

*Владимир Казимирович НЕХАЙЧИК –  
заведующий кафедрой конституционного  
и административного права СурГУ,  
кандидат юридических наук, доцент*

УДК 34.038.2

## **ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ В НАЛОГОВОМ ПРАВЕ**

*АННОТАЦИЯ. В статье предложена формулировка понятия налоговой юрисдикции как разновидности административной. Рассматриваются признаки и характерные черты, определен предмет и объект налоговой юрисдикции, перечислены ее субъекты и правовые институты, составляющие самостоятельную часть налогового права. Выделены основания возникновения правовых споров и решения субъектов налоговой юрисдикции по ним. Подчеркивается важность единого подхода в понимании налогового проступка.*

*The article suggests the definition of tax jurisdiction in the terms of administrative jurisdiction. It deals with characteristics and typical features, the subject and objectives of tax jurisdiction, enumerates its parts and legal institutions that are considered an independent part of Tax Law. The issues of legal claims and the decisions of the subjects under tax jurisdiction are outlined. The importance of unified approach to the notion of tax offence is emphasised.*

Юрисдикция устанавливает законную совокупность правомочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях, то есть оценивать действия субъекта права с точки зрения их правомерности, применять юридические санкции к правонарушителям.

Основными общими признаками юрисдикции являются:

- 1) наличие правового спора или правонарушения;
- 2) состязательная процедура рассмотрения дела;
- 3) издание юрисдикционного акта в установленной законом форме.

Особенностью налоговой юрисдикции является то, что определенная развитость ее институтов, нормативно-правовое регулирование использования методов процессуального воздействия в сфере налоговых отношений позволяют несколько шире посмотреть на ее содержание. Следует отметить также и активное использование процессуальных обеспечительных мер при исполнении налогового обязательства, что в большей мере говорит о регулятивном, а не правоохранительном характере механизма правового воздействия в сфере налоговых отношений.

Подтверждая данный тезис с указанием на специфическую особенность административно-юрисдикционного производства в действующих административно-процессуальных нормах, Ю. М. Козлов отмечает, что есть все основания дополнить содержание административной юрисдикции производством, связанным с применением мер административного принуждения [1].

Налоговая юрисдикция может рассматриваться и как подведомственность определенной системе субъектов всех уровней, ее осуществляющих (основанной на принципах гражданства и территориальности), исполняющих общее и специальное руководство в сфере налоговых правоотношений [2]. При таком понимании налоговой юрисдикции подведомственность, на наш взгляд, охватывает вопросы, связанные с процессуальным разрешением правовых споров и дел. В таком случае механизм правового воздействия в сфере налогообложения должен учитывать компетенцию

каждого субъекта налоговой юрисдикции. Компетенция и порядок исполнения обязанностей каждого субъекта налоговой юрисдикции при взимании налогов должны обязательно устанавливаться правом.

Таким образом, налоговая юрисдикция по своей сути является регулятивной и правоохранительной деятельностью, а также составной частью юрисдикции общей. Основу налоговой юрисдикции, ее содержание составляет подведомственность и разрешение специфических споров и дел в сфере налоговых правоотношений.

*Предметом* налоговой юрисдикции являются общественные отношения, связанные с подведомственностью и разрешением специфических споров и дел в сфере налоговых правоотношений. *Объектом* налоговой юрисдикции является механизм правового воздействия на общественные отношения, связанные с подведомственностью и разрешением специфических споров и дел в сфере налоговых правоотношений.

Органы и должностные лица, разрешающие правовые споры и дела в сфере налоговых правоотношений, являются специальными субъектами налоговой юрисдикции и должны точно определяться в законе: наименование, принадлежность соответствующему ведомству, указание на должностных лиц, которым предоставляются юрисдикционные полномочия, их компетенция.

