

Студент
Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего профессионального образования
"Национальный исследовательский Томский государственный университет"

АДМИНИСТРАТИВНОЕ (ДОСУДЕБНОЕ) РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ С НАЛОГОВЫМИ ОРГАНАМИ

Аннотация. Рассмотрены существующие проблемы досудебного порядка разрешения налоговых споров, а также пути совершенствования данного механизма.

Анотація. Розглянуто наявні проблеми досудового порядку вирішення податкових спорів, а також шляхи вдосконалення даного механізму.

Annotation. The article discusses the existing problems of pretrial procedure for the settlement of tax disputes, as well as the ways of this mechanism improving.

Ключевые слова: налоговые споры, досудебный порядок, проблемы, пути совершенствования.

Налоговое законодательство в силу его значимости для государства в целом является предметом пристального внимания. В настоящее время все большее внимание уделяется разрешению конфликтных ситуаций, возникающих при реализации норм налогового права. В Налоговом кодексе РФ закреплено, что налогоплательщикам гарантируется административная и судебная защита их прав и законных интересов. Наиболее перспективным направлением является развитие досудебного порядка разрешения налоговых споров, который в настоящее время нуждается в значительной корректировке. Мнения о необходимости совершенствования правового регулирования досудебного разрешения налоговых споров высказываются и в научной литературе.

Досудебное обжалование актов налоговых органов и действий (бездействия) их должностных лиц в вышестоящих налоговых органах было установлено более 10 лет назад – с момента принятия части первой НК РФ – Федеральный закон от 31.07.1998 г. № 147-ФЗ "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации". Однако данную процедуру налогоплательщики применяли нечасто, предпочитая ей обжалование решений в судебном порядке, что нельзя объяснить недостаточной правовой культурой российского общества, так как процессуальное регулирование судебного порядка является гораздо более сложным. И это свидетельствует о наличии ряда проблем в системе административного порядка разрешения налоговых споров [1]:

- неэффективность досудебного урегулирования налоговых споров;
- проблема правовой ответственности государства, его органов;
- отсутствие обязанности известить лицо, направившее жалобу, о дате ее рассмотрения;
- отсутствие процессуального порядка досудебного рассмотрения и урегулирования жалоб;
- пробел в норме о пропуске срока для подачи жалобы.

Далее следует рассмотреть их подробнее.

Существенным недостатком досудебного урегулирования налоговых споров на сегодняшний день является его неэффективность. Как показывает практика, обжалование актов в вышестоящем налоговом органе не способствует разрешению спора по существу и воспринимается налогоплательщиками как очередная бюрократическая волокита, требующая временных, финансовых (оплата услуг юристов) и трудовых затрат. При этом анализ арбитражной практики показывает, что, если налогоплательщик обращается в суд за защитой нарушенного права, его требования практически всегда удовлетворяются судом. Это связано с тем, что вышестоящий налоговый орган ориентирован на защиту интересов ведомства, а не прав налогоплательщика. Поскольку подразделения налогового аудита являются структурной единицей организации системы налоговой службы, им трудно сохранять объективность при вынесении решений. Фактически получилось, что обращение в вышестоящий налоговый орган означает отложение решения вопроса в суде [2].

Проблема правовой ответственности государства, его органов – на сегодняшний день одна из актуальных. На законодательном уровне отсутствует ответственность не только высших должностных лиц государства, но и мелких чиновников исполнительных органов.

Еще одним упущением является то, что законодательством не предусмотрено требование, в соответствии с которым налоговая инспекция должна известить лицо, направившее жалобу, о дате ее рассмотрения и обеспечить участие данного лица в ее рассмотрении. В связи с этим по данному вопросу складывается неоднозначная судебная практика.

Отсутствие процессуального порядка досудебного рассмотрения и урегулирования жалоб затрудняет выработку эффективных решений по регламентированию налоговых споров. Регламент рассмотрения заявлений и жалоб физических и юридических лиц на действия или бездействие, а также на акты ненормативного характера налоговых органов РФ в досудебном порядке, утвержденный Приказом ФНС России от 24 марта 2006 г. № САЭ-4-08/44дсп@, принят для служебного пользования, так как не содержит нормативно-правовых норм, обязательных для налогоплательщиков. Однако отсутствие прозрачности и четкости регламентации действий вышестоящего налогового органа по рассмотрению апелляционной жалобы вовсе не способствует успешному разрешению

налогового спора в досудебном порядке.

