

На правах рукописи



Литвиненко
Викторна, Викторовна
в честь и для родителей

ЛИТВИНЕНКО ЗОЯ ГЕННАДИЕВНА

**ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ СПОРЫ
В СФЕРЕ ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ:
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Специальность
12.00.14 Административное право; финансовое право;
информационное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва, 2012

Диссертация выполнена и рекомендована к защите на кафедре государственно-правовых дисциплин НОУ ВПО «Волгоградский институт экономики, социологии и права»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Миронова Светлана Михайловна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Запольский Сергей Васильевич

кандидат юридических наук
Селюков Анатолий Дмитриевич

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный социально-экономический университет»

Защита состоится «17» мая в 17.30 ч. на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, зал заседаний Ученого совета юридического факультета, аудитория 347.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат и объявление о защите диссертации направлены для размещения на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет (<http://vak.ed.gov.ru>) «____» _____ 2012 г. по электронной почте по адресу: referat_vak@mon.gov.ru.

Автореферат разослан «____» апреля 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 212.203.29
кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Батяева

Диссертация выполнена и рекомендована к защите на кафедре государственно-правовых дисциплин НОУ ВПО «Волгоградский институт экономики, социологии и права»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Миронова Светлана Михайловна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Запольский Сергей Васильевич

доктор юридических наук, профессор
Селюков Анатолий Дмитриевич

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Саратовский
государственный социально-
экономический университет»
(юридический факультет)

Защита состоится 17 мая 2012 года в ...00 ч. на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, зал заседаний Ученого совета юридического факультета, аудитория 347.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат и объявление о защите диссертации направлены для размещения на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет (<http://vak.ed.gov.ru>) «___» апреля 2012 г. по электронной почте по адресу: referat_vak@mon.gov.ru.

Автореферат разослан «___» апреля 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 212.203.29
кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Батяева

І. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования

Новый этап социально-экономического развития страны привел к тому, что юридическим и физическим лицам предоставлены довольно широкие правовые возможности по защите своих имущественных интересов в области финансов, по формированию программы своих финансовых отношений с соответствующими органами государства на предоставительно-обязывающей юридической основе. Важнейшим проявлением этой тенденции стала многоканальная судебная защита прав юридического или физического лица в области финансов.

Действующая финансовая система нуждается в установлении баланса интересов публичного и частного характера. Однако это не всегда возможно, и отсутствие такого баланса и приводит к возникновению публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений. Другой причиной возникновения публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений является несовершенство финансового законодательства. Юридическая техника финансовых законов далека до совершенства, что способствует развитию конфликтных ситуаций в финансово-правовой сфере.

Не достаточно решенными на законодательном уровне остаются вопросы осуществления финансового контроля, привлечения к бюджетной ответственности, взимания обязательных платежей неналогового характера и ряд других вопросов. Несмотря на то, что наиболее разработанной категории - налоговых споров, уделяется достаточное внимание, как на практике, так и при теоретических исследованиях, до сих пор остается ряд нерешенных проблем и ряд противоречий в налоговом законодательстве. При этом постоянные изменения законодательства о налогах и сборах только способствуют увеличению числа споров между налогоплательщиками и налоговыми органами.

Важную роль играет и установление надлежащего порядка разрешения¹ публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений. В современных условиях наиболее эффективной формой защиты интересов граждан и предпринимателей в финансовых правоотношениях является судебная защита. В то же время, государство предпринимает шаги к внедрению примирительных процедур (восстановительной юстиции), внесудебных и досудебных способов урегулирования споров, в том числе и в области финансовых правоотношений².

Одной из основных мер, направленных на дальнейшее совершенствование налогового администрирования и налогового контроля в период 2011-2013 годов остается осуществление совершенствование порядка досудебного урегулирования споров между налоговыми органами и другими участниками отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах³.

Следует отметить, что в совершенствовании нуждается и судебный порядок рассмотрения финансово-правовых споров. На VII Всероссийском съезде судей в 2008 году Президент РФ Д.А. Медведев, формулируя очередные задачи совершенствования судебной системы, предложил рассмотреть ряд вопросов, в том числе и вопрос об отнесении к специальной компетенции арбитражных судов не только дел о банкротстве и

¹ В связи с тем, что в законодательстве и в теории финансового права термины «рассмотрение» и «разрешение» спора, как правило, не разграничиваются, здесь и далее по тексту работы термины «разрешение» и «рассмотрение» используются как синонимы. Более подробно данный вопрос исследуется в пар. 1.1., 1.3. исследования.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2006 г. № 583 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007-2011 годы» // Российская газета (Федеральный выпуск) № 4211 от 1 ноября 2006 г.

³ Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов (одобрено Правительством РФ 20.05.2010) // СПС КонсультантПлюс.

корпоративных споров, но и споров, вытекающих из налоговых и таможенных правоотношений, финансового рынка, инвестиционной, антимонопольной деятельности⁴.

В настоящее время Высшим арбитражным судом РФ подготовлен законопроект, предполагающий проведение, в том числе по налоговым спорам, примирительных процедур по инициативе и при активном участии (22 декабря 2011 г. он одобрен на заседании Президиума ВАС РФ).

Вопросы совершенствования финансово-правового регулирования остаются актуальными, что в свою очередь вызывает необходимость проведения исследования причин возникновения публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений, а также их сущности и правовых основ разрешения. В связи с тем, что в теории финансового права наиболее разработана категория налоговых споров, т.е. споров в связи с осуществлением налоговых правоотношений, возникает необходимость исследования теоретической конструкции споров, вытекающих из иных видов финансовых правоотношений – бюджетных, валютных, расчетных, банковских и др.; выделения общих признаков таких споров и обоснования возможности их объединения в общую группу – публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений. В то же время следует отметить практически полное отсутствие комплексных научных работ, посвященных публично-правовым спорам в сфере финансовых правоотношений, что делает актуальной тему исследования и обуславливает необходимость ее дальнейшей разработки.

Степень разработанности темы исследования

Необходимо отметить, что в рамках науки финансового права исследование публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений практически не получили своего развития.⁵ Единственной комплексной работой, посвященной спорам в финансовой сфере, а именно финансово-правовым спорам, является диссертация О.В. Ворочевской «Финансово-правовой спор в деятельности судов общей юрисдикции», защищенная в 2008 году. Однако, термин «финансово-правовой спор» так и не стал общеупотребимым в теории финансового права.

Диссертационная работа Г.В. Комаровой⁶ свидетельствует об увеличении интереса к судебной защите прав и законных интересов государства и других участников финансовой деятельности.

В научной литературе достаточно активно рассматривается лишь проблематика правового обеспечения налоговых споров. В последнее время защищены как диссертации по данной тематике (М.И. Балакирева, И.А. Гончаренко, М.А. Иванов, С.М. Миронова, Д.Б. Орахелашвили, С.А. Ядрихинский и др.), так и опубликован ряд монографических исследований (Е.Б. Лупарев, Э.Н. Нагорная, К.А. Сасов и др.). Активно публикуются книги, имеющие практическую направленность по разрешению налоговых споров в арбитражных судах (И.В. Цветков, Д.М. Щекин и др.).

Таким образом, разрешение налоговых споров является наиболее разработанной темой в рамках финансового и налогового права.

