

## **ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**

### **к законопроекту об изменении (дополнении) статьи 36 Арбитражного процессуального кодекса РФ**

Законопроектом предлагается изменить нормы Арбитражного процессуального кодекса РФ о подсудности споров, а именно дополнить статью 36 АПК РФ положением, согласно которому споры об обжаловании законности ненормативных актов, действий, бездействия налоговых и таможенных органов и их должностных лиц могут рассматриваться судами как по месту нахождения соответствующего государственного органа, так и по месту регистрации заявителя.

Необходимость в таких изменениях возникла вследствие принятых поправок в законодательство и широко распространившейся практики экстерриториальности деятельности налоговых и таможенных органов по проведению проверок, т.е. практики распространения контрольных полномочий территориальных органов на лиц, не находящихся на учете (зоне деятельности) в данном налоговом или таможенном органе и осуществляющих деятельность (в том числе производящих таможенное декларирование товаров) в других субъектах Российской Федерации.

Налоговые органы представляют собой единую централизованную систему (п. 1 ст. 30 НК РФ). Единство системы налоговых органов предполагает взаимодействие территориальных инспекций в рамках контрольных процедур. Например, распространена практика поручений в адрес других инспекций на сбор информации и проведение допроса по месту жительства свидетеля. Такая практика позволяет рационально использовать бюджетные, трудовые ресурсы, и ее эффективность не вызывает сомнений.

Однако после внесения поправок в ст.89 НК РФ решение о проведении выездной налоговой проверки вправе выносить не только налоговые органы, в которых налогоплательщик стоит на учете, но и иные уполномоченные

инспекции. ФНС России самостоятельно своими распоряжениями определяет, какая территориальная инспекция вправе проводить выездную налоговую проверку налогоплательщика. В 2021 – 2022 гг. ФНС России выпустила распоряжения<sup>1</sup>, которыми определены инспекции с экстерриториальными полномочиями и очерчена территория их деятельности. Некоторые инспекции (например, Управления ФНС России по Республике Коми и Краснодарскому краю, Межрайонные ИФНС России № 20 по Республике Татарстан, № 11 по Оренбургской области, № 20 по Пермскому краю вправе проводить проверки любых налогоплательщиков, а не только налогоплательщиков своего или близлежащих регионов. Недавно организованы межрайонные «отраслевые» инспекции, которые тоже расположены в региональных центрах (например, в г. Кемерово).

Аналогично таможенные органы составляют единую федеральную централизованную систему (ч.1 ст. 253 Федерального закона от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации; далее – Закон № 289-ФЗ). Компетенция конкретных таможенных органов по осуществлению конкретных функций и регионы их деятельности определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области таможенного дела (ч. 4 и 7 ст. 253 Закона № 289-ФЗ).

Из совокупного анализа норм таможенного законодательства следует, что проверки могут проводиться таможенным органом государства-члена ЕАЭС, на территории которого создано, зарегистрировано и (или) имеет постоянное место жительства проверяемое лицо. Иных ограничений при проведении таможенных проверок таможенными органами по региональному

---

<sup>1</sup> Распоряжение ФНС России от 23.04.2021 № 96@ (не опубликовано) и Распоряжение ФНС России от 23.12.2022 № 403@ (не опубликовано).

принципу акты, составляющие право ЕАЭС, и законодательство Российской Федерации о таможенном регулировании не устанавливают.

В этой связи стала распространенной практика проведения после выпуска товаров таких форм таможенного контроля, как получение объяснений, проверка таможенных, иных документов и (или) сведений, камеральных и выездных таможенных проверок (ст. 323, 324, 326, 331-333 Таможенного кодекса ЕАЭС), таможенными органами, находящимися на существенном расстоянии от проверяемого лица (например, Астраханская таможня запрашивает объяснения у лица, зарегистрированного в г. Новосибирск, Находкинская таможня проводит проверку таможенных, иных документов и сведений у лица, зарегистрированного в г. Москва, Санкт-Петербургская таможня проводит камеральную таможенную проверку лица, зарегистрированного в г. Казань, Выборгская таможня проводит выездную таможенную проверку в отношении лица, зарегистрированного в г. Москва).

В той мере, в которой такое распределение полномочий позволяет рационально организовать работу налоговых и таможенных органов и не несет дополнительных издержек для проверяемого лица, — это внутреннее дело налоговых и таможенных органов.

Но, как неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд РФ, цели ограничений конституционных прав и свобод должны быть не только юридически, но и социально оправданы, а сами ограничения - соразмерны этим целям. Публичные интересы могут оправдывать ограничения прав и свобод, но только если они адекватны социально необходимому результату. Задачи рациональной организации деятельности органов власти не могут быть основанием для ограничений прав<sup>2</sup>.

В таможенном законодательстве прямо закреплено, что деятельность таможенных органов должна быть основана на принципах, в частности, недопущения возложения на участников внешнеэкономической деятельности,

---

<sup>2</sup> См. Постановления КС РФ от 26 декабря 2005 года N 14-П, от 16 июля 2008 года N 9-П, от 22 июня 2010 года N 14-П, от 13 июля 2010 года N 16-П, от 20 июля 2012 года N 20-П, от 9 января 2019 года N 1-П, от 28 декабря 2022 года N 59-П, от 14 июля 2023 N 41-П и др.

лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, перевозчиков и других лиц чрезмерных и неоправданных издержек при осуществлении полномочий в области таможенного дела (п. 7 ч. 1 ст. 254 Закона № 289-ФЗ).

