регулирования. Довольно часто это бывают имущественные отношения».[1]

Основу исследования правового регулирования составляет, замечает А.П. Лончаков, проблема сочетания его публичного и частного интересов. Регулирование отношений, связанных с собственностью, не является исключительно прерогативой отрасли административного права. Организация управления собственностью «не является только административно-правовой категорией, а опосредствует собой институты комплексной науки государственного управления и других отраслей права».[2]

Имущественные отношения регулируются и отраслями налогового, таможенного, земельного, жилищного права и ряда других отраслей права. Известно, объекты имущественного обладания при известных обстоятельствах имеют стоимостную (денежную) оценку. «Система имущественных оценочных правоотношений» пронизывает различные отрасли права, «возможны имущественные притязания, которые не связаны с правом гражданским», писал еще в 1898 году профессор Санкт-Петербургского университета Н.Л. Дювернуа. К их числу он относил

[1] Габричидзе, Б.Н. Административное право: учебник / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский, А.Н. Ким-Кимэн. - М.: Изд-во Проспект, 2005, - С. 38.

[2] Лончаков, А.П. Административная организация механизма управления собственностью в сфере экономики / А.П. Лончаков. - Хабаровск: [б.и.], 1999. – С. 7.

(среди прочих) «имущественные притязания государства к частным лицам (подати, повинности, штрафы)».[1]

В соответствии с положениями пункта 3 статьи 2 ГК РФ, к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, гражданское законодательство не применяется, если иное не оговорено законодательством.

Тесно **взаимосвязаны** между собой **отрасли административного права и трудового права.** Именно нормами трудового права определен объем полномочий органов исполнительной власти (например, Правительства РФ, Минфина России, ФНС России и других), реализуемых в трудовых правоотношениях. Более того, нормы трудового права предшествуют возникновению административно-правовых отношений

По окончании данного параграфа мы готовы перейти к рассмотрению вопросов, связанных с административной и налоговой ответственностью за нарушение законодательства о налогах и сборах.

2.5 Административная и налоговая ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах

Институт административной ответственности в административном процессе. – Субъекты административной ответственности в историческом ракурсе. – Критерии разграничения административной и налоговой ответственности. – Административная ответственность физических (должностных) лиц, юридических лиц. – Административная ответственность и административное наказание. - Юридические составы административных правонарушений в области налогов и сборов, РЦБ. - Административная ответственность за нарушения в области налогов и сборов. - Институт налоговой ответственности в налоговом процессе.

Институт юридической ответственности общественно важен и политически необходим, поскольку последствия безответственности губительны. «Безответственность, - пишет Е. Панина, - порождает безнаказанность. Безнаказанность приводит к произволу. За ним следует хаос, анархия и развал государства».[2]

---

[1] Дювернуа, Н.Л. Чтения по гражданскому праву, т.1, 3-6 изд. / Н.Л. Дювернуа. – т. 1. - СПб: [б.и.], 1898. – С. 311.

[2] Панина, Е. Взятку не перешибешь! / Е. Панина // Аргументы и Факты, 2004. -№ 48. -С.15.

Факт нарушения административно-правовых норм приводит в действие совокупность предупредительных, пресекательных и карательных средств административного принуждения. Среди них особо отметим институт административной ответственности, применяемой исключительно в рамках административного процесса. В связи с этим подчеркнем следующее принципиальное обстоятельство: назначение административной ответственности не ограничивается защитой только управленческих правоотношений, во все большей мере административное право распространяется и на таможенные, налоговые, трудовые и на другие общественно значимые правоотношения.

Административное право во многих случаях не только защищает иные общественные отношения, но и реализует их. Например, в сфере налогово-правовых отношений, нормами административного права определены государственный контроль и надзор за соблюдением законодательств о налогах и сборах; различные аспекты компетенции контрольно-надзорных органов, осуществляющих деятельность в пределах иных отраслей права (Федеральная налоговая и таможенная службы и пр.); общие аспекты предпринимательской деятельности.

Административная ответственность наступает за совершение противоправного, виновного деяния (действий, бездействия) физического лица или юридического лица, за которое в КоАП РФ или в законе субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

В Советском Союзе административная ответственность юридических лиц (организаций) постепенно была отменена.

Начало отказа советского государства от привлечения юридических лиц к административной ответственности было положено Указом Президиума Верховного Совета СССР «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» от 21 июня 1961 года, концепция которого заключалась в следующем: «В связи с укреплением государственной дисциплины в деятельности учреждений, предприятий и организаций и дальнейшим повышением личной ответственности должностных лиц применение налагаемых в административном порядке штрафов к учреждениям, предприятиям и организациям в настоящее время не вызывается необходимостью».

В начале 1990-х годов необходимость привлечения юридических лиц к административной ответственности диктовалась тем, что, *во-первых,* действующий тогда КоАП РСФСР не предусматривал ответственности организаций; *во-вторых*, противоправно причиняемый ими

вред, многократно превосходил вред, причиняемый физическими лицами; *в-третьих,* количество хозяйствующих субъектов в Российской Федерации по сравнению с советским периодом, «астрономически» увеличивалось, а их организационно-правовые формы стали несоизмеримо разнообразными.

Вновь впервые прямо на ответственность юридических лиц было указано в статье 125 Земельного кодекса РСФСР от 25.04.1991 № 1103-1 (по состоянию на 24.12.1993 г.): «За нарушение земельного законодательства юридические лица <…> подвергаются штрафу, налагаемому в административном порядке <…>».[1]

В последующем (вплоть до принятия КоАП РФ в 2001 году) административная ответственность юридических лиц за совершение административных правонарушений непосредственно предусматривалась отдельными (вновь издаваемыми) законами, путем их «нивелирования» по объектам противоправного посягательства.

До принятия КоАП РФ 2001 года административная ответственность юридических и физических лиц за нарушение законодательства в области налогов и сборов предусматривалась (до указанного времени):

- законом РФ «О налоговых органах Российской Федерации» от 21 марта 1991 года № 943-1 (по состоянию на 8.07.1999 г. № 151-Ф), см. подпункты 3-6 пункта 12 статьи 7;[2]

- законом РФ «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения» от 12.12.1991 г. № 2020-1 (по состоянию на 27.01.1995 г. № 10-ФЗ), см. пункт 3 статьи 5 во взаимосвязи с Основами законодательства Российской Федерации «О нотариате» от 11.02.1993 г. № 4462-1 (абзац 2 пункта 3 статьи 5);[3]

- законом РФ «О федеральных органах налоговой полиции» от 24.06.1993 г. № 5238-1 (по состоянию на 31.12.2002 г.);[4]

- законом РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» от 9.10.1992 г. № 3615-1 (по состоянию на 5.07.1999 г. № 128-ФЗ), см. статью 14;

- законом РФ «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» от 18.06.1993 г. № 5215-1 (статья 7);[5]

---

[1] Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1991. - № 22. - ст. 768.
[2] Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1991. - № 15. - ст. 492.
[3] Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1992. - № 12. - ст. 593.
[4] Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1993. - № 29. - ст. 1114.
[5] Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1993. - № 27. - ст. 1018.

- федеральным законом РФ «Об административной ответственности юридических лиц (организаций) и индивидуальных предпринимателей за правонарушения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» от 8.07.1999 г. № 143-ФЗ (по состоянию на 30.12.2001 г.) - статьи 2-12;[1]

- указом Президента РФ «Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных платежей» от 23.05.1994 г. № 1006 (по состоянию на 3.08.1999 г.) - статья 9.[2]

Известно, факт привлечения юридического лица к административной ответственности не всегда освобождает от аналогичной ответственности его должностное лицо.

В то же время, привлечение организации-налогоплательщика к налоговой ответственности, не освобождает ее должностных лиц, при наличии соответствующих оснований, от административной ответственности за нарушение в области налогов и сборов.

Как видно, ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах имеет комплексную и межотраслевую природу, в одной и той же ситуации может наступить в отношении одних лиц - налоговая ответственность, а в отношении других – административная ответственность (см. таблицу 6).

При этом, Конституционный Суд РФ в своем определении от 06.12.2001 г. № 257-О особо отметил: «Законодатель в Налоговом кодексе Российской Федерации вывел за рамки налоговых правонарушений нарушения законодательства о налогах, совершаемые банками не в качестве самостоятельных налогоплательщиков или налоговых агентов, а в качестве агентов государства, посредством которых производятся платежи налогов в бюджет. Подобные нарушения требований налогового законодательства выделены в особые составы правонарушений (глава 18 Налогового кодекса Российской Федерации)».[3]

Административной ответственности подлежат вменяемые физические лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения (в форме умысла либо неосторожности) возраста 16-ти лет.

---

[1] Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1999. - № 28. - ст. 3476.

[2] Собрание законодательства Российской Федерации, 1994. - № 5. - ст. 396.

[3] Определение Конституционного Суда РФ «По жалобе Красноярского филиала закрытого акционерного общества «Коммерческий банк «Ланта – Банк» на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 1 и 2 статьи 135 и частью второй статьи 136 Налогового кодекса Российской Федерации». См.: «Собрание законодательства Российской Федерации», 2002. - № 6. - ст. 625.

Таблица 6 – Критерии разграничения административной и налоговой ответственности [1]

Критерии разграничения ответственности	**Виды ответственности**	
	Налоговая	**Административная**
1	2	3
1 По источникам нормативно правового регулирования этих видов ответственности	Единственно НК РФ (п.п.6 п.2 ст.1, ст.106)	КоАП РФ и принимаемые в соответствии с ним законы субъектов РФ об административных правонарушениях (п. « к » п.1 ст.72 Конституции РФ, ст. ст.1.1-1.3 КоАП РФ)
2 По признакам субъектов привлекаемых к ответственности	Физические лица и организации, являющиеся налогоплательщиками, плательщиками сборов, налоговыми агентами (пункты 1 и 2 статья 9, статья 107 НК РФ)	Помимо физических лиц, юридические лица и специальные субъекты (ст.ст.2.4, 2.5, 2.10 КоАП РФ)
3 По субъектам уполномоченным рассматривать дела о соответствующих правонарушениях	Указанные в п.п.3,4 ст. 9, ст.ст. 30 и 34 РФ, в порядке производства по налоговому правонарушению (глава 14-п.2 ст.10, ст.101.1-105 НК РФ)	Указанные в ст.ст.22.1-23.61 КоАП РФ, в порядке производства по административному правонарушению (ст.ст.24.1-30.11 КоАП РФ)
4 По порядку определения вины субъекта в совершенном правонарушении	См. ст.110 НК РФ	См. ч.2 ст.2.1 КоАП РФ
5 А также по перечню обстоятельств, смягчающих, отягощающих либо исключающих вину	См. ст.ст.111-112 НК РФ	См. ст.2.7-2.9, 4.2, 4.3 КоАП РФ

[1] Печатается по тексту: Кузнецов, В.П. Налоговое администрирование: учеб. пособие / В.П. Кузнецов. – Оренбург: ГОУ ОГУ, 2005. – С. 96.

Продолжение таблицы 6

1	2	3
6 По характеру и видам накладываемых санкций	См. ст.114, глава 16 и 18 НК РФ	См. ст.ст.3.1-3.12
7 По правилам определения размера налоговых санкций и административных взысканий	См. ст.114 НК РФ	См. ст.2.9, 4.1 КоАП РФ и др.
8 Различие в сроках давности привлечения к ответственности и давности взыскании санкций	См. ст. 113,115 НК РФ	См. ст. 4.5, 31.9 КоАП РФ

Административная ответственность должностных лиц, разъясняет статья 2.4 КоАП РФ, наступает в случае совершения указанным лицом административного правонарушения в связи с неисполнением либо не надлежащим исполнением своих служебных обязанностей.Применительно к административной ответственности под **должностным лицом** КоАП РФ понимает лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т. е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах России.

Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное.

Обобщенно говоря, должностное лицо тогда выступает в качестве субъекта административного правонарушения, когда совершенное им

административное правонарушение связано с использованием своей должности как средства достижения противоправного результата. В качестве примера должностных административных правонарушений сошлемся, хотя бы, на статью 15.3 КоАП РФ (нарушение срока постановки на учет в налоговом органе); статью 15.5 КоАП РФ (нарушение срока представления налоговой декларации).

Административная ответственность юридических лиц закреплена в ст. 2.10 КоАП РФ, текст которой гласит:

1 Юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями раздела II настоящего Кодекса или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

2 В случаях, если в статьях разделов I, III, IV, V настоящего кодекса не указано, что установленные данными статьями нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют в отношении и физического и юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу данные нормы относятся и могут быть применены только к физическому лицу.

3 При слиянии нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

4 При присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается присоединившее юридическое лицо.

5 При разделении юридического лица или при выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается то юридическое лицо, к которому согласно разделительному балансу перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу, в связи с которыми было совершено административное правонарушение.

6 При преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

7 В случаях, указанных в частях 3 – 6 настоящей статьи, административная ответственность за совершение административного правонарушения наступает независимо от того, было ли известно привлекаемому к административной ответственности юридическому лицу о факте административного правонарушения до завершения реорганизации.

8 Административные наказания, назначенные в соответствии с пунктами 2 – 4 части 1 статьи 3.2 настоящего Кодекса юридическому лицу за совершение административного правонарушения до завершения реорганизации юридического лица, применяются с учетом положений частей 3 – 6 настоящей статьи.

При этом КоАП РФ не признает субъектами административной ответственности филиал либо представительство российского юридического лица (организации).

Юридические составы административных правонарушений в области налогов и сборов содержатся в главе 15 КоАП РФ. Указанными составами принципиально дополнено законодательство о налогах и сборах путем установления и применения административной ответственности к непосредственным виновникам нарушения законодательства о налогах и сборах (должностным лицам организаций - налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов). Родовым объектом административно наказуемого нарушения законодательства о налогах и сборах КоАП РФ установил государственное управление в сфере налогообложения.

В общем виде **институт административной ответственности**, регулируемый нормами КоАП РФ, означает применение органами административной юстиции и их должностными лицами (они перечислены в главе 23; статье 28.3 главы 28 КоАП РФ и в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях) мер административного взыскания к субъектам административной ответственности (гражданам и организациям) за совершенные ими административные правонарушения.

Необходимо различать административную ответственность и административное наказание. Не всякое привлечение к административной ответственности может закончиться административным наказанием. В то же время административная ответственность предшествует административному наказанию. Административное наказание невозможно без привлечения к административной ответственности. Административное наказание является следствием административной ответственности.

Виды и содержание административных наказаний изложены в главе 3 КоАП РФ, порядок назначения административного наказания – в главе 4 КоАП РФ.

За совершение административных правонарушений в области налогов и сборов, РЦБ (их виды приведены в таблице 7) КоАП РФ предусматривает наложение лишь одного вида административного наказания – **административного штрафа**.

Таблица 7 – Административные правонарушения в области налогов и сборов, РЦБ (глава 15 КоАП РФ)

Правонарушения в области налогов и сборов	**Норма об оветственности**	**Санкция**	**Юридический состав правонарушения**			
			Объект	Субъект	ОСП	ССП
1	2	3	4	5	6	7
Нарушение порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций	Ст. 15.1 КоАП РФ	Штраф от 4000 руб. до 5000 руб.для ДЛ; от 40000 руб. до 50000 руб. для ЮЛ	Установленный порядок работы с денежной наличностью и ведения кассовых операций	ДЛ, ЮЛ	Осуществление расчетов наличными деньгами с др. организациями сверх установленных размеров, неоприходования (неполного оприходования) в кассу денежной наличности, несоблюдение порядка хранения свободных денежных средств, а Равно в накоплении в кассе наличных денег сверх установленных лимитов	Умысел.

Продолжение таблицы 7

1	2	3	4	5	6	7
Нарушение срока постановки на учет в налоговом органе	Часть 1 ст. 15..3 КоАП РФ	Штраф от 500 руб. до 1000 руб. для ДЛ	Учет НП	ДЛ организации - НП	Нарушение установленного срока подачи заявления для постановки на учет в НО	Умысел. Неосторожность.
Уклонение от постановки на учет в НО	Часть 2 ст. 15..3 КоАП РФ	Штраф от 2000 руб. до 3000 руб. для ДЛ	Учет НП	ДЛ организации - НП	Нарушение установленного срока подачи заявления для постановки на учет в НО, сопряженное с осуществлением деятельности без постановки на учет в НО	Умысел.
Нарушение срока представления сведений об открытии и закрытии счета в банке или иной кредитной организации	Ст. 15.4 КоАП РФ	Штраф от 1000 руб. до 2000 руб. для ДЛ	Учет НП	ДЛ организации - НП	Нарушение установленного срока предотавления в НО информации об открытии или о закрытии банковского сч-а	Умысел. Неосторожность
Нарушение сроков представления налоговой декларации	Ст. 15.5 КоАП РФ	Штраф от 300 руб. до 500 руб. для ДЛ	Налоговая отчетность	ДЛ организации - НП	Нарушение установленных сроков представления налоговых деклараций	Умысел. Неосторожность

Продолжение таблицы 7

1	2	3	4	5	6	7
Непредставление сведений, необходимых для осуществления налогового контроля.	Ст. 15.6 КоАП РФ	Штраф от 100 руб. до 300 руб. для граждан; от 300 руб. до 500 для ДЛ (часть1); от 500 руб. до 1000 руб. для ДЛ регистрационно-лицензирущих органов и др. (часть 2)	Налоговый контроль	Граждане. ДЛ органов власти. Нотариусы. ДЛ, уполномоченные совершать нотариальные действия	Непредставление в срок либо отказ от представления в налоговый орган документов или иных сведений, необходимых для осуществления налогового контроля, а также представление таких сведений сведений в искаженном виде или неполном объеме.	Умы-сел. Неосторожность
Нарушение порядка открытия счета налогоплательщику	Ст. 15.7 КоАП РФ	Штраф от 1000 руб. до 2000руб. для ДЛ (часть1); от 2000 руб. до 3000 руб. для ДЛ	Учет НП, обеспечение исполнения обязанности по уплате налогов	ДЛ кредитных организаций	Открытие банковского счета организации или ИП без предъявления ими свидетельства о постановке на учет в НО	Умысел

Продолжение таблицы 7

1	2	3	4	5	6	7
Нарушение срока исполнения поручения о перечисле -нии налога или сбора (взносов)	Ст. 15.8 КоАП РФ	Штраф от 4000 руб. до 5000 руб. для ДЛ	Государст -венные и муниципальные доходы	ДЛ кредитных организаций	Нарушение срока исполнения поручения НП или налогового агента о перечислении …	Умысел. Неосторожность
Неисполнение банком решения о приостановлении операций по счетам НП или налогового агента	Ст. 15.9 КоАП РФ	Штраф от 2000 руб. до 3000 руб. для ДЛ	Налоговая составляющая доходной части бюджета	ДЛ кредитных организаций	Неисполнение решения о приостановлении операций по счетам НП	Умысел. Неосторожность
Грубое нарушение правил ведения БУ и представления БО	Ст. 15.11 КоАП РФ	Штраф от 2000 руб. до 3000 руб. для ДЛ	Бухгалтерский учет	ДЛ, ответственные за ведение БУ и представление БО. в отдельных случаях - ИП	Нарушение правил ведения БУ и представления БО, а также порядка и срока хранения учетных документов	Умысел. Неосторожность

Условные обозначения в таблице: **ОСП** - объективная сторона правонарушения; **ССП** - субъективная сторона правонарушения; **ДЛ** – должностные лица; **ЮЛ** – юридические лица; **НП** – налогоплательщик, плательщик сборов; **ИП** – индивидуальный предприниматель; **НО** – налоговый орган; **БУ** – бухгалтерский учет; **БО** - бухгалтерская отчетность.

Справка об ответственности за аналогичные правонарушения в НК РФ

Статья 15.3 КоАП РФ = статье 116 НК РФ, в отношении налогоплательщика.

Статья 15.4 КоАП РФ = статье 118 НК РФ, в отношении налогоплательщика.

Статья 15.5 КоАП РФ = статье 119 НК РФ, в отношении налогоплательщика.

Статья 15.6 КоАП РФ = статье 126 НК РФ, в отношении налогоплательщика (плательщика сборов, налогового агента).

Статья 15.7 КоАП РФ = статье 132 НК РФ, в отношении банка.

Статья 15.8 КоАП РФ = статье 133 НК РФ, в отношении банка.

Статья 15.9 КоАП РФ = статье 134 НК РФ, в отношении банка.

В новой редакции статьи 3.5 КоАП РФ сказано:

Административный штраф является денежным взысканием, выражается в рублях и устанавливается для граждан в размере, не превышающем пяти тысяч рублей; для должностных лиц – пятидесяти тысяч рублей для юридических лиц – одного миллиона рублей. При этом размер административного штрафа не может быть менее 100 рублей.

Применительно к нарушениям законодательства в области налогов и сборов административный штраф может выражаться и в величине, кратной: сумме неуплаченных и подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения налогов и сборов или таможенных пошлин.

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из суммы неуплаченных налогов, сборов или таможенных пошлин, не может превышать трехкратный размер суммы неуплаченных налогов

Согласно положениям части 1 статьи 3.5 КоАП РФ сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Институт **налоговой ответственности** в налоговом процессе связан с совершением плательщиками налогов (сборов) налоговых правонарушений, юридические составы которых сформулированы в 1999 году в главе 16 Налогового кодекса (с последующими изменениями), который регулирует исключительно отношения в сфере налогообложения. Налоговым правонарушением, как известно, признается виновно совершенное противоправное деяние (действия, бездействие) налогоплательщика, за которое Налоговым кодексом установлена налоговая ответственность.

Субъектами налоговой ответственности могут быть:

- организации и физические лица, признаваемые в соответствии с НК РФ, налогоплательщиками, плательщиками сборов;
- организации и физические лица, признаваемые в соответствии с НК РФ, налоговыми агентами.

Порядок их привлечения к налоговой ответственности предусмотрен нормами НК РФ.

В главе 18 Налогового кодекса предусмотрена ответственность банков за нарушение ими обязанностей, предусмотренных законодательством о налогах и сборах. [1]

2.6 Контрольные вопросы

2.6.1 В чем выражается соотношение и различие:

а) административной ответственности за нарушение законодательства о налогах (сборах) и административного наказания (взыскания);

б) налоговой ответственности за нарушение законодательства о налогах (сборах) и взыскания налоговой санкции;

в) уголовной ответственности за совершение налогового преступления и уголовного наказания?

2.6.2 Какие общественные отношения регулируются административным законодательством и какие законодательством о налогах и сборах?

2.6.3 Кого понимают КоАП РФ и НК РФ под физическими и юридическими лицами соответственно применительно к административно-правовым и налогово-правовым отношениям?

2.6.4 Кто является субъектами административной и налоговой ответственности за нарушения в области налогов и сборов и законода-

[1] См.: Кузнецов, В..П. Правовые основы деятельности налоговых органов: учеб. пособие / В.П. Кузнецов. – Оренбург: ГОУ ВПО ОГУ, 2003. – С. 81-82.

тельства о налогах и сборах? Каков порядок привлечения их к ответственности?

2.6.5 Как понимают виновность юридического лица КоАП РФ (пункт 2 статьи 2.1) и НК РФ (пункт 4 статьи 110)? Есть ли в подходах к определению вины принципиальное различие?

2.6.6 В чем выражается, закрепленный в Конституции РФ, принцип федерализма (федеративного устройства государства) применительно к административной ответственности? Реализуется ли указанный принцип в налоговой ответственности?

2.6.7 В чем выражается принципиальное различие между:

а) нарушением законодательства в области налогов и сборов (глава 15 КоАП РФ) и нарушением законодательства о налогах и сборах (глава 16 НК РФ);

б) нарушениями законодательства о налогах и сборах, предусмотренными соответственно в главах 16 и 18 НК РФ;

в) налоговыми правонарушениями и налоговыми преступлениями?

2.6.8 Почему ответственность банков за нарушение законодательства о налогах и сборах выделена из 16-ой главы НК РФ в отдельную главу (18-ю)?

2.6.9 Каковы цели наказания, применяемого в административном процессе и налоговом процессе?

2.6.10 Какие обстоятельства влекут освобождение от административной ответственности (по КоАП РФ) и от налоговой ответственности (по НК РФ)?

2.6.11 Какие обстоятельства являются смягчающими и отягчающими административную ответственность и налоговую ответственность?

2.7 Задачи

Задача № 1. Руководитель Федеральной налоговой службы издал приказ (акт управления), требования которого обращены к налогоплательщикам, налоговым органам и обязательны для них.

Отсюда вопрос, вправе ли ФНС России осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности? Свое решение обоснуйте со ссылкой на соответствующие нормативные правовые акты.

Задача № 2. Ответьте, со ссылкой на конкретные нормы права, предусмотрен ли нормами КоАП РФ и НК РФ претензионный порядок разрешения административно-правовых и налогово-правовых споров?

Задача № 3. Сравните юридические составы налоговых правонарушений и налоговых преступлений. В табличном формате приведите и раскройте содержание критериев, различающих налоговую и уголовную ответственность.

Задача № 4. При помощи КоАП РФ и НК РФ сравните по максимально большему количеству критериев порядок привлечения к административной и налоговой ответственности.

Составьте сравнительную таблицу основополагающих критериев.

Задача № 5. Выпускник ВУЗа Калачев (по специальности «Налоги и налогообложение») в 2007 году обратился в налоговую инспекцию по поводу трудоустройства на должность налогового инспектора. В трудоустройстве ему было отказано в связи с привлечением его в 2005 году к административной ответственности за мелкое хулиганство.

Является ли данное обстоятельство основанием для отказа в приеме на государственную гражданскую службу Российской Федерации?

Задача № 6. Житель г. Оренбурга Угольников, следуя в летний период для отдыха на черноморском побережье, совершил административно-наказуемое ДТП перед въездом в г. Сочи.

Кем и в каком месте по территориальности будет рассматриваться дело об административном правонарушении?

Как этот вопрос решает КоАП РФ?

Задача № 7. Управлением ФНС России по Энской области был заключен трудовой договор (контракт) с гражданином России Перышкиным, согласно требованиям которого, он допускался (с его согласия) к сведениям, содержащим государственную тайну. Приказ о принятии Перышкина на работу в налоговый орган, издан до окончания проверки компетентными органами наличия предусмотренных законодательством оснований к отказу в допуске к государственной тайне.

Каков порядок приема на работу, связанную с допуском к государственной тайне, чем он нормативно регулируется, и был ли он соблюден в данном случае?

Задача № 8. Налоговый инспектор Веточкин обратился в паспортно-визовую службу ОВД по месту своего жительства для оформления загранпаспорта. В оформлении и выдаче загранпаспорта Веточкину было отказано по причине его допуска по работе к сведениям, содержащим государственную тайну. Веточкин обжаловал данное решение в суд, полагая, что подобный отказ нарушает его конституционное право на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию.

Как суд должен разрешить возникшую ситуацию и, какими нормативными правовыми актами будет руководствоваться при этом?

Задача № 9. Должностное лицо Управления ФНС России по Энской области Дубин нарушил правила обращения с документами, содержащими, содержащими секретные сведения. В связи с чем, его отстранили от работы и прекратили его доступ к сведениям, составляющим государственную тайну.

Правомерны ли действия руководства Управления? Нормами, какого правового акта следует руководствоваться в отношении лиц, допустивших, аналогичное нарушение?

Задача № 10. Законом Энского субъекта Российской Федерации об административной ответственности предусмотрен процессуальный порядок сбора доказательств и привлечения к административной ответственности лиц, совершивших административные правонарушения.

Найдите в КоАП РФ ответ на вопрос: не вышел ли в данном случае законодательный орган субъекта Федерации за пределы своих полномочий?

Как трактует ответ на этот вопрос Конституция РФ и КоАП РФ?

Задача № 11. Ознакомившись с правовыми нормами Особенной части КоАП РФ, составьте перечень составов административных правонарушений, за совершение которых субъектами административной ответственности могут быть налоговые органы и (или) должностные лица налоговых органов.

Прокомментируйте юридические составы данных административных правонарушений.

Задача № 12. Гражданин Думцев после совершения административного правонарушения впал в болезненное состояние невменяемости, ему назначено стационарное лечение.

Каковы возможные варианты юридических последствий (в виде привлечения к административной ответственности) для Думцева в случае его выздоровления?

2.8 Тестовые задания

1 К распоряжению, как способу регулирующего воздействия на общественные отношения в ВУЗе, из ниже перечисленного относятся:

а) расписание учебных занятий;

б) допуск на пересдачу студентом экзамена (зачета);

в) разрешение на свободное посещение занятий.

2 К дозволению, как способу регулирующего воздействия на общественные отношения в ВУЗе, из ниже перечисленного относятся:

а) пользование библиотечным фондом ВУЗа;

б) трудоустройство и работа студентов в свободное от учебы время;

в) студенческие каникулы.

3 К запрету, как способу регулирующего воздействия на общественные отношения в ВУЗе, из ниже перечисленного относятся следующие обязанности:

а) не появляться в состоянии опьянения в ВУЗе;

б) не нарушать тишину и общественный порядок в ВУЗе;

в) получить второе высшее образование на платной основе.

4 В административном праве преобладает метод:

а) дозволения;

б) распоряжения (повеления);

в) государственного предписания.

5 Правовая форма реализации исполнительной власти связана с изданием:

а) нормативно-правовых актов управления;

б) нормативно-правовых актов управления, влекущих возникновение, изменение, прекращение административно-правовых отношений для их участников;

в) индивидуальных ненормативных актов управления;

г) нормативно-правовых актов управления, влекущих возникновение, изменение, прекращение административно-правовых отношений для их участников, либо имеющих иное правовое значение.

6 Осуществление организационных действий органами исполнительной власти относится:

а) к правовой форме управления;

б) к неправовой форме управления;

в) и к правовой и не правовой форме управления.

7 Б.Н. Габричидзе: «…объективированное выражение сущности деятельности органов и должностных лиц, которые осуществляют управление». Что подразумевается под этим общим определением?

а) метод управления;

б) способы и средства управления;

в) форма управления.

8 Из ниже перечисленного к индивидуальным актам управления в сфере исполнительной власти относятся:

а) протокол по делу об административном правонарушении;

б) определение о возбуждении дела об административном правонарушении;

в) решение по акту выездной налоговой проверки.

9 Ведение делопроизводства в органах исполнительной власти относится:

а) к материально-техническим действиям;

б) организационным действиям;

в) к действиям по усмотрению.

10 Решение о создании (упразднении) закрытого административно-территориального образования принимается:

а) Правительством РФ;

б) Президентом РФ по предложению, внесенному Правительством РФ;

в) Главой субъекта Российской Федерации с согласия Правительства РФ.

11 Из ниже перечисленного к особому режиму безопасного функционирования предприятий и объектов в ЗАТО относится:

а) недопущение полетов летательных аппаратов над его территорией;

б) недопущение предпринимательской деятельности на его территории;

в) установление контролируемых и (или) запретных зон на границе и (или) в пределах указанного образования.

12 Правом давать разрешения на въезд граждан в ЗАТО и выезд из него наделены:

а) органы ФСБ;

б) органы местного самоуправления ЗАТО, по согласованию с органами ФСБ;

в) органы местного самоуправления ЗАТО, по согласованию с органами ФСБ, за исключением режимных территорий предприятий; объектов в границах внутренних контролируемых зон и запретных зон.

13 Мобилизационная подготовка и мобилизация в Российской Федерации являются составными частями:

а) организации обороны Российской Федерации;

б) обеспечения реализации режима чрезвычайного положения;

в) обеспечения реализации режима военного положения

14 Из ниже перечисленного к обязанностям граждан в период мобилизации и в военное время относится:

а) трудовая повинность;

б) военно-транспортная обязанность;

в) обязанность предоставления другого имущества, находящегося в их собственности;

г) обязанность не считаться с сохранением собственной жизни ради защиты Российской Федерации.

15 Работа по мобилизационной подготовке в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации осуществляется за счет расходных обязательств:

а) субъектов Российской Федерации;

б) Российской Федерации;

в) Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

16 Чрезвычайное положение вводится на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях:

а) указом Президента РФ;

б) указом Президента РФ, утвержденным Советом Федерации Федерального Собрания РФ;

в) указом Президента РФ, утвержденным Государственной Думой Федерального Собрания РФ.

17 С момента введения чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации и в течение всего периода его действия Совет Федерации Федерального Собрания РФ:

а) приостанавливает свою работу;

б) прекращает свою работу;

в) продолжает свою работу.

18 По общему правилу срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории России и в отдельных ее местностях, не может превышать соответственно:

а) 30 суток и 60 суток;

б) 60 суток и 30 суток;

в) 90 суток и 60 суток.

19 Для обеспечения режима чрезвычайного положения Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, военные формирования и органы:

а) не могут привлекаться;

б) могут привлекаться;

в) могут привлекаться в исключительных случаях на основании указа Президента РФ.

20 К степеням секретности сведений, составляющих государственную тайну, из перечисленного ниже относятся:

а) сведения особой важности; совершенно секретные; секретные.

б) усиленно секретные сведения; секретные сведения, засекреченные сведения;

в) конфиденциальные сведения; засекреченные сведения; тайные сведения.

21 Могут ли быть допущены к государственной тайне лица из числа иностранных граждан:

а) нет, не могут;

б) да, могут;

в) да, могут в порядке, установленном Правительством РФ.

22 Судьи на период исполнения ими своих полномочий и адвокаты, участвующие в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по делам, связанным с государственной тайной, допускаются к сведениям, составляющим государственную тайну:

а) с обязательным проведением в отношении них проверочных мероприятий;

б) без проведения проверочных мероприятий;

в) с обязательным проведением в отношении адвоката проверочных мероприятий, а в отношении судьи проверочные мероприятия не проводятся.

23 Прекращение доступа к государственной тайне:

а) освобождает лицо от взятых им обязательств по неразглашению сведений, составляющих государственную тайну;

б) не освобождает лицо от взятых им обязательств по неразглашению сведений, составляющих государственную тайну;

в) все зависит от того, какое решение примет должностное лицо, допустившее его к государственной тайне.

24 Воинская часть привлечена к налоговой ответственности по части 1 статьи 126 НК РФ за непредставление сведений о доходах военнослужащих в суммах начисленных и удержанных налогов за проверяемый период. Правомерно ли в данной ситуации привлечение воинской части к ответственности?

а) да, правомерно, поскольку требования о представлении сведений о доходах обязательны в равной мере для всех участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах;

б) нет, не правомерно, поскольку совокупность сведений о доходах военнослужащих раскрывает дислокацию, организационную структуру, численность Вооруженных Сил РФ, что относится к сведениям, относящимся к государственной тайне;

в) в зависимости оттого, что записано в учредительных документах воинской части.

25 Наступит ли ответственность по статье 126 НК РФ за непредставление в налоговый орган сведений, составляющих государственную тайну?

а) налоговым органам необходимо учитывать не только статус обязанного лица, но и специфику той информации, которая должна предоставляться в налоговый орган в особом порядке;

б) в зависимости от инструктивных разъяснений Минфина России;

в) однозначно, да;

г) однозначно, нет.

26 Основанием для введения Президентом РФ военного положения является:

а) агрессия против Российской Федерации;

б) экономическая блокада Российской Федерации;

в) угроза агрессии Российской Федерации.

27 Указ Президента РФ о введении военного положения, не утвержденный Советом Федерации:

а) продолжает действовать;

б) прекращает действие;

в) его действие приостанавливается.

28 Система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории России от опасностей, возникающих при ведении военных действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. – это:

а) мобилизационная подготовка и мобилизация;

б) чрезвычайное положение;

в) гражданская оборона;

г) военное положение.

29 К силам гражданской обороны относятся:

а) воинские формирования;

б) воинские формирования, специально предназначенные для решения задач в области гражданской обороны;

в) аварийно-спасательные формирования и спасательные службы.

30 Виды гражданской службы Российской Федерации:

а) гражданская, военная, правоохранительная;

б) муниципальная, правозащитная, дипломатическая, служба в силовых структурах;

в) гражданская, муниципальная, правоохранительная.

31 Гражданским служащим Федеральной налоговой службы присваиваются:

а) специальные звания;

б) специальные ранги;

в) специальные чины.

32 Предельный возраст пребывания на государственной службе:

а) 55 лет;

б) 60 лет;

в) 65 лет.

33 Представитель нанимателя обязан не допускать к исполнению обязанностей государственного служащего:

а) опоздавшего на службу;

б) появившегося на службе в состоянии опьянения;

в) не прошедшего обучение и проверку знаний и навыков в области охраны труда;

г) привлеченного в качестве обвиняемого.

34 По общему правилу персональные данные гражданского служащего можно получить:

а) лично у гражданского служащего;

б) в кадровой службе по месту службы гражданского служащего;

в) при необходимости у третьей стороны с письменного согласия гражданского служащего.

35 Основанием для применения мер безопасности к должностным лицам налоговых органов является:

а) заявление лица, подлежащего государственной защите;

б) обращение его руководителя;

в) наличие достаточных данных, свидетельствующих о реальности угрозы безопасности защищаемого лица.

36 Налоговые органы в административно-правовых и налогово-правовых отношениях реализуют:

а) только публичную правосубъектность;

б) только частную правосубъектность;

в) публичную и частную правосубъектность.

37 Позитивное обязывание (предписание), реже – дозволение и запрещение применяются:

а) в административном праве;

б) в налоговом праве;

в) в гражданском праве.

38 Налоговые органы и налоговая ответственность:

а) налоговые органы не могут быть субъектами налоговой ответственности;

б) налоговые органы могут быть субъектами налоговой ответственности в качестве налоговых агентов;

в) налоговые органы могут быть субъектами налоговой ответственности в предусмотренных федеральным законом случаях.

39 К органам административной юстиции налоговые органы:

а) не относятся;

б) относятся;

в) вопрос дискуссионный

40 Налоговые органы:

а) обладают административной юрисдикцией;

б) не обладают административной юрисдикцией;

в) вопрос дискуссионный.