Также существует пробел в норме о пропуске срока для подачи жалобы: если упомянутый срок был пропущен по уважительной причине, налогоплательщик вправе ходатайствовать о его восстановлении. Следует отметить, что порядок восстановления срока не способствует объективности принятия такого решения, так как вопрос о том, подлежит ли срок восстановлению в данном конкретном случае или нет, принимается тем должностным лицом или органом, в компетенции которого находится рассмотрение данной жалобы. Очевидно, что в соответствующую норму НК РФ должны быть внесены изменения, позволяющие налогоплательщику обращаться за восстановлением срока непосредственно к вышестоящему должностному лицу. Следует также обратить внимание, что перечень уважительных причин ни в законе, ни в подзаконных актах не приведен, а сама формулировка этого понятия достаточно расплывчата.

Итак, анализ досудебного порядка разрешения налоговых споров, предусмотренного Налоговым кодексом РФ, позволяет говорить о необходимости внесения значительных изменений в налоговое законодательство с целью повышения эффективности внесудебного урегулирования налоговых споров. В научной литературе предлагаются следующие пути совершенствования:

- 1) закрепления в Налоговом кодексе РФ четкого перечня оснований для оставления жалобы без рассмотрения;
- 2) установление Налоговым кодексом РФ требований, предъявляемых к содержанию жалобы;
- 3) обязательное приостановление действия обжалуемого решения налогового органа в случае подачи жалобы в вышестоящий налоговый орган;
- 4) обязательное участие налогоплательщика при рассмотрении комиссией жалобы во всех случаях;
- 5) предоставление налогоплательщикам права привлекать специалистов, не являющихся работниками налоговых органов, для дачи соответствующих разъяснений по сложившейся ситуации [3].

Некоторые авторы предлагают введение новых специальных инструментов, которые могут быть применены только при эффективности внесудебного урегулирования налоговых споров и не могут быть применены в ходе судебного разрешения налоговых споров:

в качестве одного из таких механизмов может быть наделение налогового органа специальными полномочиями, касающимися сумм, подлежащих взысканию с налогоплательщика;

изменение срока уплаты налога и сбора, а также пеней, предусмотренное главой 9 Налогового кодекса РФ, что повлечет за собой не только повышение заинтересованности подконтрольного субъекта, но и сократит количество налоговых споров, передаваемых на рассмотрение в суд [4].

Уже длительное время обсуждается в научной литературе вопрос о необходимости создания специального субъекта, полномочного рассматривать налоговые споры в досудебном порядке. Так, в структуре территориальных налоговых органов были созданы подразделения налогового аудита. Но Служба внутреннего аудита не является самостоятельным субъектом, рассматривающим налоговые споры в досудебном порядке, поскольку является лишь структурным подразделением налогового органа. Указанное подразделение лишь подготавливает свое заключение на жалобу (разногласие) налогоплательщика, которое (заключение) в дальнейшем учитывается руководителем (заместителем руководителя) налогового органа.

Предложенные направления совершенствования налогового законодательства в части досудебного урегулирования налоговых споров не являются исчерпывающими. Формирование действительно эффективного досудебного порядка разрешения налоговых споров требует полного и всестороннего его исследования, на основе которого могут быть сформулированы другие предложения по повышению внесудебных процедур разрешения налоговых споров.

Рецензент
преподаватель Дидух В. В.

Л и т е р а т у р а: 1. Артамонова Л. Г. Досудебное урегулирование налоговых споров и оценка эффективности работы налоговых органов / Л. Г. Артамонова // Налоговая политика и практика. – 2010. – № 3. – С. 26–32. 2. Евстигнеев Е. Н. Основы налогообложения и налогового законодательства / Е. Н. Евстигнеев. – СПб.: Питер, 2005. – 256 с. 3. Евстигнеев Е. Н. Налоги и налогообложение / Е. Н. Евстигнеев. – СПб.: Питер, 2009. – 312 с. 4. Шинкарьук Д. А. Досудебное разрешение налоговых споров: пути совершенствования / Д. А. Шинкарьук // Налоги. – 2008. – № 6. – С. 29–33.