

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/2/208-224>

МОДЕЛЬ РЕФОРМИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ (НА ПРИМЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА)

Е. В. Овчарова

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

Поступила в редакцию 10 апреля 2022 г.

Аннотация: полная унификация, системность и комплексность в правовом регулировании обязательных требований, государственного контроля и административной ответственности являются необходимыми условиями успеха проводимых реформ. Связующей основой такого подхода к реформированию должен являться риск-ориентированный подход с градацией как требований по степени определенности и по рискам их несоблюдения, так и рисков по степени их вреда регулируемым и охраняемым общественным отношениям. При этом уголовная ответственность должна устанавливаться в исключительных случаях, а административная ответственность не должна носить репрессивный характер, что предполагает ее применение только в тех случаях, когда цели превенции нарушений не достижимы другими способами. Стимулирование должно превалировать над принуждением. Заслуживает критической оценки как отраслевой дуализм в правовом регулировании, так и процессуальная декодификация административной ответственности как тенденции, разрушающие единство института и нарушающие принципы административной ответственности.

Ключевые слова: обязательные требования, государственный контроль, административная ответственность, налоговое администрирование, цифровизация, регуляторная гильотина, риск-ориентированный подход, налоговые риски, либерализация, административная реформа.

Abstract: complete unification, consistency and comprehensiveness in the legal regulation of mandatory requirements, state control and administrative liability are necessary conditions for the success of the reforms being carried out. The connecting basis for such an approach to reform should be a risk-oriented approach with the gradation of both the requirements for the level of certainty and the risks of their non-compliance, as well as the risks in terms of the level of their harm to regulated and protected public relationships. At the same time, criminal liability should be established in exceptional cases and administrative liability should not be repressive in nature, which supposes its application only in those cases when the aims of preventing violations are not achievable by other methods. Encouragement should prevail over coercion. Sector-based dualism in legal regulation deserves a critical assessment, as does the procedural decodification of administrative liability as trends destroying the unity of the institution and violating the principles of administrative liability.

Key words: *mandatory requirements, state control, administrative liability, tax administration, digitalization, regulatory guillotine, risk-oriented approach, tax risks, liberalization, administrative reform.*

В рамках проводимой реформы административной ответственности обязательные требования, составы Особенной части Кодекса РФ об административных правонарушениях, составы Особенной части Уголовного кодекса РФ должны быть согласованы с учетом максимальной либерализации правового регулирования, декриминализации уголовной и нерепрессивности административной ответственности.

Традиционно административное правонарушение как основание административной ответственности отграничивается от преступления как основания уголовной ответственности по признаку общественной опасности, который в доктрине публично-правовой ответственности¹, как правило, используется для разграничения административных правонарушений, где этот признак отсутствует, и преступлений, где он обязательно наличествует. Так, в недавнем диссертационном исследовании Д. В. Лопашенко по уголовному праву, криминологии и уголовно-исполнительному праву «Соотношение частного и публичного в уголовном праве», в котором анализируются вопросы общественной опасности, делаются следующие выводы: «...сущность общественной опасности сводится к причинению вреда обществу в целом путем негативного воздействия на общественные отношения как объект преступления, что может разрушить существующий правопорядок как основу жизнедеятельности общества. Общественная опасность – это не только признак преступления, но и основание публичности уголовного права. Поскольку общественная опасность является сущностным признаком преступления, то публичность уголовного права можно определить как сущностное свойство уголовного права, заключающееся в обеспечении нормами уголовного права общих публичных интересов государства и общества»².

Институты публично-правовой (административной и уголовной) ответственности за нарушение налогового и иных отраслей законодательства в существующем их виде данный доктринально правильный вывод фактически опровергают, так как недоимка по налогам в крупном и особо крупном размере, предусмотренном УК РФ, может одновременно квалифицироваться и как административное правонарушение, являющееся основанием для возникновения административно-юрисдикционных правоотношений, в рамках которых реализуются установленные НК РФ нормы института административной ответственности за нарушение налогового законодательства, и как налоговое преступление, являющееся поводом для возбуждения уголовного дела.

¹ См. об этом: *Кузьмин И. А.* Специфика публично-правовой ответственности // *Lex Russica.* 2017. № 6.

² *Лопашенко Д. В.* Соотношение частного и публичного в уголовном праве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 78.

Тенденция размывания разграничения уголовной и административной ответственности по признаку общественной опасности наметилась давно. Так, В. Ф. Ломакина в своем диссертационном исследовании по административному праву «Теоретические вопросы разграничения административных проступков и смежных с ними преступлений» «на основе анализа сходства и различий правовой природы административных проступков и смежных с ними преступлений» приходит к выводу, что «те административные проступки, которые граничат с преступлениями, тоже общественно опасны», но в то же время предлагает «уточнить критерии разграничения различных административных проступков и смежных с ними преступлений», так как «на основании изучения закрепленных в законодательстве признаков составов «пограничных» административных проступков и преступлений (по материалам судебной и административной практики, а также соответствующих теоретических положений)» ею «сделан вывод о том, что грани между административными проступками и смежными с ними преступлениями не всегда четки, а квалификация такого рода деяний при рассмотрении дел о правонарушениях порой вызывает значительную трудность»³.