3 Налоговое администрирование

3.1 Административно-правовые аспекты налогового администрирования

Современное налоговое администрирование. – Построение системы финансового контроля. – Налоговый контроль – разновидность финансового контроля. – Контроль и надзор в административном праве. – Контроль и надзор в налоговом администрировании. – Налоговые органы – контрольно-надзорные органы. – Административно-правовые грани статуса налоговой администрации. – Правовые инструменты, используемые в налоговом администрировании. – Структуры отношений, регулируемых законодательством о налогах (сборах) и административным законодательством. – Административная юрисдикция и процедурное производство.

Современное налоговое администрирование в широком смысле, – это, специфическая комплексная форма управления обществом в правоотношениях, урегулированных законодательством о налогах и сборах, административным и валютным законодательством и другими, наделяющими налоговую администрацию полномочиями по реализации целей, задач и функций в установленной для Федеральной налоговой службы деятельности.

В контексте сказанного государство наделило сегодня налоговые органы многими полномочиями контрольно-надзорного характера, помимо налогового контроля.

Первые же государственные учреждения с контрольными функциями, в том числе в области финансов, появились в России во второй половине XVII в. с образованием Счетного приказа (1654 г.), Ближней канцелярии (1699 г.).

А с образованием в 1802 г. министерской системы управления, в которой ведущая роль принадлежала Министерству финансов, вопросы, связанные с контролем за образованием, движением и расходованием государственных денежных средств, стали особо значимы.

Значимость контроля в этой области по-прежнему остается и будет актуальной для государства и общества. В начале 90-х годов XX в., с упразднением Комитета народного контроля СССР, действовавшая со времен Советского Союза система финансового контроля была изменена на манер западной модели.

В систему финансового контроля Российской Федерации сейчас входят сравнительно недавно созданные органы: Счетная Палата, Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба страхового надзора и некоторые др., существенно изменились структура и функции Минфина России. Увеличилось количество видов самостоятельного контроля: аудиторский, валютный, налоговый и др.

Налоговый контроль – самостоятельная разновидность финансового контроля. Из числа разновидностей финансового контроля налоговые органы могут осуществлять такие формы контроля как: ведомственный, налоговый, валютный, некоторые другие, а также надзор.

С определением понятия «налогового контроля» существует полная ясность, как на законодательном, так и на теоретическом уровнях. **Налоговый контроль** - это «специализированный контроль со стороны государственных органов за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчислений, полнотой и своевременностью уплаты налогов и других платежей юридическими и физическими лицами».[1]

«Налоговым контролем», говорится в абзаце 1 пункта 1 статьи 82 НК РФ, «признается деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов законодательства о налогах и сборах, в порядке установленным» Налоговым кодексом.

По нашему мнению, **налоговый контроль** в Российской Федерации – это самостоятельная форма охранительной деятельности налоговой администрации**,** т.е. деятельность по применению норм налогового права. Указанная деятельность, хотя и выражает практическую организацию реализации налогово-правовых норм, все же не является исполнительно-распорядительной, в том смысле как понимает ее административное право.

А.В. Демин полемично отмечает односторонность налогового правоотношения. «Налоговое правоотношение, - пишет он, - носит односторонний характер, поскольку у налогоплательщика нет заинтересованности в его возникновении».[2]

В «Современном экономическом словаре» Б.А. Райзберга и др., сказано: «контроль (от франц. controle - проверка) – 1) составная часть управления экономическими объектами и процессами, заключающаяся в наблюдении за объектом с целью проверки соответствия наблюдаемо-

---

[1] Дробозина, Л.А. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник для вузов / Л.А. Дробозина, Л.П. Окунева, Л.Д. Андросова и др. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997. – С. 465-466.

[2] Демин, А.В. Налог как правовая категория: понятие, признаки, сущность / А.В. Демин // Налоговый вестник, 2002. - №3. – С.157.

го состояния объекта желаемому и необходимому состоянию, предусмотренному законами, положениями, инструкциями, другими нормативными актами, а также программами, планами, договорами, проектами, соглашениями; 2) контроль над объектом, реальная власть, сосредоточение прав управления объектом в одних руках; 3) те, кто занимается проверкой, контролеры».[1]

В «Большом юридическом словаре» под ред. А.Я. Сухарева и В.Е. Крутских, находим: «надзор – одна из форм деятельности государственных органов по обеспечению законности. Различают *надзор судебный,* конституционный, *прокурорский надзор,* различные виды *административного надзора*».[2]

Однако одни и те же организационно-правовые формы работы налоговых органов в одних нормативных правовых актах называются контрольными, в других, они же - контрольно-надзорными либо во всех случаях обобщенно – контрольно-надзорные. Для иллюстрации обратимся к основополагающим в деятельности ФНС России нормативным правовым актам и сравним их положения.

Закон РФ «О налоговых органах Российской Федерации»	**Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе»**
Применительно к налоговому и валютному законодательству четко указаны формы наблюдения налоговыми органами за их соблюдением: контроль (налоговый контроль, валютный контроль) – статья 1.	Наблюдение налоговыми органами за соблюдением налогового и валютного законодательства трактуется расширительно как контроль и надзор (налоговый и валютный) – статья 1.
Налоговый кодекс РФ	**Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе»**
Применительно к деятельности налоговых органов за соблюдением законодательства о налогах и сборах: налоговый контроль (абзац 1 пункта 1 статьи 82)	В статье 5 (пункт 5.1) сказано: ФНС осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства о налогах и сборах (подпункт 5.1.1)

[1] Райзберг, Б.А. Современный экономический словарь: словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – М.: ИНФРА, 1997. - С. 161.

[2] Белов, В.А. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: [б.и.], 2004. – С. 346.

Наконец, присутствует термин, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ, применительно к контролю за процессом денатурации (введения денатурирующих веществ) этилового спирта и спиртосодержащей непищевой продукции и содержанием в них денатурирующих веществ (подпункт 5.3.3 пункта 5.3 статьи 5 **Постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе»)**

Обратимся к главе 28 КоАП РФ, которая разрешает налоговой администрации возбуждать дела об административных правонарушениях (в пределах своей компетенции) – как органу, осуществляющему функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере (пункт 11 части 2 статьи 28.3)[*] и как органу, уполномоченному осуществлять государственный контроль (надзор), (абзац 3 части 3 статьи 28.3).

Как видно, можно лишь выстраивать предположения, либо разработчики нормативных правовых актов ставят знак равенства между контролем и надзором в налоговом администрировании либо это небрежность юридической техники, допущенная при составлении актов управления. В юридической литературе этот вопрос, на который хотелось бы получить исчерпывающий ответ, обойден вниманием и широко не обсуждается.

Д.М. Овсянко, рассматривая административный надзор как способ обеспечения законности и дисциплины, обратил внимание на это и сделал вывод: «Некоторые органы исполнительной власти можно назвать контрольно-надзорными, так как в ряде случаев трудно отличить контрольные функции от надзорных, например», в работе Федеральной налоговой службы, Федеральной таможенной службы.[1]

Исходя из анализа законодательства, обязательного для исполнения налоговой администрацией, особенностей ее правового статуса и выполняемых функций, мы предлагаем выделять в деятельности налоговых органов (их должностных лиц):

- налоговый контроль (налогово-правовой аспект);
- государственный контроль и надзор налоговых органов административно-правовой аспект).

Для уяснения особенностей правового статуса налоговой администрации чрезвычайно важно обратить внимание на то, что критерии контроля и надзора, осуществляемого в деятельности налоговых орга-

---

[*] Налоговый контроль есть разновидность финансового контроля

[1] Овсянко, Д.В. Административное право: учеб. пособие / Д.В. Овсянко. - 3-е изд. перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – С. 204.

нов, не совпадают с общепринятыми критериями в государственном контроле и надзоре (прокурорском, административном).

В **административном праве** критериями отграничения контроля от надзора принято считать следующие.

1 Подконтрольный орган (его должностное лицо), как правило, связаны с контролирующим органом (его должностным лицом) отношениями подчиненности (подведомственности). И наоборот, надзор уполномоченного государственного органа (его должностного лица) направлен на систематическое наблюдение за деятельностью не подчиненных им органов (их должностных лиц).

2 Объект контроля – законность и целесообразность деятельности контролируемого. Объект надзора – законность в деятельности надзираемого по довольно узкому перечню специальных вопросов (нормы, правила, требования, стандарты, закрепленные в нормативных актах).

3 Контролирующий орган наделен правом вмешательства в администартивно-хозяйственную деятельность контролируемого субъекта. При надзоре подобное исключено.

4 Контролирующий орган (его должностное лицо) зачастую наделен правом на отмену решения контролируемого органа (его должностного лица), что недопустимо при надзоре.[1]

А теперь сравним**,** применимы ли выше приведенные критерии к характеристике контроля и надзора, осуществляемого налоговыми органами?!

В соответствующих случаях контролирующий орган (его должностное лицо), надзирающий орган (его должностное лицо) могут применять меры юридического воздействия к контролируемым и надзираемым субъектам за допущенные ими правонарушения. Причем, контролирующий и надзирающий органы обладает соответствующими юрисдикционными полномочиями по отношению к контролируемым и надзираемым органам (лицам).

По нашему мнению **государственный контроль и надзор налоговых органов** концептуально следует рассматривать как урегулированную административно-процессуальными и налогово-процедурными нормами текущую системную деятельность налоговой администрации, в качестве *органов управления и (или) административной юстиции*, по контролю и наблюдению за физическими и юридическими лицами (*они же – налогоплательщики, плательщики сборов, налоговые агенты).* Та-

[1] Овсянко, Д.В. Административное право: учеб. пособие / Д.В. Овсянко. - 3-е изд. перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – С. 183-185, 203.

кая деятельность помогает обеспечивать порядок управления, и направлена на соблюдение законности гражданами и организациями.

В этих целях налоговая администрация обладает необходимыми полномочиями по выполнению мероприятий, и принятию мер *в рамках управленческого процесса и административного процесса* по отношению к организационно не подчиненным им субъектам административно-правовых отношений.

Контрольно-надзорная функция Федеральной налоговой службы отличается от аналогичной функции Федеральной таможенной службы в силу различия в задачах, полномочиях и направлениях деятельности названных Служб.

По своим чертам налоговый контроль не совпадает с дознанием и предварительным следствием, прокурорским надзором, отправлением правосудия.

Контролю и надзору, как принудительным средствам в системе управления в области налогов и сборов, отводится главенствующая роль. Контрольно-надзорные функции налоговые органы (органы государственного управления) и их должностные лица реализуют в самостоятельных формах административной деятельности, именуемых **административной юрисдикцией и административными процедурами.** Это два больших правовых блока, образующих **административный процесс.**

Примером из административного законодательства, регулирующего процедурное производство, могут быть федеральные законы «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 08.08.2001 г. № 128-ФЗ (по состоянию на 05.02.2007 г.), [1] «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» от 25.07.1998 г. № 128-ФЗ (по состоянию на 29.06.2004 г.) [2] и многие другие.

Правовосубъектность налоговых органов (юридических лиц) следует однозначно признать многоотраслевой. Правосубъектность и правовой статус, взаимосвязанные правовые категории.

Правовой статус (от лат. status), означает «установленное нормами права положение его субъектов, совокупность их прав и обязанностей».[3] Налоговые органы обладают, прежде всего, налогово-правовой и административно-правовой правосубъектностью, но и трудовой, ар-

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 2001. - № 33 (часть I). - ст. 3430.

[2] Собрание законодательства Российской Федерации, 1998. - № 31. - ст. 3806.

[3] Белов, В.А. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: [б.и.], 2004. – С. 587.

битражно-процессуальной, гражданско-процессуальной и некоторыми другими видами правосубъектности.

Одно и то же производство налоговых органов может регулироваться нормами двух и более отраслевых законодательств. Например, *государственная регистрация юридических лиц* (нормами административного и гражданского законодательства). Либо исключительно нормами административного законодательства (например, контроль за применением контрольно-кассовой техники, лицензионное производство).

Административно-правовые грани статуса налоговой администрации изначально определяются характером и объемом административной правосубъектности, состоящей из административной правоспособности и административной дееспособности. А также определяются специфическим содержанием, регулируемых нормами административного права общественных отношений.

В административно-правовом статусе собирательно уточняются всевозможные права и обязанности, гарантии деятельности и ответственность налогового органа и его должностных лиц с учетом их правоспособности в межотраслевом институте налогового администрирования.

В юридической литературе, с известной долей условности, все участники налогового администрирования (публичные и частные) разграничиваются на: а) субъектов той или иной отрасли права; б) субъектов правоотношения; в) субъектов правоприменения; г) субъектов ответственности; д) субъектов применения наказания; е) субъектов обжалования; ж) субъектов контроля за деятельностью нижестоящих налоговых органов.

Налоговое администрирование осуществляется с использованием определенных отлаженных инструментов. В правовом смысле **инструменты** означают средства, обеспечивающие успешное разрешение различных ситуаций налогового администрирования. С помощью инструментов моделируются типовые ситуации, устанавливаются правила взаимоотношений в области налогов и сборов. Среди, поддающихся классификации инструментов налогового администрирования, юристы-административисты различают:

- *правовые* и *неправовые* (отличаются по формам управленческой деятельности государства);

- *административные* и *экономические* (в зависимости от способа приведения в действие инструмента);

- *общеэкономические* и *частноэкономические* или спецефичесчкие (соразмерно границам воздействия);

- *прямые* и *косвенные* (исходя из способа воздействия инструмента на объект).

Инструментальный аппарат отражает характеристику общественных отношений, регулируемых преимущественно отраслями налогового и административного права в рамках соответствующих процедурных производств. Инструменты, входящие в его состав, применяются избирательно, в зависимости от степени результативности их воздействия на ту или иную типовую ситуацию. Но **основу налогового администрирования в системе административного права составляют *административные инструменты***. В то же время, только рациональное и грамотное использование налоговой администрацией всего комплекса инструментов приведет к наиболее эффективным результатам при минимальных затратах.

Структура отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, как известно, складывается из:

1) властных отношений по установлению, введению и взысканию налогов и сборов в России;

2) отношений, возникающих в процессе:

а) осуществления налогового контроля;

б) обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц;

в) привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Структура отношений, регулируемых административным законодательством, принципиально иная:

1) отношения власти и подчинения в сфере реализации исполнительной властью своих полномочий (единая управляющая воля);

2) а также отношений, возникающих в процессе:

а) осуществления государственного контроля, прокурорского (общего) надзора, административного надзора;

б) обжалования актов органов исполнительной власти, местного самоуправления, действий (бездействия) их должностных лиц;

в) привлечения к ответственности за совершение административного правонарушения.

Отношения по взиманию налогов и сборов входят в *предмет налогового администрирования* ***(налогово-правовой аспект).*** Эти отношения обладают следующими отличительными чертами:

- имеют организационно-имущественный характер;

- основаны на власти и подчинении сторон;

- участники отношений: с одной стороны, субъекты публичного права (налоговые органы), с другой, частного права (налогоплательщики);

- налоговые отношения существуют только в правовой форме.

Такие нормы законодательств о налогах и сборах по своей сути являются межотраслевыми. Причем, и мы это ранее отмечали, по предметному содержанию эти нормы охватываются предметом налогового права, тогда как по функциональному содержанию – входят в предмет административного права.

Налоговый кодекс составлен с учетом этой особенности. В части первой НК РФ урегулированы общие вопросы налогового права и администрирования; в части второй – исключительно вопросы налогового права как самостоятельной отрасли права. Условия и порядок налогового администрирования основаны на процессуальных нормах части первой Налогового кодекса, которые устанавливают единую процессуальную форму, регулируют различные виды производств.

Более того, отношения, связанные с налоговым администрированием регулируются, не только отраслью налогового права. Но и другими отраслями российского права: административным правом, финансовым правом, бюджетным правом, таможенным правом, арбитражно-процессуальным правом, гражданским правом, гражданско-процессуальным правом, уголовным правом, уголовно-процессуальным правом.

Российское государство через специально уполномоченные им органы осуществляет администрирование определенных видов предпринимательской деятельности.

Согласно Закону РФ о налоговых органах Российской Федерации, их главными задачами являются контроль за соблюдением налогового законодательства, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет государственных налогов и других платежей, установленных российским законодательством, а также валютный контроль (статья 6).

Мы же, оставив в стороне вопросы налогового контроля, сосредоточимся на административно-правовых аспектах компетенции налоговых органов как одного из активных публичных субъектов административной юрисдикции в специально установленной для них сфере деятельности. Как известно, именно содержание компетенции конкретного

органа или должностного лица определяет его место в системе органов государственной власти (органов местного самоуправления).

В широком смысле под **административной юрисдикцией** понимается круг тех дел, что относится к ведению административных учреждений. В узком же смысле, административная юрисдикция подразумевает деятельность государственной администрации по рассмотрению дел об административных правонарушениях и применению соответствующих видов административных наказаний без обращения в суд.

Административная юрисдикция любого органа ограничена законодательно установленными пределами и характеризуется определенной процессуальной правоспособностью.

В отличие от юрисдикционного производства предметом процедурного производства являются индивидуальные административные дела, характеризующиеся отсутствием спора и применением в их результате принудительных мер.

Управлеческо-процессуальная и административно-процессуальная деятельность налоговой администрации осуществляется в рамках административного процесса с применением административных процедур.

КоАП РФ предусмотрена административная ответственность:

- за неповиновение законному распоряжению должностного лица (органа), осуществляющего государственный надзор (контроль), см. статью 19.4;

- за невыполнение в срок законного предписания, (постановления, представления) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), см. статью 19.5.

3.2 Административный процесс и административные процедуры

Общие вопросы соотношения административного права и административного процесса. – Понятие административного процесса. – Управленческий и административный виды процесса. – Формы государственного управления. - Понятие правовых процедур. – Административные процедуры. – Назначение административных процедур и налоговых процедур. – Виды административных и налоговых процедур.

Вопросы административного процесса и административных процедур мы рассмотрим в этом параграфе в обобщенном виде и фрагментарно.

Административное право и административный процесс (правоприменительный, правоохранительный), дополняя и развивая друг друга, прочно связаны между собой. И эта зримая связь выражается в том, что один феномен (административный процесс) служит формой проявления и реализации другого феномена (административного права). Друг без друга они не могут функционировать, но только лишь в единстве формы и содержания.

Еще К. Маркс рассматривал вопрос о взаимоотношении процесса и материального права как взаимоотношения формы и содержания в диалектическом понимании. Причем, и это имеет принципиальное значение, для понимания вопроса о взаимоотношении права и процесса, он считал неприемлемым определять процесс как форму, безразличную к своему содержанию.

Рассматривая материальное право как содержание соответствующей процессуальной формы, К. Маркс писал: «… процесс и право так же тесно связаны друг с другом, как например формы растений связаны с растениями, а формы животных – с мясом и кровью животных. *Один и тот же* должен осуществлять <…> процесс и законы, ибо процесс есть только *форма жизни закона*, следовательно, проявление его внутренней жизни».[1]

В среде российских ученых-административистов нет единого мнения в определении понятия **«административный процесс».** Суть противоречивых подходов сводится к тому, что одна группа ученых-юристов под административным процессом понимает лишь производство по делам об административных правонарушениях (С.И. Котюргин [2], например) т.е. они трактует административный процесс в узком юрисдикционном смысле. Такой подход возник и доминировал в советском административном праве, начиная с 60-х годов прошлого столетия.

Другая группа ученых и, их большинство, - убеждена в широком понимании административного процесса и допускает отождествление его с управленческим процессом. Например, Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявский: «процесс управления, регламентированный нормами ад-

---

[1] Маркс, К. Сочинения, т. 1 / К. Маркс. Ф.Энгельс.- т.1. – 2-е изд. М.: Политиздат, 1955. - С. 158.

[2] Котюргин, С.И. О понятии административного процесса: сборник статей адъюнктов и соискателей Высшей школы МООП СССР / С.И. Котюргин. – М.:[б.и.], 1966. – С. 6.

министративного права» <...> есть «административный процесс в широком смысле…» [1] и др.

Вместе с тем, обращает внимание Ю.А. Тихомиров: «Публичный интерес нельзя понимать только как интерес государства, отделенный от интересов граждан <…> и общества. Публичный интерес <…> есть общесоциальный интерес, отражающий в концентрированной форме весь спектр интересов общества».[2]

И управленческий и административный виды процесса содержат процессуальные нормы, но их назначение и функциональная природа далеко не одинаковы.

Габричидзе Б.Н. и Чернявский А.Г., проводя грань между административным и управленческим процессом, пишут: **«административный процесс** (административная юстиция) – это система судебных (или квазисудебных) органов, которые рассматривают административные дела <…> административная юстиция разрешает споры, (конфликты), возникающие в процессе административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти, когда гражданин (или другой субъект права) испытывает на себе неправомерное действие со стороны администрации и, направляя в административный суд исковое заявление, просит проверить законность совершенных органом управления и их служащими действий, а также принятых административных актов (управленческих решений)».[3]

Поэтому действия налоговых органов по оценке и разрешению споров, возникших по индивидуальному административному делу, связанному с нарушением административного законодательства (в области налогов и сборов) физическими и юридическими лицами, осуществляются в рамках административно-юрисдикционного производства.

Действия же налоговых органов по государственной регистрации, выдаче лицензий и совершению некоторых других подобных управленческих действий выполняются в пределах административно-процедурного процесса.

Административный процесс, - это одновременно и часть и вид **юридического процесса,** основанием его служат общие принципы юридической процессуальной деятельности.

---

[1] Габричидзе, Б.Н. Административное право: учебник / Б.Н. Габричидзе. А.Г. Чернявский. А.Н. Ким-Кимэн. - М.: ТК Велби, 2005. – С. 269.

[2] Тихомиров, Ю.А. Административное усмотрение и право / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права, 2000. - № 4. - С. 76.

[3] Габричидзе, Б.Н. Административное право: учебник / Б.Н. Габричидзе. А.Г. Чернявский. А.Н. Ким-Кимэн. - М.: ТК Велби, 2005. – С. 269.

В современной теории административного права выделяются **формы государственного управления:** прямое, косвенное, региональное, существенно различающиеся между собой. К примеру, косвенное управление (регулирование), по определению, не может выражаться в прямом властном воздействии на самостоятельных субъектов хозяйственной и иной не запрещенной законом экономической деятельности. К объектам косвенного управления А.Ф. Ноздрачев, например, относит те или иные процессы в экономической сфере, а среди его элементов им выделяется «налоговая и амортизационная политика».[1]

Нормативные правила и усмотрения пронизывают управленческую, контрольно-надзорную, деятельность. И здесь важно избежать, устранить (хотя бы!) нарушения нормативных правил поведения, беспорядочность выполняемых действий, дублирование, а то и злоупотребление. Эту задачу в немалой степени решают грамотно разработанные административные процедуры, являющиеся разновидностью правовых процедур.

Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявский[2] вслед за М.И. Байтиным и О.В. Яковенко[3] рассматривают **правовые процедуры** как установленный нормами права специальный порядок выполнения юридической деятельности, направленной на обеспечение применения норм материального права, реализацию конкретных материальных правоотношений. В целях защиты от возможных правонарушений указанный порядок охраняется юридическими санкциями.

У российских юристов нет сомнения в том, что понимание процедуры (процедурных правил) подразумевает *порядок*.

С.Д. Князев,[4] разделяя мнение С.Д. Хазанова,[5] считает, что **административные процедуры** предусматривают «применительно к органам публичной администрации условия, очередность, временные рамки совершения и способы оформления (фиксирования) конкретных действий по осуществлению властных полномочий регистрационного, раз-

---

[1] Ноздрачев, А.Ф. Административные формы и методы регулирования рыночной экономики: материалы всероссийской научно-практической конференции // Право и социально-ориентированная рыночная экономика / под ред. Н.П. Макаркина. – Саранск, 1998. – С. 67.

[2] Габричидзе, Б.Н. Административное право: учебник / Б.Н. Габричидзе. А.Г. Чернявский. А.Н. Ким-Кимэн. - М.: ТК Велби, 2005. – С. 268.

[3] Байтин, М.И. Теоретические вопросы правовой процедуры / М.И. Байтин, О.В. Яковенко // Журнал российского права, 2000. - № 8. – С. 97.

[4] Князев, С.Д. Административно-правовой статус российских граждан: конституционно-правовые основы реформирования / С.Д. Князев // Журнал российского права, 2004. - № 2. – С. 23-29.

[5] Хазанов, С.Д. Административные процедуры: определение и систематизация / С.Д. Хазанов // Российский юридический журнал, 2003. - № 1. – С. 58-63.

решительного, экзаменационного, правоудостоверительного и правонаделительного характера».

Такие административные процедуры, пишет С.Д. Князев, необходимы, прежде всего, «для ограничения административного усмотрения, обеспечения прозрачности процесса государственного управления и выравнивания юридических возможностей публичных органов (должностных лиц) и граждан в ходе реализации ими своей правосубъектности».[1]

Ю.А. Тихомиров предлагают следующее определение **административной процедуры**: «Это – нормативно установленный порядок последовательно совершаемых действий субъектов права для реализации их прав и обязанностей».[2]

К элементам административных процедур, обладающих такими принципами как «правореализационное обеспечение, законность, открытость и доступность, обязательность, эффективность, концентрация действий («одно окно»)», Ю.А. Тихомиров и Э.В. Талапина относят:

«а) процедурные правила, предназначенные для легального применения материально-компетенционных норм;

б) типичный «набор» юридических действий и актов, совершаемых и принимаемых субъектами компетенции;

в) стадии деятельности субъектов компетенции и связанных с ними других субъектов права, последовательность совершения юридических действий и их связь;

г) временная характеристика (сроки, последовательность, периодичность)».[3]

Административные процедуры могут вводиться и закрепляться путем издания законов, положений, правил, регламентов, распоряжений и соглашений. При «конструировании» той или иной процедуры изначально принимается во внимание компетенция органа, его функции и полномочия, круг регулируемых им правоотношений. При этом, обязательно принимаются в расчет такие сегменты деятельности субъектов права, которые потребуют стабильных и систематически применяемых юридических действий и актов.

---

[1] Князев, С.Д. Административно-правовой статус российских граждан: конституционно-правовые основы реформирования / С.Д. Князев // Журнал российского права, 2004. - № 2. – С. 23-29.

[2] Тихомиров, Ю.А. Административные процедуры и право / Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина // Журнал российского права, 2002. - № 4. – С. 4.

[3] Тихомиров, Ю.А. Административные процедуры и право / Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина // Журнал российского права, 2002. - № 4. – С. 4.

Совсем иное, нежели у административных процедур, назначение налоговых процедур, важнейшие из которых детально закреплены в Налоговом кодексе.

Административные и налоговые процедуры отличаются между собой по их назначению, задачам и целям применения, субъектам процедур, порядку их применения и ответственности за их нарушение и по некоторым другим критериям (примерный сравнительный перечень основных административных и налоговых процедур приведен нами в таблице 8).

Таблица 8 – Примерный сравнительный перечень основных административных и налоговых процедур[1]

Административные процедуры	**Налоговые процедуры**
1	2
1 Организационные (распорядок работы, распределение обязанностей, регламент взаимоотношений)	1 Постановка на налоговый учет
2 Принятие решений (правовых актов, устных решений)	2 Предоставление отчетности и декларирование
3 Использование информации (документооборот, информационное обслуживание)	3 Информирование и уведомление участников налоговых правоотношений
4 Решение функциональных задач	4 Изменение сроков налоговых обязательств
5 Делегирование полномочий	5 Возврат и зачет излишне уплаченных или взысканных сумм налогов и сборов
6 Совершение юридических действий (лицензирование и т.п.)	6 Производство бесспорного взыскания
7 Проведение координации	7 Производство по применению обеспечительных санкций
8 Осуществление контроля	8 Производство камеральных проверок
9 Деятельность в рамках целевых программ	9 Производство выездных налоговых проверок.

[1] См.: Крюков, С.Е. Неисполнение обязанностей налоговыми органами и налогоплательщиками / С. Е. Крюков // Бухгалтерский учет, 2005. - № 2. - С. 57.

Продолжение таблицы 8

1	2
10 Рассмотрение обращений граждан	10 Предварительное (досудебное) налоговое производство
11 Рассмотрение предложений общественных объединений	
12 Разрешение разногласий и споров	
13 Действия в экстремальных ситуациях(техногенная катастрофа, чрезвычайное положение и т.п.)	
14 Порядок реорганизации и упразднения организаций	
15 Международные и смешанные процедуры	

В порядке резюме рассматриваемому параграфу, окончим его изложение уместной ссылкой на Д.М. Овсянко. Административный процесс, объективно рассматриваемый расширительно, «охватывает две обобщающие видовые группы административно-процессуальных производств – юрисдикционные и процедурные, отражающие процессуальную сторону деятельности соответствующих органов и должностных лиц по реализации задач и функций исполнительной власти».[1]

3.3 Виды и источники административного процесса

Виды административного процесса. – Основные отличия юрисдикционных производств от процедурных производств. - Источники административного процесса.- Требования Президента России к контрольно-надзорной деятельности налоговых органов.

Принятое расширительное понимание феномена **«административный процесс»**, позволяет рассматривать его как административно - процессуальное производство, состоящее из двух самостоятельных (зачастую пересекающихся) видовых групп.

К ним относятся:

- административно-юрисдикционные производства;

[1] Овсянко, Д.М. Административное право: учеб. пособие / Д.М. Овсянко - изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – С. 164.

- административно-процедурные производства.

Виды административного процесса представлены нами в таблице 9.

Таблица 9 - Виды административного процесса

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС	
Виды административно-юрисдикционных производств.	**Виды административно-процедурных производств**.
Производство по делам об административных правонарушениях.	Производство по принятию правовых актов управления.
Производство по жалобам.	Регистрационное производство.
Производство по делам о возмещении материального ущерба в административном порядке.	Лицензионное производство.
Производство по спорам, затрагивающим права граждан и юридических лиц в сфере исполнительной власти.	Производство в рамках разрешительной системы.
Дисциплинарное производство.	Иные виды производств организационно-процедурного характера.

В указанных видах административного процесса (юрисдикционном и процедурном производствах) реализуется законодательно установленный регламент разрешения индивидуальных административных дел либо вопросов, с тем, чтобы обеспечить законность и государственную дисциплину.

В определенной мере юрисдикционное и процедурное производства поддерживают и экономическую безопасность России, т.е. по определению Л.И. Абалкина: «…состояние экономической системы, которое позволяет ей развиваться динамично, эффективно и решать социальные задачи и при котором государство имеет возможность вырабатывать и проводить в жизнь независимую экономическую политику». [1]

[1] Абалкин, Л.И. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение / Л.И. Абалкин // Вопросы экономики, 1994. - № 12. – С. 24.

С основными отличиями административно-юрисдикционного производства, от административно-процедурного производства, вытекающими из содержания административного законодательства, мы также предлагаем ознакомиться в табличном формате (см. таблицу 10).

Таблица 10 - Основные отличия административно-юрисдикционного производства от административно-процедурного производства

Критерии отличия	**Администартивно-юрисдикционное производство**	**Административно-процедурное производство**
1 По предмету производства	Индивидуальное административное дело спорного характера.	Индивидуальное административное дело бесспорного характера.
2 По правовой оценке	Правовая оценка поведения лица всегда обязательна.	Правовая оценка поведения лица не всегда обязательна.
3 По результатам производства	Применение принудтельных мер (мер административной ответственности к виновному лицу в совершении административного правонарушения).	Обеспечение законных запросов физических и юридических лиц.
4 По характеру действий	Обязательно правоохранительные действия.	Возможно совершение правоохранительных действий, однако, у них иной характер правоохраны иной, нежели у административной юрисдикции.

Источники административного процесса многочисленны и имеют различную юридическую силу. В отличие от периода 1990-х годов современное административно-процессуальное законодательство развито достаточно сильно и довольно системно.

Ранее мы обращали внимание на то обстоятельство, что категория «административно-процессуальное законодательство» опирается на конституционное основание (см. - пункт «к» статьи 72 Конституции РФ).

Основными кодифицированными законами, регулирующими порядок рассмотрения и разрешения административно-юрсдикционных дел, являются КоАП РФ, АПК РФ, ТК РФ[1]. Отдельно выделим Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»[2] от 27.04.1993 г. № 4866-1 (по состоянию на 14.12.1995 г.),[3] имеющий прямое отношение к производству по жалобам.

К источникам административно-процедурного производства, в качестве примера назовем нормативно-правовые акты, разной юридической силы, регулирующие вопросы лицензирования отдельных видов деятельности; государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и многие др.

Названные и другие источники административного процесса ориентированы на международно-правовые стандарты, они наполнены демократическим содержанием, что позволяет **де-юре** рассуждать о надежной поддержке и защите прав и законных интересов частных субъектов административно-юрисдикцилнных и административно-процедурных производств (физических и юридических лиц).

Президент Российской Федерации В.В. Путин еще в 2005 году в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации обратил внимание на **де-факто**, когда административные органы государства намеренно (корыстно или нет) ущемляют права граждан и организаций, превыше всего ставя интересы государства либо, что совсем гнусно, свои собственные интересы. «И поэтому, - заявил В.В. Путин, - современный российский чиновник обязан учиться разговаривать с обществом не на командном жаргоне, а на современном языке сотрудничества. Языке общественной заинтересованности, диалога и реальной демократии».[4]

Создание эффективной организации работы налоговых и таможенных органов Президент РФ назвал «системообразующей» задачей «в сфере развития государства», полагая, «что приоритетом в деятельности налоговых и таможенных органов должна стать проверка исполнения налогового и таможенного законодательства, а не выполнение каких бы то ни было «планов» по сбору налогов и пошлин <…>. Нало-

---

[1] Трудовой кодекс Российской Федерации: офиц. Текст: по состоянию на 1.01.2007 г. – М.: Юрайт-Издат, 2007. – 205 с.

[2] Собрание законодательства Российской Федерации, 1993. - № 19. - ст. 68

[3] Собрание законодательства Российской Федерации, 1993. - № 19. - ст. 685

[4] Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 25.04.2005 г. // Российская газета, 2005. - № 86. – С. 4.

говые органы не вправе «терроризировать» бизнес, многократно возвращаясь к одним и тем же проблемам. Они должны работать ритмично, своевременно реагировать на допущенные нарушения…».[1]

Все же следует признать, что буквально в последние годы, качество обслуживания налогоплательщиков, уровень культуры налогового администрирования в целом, несомненно, повысились. Об этом свидетельствует нормативно-правовые акты Минфина России, ФНС России буквально последних лет и практика их исполнения налоговой администрацией.

3.4 Административно-правовой спор

Понятие административно-правового спора. – Юридический состав административно-правового спора. – Конституционные нормы – гаранты защиты публично-правовых интересов человека и гражданина, юридического лица. – Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

Административно-правовой спор можно охарактеризовать как правоотношение особого типа. Применительно к административно-правовым отношениям Н.В. Сухарева вводит в оборот термин «споры с властью». В одноименном справочнике она предлагает под административно-правовым спором в сфере экономики понимать *«отрицательное отношение одного из субъектов конкретного административного правоотношения, осуществляющего предпринимательскую деятельность, к юридическому факту, послужившему основанием для возникновения, изменения и прекращения административного правоотношения».*[2] Специфическая черта административно-правового спора заключена (в материальном смысле) в юридическом неравенстве сторон, одна из них владеет властными полномочиями, необходимыми для реализации иполнительно-распорядительных и контрольных функций, другая, напротив, только управляемая сторона. Но в возникшем из административно-правовых отношений, споре, обе стороны равны (в процессуальном смысле). Спорить с властью, заметим, может быть позволено только в демократическом, правовом государстве.

---

[1] Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 25.04.2005 г. // Российская газета, 2005. - № 86. – С. 4.

[2] Сухарева, Н.В. Споры с властью в арбитражных судах: справочник / Н.В. Сухарева. - 2-е изд. доп. - М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2002. - С. 67.

По определению Е.Б. Лупарева «объект административно-правового спора видится в единстве и борьбе противоположных взглядов на субъективные публичные управленческие права. То есть объектом спора выступают не сами субъективные публичные управленческие права и обязанности, а защита, соответственно управленческих прав и порядка реализации публичных обязанностей. Сами же нарушенные права могут быть рассмотрены как предмет спора».[1]

Теория права не отождествляет государственное управление с объектом спора (в нашем случае, с объектом административно-правового спора).

Отсюда возможно предположить, что интересы лиц, проявляемые в их субъективном праве, и есть объект административно-правового спора. Здесь происходит конкуренция интересов спорящих сторон, независимо от того, позитивен или негативен характер их интереса. В правовом контексте взаимодействие интересов субъектов административно-правового спора выражается во взаимных правах и обязанностях, когда праву одного соответствует обязанность другого и, наоборот.

Субъектами административно-правового спора являются, с одной стороны, органы исполнительной власти и физические и юридические лица, с другой стороны. В своих отношениях с публичной административной властью, граждане и организации, отвечая на ее требования, используют потенциал субъективного публичного права. В то время публичное право определяет меру допустимого поведения субъектов публичных правоотношений, обладающих правосубъектностью.

Публичные права субъектов административно-правового спора защищаются в установленном законом порядке и разрешаются в соответствии с правоположениями АПК РФ, ГПК РФ соответствующими судами исходя из субъектного состава частных субъектов названного спора.

Содержащиеся в Конституции РФ правовые нормы-гаранты закладывают основу защиты публично-правового интереса, назовем некоторые из них:

1) статья 45:

а) государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется;

---

[1] Лупарев, Е.Б. Понятие и признаки административно-правового спора / Е.Б. Лупарев // Журнал российского права, 2002. - № 2. – С. 51.

б) каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом;

2) статья 46:

а) каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод;

б) решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд;

в) каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты;

3) статья 53: каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Согласно части 4 статьи 28.2 КоАП РФ физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу.

Далее мы обратимся к разделу IV «Производство по делам об административных правонарушениях» КоАП РФ. Вначале обратим внимание на то, что порядок обжалования по делам об административных правонарушениях отличается от установленного порядка обжалования по делам о налоговых правонарушениях. Подчеркнем, что правовые нормы указанного раздела достаточно надежно защищают права и законные интересы человека и гражданина, и юридических лиц. Равно, как и нормы главы 30 КоАП РФ «Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях» (статьи 30.1 – 30.11).

