



## ФОРМЫ ОБРАЩЕНИЯ В СУД ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИСКАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

Екатерина МИНАЕВА,

соискатель кафедры финансового права  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого,  
судья Запорожского окружного административного суда

### Summary

The article is devoted to the investigation the forms of appeal to the court of a state fiscal service of Ukraine. Analyzed provided by the Code of Administrative Procedure of Ukraine forms to court the fiscal authorities: the action and performance. It was found that the reasons to go to court in both orders are identical, namely an infringement of the public interest, reflected in the untimely or incomplete fulfillment of tax obligations. It is concluded that the appeal to the court with the representation of the fiscal authority according to the article 183-3 The Code of Administrative Procedure of Ukraine is only the short form of claim handling, which corresponds to the order and reduced its consideration and, according to the author, must have an application form.

**Key words:** appeal to the court, representation, infringement of the public interest, state fiscal service of Ukraine.

### Аннотация

Статья посвящена исследованию форм обращения в суд органов государственной фискальной службы Украины. Проанализированы предусмотренные Кодексом административного судопроизводства Украины формы обращения в суд фискальных органов: иск и представление. Установлено, что основания обращения в суд в обоих порядках тождественны, а именно ими является нарушение публичных интересов, выражающееся в несвоевременном или неполном исполнении налоговой обязанности. Сделан вывод о том, что обращение в суд фискального органа с представлением в порядке ст. 183-3 КАС Украины – это лишь сокращенная форма искового обращения, чему соответствует и сокращенный порядок его рассмотрения, и которое, по мнению автора, должно иметь форму заявления.

**Ключевые слова:** иск, представление, нарушение публичных интересов, органы государственной фискальной службы Украины.

**Постановка проблемы.** Законом Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в связи с принятием Налогового кодекса Украины» от 02.12.2010 г. № 2756-VI Кодекс административного судопроизводства Украины был дополнен ст. 183-3, которая регулирует особенности производства в делах по обращению органов государственной фискальной службы при осуществлении ими предусмотренных законом полномочий на основании представления таких органов [2]. Благодаря этим изменениям в Кодексе административного судопроизводства Украины появились две формы обращения в суд органов государственной фискальной службы: иск как общая форма обращения в административный суд и представление – специальная. Исследование этих форм в настоящее время является важным, так как своевременное и полное наполнение государственного и местных бюджетов частично зависит от разработанности законодательства, касающегося выполнения фискальными органами своих функций путем обращения в суд.

**Актуальность темы исследования** обусловлена необходимостью выработки четких критериев выбора

органом фискальной службы формы обращения в суд для повышения эффективности выполнения ими своих функций и отсутствием исследований в этой области.

**Состояние исследования.** Ученые в большей степени исследуют проблематику административного иска физического или юридического лица, обращенного к субъекту властных полномочий. Некоторые ученые, изучавшие статус фискальных органов, также затрагивали формы обращения ими в суд фискальными.

**Целью и задачей статьи** является изучение некоторых форм обращения в суд органами государственной фискальной службы, таких как иск и представление, выявление их правовой природы и особенностей.

**Изложение основного материала.** Еще во время принятия Кодекса административного судопроизводства Украины (далее – КАС Украины) обсуждался вопрос о форме обращения в суд административной юрисдикции. В.С. Стефанюк в свое время предлагал в качестве такой формы заявление. Им указывалось о воплощении в заявлении права заинтересованного лица на возбуждение административного дела в суде и осуществления дальнейшей

судебной деятельности в защиту нарушенного или оспариваемого права или охраняемого законом интереса. В.С. Стефанюк отмечал, что заявление может содержать ходатайство: 1) об отмене административного акта полностью или отдельных его положений; 2) о приостановлении действия административного акта; 3) об издании отклоненного или неизданного административного акта; 4) о выполнении остановленной или неосуществленной действия; 5) об установлении неправомерности и признании недействительным административного акта, административного договора, действия или бездействия; 6) о возмещении вреда и убытков, причиненных неправомерным административным актом, действием или бездействием; 7) об установлении наличия или отсутствия публично-правовых отношений [10, с. 263]. Однако все указанные ходатайства не соответствуют требованиям, с которыми обращаются в суд органы государственной фискальной службы.