В то же время налоговые споры являются не единственными публично-правовыми спорами в сфере финансовых правоотношений, рассматриваемыми в России. Можно также выделить споры, вытекающие из бюджетных, валютных, банковских правоотношений. Активно развиваются споры, связанные с уплатой обязательных взносов во внебюджетные фонды. Остаются мало проработанными вопросы споров, вытекающих из бюджетных правоотношений, правоотношений, связанных с осуществлением финансового контроля и финансового мониторинга. В связи с развитием таможенного законодательства Таможенного союза с новой остротой встают вопросы, связанные с взиманием таможенных платежей. Объединение указанных групп финансовых

⁴ Выступление Президента РФ Д.А.Медведева на VII Всероссийском съезде судей// http://www.ssrf.ru/ss_detale.php?id=815

⁵ Для сравнения по административно-правовым спорам защищено две докторские диссертации – А.Б. Зеленцова и Е.Б. Лупарева.

⁶ Комарова В.Г. Финансовая система государства как объект судебной защиты: автореф. Дис... к.ю.н. М., 2011.

правоотношений в рамках финансового права предопределяет и попытку объединить все споры, вытекающие из финансовых правоотношений (налоговых, бюджетных и т.д.) в одну теоретическую категорию – публично-правовой спор в сфере финансовых правоотношений.

Необходимо отметить, что в учебниках и монографических работах по финансовому праву вопросы публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений не освещаются, что свидетельствует о неразработанности данной темы в теории финансового права. Ряд авторов в рамках общей части финансового права рассматривают вопросы защиты прав субъектов финансового права⁷, а также финансово-правовую ответственность⁸.

Таким образом, состояние правового обеспечения публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений и недостаточный уровень научных исследований по данной проблеме обусловило тематику диссертационного исследования.

Объектом диссертационного исследования являются публично-правовой спор в сфере финансовых правоотношений как социально-юридическое явление и специфическое правовое отношение, а также правовые формы общественных отношений, возникающие в связи с его разрешением.

Предмет диссертационного исследования – с одной стороны, публично-правовой спор в сфере финансовых правоотношений в его понятии, сущности и юридических формах проявления, а с другой — нормативно-правовые акты и практика их применения в сфере регулирования порядка разрешения публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений.

Целью диссертационного исследования является разработка теоретических основ публично-правового спора в сфере финансовых правоотношений и, в контексте решения этой проблемы, выявление специфики такого спора, обоснование концептуального подхода к его пониманию, а также определение направлений дальнейшего совершенствования правового регулирования публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений в Российской Федерации.

Достижение поставленной цели обусловило постановку следующих **задач**:

- определить понятие публично-правового спора в сфере финансовых правоотношений и выявить его содержание;
- рассмотреть виды публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений;
- провести исследование организационного обеспечения разрешения публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений;
- раскрыть особенности правового и организационного обеспечения отдельных видов публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений: налоговых споров, споров в бюджетной сфере, споров в области взимания страховых взносов во внебюджетные фонды, споров в области банковских и расчетных правоотношений;
- выработать предложения и рекомендации по совершенствованию законодательной и правоприменительной практики в данной сфере.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют современные методы научного познания. Для решения поставленных задач автор использовал как общенаучные, так и частно-научные методы исследования, включая методы диалектического познания, системного анализа; логический, формально-юридический методы; метод сравнительного правоведения, анализ научных, нормативных и практических материалов.

⁷ См., например: Крохина Ю.А. Финансовое право России: учеб. для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007; Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008;

⁸ См., например: Арсланбекова А. З. Финансово-правовые санкции в системе мер юридической ответственности: автореф. дис. докт. юрид. наук. Саратов, 2009 и др.

В качестве примера методов, апробированных на практике и показавших свою эффективность, также можно назвать:

- сравнительно-правовой метод, который необходим для теоретически обобщенного представления о предмете исследования с учетом многочисленных эмпирических данных и значительного объема фактического материала, выходящего за пределы границ национального законодательства;

- метод эмпирического анализа взаимосвязи экономического базиса и юридических отношений, дающий возможность определить фундаментальные противоречия и закономерности, обуславливающие поступательное развитие правового регулирования публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений;

- систематический метод, позволяющий установить содержание юридических норм, их структуру в правовом контексте всего акта, в котором данная норма закреплена;

- метод классификации, применение которого (с привлечением иных методов) способствует обобщению и систематизации различных значимых фактов исторического и формально-юридического материала, их сопоставлению, представлению новых классификационных обобщений и выводов.

Теоретическая основа исследования. При проведении исследований автор обращался к работам специалистов в области теории государства и права, конституционного, финансового, банковского, налогового, административного, гражданского процессуального и арбитражного процессуального права, конфликтологии, таких, как А.В. Абсалямов, Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, А.П. Алехин, М.И. Байтин, О.Ю. Бакаева, А.Р. Батяева, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, А.Ю. Викулин, Д.В. Винницкий, Н.В. Витрук, Г.А. Гаджиев, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, Т.А. Гусева, А.А. Демин, П.Ф. Елисейкин, И.А. Жеруолис, В.М. Жуйков, С.В. Запольский, А.Б. Зеленцов, М.Ф. Ивлиева, В.Б. Исаков, М.В. Карасева, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, П.И. Кононов, В.М. Корельский, В.А. Кряжков, Ю.А. Крохина, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лазарев, В.М. Лебедев, Е.Г. Лукьянова, Е.Б. Лупарев, А.В. Малько, А.А. Мамедов, В.М. Манохин, М.Д. Матиевский, Н.И. Матузов, С.М. Миронова, Л.А. Морозова, Э.Н. Нагорная, Ю.К. Осипов, И.В. Панова, С.Г. Пепеляев, В.Д. Перевалов, Е.В. Покачалова, Л.Л. Попов, В.Н. Протасов, М.М. Прошунин, М.Б. Разгильдиева, И.В. Рукавишникова, К.А. Сасов, А.К. Саркисов, Н.А. Сатарова, А.Д. Селюков, Э.Д. Соколова, Д.А. Смирнов, В.М. Сырых, Н.Н. Тарусина, Г.А. Тосунян, Р.О. Халфина, Н.Ю. Хаманева, Н.И. Химичева, В.Н. Хропанюк, М.А. Черемин, Н.А. Чечина, Д.М. Чечот, И.В. Цветков, Д.М. Щекин, Б.С. Эбзеев, А.М. Экмалян, В.Ф. Яковлев, В.В. Ярков, О.А. Ястребов и ряда других авторов.

Основой теоретической базы исследования выступили также современные концепции теории государства и права, финансового, налогового, административного права.

Эмпирическую базу исследования составили постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Президиумов Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, судебная практика федеральных арбитражных судов, судов апелляционной инстанции Российской Федерации по спорам, возникающим из финансовых правоотношений.

Научная новизна работы заключается в том, что диссертация представляет собой одно из первых в науке российского финансового права монографическое системное исследование публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений, разрешаемых в Российской Федерации, направленное на раскрытие, как теоретических аспектов, так и практических проблем его организационно-правового обеспечения. Несмотря на многообразие и высокую значимость результатов имеющихся исследований, анализ научных источников позволяет сделать вывод о том, что избранная тема диссертационного исследования разработана недостаточно.

В отличие от имеющихся работ, затрагивающих данную тему, либо с практической точки зрения, либо в качестве составной части общих работ по финансовому праву, в

настоящем диссертационном исследовании проводится анализ как общих теоретических вопросов регулирования публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений в Российской Федерации, так и нормативной основы такого регулирования.

В диссертации дается авторское определение публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений, и выделяются его основные признаки; предлагается научно-обоснованная классификация публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений по различным основаниям; определено место публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений в системе финансового права; уточняется понятие налогового спора; вносится ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Научная новизна исследования раскрывается в следующих сформулированных автором **теоретических положений, выносимых на защиту**:

1. Предлагается авторское теоретически обоснованное определение публично-правового спора в сфере финансовых правоотношений – это разногласие между субъектами финансовых правоотношений по поводу применения норм финансового права, разрешаемое уполномоченным юрисдикционным органом.