Налоговые органы вправе вызвать руководителей и работников проверяемого лица для дачи пояснений (пп.4 п.1 ст.32 НК РФ). В случае назначения экспертизы налоговый орган обязан ознакомить налогоплательщика с соответствующим постановлением, о чем составляется протокол (п.6 ст.95 НК РФ). Налогоплательщик вправе ознакомиться с материалами проверки, присутствовать при рассмотрении материалов проверки и возражений на акт проверки руководителем (заместителем руководителя) инспекции (ст.100, ст.101 НК РФ).

Аналогичные права таможенных органов и проверяемых ими лиц (за исключением присутствия при рассмотрении материалов проверки) установлены таможенным законодательством (п.3 ст.323, пп.5 п.3 ст.335, п.8 ст.389 Таможенного кодекса ЕАЭС, п.2 ст.235 Закона № 289-ФЗ).

Вместе с тем любая поездка в другой регион сопряжена с серьезными временными и денежными затратами, тем более что прямые перелеты между многими субъектами Российской Федерации до сих пор недоступны. Более того, рассмотрение материалов проверки может неоднократно переноситься или откладываться, а в случае назначения дополнительных мероприятий налогового (таможенного) контроля начинается, по сути, заново. Судебная практика не препятствует нарушению процедурных сроков налоговыми инспекциями, поэтому налогоплательщик может приглашаться на рассмотрение материалов проверки неоднократно.

Таким образом, уже само по себе назначение выездной налоговой проверки (проведение таможенного контроля после выпуска товаров) инспекцией (таможней), которая находится за пределами региона места нахождения проверяемого лица, влечет для этого лица дополнительные серьезные и непредвиденные издержки, вытекающие, по существу, из внутренней организации деятельности налоговых и таможенных органов.

Но еще большие издержки возникают в случае, если проверяемое лицо реализует свое право на судебную защиту, обжалуя решения, иные ненормативные акты, действия или бездействие налоговых (таможенных) органов в арбитражный суд.

Отчасти эта проблема уже давно коснулась тех налогоплательщиков, которые еще с 2004 года переведены на учет в межрегиональные инспекции по крупнейшим налогоплательщикам. Но, во-первых, такие инспекции (и все арбитражные суды Московского округа) находятся в Москве, с которой есть прямое авиасообщение у всех регионов. Во-вторых, до сих пор это касалось только крупнейших налогоплательщиков, для которых судебные издержки по сравнению с масштабом бизнеса не столь существенны.

Однако теперь распространение практики экстерриториальности выездных налоговых проверок касается всех налогоплательщиков, независимо от масштаба деятельности и размера его налоговых обязательств. Действующая норма АПК РФ об обжаловании решений, действий и бездействия налоговых органов исключительно в суд по месту нахождения государственного органа приводит к тому, что заявление индивидуального предпринимателя, зарегистрированного во Владивостоке, может рассматриваться в суде первой инстанции в г. Сыктывкар, далее, следуя структуре арбитражных судов, в апелляционной инстанции в г. Киров, а в кассационной инстанции – в г. Нижний Новгород. Эти судебные издержки в силу сложившейся судебной практики возлагаются на проигравший спор государственный орган лишь в минимальном размере.

Таким образом, возникающие судебные издержки, по существу, ограничивают право хозяйствующего субъекта на судебную защиту, несоизмерны публичным целям, возлагаются на хозяйствующего субъекта исключительно в интересах более рациональной организации деятельности системы налоговых и таможенных органов.

Более того, нормы о подсудности таких споров в такой ситуации поощряют налоговые и таможенные органы расширять практику

экстерриториальности, чтобы проверки проводились инспекциями (таможнями) из регионов, заведомо неудобных хозяйствующему субъекту с точки зрения обжалования и судебной защиты. Отсутствие должного судебного контроля за деятельностью территориальных налоговых и таможенных органов приводит к снижению качества проведения процедур налогового и таможенного контроля с точки зрения их законности, обоснованности налоговых доначислений и коррупциогенности.

Предлагаемые изменения направлены на частичное устранение дисбаланса, возникшего вследствие экстерриториального характера деятельности налоговых и таможенных органов путем введения исключения из общего правила о подсудности. Они позволят хозяйствующему субъекту обжаловать решения, действия, бездействие налоговых и таможенных органов, находящихся в другом регионе, в арбитражный суд по месту регистрации самого заявителя.

Такое исключение представляется оправданным не только с точки зрения баланса публичного и частного интереса, но и с точки зрения логики распределения процессуальных издержек между сторонами судебного спора. Общее правило о подсудности предусматривает предъявление иска по месту нахождения ответчика (ст.35 АПК РФ), поскольку направлено на устранение процессуального неравенства сторон в начале судебного спора. Истец инициирует судебный процесс, определяет предмет спора, имеет возможность заранее к нему подготовиться, определить удобный момент начала процесса, чем получает процессуальное преимущество перед ответчиком. Необходимость обращаться в суд по месту нахождения ответчика призвано это преимущество в какой-то мере компенсировать.

Но отношения хозяйствующих субъектов с налоговыми и таможенными органами – это отношения изначально неравные, в которых спор возникает вследствие действий самих государственных органов и удобной для них организации работы. Процессуальной компенсацией неудобств и издержек, которые являются следствием таких действий, может быть право обжалования

их решений, действий, бездействия в арбитражный суд по месту регистрации заявителя. При этом, если проверка назначена в обычном, а не экстерриториальном порядке, такое изменение правил подсудности почти во всех случаях будет означать сохранение существующих на данный момент правил, поскольку налоговый (таможенный) орган по месту учета налогоплательщика находится в одном с ним регионе.