Редакция же Кодекса административного судопроизводства Украины, которая была принята в 2005 г., предусмотрела исковую форму обращения в суд [4]. Установление административного иска как формы обращения



в административный суд и процессуального основания возбуждения дела административной юрисдикции соответствовало назначению искового производства – быть способом решения публично-правового спора.

Позднее Законом Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в связи с принятием Налогового кодекса Украины» от 02.12.2010 г. № 2756-VI в качестве формы обращения в суд на законодательном уровне было закреплено также налоговое представление.

Инициировать обращения с представлением налоговая служба может в таких случаях:

- 1) приостановления расчетных операций налогоплательщика на счетах налогоплательщика;
- 2) подтверждение обоснованности административного ареста имущества налогоплательщика;
- 3) взыскание средств по налоговому долгу;
- 4) предоставление разрешения на погашение всей суммы налогового долга за счет имущества налогоплательщика, находящегося в налоговом залоге [2].

Производство по делам, возбужденным по представлению налоговых органов, поданным на основании ст. 183-3 КАС Украины, является отдельным видом судебного производства, отличным от общего (искового) производства. Сторонами такого производства, как следует из положений ч. 7 ст. 183-3 КАС Украины, является заявитель (орган государственной фискальной службы) и налогоплательщик, относительно которого такое представление внесено. При этом стороны в процессе рассмотрения представления налогового органа пользуются всеми правами, которые имеют истец и ответчик согласно нормам Кодекса административного судопроизводства Украины, за исключением тех, которые не могут быть реализованы по смыслу ст. 183-3 Кодекса административного судопроизводства Украины [4].

Кодекс административного судопроизводства Украины понятия «представление» не раскрывает, не содержится такое понятие и в Налоговом кодексе Украины. В украинском юридическом терминологическом словаре «представление» определяется как до-

кумент о назначении, перемещении или поощрении личного состава, а также рекомендация определенных действий или мероприятий по вопросам деятельности учреждения. Представление прокурора – акт прокурорского надзора с требованием устранить нарушения закона, причины этих нарушений и условия, им способствующие. Представление следователя – документ, составленный следователем на основе доказательств, собранных в ходе досудебного следствия, содержащий информацию о причинах и условиях, приведших к преступлению; о лицах, которые способствовали ситуации, приведшей к преступлению; об обстоятельствах, обнаруженных параллельно в ходе досудебного следствия; о пострадавших и свидетелях, чья деятельность в связи с преступлением требует общественного или правовых мер, и тому подобное. Итак, это акт с требованием или рекомендацией совершения определенных действий [12].

По нашему мнению, суть налогового представления, поданного в суд в порядке ст. 183-3 КАС Украины, такие дефиниции не раскрывают. Если учесть, что форма обращения в суд корреспондируется со способом защиты права и должна соответствовать нарушению права, свободы или интереса, как, например, в гражданском процессе: основание – нарушение права, форма – иск, результат – решение суда о защите или восстановления права, основание – не подтверждение факта, форма – заявление, результат – решение суда об установлении факта, имеющего юридическое значение, то сущность налогового представления является противоречивой.

Если обратиться к исследованиям исковой формы обращения, то в теории гражданского процесса иск рассматривается неоднозначно.