Основной причиной отсутствия надлежащего разграничения при установлении и применении административной и уголовной ответственности, а вследствие этого и соразмерности как уголовной, так и административной ответственности, а также иных связанных с ними мер государственного принуждения является неопределенность в уголовном законе объективной категории «общественная опасность», присущей только преступлению и отличающей его от административного правонарушения в системе публично-правовой ответственности. По общему мнению специалистов по уголовному праву и криминологии, выраженному А. С. Климовым, «игнорирование признака общественной опасности при криминализации как влечет за собой постановку под сомнение саму законность принятого решения, так и вызывает вопросы о его социальной необходимости и полезности»⁴. Это приводит к сбою всего механизма правового регулирования системы государственного принуждения, который в области налогов и сборов проявляется особенно очевидно.

Так, профессор М. А. Кауфман пишет: «Любой состав преступления, при всей абстрактности этого понятия, выступает как юридическая конструкция, содержащая нормативную характеристику общественной опас-

³ Ломакина В. Ф. Теоретические вопросы разграничения административных проступков и смежных с ними преступлений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1980. С. 6.

⁴ Климов А. С. Общественная опасность как признак, «препятствующий» эффективности уголовного закона на современном этапе развития государства // Эффективность уголовно-правового, криминологического и уголовно-исполнительного противодействия преступности : материалы XII Российского конгресса уголовного права, состоявшегося 28–29 мая 2020 г. (заочно). М., 2020. С. 114.

ности»⁵, основывая свой вывод на руководящих разъяснениях Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания»⁶, в абз. 3 п. 1 которого указывается, что характер общественной опасности преступления определяется уголовным законом и зависит от установленных судом признаков состава преступления.

Таким образом, соразмерные составам административных правонарушений и преступлений меры административных и уголовных наказаний и иные меры государственного принуждения за их совершение должны быть предусмотрены в законодательстве об административных правонарушениях и в уголовном законе на основе объективных критериев характера и степени общественной вредности составов административных правонарушений и общественной опасности составов преступлений. Эта общая рекомендация особенно актуальна в области налогов и сборов, где признаком общественной опасности как критерием криминализации объективно обладает только налоговое мошенничество. Все остальные материальные составы нарушений налогового законодательства не характеризуются общественной опасностью даже при крупном и особо крупной размере образуемой в результате совершения содержащих их деяний недоимки по налогам. Тем более этот размер подвержен довольно частым изменениям⁷. Размер недоимки не может быть единственным либо решающим объективным критерием общественной опасности противоправного деяния в области налогов и сборов. Именно по этой объективной причине они должны быть полностью декриминализованы⁸. Такая декриминали-

⁵ Кауфман М. А. О неопределенности категории «общественная опасность» и об опасности такой неопределенности // Эффективность уголовно-правового, криминологического и уголовно-исполнительного противодействия преступности : материалы XII Российского конгресса уголовного права, состоявшегося 28–29 мая 2020 г. (заочно). М., 2020. С. 89–93.

⁶ URL: <https://www.vsrif.ru/documents/own/8470>

⁷ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 28.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : федер. закон от 1 апреля 2020 г. № 73-ФЗ ; О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования отношений, связанных с уплатой страховых взносов в государственные внебюджетные фонды : федер. закон от 29 июля 2017 г. № 250-ФЗ ; О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 3 июля 2016 г. № 325-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.08.2020), а также см. об этом: Ситникова А. И. Примечания к статьям главы 22 УК РФ как инструмент противодействия преступности в сфере экономики // Эффективность уголовно-правового, криминологического и уголовно-исполнительного противодействия преступности : материалы XII Российского конгресса уголовного права, состоявшегося 28–29 мая 2020 г. (заочно). М., 2020. С. 251 ; Назаренко Г. В. Особенности уголовно-правовой политики и ее законодательное регулирование // Среднерусский вестник общественных наук. 2011. № 1. С. 116–120.

⁸ См. об этом: Основания уголовно-правового запрета : криминализация и декриминализация / отв. ред.: В. Н. Кудрявцев, А. М. Яковлев. М., 1982. С. 177–188.

зация должна стать первым шагом на пути создания сбалансированной системы материальных и формальных составов административных правонарушений налогового законодательства как оснований для установления и применения соразмерных им мер административного принуждения с учетом характера и степени общественной вредности совершаемых нарушений налогового законодательства. Следует особо подчеркнуть, что на необходимость экономии репрессии в целом и в области налогов и сборов в частности, особенно в условиях неопределенности налогового законодательства, постоянно обращает внимание как Конституционный Суд РФ в своих постановлениях⁹, так и научное сообщество в лице видных ученых – специалистов в области уголовного права и криминологии¹⁰, административного и финансового права¹¹.

С учетом вышеизложенного в области налогов и сборов уголовно наказуемым должно быть только налоговое мошенничество, существующую систему налоговых преступлений физических лиц следует перевести в разряд административно наказуемых деяний наряду с идентичными им административными правонарушениями налогового законодательства, совершенными организациями.