Воспроизведем текстуально названную группу админисративно-процессуальных норм.

Статья 30.1 Право на обжалование постановления по делу об административном правонарушении

1 Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицами, указанными в статьях 25.1 – 25.5 настоящего Кодекса:

1) вынесенное судьей - в вышестоящий суд;

2) вынесенное коллегиальным органом - в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;

3) вынесенное должностным лицом - в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела;

4) вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, - в районный суд по месту рассмотрения дела.

2 В случае, если жалоба на постановление по делу об административном правонарушении поступила в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, жалобу рассматривает суд.

По результатам рассмотрения жалобы выносится решение.

3 Постановление по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обжалуется в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

Статья 30.2 Порядок подачи жалобы на постановление по делу об административном правонарушении

1 Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подается судье, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу и которые обязаны в течение трех суток со дня поступления жалобы направить ее со всеми материалами дела в соответствующий суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу.

2 Жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного ареста либо административного выдворения, подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы

(фед. закон по состоянию на 25.10.2004 г. N 126-ФЗ).

3 Жалоба может быть подана непосредственно в суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, уполномоченным ее рассматривать.

4 В случае, если рассмотрение жалобы не относится к компетенции судьи, должностного лица, которым обжаловано постановле-

ние по делу об административном правонарушении, жалоба направляется на рассмотрение по подведомственности в течение трех суток.

5 Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении государственной пошлиной не облагается.

6 Жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы

(часть шестая введена фед. законом от 09.05.2005 г. N 45-ФЗ).

Статья 30.3 Срок обжалования постановления по делу об административном правонарушении

1 Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления.

2 В случае пропуска срока, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, указанный срок по ходатайству лица, подающего жалобу, может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочными рассматривать жалобу.

3 Жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.1 - 5.25, 5.45 - 5.52, 5.56 настоящего Кодекса, могут быть поданы в пятидневный срок со дня вручения или получения копий постановлений.

(часть третья введена фед. законом от 04.07.2003 г. N 94-ФЗ, по состоянию на 21.07.2005 г. N 93-ФЗ).

4 Об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении выносится определение.

Статья 30.4 Подготовка к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении

При подготовке к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судья, должностное лицо:

1) выясняют, имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения жалобы данными судьей, должностным лицом, а также обстоятельства, исключающие производство по делу;

2) разрешают ходатайства, при необходимости назначают экспертизу, истребуют дополнительные материалы, вызывают лиц, участие которых признано необходимым при рассмотрении жалобы;

3) направляют жалобу со всеми материалами дела на рассмотрение по подведомственности, если ее рассмотрение не относится к компетенции соответствующих судьи, должностного лица.

Статья 30.5 Сроки рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении

1 Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подлежит рассмотрению в десятидневный срок со дня ее поступления со всеми материалами дела в суд, орган, должностному лицу, правомочным рассматривать жалобу.

2 Жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.1 - 5.25, 5.45 - 5.52, 5.56 настоящего Кодекса, подлежат рассмотрению в пятидневный срок со дня их поступления со всеми материалами в суд, правомочный рассматривать жалобы

(часть вторая введена фед. законом от 04.07.2003г. N 94-ФЗ, по состоянию на 21.07.2005 г. N 93-ФЗ).

3 Жалоба на постановление об административном аресте либо административном выдворении подлежит рассмотрению в течение суток с момента подачи жалобы, если лицо, привлеченное к административной ответственности, отбывает административный арест либо подлежит административному выдворению

(фед. закон по состоянию на 25.10.2004 г. N 126-ФЗ).

4 Жалоба на постановление о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности подлежит рассмотрению в пятидневный срок со дня ее поступления со всеми материалами в вышестоящий суд, уполномоченный рассматривать соответствующую жалобу

(часть четвертая введена фед. законом от 09.05.2005 г. N 45-ФЗ).

Статья 30.6 Рассмотрение жалобы на постановление по делу об административном правонарушении

1 Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении рассматривается судьей, должностным лицом единолично.

2 При рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении:

1) объявляется, кто рассматривает жалобу, какая жалоба подлежит рассмотрению, кем подана жалоба;

2) устанавливается явка физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых вынесено постановление по делу, а также явка вызванных для участия в рассмотрении жалобы лиц;

3) проверяются полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя;

4) выясняются причины неявки участников производства по делу и принимается решение о рассмотрении жалобы в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения жалобы;

5) разъясняются права и обязанности лиц, участвующих в рассмотрении жалобы;

6) разрешаются заявленные отводы и ходатайства;

7) оглашается жалоба на постановление по делу об административном правонарушении;

8) проверяются на основании имеющихся в деле и дополнительно представленных материалов законность и обоснованность вынесенного постановления, в частности заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых вынесено постановление по делу об административном правонарушении; при необходимости заслушиваются показания других лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, осуществляются другие процессуальные действия в соответствии с настоящим Кодексом;

9) в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение.

3 Судья, вышестоящее должностное лицо не связаны доводами жалобы и проверяют дело в полном объеме.

Статья 30.7 Решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении

1 По результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносится одно из следующих решений:

1) об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения;

2) об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление;

3) об отмене постановления и о прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных статьями 2.9, 24.5 настоящего Кодекса, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление;

4) об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судье, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных настоящим Кодексом, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания;

5) об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом.

2 Решение по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении должно содержать сведения, предусмотренные частью 1 статьи 29.10 настоящего Кодекса.

3 При рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносится определение о передаче жалобы на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что ее рассмотрение не относится к компетенции данных судьи, должностного лица.

Статья 30.8 Оглашение решения, вынесенного по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении

1 Решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении оглашается немедленно после его вынесения.

2 Копия решения по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении в срок до трех суток после его вынесения

вручается или высылается физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых было вынесено постановление по делу, а также потерпевшему в случае подачи им жалобы либо прокурору по его просьбе.

3 Решение по жалобе на постановление об административном аресте либо административном выдворении доводится до сведения органа, должностного лица, исполняющих постановление, а также лица, в отношении которого вынесено решение, и потерпевшего в день вынесения решения.

(в ред. Федерального закона от 25.10.2004 N 126-ФЗ)

Статья 30.9 Пересмотр решения, вынесенного по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении

1 Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом, и (или) решение вышестоящего должностного лица по жалобе на это постановление могут быть обжалованы в суд по месту рассмотрения жалобы, а затем в вышестоящий суд.

2 Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное коллегиальным органом, органом, созданным в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, и (или) решение судьи по жалобе на это постановление могут быть обжалованы в вышестоящий суд.

3 Подача последующих жалоб на постановление по делу об административном правонарушении и (или) решения по жалобе на это постановление, их рассмотрение и разрешение осуществляются в порядке и в сроки, установленные статьями 30.2 - 30.8 настоящего Кодекса.

4 Копии решений направляются лицам, указанным в статье 30.8 настоящего Кодекса, в трехдневный срок со дня вынесения решения.

Статья 30.10 Принесение протеста на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и последующие решения

1 Не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление могут быть

опротестованы прокурором в порядке и в сроки, установленные статьями 30.1 - 30.3 настоящего Кодекса.

2 Протест прокурора на постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения по жалобам на это постановление рассматриваются в порядке и в сроки, установленные статьями 30.4 - 30.8 настоящего Кодекса.

3 Копия решения по протесту прокурора на постановление по делу об административном правонарушении направляется прокурору, принесшему протест, и лицам, указанным в статьях 25.1 - 25.5 настоящего Кодекса, в трехдневный срок после вынесения решения.

Статья 30.11 Пересмотр, вступивших в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов

1 Вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов могут быть опротестованы прокурором.

2 Право принесения протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решение по результатам рассмотрения жалобы, протеста принадлежит прокурорам субъектов Российской Федерации и их заместителям, Генеральному прокурору Российской Федерации и его заместителям.

3 Вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов правомочны пересматривать председатели верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов Москвы и Санкт-Петербурга, судов автономной области и автономных округов и их заместители, Председатель Верховного Суда Российской Федерации и его заместители.

4 Вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и решения по результатам рассмотрения жалоб могут быть пересмотрены в порядке надзора Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

Порядок исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях урегулирован главами 31 и 32 раздела V КоАП

РФ, именуемого «Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях».

Закончим изложение рассматриваемого параграфа тем, что правоотношения, регулируемые Налоговым кодексом, по сути, также властные отношения, их характеристика указана в статье 2 Кодекса. Порядок обжалования актов налоговых органов и действий или бездействия их должностных лиц, а также рассмотрение жалоб и принятие решения по ним, предусмотрены в главах 19 и 20 НК РФ.

Но правовая природа налогово-правовых (властных) правоотношений и административно-правовых (властных) отношений различна, поэтому различен и административный порядок их рассмотрения и разрешения.

3.5 Контрольные вопросы

3.5.1 Налоговый контроль – разновидность финансового контроля.

3.5.2 Государственный контроль и прокурорский (общий) надзор, административный надзор.

3.5.3 Налоговый контроль и контроль (надзор) налоговых органов.

3.5.4 Проблематика административного процесса и административного права.

3.5.5 Характеристика категорий: «управленческий процесс» и «административный процесс».

3.5.6 Соотношение административного процесса с гражданским, арбитражным и уголовным процессами.

3.5.7 Управленческие процедуры и административно-правовые процедуры.

3.5.8 Особенности административной юрисдикции.

3.5.9 Особенности административных процедур.

3.5.10 Административно-правовой спор и налогово-правовой спор.

3.5.11 Административно-правововая правосубъектность налоговой администрации.

3.6 Задачи

Задача № 1. Внимательно ознакомьтесь с текстом статьи 2 НК РФ, в которой установлены отношения, регулируемые законодательством о налогах и сборах. Определите, следуя смыслу указанной правовой

нормы, какие правоотношения не являются налоговыми, но возникают в повседневной работе налоговых органов?

Обоснуйте свое решение.

Задача № 2. Обратившись к КоАП РФ, выделите главы, содержащие соответственно нормы материального и процессуального права.

Чем отличаются нормы материального права от норм процессуального права? В чем выражается их взаимосвязь? Синонимичны ли правовые категории «процесс» и «процедура»?

Задача № 3. Вдумчиво перечитайте главы 8-14 НК РФ (их содержание вам знакомо). Требуется найти правовые нормы, устанавливающие общерегулятивные процедуры. После чего, определитесь, какие из них образуют учетное налоговое производство, а какие корректирующее налоговое производство.

Обоснуйте свое решение.

Задача № 4. С помощью КоАП РФ и учебной юридической литературы, ответьте на следующий вопрос задачи. Из каких правовых институтов состоит административный процесс?

Раскройте содержание каждого из названных вами институтов.

Задача № 5. Как известно, до настоящего времени нет АПК РФ (Административного процессуального кодекса РФ) и НПК РФ (Налогового процессуального кодекса РФ). Зная, положения главы 3 учебного пособия, КоАП РФ и НК РФ (в этой части), ответьте:

Из каких соображений исходил законодатель, не предусмотрев издание отдельных процессуальных кодифицированных законов?

Действительно ли назрела необходимость в них?

Если – да, то почему? Обоснуйте свои решения.

Задача № 6. Аксиоматично, что налоговые органы осуществляют полномочия по выдаче лицензий (разрешений) на отдельные виды деятельности. По прочтении федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности и положения о ФНС России озадачьтесь:

На какие виды деятельности налоговые органы выдают лицензии?

Какие административные процедуры, связанные с этим они осуществляют?

Задача № 7. Налоговый инспектор подразделения налогового контроля УФНС России по Энской области Кругликов, в рабочее время выявил факт неприменения ККТ продавцом магазина «Башмак» Сироткиной и составил в отношении нее протокол об административном правонарушении. Дайте правовую характеристику действиям Кругликова.

Имел ли он по занимаемой должности право составить подобный протокол? Правильно ли определен субъект правонарушения? Как и кем должна быть разрешена данная ситуация в соответствии с законом и ведомственными нормативными актами Федеральной налоговой службы?

Задача № 8. Акт, по результатам выездной (с участием работников ОВД) налоговой проверки был подписан руководителем группы проверяющих (работник налогового органа) и представителем ОВД. При этом к акту было приобщено особое мнение представителя ОВД по отдельным выводам, содержащимся в резолютивной части акта.

Дайте правовую оценку свершившемуся факту с позиций НК РФ и закона о милиции.

Раскройте содержание терминов: «проверка», «документальная проверка», «налоговая проверка»; «проводить налоговую проверку» и «участвовать в налоговой проверке.

Задача № 9. В резолютивной части акта выездной налоговой проверки, проверяемому налогоплательщику – ЗАО «Народный промысел», предписывалось изменить организационно-правовую форму предприятия и разнообразить ассортимент выпускаемой продукции.

Законны ли указанные требования налогового органа?

Задача № 10. Налогоплательщик – ООО «Каравай» обратилось в Арбитражный суд Энской области с оспариванием нормативного правового акта Минфина России, затрагивающего права и законные интересы заявителя.

Какой арбитражный суд системы арбитражных судов Российской Федерации рассматривает в первой инстанции дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти?

Задача № 11. Проверьте, правильно ли в приведенной ниже таблице, указанные в ней виды деятельности государственных органов по

обеспечению законности, отнесены соответственно к контролю и надзору. Если, - нет, расставьте их правильно.

КОНТРОЛЬ	НАДЗОР
Прокурорский	Конституционный
Судебный	Авторский
Административный	Полицейский

3.7 Тестовые задания

1 Государственное управление в области налогов и сборов – это:

а) государственное администрирование;

б) налоговое администрирование;

в) разновидность государственного управления;

г) вид реализации исполнительной власти.

2 Субъекты государственного управления в области налогов и сборов:

а) должностные лица налоговых органов;

б) налоговые органы и их должностные лица;

в) налоговая администрация;

г) органы законодательной, судебной и исполнительной власти и органы местного самоуправления;

д) органы законодательной, судебной и исполнительной власти.

3 Налоговое администрирование – это:

а) упорядоченная система управления государством налоговыми правоотношениями;

б) повседневная деятельность по сбору налогов;

в) контроль вышестоящих налоговых органов за деятельностью нижестоящих налоговых органов.

4 Межотраслевой и комплексный характер налогового администрирования определяется тем, что:

а) институт налогового адмиинистрирования «базируется» на отраслях конституционного, налогового, административного и других отраслей права;

б) споры между налоговой администрацией и налогоплательщиками разрешаются по правилам и в порядке, установленными нормами арбитражно-процессуального права;

в) налоговое право зависимо от административного права;

г) налоговое право является подотраслью финансового права.

5 Общая цель налогового администрирования:

а) урегулирование налоговых правоотношений;

б) организация деятельности Федеральной налоговой службы;

в) обеспечение максимально полного сбора налогов при наименьших затратах;

г) оптимизация структуры налоговых органов

6 Единство системы налоговых органов предопределено:

а) их компетенцией и полномочиями;

б) их обособленностью;

в) общностью специфических задач и функций.

7 Нормативно-правовое регулирование находится в сфере:

а) ФНС России;

б) Минфина РФ;

в) Правительства РФ.

8 Контроль по соблюдению законодательства о налогах и сборах является для ФНС России:

а) целью;

б) задачей;

в) функцией.

9 Статусу ФНС России характерен:

а) административно-командный характер;

б) фискально-контрольный характер;

в) координационно-регулирующий и контрольный характер.

10 Формы внутриведомственного контроля за работой нижестоящих налоговых органов:

а) тематические и целевые проверки;

б) контроль и надзор;

в) аудиторские проверки;

г) ревизии;
д) тематические и целевые проверки, дистанционный контроль.

11 Административной ответственности подлежат:
а) налогоплательщики – юридические и физические лица;
б) юридические и физические лица;
в) только юридические лица;
г) только физические лица, в том числе – должностные лица.

12 Идентичны ли права и обязанности налоговых органов и их должностных лиц:
а) нет;
б) да;
в) да, при применении налоговых санкций за нарушение законодательства о налогах и сборах.

13 Является ли ФНС России и ее территориальные налоговые органы правоохранительными органами:
а) да;
б) нет;
в) да, при привлечении виновных лиц к административной ответственности, налоговой ответственности.

14 Не доказанная вина лица в совершении административного или налогового правонарушения означает:
а) его доказанную невиновность;
б) приостановление административного либо налогового преследования;
в) проведение дополнительной административной или налоговой проверки.

15 Идентичны ли понятия «документальная проверка» и «налоговая проверка»:
а) нет;
б) да;
в) да, в предусмотренных федеральным законом случаях.

16 Дела о взыскании налоговых санкций по иску налоговых органов к индивидуальным предпринимателям, рассматривают:

а) суды общей юрисдикции;
б) арбитражные суды;
в) мировые судьи.

17 Управление в системе налоговых органов выражается:
а) в контроле за деятельностью налоговых органов низового звена;
б) в организации деятельности налоговой администрации;
в) в осуществлении наиболее полного учета и сбора налогов.

18 Претензионная работа налоговых органов:
а) осуществляется после судебного разбирательства;
б) осуществляется одновременно с судебным разбирательством;
в) предшествует судебному разбирательству.

19 Налоговые органы в судах, арбитражных судах могут быть:
а) истцами, ответчиками, третьими лицами;
б) истцами и ответчиками;
в) третьими лицами.

20 Правовые формы защиты прав и охраняемых законом интересов налоговых органов:
а) жалоба, протест;
б) претензия, иск;
в) требование, протест.

21 Вправе ли органы внутренних дел взыскивать налоговые санкции:
а) нет;
б) да;
в) да, по материалам собственных документальных проверок.

22 Прокуратура осуществляет за деятельностью налоговых органов:
а) контроль;
б) контроль и надзор;
в) надзор;
г) наблюдение.

23 Все признаки правонарушения (административного, налогового):

а) противоправность, виновность, наказуемость;

б) противоправность, общественная опасность, виновность, наказуемость;

в) противоправность и наказуемость.

24 Государственное управление в области налогов (сборов) и налоговое администрирование соотносятся между собой как:

а) частное и целое;

б) целое и частное;

в) равное с равным.

25 Налоговая администрация - это:

а) налоговые органы;

б) налоговые органы и их должностные лица;

в) должностные лица налоговых органов.

26 Из названных органов в систему финансового контроля РФ входят:

а) счетная Палата;

б) ДЭБ МВД России;

в) органы прокуратуры РФ.

27 Административная юрисдикция - это:

а) система специальных судебных и квазисудебных органов по контролю за соблюдением законности;

б) круг дел, подлежащих ведению административных учреждений;

в) деятельность органов государственного управления (их должностных лиц) по разрешению административных дел (без обращения в суд).

28 Правовой статус субъектов:

а) совокупность их прав;

б) круг их обязанностей;

в) совокупность их прав и обязанностей.

29 Что шире по содержанию, административный процесс либо административная процедура:

а) административная процедура;
б) это несопоставимые понятия;
в) административный процесс.

30 В административном процессе используются нормы права:
а) материальные;
б) только процессуальные;
в) смешанные.

31 Содержание и назначение управленческого и административного видов процесса:
а) различно;
б) одинакова;
в) в теории нет единого мнения по этому вопросу.

32 Производство по делам об административных правонарушениях относится:
а) к административно-процедурному производству;
б) осуществляется вне административного процесса;
в) к административно-юрисдикционному производству.

33 Регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей относится:
а) к административно-процедурному производству;
б) осуществляется вне административного процесса;
в) к административно-юрисдикционному производству.

34 Каким видам правового спора характерны такие признаки, как: неравенство сторон (в материальном смысле) и равенство в процессуальном смысле:
а) гражданско-правовому спору;
б) административно-правовому спору;
в) конституционно-правовому спору.

35 Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное коллегиальным органом, может быть обжаловано:
а) в этот же орган;
б) в его вышестоящий орган;
в) в районный суд;

г) в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;
д) в вышестоящий суд.

36 Выберете соответствующий пункт теста, где приведен точный и полный перечень органов и лиц, которым подается жалоба на постановление по делу об административном правонарушении:
а) в орган, вынесший постановление, должностному лицу, вынесшему постановление, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу;
б) в прокуратуру, в суд;
в) в суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу.

37 Постановление по делу об административном правонарушении, по сути:
а) нормативный правовой акт;
б) индивидуальный ненормативный акт;
в) распоряжение.

38 Если при подготовке к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выяснится, что она не относится к компетенции соответствующих судьи, должностного лица:
а) жалоба со всеми материалами дела направляется по подведомственности;
б) жалоба со всеми материалами дела возвращается ее подателю;
в) жалоба остается без рассмотрения.

39 В случае участия прокурора в рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении:
а) его заключение принимается во внимание;
б) его заключение приобщается к материалам дела;
в) его заключение заслушивается.

40 При осуществлении дисциплинарного производства в отношении государственных служащих следует руководствоваться нормами:
а) административного права;
б) трудового права и административного права;
в) дисциплинарного права.

4 Юрисдикционные производства с участием налоговой администрации

4.1 Понятие и назначение административной юрисдикции

Юрисдикционная деятельность и административная юрисдикция. – Процесс и производство. – Административный процесс и административное производство. – Основные признаки юрисдикционной деятельности. – Функции административной юрисдикции. – Виды юрисдикционной деятельности.

Под административной юрисдикцией понимается юрисдикция государственных органов исполнительной власти. Административная юрисдикция любого государственного органа, обладающего определенной правоспособностью, ограничена пределами его компетенции (competentia (лат) – принадлежность по праву, т.е. круг полномочий). Административная юрисдикция, являясь относительно самостоятельным видом управленческой деятельности, нацелена на реализацию функции государственного управления.

Юрисдикционная деятельность властного субъекта в рамках административного процесса состоит из предварительного сбора материалов (административно-процедурный компонент) и совершаемых в определенной последовательности действий управомоченным органом административной юстиции (административно-юрисдикционный компонент).[1]

Отмечая взаимосвязь понятий «административный процесс» и «производство», следует исходить из того, что эти правовые явления соотносятся между собой как целое и единичное. Отсюда исходит понимание **административного процесса** как совокупной множественности отдельных административных производств.

В этой связи подчеркнем, еще в 2001 году, В.А. Лончаков, М.И. Никулин справедливо обратили внимание на отсутствие административно-процессуального кодифицированного закона. Читаем: «… проблема административного процесса полностью не решена ни в теоретическом, ни в законодательном варианте…».[2]

---

[1] Карачун, В.Д. Административная юрисдикция и гражданские правоотношения: пределы и основания разграничения / В.Д. Карачун // Журнал российского права, 2004. - № 2. – С. 122-127.

[2] Лончаков, В.А. Административная юрисдикция в деятельности органов исполнительной власти: учеб. пособие / В.А. Лончаков, М.И. Никулин. – Хабаровск.: [б.и.], 2001. – С. 5.

Разрешению юридических дел присущ, как уже отмечалось, государственно-властный характер, а иначе было бы невозможным принудительное применение права органами административной юстиции. Налоговые органы - контрольно-надзорные органы исполнительной власти, они, осуществляя специальные действия для достижения значимых для общества целей, являются полноценными субъектами административной юстиции, в установленных для них направлениях деятельности.

Итак**, юрисдикция - это разновидность государственной деятельности, самостоятельный вид правоохранительной и правоприменительной деятельности,** заключающийся в применении законов к юридическим конфликтным ситуациям, принятии по ним соответствующих правовых актов. Особенность таких актов состоит в том, что посредством их применения происходит реализация правовых санкций применительно к тому или иному юридическому конфликту. Назначение указанных актов – обеспечить защиту общественных отношений. А значит, решения, содержащиеся в них, должны быть обоснованными и законными.

К основным признакам юрисдикционной деятельности в юридической литературе традиционно относят: наличие правонарушения (юридический факт); самостоятельную процедуру разрешения дела; издание юрисдикционного нормативного акта.

Из сказанного выше можно утверждать о выполнении административной юрисдикцией таких функций, как: охранительная (защита общественных отношений от правонарушений); регулятивная (управление при помощи права, корректировка общественных отношений); воспитательная (цель – поддержание и формирование нравственных начал в поведении правонарушителя, воспитание законопослушания).

Административное законодательство, частично трудовое законодательство, позволяют выделить среди юрисдикционной деятельности: судебную юрисдикцию и юрисдикцию несудебных органов, полный перечень юрисдикционных органов приведен в главе 23 КоАП РФ, она называется «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях».

В свою очередь административная юрисдикция (административно-процедурное производство) состоит из присущих исключительно ей отдельных ее видов.

К сказанному добавим, что в системе государственного управления большую нишу занимают контроль и надзор, а также исполнение

нормативных актов органов административной юрисдикции, выступая при этом в роли принудительного регулятора в системе государственного управления.

В отличие от отправления правосудия административная юрисдикция зачастую осуществляется (в рамках административно-юрисдикционных производств). Причем, тем же органом, который выявил факт административного правонарушения, собрал по нему доказательства, составил протокол об административном правонарушении и т.д. Налоговые органы относятся к отраслевым органам административной юрисдикции. Ведение административно-юрисдикционных производств налоговыми органами не является единственным направлением их профессиональной деятельности.

Суды же созданы и функционируют исключительно для разрешения споров о праве.

Как видно, для иных органов административной юрисдикции (а их множество и они неоднородны,* среди них – налоговые органы), такая деятельность не является преобладающей в массиве их полномочий. Налоговые органы – иные, по отношению к суду, органы административной юрисдикции.

4.2 Производство по делам об административных правонарушениях

Протокол об административном правонарушении. – Должностные лица налоговых органов, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях и рассматривать дела. Административное расследование. – Вынесение постановления об административном правонарушении. – Подведомственность налоговым органам дел об административных правонарушениях. - Доказывание и доказательство по делам о нарушениях в области налогов и сборов.

Правовой нигилизм граждан, недостаточно привитые нормы морали и культуры, приводят к тому, что совершение административных правонарушений, отличающихся незначительной степенью нарушения общественного порядка, носит массовый характер.

Общественные отношения в области финансов, налогов и сборов,

* См.: главу 23; статью 28.3 главы 28 КоАП РФ; законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

РЦБ, не исключение. Они также нуждаются в применении юрисдикционных способов защиты. По своей юридической конструкции и фактическим обстоятельствам административные правонарушения (административные проступки) сравнительно не сложны, процедура рассмотрения дел об административных правонарушениях (далее ДобАП) не представляет сложности (в сравнении с уголовно-правовой юрисдикцией).

ДобАП считается возбужденным при наступлении любого из четырех моментов, указанных в части 4 статьи 28.1 КоАП РФ.

Протокол об административном правонарушении.

По факту совершения административного правонарушения уполномоченным должностным лицом органа административной юрисдикции составляется **протокол** (за исключением случаев, предусмотренных статьей 28.4, частями 1, 1-1, 3 статьи 28.6 КоАП РФ). В нем указываются сведения, предусмотренные в части 2 статьи 28.2 КоАП РФ. При составлении протокола физическому лицу либо законному представителю юридического лица, иным участникам производства по делу должны быть разъяснены их права и обязанности, с отметкой об этом в протоколе.

Протокол осмотра места совершения административного правонарушения составляется в случаях и порядке, предусмотренных статьей 28.1-1 КоАП РФ.

Поводами к возбуждению ДоАП являются те, что перечислены в части 1 статьи 28.1 КоАП РФ.

Объяснения, лица, в отношении которого ведется производство по делу, подлежат отражению в протоколе, в случае же необходимости записываются и приобщаются к делу. По просьбе правонарушителя копия протокола вручается ему под расписку. Протокол, составленный немедленно после выявления правонарушения, подписывается составившим его должностным лицом, физическим лицом либо законным представителем юридического лица.

При необходимости дополнительного выяснения обстоятельств дела либо данных о правонарушителе, протокол составляется в течение 2-х суток с момента выявления правонарушения. Если проводится административное расследование, протокол составляется по его окончании.

В течение суток с момента составления протокола (вынесения постановления) об административном правонарушении, названные процессуальные документы направляются судье, в орган, должностному

лицу, уполномоченному рассматривать дело об административном правонарушении.

Согласно приказу Федеральной налоговой службы «Об утверждении перечня должностных лиц налоговых органов Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» от 02.08.2005 г. № САЭ-3-06/354@, изданного в соответствии с частью 4 статьи 28.3 КоАП РФ,[1] протоколы об административных правонарушениях, подведомственных налоговым органам, уполномочены составлять:

1 В центральном аппарате ФНС России:

- руководитель Федеральной налоговой службы;
- заместитель руководителя Федеральной налоговой службы;
- начальник управления, его заместитель;
- начальник отдела, его заместитель;
- начальник отдела, его заместитель;
- должностные лица, уполномоченные проводить мероприятия по контролю.

2 В межрегиональных инспекциях ФНС России:

- руководитель межрегиональной инспекции;
- заместитель руководителя межрегиональной инспекции;
- начальник отдела, его заместитель;
- главный государственный налоговый инспектор;
- старший государственный налоговый инспектор;
- государственный налоговый инспектор;
- должностные лица, уполномоченные проводить мероприятия по контролю.

3 В управлениях ФНС России по субъектам Российской Федерации:

- руководитель управления;
- заместитель руководителя управления;
- начальник отдела, его заместитель;
- главный государственный налоговый инспектор;
- старший государственный налоговый инспектор;
- государственный налоговый инспектор;
- должностные лица, уполномоченные проводить мероприятия по контролю.

---

[1] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти - 29.08.2005. - № 35.

4 В инспекциях ФНС России по районам, районам в городах, городам без районного деления, межрайонного уровня:

- руководитель инспекции;
- заместитель руководителя инспекции;
- начальник отдела, его заместитель;
- главный государственный налоговый инспектор;
- старший государственный налоговый инспектор;
- государственный налоговый инспектор;
- должностные лица, уполномоченные проводить мероприятия по контролю.

Административное расследование.

В случаях, *если после выявления административных правонарушений* в области валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования; законодательства в области налогов и сборов, таможенного дела; производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; несостоятельности (банкротства), и некоторых других, указанных в части 1 статьи 28.7 КоАП РФ, *осуществляются экспертизы или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, проводится административное расследование.*

Административное расследование в области налогов и сборов осуществляется с соблюдением правоположений административного законодательства и законодательства о налогах и сборах.

Производства по фактам административных правонарушений в области налогов и сборов (глава 15 КоАП РФ) и производства по фактам налоговых правонарушений (глава 16 НК РФ), будучи самостоятельными процессами, тесно связаны между собой налоговым контролем. Можно сказать, что в большинстве случаев необходимость проведения административного расследования в области налогов и сборов является следствием результата налоговой проверки, выявившей налоговое правонарушение.

Ответственность за административные правонарушения в области налогов и сборов установлена в статьях 15.3 - 15.9 и 15.11 КоАП РФ. Решение о возбуждении ДобАП и соответственно о проведении административного расследования принимает должное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении.

Расследование допустимо проводить по месту совершения или выявления административного правонарушения, в срок не более 1 месяца с момента возбуждения ДобАП. В исключительных случаях по

письменному ходатайству указанный срок может быть продлен не более чем на 1 месяц вышестоящим должностным лицом.

Окончив расследование, уполномоченное должностное лицо составляет протокол об административном правонарушении либо выносит постановление о прекращении производства по ДобАП.

Процедура рассмотрения протокола об административном правонарушении и вынесении постановления урегулирована нормами главы 29 КоАП РФ.

Рассмотрение дела об административном правонарушении.

Рассмотрение ДобАП происходит по месту его совершения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по ДобАП, дело может быть рассмотрено по месту жительства указанного лица.

В случае проведения административного расследования – по месту нахождения органа, проводившего расследование.

Рассмотрению ДобАП предшествует изучение вопросов, включенных в части 1 статьи 29.4 КоАП РФ, в случае необходимости по ним выносится определение.

Неявка без уважительных причин физического лица или законного представителя юридического лица может повлечь для них привод, если их отсутствие препятствует полному и всестороннему выяснению обстоятельств ДобАП.

Постановление по делу выносится в пределах 15-ти дней с момента получения (составления) протокола об административном правонарушении. Копия постановления вручается под расписку либо высылается тем лицам, что указаны в части 2 статьи 29.11 КоАП РФ.

Исполнение постановления о наложении административного штрафа производится в соответствии с положениями статьи 32.2 КоАП РФ.

Подведомственность налоговым органам ДобАП.

К административным правонарушениям, ответственность за совершение которых установлена статьями 15.3-15.9, 15.11 КоАП РФ, относятся:

- нарушение срока постановки на учет в налоговом органе;
- нарушение срока представления сведений об открытии и о закрытии счета в банке или иной кредитной организации;
- нарушение сроков представления налоговой декларации;
- непредставление сведений, необходимых для осуществления налогового контроля;

- нарушение порядка открытия счета налогоплательщику;

- нарушение срока исполнения поручения о перечислении налога или сбора (взноса);

- неисполнение банком решения о приостановлении операций по счетам налогоплательщика, плательщика сбора или налогового агента;

- грубое нарушение правил ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности).

Субъектами ответственности за совершение названных административных правонарушений являются должностные лица организаций и граждане, имеющие в соответствии с НК РФ, соответствующие обязательства перед государством.

В целом по своей конструкции административно-налоговые составы правонарушений сопоставимы с составами налоговых правонарушений.

Однако подведомственность дел налоговым органам не ограничивается только указанными выше составами административных правонарушений. В части 2 статьи 28.3 КоАП РФ имеется дополнительное указание о том, что «протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов <…> в соответствии с задачами и функциями возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации».

В связи с этим должностные лица налоговых органов, в соответствии с положениями статьи 28.3 КоАП РФ, уполномочены составлять протоколы по ДобАП, перечисленных:

1) в пункте 5 части 2 указанной статьи – *как налоговый орган;*

2) в пункте 8 части 2 этой же статьи – как орган, осуществляющий *государственную регистрацию индивидуальных предпринимателей и юридических лиц*;

3) пунктом 11 части 2 этой же статьи как – орган, осуществляющий *функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере*;

4) в пункте 64 части 2 этой же статьи – как орган, осуществляющий контроль *за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;*

5) абзацем 1 части 3 этой же статьи – как орган, *осуществляющий лицензирование* отдельных видов деятельности и *контроль за соблюдением условий лицензий* в пределах своей компетенции;

6) абзацем 2 части 3 этой же статьи – как орган, уполномоченный осуществлять *производство по делам об административных правонарушениях* в соответствии с КоАП РФ;

7) абзацем 3 части 3 этой же статьи как орган - *уполномоченный осуществлять государственный контроль (надзор).*

В статье 28.3 КоАП РФ закреплено общее для всех органов административной юстиции, правило, согласно которому протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать ДобАП в соответствии с главой 23 КоАП РФ, в пределах компетенции соответствующего органа.

Помимо этого протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица ФОИВ в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ.

Исходя из концепции, выраженной законодателем в частях 1-3 статьи 28.3 КоАП РФ (во взаимосвязи положений глав 23 и 28 КоАП РФ), адресно обозначим подведомственность ДобАП налоговым органам, укажем их полномочия (см. таблицу 11).

Органы государственного управления обладают многочисленными полномочиями, для реализации собственных функций. Как правило, все подразделения органа государственного управления (его должностные лица) не могут быть обладателями административно-юрисдикционных полномочий. Для примера назовем финансовое и хозяйственное подразделение, бухгалтерию и секретариат налогового органа, у которых по определению нет административно-юрисдикционных полномочий.

Согласно части 2 статьи 23.5 КоАП РФ рассматривать ДобАП от имени налоговых органов, вправе:

1) руководитель федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области налогов и сборов, его заместитель;

2) руководители территориальных органов федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области налогов и сборов, в субъектах Российской Федерации, их заместители;

3) руководители территориальных органов федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области налогов и сборов, в городах, районах.

Неисполнение законных требований должностного лица, осущест-

вляющего производство по ДобАП, влечет, предусмотренную (статьей 17.7 КоАП РФ) ответственность для граждан и должностных лиц. А статья 19.6 КоАП РФ предусмотрела административную ответственность для должностных лиц за непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Органы, уполномоченные осуществлять производство по ДобАП, имеют право на использование дактилоскопической информации, относящейся к лицу, совершившему административное правонарушение.

Процесс доказывания - «это логико-практическая деятельность должностных лиц налогового органа, которая включает процессуальное закрепление факта совершения выявленного правонарушения, исследование обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела, и сбор необходимых доказательств».[1]

В предмет доказывания, очерченный статьей 26.1 КоАП РФ, входят: событие административного правонарушения; лицо, совершившее противоправные действия (бездействие); виновность лица в совершении правонарушения;[*] характер и размер ущерба, причиненного правонарушением.

В отличие от предмета доказывания, пределы доказывания, означают такую собранную совокупность доказательств, которых достаточно для того, чтобы без сомнений сделать какой-то единственный вывод по предмету доказывания.

Таблица 11 - Административная юрисдикция налоговых органов

Полномочия должностных лиц налоговых органов	**Административные правонарушения**
1	2
Перечень правонарушений, по которым должностные лица налоговых органов вправе **составлять протоколы** об административных правонарушениях на основании положений статьи 28.3 КоАП РФ	Ст. 6.14, 14.1, ч.4 ст. 14.2, 14.3, 14.5 в части продажи товаров, выполнения работ и оказания услуг без применения ККМ, ч.1, 2 ст. 14.6, 14.18, 15.1, 15.2, 15.3-15.9, 15.11, 15.12, 15.-13, 17.7, 17.9, ч.1 ст. 19.4, ч.1 ст.19.5, 19.6, 19.7, 19.26 КоАП РФ.

[1] Долгополов, О.И. Доказывание и доказательства по делам о нарушении законодательства о налогах и сборах / О.И. Долгополов // Налоговый вестник, 2004. - № 9. – С. 190.