Так при определении иска как требования об устранении нарушения права, предъявленного одним лицом к другому в суде, не учитывается то, что оно присуще не только иску, но и досудебным требованиям заинтересованных лиц (п. 2 ст. 136 ГПК Украины). Исковыми они становятся тогда, когда направляются для возбуждения деятельности компетентного органа, на который возложено осуществление защиты права, то есть не потому, что они

предъявлены одним лицом ко второму для принудительного осуществления через суд, а потому, что они заявлены в суд с целью возбуждения судебной деятельности в защиту его прав. Это свойство иска отражено в ст. 4 Гражданского процессуального кодекса Украины (далее – ГПК Украины), согласно которой каждое заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законом, обратиться в суд за защитой нарушенного или оспариваемого права, или охраняемого законом интереса. Такое право на обращение в суд за защитой реализуется по заявлениям лиц, перечисленных в ст. 5 ГПК Украины. Таким образом, необходимость в иске возникает тогда, когда наступает необходимость в рассмотрении и решении правового спора между заинтересованными лицами с целью защиты нарушенного или оспариваемого права граждан, предприятий и организаций. А само требование в суд о защите права и охраняемого интереса в делах искового производства в ГПК Украины названо иском или иском требованием (ст.ст. 136–145 ГПК Украины) [13].

И.В. Удальцова, указывая, что понятие иска, как правило, определяется как обращение заинтересованного или другого уполномоченного на то лица в суд с просьбой о рассмотрении гражданско-правового спора и защите субъективных прав, в то же время подчеркивает, что такое определение понятия иска не отражает полностью его правовой природы. Как средство возбуждения процессуальной деятельности, и, таким образом, как процессуальное понятие по своей юридической природе иск тесно связан с субъективным материальным правом (гражданским, семейным, трудовым, жилищным, земельным), на защиту которого он предъявляется. Без спорного материально-правового требования истца к ответчику нет иска. Только благодаря материально-правовой стороне иска в гражданском процессе существуют определенные институты, такие как признание иска, отказ от иска, обеспечение иска, мировое соглашение и тому подобное. Материально-правовое требование истца к ответчику становится иском в том случае, если она обращена в соответствующий суд, где подлежит рассмотрению в порядке искового производства с соблюдением



определенных процессуальных гарантий. Поэтому суть иска может быть правильно определена только с учетом единства его материальной и процессуальной стороны. Иск, кроме процессуальной стороны (требования в суд о рассмотрении и разрешении спора о праве гражданском), имеет материально-правовую сторону: требование истца к ответчику о восстановлении нарушенного права. Таким образом, иск – это требование истца к ответчику, обращенное через суд о защите нарушенного или оспариваемого субъективного права, который осуществляется в определенной, определенной законом, процессуальной форме [11].

В юридической литературе Франции определения иска (action) сформулировано по-разному: как право доступа в суд, право возбудить дело в суде, как обращение лица в суд с целью судебного признания или защиты имеющегося у нее права или права, на которое она претендует.

Самым распространенным является признание иска как законной правомочности, по которой должностные лица и граждане могут обращаться в суд для того, чтобы обеспечить соблюдение закона, и что такая возможность имеет общий и постоянный характер, принадлежит каждому, конкретизируется и осуществляется путем подачи в суд соответствующей просьбы, требования, ходатайство в отдельном деле [13].

Дискутируя об определении иска, а также выделяя его материально-правовую и процессуально-правовую стороны как средства обращения в суд, ученые высказывают единый подход к пониманию того, что лицо обращается в суд в случае, если считает нарушенным свое субъективное гражданское право. Что касается иска административного, то Н.В. Янюк определяет административный иск как выраженное в процессуальной форме требование истца к ответчику, обращенное через административный суд, с целью решения административно-правового спора, возникающего в связи с необходимостью признания неправомерным решения, действий или бездействия органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных и служебных лиц [14]. В этом случае делается акцент на юрисдикционной природе административного иска, его

направленности на решение административно-правового спора. Отдельные исследователи делают несколько иной, правозащитный, акцент в ходе исследования сущности административного иска. Так, И.А. Каргузова и А.Ю. Осадчий формулируют понятие административного иска как обращенные в суд или в орган государственного управления требования заинтересованного лица о защите субъективных публичных прав и законных интересов, нарушенных незаконными актами, действиями или бездействием органа государственного управления (его должностного лица) и рассмотрение которого урегулировано административно-процессуальными нормами [3]. Ю.С. Педько, анализируя различные взгляды на административный иск, отмечает, что этот иск выступает процессуальным средством инициирования субъектом конфликтных публично-правовых отношений правозащитной административно-судебной деятельности, оформляет правовое требование материально-правового характера одной из сторон публично-правового спора (участника административного судопроизводства) и неразрывно связано с рассмотрением административным судом соответствующего дела административной юрисдикции и принятием по нему решения [6].