2. Выделены основные черты публично-правового спора в сфере финансовых правоотношений, характеризующие его специфику, которые выражаются в том, что он:

- а) возникает в связи с финансовой деятельностью государства;
- б) возникает в рамках финансово-правовых отношений;
- в) имеет своим основанием правовые последствия, вытекающие из применения, реализации либо нарушения финансово-правовых норм;
- г) имеет определенную законом процедуру разрешения.

3. Обосновывается необходимость включения в общую часть финансового права общих начал регулирования финансовых процедур, в рамках которых предлагается изучать общие положения о публично-правовых спорах в сфере финансовых правоотношений, а уже непосредственно в рамках отдельных разделов и институтов особенной части финансового права (налогового, бюджетного и т.д.) изучать особенности соответствующих видов публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений (налоговых, бюджетных, валютных и др.).

4. Признавая необходимость принятия единого федерального закона о финансах, обосновывается целесообразность в рамках данного закона закрепить отдельную главу, посвященную финансово-правовым процедурам и публично-правовым спорам в сфере финансовых правоотношений.

5. Проведена классификация публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений по следующим основаниям: по субъектам; по характеру спорных правоотношений; в зависимости от того, какая из сторон спора является инициатором спора; в зависимости от фактического состава, который лежит в основании публично-правового спора в сфере финансовых правоотношений; в зависимости от порядка разрешения.

6. Доказывается необходимость гармонизации сторон финансовых правоотношений с целью уменьшения количества публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений. Предотвращение возникновения публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений и их правильное разрешение во многом связано с уровнем правовой работы государственных органов, участвующих в рассмотрении таких споров в качестве истца, ответчика или в ином процессуальном качестве.

7. В связи с тем, что в настоящее время только налоговые споры четко разграничиваются по видам, остальные виды публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений четко в законодательстве не закреплены, а в судебной практике имеется множество противоречий при рассмотрении таких споров, делается

вывод, что законодательство и судебная практика должны содержать критерии подведомственности публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений судам вообще, разграничения подведомственности этих споров между судами и подсудности по категориям и видам споров.

8. Обоснована необходимость специализации судебных составов по публично-правовым спорам в сфере финансовых правоотношений во всех арбитражных судах субъектов Российской Федерации.

9. Как отражение правоприменительной составляющей исследования обоснована целесообразность внесения изменений в финансовое законодательство, направленных на совершенствование и закрепление правового регулирования публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений, включая:

1). Внесение изменений в статью 42 Бюджетного кодекса РФ в части закрепления в ней такого вида доходов бюджета, как «обязательные платежи».

2) Внесение ряда изменений и дополнений в Федеральный закон № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»:

- изменить название главы 3 «Обеспечение исполнения обязанности по уплате страховых взносов» на «Исполнение обязанности по уплате страховых взносов»;

- дополнить закон статьями 24-1 и 25-1, в части установления перечня мер по обеспечению исполнения обязанности по уплате страховых взносов и введения такой меры как приостановление операций по счетам в банке.

- дополнить статью 19 Закона пунктом 16, устанавливающим возможность применения такой меры обеспечения как приостановление операций по счетам в банке при взыскании недоимки по страховым взносам за счет средств на счетах в банке организаций и индивидуальных предпринимателей.

3) обоснована необходимость принятия нового Федерального закона «О банках и банковской деятельности», который бы устранил все противоречия действующего федерального законодательства в области банковской деятельности, а также принятия в перспективе кодифицированного законодательного акта, определяющего правовые основы организации и функционирования финансово-банковской системы.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в наличии рекомендаций по совершенствованию финансового законодательства. Данные рекомендации могут быть использованы в нормотворческой деятельности. Предлагаемые в диссертации выводы о месте публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений в Российской Федерации может послужить основой дальнейших научных исследований в этом направлении.

Выводы диссертационного исследования могут быть использованы как в практической работе государственных органов (налоговых, таможенных органов, органов внебюджетных фондов и др.) и органов местного самоуправления, так и при подготовке курсов лекций по дисциплинам «Финансовое право», «Налоговое право», «Бюджетное право», «Банковское право».

Апробация результатов исследования.

Концепция диссертационного исследования и его результаты обсуждалась на заседаниях кафедры государственно-правовых дисциплин Волгоградского института экономики, социологии и права.

Результаты исследования применялись автором в учебном процессе, в том числе при проведении семинаров, чтении лекций в Волгоградском институте экономики, социологии и права по дисциплинам «Финансовое право», «Налоговое право», спецкурсу «Налоговые споры».

На основе материалов диссертационного исследования автором были сделаны доклады на научных конференциях, проходивших в Волгограде, Москве, Саратове в 2008-

2012 годах: II Международной научно-практической конференции молодых исследователей (г. Волгоград, май 2008 г.); Международной научно-практической конференции (г. Волгоград, май 2008 г.); Международной научно-практической конференции «Современная теория финансового права» (г. Москва, апрель 2010 г.); Международной научно-практической конференции: «Финансовая система: экономические и правовые проблемы ее функционирования (в кризисных и посткризисных условиях)» (г. Саратов, июнь 2010 г.); Всероссийской научно-практической конференции: «Современная юридическая наука и правоприменение» (г. Саратов, июнь 2010 г.); Международной научно-практической конференции «Право и его реализация в XXI веке» (г. Саратов, сентябрь 2011 г.); ежегодной конференции молодых ученых «Гатьянин день», посвященной теме «Актуальные проблемы административного, информационного и финансового права в России и за рубежом» (г. Москва, январь 2012 г.).

Основные положения настоящего диссертационного исследования были использованы при написании ряда статей.

Результаты диссертационного исследования используются автором в практической деятельности.

Структура диссертации включает введение, две главы, объединяющие семь параграфов, заключение, библиографический список использованных источников.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, состояние и степень ее научной разработанности, определяются цель и задачи, объект и предмет исследования, его методологические и теоретические основы, формулируются основные положения, характеризующие научную новизну диссертации и выносимые на защиту, показывается научная и практическая значимость проведенного исследования, апробация его результатов.

Первая глава «Теоретико-правовые основы исследования публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений» включает в себя три параграфа.

В первом параграфе *«Понятие и сущность публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений»* раскрывается понятие публично-правового спора в сфере финансовых правоотношений, устанавливается его связь с понятием юридического конфликта, исследуются причины возникновения таких споров.

Диссертант выделяет ряд причин публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений. Для финансовых правоотношений характерно чаще всего неравенство их участников, что ставит государство (муниципальное образование) в более выгодное положение по сравнению с частными субъектами финансового права. Как законодательство, так и юрисдикционная практика, а, главное, доктрина финансового права продолжает исходить из, во-первых, презумпции правоты юридически сильного субъекта – государственного органа, во-вторых, некоего должествования, которому следуют участники финансовых правоотношений, часто не взирая на существующие у них права и возложенные обязанности, имя которому государственный интерес, в-третьих, односторонности финансового права, а точнее отсутствия корреляции между правом и обязанностью.

В тоже время, процесс совершенствования системы финансового законодательства не сможет до конца устранить коллизии правовых норм или противоречия между отдельными правовыми актами. Более того, стремление государства увеличить объем публичной финансовой деятельности и, как следствие, закономерная реакция частного субъекта, стремящегося максимально сохранить свою собственность, неизбежно будут порождать публично-правовые споры в финансовой сфере.