[*] Вина организации определяется в зависимости от вины должностных лиц этой организации

Продолжение таблицы 11

1	2
Правом рассмотрения дел из указанного перечня, руководители (их заместители) налоговых **органов обладают лишь** по административным правонарушениям, предусмотренным:	Ст. 14.25 часть 3, 14.5 в части продажи товаров, выполнения работ и оказания услуг без применения ККМ; ст. ст. 15.1, 15.2, 14.16 часть 3, 14.17 часть 2, 14.19, 15.13, 15.25 КоАП РФ.

По всем другим административным правонарушениям из приведенного перечня применительно к деятельности налоговой администрации, дела рассматриваются мировыми судьями (ст. 23.1 КоАП РФ). В соответствии с требованиями этой же статьи, в случае если производство осуществляется в форме административного расследования (по правилам главы IV КоАП РФ), эти дела рассматриваются судьями районных судов. При этом судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных в ст. ст. 6.14, 14.1 части 1 и 2, 14.16. части 1, 3 и 4, 14.7, 14.18 КоАП РФ.

Дела об административных правонарушениях разрешаются с учетом обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность (они указаны в статьях 4.2 и 4.3 КоАП РФ); обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении (указаны в ст. 24.5 КоАП РФ). А также принимаются во внимание и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела об административном правонарушении.

В соответствии со статьей 26.2 КоАП РФ, **доказательствами** по делу об административном правонарушении служат любые фактические данные, на основании которых устанавливается наличие или отсутствие события административного правонарушения, а также виновность лица, привлекаемого к административной ответственности. И иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело.

Источниками доказательств административного правонарушения могут быть (см. статьи 26.3 – 26.10 КоАП РФ):

- объяснение лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;
- показания потерпевшего и свидетелей;
- экспертиза;

- взятие проб и образцов;
- вещественные доказательства;
- документы;
- показания специальных технических средств;
- справки;
- сведения.[1]

Документально закрепленные по делу доказательства должностным лицом налогового органа постоянно должны оцениваться им с позиций всесторонности, полноты, объективности исследования всех обстоятельств дела в их совокупности, как того требует статья 26.11 КоАП РФ.

Другими обязательными критериями оценки доказательств, служат относимость, достоверность и допустимость доказательств.

Относимость доказательств означает их объективную связь с предметом доказывания.

Под **достоверностью** доказательств, принято понимать соответствие доказательств нарушения законодательства в области налогов и сборов фактическим обстоятельствам дела об административном правонарушении. **Допустимость** доказательств, - это их качественная оценка.

Оценивается, в соответствии ли с установленным законом порядке они получены и документально закреплены уполномоченным должностным лицом налогового органа.

Если доказательства собраны не установленными законом средствами и способами их получения, закрепления, либо неуправомоченным должностным лицом, такие доказательства недопустимо использовать при рассмотрении и разрешении дела об административном правонарушении.

Ни одно доказательство не может иметь заранее установленную силу, все доказательства оцениваются в их совокупности.

Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, за исключением случаев, предусмотренных примечаниями к статье 1.5 КоАП РФ. Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, трактуются в пользу этого лица (часть 4 статьи 1.5 КоАП РФ).

---

[1] Подробнее об источниках доказательств, их содержании и квалификации, см.: Кузнецов В.П. Источники информации о нарушениях налогового законодательства / В.П. Кузнецов // Налоги и налогообложение, 2006. – июнь. - С. 15 – 22.

В заключение обратим внимание на необходимость при ознакомлении с изложенным параграфом, руководствоваться коррективами, внесенными в КоАП РФ Федеральным законом «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации административных правонарушениях» от 24.07.2007 г. № 210-ФЗ.[1]

4.3 Дисциплинарное производство

Дисциплинарная юрисдикция. – Нормативные акты по вопросам организации и ведения дисциплинарного производства. – Расторжение трудового договора по инициативе работодателя. – Дисциплина труда. - Предмет служебной проверки, основания и порядок ее проведения. – Состав участников служебной проверки и их полномочия. – Права и обязанности гражданского служащего, в отношении которого проводится служебная проверка. – Возможные решения по материалам служебных проверок. – Оформление и хранение дела о дисциплинарном проступке.

Дисциплинарная юрисдикция распространяется на общественные трудовые правоотношения, складывающиеся в процессе труда, обучения и направлена на их охрану. Цель дисциплинарной юрисдикции – поддержание и соблюдение правил, регулирующих совместную деятельность людей, участвующих в трудовом процессе, государственной службе, муниципальной службе, учебном процессе, подчинение всех участвующих в каком либо из процессов единой воле централизованного руководства. Для этого руководитель соответствующего государственного органа наделен дисциплинарно-властными (внутренними) полномочиями.

Кроме трудовой (служебной) дисциплины, существуют многие другие виды дисциплины, например, платежная, финансовая, эмиссионная и иные виды.

Правовой базой организации и ведения дисциплинарного производства в налоговых органах является ранее упомянутый Федеральный закон о государственной гражданской службе Российской Федерации, содержащий нормы трудового права, и Трудовой кодекс Российской Федерации.

А также Приказ Федеральной налоговой службы «Об утверждении Инструкции о порядке организации и проведения служебной про-

[1] Российская газета, 2007. - № 164. – С. 17-18.

верки в Федеральной налоговой службе» от 24.03.2005 г. № САЭ-3-15/112@.*

Среди общих оснований прекращения трудового договора, статья 77 ТК РФ предусматривает расторжение трудового договора: при неудовлетворительном испытании при приеме на работу (статья 71); по инициативе работодателя (статья 81 ТК РФ).

Из прочих поводов к расторжению трудового договора, предусмотренных статьей 81 ТК РФ, выделим:

1) несоответствие работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации (пункт 3);

2) неоднократное неисполнение работником без уважительных причин трудовых обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание (пункт 5);

3) однократное грубое нарушение работником трудовых обязанностей:

а) прогул, т.е. отсутствие на рабочем месте без уважительных причин в течение всего рабочего дня, независимо от его продолжительности, а также в случае отсутствия на рабочем месте без уважительных причин более 4-х часов подряд в течение рабочего дня;

б) появление работника на работе в состоянии опьянения;

в) разглашение охраняемой законом тайны (государственной, коммерческой, служебной, иной);

г) совершение по месту работы хищения (включая мелкое) чужого имущества, растраты, умышленного его уничтожения или повреждения, установленных вступившим в законную силу судебным актом либо нормативным актом органа, должностного лица, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Судебной практике, связанной с расторжением трудового договора по инициативе работодателя (статья 81 ТК РФ) и в порядке дисциплинарного взыскания (пункт 2 статьи 278 ТК РФ), посвящено постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.12.2006 г. № 63.[1]

Ситуации, при наличии которых работодатель обязан отстранить от работы (не допускать к работе) работника, названы в статье 76 ТК РФ. Работник отстраняется от работы (не допускается к работе) на весь

---

* Текст приказа официально опубликован не был

[1] Российская газета, 2006. - № 297. – С. 18-19.

период времени до устранения обстоятельств, явившихся основанием для отстранения от работы или недопущения к работе.

Дисциплина труда, гласит статья 189 ТК РФ, - это обязательное для всех работников подчинение правилам поведения, установленным в соответствии с Трудовым кодексом, иными законами, коллективным договором, соглашениями, трудовым договором, локальными нормативными актами организации.

Вопросам служебной дисциплины посвящена глава 12 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ. Служебная дисциплина на гражданской службе - это обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных в соответствии с указанным законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами государственного органа и служебным контрактом.

Соответствие гражданского служащего занимаемой должности проводится в аттестационном порядке один раз в три года аттестационной комиссией.

За совершение дисциплинарного проступка (неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей), работодатель в соответствии со статьей 192 ТК РФ, вправе применить одно из следующих дисциплинарных взысканий: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям.

За совершение дисциплинарного проступка, совершенного гражданским служащим, статья 57 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ предусматривает:

1) замечание;

2) выговор;

3) предупреждение о неполном должностном соответствии;

4) освобождение от занимаемой должности гражданской службы;

5) увольнение с гражданской службы, по основаниям, установленным пунктом 2, подпунктами «а» - «г» пункта 3, пунктами 5 и 6 части 1 статьи 37 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ.

Дисциплинарная ответственность представляет собой одну из форм воздействия на нарушителей трудовой (служебной) дисциплины, видом юридической ответственности. Дисциплинарная ответственность заключается в наложении *дисциплинарных взысканий* администрацией организации, где трудится (служит) работник.

Согласно ст. 193 ТК РФ дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – не позднее 2-х лет со дня его совершения. В названные сроки не включается время производства по уголовному делу. Этой же правовой нормой предусмотрено, что приказ работодателя о применении дисциплинарного взыскания объявляется работнику под роспись в течение 3-х рабочих дней со дня его издания. При отказе работника подписать данный приказ составляется соответствующий акт об этом.

В соответствии со статьей 194 ТК РФ дисциплинарное взыскание снимается по истечении года со дня его применения, если в течение этого времени работник не подвергался новому дисциплинарному взысканию. Работодатель может до истечения года со дня применения дисциплинарного взыскания снять его с работника.

Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий в отношении гражданских служащих урегулирован статьей 58 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ и соответствует порядку, установленному в Трудовом кодексе.

Порядок проведения служебных проверок регламентируется статьей 59 названного закона, на основе которого и разработана ранее упомянутая инструкция ФНС России о порядке организации и проведения служебной проверки в Федеральной налоговой службе.

Наложению дисциплинарного взыскания предшествует служебная проверка, она проводится в целях установления вины гражданского служащего. В предмет, подлежащий установлению в ходе служебной проверки, входят: факт совершения правонарушения; степень виновности государственного служащего; причиненный им характер и размер вреда и др. обстоятельства. Во время проверки осуществляется сбор и документальное оформление сведений, относящихся к дисциплинарному проступку.

Основанием для проведения служебной проверки в отношении гражданских служащих территориальных органов ФНС России служит приказ руководителя соответствующего территориального органа ФНС России; в отношении гражданских служащих центрального аппарата ФНС России, руководителей территориальных органов ФНС России и их заместителей - приказ руководителя ФНС России.

В приказе о проведении служебной проверки указывается повод ее проведения, в отношении кого и, какой факт подлежит проверке, ут-

верждается список участников служебной проверки (не заинтересованных в исходе проверки лиц), определяется срок окончания проверки и составления заключения по ее результатам. Руководителю кадрового подразделения дается поручение об организации и проведении служебной проверки.

О проведении служебной проверки уведомляется выборный профсоюзный орган (если он создан). Его представители могут принять активное участие на любой стадии служебной проверки.

Поводом для проведения служебной проверки являются:

- факт совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка, изложенный в докладной записке руководителю налогового органа;
- письменное заявление гражданского служащего о проведении служебной проверки.

Кроме работников кадрового подразделения, в состав участников служебной проверки, включаются работники юридического подразделения, при необходимости привлекаются в качестве специалистов гражданские служащие других структурных подразделений налогового органа.

В обязанность работников юридического подразделения входит обеспечить проверку достоверности, полноты и объективности собираемых материалов, дать юридическую оценку проверенному факту и действиям нарушителя служебной дисциплины. Работники юридического подразделения, по окончании сбора документов, представляют руководителю кадрового подразделения письменное заключение по каждому факту нарушений.

Служебная проверка должна быть начата не позднее 3-х дней с момента получения информации, послужившей поводом для ее проведения, и окончена не позднее одного месяца со дня принятия решения об ее проведении.

Руководитель, назначивший проверку, может своим приказом временно отстранить гражданского служащего (в отношении которого проводится проверка) от замещаемой должности гражданской службы. В этом случае принимаются меры, исключающие его самовольный доступ к средствам вычислительной техники и оргтехники, служебным документам и материалам.

Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, *имеет право* обжаловать руководителю, назначившему проверку, решения и действия (бездействие) участников проверки;

ознакомиться с письменным заключением по результатам проверки и другими материалами; требовать приобщения к материалам проверки, представляемых им документов и материалов. *Несет обязанность*: по требованию участников служебной проверки давать объяснения (письменные, устные), представлять документы, относящиеся к предмету служебной проверки.

Отказ от дачи объяснений удостоверяется составлением акта, подписываемого всем составом группы проверяющих.

Для осуществления своих полномочий на период участия в служебной проверке, назначенные для этого руководителем лица:

1) вправе: вызывать работников и получать от них письменные объяснения по существу проверки; запрашивать соответствующие документы и знакомиться с ними, при необходимости приобщать документы либо их копии к материалам проверки; консультироваться у специалистов по вопросам, требующих специальных знаний, в том числе представлять им документы для получения разъяснений и заключений;

2) обязаны: руководствоваться требованиями Федерального закона о государственной гражданской службе Российской Федерации» и инструкцией о порядке организации и проведения служебной проверки в Федеральной налоговой службе.

Перед началом служебной проверки проверяемое лицо обязательно знакомится с приказом на проведение такой проверки в отношении него. Проверяющими лицами изучаются и документально оформляются сведения обо всех обстоятельствах дисциплинарного проступка. Обеспечивается сохранность и конфиденциальность материалов служебной проверки.

По итогам проверки готовятся предложения руководителю органа о мере дисциплинарной ответственности лица, совершившего должностной проступок, предлагаются профилактические мероприятия по устранению причин и условий, способствующих совершению дисциплинарных проступков.

Работники кадрового подразделения, участвующие в служебной проверке, готовят письменное заключение по ее результатам. В заключении они указывают: установленные служебной проверкой факты и обстоятельства; предложения о применении либо неприменении дисциплинарного взыскания к лицу, в отношении которого проводилась проверка.

Подписанное руководителем кадрового подразделения и другими участниками служебной проверки, заключение представляется на рассмотрение руководителю, назначившему ее.

Письменное заключение является основанием для издания руководителем налогового органа приказа о применении (неприменении) дисциплинарного взыскания к лицу, в отношении которого проводилась служебная проверка.

Материал служебной проверки оформляется в дело. К нему приобщают: документ (его копию), послуживший поводом для ее назначения; копию приказа о назначении проверки; объяснения проверяемого лица, других работников; служебную характеристику лица, в отношении которого проведена проверка; заключение о результатах проверки; копию приказа по результатам проверки; другие документы, относящиеся к установленным проверкой фактам; копию ответа гражданскому служащему, когда служебная проверка проводилась по его заявлению.

Материал проверки нумеруется и прошнуровывается, по нему составляется опись, заверяемая руководителем кадрового подразделения. Материалы завершенных проверок хранятся в кадровых подразделениях три года, а по истечении этого срока, в установленном порядке сдаются в архив налогового органа.

4.4 Производство по жалобам

Конституционное право граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. – Правовая основа реализации указанного права гражданами. - Направление и регистрация письменного обращения. – Рассмотрение обращения. – Порядок рассмотрения отдельных обращений. – Сроки рассмотрения. – Личный прием граждан.

Конституцией РФ установлено право граждан Российской Федерации «обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления» (статья 33).

В этих целях действует Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27.04.1993 г. № 4866-1 (по состоянию на 14.12.1995 г.).[1] В соответствии с его статьей

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 1993. - № 19. - ст. 685.

8, решение суда, вступившее в законную силу, обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих и граждан и подлежит исполнению на всей территории России.* Решение суда направляется соответствующему органу, объединению либо должностному лицу, государственному служащему, гражданину не позднее 10-ти дней после вступления решения в законную силу. Об исполнении решения необходимо сообщить суду и гражданину не позднее чем в месячный срок со дня получения решения суда.

Правовой основой производства по жалобам (в органах исполнительной власти) является Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ.[1] Указанным Федеральным законом регулируются общественные отношения, связанные с реализацией гражданами конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, *за исключением* обращений, подлежащих рассмотрению в ином порядке, нежели предусмотрено рассматриваемым законом.**

Граждане вправе обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. Согласно статье 4 Федерального закона № 59-ФЗ, **обращения** – это направленные в государственные органы, органы местного самоуправления (их должностным лицам) письменные предложения, заявления **или жалобы,** а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

При рассмотрении обращения не допустимо разглашать сведения, в нем содержащиеся, а также сведения о частной жизни гражданина.

Письменное обращение обязательно регистрируется в течение трех дней с момента поступления адресату. Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данного органа, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопро-

---

* По вопросам, касающимся производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, см. главу 25 ГПК РФ и главу 24 АПК РФ.

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 2006. - № 19. - ст. 2060.

** Так, порядок подачи жалобы на постановление по делу об административном правонарушении и порядок ее пересмотра, урегулирован главой 30 КоАП РФ. А порядок обжалования актов налоговых органов и действий или бездействия их должностных лиц урегулирован главами 19 и 20 НК РФ

сов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения. Если же текст письменного обращения не возможно прочесть, ответ на обращение не дается, и оно не подлежит направлению на рассмотрение в компетентный орган, о чем сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению.

Нельзя направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган (его должностному лицу), решение или действие (бездействие) которых, обжалуется.

Обращение, поступившее государственному адресату в соответствие с его компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению, при необходимости, с выездом на место.

В соответствии с рассматриваемым законом, в порядке им определенном, государственный орган:

- обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости - с участием гражданина, направившего обращение;
- запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;
- принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;
- дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;
- уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Уполномоченные органы, получившие соответствующий запрос органа рассматривающего обращение, обязаны в течение 15-ти дней предоставить документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения, если в них не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для которых установлен особый порядок предоставления.

В соответствии с положениями статьи 12 Федерального закона 59-ФЗ письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30-ти дней со дня регист-

рации письменного обращения. В исключительных случаях либо в случае направления запроса, налоговый орган, его руководитель, вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Порядок рассмотрения отдельных обращений четко урегулирован статьей 11 Федерального закона 59-ФЗ. Разрешение многовариантных ситуаций, связанных с обращением граждан, предусматривается по следующим административным схемам.

В случае отсутствия в письменном обращении фамилии гражданина, направившего обращение, и почтового адреса, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом (совершенном) правонарушении, а также о лице, его подготавливающем или совершившем, обращение направляется в государственный орган в соответствии с его компетенцией.

Обращение об обжаловании судебного решения возвращается гражданину, направившему его, с разъяснением порядка обжалования судебного решения.

При получении письменного обращения, содержащего нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, государственный орган вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом.

Если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель налогового органа либо уполномоченное на то им лицо, вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу. При условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение.

Если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную (иную охраняемую федеральным законом тайну), гражданину, направившему обращение, сообщается о невозможности дать ответ по

существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

Одной из форм работы с гражданами при их обращении в государственные (муниципальные) органы является **личный прием граждан**. Прием проводится руководителем государственного органа и уполномоченными на то лицами, согласно процедуре, закрепленной в статье 13 Федерального закона 59-ФЗ. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан.

Содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина. Если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства очевидны и их дополнительная проверка не требуется, ответ на обращение может быть устным во время личного приема (с согласия гражданина), о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях требуется дача письменного ответа по поставленным в обращении вопросам.

Если в обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию органа, должностного лица, осуществляющего личный прием, гражданину разъясняется, куда и в каком порядке ему следует обратиться. В процессе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее ему давался ответ по поставленным в обращении вопросам.

Указом Президента РФ «О классификаторе правовых актов» от 15.03.2000 г. № 511 (по состоянию на 28.06.2005 г.)[1] обращения, заявления и жалобы граждан объединены в одной классификационной позиции – 020.050.000.

4.5 Соотношение административной юрисдикции налоговой администрации с другими видами юрисдикционной деятельности

Административная и налогово-правовая юрисдикции. – Административная и уголовно-правовая юрисдикции. - Административная и гражданско-правовая юрисдикции.- Административная и дисциплинарная юрисдикции.

Объединение в одну систему всех видов юрисдикции не препятствует их достаточной автономии (самостоятельности). У них различные цели и задачи; способы и процедуры их реализации; правопримените-

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 2000. - № 12. - ст. 1260.

ли; отрасли права, регулируемые соответствующие общественные отношения и т.д. Мы же, применительно к деятельности налоговых органов, ограничимся рассмотрением вопросов соотношения административной юрисдикции с налогово-правовой, гражданско-правовой, уголовной и дисциплинарной.

Административная и налогово-правовая юрисдикции наиболее близки по своей правовой природе.

Рассматривая соотношение положений КоАП РФ и части первой НК РФ необходимо исходить из положений глав 15, 16 и 18 Налогового кодекса. В названных главах Кодекса содержится указание о том, что в соответствующих случаях субъектами налоговой ответственности являются сами организации, а не их должностные лица. Привлечение последних к административной ответственности не исключает привлечения организаций - налогоплательщиков к ответственности, установленной Налоговым кодексом.

Не менее тесная связь прослеживается между а*дминистративной и уголовной юрисдикциями*.

Согласно пункту 3 статьи 2.1 КоАП РФ, привлечение к уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

В то же время, пункт 4 статьи 108 НК РФ гласит. Привлечение организации к ответственности за совершение налогового правонарушения не освобождает ее должностных лиц при наличии соответствующих оснований от административной, уголовной или иной ответственности, предусмотренной законами Российской Федерации.

Обобщим характерные черты соотношения *административно-налогово-уголовной юрисдикции.* Специальные органы административно-налогово-уголовной юрисдикции объединяет то, что они противостоят системе правонарушений, составной частью которой являются экономические правонарушения и их разновидность – налоговые правонарушения. Правонарушения (административные, налоговые) и преступления имеют одни и те же юридические признаки, их четыре: противоправность, вина, общественная опасность и наказуемость. Различие лишь в степени нарушения общественной опасности. Преступления характеризуются особой повышенной степенью нарушения общественной опасности. Для примера, сравним, неуплата налогов (налоговая ответственность), уклонение от уплаты налогов (уголовная ответственность).

Правонарушения, находящиеся вне пределов уголовной юрисдикции, но содержащие признаки общественной опасности, могут быть административными, налоговыми, дисциплинарными.

Действие презумпции невиновности обязательно в рассматриваемых отраслевых законодательствах (административном, налоговом, уголовном), следуя которой, недоказанная вина означает доказанную невиновность.

Воздействие (привлечение к ответственности, наказание) применяется к нарушителям, не находящимся в служебной подчинении юрисдикционных органов. Общность юрисдикции проявляется и в применении отдельных внешне схожих видов наказания (штраф, налоговая санкция). Прослеживается и единство в направленности административных, налоговых и уголовных наказаний, заключающееся в предупреждении правонарушений и воспитании правонарушителя (иных лиц на его примере).

Право на защиту предоставлено субъектам всех видов юридической ответственности. Процедура привлечения к ответственности строго регламентирована, ее исполнение обязательно для всех участников административно-процессуальных, налогово-процессуальных и уголовно-процессуальных правоотношений.

Административная и гражданско-правовая юрисдикции. Правопреемство - гражданско-правовой институт, используемый в административном праве. В КоАП РФ институт правопреемства связан с наступлением для юридических лиц ответственности без вины (исключение из общего правила). Такие ситуации административной ответственности юридических лиц указаны в статье 2.10 КоАП РФ, они связаны с их реорганизацией (слиянием, преобразованием, разделением, присоединением). В указанных ситуациях деятельность правонарушителя прекращена, у него появляется правопреемник (правопреемники) и именно они несут административную ответственность.

Вместе с тем, в административном законодательстве нет упоминания о возможности использования в административной правоприменительной деятельности понятий и терминов, заимствованных из гражданского права.

Такая оговорка закреплена в пункте 1 статьи 11 НК РФ. Используемые в Налоговом кодексе понятия и термины, заимствованные из гражданского права, применяются в том значении, в каком они используются в гражданском законодательстве, если иное не предусмотрено Налоговым кодексом.

Административная и дисциплинарная юрисдикции объединяет то, что при применении данных способов охраны права происходит рассмотрение общественно-опасных деяний и применение взысканий (административных, дисциплинарных), карательных, по сути.

В заключение параграфа обратим внимание на *общественную юрисдикцию*. В юридической литературе нет единого мнения относительного того, относится ли она к правовой деятельности. Безусловно, одно, административная юрисдикция, как и налоговая, тесным образом взаимодействуют с общественной юрисдикцией. Эти взаимосвязи характеризуются разнообразием их проявления.

В Российской Федерации насчитывается до 550 тыс. общественных объединений федерального уровня и уровня субъектов Федерации. Есть среди них и те, что, представляют интересы собственников – налогоплательщиков. К примеру, Российский союз налогоплательщиков, Общество защиты налогоплательщиков и др. Представители налогового гражданского сообщества активно сотрудничают с государством по вопросам обеспечения прав и законных интересов налогоплательщиков, используя для этого различные общепринятые формы общественного контроля.

4.6 Контрольные вопросы

4.6.1 Соотношение административного процесса и производства, административного процесса и государственного управления.

4.6.2 Административная юрисдикционная деятельность налоговой администрации.

4.6.3 Юрисдикция и административная юрисдикция.

4.6.4 Административное расследование по административным правонарушениям в области налогов и сборов.

4.6.5 Административно-правовые грани статуса налоговых органов и их административная юрисдикция

4.6.6 Служебная дисциплина на гражданской службе и дисциплинарная юрисдикция налоговых органов.

4.6.7 Историческая трансформация работы с жалобами в государственных органах. От подхода: «Доносчику первый кнут»! - до конституционного понимания того, что народ является единственным источником власти в Российской Федерации»!

4.6.8 Связь административной юрисдикции с налогово-правовой юрисдикцией.

4.6.9 Связь административной юрисдикции с уголовной юрисдикцией.

4.6.10 Связь административной юрисдикции с гражданско-правовой юрисдикцией.

4.6.11 Влияние общественной юрисдикции на налогово-правовую юрисдикцию.

4.6.12 Современная история развития юрисдикции налоговых органов.

4.7 Задачи

Задача № 1. Руководитель ЗАО «Вторчермет» Сизый обжаловал в вышестоящий налоговый орган постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное руководителем налоговой инспекции Сударевым. Указанным постановлением Сизый привлекался по статьи 15.1 КоАП РФ к административной ответственности за нарушение порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций.

Данная жалоба в вышестоящем налоговом органе была рассмотрена в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации».

Каков должен быть правовой режим рассмотрения жалобы Сизого?

Какими нормативно-правовыми установлениями следовало руководствоваться при рассмотрении данной жалобы?

Задача № 2. Руководитель Управления ФНС России по Энской области Чихов, отстранил от замещаемой должности гражданской службы на время проведения служебной проверки, начальника отдела Управления Лихова, в отношении которого проверка и проводилась. По результатам служебной проверки Лихову было объявлено дисциплинарное взыскание – выговор. Денежное содержание за период отстранения Лихова от работы ему не было выплачено.

Правомерно временное отстранение Чиховым Лихова от замещаемой должности гражданской службы?

Сохраняется ли на этот период денежное содержание по замещаемой должности гражданской службы?

Задача № 3. Руководитель межрайонной налоговой инспекции Огнев вынес постановление по делу об административном правонарушении по факту совершения директором ООО «Сельская новь» Дымовым правонарушения, предусмотренного статьи 15.5 КоАП РФ («Нарушение сроков представления декларации»).

Огнев не согласился с решением руководителя налоговой инспекции, заявив со ссылкой на пункт 1 статьи 4.5 КоАП РФ, что постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении 2-х месяцев со дня его совершения. А с момента установленных законодательством о налогах и сборах сроков представления налоговой декларации истекло более 5-ти месяцев.

Законно ли решение Огнева о привлечении Дымова к административной ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах?

Истекла или нет при данных обстоятельствах давность привлечения Дымова к административной ответственности?

Задача № 4. Налоговый инспектор Куркин, специалист подразделения камеральных проверок налоговой инспекции города Энска, в служебное время выявил в ИЧП «Фортуна» факт продажи товаров без применения ККМ, о чем он составил в отношении индивидуального предпринимателя Седых протокол об административном правонарушении, предусмотренном статьей 14.5 КоАП РФ.

Правомерны ли действия Куркина по составлению протокола об административном правонарушении?

Задача № 5. За административное правонарушение в области налогов и сборов на индивидуального предпринимателя Лютого руководителем налогового органа Ивановым было назначено наказание без составления протокола.

Законно ли такое решение?

За совершение, каких административных правонарушений, и в каком порядке предусмотрено назначать наказание без составления протокола?

Задача № 6. По окончании административного расследования правонарушения в области налогов и сборов руководитель налоговой инспекции Спирин вынес постановление о приостановлении производства по делу.

Законно ли такое решение руководителя инспекции?

Принятие каких решений предусмотрено КоАП РФ по окончании административного расследования?

Задача № 7. Служебная проверка по факту совершения дисциплинарного проступка гражданским служащим Тришкиным, начатая 5 марта 2007 года, окончилась 4 апреля 2007 года, с письменным заключением по результатам проверки он был ознакомлен 6 апреля 2007 года. Приказ руководителя налогового органа Кафтанова о наложении на него дисциплинарного взыскания ему объявили под роспись спустя месяц после этого.

Каков срок проведения служебной проверки?

Нарушен он или нет при данных обстоятельствах?

Если срок нарушен, то, какие правовые последствия это влечет для представителя работодателя - Кафтанова и для самого гражданского служащего Тришкина?

Задача № 8. Руководитель налогового органа Трутнев без проведения служебной проверки наложил дисциплинарное взыскание на налогового инспектора Баловнева. Последний не согласился с дисциплинарным наказанием, полагая, что он не совершал инкриминируемого ему дисциплинарного проступка.

Тогда Трутнев поручил провести служебную проверку, результаты которой подтвердили вину Баловнева в совершении дисциплинарного проступка.

Какова процедура, предшествующая наложению дисциплинарного взыскания?

Соблюдена ли она в указанной ситуации?

Задача № 9. В налоговую инспекцию города Энска поступило анонимное обращение (без указания фамилии и почтового адреса отправителя) о том, что налоговый инспектор Брыкин вымогает взятки у налогоплательщиков. В письме содержались конкретные факты, требующие проверки.

Руководитель налоговой инспекции Сомов обращение оставил без рассмотрения ввиду его анонимности.

Законно ли решение принятое Сомовым?

Если нет, то, как необходимо было поступить Сомову в указанной ситуации?

Задача № 10. В ходе личного приема граждан к руководителю налоговой инспекции города Буйного Ветрову устно обратился гражданин Шлыков и сообщил об известных ему фактах уклонения от уплаты налогов в ИЧП «Ромашка».

На это Ветров сообщил Шлыкову, что реагирование по этим фактам не входит в компетенцию налогового органа, и на этом закончил беседу с заявителем. Информация, полученная от Шлыкова, осталась без движения.

Как необходимо было правильно поступить Ветрову в данной ситуации?

Задача № 11. Руководитель городской налоговой инспекции Слепнев рассмотрев дело об административном правонарушении, предусмотренном статьей 14.2 КоАП РФ, наложил штраф на ИЧП «Восток» за незаконную продажу товаров, свободная реализация которых ограничена.

Слепнев принял решение в пределах своей административной юрисдикции или превысил ее?

Задача № 12. Руководителем налогового органа был наложен административный штраф на ЗАО «Промысел» за продажу (путем наличного денежного расчета) ценных бумаг без применения ККМ.

Законно ли данное решение?

Задача № 13. В аптечном пункте деревни Лыково, расположенной в 3-х километрах от районного центра, лекарственные препараты продавались без применения ККМ. По данному факту заведующая пунктом Зобнина была привлечена к административной ответственности, предусмотренной статьей 14.5 КоАП РФ, на нее наложен штраф в размере 45 МРОТ.

Законно ли данное решение по форме и, по сути?

Задача № 14. Ознакомьтесь с содержанием пункта 3 Закона от 22.05.2003 г. № 54-ФЗ, вникните в смысл имеющихся в нем терминов: «магазин», «павильон», «киоск», «палатка», «автолавка», «автомагазин», «автофургон» и других.

Используя Комментарий к указанному Закону, ответьте на вопрос: какое понятие вложено законодателем в каждый из этих терминов?

4.8 Тестовые задания

1 Субъектами административной ответственности за нарушения в области налогов и сборов могут быть:

а) налогоплательщики (граждане, юридические лица);

б) должностные лица организации - налогоплательщика;

в) граждане.

2 Привлечение к административной ответственности за нарушение в области налогов и сборов главного бухгалтера организации, не состоявшего на момент совершения правонарушения в трудовых отношениях с организацией:

а) невозможно;

б) возможно;

в) возможно, если ему было известно об этих нарушениях.

3 Правонарушения в области налогов и сборов, предусмотренные статьями 15.3 – 15.9, 15.11 КоАП РФ, относятся:

а) к длящимся правонарушениям;

б) к простым или одномоментным;

в среди них имеются и длящиеся и простые.

4 Срок давности привлечения к ответственности по статье 15.11 КоАП РФ необходимо исчислять с момента:

а) грубого нарушения правил ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности;

б) обнаружения противоправного деяния;

в) совершения противоправного деяния.

5 Привлечение организации (юридического лица) к административной ответственности по статье 15.6 КоАП РФ за непредставление сведений, необходимых для осуществления налогового контроля:

а) невозможно;

б) возможно;

в) возможно, если это привело к неуплате налога.

6 При совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается:

а) за каждое совершенное правонарушение;

б) за то совершенное правонарушение, которое предусматривает более строгое наказание;

в) за каждое совершенное правонарушение, если наказание применяется в виде штрафа;

г) в пределах санкции, установленной за более серьезное правонарушение.

7 Проведение административного расследования по фактам нарушения законодательства в области налогов и сборов (статьи. 15.3 – 15.9, 15.11 КоАП РФ):

а) не возможно;

б) возможно;

в) на усмотрение руководителя налогового органа.

8 Российским законодательством предусматривается возможность проверки нарушений в области налогов и сборов в следующих режимах:

а) налогового законодательства и законодательства об административных правонарушениях;

б) законодательства об административных правонарушениях;

в) налогового законодательства, таможенного законодательства, законодательства об административных правонарушениях, уголовно-процессуального законодательства.

9 Лицо, привлекаемое к административной ответственности, должно быть ознакомлено с определением о назначении экспертизы:

а) одновременно с ознакомлением с заключением экспертизы;

б) до направления его для исполнения;

в) в КоАП РФ этот вопрос не урегулирован.

10 Участие привлекаемого к административной ответственности лица в производстве по делу, является его:

а) правом;

б) обязанностью;

в) и правом и обязанностью.

11 В случае выявления нарушений в области налогов и сборов в деятельности филиала российской организации административной ответственности подлежит:

а) филиал;

б) юридическое лицо, структурным звеном которого является филиал;

в) и филиал и его юридическое лицо.

12 В качестве административного наказания за нарушения в области налогов и сборов КоАП РФ предусматривает:

а) пеню;

б) административный штраф;

в) налоговую санкцию;

г) конфискацию имущества.

13 Давность привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о налогах и сборах составляет:

а) два месяца со дня совершения административного правонарушения;

б) шесть месяцев со дня совершения административного правонарушения;

в) один год со дня совершения административного правонарушения;

г) для указанных видов административных правонарушений сроков давности не существует.

14 Должностные лица налоговых органов несут ответственность за административные правонарушения в соответствии:

а) с нормами КоАП РФ;

б) с дисциплинарными уставами;

в) с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы.

15 За совершение административного правонарушения в области налогов и сборов назначение административного наказания без составления протокола:

а) возможно;

б) невозможно;

в) возможно, с согласия лица, совершившего административное правонарушение.

16 Административное расследование проводится:

а) только по месту совершения административного правонарушения;

б) только по месту выявления административного правонарушения;

в) по месту совершения или выявления административного правонарушения.

17 Дело об административном правонарушении рассматривается:

а) по месту совершения административного правонарушения;

б) по месту выявления административного правонарушения;

в) обязательно по месту совершения административного правонарушения, а по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство, дело может быть рассмотрено и по месту жительства данного лица.

18 Постановление по делу об административном правонарушении объявляется:

а) немедленно по окончании рассмотрения дела;

б) на следующий день по окончании рассмотрения дела;

в) оно не объявляется, происходит лишь вручение копии постановления заинтересованным лицам.

19 Отсрочка и рассрочка исполнения постановления о назначении административного наказания:

а) не допускается;

б) допускается, в порядке и на условиях, предусмотренных статьей 31.5 КоАП РФ;

в) допускается применительно к назначению административного штрафа.

20 Постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в течение:

а) одного месяца со дня его вступления в законную силу;

б) шести месяцев со дня его вступления в законную силу;

в) одного года со дня его вступления в законную силу.

21 Совершение административного правонарушения, выразившееся в оказании услуг без применения в установленных случаях ККМ, влечет наложения административного штрафа на юридических лиц в размере:

а) от 500 до 700 МРОТ;

б) от 150 до 300 МРОТ;

в) от 300 до 400 МРОТ.

22 Синонимичны ли понятия: «фискальная память», «фискальный режим», «фискальные данные»?

а) да;

б) нет;

в) законодательного разъяснения содержания этих терминов не содержится.

23 Порядок совершения кредитными организациями кассовых операций с применением ККМ определяется:

а) Минфином России;

б) ЦБ РФ;

в) Правительством РФ;

г) ФНС России.

24 Порядок утверждения формы бланков строгой отчетности, приравненных к кассовым чекам, а также порядок их учета, хранения и уничтожения устанавливаются:

а) Минфином России;

б) ЦБ РФ;

в) Правительством РФ;

г) ФНС России.

25 Отметьте тот пункт теста, в котором названы случаи, разрешающие продажу товара без применения ККМ:

а) торговля в автолавках на территории рынков; в автомагазинах на территории выставочных комплексах при торговле непродовольственными товарами;

б) продажа лотерейных билетов; реализация предметов религиозного культа и религиозной литературы; торговля в киосках безалкогольными напитками в розлив;

в) продажа в райцентрах сельской местности лекарственных препаратов в аптечных пунктах; прием от населения металлолома.

26 Служебный порядок государственного органа утверждается:

а) представителем работодателя;

б) представителем работодателя с учетом мнения профсоюзного органа данного государственного органа;

в) нанимателем;

г) нанимателем с учетом мнения профсоюзного органа данного государственного органа;

д) выборным профсоюзным органом данного государственного органа.

27 Из приведенного перечня не относятся к дисциплинарным взысканиям:

а) предупреждения;

б) замечания;

в) выговор;

г) строгий выговор.