Однако эти определения касаются административного иска, обращенного к субъекту властных полномочий, а не наоборот. А вот А.Ф. Сытников отмечает, что административный иск направлен не только на защиту прав, свобод и интересов человека, но и на защиту публичных интересов, которые им определены как объективированные в нормах уставного законодательства общественно значимые потребности общегосударственного или локального характера, которые возложены в основу определения компетенции органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и других субъектов публично-властных полномочий. Таким образом, защищая публичный интерес, административный суд обеспечивает, в первую очередь, правомерность реализации публично-властных полномочий субъектами властных полномочий в отношениях с невластными субъектами. Реализация подобного публичного интереса органами испол-

нительной власти и органами местного самоуправления находит свое проявление каждый раз, когда физическое или юридическое лицо не может быть обеспечено без соответствующего публично-властного воздействия, осуществления полномочий соответствующими органами публичной власти. Далее автор выделяет непосредственный предмет административно-судебной защиты, которым в большинстве случаев является право на реализацию того или иного права – субъективное публичное право, и опосредованный предмет, то есть то субъективное право, реализация которого стала осложненной или невозможна вследствие неправомерных решений, действий или бездействия субъекта властных полномочий [9].

Обобщая изложенное, следует отметить, что основанием административного иска органа власти является нарушение публичных интересов, что для фискального органа есть несвоевременное или неполное исполнение налоговой обязанности.

Проанализировав содержание ст. 20 Налогового кодекса Украины, можно сказать, что основания для обращения фискального органа как с представлением, так и с иском тождественны [7]. Изучив же содержание положений с. 183-3 КАС Украины, можно сделать вывод, что основной признак представления – это бесспорность обстоятельств, являющихся основанием для обращения в суд. К тому же, в случае выявления спора о праве при рассмотрении в суде дела по представлению налогового органа, производство подлежит закрытию, но заявитель не лишен права обратиться в суд с соответствующим иском.

Так, ч. 4 ст. 183-3 КАС Украины установлено, что суд постановлением отказывает в принятии представления, если: 1) заявлено требование, не предусмотренное частью первой настоящей статьи. Такая позиция объясняется тем, что КАС Украины не предусмотрена возможность одновременного рассмотрения дела как в порядке искового, так и в порядке особого производства, установленного ст. 183-3 Кодекса административного судопроизводства Украины. Также Кодекс административного судопроизводства Украины не предусматривает возможности разъединения требований, которые подле-



жат рассмотрению в порядке разных видов производства; 2) из представленных в суд материалов усматривается спор о праве [4].

Вышеизложенное указывает на то, что термин «представление», употребленный законодателем в ст. 183-3 КАС Украины, не совсем верно отражает сущность указанной формы обращения в суд, так как представление фискального органа не содержит специфических требований совершить определенные действия, а обращение в суд в порядке указанной статьи является скорее заявлением, чем представлением, и есть лишь сокращенной формой искового обращения, чему соответствует и сокращенный порядок его рассмотрения.

Что же касается сокращенных форм обращения в суд фискальными органами, то интересными представляются нормы, закрепленные в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – АПК РФ). Им предусмотрено обращение в арбитражный суд в форме искового заявления, заявления, жалобы, представления. По делам о взыскании обязательных платежей и санкций обращение в суд осуществляется именно в форме заявления. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации устанавливает требования к ее содержанию. При этом используется технико-юридический прием изложения правил оформления заявлений путем частичной отсылки к правилам оформления исковых заявлений. Отдельные правила составления заявления содержатся в Налоговом кодексе Российской Федерации (далее – НК РФ) (ст.ст. 48, 104) [1; 5].