В процессе исследования автор определяет не только отраслевую принадлежность, но также место публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений в юридической терминологии. Для более полного раскрытия содержания исследуемой категории, публично-правовой спор в сфере финансовых правоотношений рассматривается автором с различных позиций:

- как разновидность финансово-правового конфликта;
- как публично-правовой спор, тем самым возникает необходимость выявить место публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений в системе публично-правовых споров и их взаимосвязь в первую очередь с административным спором (как наиболее исследованного вида публично-правовых споров), а также отграничить публично-правовые споры в сфере финансовых правоотношений от иных публично-правовых споров;

- в связи с тем, что наиболее разработанной категорией финансового права является налоговый спор, необходимо исследовать соотношение публично-правового спора в сфере финансовых правоотношений и налогового спора с целью выявления тех существенных признаков налогового спора, которые характерны для всех видов публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений.

Исследуя публично-правовой спор в сфере финансовых правоотношений с точки зрения юридической конфликтологии, диссертант обращает внимание, что сфера возникновения финансово-правовых конфликтов - общественные отношения, складывающиеся в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. По своей сущности финансово-правовой конфликт имеет юридические свойства. Поэтому финансовое законодательство должно предусматривать наличие юридических процедур его завершения (преодоления, разрешения). Таким образом, автором разграничиваются понятия финансово-правовой конфликт и публично-правовой спор в сфере финансовых правоотношений. Доказывается, что финансово-правовой конфликт более широкое понятие, поскольку не каждый конфликт перерастает в спор.

Разграничивая публично-правовые споры в финансовой сфере и иные публично-правовые споры, диссертант уточняет, что публично-правовые споры в финансовой сфере является самостоятельным видом спора, возникающим в сфере применения публичного права, но отличается от иных публично-правых споров по основаниям возникновения и применяемым санкциям, по источникам закрепления в законодательстве, по характеру.

В связи с тем, что некоторые авторы неоправданно расширяют круг публично-правовых споров в финансовой сфере, автор исследует характер отраслевой принадлежности публично-правовых споров в финансовой сфере, что возможно сделать только путем метода сравнительного анализа финансовых и иных типов правоотношений.

Как отмечает Д.В. Винницкий, отсутствие в российском позитивном праве единой системы финансово-правовых источников стало причиной того, что единые по своей экономической сути финансовые отношения не обнаруживают юридического единства.⁹

Исследуя работы основных научных исследователей в области финансового права (таких как Н.И. Химичева, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, К.С. Бельский, Ю.А. Крохина, М.В. Карасева и др.) по определению содержания финансовых правоотношений, автор приходит к выводу, что в финансово-правовой науке не единого подхода и мнения по поводу тех групп общественных отношений, которые регулируются финансовым правом.

Диссертант выделяет следующие основные черты публично-правового спора в финансовой сфере, характеризующие его специфику:

- а) публично-правовой спор возникает в связи с финансовой деятельностью государства;
- б) публично-правовой спор возникает в рамках финансово-правовых отношений;
- в) публично-правовой спор имеет своим основанием правовые последствия,

⁹ Винницкий Д.В. Российское налоговое право: Проблемы теории и практики. СПб., 2003. С. 78.

вытекающие из применения, реализации либо нарушения финансово-правовых норм;
г) публично-правовой спор имеет определенную законом процедуру разрешения.

Автором предложено следующее определение публично-правового спора в финансовой сфере – это разногласие между субъектами финансовых правоотношений по поводу применения норм финансового права, разрешаемое уполномоченным юрисдикционным органом.

Отвечая на вопрос о месте публично-правовых споров в финансовой сфере в системе финансового права, а также придерживаясь мнения С.В. Запольского о необходимости включения в общую часть финансового права общих начал регулирования финансовых процедур¹⁰, диссертант указывает на целесообразность изучения общих положений о публично-правовых спорах в финансовой сфере именно в данном разделе финансового права, а уже непосредственно в рамках отдельных разделов и институтов особенной части финансового права (налогового, бюджетного и т.д.) изучать особенности соответствующих видов публично-правовых споров в финансовой сфере (налоговых, валютных и др.).

Во втором параграфе «*Виды публично-правовых споров в финансовой сфере*» исследуется и анализируется система публично-правовых споров в финансовой сфере, рассматриваемых в Российской Федерации.

Автор отмечает, что публично-правовые споры в финансовой сфере отличаются большим разнообразием. Можно выделить виды публично-правовых споров в финансовой сфере по различным основаниям: по спорящим субъектам, характеру спорных правоотношений, юридической природе оспариваемых актов и действий; основаниям возникновения и т.д. Все это вызывает необходимость их классификации, распределения на взаимосвязанные виды согласно наиболее существенным признакам.

В связи с тем, что одной из стороны финансовых правоотношений всегда выступает орган финансовой деятельности государства (муниципального образований), с учетом предмета спора по субъектам публично-правовые споры в финансовой сфере предлагается разделить на:

- споры между участниками бюджетных правоотношений;
- споры с налоговыми органами и налогоплательщиками, налоговыми агентами, банками, иными участниками отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах;
- споры между Центральным банком Российской Федерации и кредитными организациями, отдельными государственными корпорациями (Внешэкономбанк, Фонд страхования вкладов).
- споры между участниками валютных правоотношений
- споры между Пенсионным фондом РФ, Фондом социального страхования и плательщиками взносов и т.д.

Отмечается, что в некоторых случаях органы, осуществляющие финансовую деятельность, исходя из возложенных на них функций, могут также участвовать и в иных спорах, не относящихся к финансово-правовым, в связи с чем в литературе можно встретить случаи, когда к публично-правовым спорам в финансовой сфере относят такие споры, которые ими не являются. Данная ситуация исследуется на примере налоговых споров. Автор указывает, что в связи с тем, что налоговые органы обладают широкими полномочиями, связанные с финансовой деятельностью, но непосредственно к ней не относящейся, часто в литературе можно встретить расширения круга налоговых споров.

По характеру спорных правоотношений все публично-правовые споры в финансовой сфере автором разделены на следующие группы:

- бюджетные споры (споры, вытекающие из бюджетных правоотношений);
- налоговые споры (споры, вытекающие из налоговых правоотношений);

¹⁰ О С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография. М.: РАП, ЭКСМО, 2008. С. 95.

- споры в сфере государственного и муниципального долга;
- споры в области государственного страхования;
- споры в области расчетов, денежного обращения и банковского кредитования;
- валютные споры.

В рамках каждой из указанных групп публично-правовых споров в финансовой сфере можно выделить подгруппы. Например, бюджетные споры можно подразделить на споры в области взимания доходов в бюджет (здесь наиболее распространенными будут споры, связанные с взиманием различных обязательных взносов и платежей), в области осуществления расходов бюджетов (например, до 1 января 2008 года действовали нормы статьи 238 Бюджетного кодекса РФ, посвященные праву получателя бюджетных средств на получение в судебном порядке компенсации в размере недофинансирования).

Отмечается, что в литературе наиболее разработанной является классификация налоговых споров.

В зависимости от того, какая из сторон спора является инициатором спора, публично-правовые споры в финансовой сфере могут быть классифицированы на споры, инициируемые финансовыми органами (органами, государственной власти и органами местного самоуправления, осуществляющими финансовую деятельность), и споры, возникающие по инициативе частных лиц.

В зависимости от фактического состава, который лежит в основании публично-правовых споров в финансовой сфере, автор подразделяет их на:

- спор о законности, который является результатом оспаривания финансово-правовых актов частным лицом;
- спор об ответственности, представляющий собой обращение компетентного финансового органа к суду с требованием о применении к нарушителю мер финансово-правовой ответственности.