28 Дисциплинарное взыскание по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности не может быть применено позднее:

а) шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка;

б) одного года со дня совершения дисциплинарного проступка;

в) двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка.

29 Решение о награждении почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения принимается:

а) представителем работодателя;

б) по представлению работодателя в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

в) работодателем.

30 Гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание:

а) в комиссию государственного органа по служебным спорам;

б) в федеральную инспекцию труда;

в) в суд.

31 Гражданский служащий, в отношении которого ведется служебная проверка, может быть временно отстранен от занимаемой должности гражданской службы на время проведения служебной проверки:

а) с сохранением на этот период денежного содержания по замещающей должности гражданского служащего;

б) без сохранения на этот период денежного содержания по замещающей должности гражданского служащего;

в) на усмотрение должностного лица, назначившего служебную проверку.

32 Служебная проверка проводится:

а) только по решению представителя работодателя;

б) только по решению работодателя;

в) только по письменному заявлению гражданского служащего;

г) по решению представителя работодателя или по письменному заявлению гражданского служащего;

д) по решению нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего;

33 Термины: «обжалование» и «протест», синонимичны:

а) да, синонимичны;

б) нет, не синонимичны;

в) не всегда синонимичны.

34 В соответствии с Законом РФ от 27.04.1993 г. № 4866-1 жалоба подается:

а) в орган, нарушивший права гражданина;

б) в его вышестоящий орган;

в) в суд.

35 Жалоба может быть подана:

а) прокурором при защите гражданина, права которого нарушены;

б) гражданином, права которого нарушены;

в) по просьбе гражданина надлежаще уполномоченным представителем общественной организации.

36 Процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений) возлагается:

а) на государственные органы и органы местного самоуправления (их должностных лиц), действия (решения) которых обжалуются гражданином;

б) на суд;

в) на гражданина, подавшего жалобу.

37 Гражданин, подавший жалобу:

а) не освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений);

б) освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений);

в) освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений), но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод.

38 Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом, может быть обжаловано:

а) в вышестоящий орган;

б) вышестоящему должностному лицу;

в) в районный суд по месту рассмотрения дела;

г) в орган, вынесший решение;

д) должностному лицу, вынесшему решение.

39 Постановление по делу о налоговом правонарушении может быть обжаловано:

а) в налоговый орган, чей акт либо действия (бездействие) обжалуются;

б) должностному лицу налогового органа, чей акт либо действие (бездействие) обжалуются;

в) в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу);

г) в суд.

40 Из перечисленного к административным наказаниям относятся:

а) административный штраф;

б) арест товаров, транспортных средств и иных вещей;

в) административное задержание;

г) административный арест.

5 Процедурные производства в рамках налогового администрирования

5.1 Понятие и назначение административно-процедурного производства

Понятие процедурного производства. – Признаки процедурного производства. - Назначение процедурного производства. - Виды процедурного производства, осуществляемого налоговыми органами. – Взаимосвязь между процедурным и юрисдикционным производством в административном процессе. - Административный регламент налоговых органов.

Напомним, административно-процессуальное право, - это часть норм отрасли административного права, регулирующая отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в процессе административно-юрисдикционных производств и административно-процедурных производств. Процессуальное право неразрывно связано с материальным правом, поскольку оно закрепляет формы, необходимые для его реализации и защиты.

Порядок реализации органами исполнительной власти, установленных государством специальных процессуальных правил в целях осуществления соответствующего вида процедурного производства в сфере деятельности исполнительной власти, их полномочия и, образуют понятие какого либо процедурного производства при осуществлении государственно-властной деятельности.

Из текстов федерального административного законодательства вполне видны признаки процедурных производств с участием налоговых органов. К ним относятся (в отличие от юрисдикционных производств), прежде всего отсутствие административного спора.

Именно бесспорность решаемых вопросов свойственна процедурным производствам. По результатам процедурного производства меры государственного принуждения к частным субъектам административного правоотношения не применяются. Напротив, конкретное процедурное производство заканчивается, например, выдачей налоговой администрацией соответствующих разрешений (о регистрации, о выдаче лицензии).

Назначение административно-процедурного производства в том, чтобы упорядочить ведение предпринимательской и иной экономиче-

ской деятельности (до начала ее осуществления, в процессе осуществления и, вплоть до ее окончания). Обеспечить законность и государственную дисциплину участников административных правоотношений. Предотвратить наступление потенциально возможного вреда в ходе осуществления указанной деятельности частными субъектами административно-процедурных производств.

Налоговые органы (их должностные лица) являются обязательными (публичными) участниками указанного административного правоотношения в рамках того или иного процедурного производства.

Другие участники, - это физические и юридические лица, преследующие свои частные (законные) интересы (не в качестве налогоплательщиков, налоговых агентов, сборщиков налогов), связанные с реализацией своих прав на ведение предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Федеральная налоговая служба и ее территориальные налоговые органы участвуют не во всех видах производств организационно-процедурного характера. В соответствии с установленной компетенцией, налоговые органы (органы исполнительной власти), решая поставленные перед ними задачи и реализуя принадлежащие им функции, активно участвуют в таких видах административно-процедурных производств как:

а) регистрационное производство;

б) лицензионное производство;

в) производство по принятию правовых актов управления;

г) учетно-отчетное производство в системе налоговых органов;

д) производство по организации внутреннего контроля в налоговых органах;

е) производство по отбору и расстановке кадров, прохождению гражданской службы.

Ранее мы отмечали, что отрасли права, как и отношения, складывающиеся внутри каждой из них, не могут быть исключительно автономными (самостоятельными), замкнутыми в пределах соответствующей отрасли. Так и правоотношения в административном процессе, возникнув в одном виде производства, свое развитие могут иметь в рамках другого вида производства. То есть, правоотношения по одному и тому же факту, складывающиеся в процедурном производстве, могут иметь продолжение в рамках юрисдикционного производства.

Например, наложение административного штрафа за неприменение ККТ или применение ККТ с нарушением установленного поряд-

ка (юрисдикционное производство). Или отказ в регистрации юридического лица (процедурное производство), подача жалобы в этой связи (юрисдикционное производство), служебная проверка по жалобе (опять же юрисдикционное производство).

Нам представляется, что только правоотношения, возникшие в пределах процедурного производства по конкретному факту, могут при определенных обстоятельствах «перетечь» в пределы, «обслуживаемые» юрисдикционным производством. Наоборот, навряд ли.

Для четкого и оперативного выполнения многочисленных процедурных производств, как налоговых, так и административных, ныне действует приказ ФНС России от 27.04.2007 г. № ММ-3-25/267@ «Об утверждении Единого стандарта обслуживания налогоплательщиков».[1] В названном приказе содержится требование о применении единого стандарта обслуживания субъектов налогово-правовых и административно-правовых отношений, которое является обязательным для всех территориальных налоговых органов.

5.2 Регистрационное производство

Концепция Правительства РФ о системном централизованном учете населения. – Вопросы регистрационного производства в экономической сфере. – Государственная регистрация как функция государственного учета. – Государственная регистрация юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств. – Государственная регистрация ККТ - Регистрация договоров коммерческой концессии. – Государственная дактилоскопическая регистрация должностных лиц налоговых органов.

В последнее время проявляется устойчивая тенденция к системному централизованному учету населения России. Реализуется она в поэтапном осуществлении одноименной Концепции, одобренной распоряжением Правительства РФ от 09.06.2005 г. № 478р,[2] ориентировочный срок создания системы рассчитан на 7 лет. Под **системой персонального учета населения** Федеральное Правительство понимает систему взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций по обмену персональными данными о гражданах Российской Феде-

[1] Финансовая газета, 2007. - № 24.

[2] Собрание законодательства Российской Федерации, 2005. - № 24. - ст. 2414.

рации, иностранных гражданах и лицах без гражданства, (находящихся на территории России). Подобное взаимодействие предполагается осуществлять на основе современных информационных технологий в рамках обеспечения конституционных прав граждан, а также предоставления в установленном порядке услуг населению.

Единый порядок сбора и использования персональных данных, а также создание системы персонального учета на основе интеграции автоматизированных систем учета в рамках единого информационного пространства, позволит, по мнению Правительства РФ, обеспечить адресность и эффективность государственной социальной поддержки, собираемость налогов в бюджеты всех уровней и их рациональное распределение. А также проведение основных структурных реформ,[1] обеспечение общественной безопасности и охраны порядка, контроля миграционных процессов, противодействия терроризму, повышения эффективности работы органов государственной власти в чрезвычайных ситуациях.

С учетом специфики функций, выполняемых Федеральной налоговой службой и ее территориальными налоговыми органами, рассмотрение вопросов регистрационного производства ограничим экономической сферой, частью которой является – область налогов.

Сошлемся на Ю.А. Тихомирова и Э.В. Талапину, которые в диапазон государственной регистрации в сфере экономики включают три блока:

«а) субъекты:

- общая регистрация налогоплательщиков, российских юридических лиц, юридических лиц с иностранным участием; кредитных организаций, в том числе с иностранным участием;

- специальная регистрация субъектов, ведущих определенную деятельность или обладающих специфическими характеристиками (субъектами естественных монополий); финансово-промышленных групп; организаций, имеющих право осуществлять внешнеторговую деятельность в отношении продукции военного назначения;

- ведение реестров лицензий по субъектам, ведущим определенную деятельность;

б) объекты:

[1] По поводу тяги к реформам у П. Столыпина есть свое, дошедшее до нас - потомков, авторитетное мнение: «В России любят затевать реформы только потому, что так легче скрыть неумение править». Цит. по: «АиФ», 2006. - № 42. – С. 10.

- объекты прав недвижимости; земли; федеральное имущество; ценные бумаги;

- продукция и иные результаты деятельности – опасные производственные объекты, гидротехнические сооружения, новые пищевые продукты, материалы и изделия;

- сделки с недвижимостью, сделки с рыбопромышленными судами;

в) параметры:

- показатели экономической эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий, показатели состояния плодородия земель хозяйственного назначения».[1]

Отсюда видно, только единственная функция (государственного учета) и только в одной сфере (экономической) выполняется различными государственными органами на основе большого массива не связанных между собой нормативных правовых актов.

Как видно, посредством осуществления государственной регистрации реализуется функция государственного учета в экономике. Государственная регистрация в установленной сфере деятельности проводится многими органами, в т.ч. и налоговыми органами. Осуществление функции государственной регистрации налоговыми органами закреплено за ними в нормативных правовых актах различной юридической силы и по направлениям деятельности, отнесенным к компетенции налоговой администрации.

Итак, рассмотрим одно из масштабных направлений деятельности Федеральной налоговой службы: регистрационное производство.

В соответствии с Положением о Федеральной налоговой службе, Служба осуществляет (пункт 5.3) государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств (подпункт 5.3.1); регистрирует (пункт 5.4) в установленном порядке ККМ (подпункт 5.4.2), договоры коммерческой концессии (подпункт 5.4.1).

Государственная регистрация юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств.

Общественные отношения в области регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей охватываются различными отраслями права. Поэтому законодательство о регистрации указанных

[1] Тихомиров, Ю.А. Административные процедуры и право / Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина // Журнал российского права, 2002. - № 4. – С. 7-8.

лиц, есть не что иное, как комплексное отраслевое регулирование отношений, посредством применения норм административного (в основном) и гражданского права.

Юридические и физические лица, согласно положениям статьи 23 ГК РФ получают статус, соответственно, юридического лица, индивидуального предпринимателя либо крестьянского (фермерского) хозяйства с момента их государственной регистрации в качестве таковых. В целях создания единого правового регулирования отношений, связанных с государственной регистрацией субъектов предпринимательской деятельности, предусмотрен общий порядок государственной регистрации юридических и физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей (с учетом их специфики).

Процедура государственной регистрации и ведения государственных реестров ЕГРЮЛ и ЕГРИП предусмотрена Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ (по состоянию на 05.02.2007 г.) [1] и другими, изданными на его основе нормативными правовыми актами.

Среди проблем применения законодательства о регистрации юридических лиц, требующих нормативного разрешения, исследователи выделяют вопросы:

1) *достоверности данных при создании* юридических лиц и регистрации их учредительных документов;

2) регистрации *изменений учредительных документов*;

3) регистрации *данных об органах* юридического лица.[2]

Исполнение функции по государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств (далее – государственная регистрация) возложено на Федеральную налоговую службу.

Однако для кредитных организаций, профессиональных союзов, политических партий и других общественных организаций, в том числе религиозных организаций, предусмотрен иной (специальный) порядок регистрации. Решение в отношении их регистрации принимают не налоговые органы, а другие: ЦБ РФ, Минюст России. На основании принятого указанными органами решения Федеральная налоговая служба и

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 2001. - № 33 (часть 1). - ст. 3430.

[2] См., например, Сарбаш, С.В. Направления совершенствования законодательства о регистрации юридических лиц / С.В. Сарбаш // Вестник гражданского права, 2006. – № 1.– С. 27.

ее территориальные налоговые органы включают в ЕГРЮЛ сведения о создании, реорганизации либо ликвидации этих юридических лиц.

В целях реализации функции государственной регистрации, налоговые органы ведут государственные реестры (федеральные информационные ресурсы) на бумажных и электронных носителях.

Указанные ресурсы содержат сведения:

а) о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц;

б) о приобретении физическими лицами статуса индивидуального предпринимателя, прекращении ими деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей;

в) иные сведения, касающиеся юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и соответствующие документы.

В рамках государственной регистрации формируется регистрационное дело, оно является составной частью соответствующего государственного реестра. Сведения и документы о зарегистрированных лицах, содержащиеся в государственных реестрах, подробно перечислены в статье 5 Федерального закона № 129-ФЗ.

На осуществление государственной регистрации отводится срок не более чем пять рабочих дней со дня представления документов в налоговый орган.

Государственная регистрация юридического лица осуществляется по месту нахождения его постоянно действующего исполнительного органа либо по месту нахождения иного органа или лица, имеющего право действовать от имени юридического лица без доверенности. Индивидуальный предприниматель подлежит государственной регистрации по месту его жительства. На крестьянские (фермерские) хозяйства распространяется тот же порядок регистрации, что и на индивидуальных предпринимателей.[1]

Документы в регистрирующий (налоговый) орган могут быть переданы, как правило, непосредственно или направляются почтовым отправлением с объявленной ценностью при их пересылке и описью вложения. В первом случае заявителю выдается (в день получения документов) расписка в их получении с указанием перечня и даты их полу-

---

[1]См.: Постановление Правительства РФ «О едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей, правилах хранения в единых государственных реестрах юридических лиц и индивидуальных предпринимателей документов (сведений) и передачи их на постоянное хранение в государственные архивы, а также о внесении изменений и дополнений в постановления Правительства Российской Федерации от 19.06.2002 г. № 438 и 439», вместе с «Правилами ведения единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей и предоставления, содержащихся в нем сведений» от 16.10.2003 г. № 630 (по состоянию на 13.12.2005 г.). Опубликовано в «Собрание законодательства Российской Федерации», 2003. - №43. - ст. 4238.

чения налоговым органом. Во втором случае, расписка высылается в течение рабочего дня, следующего за днем получения документов, по указанному заявителем почтовому адресу с уведомлением о вручении.

Регистрирующий орган не вправе требовать представления других документов кроме тех, что установлены Федеральным законом № 129-ФЗ. Нотариальное удостоверение документов, представляемых при государственной регистрации, необходимо только тогда, если это предусмотрено федеральными законами.

Основанием внесения соответствующей записи в соответствующий реестр является решение о государственной регистрации, принятое регистрирующим органом. С момента внесения налоговым органом записи в государственный реестр (о государственной регистрации), заявитель признается зарегистрированным.

Не позднее одного рабочего дня с момента государственной регистрации ему (заявителю) выдается (направляется) документ, подтверждающий факт внесения записи в соответствующий государственный реестр. После чего, налоговый орган не позже пяти рабочих дней с момента государственной регистрации представляет сведения, внесенные в ЕГРЮЛ*, ЕГРИП**, в государственные внебюджетные фонды для регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей в качестве страхователей.

Кроме того, сведения о государственной регистрации, внесенные в выше названные реестры, направляются налоговым органом в государственные органы, определенные Правительством РФ (не позднее пяти рабочих дней с момента регистрации).

Все изменения, вносимые в учредительные документы юридического лица, и внесенные сведения в учредительные документы юридического лица, содержащиеся в ЕГРЮЛ, подлежат обязательной государственной регистрации. Для этого заявителем представляются в налоговый орган по месту регистрации:

- соответствующее заявление;
- решение о внесении изменений в учредительные документы данного юридического лица;

---

* О порядке государственной регистрации юридических лиц при их создании, а также создаваемых путем реорганизации, см. соответственно главы IV и V Федерального закона от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ (по состоянию на 05.02.2007 г.).

** О порядке государственной регистрации индивидуальных предпринимателей, см. главу VIII того же закона.

- изменения, вносимые в учредительные документы юридического лица;

- документ об уплате государственной пошлины.

При реорганизации юридического лица в форме присоединения к нему другого юридического лица, в налоговый орган по месту регистрации юридического лица, к которому осуществляется присоединение, представляются:

- заявление о внесении записи о прекращении деятельности присоединенного юридического лица;

- решение о реорганизации юридического лица, договор о присоединении и передаточный акт.

Имеются свои особенности, изложенные в главе VII федерального закона 129-ФЗ, определяющие порядок государственной регистрации юридического лица в связи с его ликвидацией или его исключением из ЕГРЮЛ по решению регистрирующего органа.*

Если юридическое лицо в течение последних 12-ти месяцев, предшествующих моменту принятия регистрирующим органом соответствующего решения, не представляло документы отчетности, предусмотренные законодательством о налогах и сборах, и не осуществляло операций хотя бы по одному банковскому счету, такое юридическое лицо признается фактически прекратившим свою деятельность, и оно может быть исключено из ЕГРЮЛ.

Решение о предстоящем исключении должно быть опубликовано в органах печати в течение 3-х дней с момента принятия такого решения. Одновременно публикуются сведения о порядке и сроках направления заявлений недействующим юридическим лицам, кредиторами, иными лицами, чьи права и законные интересы затрагиваются в этой связи, с указанием адреса, по которому могут быть направлены заявления.

Такие заявления могут быть направлены в срок не позднее, чем три месяца со дня опубликования решения о предстоящем исключении. При наличии таких заявлений решение об исключении из ЕГРЮЛ недействующего юридического лица, не принимается, а вопрос о ликвидации такого юридического лица может быть разрешен в порядке, установленном гражданским законодательством.

---

* См.: Порядок организации работы налоговых органов по исключению юридического лица, прекратившего свою деятельность, из единого государственного реестра юридических лиц по решению регистрирующего органа, утвержденный приказом Федеральной налоговой службы от 16.11.2005 г. N САЭ-3-09/591@. Опубликован в Учет. Налоги. Право - Официальные документы, 06.12.2005 г. - № 45.

Государственная регистрация при ликвидации юридического лица осуществляется регистрирующим (налоговым) органом по месту нахождения юридического лица, подлежащего ликвидации.

Документы, предусмотренные статьей 21 Федерального закона № 129-ФЗ, передаются в налоговый орган по окончании процедуры ликвидации юридического лица. Ликвидация юридического лица тогда завершена, а юридическое лицо – тогда прекратило свою деятельность, когда в ЕРГЮЛ внесены записи, удостоверяющие данный факт.

О ликвидации юридического лица регистрирующий орган публикует информацию.

Споры, возникающие по поводу исключения недействующего юридического лица из ЕГРЮЛ, рассматриваются арбитражными судами.

Отказ в государственной регистрации возможен только в ситуациях, связанных:

- с непредставлением необходимых для этого документов;
- представлением документов в ненадлежащий орган;
- а также в случаях, предусмотренных пунктом 2 статьи 20 или пунктом 4 статьи 22.1 Федерального закона «Об отказе в государственной регистрации в связи с непредставлением необходимых документов» № 129-ФЗ.*

Решение об отказе в государственной регистрации принимается не позднее срока, установленного статьей 8 Федерального закона № 129-ФЗ для государственной регистрации. Решение направляется лицу (с уведомлением о вручении), указанному в заявлении о государственной регистрации.

Должностные лица регистрирующего органа за нарушение порядка регистрации несут юридическую ответственность.

Так, статьей 14.25 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц должностными лицами, осуществляющими их государственную регистрацию. Способы указанного правонарушения выражаются:

---

* См: письмо МНС РФ от 11.05..2004 г. N 09-0-10/1984 «Об обеспечении полноты сведений, содержащихся в государственных реестрах, в целях реализации концепции «одного окна». Текст официально опубликован не был. Письмо МНС РФ от 13.10.2004 г. N 09-0-10/4058 «О подаче документов при регистрации». Опубликовано в Еженедельном бюллетене законодательных и ведомственных актов, ноябрь 2004 № 47. Письмо ФНС России от 01.02..2005 г. N 14-1-04/253 «По вопросам государственной регистрации юридических лиц». Опубликован в Вестнике Московского бухгалтера от 28.02 – 06.03. 2005 г. № 8. Письмо ФНС России от 27.05.2005 г. N ЧД-6-09/440 «О реорганизации юридических лиц». Опубликовано в Нормативных актах для бухгалтера от 29.06.2005 г. - № 13.

- в несвоевременном или неточном внесении записей о юридическом лице в ЕРГЮЛ;

- в незаконном отказе в предоставлении или несвоевременном предоставлении сведений, содержащихся в ЕГРЮЛ.

Регистрирующий орган возмещает ущерб, причиненный отказом в государственной регистрации, уклонением от государственной регистрации или нарушением порядка государственной регистрации, допущенным по его вине.

В свою очередь и должностные лица юридического лица и индивидуальные предприниматели несут соответствующую юридическую ответственность за неправомерные действия, связанные с вопросами государственной регистрации.

Так, частями 3 и 4 статьи 14.25 КоАП РФ для них предусмотрена административная ответственность:

- за непредставление или несвоевременное предоставление или предоставление недостоверных сведений о юридическом лице в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц;

- за предоставление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, документов, содержащих заведомо ложные сведения, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния.

Регистрирующий (налоговый) орган правомочен обратиться в суд с требованием о ликвидации юридического лица, если им допущены при его создании грубые нарушения закона, иных правовых актов, тогда, когда они неустранимы. А также при неоднократных либо грубых нарушениях законов и иных нормативных правовых актов о государственной регистрации юридических лиц.

Регистрирующий (налоговый) орган вправе обратиться в суд с требованием о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя в принудительном порядке, если он неоднократно либо грубо нарушает закон или иные нормативные правовые акты, регулирующие отношения, возникающие по поводу государственной регистрации индивидуальных предпринимателей.

Налоговые органы публикуют сведения о государственной регистрации в журнале «Вестник государственной регистрации» и используют его при регистрации юридических лиц, руководствуясь при этом письмом ФНС России от 13.07.2005 г. № ЧД-6-09/570@ «О направлении методических рекомендаций».*

* Документ официально опубликован не был.

Государственная регистрация ККМ и контроль за ее применением.

Правовое регулирование деятельности по применению ККТ осуществляется Федеральным законом «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» от 22.05.2003 г. № 54-ФЗ[1] и другими актами. Кроме того, налоговыми органами принимаются как руководство к действию отдельные официальные письма Минфина России и ФНС Росси, если они не противоречат действующим нормативным правовым актам. Например, письмо Минфина России «О штрафах за нарушение законодательства о применении контрольно-кассовой техники»[**] от 05.09.2005 г. № 03-01-20/4-183 или письмо ФНС России «О применении ККТ»[***] от 26.01.2005 г. № 22-3-11/073@.

Под контрольно-кассовой техникой (ККТ), используемой при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт, понимаются контрольно-кассовые машины (ККМ), оснащенные фискальной памятью, электронно-вычислительные машины, в т.ч. персональные, программно-технические комплексы.

Осуществлять наличные денежные расчеты и (или) расчеты с использованием платежных карт на территории России разрешено только с применением тех моделей ККТ, которые включены налоговыми органами в Государственный реестр.

С момента же включения в Государственный реестр, ККТ в обязательном порядке применяется всеми организациями и индивидуальными предпринимателями. Государственный реестр официально публикуется в установленном порядке, а вносимые в него изменения и дополнения, также подлежат опубликованию (в течение 10-ти дней со дня их принятия).

В настоящее время в ФНС Росси разработан проект Административного регламента по регистрации ККТ. В нем закреплены процедуры, связанные с постановкой и снятием с учета ККМ. В частности, документы на регистрацию ККМ налогоплательщики могут направлять в налоговые органы заказным письмом с уведомлением о вручении, так приносить лично либо передавать через своего представителя.

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 2003. - № 21. - ст. 1957.

[**] Документ опубликован не был.

[***] Документ опубликован не был.

Применяемые ККМ должны быть исправны и опломбированы в установленном порядке, а также иметь фискальную память и эксплуатироваться в фискальном (контрольном) режиме, кроме того, иметь маркировку предприятия-изготовителя или одно из средств визуального контроля.

Неисправной, согласно предъявляемых нормативно-правовых требований, считается та ККМ, которая:

- не печатает, печатает неразборчиво или не полностью печатает на чеке необходимые реквизиты;
- не печатает, печатает неразборчиво или не полностью печатает контрольную ленту или другие документы, предусмотренные техническими требованиями к ККМ и их фискальной памяти;
- не выполняет или выполняет с ошибками операции, предусмотренные техническими требованиями к ККМ и их фискальной памяти;
- не позволяет получить данные, содержащиеся в фискальной памяти, необходимые для осуществления налоговыми органами контроля;
- применяет прикладные программы, не допущенные Комиссией* к использованию с конкретной моделью ККМ.

Подпункт 5.1.7 пункта 5.1 Положения о ФНС России уполномочил налоговые органы осуществлять контроль за полнотой учета выручки денежных средств в организациях и у индивидуальных предпринимателей.

Осуществление контрольных полномочий за применением ККМ налоговые органы реализует во взаимодействии с органами внутренних дел (в пределах их компетенции).

Продажа товаров, выполнение работ либо оказание услуг в организациях торговли либо в иных организациях, осуществляющих реализацию товаров, выполняющих работы либо оказывающих услуги, а равно индивидуальными предпринимателями без применения ККТ административно наказуема (ответственность предусмотрена статьей 14.5 КоАП РФ).

Субъектами административной ответственности здесь являются: граждане, зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей; должностные лица; юридические лица.

Действие перечисленных полномочий налоговых органов не распространяется на кредитные организации, это прерогатива ЦБ РФ. Но ЦБ РФ обязан направлять в ФНС России, сведения о ККТ, разрешенной

---

* Государственная межведомственная экспертная комиссия по контрольно-кассовой технике.

к применению кредитными организациями, а также об используемых в ней программных продуктах.

Регистрация договоров коммерческой концессии.

Подробно порядок регистрации договоров коммерческой концессии (субконцессии) урегулирован приказом Минфина России «О регистрации договоров коммерческой концессии (субконцессии) от 12.08.2005 г. № 105н.[1]

Понятие договора коммерческой концессии дано в статье 1027 ГК РФ, в соответствие с которой:

1 По договору коммерческой концессии одна сторона (правообладатель) обязуется предоставить другой стороне (пользователю) за вознаграждение на срок или без указания срока право использовать в предпринимательской деятельности пользователя комплекс исключительных прав, принадлежащих правообладателю, в том числе право на фирменное наименование и (или) коммерческое обозначение правообладателя, на охраняемую коммерческую информацию, а также на другие предусмотренные договором объекты исключительных прав – товарный знак, знак обслуживания и т.д.

2 Договор коммерческой концессии предусматривает использование комплекса исключительных прав, деловой репутации и коммерческого опыта правообладателя в определенном объеме (в частности, с установлением минимального и (или) максимального объема использования), с указанием или без указания территории использования применительно к определенной сфере предпринимательской деятельности (продаже товаров, полученных от правообладателя или произведенных пользователем, осуществлению иной торговой деятельности, выполнению работ, оказанию услуг).

3 Сторонами по договору коммерческой концессии могут быть коммерческие организации и граждане, зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей.

В соответствии со статьями 1028, 1036, 1037 ГК РФ регистрации подлежат: договор коммерческой концессии (субконцессии), его изменение, прекращение (далее – договор). Форма и регистрация договора коммерческой концессии описаны в статье 1028 ГК РФ.

Договор (изменение или прекращение договора) регистрируется территориальным органом ФНС России (регистрирующим органом), осуществившим регистрацию юридического лица или индивидуального

[1] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2005. - № 38.

предпринимателя, выступающего по договору в качестве правообладателя.

На регистрацию отводится срок не более пяти рабочих дней со дня представления документов в регистрирующий орган.

Регистрация ведется посредством внесения записи о договоре коммерческой концессии (субконцессии), (изменении либо прекращении договора) в журнал учета регистрации договоров коммерческой концессии (субконцессии).

Для каждого регистрируемого договора оформляется **отдельное дело регистрации договора.** В дело в порядке поступления вносятся все документы, представляемые при регистрации договора, изменении, договора и прекращении.

Документы для регистрации договора представляются в регистрирующий орган по соглашению одной из сторон по договору. Налоговый (регистрирующий) орган обеспечивает учет и хранение дел регистрации договоров.

Для регистрации договора в налоговый (регистрирующий) орган представляются:

- сопроводительное письмо, подписанное уполномоченным лицом;
- выписка из соответствующего государственного реестра, подтверждающего статус каждой из сторон договора в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя;
- три экземпляра договора, подписанные сторонами и надлежаще составленные;
- документ об уплате государственной пошлины.

Два экземпляра договора коммерческой концессии выдаются (направляются) уполномоченному лицу, а третий хранится в регистрирующем органе.

Для регистрации изменений договора регистрирующий орган требует предоставления ему на рассмотрение:

- сопроводительное письмо с подписью уполномоченного лица;
- три экземпляра изменений договора, скрепленные подписями сторон;
- два экземпляра договора с отметкой о регистрации;
- при изменении договора на основании судебного решения - копия соответствующего судебного акта;
- документ об уплате государственной пошлины.

Для регистрации прекращения договора регистрирующий орган требует предоставить ему на рассмотрение тот же блок документов, что и в предыдущей ситуации. С той лишь разницей, что представляемые документы должны подтверждать факт прекращения договора коммерческой концессии (субкоцессии).

Изменение договора коммерческой концессии, прекращение договора коммерческой концессии регулируются соответственно статьями 1036 и 1037 ГК РФ.

Обратим внимание и на то, что существует государственная дактилоскопическая регистрация должностных лиц налоговых органов.

Государственная дактилоскопическая регистрация – есть нормативно упорядоченная деятельность, осуществляемая уполномоченными на то органами исполнительной власти по получению, учету, хранению, классификации и выдаче дактилоскопической информации, установлению или подтверждению личности человека.

Дактилоскопическая информация содержит сведения об особенностях строения папиллярных узоров пальцев рук человека и о его личности. Систематизированная совокупность дактилоскопической информации, содержащаяся на материальных носителях, образует информационный массив.

Дактилоскопическая регистрация проводится, и дактилоскопическая информация используется в целях идентификации личности человека. В Российской Федерации осуществляются два вида дактилоскопической регистрации: добровольная и обязательная.

Согласно федеральному закону «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» [1] от 25.07.1998 г. № 128-ФЗ (по состоянию на 29.06.2004 г.), граждане Российской Федерации, проходящие службу в налоговых органах на государственных должностях, определенных Правительством РФ (объекты дактилоскопирования), подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации (дактилоскопированию). Об обязанности должностных лиц налоговых органов подвергнуться обязательной государственной дактилоскопической регистрации, указывается и в законе о налоговых органах Российской Федерации (см. статью 19).

Массив дактилоскопической информации личного состава самостоятельно формируется и ведется Федеральной налоговой службой и ее территориальными налоговыми органами. Дактилоскопический мас-

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 1998. - № 31. - ст. 3806.

сив формируется и ведется двумя способами: ручным (картотечным) и автоматизированным.[1]

Дактилоскопическая информация из информационного массива, создаваемого в процессе проведения государственной дактилоскопической регистрации, предоставляется по мотивированным запросам судов, органов прокуратуры, органов предварительного следствия, органов дознания, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, органам уголовно-исполнительной системы, органам, осуществляющим производство по делам об административных правонарушениях. При этом учитываются полномочия инициаторов запроса и ограничения в отношении обращения с информацией, отнесенной к категории ограниченного доступа. Запросы исполняются в срок не более пяти дней с момента их получения, срочные запросы – не позднее следующего рабочего дня.

Порядок направления материальных носителей в органы внутренних дел предусмотрен постановлением Правительства РФ от 25.12 1998 г. № 1543 «Об утверждении Положения о направлении материальных носителей, содержащих дактилоскопическую информацию, в органы внутренних дел».[2]

5.3 Лицензионно-разрешительное производство

Общие положения по вопросам организации лицензионно-разрешительного производства. – Виды деятельности, лицензируемой налоговыми органами. – Лицензионное производство в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. – Лицензионное производство по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции. – Лицензионное производство по организации и проведению азартных игр. – Разрешительное производство по регулированию лотерейной деятельности.

Лицензируемый вид деятельности - это такой вид деятельности, на осуществление которого на территории Российской Федерации требуется получение лицензии (специального разрешения). Получить лицензию (разрешение), означает получить право на ведение лицензион-

---

[1] Добровольная же государственная дактилоскопическая регистрация граждан России предусмотрена в целях идентификации личности. См.: приказ МВД России «О проведении добровольной государственной дактилоскопической регистрации» 11.02.1999 г. № 102. Опубликован в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 29.03.1999. - № 13.

[2] Собрание законодательства Российской Федерации, 1999. - № 1. - ст. 193.

ной деятельности и одновременно приобрести обязанность по соблюдению лицензионных требований и условий и подвергнуться лицензионному контролю.

К лицензируемым видам деятельности относятся те ее виды, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов России, регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием. При этом лицензиантом обязательно должны соблюдаться, содержащиеся в лицензии, лицензионные требования и условия применительно к конкретному виду деятельности.

На предоставление лицензий уполномочены ФОИВ и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (лицензирующие органы). В этой связи отметим, что Правительство РФ уполномочено:

- утверждать положения о лицензировании конкретных видов деятельности;

- определять федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие лицензирование конкретных видов деятельности;

- устанавливать виды деятельности, лицензирование которых осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Статья 6 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 08.08.2001 г. № 128-ФЗ (по состоянию на 05.02.2007 г.)[1] наделила лицензирующие органы достаточными полномочиями в этой сфере деятельности. Кроме предоставления лицензий они уполномочены переоформлять документы, подтверждающие наличие лицензий. Приостанавливать действия лицензий в случае административного приостановления деятельности лицензиатов за нарушение лицензионных требований и условий. Возобновлять действия лицензий. Прекращать действия лицензий с последующим внесением должностными лицами налоговых органов в ЕГРЮЛ или ЕГРИП записи о ликвидации юридического лица или о прекращении его деятельности в результате реорганизации, либо о прекращении деятельности индивидуальным предпринимателем, в случае, предусмотренном пунктом 3 статьи 13 выше названного Федерального закона.

Лицензирующие органы ведут реестры лицензий, предоставляют заинтересованным лицам сведения из реестров лицензий и иную ин-

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 2001. - № 33 (часть 1). - ст. 3430.

формацию о лицензировании. Контролируют соблюдение лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности лицензионных требований и условий. Обращаются в суд с заявлениями об аннулировании лицензий.*

Лицензирующие органы формируют государственные информационные ресурсы, где содержатся сведения из реестров лицензий, положения о лицензировании конкретных видов деятельности, в том числе технические регламенты и иные нормативные правовые акты, в которых установлены обязательные требования к лицензируемым видам деятельности.

Перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, установлен в статье 17 Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности.

Для получения лицензии соискатель лицензии направляет (представляет) в лицензирующий орган заявление о предоставлении лицензии, которое вместе с прилагаемыми к нему документами, принимаются лицензирующим органом по описи. После чего проводится проверка полноты и достоверности сведений о соискателе лицензии, содержащихся в представленных заявлении и документах, в том числе проверяется и возможность выполнения соискателем лицензионных требований и условий.

Решение о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии принимается лицензирующим органом в форме соответствующего акта, как правило, в срок до 45 дней, с момента поступления заявления и необходимых документов. В этот срок, лицензирующий орган письменно уведомляет соискателя лицензии путем направления (вручения) ему принятого решения.

Сама лицензия выдается в течение трех дней после представления в лицензирующий орган документа об уплате государственной пошлины за предоставление лицензии.

Лицензирующий орган может отказать в предоставлении лицензий лишь в двух случаях. Во-первых, в документах, представленных соискателем лицензии, имеется недостоверная или искаженная информации. Во-вторых, соискатель лицензии не соответствует, принадлежа-

---

* Отступление от нравственных принципов налогового администрирования в этой сфере приобретает устрашающие масштабы. Сошлемся, например, на исследования, проведенные в 2005 году Фондом ИНДЕМ, они показали: 35,3 млрд. – общий ежегодный размер взяток государственных и муниципальных служащих. Исследователи приходят к выводу, что по размерам взяток «лидируют контроль и надзор, фискальная и налоговая сферы, лицензирование и таможня». См.: Купи – продай // Аргументы и факты, 2005. - № 21. – С. 6.

щим ему или используемым им объектам, лицензионным требованиям и условиям.

Лицензирующий орган проводит **лицензионный контроль** для проверки полноты и достоверности сведений о соискателе лицензии и для выяснения возможности выполнения им лицензионных требований и условий при осуществлении лицензируемого вида деятельности. Подобная проверка проводится путем сопоставления представленных сведений со сведениями из ЕГРЮЛ или ЕГРИП.

Приостановление действия лицензии лицензирующий орган осуществляет тогда, когда лицензиат привлекается к административной ответственности за нарушение лицензионных требований. Если судья выносит решение об административном приостановлении деятельности лицензиата за нарушение лицензионных требований и условий, в этом случае лицензирующий орган в течение суток со дня вступления такого решения в законную силу приостанавливает действие лицензии на срок административного приостановления деятельности лицензиата.