А.В. Сидорова указывает, что, сопоставляя нормы арбитражного процессуального и налогового законодательства, можно сделать вывод о неодинаковом использовании терминов «исковое заявление» (ст.ст. 48, 104 НК РФ) и «заявление» (ст.ст. 189, 212 АПК РФ). В соответствии со ст. 4 АПК РФ обращение в суд первой инстанции осуществляется в форме искового заявления по делам, возникающим из гражданских правоотношений, и форме заявлений – по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. Исковое заявление и заявление – это самостоятельные процессуальные документы, отличие их

обусловлено задачами арбитражного суда в исковом производстве и производстве по делам из административно-публичных правоотношений, природой материально-правовых требований, переданных на рассмотрение и разрешение суда. Гражданско-правовое требование, выраженное в иске, отличается от требования, содержащегося в заявлении. Исковым заявлением оформляются и передаются на рассмотрение и разрешение требования о защите субъективных гражданских прав, в заявлении же выражаются требования публичного характера, например о выполнении публичного долга уплатить установленный законом налог [8].

По нашему мнению, такие утверждения есть обоснованными, так как отражают сущность требования, обращенного в суд органом фискальной службы – выполнение налоговой обязанности.

**Выводы.** Учитывая вышеизложенное, отметим, что Кодекс административного судопроизводства предусматривает две формы обращения в суд органами государственной фискальной службы Украины: иск и представление. Основания обращения в суд в обоих порядках тождественны, а именно ими является нарушение публичных интересов, выражающееся в несвоевременном или неполном исполнении налоговой обязанности. Обращение в суд фискального органа в порядке ст. 183-3 КАС Украины по своей форме скорее является заявлением, чем представлением, и есть лишь сокращенной формой искового обращения, чему соответствует и сокращенный порядок его рассмотрения.

#### Список использованной литературы:

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3 012.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України : Закон України // Голос України. 2010. – 4 грудня (№ 229).
3. Картузова І. До проблеми позову в адміністративному процесі / І. Картузова, А. Осадчий // Право України. – 2003. – № 7. – С. 80–84.

4. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35, 35–36, 37. – С. 1 358.

5. Налоговый кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – С. 3 824.

6. Педько Ю.С. Адміністративний позов і предмет захисту в адміністративному судочинстві / Ю.С. Педько // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 151–157.

7. Податковий Кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №№ 13, 13–14, 15–16, 17. – С. 556.

8. Сидорова А.В. Право на обращение в арбитражный суд с заявлением о взыскании обязательных платежей и санкций: основания возникновения / А.В. Сидорова // Законодательство. – 2007. – № 10.

9. Ситников О.Ф. Реалізація правового статусу позивача в адміністративному судочинстві / О.Ф. Ситников // Вісник ХНУВС. – 2013. – № 1(60). – С. 206–211.

10. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес : моногр. / В.С. Стефанюк. – Х. : Консум, 2003. – 464 с.

11. Удальцова І.В. Лекції з цивільного процесу [Електронний ресурс] / І.В. Удальцова. – Режим доступу : <http://www.ex.ua/1167141>.

12. Український юридичний термінологічний словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.marazm.org.ua/document/termin/index.p?file=%CF%E4%E0%ED%ED%FF.txt>.

13. Штефан М.Й. Цивільний процес : підруч. для студ. юрид. спец-тей вищих закладів освіти / М.Й. Штефан. – 2-ге вид., перероб. та доп. – К. : Ін Юре, 2001. – 696 с.

14. Янюк Н.В. Щодо адміністративного судочинства: адміністративний позов чи адміністративна скарга? / Н.В. Янюк // Право України. – 2003. – № 8. – С. 52–55.