⁹ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации: от 27 мая 2008 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М. А. Асламазян»; от 13 июля 2010 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В. В. Баталова, Л. Н. Валуевой, З. Я. Ганиевой, О. А. Красной и И. В. Эпова»; от 17 июня 2014 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 222 Уголовного кодекса Российской Федерации и статей 1, 3, 6, 8, 13 и 20 Федерального закона «Об оружии» в связи с жалобой гражданки Н. В. Урюшиной»; от 16 июля 2015 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности положения статьи 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Республики Казахстан О. Е. Недашковского и С. П. Яковлева». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.08.2020).

¹⁰ См.: *Карпец И. И.* Наказание. Социальные, правовые и криминологические проблемы. М., 1973. С. 88–101; *Климов А. С.* Общественная опасность как признак, «препятствующий» эффективности уголовного закона на современном этапе развития государства // Эффективность уголовно-правового, криминологического и уголовно-исполнительного противодействия преступности : материалы XII Российского конгресса уголовного права, состоявшегося 28–29 мая 2020 г. (заочно). М., 2020. С. 114.

¹¹ См.: *Лунев А. Е.* Административная ответственность за правонарушения. М., 1961. С. 8–9; *Ломакина В. Ф.* Теоретические вопросы разграничения административных проступков и смежных с ними преступлений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1980. С. 8, 164; Административное право : в 10 т. Т. 6 : Административно-деликтное право / А. В. Киринов. М., 2015. С. 265–266, 276–277; Налоговое право : учеб. пособие / под ред. С. Г. Пепеляева. М., 2000. С. 453–454; *Зарипов В. М.* Направления совершенствования законодательства об ответственности за налоговые преступления // *Налоговед.* 2020. № 2. С. 18.

Систему административных правонарушений налогового законодательства, правовое регулирование которой в настоящее время характеризуется дуализмом в НК РФ и КоАП РФ, необходимо полностью кодифицировать и унифицировать именно в Кодексе РФ об административных правонарушениях и пересмотреть с точки зрения степени определенности обязательных требований налогового законодательства и риск-ориентированного подхода при оценке вреда, причиненного административным правонарушением. Если предписание либо запрет недостаточно определенные и (или) риск охраняемым общественным отношениям средний, должна быть предусмотрена выдача налоговым органом предписания с разъяснением этого обязательного требования, порядка и срока его исполнения, а также представления в налоговый орган информации о его исполнении в рамках мероприятий налогового контроля. Административная ответственность в таком случае наступает только за неисполнение либо ненадлежащее исполнение выданного налоговым органом предписания. При полной неопределенности предписания либо запрета, к которым относится и норма ст. 54.1 НК РФ о пределах реализации субъективных прав при определении элементов юридического состава налога и (или) низком риске охраняемым общественным отношениям, следует предусмотреть выдачу налогового рулинга с разъяснением применяемого обязательного требования, порядка и срока его реализации, а также представления в налоговый орган информации о его выполнении. При этом необходимо учитывать все обстоятельства финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика, которые должностные лица налоговых органов обязаны досконально выяснить и исчерпывающим образом установить при проведении мероприятия налогового контроля. Административная ответственность в таком случае вообще не может наступать.

Заметим, что должно быть надлежащим образом найдено и регламентировано соотношение между мероприятиями государственного контроля (надзора) либо муниципального контроля и производством по делам об административных правонарушениях. Если в рамках контроля выявленное негрубое административное правонарушение устраняется, то нет необходимости переходить в производство по делу. Для этих целей все административные правонарушения без каких-либо исключений должны быть кодифицированы в КоАП РФ и классифицированы по степени риска на низко-, средне- и высокорисковые. В рамках проведения мероприятий государственного контроля (надзора) и муниципального контроля низкорисковые правонарушения могут устраняться в процессе информационного взаимодействия на основании рулинга без выдачи предписания об их устранении. Дело об административном правонарушении в таком случае не возбуждается, так как административное правонарушение является малозначительным. Среднерисковые правонарушения могут устраняться на основании соответствующего предписания. При его надлежащем исполнении дело об административном правонарушении не возбуждается, т. е. производство по делу не может быть начато. В таком случае административное правонарушение признает-

ся малозначительным. Неисполнение либо ненадлежащее исполнение предписания об устранении среднерискового правонарушения служит основанием для возбуждения дела. Высокорисковые правонарушения должны признаваться грубыми и являться основаниями для немедленного возбуждения дела об административном правонарушении.