Исследуется вопрос, все ли публично-правовые споры в финансовой сфере будут являться имущественными. Отвечая на вопрос, могут ли неимущественные финансовые правоотношения выступать в качестве предмета публично-правового спора в финансовой сфере, диссертант на данный вопрос отвечает утвердительно, однако доля таких споров в общей массе публично-правовых споров в финансовой сфере будет невелика, поскольку все же основная часть таких споров связана с имущественными правоотношениями (взысканием налогов, привлечением к финансово-правовой ответственности и т.д.).

В зависимости от порядка разрешения публично-правовых споров в финансовой сфере выделяют споры, рассматриваемые в административном и судебном порядке.

Автор приходит к выводу, что трудности с выделением конкретных видов публично-правовых споров в финансовой сфере, рассматриваемых в судах (как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах) возникает в связи с тем, что судебная практика не выделяет отдельные категории публично-правовых споров в финансовой сфере (за исключением налоговых).

Исследуя динамику рассмотрения публично-правовых споров в финансовой сфере в арбитражных судах Российской Федерации в 2005-2010 годах автор приходит к выводу, что количество публично-правовых споров в финансовой сфере, рассматриваемых в арбитражных судах Российской Федерации, на порядок превышает количество публично-правовых споров в финансовой сфере, рассматриваемых в судах общей юрисдикции. Связано, это в том числе и с тем фактом, что ряд финансово-правовых отношений может возникать только между коллективными субъектами финансового права (например, отношения Центральный банк – кредитная организация). Соответственно такие споры могут быть рассмотрены только в арбитражном суде.

В третьем параграфе *«Организационное обеспечение разрешения публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений»* рассматривается система органов государства, которые обеспечивают разрешение таких споров.

В связи с тем, что одним из субъектов публично-правового спора в финансовой

сфере всегда выступает уполномоченный юрисдикционный орган, в компетенцию которого и входит разрешение спора, а деятельность этих уполномоченных органов тесно связана с механизмом разрешения публично-правовых споров в финансовой сфере, автором рассматривается структура, правовой статус этих органов.

Автор останавливается на проблеме развития судебных процедур, которая тесно связана с проблемой развития альтернативных форм и способов защиты субъективных прав и свобод. Выделяется два наиболее значимых аспекта: а) соотношение и возможное взаимодействие судебных и несудебных форм защиты; б) развитие различных несудебных процедур и способов – как альтернативных судебной защите. Указанные аспекты обусловлены в первую очередь принятием постановления Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2006 г. № 583 «О федеральной целевой программе "Развитие судебной системы России" на 2007-2011 годы»¹¹, в соответствии с которым внедрение примирительных процедур (восстановительной юстиции), внесудебных и досудебных способов урегулирования споров, в том числе вытекающих из административных правоотношений, будет способствовать снижению нагрузки на судей и, как следствие, экономии бюджетных ресурсов и повышению качества осуществления правосудия.

Публично-правовые споры в финансовой сфере в судебном порядке рассматриваются и разрешаются федеральными судами общей юрисдикции и арбитражными судами Российской Федерации. Процессуальные действия суда являются основными юридическими фактами, влияющими на динамику процессуальных отношений. Указания суда обязательны для исполнения всеми остальными участниками дела по разрешению публично-правового спора в финансовой сфере. Суд для участия в разрешении дел по публично-правовым спорам в финансовой сфере наделяется самыми разными полномочиями, образующими в совокупности его компетенцию.

В связи с тем, что одной из тенденций развития системы правосудия в настоящее время является стремление к специализации в рамках судебной системы, делается вывод о необходимости специализации именно при рассмотрении финансово-правовых и иных споров по делам, вытекающим из административных и иных публично-правовых отношений.

На примере арбитражных судов некоторых субъектов Российской Федерации рассматриваются особенности специализации в рамках судебных коллегий и судебных составов. В рамках коллегий по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений, позволяет сделать вывод, что в рамках дел, возникающих из публично-правовых отношений, отдельно выделяются лишь такие категории дел, которые:

- связаны с применением налогового законодательства (например, о признании недействительными ненормативных актов налоговых органов (решений, требований о взыскании налогов); о взыскании налогов, пени, штрафов за нарушение налогового законодательства, по выездным и камеральным налоговым проверкам; о взыскании недоимки по налогам (сборам) по декларациям налогоплательщика; о возврате уплаченных сумм налогов);

- связаны с уплатой обязательных взносов во внебюджетные фонды (например, о взыскании обязательных платежей и санкций по заявлениям органов Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации).

В связи с необходимостью специализации судей по публично-правовым спорам в финансовой сфере проводится анализ встречаемых в литературе точек зрения о необходимости создания специализированных судов – финансовых, налоговых и т.д.

Проводится исследование зарубежного опыта по организации судебного порядка разрешения публично-правовых споров в финансовой сфере (в первую очередь

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2006 г. № 583 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007-2011 годы» // Российская газета (Федеральный выпуск) № 4211 от 1 ноября 2006 г.

налоговых) споров. В рамках судопроизводства налоговые споры в некоторых странах рассматриваются специализированными налоговыми или финансовыми судами. Однако общее количество споров, рассматриваемых такими судами, незначительно по сравнению с числом дел, решенных во внесудебном порядке. По сравнению с количеством налоговых споров, рассматриваемых российскими арбитражными судами, этот показатель ниже в 3-4 раза.

Делается вывод, что формирование в арбитражных судах коллегий по разрешению споров, вытекающих из административных и иных публичных правоотношениях, а также составов, рассматривающих дела, вытекающие из финансово-правовых отношений, налоговых составов, позволяет справиться с рассмотрением налоговых и иных финансово-правовых споров, отнесенных законом к их подведомственности. Таким образом, в создании отдельных налоговых судов, по нашему мнению, нет необходимости.

Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации подготовлена концепция совершенствования механизма разрешения налоговых споров в Российской Федерации. В качестве приоритетной выделена работа по следующим направлениям.

Первое - оптимизация процесса рассмотрения налоговых споров в судах. Предлагается установить единый порядок взыскания налога налоговым органом для всех налогоплательщиков, - как для организаций и индивидуальных предпринимателей, так и для физических лиц, предусмотрев комплекс гарантий для налогоплательщиков. Очевидно, что это требует комплексного изменения налогового законодательства, касающегося досудебных процедур рассмотрения налоговых споров.

Второе - создание в рамках арбитражной судебной системы судов или постоянных судебных присутствий, специализирующихся на рассмотрении споров, возникающих из налоговых правоотношений.

Третье - передача в компетенцию арбитражных судов всех споров, возникающих из налоговых правоотношений.

В связи с этим делается вывод, что вопрос о создании специализированных налоговых судов остается открытым и вызовет еще бурные дискуссии среди специалистов в области финансового права.

В целом автором отмечается необходимость гармонизации сторон финансовых правоотношений с целью уменьшения количества публично-правовых споров в финансовой сфере. Предотвращение возникновения публично-правовых споров в финансовой сфере и их правильное разрешение во многом связано с уровнем правовой работы государственных органов, участвующих в рассмотрении таких споров в качестве истца, ответчика или в ином процессуальном качестве. Необходимо совершенствовать каноны обратной связи между судами и органами государственной власти в целях предотвращения возникновения публично-правовых споров в финансовой сфере.

Во второй главе **«Состояние и перспективы совершенствования правового регулирования отдельных видов публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений»** рассматривается специфика разрешения некоторых видов публично-правовых споров в финансовой сфере, разрешаемых в Российской Федерации.

В первом параграфе **«Налоговые споры: теория и практика»** проводятся исследование и систематизация налоговых споров.