Лицензирующий орган возобновляет действие лицензии по истечения срока административного приостановления деятельности лицензиата, или сразу же после досрочного прекращения исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности лицензиата ввиду устранения им нарушений лицензионных требований и условий, повлекшее за собой административное приостановление деятельности лицензиата. Причем, и, это важно, срок действия лицензии на период приостановления ее действия не продлевается.

Если же лицензиат не устранил в установленный судьей срок, нарушения, повлекшие за собой административное приостановление деятельности лицензиата, то у лицензирующего органа появляется обязанность - обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии. На основании рассмотрения заявления суд может принять решение об аннулировании лицензии.

По общему правилу действие лицензии прекращается с момента внесения в ЕГРЮЛ или ЕГРИП записи о ликвидации юридического лица или прекращении его деятельности в результате реорганизации (кроме реорганизации в форме преобразования или слияния). Либо с момента прекращения деятельности индивидуальным предпринимателем. Либо с момента окончания срока действия лицензии или принятия лицензирующим органом решения о досрочном прекращении действия лицензии согласно представленному в лицензирующий орган письменному заявлению лицензиата о прекращении им осуществления лицен-

зируемого вида деятельности. Либо с момента вступления в законную силу решения суда об аннулировании лицензии.

Лицензирующие органы, в порядке, предусмотренном статьей 14 Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности, ведут реестры лицензий на виды деятельности, лицензирование которых они осуществляют. Содержащаяся в реестре лицензий информация, открыта для ознакомления с ней физических и юридических лиц.

В Положение о Федеральной налоговой службе сказано, что лицензирование налоговые органы осуществляют в соответствии с отечественным законодательством. Базовым законом здесь, как известно, является Федеральный закон о лицензировании отдельных видов деятельности.

К числу видов деятельности, лицензируемой Федеральной налоговой службой, подпункт 5.3.4 выше названного Положения, относит лицензирование деятельности:

- в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

- а также лицензирование других видов деятельности, отнесенных, к компетенции налоговых органов.

Кроме того, налоговые органы выдает в установленном порядке разрешения на проведение всероссийских лотерей разрешения (подпункт 5.2.9 пункта 5.2 Положения).

Но данный перечень лицензируемой налоговыми органами деятельности, был бы неполным, не обратись мы к тексту постановления Правительства РФ «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности»[1] от 26.01.2006 г. № 45 (по состоянию на 05.05.2007 г). В соответствие с указанным постановлением на Федеральную налоговую службу возложено выполнение функций по лицензированию деятельности:

- по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговли указанной продукцией;

- по организации и проведению азартных игр и (или) пари, в том числе с использованием игровых столов и иного игрового оборудования, в помещениях казино (деятельность казино);

- по организации и проведению азартных игр и (или) пари, в том числе с использованием игрового оборудования (кроме игровых столов).

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 2006. - № 6. - ст. 700.

Постановлением Правительства РФ[1] от 17.07.2007 г. № 451 определено право налоговых органов на выдачу юридическим лицам лицензий на деятельность по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах.

Лицензионное производство в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Основной правовой базой регулирования отношений в указанной сфере деятельности является Федеральный закон от 22.11.1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (по состоянию на 19.07.2007г.).[2] Указанный закон устанавливает правовые основы производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции в Российской Федерации.

Приказом Федеральной налоговой службы от 20.03.2006 г. № САЭ-3-07/159@ установлен «Регламент организации работы ФНС России по осуществлению лицензирования деятельности в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции».[3]

Производство и оборот алкогольной и спиртосодержащей продукции осуществляются юридическими лицами (организациями) только при наличии у них соответствующих лицензий. Лицензирование в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, организация и проведение государственного контроля в этой области, возложено, на налоговые органы.

Есть исключение из общего правила. Лицензированию не подлежат закупки этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (в целях использования их в качестве сырья или вспомогательного материала при производстве алкогольной, спиртосодержащей и иной продукции либо в технических или иных не связанных с производством указанной продукции целях) и розничная продажа спиртосодержащей продукции.

Федеральная налоговая служба принимает решения о выдаче, отказе в выдаче, продлении, переоформлении, приостановлении, возобновлении, отказе в возобновлении, прекращении действия лицензий, о даче временного разрешения на право хранения и реализации остатков

---

[1] «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах». Опубликовано в Российской газете, 2007. - № 157. – С. 9.

[2] Собрание законодательства Российской Федерации, 1995. - № 48. - ст. 4533.

[3] Нормативные акты для бухгалтеров. - 18.04.2006. - № 8.

этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, направлении исковых заявлений в суд об аннулировании лицензий на осуществление таких видов деятельности как:

- производство, хранение и поставки произведенного этилового спирта, в том числе денатурата;
- производство, хранение и поставки произведенного питьевого этилового спирта;
- производство, хранение и поставки произведенных спиртных напитков (в том числе водки);
- производство, хранение и поставки произведенных вин (в том числе натуральных вин);
- производство, хранение и поставки произведенной спиртосодержащей пищевой продукции;
- хранение этилового спирта;
- производство, хранение и поставки спиртосодержащей непищевой продукции.

Полномочия Управлений ФНС России по субъектам Российской Федерации распространяются только на такие виды деятельности лицензиата, как:

- закупка, хранение и поставки алкогольной продукции;
- закупка, хранение и поставки спиртосодержащей пищевой продукции;
- закупка, хранение и поставки спиртосодержащей непищевой продукции;
- хранение алкогольной продукции;
- хранение спиртосодержащей пищевой продукции.

Документы для получения лицензии на осуществление деятельности по *производству и обороту* этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, организация представляет в Службу, а *по обороту* алкогольной и спиртосодержащей продукции - в Управление по месту регистрации организации. Полный перечень документов указан в пункте 1 статьи 19 Федерального закона № 171-ФЗ и в разделе 2 приказа ФНС России от 20.03.2006 г.

Поступившее заявление (вместе с необходимыми документами) регистрируется в лицензируемом органе и передается структурному подразделению лицензирующего органа, осуществляющему его экспертизу. В случае выявления несоответствия представленных документов установленным требованиям, лицензирующий орган письменно сооб-

щает организации о причине невозможности рассмотрения вопроса о выдаче лицензии.

Если же заявление и прилагаемые к нему документы соответствуют установленным требованиям, они рассматриваются в срок до 30 дней со дня получения их лицензирующим органом. При необходимости проведения дополнительной экспертизы названный срок может быть продлен, но не более чем на 30 дней.

Лицензирование по производству и обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции осуществляется по каждому поставляемому или поступающему в розничную продажу виду произведенной продукции.

Лицензии на производство и оборот произведенных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции выдаются только организациям, имеющим оборудование, отвечающее установленным требованиям.

Для получения лицензии на осуществление одного из указанных видов деятельности, организация представляет в лицензирующий орган необходимые документы в полном объеме согласно перечню.

Рассмотрение лицензирующим органом заявления организации и представленных с ним документов состоит из нескольких взаимоувязанных этапов, включающих в себя:

- экспертизу документов на предмет их соответствия нормативным правовым актам;
- обследование производственных и складских помещений организации, предназначенных для ведения заявленного лицензируемого вида деятельности, на соответствие законодательно установленным условиям;
- экспертизу акта обследования организации;
- принятие решения о выдаче лицензии либо об отказе в выдаче лицензии.

Экспертизу документов и акта обследования организации проводят соответствующие подразделения Службы или Управления.

Лицензия выдается непосредственно руководителю организации или доверенному лицу организации. Факт выдачи лицензии регистрируется в журнале регистрации выдачи лицензий. Лицензирующий (налоговый) орган ведет государственный реестр выданных лицензий, лицензий, действие которых приостановлено, и аннулированных лицензий.

Информация по выданным лицензиям направляется из Управления в ФНС России для включения в Реестр. Управление направляет сведения о выданных лицензиях и в налоговый орган по месту регистрации организации для внесения в ЕГРЮЛ.

Решение о выдаче (отказе в выдаче) лицензии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции принимается в срок до 30 дней с момента получения заявления и всех необходимых документов. Если требуется проведение дополнительной экспертизы, то срок принятия решения может быть продлен, но не более чем на 30 дней. Мотивированное решение о выдаче лицензии (отказе в выдаче) направляется соискателю лицензии в срок до трех дней после принятия соответствующего решения.

Перечень причин, в силу которых возможен отказ в выдаче лицензии, приведен в пункте 9 статьи 19 Федерального закона № 171-ФЗ.

До принятия решения о выдаче лицензии лицензирующий орган вправе провести обследование организации на предмет соответствия законодательно установленным лицензионным требованиям.

По общему правилу лицензия выдается на срок, указанный организацией лицензиатом, но не более чем на пять лет. Ее срок действия продлевается по просьбе организации на основании представляемых ею в лицензирующий орган письменного заявления, справки об отсутствии задолженности по уплате налогов и сборов и копии документа об уплате сбора.

Лицензирующий орган указывает в лицензии наименование и организационно-правовую форму организации, место ее нахождения, места нахождения обособленных подразделений, осуществляющих лицензируемые виды деятельности, лицензируемый вид деятельности, вид продукции, срок действия лицензии, ее номер и дата ее выдачи.

Действие выданной организации лицензии распространяется на деятельность ее обособленных подразделений лишь при условии указания в лицензии мест их нахождения.

При реорганизации юридического лица переоформление лицензии производится в порядке, что установлен для ее получения, по заявлению организации или же ее правопреемника.

При изменении наименования организации (без ее реорганизации), изменения места ее нахождения или указанных в лицензии мест нахождения ее обособленных подразделений, переоформление лицензии производится на основании заявления организации с документальным подтверждением указанных изменений или утраты лицензии.

Во всех этих случаях переоформление лицензии производится путем выдачи новой лицензии с сохранением указанного в лицензии срока ее действия. В необходимых случаях лицензирующий орган может провести обследование организации в порядке, установленном для получения лицензии. По результатам переоформления лицензии лицензирующий орган вносит в Реестр необходимые сведения.

Действие лицензии лицензирующий орган может прекратить по заявлению организации или по истечении срока действия лицензии. Сведения о прекращении срока действия лицензии вносятся лицензирующим органом в Реестр. А в случаях, предусмотренных статьей 20 Федерального закона № 171-ФЗ, решением лицензирующего органа действие лицензии может быть приостановлено, возобновлено, прекращено.*

Лицензия на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции может быть аннулирована решением суда согласно заявлению лицензирующего органа, по основаниям указанным в пункте 3 статьи 20 этого же закона.

Решение лицензирующего органа может быть обжаловано заявителем в административном порядке (обращение в лицензирующий орган) и (или) в судебном порядке (обращение в суд).

В соответствии с Положением о Федеральной налоговой службе налоговые органы осуществляют *лицензионный контроль и надзор* за представлением деклараций об объемах производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, спиртосодержащей непищевой продукции с содержанием этилового спирта более 40 процентов объема готовой продукции и об объемах использования этилового спирта для производства алкогольной и спиртосодержащей продукции (пункт 5.1 подпункт 5.1.2).

Кроме того, налоговые органы осуществляют:

- установку и пломбирование контрольных спиртоизмеряющих приборов на предприятиях и в организациях по производству этилового спирта из сырья всех видов (пункт 5.3 подпункт 5.3.2.);

- государственный контроль за процессом денатурации (введения денатурированных веществ) этилового спирта и спиртосодержащей непищевой продукции и содержание в них денатурированных веществ (пункт 5.3 подпункт 5.3.3.);

---

* В связи с этим см.: Письмо МНС РФ от 30.04.2004 г. № 14-2-03/2023 (по состоянию на 17.05.2004 г.) «О практике рассмотрения судами дел в области производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции» (извлечение). Первоначальный текст документа опубликован не был.

- выдачу федеральных специальных марок для маркировки алкогольной продукции и специальных марок для маркировки табака и табачных изделий, производимых на территории Российской Федерации (пункт 5.3 подпункт 5.3.5.).

Налоговые органы ведут в установленном порядке единую государственную автоматизированную систему учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (пункт 5.5 подпункт 5.5.10).

Лицензионное производство по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции.

Защищенная полиграфическая продукция - это полиграфическая продукция, включая бланки ценных бумаг, содержащая не менее двух защитных элементов, изготовленная с применением предусмотренных способов ее защиты, предотвращающих полную или частичную подделку этой продукции.

В основу осуществления данного вида производства положено «Положение о лицензировании деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговли указанной продукцией»[1], утвержденное постановлением Правительства РФ от 16.01.2007 г. № 15.

Рассмотрение представленных соискателями лицензии документов и материалов осуществляется лицензирующим органом с привлечением экспертной комиссии.

Лицензионные требования и условия, предъявляемые для получения лицензии на осуществление указанной в заявлении лицензионной деятельности, следующие:

1) наличие у соискателя лицензии:

а) условий для выполнения утвержденных Минфином России требований по режиму охраны производственных помещений (территорий), а также их соблюдение им;

б) условий для выполнения утвержденных Минфином России технических требований и условий изготовления полиграфической продукции, а также их соблюдение им;

в) штатных специалистов со стажем работы по специальности не менее пяти лет;

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 2007. - № 14. - ст. 520.

г) принадлежащих ему на праве собственности (на ином законном основании) помещений, технологического оборудования, необходимой технической и технологической документации;

д) авторских прав на программы для ЭВМ и базы данных, применяемых для изготовления защитной от подделок продукции, либо о передаче исключительных (имущественных) прав на подобные программы;

е) документов в части подтверждения полномочий заказчика на приобретение защищенной полиграфической продукции соответствующего вида и количества;

2) обеспечение соискателем лицензии расположения оборудования, обеспечивающего законченный цикл производства, в помещении, территориально обособленном от помещений, в которых изготавливается другая полиграфическая продукция.

Лицензионное производство по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции осуществляется по общим правилам, установленным Федеральным законом о лицензировании отдельных видов деятельности.

Лицензионный контроль за соблюдением лицензионных требований и условий, предъявляемых лицензиату, ведется в соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»[1] от 08.08.2001 г. № 134-ФЗ (по состоянию на 31.12.2005 г.).[*]

В соответствии с названным законом, *мероприятия по контролю* должны проводиться на основании распоряжений (приказов) руководителя (заместителя руководителя) налогового органа в качестве органа государственного контроля (надзора) за изготовлением защищенной от подделок полиграфической продукции. Продолжительность исполнения контрольно-надзорного мероприятия не может превышать один месяц. Исключение составляют ситуации, связанные с необходимостью проведения специальных исследований (испытаний), экспертиз, требующих значительного объема мероприятий по контролю. В этих случаях по мотивированному предложению должностного лица, осуществляющего контрольное мероприятие, руководителем (заместителем ру-

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 2001. - № 33 (часть 1). - ст. 3436.

[*] Положения данного закона не распространяются на отношения, возникающие при осуществлении налоговыми органами контроля за соблюдением налогоплательщиками законодательства о применении контрольно-кассовой техники при осуществлении денежных расчетов с населением, а также контроля за соблюдением законодательства в области производства и оборота спирта, алкогольной и спиртсодержащей продукции, связанного с лицензионным контролем. А также не применяются к отношениям, связанным с проведением налогового контроля, валютного контроля и таможенного контроля.

ководителя) налогового органа срок проведения мероприятия по контролю может быть продлен на один месяц.

Мероприятия по контролю за проверкой выполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, обязательных для них требований, могут быть плановые и внеплановые.

Каждый орган государственного контроля (надзора) может подвергнуть плановой проверке одно юридическое лицо или одного индивидуального предпринимателя не более одного раза в два года. А субъекты малого предпринимательства каждым органом государственного контроля (надзора) проверяются (в порядке планового мероприятия) не реже чем через три года со времени его государственной регистрации.

Предметом внеплановой проверки является контроль исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений. Внеплановая проверка может проводиться и в иных случаях, названных в пункте 5 Федерального закона № 134-ФЗ.

Результаты мероприятия по контролю закрепляются актом установленной формы с необходимыми приложениями к нему, составленным должностным лицом органа, осуществляющего проверку. При выявлении административного правонарушения, составляется протокол об административном правонарушении и дается предписание об устранении выявленных нарушений.

Лицензионное производство по организации и проведению азартных игр:

1) лицензионное производство по организации и проведению азартных игр и (или) пари, в том числе с использованием игровых столов и иного игрового оборудования, в помещениях казино (деятельности казино;

2) лицензионное производство по организации и проведению азартных игр и (или) пари, в том числе с использованием игрового оборудовании (кроме игровых столов);

3) лицензионное производство по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах.

Правовое регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр на территории Российской Федерации, осуществляется Гражданским кодексом, Федеральным законом «О государственном регулировании деятельности по регулированию и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные ак-

ты Российской Федерации» от 29.12.2006 г. № 244-ФЗ,[1] другими федеральными законами. А также ранее упомянутым в параграфе 5.3, постановлением Правительства РФ от 17.07.2007 г.

Азартная игра трактуется как основанное на риске соглашение о выигрыше, заключенное двумя или более участниками такого соглашения между собой, либо с организатором азартной игры по тем правилам, что установлены организатором азартной игры.

Пари – азартная игра, при которой исход основанного на риске соглашения о выигрыше, заключаемого двумя или более участниками пари между собой или с организатором указанного вида азартной игры, зависит от события, относительно которого неизвестно, наступит оно либо не наступит.

Формулировка приведенных выше и иных основных понятий, используемых в Федеральном законе № 244-ФЗ, содержится в его статье 4.

Налоговые органы, будучи наделены полномочиями по выдаче соответствующих лицензий игорным заведениям, осуществляют *лицензионный контроль* за выполнением организаторами азартных игр тех требований, которым они должны соответствовать согласно правоположений части от 2 статьи 16 названного выше закона.

В соответствии с пунктом 1 приказа Минфина России «О порядке постановки на учет налогоплательщиков налога на игорный бизнес» от 08.04.2005 г. № 55н,[2] налогоплательщик, не состоящий на учете в налоговых органах на территории того субъекта Российской Федерации, где устанавливается (устанавливаются) объект (объекты) налогообложения, указанный (указанные) в пункте 1 статьи 366 НК РФ, обязаны встать на учет в налоговых органах по месту установки такого объекта (таких объектов) налогообложения.

А пункт 4 этого же приказа обязывает налоговый орган по месту установки объекта (объектов) налогообложения налогом на игорный бизнес уведомить об этом налоговый орган по месту нахождения организации или месту жительства индивидуального предпринимателя (в течение одного рабочего дня с момента постановки на учет организации или индивидуального предпринимателя).

В соответствии с пунктом 1 статьи 366 НК РФ объектами налогообложения регионального налога на игорный бизнес являются: игровой

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 2007. - № 1 (часть I) , ст. 7. (в полном объеме закон вступит в силу с 30 июня 2009 г.).

[2] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2005. - № 20.

стол, игровой автомат, касса тотализатора, касса букмекерской конторы.

Отчет органов управления игорной зоны, порядок предоставления и содержания отчетности урегулированы приложениями №№ 1 и 2 к приказу Минфина России «О порядке предоставления и содержания отчетности органами управления игорных зон от 25.05.2007 г. № 45н.[1]

Отчет органов управления игорной зоны предоставляется ежемесячно в Минфин России и ФНС России на бумажном и электронном носителях.

Лицензионный контроль за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий лицензируемой деятельности при осуществлении организации и проведении азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах, проводится в порядке, предусмотренном ранее упомянутыми Федеральным законом о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), а также постановлением Правительства РФ от 17.07.2007 г. № 451.

Разрешительное производство по регулированию лотерейной деятельности.

Полномочия налоговых органов в этой сфере деятельности нормативно закреплены:

- Федеральным законом «О лотереях» от 11.11.2003 г. № 138-ФЗ (по состоянию на 02.02.2006 г.);[2]

- постановлением Правительства РФ «О мерах по реализации Федерального закона «О лотереях» от 05.07.2004 г. № 338;[3]

- приказом Минфина России от 16.09.2004 г. № 83н «Об утверждении Правил осуществления контроля за проведением государственных лотерей и негосударственных лотерей, проводимых от имени муниципального образования, а также форм и сроков предоставления отчетности о проведении государственной лотереи и негосударственной лотереи, проводимой от имени муниципального образования».[4]

Лотерея - это игра, проводимая в соответствии с договором, одна из сторон в ней (организатор лотереи) проводит розыгрыш призового фонда лотереи, а другая сторона (участник лотереи) получает право на выигрыш, при условии, если она будет признана выигравшей в соответствии с условиями лотереи.

---

[1] Российская газета, 2007. - № 139. – С. 11.

[2] Собрание законодательства Российской Федерации, 2003. - № 46 (часть 1). - ст. 4434.

[3] Собрание законодательства Российской Федерации, 2004. - № 28. - ст. 2907.

[4] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2004. - №40.

Заключение договора между организатором лотереи и участником лотереи заключается на добровольной основе. Факт заключения договора оформляется выдачей лотерейного билета, квитанции, другого документа или иным предусмотренным условиями лицензии способом.

ФНС России являясь органом исполнительной власти и публичным субъектом разрешительной системы, в соответствии с Положением о Федеральной налоговой службе и постановлением Правительства РФ о мерах по реализации Федерального закона «О лотереях», выполняет функции:

- *по выдаче разрешения* на проведение всероссийских лотерей;
- по контролю и надзору за проведением лотерей, в том числе за целевым использованием выручки от проведения лотерей;
- по рассмотрению уведомлений о проведении стимулирующих лотерей;
- по ведению единого государственного реестра лотерей и государственного реестра всероссийских лотерей.

Всероссийской государственной лотереей признается такая лотерея, которая проводится на всей территории Российской Федерации. Всероссийская государственная лотерея проводится по решению Правительства РФ.

Организатор лотереи – федеральный орган исполнительной власти проводит открытый конкурс на подготовку условий и технико-экономического обоснования всероссийской государственной лотереи. Оператор всероссийской государственной лотереи определяется в результате открытого конкурса.

Организатор и (или) оператор) лотереи обязан(ы) представить в Федеральную налоговую службу сведения о проведении лотереи, согласно перечню, установленному постановлением Правительства РФ о мерах по реализации Федерального закона о лотереях. Условия лотереи названы в статье 8, требования, предъявляемые к лотерейным билетам – в статье 12 Федерального закона о лотереях.

Налоговые органы участвуют в мероприятиях по осуществлению контроля за проведением государственных лотерей и негосударственных лотерей. Проверка соответствия лотерей их условиям и законодательству осуществляется по представленным отчетам организаторов (операторов) лотереи, проводимой от имени муниципального образования.

Плановые проверки соответствия государственных и негосударственных лотерей условиям и российскому законодательству проводятся

не реже одного раза в год. Проведение внеплановой проверки возможно в следующих ситуациях:

- требуется проверить достоверность представленных сведений;

- необходимо получить информацию от органов государственной власти (органов местного самоуправления) о нарушении организатором (оператором) лотереи (государственной, негосударственной), проводимой от имени муниципального образования, условий лотереи и законодательства;

- поступили обращения участников лотереи, содержащие жалобы на нарушения их прав и законных интересов.

Налоговый (разрешительный) орган в ходе проверочной деятельности наделен правом беспрепятственного доступа к необходимой (для проверки) документации, вправе получать документы, сведения и объяснения, а также направлять своих представителей в состав тиражной комиссии.

По результатам проверки составляется соответствующий акт и, о выявленных нарушениях Федеральная налоговая служба сообщает Федеральному министерству, в чьем ведении находится Федеральное агентство – организатор всероссийской государственной лотереи. В указанном сообщении Федеральной налоговой службы содержатся предложения об устранении выявленных нарушений, и устанавливается срок их устранения.

Если нарушения не устраняются, Федеральная налоговая служба обращается в Министерство финансов РФ с проектом письма, адресованного к тому же Федеральному министерству, с предложением о расторжении соглашения между организатором всероссийской лотереи и оператором лотереи.

В случаях неоднократного или грубого невыполнения организатором лотереи предписания, а также при выявлении нарушений:

а) нецелевого использования средств, полученных от проведения лотереи;

б) требований Федерального закона о лотереях и условий лотереи;

в) невыполнения обязательных нормативов лотереи, установленных статьей 10 Федерального закона о лотереях.

Федеральная налоговая служба вправе обратиться в суд с заявлением *об отзыве* выданного организатору лотереи *разрешения* на проведение лотереи. Одновременно с этим Федеральная налоговая служба выносит решение *о приостановлении действия разрешения* на проведение лотереи до вступления в законную силу решения суда.

Функции Минфина России в сфере регулирования лотерейной деятельности названы в постановлении Правительства о мерах по реализации Федерального закона о лотереях. В соответствии с указанным постановлением, Минфин России, являясь федеральным уполномоченным органом исполнительной власти, выполняет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию лотерейной деятельности, в т.ч. методологическое обеспечение федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

За нарушение законодательства о лотереях статьей 14.27 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность для граждан, должностных лиц и организаций.

Часть 1 указанной статьи предусматривает ответственность за проведение лотереи без полученного в установленном порядке разрешения или без направления в установленном порядке уведомления; часть 2 – несвоевременное перечисление целевых отчислений от лотерии, а также их направление на иные цели, чем те, которые предусмотрены законодательством о лотереях; часть 3 – отказ в выплате, передаче или предоставлении выигрыша, а также нарушение правил и (или) сроков выплаты, передачи или предоставления выигрыша, предусмотренного условиями лотереи.

5.4 Производство по принятию правовых актов управления

Функции федеральных органов исполнительной власти по принятию нормативных правовых актов. – Виды нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти. - Подготовка нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти. – Государственная регистрация нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти. – Компетенция федерального министерства по нормативно-правовому регулированию. – Компетенция Федеральной налоговой службы по нормативно-правовому регулированию.

В систему федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), напомним, входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Функции по принятию нормативных актов, у одних из них (федеральные министерства) наиболее развиты, у других (федеральные службы, федеральные агентства) – менее.

Под **функциями по принятию нормативных правовых актов** понимается издание на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения подзаконного характера, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Вопросы подготовки и государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти урегулированы постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (по состоянию на 30.09.2002 г.).[1]

Разъяснение Правил, установленных указанным документом, содержится в приказе Минюста России «Об утверждении разъяснений о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» от 14.07.1999 г. № 217.[2]

В соответствии с указанным постановлением Правительства РФ издан приказ Минюста России «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» от 04.05.2007 г. № 88.[3]

В пункте 2 Разъяснения приводятся определения нормативного правового акта и правовой нормы. «Нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение».

Оформление документов, принятых на заседании Правительства РФ; порядок подготовки и рассмотрения актов в Правительстве РФ; а равно организация его законотворческой деятельности урегулированы постановлением Правительства РФ «О регламенте Правительства Рос-

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 1997. - № 33. - ст. 3895.

[2] Бюллетень нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, 1999. - № 31.

[3] Российская газета, 2007. - № 108. – С. 16.

сийской Федерации и положении об аппарате Правительства Российской Федерации» от 01.06.2004 г. № 260 (по состоянию на 31.07.2007 г.).[1]

Подготовка нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Нормативные правовые акты ФОИВ издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе самих ФОИВ в пределах их компетенции, в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Не допускается издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм. Структурные подразделения и территориальные органы ФОИВ не правомочны издавать нормативные правовые акты.

Нормативный правовой акт может быть подготовлен и издан совместно с другими ФОИВ (в составе рабочих групп) или одним из них по согласованию с другими.

Подготовка проекта нормативного правового акта поручается одному или нескольким структурным подразделениям ФОИВ с учетом их функций и компетенции, с участием юридической службы ФОИВ.

Срок подготовки проекта и издания нормативного правового акта, как правило, не должен превышать одного месяца, если не установлен иной срок.

Одновременно с разработкой проекта нормативного правового акта готовятся предложения об изменении и дополнении или признании утратившими силу тех или иных ранее изданных актов или их частей.

Нормативные правовые акты, изданные совместно либо по согласованию с другими ФОИВ, изменяются, дополняются либо признаются утратившими силу по согласованию с этими ФОИВ.

Положения, касающиеся изменения, дополнения или признания утратившими силу ранее изданных актов или их частей вносятся в текст нормативного правового акта.

Нормативные правовые акты утверждаются руководителем ФОИВ или лицом, исполняющим обязанности руководителя ФОИВ. Некоторые нормативные правовые акты могут утверждаться первыми заместителями (заместителями) руководителя ФОИВ, на которых возложено руководство отраслевыми службами (блоками) этих органов.

ФОИВ по поручению Правительства РФ готовит и представляет проект решения о внесении соответствующих изменений (дополнений)

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 2004. - № 23. - ст. 2313.

в положение о ФОИВ. Утвержденный нормативный правовой акт должен соответствовать общепринятой форме и структуре, предъявляемой к нему, иметь соответствующий номер (номера) и дату.

Государственная регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственной регистрации подвергаются нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, а также акты межведомственного характера, независимо от срока их действия, включая акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, либо конфиденциальные сведения.

Не направляются на государственную регистрацию индивидуальные правовые акты; персонального характера (о назначении или освобождении от должности и т.п.); действие которых рассчитано на однократное применение; срок действия которых истек; оперативно-распорядительного характера (разовые поручения).

Государственную регистрацию нормативных правовых актов осуществляет Минюст России, в эти целях министерство ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Алгоритм государственной регистрации нормативного правового акта процедурно состоит:

- из юридической экспертизы соответствия рассматриваемого акта законодательству Российской Федерации;
- из принятия решения о необходимости государственной регистрации рассматриваемого акта;
- из присвоения регистрационного номера;
- из внесения в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

В системе ФОИВ на государственную регистрацию нормативные правовые акты направляют федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства.

Нормативные правовые акты представляются в Минюст России для государственной регистрации не позднее 10 дней со дня их утверждения. Представление на государственную регистрацию нормативного правового акта, изданного совместно с другими ФОИВ, поручается органу, указанному первым в числе органов утвердивших акт.

К нормативному правовому акту обязательно прилагается справка, в которой должны быть изложены: основания издания нормативного

правового акта; сведения о действующих нормативных правовых актах по данному вопросу, информацию о сроках их приведения в соответствие с принятым актом; сведения о согласовании акта с заинтересованными ФОИВ и другими государственными органами (если такое согласование обязательно).

Минюст России осуществляет государственную регистрацию нормативных правовых актов в срок до 15 дней со дня получения акта. Минюст России в случае необходимости может продлить срок регистрации, но не более чем на 10 дней, а в исключительных случаях - до одного месяца.

В регистрации нормативного правового акта может быть отказано, тогда, когда в ходе юридической экспертизы будет выяснено несоответствие представленного акта законодательству Российской Федерации. Такие акты возвращаются Минюстом России органу, их издавшему с пояснением причин отказа.

Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций либо имеющие межведомственный характер, официально публикуются в установленном порядке, за исключением актов или отдельных их положений, содержащих сведения о государственной тайне, или конфиденциальные сведения.

Копии актов, подлежащих официальному опубликованию, в течение дня после государственной регистрации направляются Минюстом России в «Российскую газету», в «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», в научно - технический центр правовой информации «Система» и в Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Акт, признанный Минюстом России не нуждающимся в государственной регистрации, публикуется в порядке, определяемом ФОИВ, утвердившим этот акт. Равно как и порядок вступления данного акта в силу также определяется ФОИВ, издавшим этот акт.

Изменения и дополнения, что вносятся в нормативные правовые акты, прошедшие государственную регистрацию, необходимо регистрировать в порядке, установленном Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1009.

Нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, направляются федеральным органом исполнительной власти для исполнения, когда они зарегистрированы и официально опублико-

ваны. При нарушении названного требования нормативные правовые акты, применяться не могут, как не вступившие в силу.

Федеральное министерство (Минфин России) на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности. За исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с названными нормативными правовыми актами различной юридической силы, осуществляется федеральной службой, федеральным агентством.

Федеральное министерство вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенной ему сфере деятельности и к сферам деятельности федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в его ведении**,** если принятие таких актов относится в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами к компетенции Правительства РФ.

Что касается *федеральной налоговой службы* и федеральной таможенной службы, то в части 2 статьи 4 НК РФ прямо указано: «Федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные осуществлять функции по контролю и надзору в области налогов и сборов и в области таможенного дела, и их территориальные органы не имеют права издавать нормативные правовые акты по вопросам налогов и сборов».

Все Федеральные службы России, в т. ч. Федеральная налоговая служба, в пределах своей компетенции *издают индивидуальные правовые акты* на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы (применительно к ФНС России, - это федеральное министерство финансов).

Федеральная служба **не вправе** осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, **кроме случаев,** устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Принятые правовые акты управления будут тогда «работать», когда в системе отечественных налоговых органов будут не формально

налажены учет и отчетность (§ 5.5 пособия) и внутренний контроль в налоговых органах (§ 5.6 пособия).

5.5 Учетно-отчетное производство в системе налоговых органов

Учет и отчетность - неправовая форма налогового администрирования. – АИС. – «Налог». – Формирование учетных сведений о налогоплательщиках.

Обратившись к словарю синонимов русского языка за разъяснениями терминов, вынесенных в заголовок рассматриваемого параграфа, мы находим следующее их толкование.

«**Отчитаться,** дать отчет. **Отчитываться,** давать отчет, держать ответ».[1]

«**Учесть,** принять во внимание, принять (*или* взять) в расчет (*или* в соображение), посчитаться *с чем*, сообразовываться *с чем (книжн.)*; соображаться *с чем (уст.)*».[2]

В экономическом словаре читаем:

«**Учет –** составная часть управления экономическими процессами и объектами, сущность которого состоит в фиксации их состояния и параметров, сборе и накоплении сведений об экономических объектах и процессах, отражении этих сведений…».[3]

«**Отчет –** составленные по определенной форме сведения, данные о деятельности организации, компании за определенный прошедший период».[4]

Учет и отчетность – объективно необходимые и действенные (неразделимые и взаимосвязанные) инструменты контроля в системе налоговых органов Российской Федерации, без них невозможно выполнять контрольно – надзорную функцию в области налогов и сборов, прогнозировать и планировать названную деятельность.

Мы рассматриваем **учет и отчет(ность)** в работе налоговых органов как комплекс организационных действий, осуществляемый в не-

---

[1] Александрова, З.Е. Словарь синонимов русского языка // под ред. Л.А. Чешко. – М.: «Русский язык», 1997. - С. 338.

[2] Александрова, З.Е. Словарь синонимов русского языка // под ред. Л.А. Чешко. – М.: «Русский язык», 1997. - С. 573.

[3] Райзберг, Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – М.: ИНФРА-М, 1997. - С. 354.

[4] Райзберг, Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – М.: ИНФРА-М, 1997. - С. 233.

правовой форме государственного управления (налогового администрирования).

В рамках автоматизированной информационной системы Федеральной налоговой службы (АИС – «Налог») созданы и функционируют программные проекты, обеспечивающие автоматизированный учет плательщиков налогов, поступающих сумм налогов и ведение лицевых счетов. При этом обязательным требованием, предъявляемым к организации процесса учета и отчетности в налоговых органах, является обеспечение защиты от самовольного (не разрешенного) доступа к информации, исключение возможности не контролируемого копирования и восстановления информации.

В ходе учета организаций и физических лиц (налогоплательщиков) налоговые органы формируют необходимые сведения о них.

По организациям:

- ИНН, код иностранной организации (КИО), серия и номер свидетельства о постановке на учет, а также по каждому основанию (случаю), установленному Налоговым кодексом;

- код налогового органа по месту постановки на учет, причина и дата постановки на учет (снятия с учета) в налоговом органе, реквизиты уведомления о постановке на учет (снятии с учета) в налоговом органе;

- дата последнего представления организацией документов отчетности, предусмотренных законодательством о налогах и сборах.

По физическим лицам:

- ИНН, серия и номер свидетельства о постановке на учет, а также по каждому основанию (случаю), установленному Налоговым кодексом;

- код налогового органа по месту постановки на учет, причина и дата постановки на учет (снятия с учета) в налоговом органе, реквизиты уведомления о постановке на учет в налоговом органе;

- дата начала (окончания) применения упрощенной системы налогообложения.

Работа налоговых органов по осуществлению учета налогов (иных платежей), результатов этой работы и сопутствующей ей (по другим направлениям налогового администрирования), предусмотрена и достаточно подробно регламентируется соответствующими приказами Федеральной налоговой службы. Такие приказы периодически (как, правило, ежегодно) подлежат корректировке по вопросам уточнения предмета и

параметров учетных показателей, определения их формы и сроков предоставления.[1]

5.6 Производство по организации внутреннего контроля в налоговых органах

Правовая база внутреннего контроля в налоговых органах. – Подразделения, осуществляющие внутренний контроль. – Виды внутренних проверок. – Организация проведения внутреннего контроля в налоговых органах. – Дистанционный контроль.

Внутренний контроль в налоговых органах представляет собой разновидность внутренней управленческой деятельности в системе налоговых органов.

Несомненно, создание системы внутреннего контроля – задача сложная и многосторонняя, с которой налоговые органы едва ли имеют возможность справиться самостоятельно. Тем не менее, практике управления налоговыми органами характерно системное применение отдельных контрольных внутриведомственных процедур.

Порядок проведения «внутренних проверок» структурными подразделениями центрального аппарата Федеральной налоговой службы и ее территориальными налоговыми органами и рассмотрения материалов по их результатам определяется приказами Федеральной налоговой службы, имеющими гриф «для служебного пользования» («дсп»), а также письмами ФНС России такими, например, как:

- письмо Федеральной налоговой службы «О порядке проведения оценки качества проверок налоговых органов» от 27.10. 2005 г. № САЭ-6-12/911 @»;[*]

- письмо Федеральной налоговой службы «О порядке организации и осуществления дистанционного контроля налоговых органов» от 27.10 2005 г. № САЭ-6-12/910 @ (в последний документ внесены изменения Письмом Федеральной налоговой службы от 25.04.2006 г. № САЭ-6-12/448 @).[**]

---

[1] Об основных формах типовой отчетности, представляемой в Федеральную налоговую службу см.: Кузнецов, В.П. Налоговое администрирование: учеб. пособие / В.П. Кузнецов. – Оренбург.: ГОУ ОГУ, 2005. - С. 101-102.

