

УДК 342.9

DOI: 10.19073/2658-7602-2019-16-4-558-562

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОБЛАСТЯХ

КОБЗАРЬ-ФРОЛОВА Маргарита Николаевна*

✉ margokfmn@yandex.ru

Ул. Знаменка, 10, Москва, 119991, Россия

Аннотация. Отношения в экономических областях – это особая сфера общественных отношений, которые связаны с феноменом собственности и регулируются гражданским, бюджетным, налоговым, таможенным законодательством и др. Принятые на рубеже XX–XXI вв. федеральные законы о бюджетных, налоговых, таможенных отношениях закрепили соответствующие виды ответственности, действующие параллельно с административной. Многообразие видов ответственности за правонарушения в экономических областях затрудняло правоприменительную практику. В работе анализируются основания ответственности в экономических областях, исследуется правовая природа ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах, отмечается ее сходство с правовой природой административной ответственности. Доказывается, что единственным видом ответственности за правонарушения в экономических областях (в сфере финансов, бюджета, налогов, таможенной, банковской и др.) является административная ответственность. Выявлена правовая природа ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах. Вносится предложение о выделении из состава Налогового кодекса Российской Федерации норм об ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах и введении в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях главы 15.1, с одновременным переносом в нее составов нарушений законодательства о налогах и сборах из главы 15.

Ключевые слова: административная ответственность, административные правонарушения, финансовая ответственность, ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах, правоотношения, налоговые правонарушения.

Administrative Responsibility for Offenses in Economic Areas

Kobzar-Frolova Margarita N.**

✉ margokfmn@yandex.ru

10 Znamenka st., Moscow, 119991, Russia

Abstract. Relations in economic areas is a special sphere of social relations, which is associated with the phenomenon of ownership and which are regulated by civil, budget, tax, customs legislation and others. The federal laws on budgetary, tax, and customs relations adopted at the turn of the 20th–21st centuries enshrined the corresponding types of responsibility that operated in parallel with the administrative one. The variety of types of responsibility for offenses in economic areas made it difficult for law enforcement practice. The work analyze the basis of responsibility in economic areas, to explore the legal nature of liability for violation of legislation on taxes and fees and show its similarity to the legal nature of administrative responsibility. It is proved that the only type of responsibility for offenses in economic areas (in the field of finance, budget, taxes, customs, banking, etc.) is administrative responsibility. Identified the legal nature of liability for violations of legislation on taxes and fees. A proposal was made to remove from the Tax Code of the Russian Federation norms on liability for violations of legislation on taxes and fees and to introduce Chapter 15.1 into the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses, and at the same time to remove the elements of violation of legislation on taxes and fees from Chapter 15.1 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses.

Keywords: administrative responsibility, administrative offenses, financial responsibility, responsibility for violation of legislation on taxes and fees, legal relations, tax offenses.

* Ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор.

** Leading Researcher of the Sector of Administrative Law and Administrative Process at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Legal Sciences, Professor.

Экономика – это особая сфера общественных отношений, в основе которых находятся взаимосвязи по поводу удовлетворения потребностей отдельных граждан, их объединений и общества в целом. Отношения в области экономики возникают, изменяются и прекращаются в связи с феноменом собственности, по поводу извлечения доходов, приобретения социальных благ, производства товаров выполнения работ, оказания услуг, а также в связи с распределением (перераспределением), обменом, контролем и др. Поскольку все отношения в обществе должны быть урегулированы правом, то и отношения в сфере экономики также строятся на принципах права и регулируются исходящими от государства правовыми нормами.

В январе 2014 г. Росстандарт разработал и утвердил Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, согласно которому экономическая деятельность имеет место тогда, когда ресурсы (оборудование, рабочая сила, технологии, сырье, материалы, энергия, информационные ресурсы) объединяются в производственный процесс, имеющий целью производство продукции (предоставление услуг). Экономическая деятельность характеризуется затратами на производство продукции (товаров или услуг), процессом производства и выпуском продукции (предоставлением услуг)¹.