Диссертант формулирует следующее понятие налогового спора. Налоговый спор – это разногласие между субъектами налоговых правоотношений по поводу применения норм законодательства о налогах и сборах, разрешаемое уполномоченным юрисдикционным органом.

Основными проблемами разрешения налоговых споров автор называет следующие. Разнообразная судебно-арбитражная практика по налоговым спорам является достаточно противоречивой и коллизионной. Несмотря на свою положительную роль, в настоящее время следует говорить о необходимости обеспечения методологии разрешения налоговых споров по отдельным категориям дел.

Поставленные государством задачи по снижению количества налоговых споров, с одной стороны, решаются, поскольку число налоговых споров, разрешаемых в арбитражных судах, в последние годы сократилось. В то же время, следует признать, что пока государство будет преследовать исключительно фискальные интересы, а не искать взаимодействия с налогоплательщиками, оптимального сочетания публичных и частных интересов, полностью указанная задача решена не будет, и невозможно будет говорить об эффективной реализации задачи по снижению числа налоговых споров.

Второй параграф *«Бюджетные споры в Российской Федерации»* посвящен исследованию правового регулирования бюджетные споры.

Бюджетные правоотношения являются основополагающими среди финансовых правоотношений. Вместе с тем, автор обращает внимание, что отдельную группу бюджетных споров ни в науке, ни на практике, как правило, не выделяют. В какой-то степени это связано со сложным составом бюджетных правоотношений, которые зачастую носят не только публично-правовой характер, но и используют нормы гражданского права (например, при взыскании убытков с государства). Представляется, что именно по этой причине, в некоторых арбитражных судах споры, вытекающие из бюджетных правоотношений, рассматриваются коллегиями по гражданским делам.

Бюджетный спор определяется диссертантом как разногласие между субъектами бюджетных правоотношений по поводу применения норм бюджетного законодательства, разрешаемое уполномоченным юрисдикционным органом. При этом уполномоченным юрисдикционным органом практически во всех случаях будет выступать арбитражный суд, что обусловлено спецификой субъектного состава бюджетных правоотношений.

Автор обосновывает ошибочность указанного подхода и делает вывод о необходимости специализации дел, вытекающих из бюджетных отношений.

Критикуя высказанный в литературе подход о делении бюджетных споров на две группы: споров, связанных с обращением взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ; и споров, связанных с привлечением к ответственности за нарушение бюджетного законодательства, автор выделяет следующие группы бюджетных споров.

1. Бюджетные споры, возникающие по поводу бюджетного устройства и бюджетной системы Российской Федерации. В первую очередь, сюда относятся споры, связанные с реализацией принципов бюджетной системы Российской Федерации.

2. Бюджетные споры, возникающие в связи с установлением структуры доходов и расходов бюджетной системы РФ и распределением их между бюджетами разных уровней бюджетной системы.

В этой категории можно выделить:

- бюджетные споры, связанные с формированием бюджетных доходов;
- бюджетные споры, связанные с осуществлением бюджетных расходов;
- бюджетные споры, связанные с предоставлением бюджетных кредитов.
- бюджетные споры, связанные с иммунитетом бюджета и др.

3. Бюджетные споры, возникающие в процессе осуществления бюджетного процесса.

4. Бюджетные споры, связанные с предоставлением помощи нижестоящим бюджетам (например, субвенций местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации и др.).

5. Бюджетные споры о взыскании за счет казны убытков.

В то же время, представленные группы бюджетных споров позволили сделать вывод, что очень редко арбитражный суд решает дело, связанное только с одним конкретным бюджетным правоотношением. Чаще всего при рассмотрении бюджетного спора затрагивается целая группа бюджетных правоотношений, поскольку такие правоотношения носят достаточно сложный характер. Так, например, предоставление субвенций нижестоящему бюджету всегда будет связано с целевым использованием таких средств.

С учетом позиции Постановления КС РФ от 17 июня 2004 года № 12-П¹² о том, что законодателю необходимо привести в соответствие с Конституцией РФ нормы Бюджетного кодекса РФ, опровергающие основания привлечения к бюджетно-правовой ответственности, а также исходя из того, что в бюджетном законодательстве отсутствует должная регламентация порядка применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства, делается вывод о необходимости совершенствования бюджетного законодательства в части установления конкретных составов бюджетных правонарушений, а также бюджетно-правовых санкций, применяемых за нарушение бюджетного законодательства.

Третий параграф *«Споры по страховым взносам во внебюджетные фонды»* посвящен изучению правового регулирования и судебно-арбитражной практике по спорам о взыскании обязательных платежей во внебюджетные фонды.

Автором обосновывается рассмотрение публично-правовых споров в финансовой сфере, связанных с взиманием обязательных платежей в бюджет в рамках отдельного параграфа. С одной стороны, такая категория дел является разновидностью бюджетных споров, поскольку платежи во внебюджетные фонды являются разновидностью доходов бюджета. С другой, стороны, правовая природа таких платежей и обязательных взносов не однозначна, и носит смешанный характер, в некоторых случаях очень близко стоящих с налоговыми платежами.

В диссертации определяется место страховых взносов во внебюджетные фонды в структуре доходов бюджета. Обосновано, что страховой взнос является обязательным платежом, поскольку имеет все признаки последнего: уплачивается в бюджет, носит обязательный характер, имеет индивидуально безвозмездный характер, обеспечивается мерами государственного принуждения. В то же время, в связи с тем, что Бюджетный кодекс РФ не относит обязательные платежи, а также страховые взносы, как разновидности обязательных платежей, к доходам бюджета, автором предлагается исходя из значимости обязательных платежей, в том числе и страховых взносов, взимаемых во внебюджетные фонды, представляется необходимым внести соответствующие изменения в пункт 3 статьи 41 Бюджетного кодекса РФ, дополнив его таким видом неналоговых доходов, как «обязательные платежи».

Автор обращает внимание на тенденцию роста количества дел, связанных с взысканием обязательных платежей во внебюджетные фонды, в первую очередь в Пенсионный фонд РФ. Согласно аналитической записке к статистическому отчету о работе арбитражных судов Российской Федерации в 2009 году¹³, в истекшем году рост числа дел, рассмотренных арбитражными судами в порядке административного производства, связан, прежде всего, с увеличением числа дел о взыскании с организаций и граждан обязательных платежей и санкций, если не предусмотрен иной порядок их взыскания. По сравнению с 2007 годом число названных дел выросло на 65,1%: 2007 год – 199 704 дела, 2008 год – 233 445 дел, 2009 год – 329 651 дело. Почти 97,6% дел этой категории составляют дела о взыскании обязательных платежей и финансовых санкций органами Пенсионного фонда Российской Федерации. В 2010 году наметилась тенденция снижения такой категории споров. Как отмечается в Аналитической записке к статистическому отчету о работе арбитражных судов Российской Федерации в 2010 году¹⁴, уменьшение числа дел, рассмотренных арбитражными судами в порядке

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 года № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

¹³ Официальный сайт Высшего арбитражного суда Российской Федерации http://www.arbitr.ru:80/_upimg/0B081D25F0F48AE6B5FEAD937ABEDF1F_01_itogiVAS08.pdf

¹⁴ Официальный сайт Высшего арбитражного суда Российской Федерации http://www.arbitr.ru/_upimg/ABB739E6657079D763C2E5A005FA9779_1.pdf

административного производства, связано с сокращением в истекшем году количества дел о взыскании с организаций и граждан обязательных платежей и финансовых санкций, если не предусмотрен иной порядок их взыскания, а именно дел по заявлениям органов Пенсионного фонда Российской Федерации. По сравнению с 2009 годом число названных дел уменьшилось в 3,7 раза: 2009 год – 321 814 дел, 2010 год – 86 270 дел. Согласно судебной статистике их доля от общего числа рассмотренных дел, возникающих из административных правоотношений, составила в прошедшем году 25,3%, тогда как в 2009 году она составляла 56,6%.