Все составы административных правонарушений налогового законодательства и иного смежного с ним законодательства о контрольно-кассовой технике, системе прослеживаемости товаров и т. д. должны быть предусмотрены только в Особенной части КоАП РФ. Иной подход, которого законодатель придерживается начиная с правовой регламентации административной ответственности за нарушения налогового законодательства в Законе РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы Российской Федерации»¹², противоречит конституционным принципам юридической ответственности, так как нарушает требования дифференциации, соразмерности, определенности, однократности, индивидуализации, обоснованности и нерепрессивности при установлении и применении административной ответственности. Именно поэтому нормы об административной ответственности, содержащиеся в указанном законе, были признаны Конституционным Судом РФ неконституционными¹³. К сожалению, пока законодатель не готов отказаться от дуализма в правовом регулировании административной ответственности за нарушения налогового законодательства, законодательства об обязательном социальном страховании и законодательства о банках и банковской деятельности. Поэтому административная ответственность непосредственных участников регулируемых упомянутыми отраслями законодательства отношений (налогоплательщиков, налоговых агентов, банков и иных кредитных организаций) определяется нормами налогового и банковского законодательства, а также законодательства об обязательном социальном страховании, а административная ответственность должностных лиц организаций, являющихся непосредственными участниками регулируемых теми же отраслями законодательства отношений, за те же административные правонарушения предусмотрена в КоАП РФ. Отраслевая кодификация в НК РФ административной ответственности непосредственных участников налоговых и иных связанных с ними правоотношений за нарушение ими налогового и иных отраслей законодательства приводит к нарушению принципов административной ответственности, разрушению ее института и массовому незаконному привлечению к ней.

Правовое регулирование по вопросам Общей части КоАП РФ и производства по делам об административных правонарушениях должно быть исключительно предметом ведения Российской Федерации и только в

¹² Рос. газета. 1992. 10 марта.

¹³ По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и законов РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции»: постановление Конституц. Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 30. Ст. 3988.

форме кодифицированного федерального закона, которым является Кодекс РФ об административных правонарушениях. Предпринимаемая в настоящее время попытка разделения его на два кодекса – материальный и процессуальный – свидетельствует о декодификации административной ответственности, которая нарушает единство этого правового института, ухудшает либо даже парализует механизм правового регулирования указанной ответственности и нивелирует гарантии прав и законных интересов привлекаемых к ней лиц. Самая большая проблема здесь возникает с множественностью субъектов административной юрисдикции, чей правовой статус определяется материальным кодексом, а порядок его реализации – процессуальным кодексом.

Полномочия субъектов РФ, муниципальных образований и субъектов публичной администрации по нормативному правовому регулированию административного принуждения должны быть ограничены либо в некоторых случаях даже исключены КоАП РФ путем четкого определения в этом же кодексе их содержания и пределов реализации.

Презумпция невиновности как основной принцип публично-правовой, а именно административной и уголовной, ответственности должна быть сохранена в существующем в КоАП РФ (ст. 1.5) виде без отделения его материально-правовой основы от процессуально-правовой. Считаю целесообразным дополнить базовые положения о презумпции невиновности нормой о том, что при надлежащем исполнении рулингов – обязательных разъяснений компетентными органами и должностными лицами содержания предписания либо запрета в конкретной ситуации правоприменения – как восстановительные, так и карательные меры административного принуждения не применяются, а также нормой об обязательности учета уровня организации комплаенса, т. е. состояния внутреннего контроля за соблюдением обязательных требований при определении вины. При этом должен быть реализован принцип персонализации ответственности, особенно если речь идет о так называемом эксцессе исполнителя.

Получатели бюджетных средств – органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные государственные и муниципальные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, казенные учреждения¹⁴ – не могут быть субъектами административной ответственности, поскольку, во-первых, как правило, не являются адресатами обязательных требований; во-вторых, во всех случаях самостоятельно не распоряжаются выделяемыми им денежными средствами.

Если должностному лицу не выделены средства на соблюдение обязательных требований, оно не может привлекаться к административной ответственности ни в публичном, ни в частном секторе.

¹⁴ Статья 6 Бюджетного кодекса РФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823 (с изм. и доп.).

Виды и категории административных правонарушений должны быть четко определены в КоАП РФ, так как это позволит реализовать принципы однократности и соразмерности административной ответственности.

Установление в КоАП РФ принудительной ликвидации юридического лица (без банкротства) в качестве меры административного наказания за грубые и неоднократные нарушения им обязательных требований необходимо как дополнительная гарантия для того, чтобы обеспечить применение такой меры только в исключительных случаях по основаниям и в порядке, предусмотренным КоАП РФ и Процессуальным кодексом РФ об административных правонарушениях при отдельной процессуальной кодификации административной ответственности. Иными словами, необходимо обеспечить использование этой меры с учетом регламентированных одним единым кодифицированным федеральным законом либо двумя – материальным и процессуальным – кодифицированными федеральными законами об административной ответственности материально-правовых и процессуально-правовых гарантий лицу, привлекаемому к административной ответственности, а не как сейчас обстоят дела с применением ликвидации (без банкротства) за нарушение обязательных требований на основании ст. 61 части первой Гражданского кодекса РФ¹⁵ (с последующими изменениями и дополнениями) при отрицательных чистых активах¹⁶ и неоднократном непредставлении бухгалтерской и налоговой отчетности.