[*] Текст письма официально опубликован не был.

[**] Тексты писем официально опубликованы не были.

По цели проведения и содержанию проверки могут быть тематическими и комплексными. По времени их проведения – плановые не плановые. Особое место занимает дистанционный контроль.

По сути, т**ематическая проверка -** это форма внутриведомственного контроля за профессиональной деятельностью субординационно подчиненных территориальных налоговых органов.

Такой контроль распространяется на одно или несколько направлений их деятельности, обеспечивает оперативное реагирование структурных подразделений центрального аппарата ФНС России на проблемные вопросы, возникающие у налоговых органов в ходе осуществления ими налогового администрирования.

Цель такой проверки – выявить нарушения, недостатки и упущения в работе налоговых органов, изучить причины их возникновения. А в итоге устранить выявленные нарушения, повысить результативность работы налоговых органов и оказать проверяемым (проверенным) налоговым органам практическую и методическую помощь.

Комплексная проверка ориентирована на все направления налогового администрирования, начиная с государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и, заканчивая формированием отчетности о результатах работы проверяемых налоговых органов.

В противоположность комплексной проверке предметом тематической проверки является изучение в основном какого-то одного направления профессиональной (служебной) деятельности проверяемых налоговых органов.

Организация внутреннего контроля в налоговых органах урегулирована приказами Федеральной налоговой службы, один из которых, от 16.11.2005 г. № САЭ-312/588@ «О порядке проведения тематических аудиторских проверок внутреннего аудита налоговых органов и рассмотрения материалов по их результатам» (по состоянию на 07.03.2006 г.)* и другими, значимыми нормативными правовыми актами:

- регламентом проведения аудиторских проверок внутреннего аудита налоговых органов,** утвержденным приказом ФНС России от 27.09.2005 N САЭ-4-12/91дсп@;

* Текст приказа официально опубликован не был.

** Текст приказа официально опубликован не был.

- указанием о направлениях проведения аудиторских проверок внутреннего аудита налоговых органов,* утвержденным приказом ФНС России от 22.07.2005 N САЭ-4-12/43дсп@.

В структуре Федеральной налоговой службы создано Управление контроля налоговых органов, назначение которого, осуществлять контроль за деятельностью налоговых органов по налоговому администрированию.

Межрегиональная инспекция Федеральной налоговой службы по федеральному округу наделена правом осуществлять проверки эффективности работы Управлений ФНС России по субъектам Российской Федерации, в том числе в пределах своей компетенции, финансовый контроль за деятельностью территориальных налоговых органов, организаций, находящихся в ведении ФНС России, на территории субъектов Российской Федерации, входящих в федеральный округ.

Подразделения Управления контроля налоговых органов имеются и в Управлении Федеральной налоговой службы по субъекту Российской Федерации.

Тематическая аудиторская проверка внутреннего аудита **(проверка),** представляет собой форму внутреннего аудита за работой налоговых органов, она охватывает одно или несколько направлений их деятельности.

Проверки проводятся с целью выявления нарушений и недостатков в деятельности налоговых органов, для изучения причин нарушений, с тем, чтобы их устранить и предупредить, а также для повышения эффективности работы налоговых органов.

Проверка по проблемным вопросам, возникающим у налоговых органов в ходе налогового администрирования, проводится структурным подразделением центрального аппарата ФНС России (УФНС России по субъекту Российской Федерации) по курируемому направлению деятельности.

По общему правилу проверка по проблемным вопросам не может быть назначена в том полугодии текущего года, в котором запланировано проведение **плановой** аудиторской **проверки** внутреннего аудита того же территориального налогового органа Федеральной налоговой службой.

К основным проверяемым направлениям деятельности налоговых органов, относятся те, что характеризуют их работу. Это организация:

- работы по проведению налогового контроля;

---

* Текст приказа официально опубликован не был.

- работы по контролю за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджетную систему Российской Федерации налога на прибыль организаций; НДС; ЕСН; налога на доходы физических лиц;

- работы по урегулированию задолженности по налогам и сборам и обеспечению процедур банкротства;

- правового обеспечения деятельности налоговых органов.

Данный перечень не является пресекательным и с учетом особенностей в организации работы проверяемого налогового органа, наличия объектов проверки, он может быть мотивированно дополнен или изменен.

Проверка может быть назначена и по результатам рассмотрения жалоб налогоплательщиков или по результатам анализа показателей работы налоговых органов, в других случаях.

Основанием для проведения проверки налоговых органов служат приказы ФНС России (УФНС России по субъектам Российской Федерации), издаваемые в соответствии с программами проверок, разработанными структурными подразделениями центрального аппарата ФНС России (УФНС России по субъекту Российской Федерации), проводящими проверку.

Управление контроля налоговых органов ФНС России координирует проверочную деятельность структурных подразделений центрального аппарата ФНС России и межрегиональных инспекций ФНС России по федеральным округам.

Отдел контроля налоговых органов УФНС России по субъекту Российской Федерации координирует проверочную деятельность структурных подразделений Управления.

Изданию приказа о проведении проверки предшествует составление структурными подразделениями центрального аппарата ФНС России докладных записок (с обоснованием причин назначения проверок тех или иных налоговых органов) и представление их руководителю ФНС России.

Аналогичный порядок при назначении проверки существует и в УФНС России по субъекту Российской Федерации, когда осуществляется его структурными подразделениями.

По поручению руководителя ФНС России (УФНС России по субъекту Российской Федерации) подготовка приказов о проведении проверок налоговых органов осуществляется соответственно Управле-

нием контроля налоговых органов ФНС России (отделом контроля налоговых органов УФНС России по субъекту Российской Федерации)

Приказом Федеральной налоговой службы предписывается *Управлению контроля налоговых органов* с привлечением работников подразделений центрального аппарата ФНС России и межрегиональных инспекций ФНС России по Федеральному округу провести в конкретное время проверку работы территориальных органов.

Как пример, приведем приказ Федеральной налоговой службы от 29.10.2004 г. № САЭ-3-12/13@ «О проведении комплексных проверок работы управлений ФНС России по субъектам Российской Федерации на 2005 год» (по состоянию на 31.08.2005 г.).*

При подготовке проверки проблемных вопросов, устанавливается их перечень, срок проведения проверки, состав и количество проверяющих. Проверке подлежит один год деятельности налогового органа, при необходимости указанный период подлежит изменению. В последнем случае руководитель проверки сообщает руководителю проверяемого налогового органа о причинах его изменения.

Если проверка назначается по иным основаниям, то при подготовке программы ее проведения, определении проверяемого периода работы налогового органа, подборе специалистов и составе проверяющей группы, следует исходить из целей и задач проверки.

Межрегиональные инспекции ФНС России по федеральному округу, окончив проверку, направляют Руководителю ФНС России (его заместителю, курирующему соответствующий федеральный округ) акт, прилагаемые к нему необходимые материалы проверки и проект докладной записки о нарушениях и недостатках, выявленных в результате проверки.

Цель направления этих документов: получить заключение в структурном подразделении центрального аппарата ФНС России, инициировавшем проведение проверки. На рассмотрение материалов проверки отводится срок - один месяц со дня подписания акта проверки.

Проверенный налоговый орган вправе представить свои возражения (пояснения, разногласия) по существу выводов акта.

По результатам проверки, проведенной вместо плановой аудиторской проверки внутреннего аудита, по отношению к проверенному налоговому органу может осуществляться **дистанционный контроль.** Порядок его проведения устанавливается Федеральной налоговой службой.

---

* Текст приказа официально опубликован не был.

Дистанционный контроль применяется в случае выявления в работе проверенных налоговых органов существенных нарушений. Названная форма контроля позволяет влиять на быстрое и полное устранение выявленных проверкой недостатков в проверенном налоговом органе.

5.7 Производство по отбору и расстановке кадров, прохождению гражданской службы

Квалификационные требования к должности гражданской службы. – Требования к служебному поведению гражданского служащего. – Поступление на гражданскую службу. – Служебный контракт. - Персональные данные гражданского служащего. Кадровая служба государственного органа. – Прохождение гражданской службы.

Порядок работы кадровой службы государственного органа по подбору и расстановке кадров, организации работы с персональными данными гражданского служащего урегулирован Федеральным законом о государственной гражданской службе Российской Федерации. К тексту которого, мы выборочно и, обратимся.

Квалификационные требования к должности гражданской службы (статья 12)

1 В число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

2 Квалификационные требования к должностям гражданской службы устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы.

3 В число квалификационных требований к должностям гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» всех групп должностей гражданской службы, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гражданской службы входит наличие высшего профессионального образования.

4 В число квалификационных требований к должностям гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей гражданской службы входит наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности.

5 Квалификационные требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для федеральных гражданских служащих устанавливаются указом Президента Российской Федерации, для гражданских служащих субъекта Российской Федерации - законом субъекта Российской Федерации.

6 Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций и включаются в должностной регламент гражданского служащего (далее - должностной регламент).

Требования к служебному поведению гражданского служащего (статья 18)

1 Гражданский служащий обязан:

- исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;

- исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности;

- осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством Российской Федерации компетенции государственного органа;

- не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам;

- не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

- соблюдать ограничения, установленные настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами для гражданских служащих;

- соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций;

- не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство;

- проявлять корректность в обращении с гражданами;

- проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации;

- учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий;

- способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

- не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;

- соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.

2 Гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории «руководители», обязан не допускать случаи принуждения гражданских служащих к участию в деятельности политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений.

Как видно, требования, предъявляемые к служебному поведению гражданского служащего, очень высокие. И не нужно создавать Кодекса морали гражданского служащего, о чем неоднократно говорят, статья 18 содержательно наполнена достаточными нравственно-правовыми требованиями к служебному поведению гражданского служащего. Мысленно переиначим текст статьи 18 для чтения от первого лица и, поймем, ее текст вполне похож на Клятву Родине!

Поступление на гражданскую службу
(глава 4)

Статья 21. Право поступления на гражданскую службу

1 На гражданскую службу вправе поступать граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным настоящим Федеральным законом.

2 Предельный возраст пребывания на гражданской службе - 65 лет.

Статья 22. Поступление на гражданскую службу и замещение должности гражданской службы по конкурсу

1 Поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса, если иное не установлено настоящей статьей. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы.

2 Конкурс не проводится:

- при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)»;

- при назначении на должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации;

- при заключении срочного служебного контракта;

- при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случаях, предусмотренных частью 2 статьи 28 и частями 1, 2 и 3 статьи 31 настоящего Федерального закона;

- при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе.

3 Конкурс может не проводиться при назначении на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, по перечню должностей, утверждаемому указом Президента Российской Федерации.

4 По решению представителя нанимателя конкурс может не проводиться при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей гражданской службы.

5 Претенденту на замещение должности гражданской службы может быть отказано в допуске к участию в конкурсе в связи с несоответствием квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы, а также в связи с ограничениями, установ-

ленными настоящим Федеральным законом для поступления на гражданскую службу и ее прохождения.

6 Претендент на замещение должности гражданской службы, не допущенный к участию в конкурсе, вправе обжаловать это решение в соответствии с настоящим Федеральным законом.

7 Для проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы правовым актом соответствующего государственного органа образуется конкурсная комиссия.

8 В состав конкурсной комиссии входят представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором проводится конкурс на замещение вакантной должности гражданской службы), представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов - специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов конкурсной комиссии.

9 Состав конкурсной комиссии для проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которой связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, формируется с учетом положений законодательства Российской Федерации о государственной тайне.

10 Состав конкурсной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые конкурсной комиссией решения.

11 Претендент на замещение должности гражданской службы вправе обжаловать решение конкурсной комиссии в соответствии с настоящим Федеральным законом.

12 Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, определяющее порядок и условия его проведения, утверждается указом Президента Российской Федерации.

Служебный контракт
(глава 5)

Статья 23. Понятие и стороны служебного контракта

1 Служебный контракт - соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон.

2 Представитель нанимателя обязуется предоставить гражданину, поступающему на гражданскую службу, возможность прохождения гражданской службы, а также предоставить указанному гражданину или гражданскому служащему возможность замещения определенной должности гражданской службы, обеспечить им прохождение гражданской службы и замещение должности гражданской службы в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими законами и иными нормативными правовыми актами о гражданской службе, своевременно и в полном объеме выплачивать гражданскому служащему денежное содержание и предоставить ему государственные социальные гарантии.

3 Гражданин, поступающий на гражданскую службу, при заключении служебного контракта о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы и гражданский служащий при заключении служебного контракта о замещении должности гражданской службы обязуются исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом и соблюдать служебный распорядок государственного органа.

Статья 24. Содержание и форма служебного контракта

1 В служебный контракт включаются права и обязанности сторон, указанные в частях 2 и 3 статьи 23 настоящего Федерального закона.

2 В служебном контракте указываются фамилия, имя, отчество гражданина или гражданского служащего и наименование государственного органа (фамилия, имя, отчество представителя нанимателя).

3 Существенными условиями служебного контракта являются:

1) наименование замещаемой должности гражданской службы с указанием подразделения государственного органа;

2) дата начала исполнения должностных обязанностей;

3) права и обязанности гражданского служащего, должностной регламент;

4) виды и условия медицинского страхования гражданского служащего и иные виды его страхования;

5) права и обязанности представителя нанимателя;

6) условия профессиональной служебной деятельности, компенсации и льготы, предусмотренные за профессиональную служебную деятельность в тяжелых, вредных и (или) опасных условиях;

7) режим служебного времени и времени отдыха (в случае, если он для гражданского служащего отличается от служебного распорядка государственного органа);

8) условия оплаты труда (размер должностного оклада гражданского служащего, надбавки и другие выплаты, в том числе связанные с результативностью его профессиональной служебной деятельности), установленные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами;

9) виды и условия социального страхования, связанные с профессиональной служебной деятельностью.

4 В служебном контракте могут предусматриваться следующие условия:

1) испытание при поступлении на гражданскую службу;

2) неразглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, если должностным регламентом предусмотрено использование таких сведений;

3) обязанность лица проходить гражданскую службу после окончания обучения в образовательном учреждении профессионального образования не менее установленного договором на обучение срока, если обучение осуществлялось за счет средств соответствующего бюджета;

4) показатели результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего и связанные с ними условия оплаты его труда;

5) иные условия, не ухудшающие положения гражданского служащего по сравнению с положением, установленным настоящим Федеральным законом, другими законами и иными нормативными правовыми актами.

5 Условия служебного контракта могут быть изменены только по соглашению сторон и в письменной форме.

6 В случае заключения срочного служебного контракта в нем указываются срок его действия и обстоятельства (причины), послужившие основанием для заключения срочного служебного контракта в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

7 В служебном контракте предусматривается ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязанностей и обязательств в соответствии с законодательством Российской Федерации. Запрещается требовать от гражданского служащего исполнения должностных обязанностей, не установленных служебным контрактом и должностным регламентом.

8 Служебный контракт заключается в письменной форме в двух экземплярах, каждый из которых подписывается сторонами. Один экземпляр служебного контракта передается гражданскому служащему, другой хранится в его личном деле. Примерная форма служебного контракта устанавливается Президентом Российской Федерации.

Статья 25. Срок действия служебного контракта

1 Для замещения должности гражданской службы представитель нанимателя может заключать с гражданским служащим:

1) служебный контракт на неопределенный срок;

2) срочный служебный контракт.

2 Срочный служебный контракт на срок от одного года до пяти лет заключается, если иной срок не установлен настоящим Федеральным законом.

3 Срочный служебный контракт заключается в случаях, когда отношения, связанные с гражданской службой, не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом категории замещаемой должности гражданской службы или условий прохождения гражданской службы, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

4 Срочный служебный контракт заключается в случае:

1) замещения отдельных должностей гражданской службы категории «руководители», а также должностей гражданской службы категории «помощники (советники)»;

2) замещения должности гражданской службы на период отсутствия гражданского служащего, за которым в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами сохраняется должность гражданской службы;

3) замещения должности гражданской службы после окончания обучения гражданином, заключившим договор на обучение в образовательном учреждении профессионального образования с обязательством последующего прохождения гражданской службы;

4) замещения должности гражданской службы в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации, иных представительствах Российской Федерации и представительствах государственных органов, находящихся за пределами территории Российской Федерации;

5) замещения должности гражданской службы в государственном органе, образованном на определенный срок или для выполнения определенных задач и функций;

6) замещения временной должности гражданской службы или должности гражданской службы на период временного отсутствия гражданского служащего по соглашению сторон служебного контракта;

7) замещения должности гражданской службы, по которой частью 14 статьи 50 настоящего Федерального закона установлен особый порядок оплаты труда;

8) в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

5 С гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы на основании служебного контракта, заключенного на неопределенный срок, и достигшим возраста 60 лет, указанный служебный контракт перезаключается на срочный служебный контракт на срок от одного года до пяти лет.

6 Замещение должности гражданской службы гражданским служащим по достижении им возраста 65 лет - предельного возраста пребывания на гражданской службе не допускается.

7 По достижении гражданским служащим возраста 60 лет или предельного возраста пребывания на гражданской службе и по окончании действия срочного служебного контракта по решению представителя нанимателя и с согласия гражданина с ним заключается срочный трудовой договор на замещение должности, не являющейся должностью гражданской службы, с учетом квалификации (профессионального уровня), результатов профессиональной служебной деятельности при прохождении гражданской службы, состояния здоровья и должности гражданской службы, которую замещал указанный гражданин.

Статья 26. Заключение служебного контракта

1 Служебный контракт заключается на основе акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы.

2 Гражданин, поступающий на гражданскую службу, при заключении служебного контракта предъявляет представителю нанимателя:

1) заявление с просьбой о поступлении на гражданскую службу и замещении должности гражданской службы;

2) собственноручно заполненную и подписанную анкету установленной формы;

3) паспорт;

4) трудовую книжку, за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые;

5) страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые;

6) свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории Российской Федерации;

7) документы воинского учета - для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на военную службу;

8) документ об образовании;

9) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

3 В отдельных случаях с учетом условий прохождения гражданской службы, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, при заключении служебного контракта может предусматриваться необходимость предъявления иных документов.

4 Служебный контракт не может ухудшать условия прохождения гражданской службы и ущемлять права гражданского служащего, установленные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

5 Служебный контракт вступает в силу со дня его подписания сторонами, если иное не установлено федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации или служебным контрактом.

6 При заключении служебного контракта представитель нанимателя обязан ознакомить гражданского служащего со служебным распорядком государственного органа, с иными нормативными актами, имеющими отношение к исполнению гражданским служащим должностных обязанностей.

7 После назначения на должность гражданской службы гражданскому служащему вручается служебное удостоверение установленной формы.

Статья 27. Испытание при поступлении на гражданскую службу

1 В акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте сторонами может быть предусмотрено испытание гражданского служащего в целях проверки его соответствия замещаемой должности гражданской службы. Срок испытания устанавливается продолжительностью от трех месяцев до одного года.

2 Отсутствие в акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте условия об испытании означает, что гражданский служащий принят без испытания. В период испытания на гражданского служащего распространяются положения настоящего Федерального закона, других законов и иных нормативных правовых актов о гражданской службе.

3 Испытание не устанавливается:

1) для беременных женщин - гражданских служащих;

2) для граждан, окончивших обучение в образовательных учреждениях профессионального образования и впервые поступающих на гражданскую службу в соответствии с договором на обучение с обязательством последующего прохождения гражданской службы;

3) для граждан и гражданских служащих при замещении должностей гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», которые замещаются на определенный срок полномочий;

4) для государственных служащих, назначенных на должности гражданской службы в порядке перевода в связи с реорганизацией или ликвидацией государственного органа либо сокращением должностей гражданской службы;

5) в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

4 Для замещения должностей гражданской службы, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 настоящей статьи, граж-

данским служащим, назначенным на должность гражданской службы в порядке перевода из другого государственного органа, может устанавливаться срок испытания продолжительностью от трех до шести месяцев.

5 По окончании установленного срока испытания при отсутствии у гражданского служащего соответствующего замещаемой должности гражданской службы классного чина проводится квалификационный экзамен, по результатам которого гражданскому служащему присваивается классный чин в соответствии со статьей 11 настоящего Федерального закона.

6 В срок испытания не засчитываются период временной нетрудоспособности гражданского служащего и другие периоды, когда он фактически не исполнял должностные обязанности.

7 При неудовлетворительном результате испытания представитель нанимателя имеет право:

1) предоставить гражданскому служащему ранее замещаемую должность гражданской службы;

2) до истечения срока испытания расторгнуть служебный контракт с гражданским служащим, предупредив его об этом в письменной форме не позднее чем за три дня с указанием причин, послуживших основанием для признания этого гражданского служащего не выдержавшим испытание.

8 Решение представителя нанимателя гражданский служащий вправе обжаловать в суд.

9 Если срок испытания истек, а гражданский служащий продолжает замещать должность гражданской службы, то он считается выдержавшим испытание.

10 До истечения срока испытания гражданский служащий вправе расторгнуть служебный контракт по собственному желанию, предупредив об этом представителя нанимателя в письменной форме не позднее чем за три дня.

Статья 28. Перевод на иную должность гражданской службы или перемещение

1 Перевод гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случаях, установленных настоящим Федеральным законом, в том же государственном органе, либо перевод гражданского служащего на иную должность гражданской службы в другом государственном органе, либо перевод гражданского служащего в другую

местность вместе с государственным органом допускается с письменного согласия гражданского служащего.

2 Гражданскому служащему, который по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением не может исполнять должностные обязанности по замещаемой должности гражданской службы, предоставляется соответствующая его квалификации и не противопоказанная по состоянию здоровья иная должность гражданской службы.

3 В случае отказа гражданского служащего от перевода на иную должность гражданской службы либо отсутствия такой должности в том же государственном органе служебный контракт прекращается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы в соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 33 настоящего Федерального закона.

4 Не является переводом на иную должность гражданской службы и не требует согласия гражданского служащего перемещение его на иную должность гражданской службы без изменения должностных обязанностей, установленных служебным контрактом и должностным регламентом.

Статья 29. Изменение существенных условий служебного контракта

1 В случае изменения существенных условий профессиональной служебной деятельности по инициативе представителя нанимателя при продолжении гражданским служащим профессиональной служебной деятельности без изменения должностных обязанностей допускается изменение определенных сторонами существенных условий служебного контракта.

2 Об изменении существенных условий служебного контракта гражданский служащий должен быть уведомлен представителем нанимателя в письменной форме не позднее чем за два месяца до их введения.

3 Если гражданский служащий не согласен на замещение должности гражданской службы и прохождение гражданской службы в том же государственном органе или другом государственном органе в связи с изменением существенных условий служебного контракта, представитель нанимателя вправе освободить его от замещаемой должности гражданской службы и уволить с гражданской службы.

4 В случае письменного отказа гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в связи с изменением существенных условий служебного контракта служебный контракт прекращается в соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 33 настоящего Федерального закона.

Статья 32. Отстранение от замещаемой должности гражданской службы

1 Представитель нанимателя обязан отстранить от замещаемой должности гражданской службы (не допускать к исполнению должностных обязанностей) гражданского служащего:

1) появившегося на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;

2) не прошедшего в установленном порядке обучение и проверку знаний и навыков в области охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда);

3) привлеченного в качестве обвиняемого, в отношении которого судом вынесено постановление о временном отстранении от должности в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации.

2 Представитель нанимателя вправе отстранить от замещаемой должности гражданской службы (не допускать к исполнению должностных обязанностей) гражданского служащего в период урегулирования конфликта интересов. При этом гражданскому служащему сохраняется денежное содержание на все время отстранения от замещаемой должности гражданской службы.

3 Представитель нанимателя отстраняет от замещаемой должности гражданской службы (не допускает к исполнению должностных обязанностей) гражданского служащего на весь период до устранения обстоятельств, явившихся основанием для отстранения от замещаемой должности гражданской службы (недопущения к исполнению должностных обязанностей) по вине гражданского служащего.

4 В период отстранения от замещаемой должности гражданской службы (недопущения к исполнению должностных обязанностей) гражданского служащего денежное содержание ему не начисляется, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Персональные данные гражданского служащего.
Кадровая служба государственного органа (глава 7).

Статья 43. Реестры государственных гражданских служащих Российской Федерации

1 Представителем нанимателя ведется реестр гражданских служащих.

2 Сведения из личного дела гражданского служащего включаются в реестр гражданских служащих в государственном органе и хранятся на электронных носителях с обеспечением защиты от несанкционированного доступа и копирования.

3 Умерший (погибший) гражданский служащий, а также гражданский служащий, признанный безвестно отсутствующим или объявленный умершим решением суда, вступившим в законную силу, исключается из реестра гражданских служащих в день, следующий за днем смерти (гибели) гражданского служащего или днем вступления в законную силу решения суда.

4 Реестры федеральных государственных гражданских служащих в федеральных государственных органах и реестры государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации образуют Сводный реестр государственных гражданских служащих Российской Федерации.

5 Порядок ведения Сводного реестра государственных гражданских служащих Российской Федерации утверждается указом Президента Российской Федерации.

Статья 44. Кадровая работа

1 Кадровая работа включает в себя:

1) формирование кадрового состава для замещения должностей гражданской службы;

2) подготовку предложений о реализации положений настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов о гражданской службе и внесение указанных предложений представителю нанимателя;

3) организацию подготовки проектов актов государственного органа, связанных с поступлением на гражданскую службу, ее прохождением, заключением служебного контракта, назначением на должность гражданской службы, освобождением от замещаемой должности гражданской службы, увольнением гражданского служащего с

гражданской службы и выходом его на пенсию за выслугу лет, и оформление соответствующих решений государственного органа;

4) ведение трудовых книжек гражданских служащих;

5) ведение личных дел гражданских служащих;

6) ведение реестра гражданских служащих в государственном органе;

7) оформление и выдачу служебных удостоверений гражданских служащих;

8) обеспечение деятельности комиссии по урегулированию конфликтов интересов;

9) организацию и обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение гражданских служащих в кадровый резерв;

10) организацию и обеспечение проведения аттестации гражданских служащих;

11) организацию и обеспечение проведения квалификационных экзаменов гражданских служащих;

12) организацию заключения договоров с гражданами на время их обучения в образовательном учреждении профессионального образования с последующим прохождением гражданской службы;

13) организацию профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих;

14) формирование кадрового резерва, организацию работы с кадровым резервом и его эффективное использование;

15) обеспечение должностного роста гражданских служащих;

16) организацию проверки достоверности представляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на гражданскую службу, а также оформление допуска установленной формы к сведениям, составляющим государственную тайну;

17) организацию проведения служебных проверок;

18) организацию проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также соблюдения гражданскими служащими ограничений, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

19) консультирование гражданских служащих по правовым и иным вопросам гражданской службы.

2 Положение о подразделении государственного органа по вопросам государственной службы и кадров утверждается руководителем государственного органа.

Прохождение гражданской службы (глава 9)

Статья 47. Должностной регламент

1 Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя и являющимся составной частью административного регламента государственного органа.

2 В должностной регламент включаются:

1) квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые к гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской службы, а также к образованию, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности;

2) должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы;

3) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;

4) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;

5) сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;

6) порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями;

7) перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа;

8) показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

3 Положения должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, аттестации, квалификационного экзамена, планировании профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

4 Результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы или включении гражданского служащего в кадровый резерв, оценке его профессиональной служебной деятельности при проведении аттестации, квалификационного экзамена либо поощрении гражданского служащего.

5 Примерные должностные регламенты утверждаются соответствующим органом по управлению государственной службой.

Статья 48. Аттестация гражданских служащих

1 Аттестация гражданского служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности гражданской службы.

2 При проведении аттестации непосредственный руководитель гражданского служащего представляет мотивированный отзыв об исполнении гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период. К мотивированному отзыву прилагаются сведения о выполненных гражданским служащим за аттестационный период поручениях и подготовленных им проектах документов, содержащиеся в годовых отчетах о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, а при необходимости пояснительная записка гражданского служащего на отзыв непосредственного руководителя.

3 Аттестации не подлежат гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», в случае, если с указанными гражданским.

4 Аттестация гражданского служащего проводится один раз в три года.

5 Ранее срока, указанного в части 4 настоящей статьи, внеочередная аттестация гражданского служащего может проводиться после принятия в установленном порядке решения:

1) о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе;

2) об изменении условий оплаты труда гражданских служащих.

6 По соглашению сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятель-

ности гражданского служащего также может проводиться внеочередная аттестация гражданского служащего.

7 При проведении аттестации учитываются соблюдение гражданским служащим ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных настоящим Федеральным законом.

8 Гражданский служащий, находящийся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, проходит аттестацию не ранее чем через один год после выхода из отпуска.

9 Для проведения аттестации гражданских служащих правовым актом государственного органа формируется аттестационная комиссия.

10 В состав аттестационной комиссии включаются представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, подлежащий аттестации, замещает должность гражданской службы), представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов - специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов аттестационной комиссии.

11 Состав аттестационной комиссии для проведения аттестации гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, формируется с учетом положений законодательства Российской Федерации о государственной тайне.

12 Состав аттестационной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые аттестационной комиссией решения.

13 На время аттестации гражданского служащего, являющегося членом аттестационной комиссии, его членство в этой комиссии приостанавливается.

14 В случае неявки гражданского служащего на аттестацию без уважительных причин или отказа гражданского служащего от аттестации гражданский служащий привлекается к дисциплинарной ответственности в соответствии со статьей 56 настоящего Федерального закона, а аттестация переносится.

15 По результатам аттестации гражданского служащего аттестационной комиссией принимается одно из следующих решений:

1) соответствует замещаемой должности гражданской службы;

2) соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

3) соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;

4) не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

16 В течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издается правовой акт государственного органа о том, что гражданский служащий:

1) подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

2) направляется на профессиональную переподготовку или повышение квалификации;

3) понижается в должности гражданской службы.

17 При отказе гражданского служащего от профессиональной переподготовки, повышения квалификации или перевода на другую должность гражданской службы представитель нанимателя вправе освободить гражданского служащего от замещаемой должности и уволить его с гражданской службы в соответствии с настоящим Федеральным законом.

18 Гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации в соответствии с настоящим Федеральным законом.

19 Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации утверждается указом Президента Российской Федерации.

Статья 49. Квалификационный экзамен

1 Квалификационный экзамен сдают гражданские служащие, замещающие без ограничения срока полномочий должности гражданской службы категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты», а в случаях, определяемых Президентом Российской Федерации, - должности гражданской службы категории «руководители».

2 Квалификационный экзамен проводится при решении вопроса о присвоении классного чина гражданской службы гражданскому служащему по замещаемой должности гражданской службы по мере необходимости, но не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года.

3 Ранее срока, указанного в части 2 настоящей статьи, внеочередной квалификационный экзамен может проводиться по инициативе гражданского служащего не позднее чем через три месяца после дня подачи им письменного заявления о присвоении классного чина гражданской службы.

4 Квалификационный экзамен проводится по установленной форме в целях оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданского служащего конкурсной или аттестационной комиссией.

5 Гражданский служащий вправе обжаловать результаты квалификационного экзамена в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Вернемся к названию фрагментарно цитируемого Федерального закона. Он мудро назван законодателем: «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Служба кому? Российской Федерации! Служба Родине, законным интересам Российской Федерации и, ее граждан, а не обслуживание своих корыстных либо иных личных интересов. Конституцией Российской Федерации 1993 года установлено:

- «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (статья 2);

- «права и свободы человека и гражданина <…> определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (статья 18).

5.8 Делопроизводство

Правовая база ведения делопроизводства. – Понятие делопроизводства. – Правила подготовки и оформления документов. – Приказы и распоряжения. - Положения, правила, инструкции. – Протокол. – Служебные письма. – Организация документооборота. – Обработка и передача отправляемых документов. – Работа исполнителей с документами. – Поисковая система по документам. – Контроль исполнения документов. – Работа с документами в делопроизводстве.

В своей работе по организации и ведению делопроизводства налоговые органы руководствуются:

- «типовым регламентом внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»[1], утвержденным постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 г. № 452;

- «положением о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти», [2] утвержденным постановлением Правительства РФ от 03.11.1994 г. № 1233;

- приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ от 08.11.2005 г. № 536 «О Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти»;[3]

- индивидуальной инструкцией по делопроизводству и другими нормативно-методическими документами.

Делопроизводство представляет собой организацию работы с документами независимо от вида носителя, включая **их подготовку, регистрацию, учет и контроль исполнения,** осуществляемые с помощью автоматизированных (компьютерных) технологий.

Организация и ведение системы документационного обеспечения управления в работе с документами осуществляются структурным подразделением ФОИВ, на которое возложены функции по документационному обеспечению управления (далее - служба ДОУ).

Правила подготовки и оформления документов.

Решения нормативного характера, а также решения, принимаемые по оперативным, организационным, кадровым и другим вопросам рабо-

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 2005. - № 31. - ст. 3233.

[2] Собрание законодательства Российской Федерации, 2005. - № 30 (ч. II). - ст. 3165.

[3] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2006. - № 10.

ты ФНС России и, ее территориальных налоговых органов оформляются приказами и распоряжениями.*

Проекты приказов (распоряжений) визируются исполнителем и руководителем подразделения, предложившим проект, руководителями подразделений, которым в проекте предусматриваются задания и поручения, а также руководителем службы ДОУ и юридической службы. Возражения по проекту приказа (распоряжения), возникающие при согласовании, излагаются в справке, которая прилагается к проекту.

Проекты приказов и распоряжений издаются на стандартных бланках согласно установленной форме. Проекты документов докладываются для подписи, при необходимости со справкой, содержащей краткое изложение содержания приказа, обоснование его необходимости и т.п. Датой приказа считается дата его подписания. Заголовок приказа (распоряжения) должен кратко и точно отражать его содержание. Например, «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в центральном аппарате Федеральной налоговой службы» или «Об утверждении Инструкции о порядке организации и проведения служебной проверки в Федеральной налоговой службе».

Приказы, составленные в соответствии с обязательными реквизитами, нумеруются, причем, приказы по основной деятельности, по личному составу и распоряжения нумеруются отдельно. Копии приказов (распоряжений) заверяются печатью службы ДОУ и направляются адресатам согласно указателям рассылки, а также исполнителю и в службу ДОУ. Исполнителями указываются структурные подразделения либо конкретные должностные лица.

Положение, правила, инструкция.

Положение принимается в случае, если оно устанавливает системно связанные между собой правила по вопросам, что отнесены к компетенции ФОИВ. Например, «Положение о Федеральной налоговой службе».

В **правилах** устанавливаются нормы и требования, обязательные для выполнения теми, к кому они обращены. Например, «Правила внутреннего трудового распорядка дня государственных служащих центрального аппарата ФНС России».

В **инструкции** излагается порядок осуществления той или иной деятельности или порядок применения положений законодательных и

---

* Напомним, приказы являются нормативными правовыми актами, а распоряжения – индивидуальными ненормативными актами.

иных нормативных правовых актов. Например, «Инструкция по ведению делопроизводства в налоговых органах».

Положения (правила, инструкции) могут применяться как самостоятельные правовые акты, или как акты, утверждаемые ФОИВ. Решение о порядке принятия положений, правил и инструкций находится в компетенции ФОИВ. Порядок подготовки указанных документов соответствует общему порядку подготовки проектов нормативных актов.

Протокол.

Во время проведения совещаний (заседаний) ведутся соответствующие записи, фиксирующие его ход. На основании этих записей, а также представленных тезисов докладов и выступлений, справок, проектов решений и др., и составляется **протокол.** Например, «Протокол информационного обмена между Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Федеральной налоговой службой».

В ФОИВ протоколы могут издаваться либо в полной, либо в краткой форме, в последнем случае ход обсуждения вопроса опускается и фиксируется только принятое по нему решение. Полная же форма протокола составляется по схеме: «Слушали – Выступили – Постановили (Решили)». Подписывается протокол председательствующим на заседании и секретарем заседания. Протокол датируется датой заседания, ему присваивается соответствующий порядковый номер.

Служебные письма.

Служебные письма, равно как и телеграммы не являются нормативными правовыми актами, они обращены к работникам налоговых органов и носят разъяснительный либо информационный характер. Например, Письмо Федеральной налоговой службы «О подразделениях налогового аудита» или «О запросах налогоплательщиков».

Организация документооборота.

Документооборот представляет собой движение документов в ФОИВ со времени их создания (получения) до завершения исполнения (отправки).

Документы доставляются в ФОИВ, как правило, с использованием средств почтовой, фельдъегерской связи. По каналам электрической связи направляют (поступают): телеграммы (телетайпограммы), факсограммы, телефонограммы, электронные документы.

Документы, поступившие в ФОИВ на бумажных носителях, проходят первичную обработку и предварительное рассмотрение, они регистрируются и рассматриваются руководством, после чего доставляются исполнителям. Конверты с документами вскрываются (кроме тех,

что имеют пометку: «лично»), проверяется правильность доставки и целостность упаковки документов. Полученный документ регистрируется, на нем проставляется регистрационный штамп.

Поступившие **телеграммы** принимаются под расписку с указанием даты и времени приема, регистрируются и только потом передаются на рассмотрение руководству и исполнение. Текст, принятой получателем **телефонограммы,** записывается или печатается на бланке, регистрируется и передается руководителю (адресату).

Обработка и передача отправляемых документов.

Способы отправки - почтовая и электрическая связь. На момент оправки документы должны быть полно оформленными и зарегистрированными. Документы, подготавливаемые для отправки, обрабатываются и отправляются в день их подписания или не позднее следующего рабочего дня.

Прохождение внутренних документов на этапах их подготовки и оформления соответствует прохождению отправляемых документов.

Передача документов между структурными подразделениями ведется через тех лиц, которые ответственны за делопроизводство в конкретном структурном подразделении.

Учет количества документов осуществляется по месту регистрации документов, по ФОИВ в целом или по отдельным подразделениям. Поступающие и создаваемые документы подсчитываются отдельно.