В 2011 году вновь отмечен рост числа поступивших в арбитражные суды заявлений территориальных органов Пенсионного фонда Российской Федерации о взыскании с организаций и граждан обязательных платежей и санкций, что явилось следствием внесения изменений в законодательство, касающееся установления сроков для предоставления сведений о персонифицированном учете плательщиков взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации. По сравнению с 2010 годом число названных дел увеличилось на 38,5%¹⁵. Согласно судебной статистике их доля от общего числа рассмотренных дел, возникающих из административных правоотношений, составила в прошедшем году 31,2%, тогда как в 2010 году она составляла 25 процентов.

Анализ федерального закона от 24 июля 2009 года № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования», позволил автору сделать вывод, что многие его положения (а также сама структура закона) заимствованы из Налогового кодекса Российской Федерации. С одной стороны, данный подход представляется нам верным. Более того, данный факт еще раз подтверждает, что страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования имеют близкую правовую природу к налогам. В то же время, в диссертации отмечается, что нормы принятого закона уже требуют доработки и совершенствования.

Не совсем верным нам представляется название главы 3 «Обеспечение исполнения обязанности по уплате страховых взносов», поскольку речь в данной главе идет в первую очередь об исполнении обязанности по уплате страховых взносов (взыскание недоимки по страховым взносам, а также пеней и штрафов; зачет и возврат сумм страховых взносов и т.д.).

Пеня, названная в ст. 25 закона, в качестве меры обеспечения исполнения обязанности по уплате страховых взносов не названа (хотя исходя из смысла Налогового кодекса РФ она таковой является).

В связи с этим внесены следующие предложения по внесению изменений и дополнений в Федеральный закон № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»:

1. Изменить название главы 3 «Обеспечение исполнения обязанности по уплате страховых взносов» на «Исполнение обязанности по уплате страховых взносов».

2. Дополнить статью 19 пунктом 16 следующего содержания: «При взыскании страхового взноса органом контроля за уплатой страховых взносов может быть применено приостановление операций по счетам плательщика страховых взносов - организации или индивидуального предпринимателя в банках».

2. Дополнить Закон статьей 24-1 «Меры обеспечения исполнения обязанности по уплате страховых взносов» следующего содержания:

¹⁵ Справочно: 2010 год – 86 270 дел, 2011 год – 119 479 дел.

«Исполнение обязанности по уплате страховых взносов может обеспечиваться следующими способами: пеней, приостановлением операций по счетам в банке».

3. Дополнить Закон статьей 25-1 «Приостановление операций по счетам в банках организаций и индивидуальных предпринимателей» следующего содержания:

«1. Приостановление операций по счетам в банке применяется для обеспечения исполнения решения о взыскании страховых взносов.

Приостановление операций по счету означает прекращение банком всех расходных операций по данному счету.

Приостановление операций по счету не распространяется на платежи, очередность исполнения которых в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации предшествует исполнению обязанности по уплате страховых взносов, а также на операции по списанию денежных средств в счет уплаты страховых взносов.

2. Решение о приостановлении операций плательщика страховых взносов - организации по его счетам в банке принимается руководителем (заместителем руководителя) органа контроля за уплатой страховых взносов, направившим требование об уплате об уплате недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов в случае неисполнения плательщиком страховых взносов -организацией этого требования.

При этом решение о приостановлении операций плательщика страховых взносов - организации по его счетам в банке может быть принято не ранее вынесения решения о взыскании недоимки по страховым взносам.

3. Решение о приостановлении операций плательщика страховых взносов - организации по его счетам в банке передается органом контроля за уплатой страховых взносов в банк на бумажном носителе или в электронном виде.

Решение об отмене приостановления операций по счетам плательщика страховых взносов -организации вручается должностным лицом органа контроля за уплатой страховых взносов представителю банка по месту нахождения этого банка под расписку или направляется в банк в электронном виде или иным способом, свидетельствующим о дате его получения банком, не позднее дня, следующего за днем принятия такого решения.

4. Банк обязан сообщить в орган контроля за уплатой страховых взносов в электронном виде сведения об остатках денежных средств плательщика страховых взносов -организации на счетах в банке, операции по которым приостановлены, в течение трех дней после дня получения решения этого органа контроля за уплатой страховых взносов о приостановлении операций по счетам плательщика страховых взносов - организации в банке.

5. Решение органа контроля за уплатой страховых взносов о приостановлении операций по счетам плательщика страховых взносов -организации в банке подлежит безусловному исполнению банком.

6. Приостановление операций плательщика страховых взносов -организации по его счетам в банке действует с момента получения банком решения органа контроля за уплатой страховых взносов о приостановлении таких операций и до получения банком решения органа контроля за уплатой страховых взносов об отмене приостановления операций по счетам плательщика страховых взносов -организации в банке.

7. Правила, установленные настоящей статьей, применяются также в отношении приостановления операций по счетам в банках индивидуальных предпринимателей - плательщиков страховых взносов».

Автор обращает внимание на проблему разграничения налоговых споров и споров о взыскании обязательных платежей в бюджет и внебюджетные фонды. В работе отмечается, что споры, связанные с взысканием обязательных платежей в бюджет и внебюджетные фонды (не являющихся налогами) по своей правовой природе очень близко стоят к налоговым спорам. В то же время налоговыми спорами они не являются (ни по субъекту, ни по объекту). Возможное создание специализированных налоговых

судов (в рамках арбитражной системы или самостоятельно действующих) ставит вопрос о том, где в этом случае будут разрешаться споры о взыскании обязательных платежей в бюджет и внебюджетные фонды, не являющиеся налоговыми платежами.

Помимо споров, связанных с взысканием обязательных платежей во внебюджетные фонды, автор проводит анализ и других публично-правовых споров в финансовой сфере, связанных с формированием внебюджетных фондов - в первую очередь споров, возникающих в связи с формированием бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

В четвертом параграфе *«Публично-правовые споры в сфере банковских правоотношений и расчетов»* исследуется нормативно-правовое регулирование, а также судебно-арбитражная практика по спорам в сфере банковских правоотношений и расчетов, выделены наиболее характерные и распространенные виды споров данной категории.

Автором отмечается, что наряду с устоявшимися группами финансовых правоотношений – бюджетных, налоговых и др., принадлежность которых к финансовому праву не вызывает сомнений, выделяются также отдельные группы правоотношений, которые имеют комплексный характер – и финансово-правовой, и частноправовой. К таким правоотношениям следует отнести в том числе банковские правоотношения и правоотношения в области расчетов. В науке их традиционно относят как к гражданскому, так и к финансовому праву.

В связи с этим возникает вопрос, в каких случаях можно будет вести речь о публично-правовых спорах в финансовой сфере, а в каких случаях – такой спор будет гражданско-правовым. Автором отмечается увеличение публичного интереса в банковской сфере. При этом публичность в банковской сфере заключается в следующем: обеспечение стабильности банковской системы в целом и отдельных социально значимых кредитных организаций; обеспечение стабильности национальной валюты, формирование единообразной и адекватной существующим экономическим отношениям системы расчетов и банковских услуг; защита от правонарушений в банковской сфере; защита интересов вкладчиков кредитных организаций; обеспечение свободы предпринимательской деятельности в банковской сфере и защита от недобросовестной конкуренции, надзор за соблюдением антимонопольного законодательства

Диссертантом выделены следующие наиболее распространенные вопросы, по которым возникают публично-правовые споры, вытекающие из банковских правоотношений и расчетов.