Относимость и допустимость доказательств надо более четко регламентировать в законодательстве о государственном и муниципальном контроле, а также об административных правонарушениях, чтобы не допустить опережения искусственным интеллектом правового регулирования в сфере обязательных требований, государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и административной ответственности. В ходе и по итогам реформы нельзя создать ситуацию установления неопределенных обязательных требований, дискреционных норм федерального закона о государственном контроле и рамочных норм КоАП РФ, которые позволят субъектам государственного контроля и административной юрисдикции на основе искусственного интеллекта без надлежащей правовой регламентации контрольных мероприятий и производства по делу об административном правонарушении организовать работу автоматизированной информационной системы в режиме, позволяющем автоматически устанавливать критерии противоправного поведения и выявлять нарушения без надлежащей определенности в нормах законов критериев как правомерного, так и противоправного поведения, которые должны быть установлены надлежащим образом и полностью регламентированы именно в законодательных актах. В качестве такого негативного примера можно привести пример работы автоматизированной ин-

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹⁶ См. об этом: *Овчарова Е. В., Осипова Ю. А.* Недостаточность чистых активов как основание для ликвидации? // Законодательство. 2010. № 6. С. 11–17.

формационной системы (АИС) «Налог-3» в системе налоговых органов¹⁷. Работающие в автоматическом режиме средства фиксации нарушений должны создаваться, устанавливаться, управляться и контролироваться государством в лице его уполномоченных органов и должностных лиц при полной готовности механизма правового регулирования к их внедрению. Недопустима ситуация передачи этих функций на аутсорсинг компаниям частного сектора¹⁸ либо публично-частного сектора, даже при условии промежуточного решения по данному вопросу в виде аккредитации и сертификации.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ не предназначен для регулирования производства по делам об административных правонарушениях, являющегося «квазиуголовным», а не «квазигражданским». Это не предполагает исковой формы и состязательности, а подразумевает направление материалов дела либо подачу жалобы или принесение протеста на постановление налогового органа по делу об административном правонарушении и инквизиционный, т. е. исследовательский, принцип административно-юстиционного процесса охранительного типа по пересмотру судом общей юрисдикции дела о нарушении налогового законодательства, рассмотренного налоговым органом и пересмотренного в обязательном досудебном порядке вышестоящим налоговым органом. Реализация этого принципа как в административно-юрисдикционном процессе по рассмотрению и пересмотру налоговыми органами дела об административном правонарушении налогового законодательства, так и в административно-юстиционном процессе охранительного типа по пересмотру дела о нарушении налогового законодательства судами общей юрисдикции предполагает полное, всестороннее и объективное рассмотрение дела на любой стадии производства по нему для принятия законного и обоснованного решения по его результатам¹⁹.

¹⁷ См. об этом: *Аллатов П. С.* Доказательственное значение сведений АИС «Налог-3» // *Налоговед.* 2019. № 10. С. 23–31.

¹⁸ Об утверждении Регламента разработки паспортов функций и ведения реестра паспортов функций : приказ Федеральной налоговой службы России от 24 апреля 2014 г. № ММВ-7-12/253@. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Об утверждении Положения об организации выполнения работ по развитию (модернизации) и оказания услуг по сопровождению автоматизированной информационной системы Федеральной налоговой службы (АИС «Налог-3» : приказ Федеральной налоговой службы России от 14 марта 2016 г. № ММВ-7-6/135@. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ См. об этом: *Брокер Л. (Dr. Lars Brocker)* Инквизиционный принцип в административном праве (административная процедура и административный процесс) // *Ежегодник публичного права-2018: Принципы административных процедур и административного судопроизводства.* М., 2018. С. 11–27 ; *Старилов Ю. Н.* Законность как принцип административных процедур и административного судопроизводства : развитие и юридическая конкретизация в отраслевом законодательстве на основе общей теории законности // Там же. С. 37–61 ; *Шрайер А. (Dr. Axel Schreier)* Принципы административного процесса помимо инквизиционного принципа // Там же. С. 93–107 ; *Овчарова Е. В.* Административное принуждение

Правосудие по таким делам должно вестись только в судах общей юрисдикции, так как правоохранительная деятельность налоговых органов по применению мер административного принуждения за нарушение налогового законодательства не имеет никакого отношения к сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, в которую налоговые органы не могут вмешиваться при налоговом контроле за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов. На это неоднократно указывали как Конституционный Суд РФ в своих правовых позициях, так и Высший Арбитражный Суд РФ и арбитражные суды округов²⁰.

При рассмотрении и пересмотре дел об административных правонарушениях арбитражными судами нарушаются следующие базовые принципы административной юрисдикции:

1. Полный пересмотр дела при обжаловании либо опротестовании. Пределы пересмотра дела – это базовая концепция арбитражного процесса, препятствующая реализации указанного принципа. При этом действующий АПК РФ ограничивает пределы проверки судом кассационной инстанции дел об административных правонарушениях, сумма штрафов по которым составляет не более 100 тыс. руб. для организаций и 5 тыс. руб. – для индивидуальных предпринимателей. Другими словами, суд кассационной инстанции проверяет только существенные нарушения норм материального и (или) процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов. Это позволяет арбитражному суду кассационной инстанции не заниматься полным пересмотром дела, независимо от доводов жалобы либо протеста²¹.

за нарушение налогового законодательства в Российской Федерации : материально-правовое и процессуально-правовое исследование. М., 2019. С. 124–148.