*К субъектам налоговой юрисдикции* следует отнести:

— налоговые органы и их должностных лиц в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации;

— органы налоговой полиции и их должностных лиц в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации;

— таможенные органы и их должностных лиц в соответствии с таможенным законодательством Российской Федерации при уплате налогов при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу;

— Министерство финансов РФ, финансовые органы субъекта РФ и муниципального образования, уполномоченные органы, осуществляющие контроль за уплатой государственной пошлины, органы внебюджетных фондов при вынесении решения о прекращении действия отсрочки, рассрочки, налогового или инвестиционного кредита;

— судебные органы (в том числе Арбитражные и Конституционные суды) в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

При рассмотрении налоговой юрисдикции важно не только раскрыть ее содержание, но выяснить назначение этого вида правоприменительной и, в большей части, правоохранительной деятельности. Поскольку основное содержание налоговой юрисдикции составляет правоприменительная деятельность, то в числе ее *основных функций* следует назвать: регулятивную; правоохранительную; предупредительную (воспитательную).

Налоговая юрисдикция обладает всеми рассмотренными признаками, что объединяет ее с другими видами правовой юрисдикции. Вместе с тем это — самостоятельный вид юрисдикционной деятельности, характеризующийся специальными признаками.

*К специальным признакам налоговой юрисдикции*, на наш взгляд, можно отнести:

— разрешение определенных типов правовых споров и дел, возникающих в сфере налоговых отношений;

— деятельность, характеризующуюся специальными процессуальными формами рассмотрения и разрешения правовых споров и дел в сфере налоговых правоотношений;

— деятельность, обеспеченную соответствующей системой компетентных органов (субъектов), имеющую собственную индивидуальную правовую регламентацию;

— деятельность, имеющую соответствующую цель и конкретное назначение;

— деятельность, имеющую принудительный характер и обеспечиваемую мерами налоговой ответственности.

Налоговая юрисдикция по своей правовой природе является основой (главным элементом) в механизме правоприменительной деятельности и правового воздействия в сфере налоговых правоотношений. В налоговом праве налоговая юрисдикция, как правовой механизм налогообложения и самостоятельный раздел отрасли, представлена следующими сформировавшимися институтами:

- 1) институт обеспечения уплаты налогов;
- 2) институт взыскания налоговых санкций;
- 3) институт взыскания задолженности по налогам и сборам соответствующих недоимок, пеней и штрафов;
- 4) институт приостановления операций по счетам налогоплательщиков;
- 5) институт наложения ареста на имущество налогоплательщиков;
- 6) институт начисления пеней;
- 7) институт выемки документов и предметов;
- 8) институт налоговой ответственности (ответственности за совершение налоговых правонарушений);
- 9) институт давности привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения;
- 10) институт налоговых санкций (в том числе давность взыскания налоговых санкций);
- 11) институт ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах;
- 12) институт налоговых правонарушений;
- 13) институт производства налоговых правонарушений;
- 14) институт жалоб (обжалования), обращений;
- 15) институт дисциплинарной ответственности.

Налоговая юрисдикция состоит из ряда производств, каждое из которых представляет собой самостоятельный вид или часть процессуальной деятельности, основа которого есть правовой спор.

*К видам налоговой юрисдикции* следует отнести отдельные виды налоговых производств. Среди них:

- производство обеспечения исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов;
- производство по делу о налоговом правонарушении, совершенном налогоплательщиком или налоговым агентом;
- производство по делу о нарушениях законодательства о налогах и сборах, совершенных лицами, не являющимися налогоплательщиками, налоговыми агентами;
- производство по делам о жалобах налогоплательщиков;
- производство по делу о возмещении ущерба налогоплательщику;
- производство по делу о дисциплинарном проступке должностных лиц и работников налоговых органов.

Деление налоговой юрисдикции на виды обусловливается многообразием налоговых правовых отношений, требующих обеспечения их юрисдикционной защитой; различием правовых споров и дел о правонарушениях; особенностями выносимых решений; компетенцией органов, рассматривающих правовые споры и разрешающих дела о правонарушениях.