1. Связанные с применением основных понятий, установленных федеральным законом «О банках и банковской деятельности».

2. Установление правового статуса главных управлений Банка России.

3. Проведение кредитными организациями банковских операций.

4. Отношения между кредитной организацией и государством в соответствии со ст. 9 Федерального закона «О банках и банковской деятельности».

5. Осуществление Центральным Банком РФ полномочий по государственной регистрации кредитных организаций и выдачи им лицензий на осуществление банковских операций.

6. Отзыв лицензий у кредитных организаций, ликвидация и банкротство кредитных организаций.

7. Осуществление надзора за деятельностью кредитной организации в соответствии со ст. 41 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», а также обязанностями кредитных организаций по представлению сведений в Центральный Банк РФ.

8. Осуществление Центральным Банком РФ полномочий по эмиссии наличных денег и организации денежного обращения.

9. Отношения между Банком России, кредитными организациями, их клиентами и бюро кредитных историй.

10. Осуществление кредитными организациями банковской тайны.

В рамках каждой из групп публично-правовых споров в финансовой сфере автор проводит анализ судебной-арбитражной практики и устанавливает особенности указанных категорий дел.

Диссертант рассматривает в работе еще одну категорию споров, связанных с банковской деятельностью, широко встречающуюся в практике, - споры с участием Центрального Банка Российской Федерации - о признании недействующими нормативных актов Центрального Банка Российской Федерации. Данная категория споров не подведомственная арбитражным судам, в то же время, как обосновывает автор, исследование практики судебного обжалования таких актов необходимо и представляет интерес, поскольку влияет на количество споров, связанных с осуществлением банковской деятельности, рассматриваемых в арбитражных судах.

Анализ судебной практики по обжалованию актов Центрального Банка Российской Федерации, позволило определить, что наиболее активное оспаривание актов Центрального Банка Российской Федерации наблюдалось в 2001-2002 годах, т.е. до принятия Федерального закона от 10 июля 2002 года «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». В связи с этим, делается вывод, что принятие данного закона способствовало совершенствованию законодательной техники по принятии нормативных актов Банка России, соответствия их федеральному законодательству, что привело к снижению дел по обжалованию актов Центрального Банка РФ.

Анализ судебной практики по спорам, связанным с осуществлением банковской деятельности и расчетных правоотношений, позволил диссертанту сделать вывод о необходимости принятия нового Федерального закона «О банках и банковской деятельности», который бы устранил все противоречия действующего федерального законодательства в области банковской деятельности, а также поддержать идею о принятии в перспективе кодифицированного законодательного акта, определяющего правовые основы организации и функционирования финансово-банковской системы.

В **заключении** подводятся итоги проведенного исследования, делаются обобщения и выводы, а также формулируются предложения по совершенствованию законодательства.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК Минобрнауки России

1. Литвиненко З.Г. Понятие и природа налоговых споров // Юристъ-Правоведъ. – 2009. – № 5. – С. 113-116. – 0,45 п.л.

2. Литвиненко З.Г. Понятие и сущность финансово-правовых споров, рассматриваемых в Российской Федерации // Вестник ЕААН. - 2010. - № 2. – 0,5 п.л.

Статьи и тезисы докладов и выступлений на научных конференциях

3. Литвиненко З.Г. Право на обжалование действий (бездействия) налогового органа как возможность защиты гражданских прав // Наука и молодежь: новые идеи и решения. Материалы II Международной научно-практической конференции молодых исследователей, г. Волгоград, 14-16 мая 2008 г., В 2-х частях. Часть 1. Экономика и право. – Волгоград: ИПК «Нива», 2008. – С. 531-534 – 0,25 п.л.

4. Литвиненко З.Г. Сущность и виды налоговых споров // Ученые записки (выпуск девятый. Часть 2); Сборник статей. – Волгоград: Издательство Волгоградского института экономики, социологии и права, 2008. - С. 28-35. - 0,3 п.л.

5. Литвиненко З.Г. Судебная защита прав налогоплательщиков // Права человека и проблемы безопасности общества и личности в современной России: материалы II Межрегиональной научно-практической конференции, Волгоград, 4-5 декабря 2008 года / Волгоградский институт бизнеса. – Волгоград: ПринТерра, 2009. – С. 93-97 – 0,3 п.л.

6. Литвиненко З.Г. О замене единого социального налога страховыми взносами: некоторые вопросы правового регулирования // Мы и право. – 2009. – 4 (5). – С. 24-27. - 0,35 п.л.

7. Литвиненко З.Г. О введении в учебный процесс дисциплины «Налоговые споры» // Современная юридическая наука и правоприменение (III Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов (по материалам Всероссийской научно-практической конференции, г. Саратов 3-4 июня 2010 г.) / [редкол.: О.С. Ростова (отв.ред.) и др.]; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – С. 319-320. – 0.3 п.л.

8. Литвиненко З.Г. О перспективах организационно-правового обеспечения разрешения финансово-правовых споров в арбитражных судах // Финансовая система: экономические и правовые проблемы ее функционирования (в кризисных и посткризисных условиях): сб. науч. тр. (по матер. Междунар. науч.-практ. конф., Саратов, 2 июня 2010 г.) / [редкол.: Е.В. Покачалова (отв. ред. и др.); ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. – С. 96-100. – 0.3 п.л.

Литвиненко Зоя Геннадиевна
ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ СПОРЫ В СФЕРЕ ФИНАНСОВЫХ П
РАВООТНОШЕНИЙ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Диссертация представляет собой одно из первых в науке российского финансового права монографическое системное исследование публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений, разрешаемых в Российской Федерации, направленное на раскрытие, как теоретических аспектов, так и практических проблем его организационно-правового обеспечения. Несмотря на многообразие и высокую значимость результатов имеющихся исследований, анализ научных источников позволяет сделать вывод о том, что избранная тема диссертационного исследования разработана недостаточно.

В отличие от имеющихся работ, затрагивающих данную тему, либо с практической точки зрения, либо в качестве составной части общих работ по финансовому праву, в настоящем диссертационном исследовании проводится анализ как общих теоретических вопросов регулирования публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений в Российской Федерации, так и нормативной основы такого регулирования.

В диссертации дается авторское определение публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений, и выделяются его основные признаки; предлагается научно-обоснованная классификация публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений по различным основаниям; определено место публично-правовых споров в сфере финансовых правоотношений в системе финансового права; уточняется понятие налогового спора; вносится ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Litvinenko Zoya Gennadievna

PUBLIC AND LEGAL DISPUTES IN THE FINANCIAL RELATIONS: Theory and Practice

The thesis is one of the first monographic systematic research of the public and legal disputes in the field of financial relations in the science of the Russian financial law system, which are resolved in the Russian Federation, aimed at disclosure of both theoretical aspects and practical problems in its organizational and legal support. Despite the variety and high significance of the results of existing studies, the analysis of scientific literature shows that the chosen theme of the dissertation research is not fully developed.

In contrast to existing works that describe the subject, either from a practical point of view, or as a part of general works on financial law, this dissertation examines both the general theoretical issues of regulation in public law disputes in the field of financial relations in the Russian Federation and legal framework for such regulation.

The thesis provides the author's definition of public law disputes in the area of financial relationships, and highlights its main features; offers evidence-based classification of public law disputes in the field of financial relations for various reasons; determines the place of public law disputes in the field of financial relations in the system of financial law; clarifies the concept of a tax dispute; introduces a number of proposals to improve the legislation in power.

Изготовление оригинал-макета

Подписано в печать 2012.

Тираж __

Усл. п.л –

Отпечатано _____ Заказ № _____