²⁰ Определения Конституционного Суда РФ: от 19.10.2010 № 1422-О-О ; от 01.10.2009 № 1270-О-О ; от 16.12.2008 № 1072-О-О ; от 04.06.2007 № 320-О-П и 366-О-П. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2019) ; Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды : постановление Пленума ВАС РФ от 12.10.2006 № 53 ; постановления Президиума ВАС РФ : от 09.12.2008 № 9520/08 ; от 18.03.2008 № 14616/07 ; определение ВАС РФ от 28.12.2007 № 17310/07 ; постановления АС Московского округа: от 21.05.2012 по делу № А41-20291/11 ; от 18.05.2012 по делу № А40-79573/11-116-226 ; от 15.03.2012 по делу № А40-45819/11-140-202 ; от 21.02.2012 по делу № А40-31412/11-91-138 ; постановление АС Северо-Западного округа от 13.01.2012 по делу № А56-72453/2010 ; постановление АС Уральского округа от 17.01.2013 по делу № А60-6226/2012. URL: <http://www.vsrif.ru> (дата обращения: 20.09.2020).

²¹ Часть 4.1 ст. 206, ч. 5.1 ст. 211 и ч. 3 ст. 288.2 Арбитражного процессуального кодекса РФ от 24.07.2002 № 95-ФЗ (с последующими изм. и доп.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Недопустимость ухудшения положения лица, привлекаемого к административной ответственности, при пересмотре дела. Действующее правовое регулирование не ограничивает арбитражные суды в возможности применения более строгого административного наказания при пересмотре судебных актов о привлечении к административной ответственности.

3. Недопустимость привлечения к административной ответственности после истечения сроков давности. Действующий АПК РФ дает арбитражным судам, рассматривающим жалобы на постановления внесудебных органов, возможность отменить решение, которым постановление о привлечении к административной ответственности было отменено, а производство по делу об административном правонарушении прекращено, по истечении установленных сроков давности, что фактически приводит к неограниченной по времени возможности применения к лицу мер административной ответственности²².

Указанные принципы полностью соблюдаются судами общей юрисдикции в рамках производства по делам об административных правонарушениях исключительно по КоАП РФ²³.

Поэтому целесообразно лишить арбитражные суды, изначально предназначенные для разрешения коммерческих споров, всех полномочий по рассмотрению и пересмотру каких-либо публично-правовых споров, передав эти полномочия судам общей юрисдикции. Прежде всего речь идет о делах об административных правонарушениях, которые должны рассматриваться и пересматриваться в судебной системе только судами общей юрисдикции. Руководствоваться суды должны специально для этого предназначенными процессуальными нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях или Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которые должны быть предусмотрены в специальных главах об особенностях рассмотрения и пересмотра дел об административных правонарушениях судами общей юрисдикции в судебной системе Российской Федерации.

Система исполнения административных наказаний и применения иных мер административного принуждения должна быть самодостаточной. Она может опираться на общую систему исполнительного производства. Для повышения ее эффективности могут быть задействованы механизмы стимулирования к добровольному исполнению мер административного принуждения, например снижение в два или даже три раза размера административного штрафа при его уплате в течение половины либо трети срока для добровольного исполнения. В качестве модели

²² См. об этом: *Овчарова Е. В.* Необходимость принятия и концепция проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Законодательство. 2016. № 10. С. 30–31.

²³ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (с последующими изм. и доп.) : постановление Пленума ВС РФ от 24.03.2005 № 5. URL: <http://www.vsrif.ru> (дата обращения: 25.02.2020).

цифровизации для обеспечения принудительного исполнения мер административного принуждения за нарушение налогового законодательства может использоваться автоматизированная информационная система «Налог-З» в части межведомственного взаимодействия и международного автоматического обмена налоговой информацией, но при условии ее надлежащей легитимации.

Для обеспечения исполнения административных наказаний и реализации иных мер административного принуждения недопустимо субсидиарное применение институтов банкротства и гражданско-правовой ответственности. Объясняется это тем, что последняя является самостоятельным видом юридической ответственности, предназначенным для реализации в принципиально других по содержанию частноправовых отношениях, правовое регулирование которых преследует кардинально иные цели²⁴. Принципы гражданско-правовой²⁵ и публично-правовой ответственности прямо противоположны друг другу. Субсидиарное правоприменение гражданско-правовой ответственности для обеспечения реализации мер административного принуждения не согласуется с политикой либерализации в едином комплексе системы обязательных требований, мероприятий государственного и муниципального контроля, а также мер административного принуждения. Система мер административного принуждения должна быть самодостаточной и применяться самостоятельно.

Библиографический список

Административное право : в 10 т. Т. 6 : Административно-деликтное право / А. В. Кирин. М. : Евразийская академия административных наук, 2015.

Алпатов П. С. Доказательственное значение сведений АИС «Налог-З» // *Налоговед.* 2019. № 10. С. 23–31.

Брокер Л. (Dr. Lars Brocker) Инквизиционный принцип в административном праве (административная процедура и административный процесс) // *Ежегодник публичного права – 2018 : Принципы административных процедур и административного судопроизводства.* М., 2018.

Гражданское право : учебник : в 4 т. / под ред. Е. А. Суханова. Т. 1 : Общая часть.

Заринов В. М. Направления совершенствования законодательства об ответственности за налоговые преступления // *Налоговед.* 2020. № 2. С. 18.