*Правовыми основаниями возникновения налоговых споров* являются:

- обжалование дефектного или ничтожного законодательного или нормативного акта;
- налоговое правонарушение, совершенное налогоплательщиком;
- нарушение законодательства о налогах и сборах, совершенное иными лицами, не являющимися налогоплательщиками;



— обжалование индивидуальных («ненормативного характера») актов налоговых органов, действия или бездействия их должностного лица, нарушившего права налогоплательщика;

— дисциплинарный проступок должностного лица налогового органа;

— предъявление иска о возмещении ущерба налогоплательщику;

— обращение налогового органа в суд с иском о взыскании налоговой санкции.

В ходе осуществления налоговой юрисдикционной деятельности, в соответствии с налоговым законодательством *полномочные органы (субъекты налоговой юрисдикции) могут принимать следующие решения:*

— о признании нормативного акта не соответствующим Налоговому кодексу РФ;

— о привлечении налогоплательщика (иных лиц, не являющихся налогоплательщиками и налоговыми агентами) к налоговой ответственности (ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах);

— об отказе в привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности за совершение налогового правонарушения;

— о проведении дополнительных мероприятий налогового контроля;

— о восстановлении прав налогоплательщиков;

— о возмещении ущерба налогоплательщика (в том числе морального);

— о возбуждении уголовного дела;

— об отказе в возбуждении уголовного дела и о направлении материалов в соответствующий налоговый орган для принятия решения по существу;

— о взыскании налога, сбора, а также пеней за счет денежных средств, находящихся на счетах налогоплательщика;

— о взыскании налога или сбора за счет иного имущества налогоплательщика или налогового агента;

— о прекращении действия отсрочки, рассрочки, налогового или инвестиционного кредита при нарушении заинтересованным лицом ее условий;

— о производстве выемки документов и предметов, имеющих отношение к предмету налоговой проверки;

— об оставлении жалобы без удовлетворения;

— об отмене акта налогового органа и назначении дополнительной проверки;

— об отмене вынесенного налоговым органом решения и прекращении производства по делу о налоговом правонарушении;

— об изменении решения или вынесении нового решения;

— о приостановлении исполнения акта (действия).

Поскольку налоговая юрисдикция является составной частью всей процессуальной деятельности государственных органов власти, то *принципами юрисдикционной деятельности* следует считать общие принципы правосудия, государственно-управленческой деятельности и административного процесса, к которым относятся: законность, компетентность, процессуальное равенство сторон, охрана интересов государства и личности, достижение материальной истины, доступность, гласность, экономичность, состязательность [3].

На основании изложенного о содержании рассматриваемой проблемы можно выделить следующие *характерные черты налоговой юрисдикции*, которые отражают ее сущность:

1) юридическим основанием (источником) налоговой юрисдикции являются неисполнение налоговых обязательств и налоговые правовые споры;

2) содержанием налоговой юрисдикции является деятельность специально уполномоченных субъектов по обеспечению уплаты налогов и разрешению правовых споров и дел;

3) разрешение налоговых споров и дел осуществляется с помощью установленных правил, форм и методов, порядка производства этой категории дел;

4) закрепляются полномочия соответствующих органов и должностных лиц по производству разрешения налоговых споров и дел;

5) цель налоговой юрисдикции заключается в защите прав и законных интересов налогоплательщиков и в обеспечении уплаты налогов;

6) налоговая юрисдикция не является прерогативой уполномоченных органов, она может осуществляться не только во внесудебном порядке, но и в судебном.

7) налоговая юрисдикция руководствуется общими принципами административного, гражданского и уголовного процесса;

8) налоговая юрисдикция имеет свой юридический результат — властное и одностороннее решение (юрисдикционный акт);

9) налоговая юрисдикция нуждается в формах выражения, выделения в рамках единого института налоговой юрисдикции определенных ее видов. Каждый из них отличается конкретным назначением, субъектами, организационно-правовыми формами;

10) налоговая юрисдикция зависит от особенностей субъекта, уполномоченного на ее осуществление (на разрешение правовых споров и дел). По этому критерию можно выделить налоговую юрисдикцию: а) осуществляемую непосредственно государственными органами (должностными лицами); б) осуществляемую судами (в том числе Конституционным и Арбитражным).