Работа исполнителей с документами.

Исполнение документа состоит из сбора и обработки информации, подготовки проекта документа, т. е. его оформление, согласование, представление на подписание (утверждение) руководством ФОИВ или руководителями структурных подразделений, а также подготовку к пересылке.

Определив необходимое количество экземпляров документа, исполнитель передает документ на размножение.

Поисковая система по документам.

В целях обеспечения использования информации при принятии решений в ФОИВ функционируют поисковые системы по документам. Поисковые системы отлажены как в традиционном, так и в электронном формате. Полученная при регистрации документов, информация, поступает в информационную систему, состоящую из картотек и классификационных справочников.

Контроль исполнения документов.

Порядок контроля и сроки исполнения документов в ФОИВ определяются (кроме нормативных актов названных в начале § 5.8) еще и «Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»,[1] утвержденным постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 г. № 30.

Контроль исполнения документов заключается в постановке документа на контроль, регулировании процедуры исполнения, снятии с контроля исполненного документа, приобщении исполненного документа в дело, учете, обобщении и анализе процедуры и результатов исполнения документов, и конечно, в информировании руководителей о состоянии исполнения документов. Контроль исполнения документов осуществляется с помощью базы регистрационных данных.

Работа с документами в делопроизводстве.

Систематизированный перечень наименований дел, заводимых ФОИВ, называется **номенклатурой дел,** предназначенной для группировки исполненных документов в дела, которые систематизируются и учитываются, определяются сроки их хранения.

При формировании дел исполненные документы группируются в соответствии с номенклатурой дел и систематизируются внутри дела. Заголовок дела должен в обобщенной, но четкой форме, отражать основное содержание и состав документов дела. Например, «Переписка с Учебным центром Федеральной налоговой службы (г. Нижний Новгород) по вопросам подготовки кадров». Дела формируются, чаще всего, в структурных подразделениях ФОИВ, т.е. децентрализовано.

При формировании дел соблюдаются общепринятые правила. Так, в дело помещаются только исполненные документы, в соответствии с заголовками дел по номенклатуре. В дело группируются документы одного календарного года (за исключением переходящих дел). Причем, раздельно группируются в дела документы, подлежащие постоянному и временному хранению (свыше 10 лет).

За нарушение правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов, статьей 13.20 КоАП РФ, предусмотрена административная ответственность для граждан и должностных лиц.

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 2005. - № 4. - ст. 305.

5.9 Контрольные вопросы

5.9.1 Полномочия налоговых органов по лицензионной деятельности.

5.9.2 Государственная регистрация и постановка на учет.

5.9.3 Ответственность публичных и частных субъектов административно-правовых и налогово-правовых отношений за правонарушения, связанные с лицензированием, государственной регистрацией и постановкой на учет.

5.9.4 Полномочия Минфина России и Федеральной налоговой службы по принятию нормативных правовых актов.

5.9.5 Полномочия Федеральной налоговой службы и ее территориальных налоговых органов по принятию индивидуальных ненормативных актов.

5.9.6 Специфика учетно-отчетного производства в системе налоговых органов.

5.9.7 Организация внутреннего контроля в налоговых органах.

5.9.8 Направления деятельности налоговых органов помимо налогового контроля.

5.9.9 Реализация налоговыми органами и их должностными лицами административно-правового статуса.

5.9.10 Отбор и расстановка кадров в системе налоговых органов.

5.9.11 Прохождение государственной гражданской службы в налоговых органах.

5.9.12 Соотношение административно-процедурных и налогово-процедурных форм в работе налоговой администрации.

5.10 Задачи

Задача № 1. Следователь Юркин, в производстве которого находилось уголовное дело по факту уклонения от уплаты налогов индивидуальным предпринимателем Буркиным, запросил в налоговой инспекции все содержащиеся в отделе кадров сведения и документы о нем.

Руководитель налоговой инспекции Зобов в предоставлении запрашиваемых сведений и документов отказал.

Законен ли отказ?

Как должна по закону разрешиться данная конфликтная ситуация?

Задача № 2. Гражданин Судоргин, житель Степного района г. Кидалово, обратился в ИФНС №1 Лесного района того же города по поводу государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, поскольку именно в этом районе города расположено создаваемое им ИЧП «Смак».

В государственной регистрации Судоргину было отказано и разъяснено, что государственная регистрация индивидуальных предпринимателей осуществляется по месту жительства.

Законен отказ в регистрации на этом основании?

Задача № 3. ООО «Конус» в течение последних 12-ти месяцев, предшествующих моменту его регистрации в ИФНС по городу Лютиково, не представляло документы отчетности, предусмотренные законодательством о налогах и сборах.

На этом основании ООО «Конус» было признано фактически прекратившим свою деятельность и исключено из ЕГРЮЛ в порядке, предусмотренном федеральным законом от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ (с изм).

С указанным решением ООО «Конус» не согласилось, мотивируя тем, что в указанном периоде оно (Общество) совершило две операции по одному банковскому счету.

Кто прав и как должна быть разрешена данная ситуация?

Задача № 4. Малкин - должностное лицо налогового органа, уполномоченный осуществлять государственную регистрацию, длительное время по надуманным основаниям не принимал решения о внесении ООО «Олимп» в ЕГРЮЛ.

При последней встрече с руководителем ООО «Олимп» Дарькиным Малкин заявил ему, что можно ускорить принятие положительного решения о государственной регистрации. Цена вопроса – 100 тысяч рублей. А иначе, принятые для регистрации документы могут долго «пылиться» без рассмотрения.

Признаки, какого преступления, содержатся в описанном деянии Малкина? Квалифицируйте действия (бездействие) Малкина.

Задача № 5. Индивидуальный предприниматель Садков несвоевременно предоставил в налоговый (регистрационный) орган необходимые для включения в государственный реестр, сведения.

Предусмотрена ли за это и, если – да, то какая юридическая ответственность?

Квалифицируйте действия (бездействие) Садкова.

Задача № 6. Налоговый (регистрирующий) орган обратился в арбитражный суд с требованием о прекращении деятельности физического лица – Изотова, в качестве индивидуального предпринимателя в принудительном порядке.

Свое требование регистрирующий орган мотивировал тем, что индивидуальный предприниматель Изотов неоднократно и грубо нарушал законы и иные нормативные акты, регулирующие отношения, возникающие в связи с государственной регистрацией индивидуальных предпринимателей.

В арбитражном суде регистрирующему органу предстоит доказать, что допущенные Изотовым нарушения были грубыми.

А теперь вопросы: что такое «грубые нарушения»?

В чем заключаются критерии «грубости»?

В каких нормативных актах можно получить ответы на поставленные вопросы?

И последнее, что такое «неоднократность» нарушения законов и иных нормативных актов?

Задача № 7. Налоговый (регистрирующий) орган отказал гражданину Образцову в государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. Свой отказ налоговый орган мотивировал тем, что Образцов не представил справку о том, состоит он или нет на учете в психиатрическом диспансере.

Является ли законными отказ в государственной регистрации по этому основанию и законно ли требование указанной справки?

Задача № 8. Индивидуальный предприниматель Гусейнов, проживающий в горном селении, находящемся в труднодоступной местности, осуществлял наличные денежные расчеты без применения ККТ, за что и был привлечен к административной ответственности.

При каком условии его действия могут быть административно не наказуемы?

Задача № 9. Индивидуальный предприниматель Юнусов занимался деятельностью по обеспечению питанием учащихся и работников общеобразовательных школ во время учебных занятий (без применения ККТ), за что и был привлечен к административной ответственности.

Законно ли решение о привлечении Юнусова к административной ответственности по этому основанию?

Имеется ли в его действиях состав административного правонарушения?

Задача № 10. Руководитель группы проверяющих Сюткин, перед началом действий по внутреннему контролю вышестоящего налогового органа за нижестоящим, своим решением отстранил от исполнения обязанностей руководителя проверяемой инспекции Селютина (на период проведения проверки).

Со ссылкой на нормативные акты, ответьте, законно ли данное решение, принятое Сюткиным?

Задача № 11. Предположим, руководитель Управления налогового контроля ФНС России издал нормативный правовой акт, обязывающий к действию работников подразделений налогового контроля территориальных налоговых органов.

Вправе ли структурные подразделения Федеральной налоговой службы издавать нормативные правовые акты?

Задача № 12. Гражданский служащий налоговый инспектор Тюкин по собственной инициативе обратился в отдел кадров налоговой инспекции с просьбой предоставить ему для ознакомления документы своего личного дела. В этом ему было отказано. Работник отдела кадров, со ссылкой на подпункт. «ж» пункта 19 Указа Президента РФ «Об утверждении положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела» от 30.05.2005 г. № 609,[1] заявил, что данная правовая норма разрешает знакомиться с личным делом раз в год, Тюкин в текущем году уже знакомился с материалами своего личного дела.

Законно ли было отказано Тюкину в ознакомлении с материалами личного дела?

Каков порядок ознакомления с материалами личных дел госслужащих предусматривает указанная в задаче правовая норма?

Задача № 13. Вникните в смысл терминов «этиловый спирт», «алкогольная продукция», «спиртосодержащая продукция», «денатуриро-

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 2005. - № 23. - ст. 2242.

ванная спиртосодержащая продукция», «парфюмерно-косметическая продукция», и других.

Какое понятие вложено законодателем в каждый из этих терминов?

5.11 Тестовые задания

1 Сведения о создании и прекращении деятельности юридических лиц публикуются:

а) не реже 1 раза в два месяца на сайте Управлений ФНС России по субъекту Федерации;

б) не реже 1 раза в 3 месяца в «Российской газете»;

в) не реже 1 раза в месяц в журнале «Вестник государственной регистрации».

2 Законодательство Российской Федерации о государственной регистрации состоит из:

а) налогового законодательства;

б) административного законодательства;

в) налогового законодательства и административного законодательства;

г) гражданского законодательства и административного законодательства.

3 Согласно федеральному закону о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, государственные реестры являются:

а) материальными носителями;

б) источниками информации;

в) федеральными информационными ресурсами.

4 Содержащиеся в государственных реестрах сведения и документы о конкретном юридическом лице или индивидуальном предпринимателе предоставляются в виде:

а) выписки из соответствующего государственного реестра;

б) копии документа (документов), содержащегося в соответствующем государственном реестре;

в) справки об отсутствии запрашиваемой информации.

5 Представление содержащихся в государственных реестрах сведений и документов, справок, осуществляется:

а) бесплатно;

б) за плату;

в) за плату, если иное не установлено федеральным законом.

6 При государственной регистрации юридического лица заявителями могут быть:

а) руководитель регистрируемого юридического лица или иное лицо, имеющее право без доверенности действовать от имени юридического лица;

б) учредитель (учредители) юридического лица при его создании;

в) руководитель юридического лица, выступающего учредителем регистрируемого юридического лица;

г) конкурсный управляющий или руководитель ликвидационной комиссии (ликвидатор) при ликвидации юридического лица;

д) иное лицо, действующее на основании полномочия.

7 Порядок регистрации крестьянского (фермерского) хозяйства:

а) идентичен порядку регистрации юридического лица;

б) идентичен порядку регистрации индивидуального предпринимателя;

в) особый порядок.

8 Ликвидация юридического лица считается завершенной, а юридическое лицо прекратившим свою деятельность:

а) после опубликования информации о ликвидации юридического лица;

б) после внесения об этом записи в ЕГРЮЛ;

в) после вручения уведомления об этом заинтересованной стороне (сторонам).

9 Государственная пошлина за государственную регистрацию:

а) уплачивается в соответствии с законодательством о налогах и сборах;

б) уплачивается в соответствии с административным законодательством;

в) не уплачивается.

10 Государственную регистрацию контрольно-кассовой техники, используемой организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляют:

а) налоговые органы;

б) органы внутренних дел;

в) органы местного самоуправления;

г) налоговые органы совместно с органами местного самоуправления.

11 Порядок применения кредитными организациями контрольно-кассовой техники и используемых в ней программных продуктов утверждается:

а) подразделениями ДЭБ МВД России;

б) органами государственной безопасности;

в) налоговыми органами.

12 Контроль за полнотой учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей, осуществляют:

а) подразделения ДЭБ МВД России;

б) соответственно руководитель организации (должностное лицо, назначенное им) и сам индивидуальный предприниматель;

в) налоговые органы.

13 Правовые категории: «лицензия», «разрешение» - идентичны?

а) да, идентичны;

б) нет, не идентичны;

в) не всегда идентичны.

14 Из предложенного перечня налоговые органы выдают лицензии на право деятельности:

а) по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговли указанной продукцией;

б) по производству табачных изделий;

в) по организации и проведению азартных игр и (или) пари, в том числе с использованием игрового оборудования (кроме игровых столов).

15 Налоговые органы вправе:

а) приостановить деятельность обладателя лицензии;

б) прекратить его деятельность;
в) не вправе делать ни того, ни другого.

16 Лицензиат, это тот, кто:
а) предоставляет лицензию на конкретный вид деятельности;
б) имеет лицензию на конкретный вид деятельности;
в) является соискателем лицензии.

17 Лицензирующие органы осуществляют полномочия по прекращению действия лицензий в случае, предусмотренном:
а) пунктом 3 статьи Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности;
б) абзацем 4 статьи 1 названного закона;
в) абзацем 9 статьи 1 того же закона.

18 Лицензии на осуществление конкретного вида деятельности предоставляются:
а) только ФОИВ;
б) только органами исполнительной власть субъектов Российской Федерации;
в) ФОИВ или органами исполнительной власть субъектов Российской Федерации.

19 Срок действия лицензии не может быть менее чем:
а) пять лет;
б) 3 года;
в) 7 лет.

20 По общему правилу лицензирующий орган принимает решение о предоставлении или об отказе об отказе в предоставлении лицензии в срок, не превышающий:
а) 1 месяц;
б) 45 дней;
в) 10 дней.

21 Укажите, что из перечисленного не является основанием отказа в предоставлении лицензии:
а) наличие в предоставляемых документах недостоверной или искаженной информации;

б) не значительная величина объема продукции (работ, услуг), производимой или планируемой для производства;

в) несоответствие соискателя лицензии, принадлежащих ему или используемых им объектов лицензионным требованиям и условиям.

22 Применение упрощенного порядка лицензирования:

а) возможно;

б) не возможно в принципе;

в) возможно по решению лицензирующего органа.

23 ФОИВ издают нормативные правовые документы в виде:

а) циркуляров, служебных писем, телеграмм;

б) указов, постановлений, распоряжений, рекомендаций;

в) постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.

24 Приказами оформляются решения:

а) нормативного характера;

б) ненормативного характера;

в) как нормативного, так и ненормативного характера.

25 Положения (правила, инструкции) применяются:

а) как самостоятельные правовые акты;

б) как приложения к соответствующим приказам;

в) как самостоятельные неправовые акты.

26 Основной текст положения (правил, инструкций) может делиться на:

а) разделы, главы, параграфы;

б) разделы, подразделы и главы;

в) главы, пункты и подпункты.

27 ФОИВ, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности разрабатывают проекты федеральных законов:

а) в соответствии с законодательными актами Российской Федерации;

б) исключительно во исполнение планов законотворческой деятельности Правительства РФ;

в) во исполнение актов законодательства Российской Федерации, планов законотворческой деятельности Правительства РФ и соответствующих поручений, а также по собственной инициативе.

28 ФОИВ, уполномоченный осуществлять функции по контролю и надзору в области налогов и сборов и его территориальные органы:

а) имеют право издавать нормативные правовые акты по вопросам налогов и сборов;

б) не имеют право издавать нормативные правовые акты по вопросам налогов и сборов;

в) имеют право издавать нормативные правовые акты по вопросам налогов и сборов, с разрешения Минфина России.

29 Федеральная налоговая служба, являясь органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области налогов и сборов:

а) не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование;

б) не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ;

в) вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование.

30 Упрошенный порядок лицензирования к видам деятельности, на осуществление которых лицензии предоставляются налоговыми органами:

а) не применяется;

б) применяется;

в) на усмотрение лицензирующего (налогового) органа.

31 Ведение учета налогов (других платежей) и результатов иной работы налоговых органов регламентируется:

а) специальным постановлением Правительства РФ;

б) специальным приказом Минфина России;

в) соответствующими приказами ФНС России.

32 Учет и отчетность в системе налоговых органов - это:

а) административно-правовой инструмент контроля;

б) государственно-правовой инструмент контроля;
в) налогово-правовой инструмент контроля.

33 Отметьте, какие из представленных в данном перечне видов контроля не относятся к внутреннему контролю в налоговых органах:
а) оперативный;
б) предварительный;
в) стратегический;
г) текущий;
д) последующий.

34 Тематическая и комплексная проверки в налоговых органах, - это:
а) форма финансового контроля;
б) форма внутриведомственного контроля;
в) форма ведения дисциплинарного производства.

35 Поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы осуществляется:
а) всегда по конкурсу;
б) не всегда по конкурсу;
в) и по конкурсу и без проведения конкурса.

36 Для перемещения на иную должность гражданской службы без изменения должностных обязанностей, установленных служебным контрактом и должностным регламентом:
а) требуется согласие гражданского служащего;
б) вовсе не требуется;
в) иногда требуется.

37 Всегда ли и все ли гражданские служащие подлежат аттестации:
а) всегда и все;
б) не всегда и не все;
в) если речь идет об определении их соответствия занимаемой должности гражданской службы, то всегда и все.

38 В случае освобождения гражданского служащего от замещаемой должности в связи с избранием на выборную должность в органе

местного самоуправления, условия пенсионного обеспечения данного гражданского служащего устанавливаются:

а) по его выбору;

б) по выбору федерального органа государственной власти, где он работал до освобождения от прежней должности;

в) по выбору органа местного самоуправления (его последнего места работы).

39 Обязанность государства защищать государственного служащего от насилия, угроз в связи с исполнением им должностных обязанностей, распространяется:

а) лишь на самого государственного служащего;

б) и на близких родственников;

в) на членов семьи.

40 Личные дела гражданских служащих, уволенных с гражданской службы:

а) передаются в отделение пенсионного фонда по месту получения пенсии;

б) подлежат уничтожению по мере занятия освобожденной должности другим лицом;

в) хранятся кадровым подразделением по месту бывшей службы в течение 10 лет со дня увольнения, затем передаются в архив.

---

6 Литература, рекомендуемая для изучения дисциплины

6.1 Конвенция сотрудничества независимых государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 года // Собрание законодательства Российской Федерации.-1999, № 13. – Ст. 1489.

6.2 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16 декабря 1006 года Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости ВС СССР, 1976. - № 17.– Ст. 291.

6.3 О Правительстве Российской Федерации: [федер. конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997. - № 51.– Ст. 5712.

6.4 Об арбитражных судах в Российской Федерации: [федер. конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995. - № 18.– Ст. 1589.

6.5 **Российская Федерация. Законы.** О мировых судьях в Российской Федерации: федер. закон: [принят Гос. Думой 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998. - № 51.– Ст. 6270.

6.6 **Российская Федерация. Законы.** Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон: [принят Гос. Думой 28 августа 1995 г. № 154131-ФЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995. - № 35.– Ст. 3506.

6.7 **Российская Федерация. Законы.** О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон: [принят Гос. Думой 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999. - № 28.– Ст. 3466.

6.8 **Российская Федерация. Законы.** О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Палат Федерального Собрания: федер. закон: [принят Гос. Думой 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации, 1994. - № 8.– Ст. 801.

6.9 **Российская Федерация. Законы.** Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер.

закон: [принят Гос. Думой 6 октября 1999 г. № 51-ФЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999. - № 42.– Ст. 5005.

6.10 **Российская Федерация. Законы.** Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон: [принят Гос. Думой 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации, 2006. - № 31 (часть 1).– Ст. 3448.

6.11 **Российская Федерация. Законы.** О защите конкуренции: федер. закон: [принят Гос. Думой 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации, 2006. - № 31 (часть 1).– Ст. 3434.

6.12 **Российская Федерация. Законы.** О воинской обязанности и воинской службе: федер. закон: [принят Гос. Думой 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации, 1989. - № 13.– Ст. 1475.

6.13 **Российская Федерация. Законы.** Об обороне: федер. закон: [принят Гос. Думой 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996 - № 213.– Ст. 2750.

6.14 О конкурсе на замещение вакантной должности государственной службы Российской Федерации: [указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112] // Собрание законодательства Российской Федерации, 2005. - № 6.– Ст. 439.

6.15 Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера: [указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188] // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997. - № 10.– Ст. 1127.

6.16 О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: [постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452] // Собрание законодательства Российской Федерации, 2005. - № 31.– Ст. 3233.

6.17 Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-административном образовании на территории которого расположены объекты министерства Российской федерации по атомной энергии: [постановление Правительства РФ от 26 июня 1998 г. № 655] // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998. - № 27.– Ст. 3180.

6.18 Об утверждении Правил разработки перечня сведений, отнесенных к государственной тайне: [постановление Правительства РФ от 23 июля 2005г. № 443] // Собрание законодательства Российской Федерации, 2005. - № 31.– Ст. 3224.

6.19 Об утверждении Инструкции о порядке оформления и выдачи паспортов граждан Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: [приказ МВД РФ от 26 мая 1997 г. № 310] // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 1997. - № 13.

6.20 О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов представления государственных услуг: [постановление Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679] // Собрание законодательства Российской Федерации, 2005. - № 47. – Ст. 4933.

6.21 О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах: [распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. №1789-р] // Собрание законодательства Российской Федерации, 2005. - № 46. – Ст. 4720.

6.22 О преобразовании министерства Российской Федерации по налогам и сборам в Федеральную налоговую службу: [приказ ФНС РФ от 14 октября 2004 г. № САЭ-3-15/1@]: Финансовый вестник. Финансы, налоги страхование, бухгалтерский учет. - М.: Книжная редакция «Финансы», 2004. - № 22. – С. 31-32

6.23 **Российская Федерация. Законы.** О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон: [принят Гос. Думой 9 апреля 2007 г. № 45-ФЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации, 2007. - № 16. – Ст. 1825.

6.24 По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука: [постановление Конституционного Суда РФ от 28 мая 1999 г. № 9-П] // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999. - № 23. – Ст. 2890.

6.25 По жалобе гражданина Маслова Александра Ивановича на нарушение его конституционных прав частями 1,2 и 3 статьи 30.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: [определение Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2005 г. № 113-О] // Собрание законодательства Российской Федерации, 2005. - № 22. – Ст. 2195.

6.26 О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел о б административных правонарушениях: [постановление ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10] // Специальное приложение к «Вестнику ВАС РФ», 2005. - № 2.-С.12-14.

6.27 О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: [постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5] // Бюллетень Верховного Суда РФ, 2005. - № 6.-С.17-21.

6.28 Об утверждении нормативных правовых актов о порядке взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений: [приказ МВД РФ № 76, ФНС РФ № АС-3-06/37 от 22 января 2004 г.] // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2004. - № 11.-С.8-13.

6.29 **Российская Федерация. Законы.** О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации: федер. закон: [принят Гос. Думой 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998. - № 31. – Ст. 3806.

6.30 О совершенствовании процедур государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: [постановление Правительства РФ от 26 февраля 2004 г. № 110] // Собрание законодательства Российской Федерации, 2004. - № 10. – Ст. 864.

6.31 Об утверждении Положения о направлении материальных носителей, содержащих дактилоскопическую информацию, в органы внутренних дел: [постановление Правительства РФ от 25 декабря 1998 г. №1543] // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999. - № 1. – Ст. 193.

6.32 Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: [постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. №1009] // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997. - № 33. – Ст. 3895.

6.33 Об утверждении правил рассмотрения заявлений и принятия решений о государственной регистрации: [приказ Минюста России от 25 марта 2003 г. № 68] // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2003. - № 24.-С.5-7.

6.34 Об утверждении Положения о порядке формирования и ведения информационного массива, создаваемого в процессе проведения государственной дактилоскопической регистрации: [приказ МВД РФ № 643, МЧС РФ № 531, Минобороны РФ № 549, МНС РФ № АП-3-24/364, Минюста РФ № 331, ГТК РФ № 786, СВР РФ № 82, ФСВТ РФ № 112, ФСЖВ РФ № 363, ФМС РФ № 96, ФСБ РФ № 423, ФСНП РФ № 413, ФСО РФ № 357, ФПС РФ № 620, ФАПСИ РФ № 189 от 17 ноября 1999 г.] // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2004. - № 4. .- С.24-28.

6.35 **Амелина, В.В.** История государственного управления в России: учебно-методический комплекс / В.В. Амелина, В.Е. Зубов, В.Н. Юрова. – Новосибирск: СибАГС, 2002. – 155 с.

6.36 **Глазунова, М.И.** Система государственного управления: учеб. для вузов / М.И. Глазунова. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 551 с.

6.37 **Ходов, Л.Г.** Государственное регулирование национальной экономики: учеб. для вузов / Л.Г. Ходов. - М.: Экономист, 2004. – 620 с.

6.38 **Тапалина, Э.В.** Управление государственной собственностью: государственное управление и государственный контроль / Э.В. Талапина. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. – 455 с.

6.39 **Лобко, В.Н.** Проблемы взаимодействия государственных органов управления и местных органов самоуправления / В.Н. Лобко; ёРос. Акад. образования, Акад. обществ. связей. - СПб.: Культ-Информ-Пресс, 2004. – 107 с.

6.40 **Баренбойм, П.Д.** Дух Конституции России и восточное происхождение «западной» доктрины разделения властей / П.Д Баренбойм // Законодательство и экономика, 2004. - № 1. – С. 16-20.

6.41 **Лапаева, В.В.** Правосудие как фактор совершенствования политической системы / В.В. Лапаева // Законодательство и экономика, 2004. - № 6. – С. 22-34.

6.42 **Киримова, Е.** О структурном составе системы российского права / Е. Киримова // Правовая политика и правовая жизнь, 2002. - №2. – С. 56-57.

6.43 **Эпштейн, А.** Функции и технология взаимодействия государственной власти и местного самоуправления / А. Эпштейн // Муниципальная власть, 2005. - № 3. - С. 66-69.

6.44 **Карнаух, К.А.** Гражданско-правовые проблемы административной реформы и статус федеральных органов исполнительной власти / К.А. Карнаух // Законодательство и экономика, 2004. - № 10. – С. 18-20.

6.45 **Александров, И.М.** Налоговые системы России и зарубежных стран: учеб. пособие / И.М. Александров. - М.: «Баратор-Пресс», 2002. – 108с.

6.46 **Граждан, В.** Какая модель управления государственной гражданской службой нам нужна? / В. Граждан // Власть, 2005. - № 12. – С.3-12.

6.47 **Конин, Н.М.** Административное право России: учебник / Н.М.Конин. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 448 с.

6.48 **Хазанов, С.Д.** Административное право: практикум / С.Д. Хазанов, Н.В. Новоселова. – М.: Юридический центр Пресс, 2003. – 354 с.

6.49 **Дорохов, Н.И.** Административное право (общая часть): альбом схем / Н.И. Дорохов. – М.: МГИ им. Е.Р. Дашковой, 2000. – 142 с.

6.50 **Евсик, Е.В.** О применении специальных налоговых режимов / Е.В.Евсик // Налоговый вестник, 2005. - № 1. – С. 93-96

6.51 **Рокецкий, Л.** Нужен ли особый статус ЗАТО? / Л. Рокецкий // Муниципальная власть, 2005. - № 1. – С. 21-26.

6.52 **Минашкин, А.В.** Административные процедуры организации и деятельности Правительства Российской Федерации / А.В. Минашкин // Законодательство и экономика, 2005. - № 7. – С. 41-48.

6.53 **Мишустин М.В.** Совершенствование налогового администрирования – фактор повышения эффективности работы налоговых органов / М.В. Мишустин // Финансы, 2003. - № 6. – С. 27-32.

6.54 **Грось, Л.А.** Влияние гражданского права на процессуальные нормы / Л.А. Грось // Российская юстиция, 1996. - № 3. – С.20.

6.55 **Гусев, А.Н.** Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях: комментарий / А.Н.Гусев. - М.: ИНФРА, 2002. – 967 с.

6.56 **Жуков, С.** Принуждение и наказание / «эж-ЮРИСТ». – 2003. - № 20. – С. 3-4.

6.57 **Богомолов, А.М.** Административные правонарушения и ответственность в области финансов, налогов и сборов: коммент. и обзор нормат.-правовых актов по материалам гл. 15 Кодекса РФ об административных правонарушениях и Налогового кодекса РФ / А.М.Богомолов. - М.: Дашков и К, 2004. – 280 с.

6.58 **Короткова, Л.А.** Административные правонарушения, выявляемые по результатам проведения налоговыми органами мероприятий налогового контроля / Л.А. Короткова // Налоговый вестник, 2003. - № 3. – С.181-189.

6.59 **Зрелов, А.П.** Административное расследование нарушений налогового законодательства / А.П. Зрелов // Аудиторские ведомости, 2004. - № 11. – С. 21.

6.60 **Лупарев, Е.Б.** Понятие и признаки административно-правового спора / Е.Б. Лупарев // Журнал российского права, 2002. - № 2. – С. 48.

6.61 **Бастриков, А.А.** Административное обжалование актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц / Бастриков А.А. // Бухгалтерский учет, 2002. - № 5. – С. 24-29.

6.62 **Овчарова, Е.В.** Административная ответственность за непредставление сведений налоговому органу / Е.В. Овчарова // Бухгалтерский учет, 2004. - № 8. – С. 41-44.

6.63 **Панкова, Н.В.** Административная ответственность за налоговые преступления: проблемы и судебная практика применения КоАП РФ / Н.В.Панкова // Журнал российского права, 2004. - № 1. – С. 55-63.

6.64 **Иванов, Н.В.** Регистрация юридического лица и получение сведений из ЕГРЮЛ / Н.В. Иванов // Российский налоговый курьер, 2006. - № 16. – С. 56-58.

6.65 **Кобзева, Т.Я.** О государственной регистрации и об учете юридических лиц / Т.Я. Кобзева // Налоговый вестник, 2006. - № 1. – С.108-114.

6.66 **Залесский, В.В.** О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: комментарий федеральному закону/ В.В. Залесский. - М.: Юрист, 2003. – 168 с.

6.67 **Гущин, А.** Лицензионное производство / А. Гущин // Право и экономика, 2004. - № 2. – С. 8-12.

6.68 **Ледакова, Ю.Н**. Правовые и налоговые особенности лотерейной деятельности / Ю.Н. Ледакова, А.В. Титаева // Налоговый вестник, 2004. - №1. – С. 164 – 167.

6.69 **Разгулин, С.В.** О реализации отдельных положений законодательства о контрольно-кассовой технике / С.В. Разгулин // Налоговый вестник, 2005. - № 5. – С. 87-90.

6.70 **Труханович, Л.В.** Правила оформления поощрений и учета награждений / Л.В. Труханович // Кадры предприятия, 2005. - № 5. – С. 69-76.

6.71 **Труханович, Л.В.** Дисциплинарные взыскания, отстранение от работы: практическое пособ., библиотека журнала «Кадры предприятия» / Л.В. Труханович, В.И. Глушко. - М.: Финансы, 2004. – 160 с.

6.72 **Фирсова, Ю.В**. Характеристики и представления: рекомендации по составлению и оформлению / Ю.В. Фирсова // Кадры предприятия, 2005. - № 2. – С. 60-70.

6.73 **Васильева, С.В.** Право граждан и их организаций на обращение в суд: нормативная модель и практика реализации / С.В. Васильева // Законодательство и экономика, 2005. - № 5. – С. 17-34.

6.74 **Ноздрачев, А.Ф.** Процессуальные правовые механизмы защиты граждан и их объединений во взаимоотношениях с публичной властью / А.Ф.Ноздрачев, Н.В. Сухарева, В.И. Мельникова // Законодательство и экономика, 2005. - № 5. – С. 17-34.

6.75 **Щедрин, В.** Поспорили гражданин и государство: интервью с заместителем Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.Радченко // Российская газета, 2003. - № 28. – С. 7.

Заключение

Итак, профессиональная деятельность налоговой администрации не ограничивается исключительно налоговым контролем, хотя он и составляет значительную ее часть.

Как видно из содержания рассмотренных нами нормативно-правовых актов, многие стороны деятельности налоговой администрации регулируются не только нормами отрасли налогового права, но и в значительной мере нормами отрасли административного права либо с ее участием.* В этой связи мы обращали внимание на то, что в системе российского права обе эти отрасли права (налоговое, административное) относятся к публичному праву. Указанные отрасли имеют много общих точек соприкосновения, что ярко прослеживается на примере профессиональной деятельности налоговой администрации в рамках административно-юрисдикционных и налогово-юрисдикционных форм, административно-процедурных и налогово-процедурных форм.

Административноправовая составляющая налогового администрирования построена на правилах, закрепленных в административном процессе (юрисдикционном и процедурном производствах).

Проникновение правового института налогового администрирования во многие отрасли права, предопределяет различные правовые грани профессионального статуса должностных лиц налоговых органов. В этой связи, с учетом множественности и универсальности функций налоговых органов, а также их полномочий, исполнение которых основано на нормах различных отраслей права, мы образно сравнивали правовой статус налоговых органов (их должностных лиц) с «матрешкой».

В целях грамотного исполнения функций и четкой реализации собственных полномочий, федеральной целевой программой «Развитие налоговых органов (2002-2004 годы)», утвержденной постановлением Правительства РФ № 888 от 21.12.2001 г., в системе налоговых органов (с указанного времени) предусмотрено «обеспечение многоуровневой профессиональной подготовки работников различных возрастных групп и должностных категорий налоговых органов».**

Заметим, однако, далеко не все «болевые» аспекты налогового администрирования, подверглись в настоящее время реформированию, а

---

* Деятельность налоговой администрации, регулируемая нормами гражданского права и гражданского процессуального права, арбитражного процессуального права и некоторыми другими отраслями права, остается вне предмета нашего рассмотрения.

** Текст постановления официально опубликован не был.

состоявшееся реформирование отдельных из них, не лишено избирательности и показушности.

Здесь же уместно заметить, что закрепленная в части 3 статьи 1.6 КоАП РФ, обязанность должностных лиц налоговых органов, не допускать при применении мер административного принуждения решений и действий (бездействия), унижающих человеческое достоинство, не всегда исполняется (аналогичная обязанность закреплена в статье 33 НК РФ). *

В 2005 году Конституционный Суд Российской Федерации, отметил в своем постановлении, что «участие административных, в частности налоговых органов в осуществлении юрисдикционных функций в условиях российской «традиции» вряд ли может считаться «вполне совместимым с защитой прав человека».[1]

Высказанная толика критики не умаляет значимости работы налоговых органов для государства и общества, которое медленно, но стремится быть гражданским. Современным «налоговым администраторам» пора понять, что гражданское общество в процессе управления им признает «диалог», но не «монолог», оно предпочитает взаимоотношение с государством, но не приемлет лакейское: «Чего изволите-с»?

В публично-правовых отношениях граждане обладают «управленческим статусом», административно-правовой аспект которого регламентируется на трех уровнях: федеральном, региональном и местном уровнях.[2]

Мы полагаем, что для обеспечения «чистоты» налогового администрирования (соблюдения нравственно-правовых предписаний), должностным лицам налоговых органов необходимо участвовать в формировании высоких норм этических начал налогового администрирования и лично соблюдать их требования. Да, это идеал, но к нему нужно стремиться, иначе не решить профессиональные задачи, поставленные

---

* Мы полагаем, что включение в программу учебной дисциплины «Налоговое администрирование» этических начал налогового администрирования способствовало бы усвоению, восполнению, совершенствованию нравственных и социально-полезных ценностных качеств личности обучаемого. Тем самым в преподавание дисциплины «Налоговое администрирование» возможно внесение элементов воспитательной работы, которая в определенном смысле должна занять ведущее место в системе образования.

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997. - № 10. – ст. 1127.

[2] Князев, С.Д. Административно-правовой статус российских граждан: конституционно-правовые основы реформирования / С.Д. Князев // Журнал российского права, 2004. - № 2. – С. 23-24.

перед Федеральной налоговой службой. Иначе, налоговые органы и налогоплательщики будут оставаться по разные стороны «баррикад».

Решение профессиональных задач зиждется не только на нормах права, но и на профессиональных нормах морали. Авторы книги «Судебная этика» напоминают: «Профессиональная мораль выполняет очень важные задачи социального управления, так как обеспечивает реализацию требований общеморальных принципов в условиях профессиональной деятельности, помогает человеку успешнее осуществлять свои профессиональные обязанности, правильно выбирать линию поведения в различных ситуациях своей трудовой деятельности». [1]

Правовую основу налогового администрирования нельзя (даже в научной абстракции) рассматривать в отрыве от его нравственной составляющей, без учета воспитательных и психологических аспектов, общей и профессиональной культуры, служебного этикета.

Перед автором настоящего учебного пособия стояла более узкая задача, рассмотреть содержание административно-правовых аспектов налогового администрирования. Представляется, что поставленная во введении цель, «рассмотреть административно-правовые аспекты налогового администрирования и создать целостное представление об этих направлениях деятельности отечественной налоговой администрации», нами в учебном пособии, достигнута.

P.S.

Очевидно, что организационно-правовой потенциал межотраслевого института налогового администрирования должен быть направлен на поддержание налогового правопорядка, упорядочение административно-правовых и налогово-правовых общественных отношений, что обеспечит максимально полное поступление налогов и иных поступлений в бюджеты всех уровней.

Это станет возможным только тогда, когда теоретические и практические подходы к реализации целей налогового администрирования не будут напоминать «двуликого Януса»[2] (древнегреческого Бога с двумя лицами, направленными в противоположную сторону: одно - в будущее, другое – в прошлое).

---

[1] Горский, Г.Ф. Судебная этика / Г.Ф. Горский, Л.Д. Кокорев, Д.П. Котов. – Воронеж: Изд-во Воронежского университета, 1973. – С. 10.

[2] Мифы народов мира: энциклопедия в 2-х т. / под ред. С.А. Токарев. – М.: Рос. энциклопедия, 1997. - 2 т. – С. 683-684.