Карпец И. И. Наказание. Социальные, правовые и криминологические проблемы. М. : Юрид. литература, 1973.

Кауфман М. А. О неопределенности категории «общественная опасность» и об опасности такой неопределенности // *Эффективность уголовно-правового, криминологического и уголовно-исполнительного противодействия пре-*

²⁴ См. об этом: *Koziol Helmut.* Basic Questions of Tort Law from a Germanic Perspective. Wien.: Jan Sramek Verlag KG, 2012 ; *Ягельницкий А. А.* О тенденциях судебной практики по делам об убытках // *Закон.* 2019. № 3. С. 47–55.

²⁵ См.: *Гражданское право : учебник : в 4 т. / под ред. Е. А. Суханова.* Т. 1 : Общая часть. С. 518–546 (автор – А. А. Ягельницкий).

ступности : материалы XII Российского конгресса уголовного права, состоявшегося 28–29 мая 2020 г. (заочно). М. : Юрлитинформ, 2020. С. 89–93.

Климов А. С. Общественная опасность как признак, «препятствующий» эффективности уголовного закона на современном этапе развития государства // Эффективность уголовно-правового, криминологического и уголовно-исполнительного противодействия преступности : материалы XII Российского конгресса уголовного права, состоявшегося 28–29 мая 2020 г. (заочно). М. : Юрлитинформ, 2020.

Коциоль Хельмут (Dr. Helmut Koziol). Базовые вопросы деликтного права с немецкой точки зрения. Вена : Ян Срамек Ферлаг КГ, 2012 (на английском языке).

Кузьмин И. А. Специфика публично-правовой ответственности // Lex Russica. 2017. № 6.

Ломакина В. Ф. Теоретические вопросы разграничения административных проступков и смежных с ними преступлений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1980.

Лопашенко Д. В. Соотношение частного и публичного в уголовном праве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018.

Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения. М. : Государственное издательство юридической литературы, 1961. С. 8–9.

Назаренко Г. В. Особенности уголовно-правовой политики и ее законодательное регулирование // Среднерусский вестник общественных наук. 2011. № 1. С. 116–120.

Налоговое право : учеб. пособие / под ред. С. Г. Пепеляева. М., 2000. С. 453–454.

Овчарова Е. В. Административное принуждение за нарушение налогового законодательства в Российской Федерации : материально-правовое и процессуально-правовое исследование. М. : Зерцало-М, 2019.

Овчарова Е. В. Необходимость принятия и концепция проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Законодательство. 2016. № 10. С. 30–31.

Овчарова Е. В., Осипова Ю. А. Недостаточность чистых активов как основание для ликвидации ? // Законодательство. 2010. № 6. С. 11–17.

Основания уголовно-правового запрета : криминализация и декриминализация / отв. ред.: В. Н. Кудрявцев, А. М. Яковлев. М. : Наука, 1982.

Ситникова А. И. Примечания к статьям главы 22 УК РФ как инструмент противодействия преступности в сфере экономики // Эффективность уголовно-правового, криминологического и уголовно-исполнительного противодействия преступности : материалы XII Российского конгресса уголовного права, состоявшегося 28–29 мая 2020 г. (заочно). М. : Юрлитинформ, 2020. С. 251.

Соловей Ю. П. Принципы осуществления публичной администрацией дискреционных полномочий // Административное право и процесс. 2018. № 7. С. 5–15.

Стариков Ю. Н. Законность как принцип административных процедур и административного судопроизводства : развитие и юридическая конкретизация в отраслевом законодательстве на основе общей теории законности // Ежегодник публичного права – 2018 : Принципы административных процедур и административного судопроизводства. М., 2018. С. 37–61.

Шрайер А. (Dr. Axel Schreier). Принципы административного процесса помимо инквизиционного принципа // Ежегодник публичного права – 2018 : Принципы административных процедур и административного судопроизводства. М., 2018. С. 93–107.

Ягельницкий А. А. О тенденциях судебной практики по делам об убытках // Закон. 2019. № 3. С. 47–55.

References

Administrative law: A textbook in 10 volumes. Volume 6: Administrative and tort law / A. V. Kirin. Moscow, NP «Evraziiskaia akademiia administrativnykh nauk», 2015 (In Russian)

Alpatov P. S. 2019. The evidentiary significance of information from the 'Nalog-3' Automated Information System // Nalogoved 10: 23-31 (In Russian)

Brocker L. 2018. The inquisitional principle in administrative law (administrative procedure and administrative proceedings) // Ezhegodnik publitschnogo prava – 2018: Prinzipy adminictrativnykh prozedur i adminictrativnogo cudo-proiswodctwa. Moscow, Infotropic media Publ. (In Russian)

Civil Law: a textbook in 4 volumes. Edited by Sukhanov E. A. Volume 1. General Part. 2019. Moscow, Statut Publ.: 518-546 (In Russian)

Zaripov V. M. 2020. Areas for improving legislation concerning liability for tax crimes // Nalogoved 2: 18 (In Russian)

Karpets I. I. 1973. Punishment. Social, legal and criminological problems. Moscow, Iuridicheskaiia literature Publ.: 88-101 (In Russian)