Бурное развитие экономических отраслей законодательства (налогового, таможенного, бюджетного, банковского и др.) пришлось на конец 80-х – начало 90-х годов XX в., когда Российской Федерацией был взят курс на свободные рыночные отношения и предпринимательство. При этом правотворческая деятельность осуществлялась бессистемно. Слепо заимствовались нормы законов, закрепляющие отношения в соответствующих областях, из стран Европы и США.

Принятые на рубеже XX–XXI вв. федеральные законы о бюджетных, таможенных отношениях, налогах и сборах (Бюджетный кодекс Российской Федерации, Таможенный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации) закрепили соответствующие виды ответственности. Наука указанный фено-

мен обосновала как возникновение нового, отвечающего духу времени вида ответственности – финансово-правовой, включающей бюджетную, налоговую, таможенную, валютную и др. Научные исследования в области финансового права выделялись «выдергиванием» и «перетаскиванием» административно-правовых норм, попытками адаптировать их в финансовом праве и доказать их принадлежность к последнему.

Кодификация законодательства внесла некоторую упорядоченность в развитие экономических отношений и, несомненно, повлияла на снижение уровня их конфликтности в указанных областях. В 2002 г. вступил в силу Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), который закрепил административную ответственность в области финансов, налогов и сборов (гл. 15) и в области таможенного дела (нарушения таможенных правил) (гл. 16). Административная ответственность служит важнейшим инструментом, обеспечивающим соблюдение законодательства во всех сферах и областях общественной жизни. Одновременно административная ответственность является неотъемлемой частью регулирования социальных процессов, происходящих в правовом государстве.

С принятием норм КоАП РФ такие виды юридической ответственности, как таможенная, банковская, бюджетная, постепенно стали достоянием истории. Нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации о бюджетной ответственности² и нормы Таможенного кодекса Российской Федерации 1993 г.³ о таможенной ответственности утратили силу. Однако до настоящего времени отдельные ученые, явно не разобравшись в сути отношений, изучают и рассматривают правовую природу финансовой (финансово-правовой) ответственности и отстаивают ее самостоятельность [2].

Единственный самостоятельный вид ответственности, который до настоящего времени сохранился, действует, применяется и продолжает активно исследоваться научной общественностью – это налоговая ответственность. Между тем дефиниции понятия «налоговая ответственность» ни Налоговый кодекс Российской

¹ Общероссийский классификатор видов экономической деятельности ОК 029-2014 : утв. приказом Росстандарта от 31 янв. 2014 г. № 14-ст (ред. от 10 июля 2019 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 31, ст. 4191.

³ Утратил силу.

Федерации (далее – НК РФ), ни иные федеральные законы о налогах и сборах не содержат. При этом вопрос о включении таких новелл (институтов) налогового права, как «налоговые правонарушения», «налоговая деликтность», «ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах» в состав соответственно финансового (налогового) или административного права вызывают наибольшее количество споров среди ученых-теоретиков указанных областей права.

Как известно, ответственность за нарушения норм НК РФ наступает при нарушении правовых запретов (налоговые правонарушения). Согласно положениям ст. 106 НК РФ налоговым правонарушением признается виновно совершенное противоправное (в нарушение законодательства о налогах и сборах) деяние (действие или бездействие) налогоплательщика, плательщика страховых взносов, налогового агента и иных лиц, за которое Налоговым кодексом установлена ответственность.

Хотелось бы обратить внимание законодателя и научной общественности на то, что большинство норм НК РФ предписывают ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах. Отсюда можно сделать вывод, что в НК РФ в равной степени действуют два термина: «ответственность за совершение налогового правонарушения» и «ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах». Поэтому законодателю следует привести нормы НК РФ к единообразию.

Различные виды налоговых правонарушений и ответственность за их совершение закреплены в гл. 16 НК РФ. Несомненно, это нарушения законодательства о налогах и сборах, которые имеют экономическую основу. На наш взгляд, в Налоговом кодексе, выделено две относительно обособленные группы общественных отношений, которые составляют родовые объекты составов налоговых правонарушений. Первая – это отношения по взиманию налогов. Большинство таких урегулировано нормами Части I и II НК РФ (отношения по исчислению, уплате, перечислению налогов и сборов, по принудительному исполнению налоговой обязанности и др.). Во вторую группу, образующую родовой объект состава налоговых правонарушений, входят отношения по поводу налогового контроля, ответственности, обжалования актов налоговых органов и др. Это так называемые

административно-юрисдикционные отношения. Они детализируются в многочисленных административных регламентах, издаваемых уполномоченным в сфере налогов и сборов органом – Министерством финансов Российской Федерации и органом, уполномоченным в сфере контроля – Федеральной налоговой службой Российской Федерации.