*Налоговая юрисдикция* — это вид административной юрисдикции, представляющий собой процессуальную деятельность уполномоченных органов государственной власти, основное назначение которой состоит в обеспечении исполнения налогового обязательства налогоплательщиком, в решении правовых споров и разрешении дел определенной категории, возникших в сфере налоговых правоотношений, осуществляемая с соблюдением ее основных принципов и в установленных формах правового воздействия.

*Ответственность за нарушение налогового законодательства* представляет собой собирательное понятие, включающее и представляющее разнообразные виды юридической ответственности, установленные государством за совершение различных видов нарушений законодательства о налогах и сборах. К видам юридической ответственности за нарушение налогового законодательства в учебной литературе и научных источниках относят: административную, уголовную, дисциплинарную, материальную и налоговую ответственность. В свою очередь, существует и другое понятие налоговой ответственности, которое, в соответствии с п. 2 ст. 101 НК РФ, применяется только в значении «ответственность за совершение налогового правонарушения». В учебной же литературе понятие «налоговая ответственность» используется в более широком понимании. Так, например, с понятием «налоговая ответственность» связывают ответственность налоговых, таможенных органов, органов налоговой полиции и их должностных лиц. В одном из словарей данное понятие характеризуется как состоящее из видов уголовной, административной и финансовой ответственности.

Важность рассмотрения понятия ответственности в налоговом праве определяется по-прежнему стремлением выработки целостной теоретико-правовой концепции проступка, в том числе налогового.

Налоговая ответственность является мерой принудительного воздействия при вынесении решения по делам о налоговых правонарушениях и одним из признаков налоговой юрисдикции.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 1999. С. 410 - 414.
2. Дернберг Р. Л. Международное налогообложение / Пер. с англ. М., 1997. С. 25.

3. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 1997. С. 326.

4. Грачева Е. Ю. Соколова Э. Д. Налоговое право: Вопросы и ответы. М., 1998. С. 76.

5. Севрюгин В. Е. Проблемы административного права: Учебное пособие. Тюмень, 1994. С. 119 – 120; Севрюгин В. Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству. М., 1988.

*Дмитрий Геннадьевич БАЧУРИН –  
старший преподаватель кафедры  
административного и финансового права  
Института государства и права*

УДК 347. 73

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОЦЕНКИ СОБСТВЕННОСТИ И ЕЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДЛЯ ФОРМИРОВАНИЯ УЧЕТНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ В СИСТЕМЕ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ**

*АННОТАЦИЯ. Автор статьи рассматривает проблему совершенствования правового регулирования оценки собственности в Российской Федерации и ее использования для целей налогового контроля.*

*In this article the author considers the legal regulation perfection problem of the property assessing in Russian Federation and its implementation for tax control*

Переход к типу экономических отношений, основанных на неприкосновенном праве частной собственности в современной России, осуществляется в условиях приватизационного перераспределения собственности, не имеющего аналогов в мировой истории как по стоимостным объемам, так и по срокам его осуществления, когда имеется критический, по последствиям для российского общества, комплекс правовых проблем, решение которых должно было предварять и обеспечивать такое перераспределение.

Одной из таких проблем является проблема прекращения практически произвольного определения стоимостной характеристики собственности в денежном выражении. Решение ее связано с организацией правового регулирования оценочного дела, с обеспечением необходимыми научно обоснованными, проверенными на практике и нормативно установленными правилами осуществления оценочной деятельности.

Кратко прокомментировать сам факт отсутствия в течение почти 10 лет (с момента начала процедур приватизации) государственных стандартов оценочной деятельности можно, ответив на вопрос кто, в какой степени заинтересован и осознает свой интерес в принятии законодательно урегулированных правил оценочной деятельности: государство, как получатель налогов с собственности, или собственники (в основном крупные, так как они способны активно влиять на принятие подобных решений).

Государство, безусловно, должно быть заинтересовано в обеспечении принятия и реализации таких правил. Его состоятельность в смысле института, выражающего интересы в большей степени всего общества, а не только крупной буржуазии и правящей бюрократии, в известной степени можно экстраполировать с принятием и со-