Kaufman M. A. 2020. On the uncertainty of the category of "public danger" and on the danger of such uncertainty // Effektivnost' ugovovno-pravovogo, kriminologicheskogo i ugovovno- ispolnitel'nogo protivodeistviia prestupnosti: materialy XII Rossiiskogo kongressa ugovovnogo prava, sostoiavshegosia 28–29 maia 2020 g. (zaochno). Moscow, Iurlitinform Publ.: 89-93 (In Russian)

Klimov A. S. 2020. Public danger as a sign that "impedes" the effectiveness of criminal law at the modern stage of state development // Effektivnost' ugovovno-pravovogo, kriminologicheskogo i ugovovno- ispolnitel'nogo protivodeistviia prestupnosti: materialy XII Rossiiskogo kongressa ugovovnogo prava, sostoiavshegosia 28–29 maia 2020 g. (zaochno). Moscow, Iurlitinform Publ.: 114 (In Russian)

Koziol H. 2012. Basic Questions of Tort Law from a Germanic Perspective. Vienna, Jan Sramek Verlag KG, 2012.

Kuzmin I. A. 2017. The specifics of public law liability // Lex Russica 6 (In Russian)

Lomakina V. F. 1980. Theoretical issues of differentiating administrative offences and related crimes: a dissertation for the degree of a PhD in law. Moscow: 6, 8, 164 (In Russian)

Lopashenko D. V. 2018. The relationship of the private and the public in criminal law: a dissertation for the degree of a PhD in law. Moscow: 78 (In Russian)

Lunev A. E. 1961. Administrative liability for offences. Moscow, Gosudarstvennoe izdatel'stvo Iuridicheskoi literatury Publ.: 8–9 (In Russian)

Nazarenko G. V. 2011. Specific features of criminal law policy and its statutory regulation // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk 1: 116-120 (In Russian)

Tax Law: a study aid. Edited by Pepeliaev S. G. 2000. Moscow, ID FBK PRESS Publ.: 453-454 (In Russian)

Ovcharova E. V. 2019. Administrative enforcement for a violation of tax legislation in the Russian Federation: substantive law and procedural law research: A monograph. Moscow, Zertsalo Publ.:124-148 (In Russian)

Ovcharova E. V. 2016. The need for the adoption of and the concept of the new Code of Administrative Offences of the Russian Federation // *Zakonodatel'stvo* 10: 30-31 (In Russian)

Ovcharova E. V., Osipova Yu. A. 2010. An insufficiency of net assets as a ground for liquidation? *Zakonodatel'stvo* 6: 11-17 (In Russian)

The grounds of a criminal law prohibition: criminalisation and decriminalisation. 1982. Editors-in-chief: Kudryavtsev V. N. and Yakovlev A. M. Moscow, Izdatel'stvo «NAUKA» Publ.: 177-188 (In Russian)

Sitnikova A. I. 2020. Comments on the articles of chapter 22 of the Criminal Code of the Russian Federation as an instrument of combating crime in the field of the economy // *Effektivnost' ugovovno-pravovogo, kriminologicheskogo i ugovovno- ispolnitel'nogo protivodeistviia prestupnosti: materialy XII Rossiiskogo kongressa ugovovnogo prava, sostoiavshegosia 28–29 maia 2020 g. (zaочно)*. Moscow, Iurlitinform Publ.: 251 (In Russian)

Solovey Yu. P. 2018. Principles of the exercise of discretionary powers by the public administration // *Adminicratiwnoe pravo i prozecz* 7: 5–15 (In Russian)

Starilov Yu. N. 2018. Lawfulness as a principle of administrative procedures and administrative proceedings: development and the giving of a specific legal definition in sector-based legislation on the basis of a general theory of lawfulness // *Ezhegodnik publitschnogo prava – 2018: Prinziipy adminicratiwnych prozedur i adminicratiwnogo cudoproiswodctwa*. Moscow, Infotropic media Publ.: 37-61 (In Russian)

Schreier A. 2018. Principles of administrative proceedings alongside the inquisitional principle // *Ezhegodnik publitschnogo prava – 2018: Prinziipy adminicratiwnych prozedur i adminicratiwnogo cudoproiswodctwa*. Moscow, Infotropic media Publ.: 93-107 (In Russian)

Yagelnitskiy A. A. 2019. On the trends of court practice for cases concerning losses // *Zakon* 3: 47-55 (In Russian)

Для цитирования:

Овчарова Е. В. Модель реформирования административной ответственности (на примере административной ответственности за нарушение налогового законодательства) // *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право*. 2022. № 2 (49). С. 208–224. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/2/208–224>

Recommended citation:

Ovcharova E. V. A model for the integrated reform of the system of administrative enforcement in the mechanism of legal regulation (using tax administration as an example) // *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2022. № 2 (49). P. 208–224. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/2/208–224>

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

Овчарова Е. В., кандидат юридических наук, старший преподаватель; заместитель директора Института проблем административно-правового регулирования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

E-mail: oev975@yandex.ru

Moscow State University named after M. V. Lomonosov

Ovcharova E. V., Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer; Deputy Director of the Institute for Problems of Administrative Law Regulation of the National Research University «Higher School of Economics»

E-mail: oev975@yandex.ru