Одновременно в гл. 15 КоАП РФ закреплена административная ответственность за правонарушения в области финансов, налогов, сборов. Причем составы правонарушений порой идентичны. Очевидно, встает вопрос о правомерности и юридической обоснованности существования ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах в НК РФ [3, 4].

В связи с рассматриваемой темой уместным будет обратиться к вопросу о правовой природе налоговых правоотношений и правовых запретов в области налогов и сборов. Налоговые правоотношения – широкая группа разнообразных по своей сути и содержанию общественных отношений. В них отражаются публичные нужды государства и муниципальных образований, связанные с формированием бюджетных и внебюджетных фондов денежных средств для выполнения основных задач и функций государства и органов местного самоуправления.

Все налоговые правоотношения можно условно разделить на 5 групп:

- по поводу установления налогов и сборов, изменению налоговых ставок и иных элементов налогообложения;
- по учету, регистрации, сбору, обработке, накоплению информации, формированию информационных ресурсов;
- по налоговому контролю и выявлению правонарушений;
- по привлечению к ответственности (их традиционно называют административно-юрисдикционными);
- по рассмотрению налоговых споров и разрешению конфликтов в области налогов и сборов;
- иные [1].

Первая группа отношений – это отношения правотворчества. Все остальные четыре группы – это властные процедурно-процессуальные отношения, которые хоть и закреплены в нормах НК РФ, но детализируются в административных регламентах, принимаемых вышеназванным уполномоченным в сфере финансов, налогов, сборов федеральным исполнительным органом власти.

Правовая природа ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах сходна с правовой природой административной ответственности. Существенных отличий между административной ответственностью и ответственностью за нарушение законодательства о налогах и сборах, а также элементами составов правонарушений нет. Объект противоправного посяательства – общественные отношения, приносящие угрозу финансовому (экономическому, социальному и др.) благополучию государства и общества. Субъекты ответственности – физические и юридические лица, не связанные с юрисдикционным органом (налоговыми органами) служебными отношениями. Суть наказания также весьма идентична. Налоговая санкция устанавливается в денежном выражении и является мерой ответственности за совершение налогового правонарушения (ст. 106 НК РФ). Административное наказание тоже представляет установленную государством меру ответственности (ст. 3.1 КоАП РФ). При этом законодатель уточняет, что меры административной ответственности применяются в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

В нормах НК РФ законодатель не уточняет цели ответственности, но ее суть очевидна. Цель ответственности за совершение нарушений законодательства о налогах и сборах двояка: 1) восстановительная (в полной мере исполнить обязательства перед бюджетом); 2) предупреждение совершения новых правонарушений правонарушителем и другими лицами. При этом не является ответственностью по законодательству о налогах и сборах принудительное взыскание неуплаченных сумм налога, сбора, страховых взносов и пени, начисленной за несвоевременное перечисление указанных платежей в соответствующий бюджет, так как отсутствует карательная и превентивная цель таких взысканий. По основаниям п. 1 ст. 110 НК РФ виновным в совершении налогового правонарушения признается лицо, совершившее противоправное деяние умышленно или по неосторожности. В нормах об административной ответственности

законодатель КоАП РФ также устанавливает две формы вины: умысел и неосторожность (ст. 2.2).

Интерес представляет позиция Конституционного Суда Российской Федерации по рассматриваемой теме. Он неоднократно обращался к вопросу о сути юридической природы налоговых санкций и правовой природе налоговых правонарушений. Публично-правовая природа налоговых правонарушений и претерпевание негативных последствий их совершения, по убедительному мнению судей Конституционного Суда РФ, предполагает, что по таким делам требуется обнаружение, выявление налоговых правонарушений, собирание доказательств. Привлечение физического лица и/или организации к ответственности включает ряд последовательных этапов и представляет собой стадийный процесс возникновения, изменения и прекращения соответствующих правоотношений, субъектами которых являются, с одной стороны, государство, а с другой – лицо, совершившее правонарушение⁴.

Еще в 2003 г. Конституционный Суд РФ, рассматривая правовую природу налоговых санкций за правонарушение, предусмотренное ст. 119 НК РФ (непредставление налоговой декларации), в определении № 130-О, высказал однозначную правовую позицию о том, что санкции за нарушение законодательства о налогах и сборах являются административно-правовыми⁵.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Единственным и правомерным видом ответственности за правонарушения в экономических областях (в сфере финансов, бюджета, налогов, таможенной, банковской и др.) является административная ответственность.

2. Из всех кодифицированных актов, которые закрепляли подвиды финансовой ответственности (Бюджетный кодекс Российской Федерации, Таможенный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации), только Налоговый кодекс Российской Федерации содержит нормы об ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах. При этом дефиниции понятия «налоговая ответственность»

⁴ 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 : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 14 июля 2005 г. № 9-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». (См.: п. 4).

⁵ По запросу Омского областного суда о проверке конституционности положения пункта 12 статьи 7 Закона Российской Федерации «О налоговых органах Российской Федерации» : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 5 июля 2001 г. № 130-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ни Налоговый кодекс Российской Федерации, ни иные федеральные законы о налогах и сборах не содержат.

3. Правовая природа ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах сходна с правовой природой административной ответственности.

Предлагается: вывести из состава части первой НК РФ нормы об ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах, в связи

с тем, что нарушения законодательства о налогах и сборах имеют свою специфику, связанную с объектом посягательства, особым статусом субъекта ответственности (налогоплательщики, плательщики сборов...) и др.; ввести в КоАП РФ главу 15.1 «Административные правонарушения в области налогов, сборов, страховых взносов» и перенести составы нарушений законодательства о налогах и сборах из главы 15 в главу 15.1 КоАП РФ.

Список литературы

1. Кобзарь-Фролова М. Н. Правовое регулирование налоговых отношений // Российское правосудие. 2018. № 10. С. 17–23.
2. Мусаткина А. А. О соотношении административно-правовой и финансово-правовой ответственности // Административное право и процесс. 2016. № 3. С. 36–40.
3. Соловей Ю. П. К вопросу о реформе законодательных основ административной ответственности // Законодательство об административных правонарушениях: современное состояние и пути совершенствования : материалы заседания круглого стола (3 марта 2014 г.). Тула : Аквариус, 2014. С. 28–39.
4. Соловей Ю. П. Рецензия на монографию П. П. Серкова «Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы» (М. : Норма : Инфра-М, 2012. 480 с.) // Административное право и процесс. 2013. № 3. С. 72–80.

References

1. Kobzar-Frolova M. N. Pravovoe regulirovanie nalogovykh otnoshenii [Legal Regulation of Tax Legal Relations]. *Rossiiskoe pravosudie – Russian Justice*, 2018, no. 10, pp. 17–23.
2. Musatkina A. A. O sootnoshenii administrativno-pravovoi i finansovo-pravovoi otvetstvennosti [On Interrelation of the Administrative Law and Financial Law Liability]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2016, no. 3, pp. 36–40.
3. Solovey Yu. P. K voprosu o reforme zakonodatel'nykh osnov administrativnoi otvetstvennosti [On the Issue of Reform of the Legislative Basis of Administrative Responsibility]. *Zakonodatel'stvo ob administrativnykh pravonarusheniyakh: sovremennoe sostoyanie i puti sovershenstvovaniya – Legislation on Administrative Violations: the Current State and Ways of Improvement*. Tula, Akvarius Publ., 2014, pp. 28–39.
4. Solovey Yu. P. Retenziya na monografiyu P. P. Serkova «Administrativnaya otvetstvennost' v rossiiskom prave: sovremennoe osmyslenie i novye podkhody» (M. : Norma : Infra-M, 2012. 480 s.) [Review of P. P. Serkov's Monograph "Administrative Responsibility in Russian Law: Contemporary Comprehension and New Approaches" (Moscow, Norma Publ., Infra-M Publ., 2012. 480 p.)]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2013, no. 3, pp. 72–80.