

## ОТЗЫВ

на автореферат диссертации Е.В. Овчаровой  
«Административное принуждение за нарушение  
налогового законодательства в Российской Федерации как  
элемент механизма правового регулирования в области налогов и  
сборов», представленной на соискание учёной степени доктора  
юридических наук по специальности 12.00.14 - Административное  
право; административный процесс.  
М., 2021. 51 с.

Вопросы принудительного обеспечения налогообложения в Российской Федерации давно привлекают внимание исследователей, представляющих различные направления юридической науки – конституционного, административного, налогового, уголовного и иных отраслей российского права. В силу этого избранная Е.В. Овчаровой тема диссертационного исследования, сфокусированная на институте административного принуждения и оптимальных правовых параметрах (условиях) его использования в названной сфере, несомненно отвечает актуальным вызовам, стоящим перед отечественной законодательной и правоприменительной практикой, тем более что именно административное – как собственное (классическое), так и суррогатное (сопоставимое) – принуждение несёт на себе основную нагрузку в деле правовой охраны налоговых отношений.

Трудно не согласиться с автором в том, что применение административного принуждения в механизме правового регулирования в области налогов и сборов должно обеспечивать надлежащее функционирование и сбалансированность этого механизма в интересах как публичной власти, так и налогоплательщиков (с. 3). Думается, что в демократическом правовом государстве у закона и права в целом нет и не может быть других приоритетов. Однако, хотелось бы обратить внимание, что поиск соответствующего баланса должен быть ориентирован прежде всего на права и свободы граждан и юридических лиц (налогоплательщиков), которые с точки зрения конституционной идеологии (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации) ни при

каких обстоятельствах не могут быть поставлены в субординационное положение относительно публичной власти.

Может показаться, что данное суждение носит искусственный характер, поскольку «от перемены мест слагаемых сумма не меняется». Однако, если в математике это действительно так, то применительно к юриспруденции это правило работать не должно. Иначе за сугубо формальным – лишённым принципиального содержательного смысла – конструированием соответствующего баланса с первичным упоминанием интересов публичной власти может последовать ревизия конституционных ценностей, высшей из которых Основной Закон России директивно объявляет права и свободы человека, а не нужды государства (публичной власти).

И раз уж речь зашла о конституционно-значимых аспектах темы диссертации, нельзя не сказать и о том, что несмотря на авторское включение Конституции Российской Федерации в число нормативных источников исследования, обнаружить прямое обращение к её положениям на страницах автореферата не удалось. Это вызывает сожаление, так как конституционная поправка 2020 года существенно изменила облик российской Конституции, что не могло не коснуться и правового обеспечения налогообложения. Впрочем, возможно, соответствующие сюжеты нашли отражение непосредственно в самой диссертации.

Ознакомление с авторефератом диссертационного исследования Е.В. Овчаровой свидетельствует, что она весьма успешно справилась с заявленной целью доктринального осмысления концепции эффективного административного принуждения в качестве вспомогательного элемента в механизме правового регулирования налогообложения в условиях либерализации правовой системы и цифровизации налоговой деятельности (с. 8). Подтверждением этому могут, в частности, служить положения, выносимые на защиту. Среди них прежде всего необходимо упомянуть авторские выводы о вспомогательном (вторичном) характере административного



принуждения, предполагающем его использование только после исчерпания иных способов регулирующего воздействия (с. 17); о разумном соотношении позитивной и ретроспективной ответственности субъектов налогового администрирования (с. 19); о сокращении составов административных правонарушений налогового законодательства посредством отказа от их избыточной казуальности в пользу общей унификации признаков объективной стороны (с. 20); о полной систематизации и кодификации мер административного принуждения, в том числе применяемых в сфере налогообложения, и создании единой целостной системы правового регулирования соответствующих вопросов (с. 21); о закреплении действенных процессуальных гарантий реализации мер административного принуждения как в отношении осуществления налогового контроля, так и в рамках производства по делам об административной ответственности за нарушение налогового законодательства (с. 23).

Диссертация Е.В. Овчаровой, если судить по автореферату, выполнена на основе глубокого изучения широкого круга теоретических (научных), нормативных (законодательных и подзаконных) и эмпирических (судебных и иных правоприменительных) источников с привлечением всех известных современной доктрине права методов исследования. Её фундаментальные положения не только нашли опубликование в изданных автором монографиях, а также в ведущих периодических изданиях юридического профиля, но и получили неоднократную апробацию на конференциях, круглых столах и прочих научно-практических собраниях.

Это, а также многое другое, оставшееся по тем или иным причинам без упоминания в настоящем отзыве, дает основание заключить, что диссертация Е.В. Овчаровой является крупным вкладом в административно-правовую науку, имеет очевидное прикладное значение для законодательства и правоприменительной практики, бесспорно отличается оригинальной трактовкой целого ряда признаков

и свойств административного принуждения, подчеркивающих существенную новизну полученных исследовательских результатов.

Одним из заметных достоинств диссертации Е.В. Овчаровой является – при всей значимости содержащихся в ней положений – присущая некоторым из авторских идей полемичность (дискуссионность), что, наверное, обратит на себя внимание на защите и, надеюсь, украсит её развернутой дискуссией. С учетом этого полагаю возможным заострить внимание диссертанта на следующих моментах.

На с. 7 Е.В. Овчарова утверждает, что в советское время административное принуждение рассматривалось преимущественно с ленинских позиций, согласно которым, по ее мнению, главным образом оно воспринималось в качестве доминирующей функции правового регулирования. В подтверждение этому диссертант ссылается на работу В.И. Ленина «Государство и революция», в которой им недвусмысленно подчеркивается, что «право есть ничто без аппарата, способного принуждать к соблюдению норм права».

Не думаю, что советский опыт или ленинские слова остро нуждаются в какой-либо специальной реабилитации. Дело не в этом, а в их объективной оценке. Под данным углом зрения вряд ли кто-то решится всерьёз опровергать то, что в конечном счете обязательность правовых норм, без которой немыслимо равенство всех перед законом, может быть в случае необходимости обеспечена только их принудительным применением. В противном случае они окажутся набором неких правил, рассчитанных исключительно на сознательное их восприятие и добровольную реализацию. А как быть когда эти правила не исполняются (нарушаются)? Есть ли тогда у права какой-либо механизм, обеспечивающий общеобязательность его норм, кроме принуждения?

Это вовсе не означает, что всякий случай уклонения от выполнения правовых норм непременно требует принуждения к правомерному поведению. Напротив, последнее должно применяться, по крайней мере в идеальном варианте, когда исчерпаны все другие –



идеологические, воспитательные, мотивационные, рекомендательные и т.д. – средства воздействия. И здесь у нас с диссертантом нет противоречий.

Вот только с её отношением к советской (ленинской) модели использования принуждения согласиться никак нельзя. Ведь в основе такой модели – вопреки взглядам Е.В. Овчаровой – всегда лежала концепция оптимального соотношения убеждения и принуждения, производная от ленинских слов, согласно которым «прежде всего мы должны убедить, а потом принудить; мы должны во что бы то ни стало сначала убедить, а потом принудить» (Полн. собр. соч., т. 43, с. 54).

Как следствие, в любом советском учебнике административного права, особенно периода развитого социализма, обязательно имелась глава (параграф) о сочетании методов убеждения и принуждения в государственном управлении, где принцип «сначала убеждение, а только затем принуждение» был, по сути, возведён в абсолют. При этом все теоретические изыскания на данный счет обязательно сопровождались многочисленными примерами приоритетного использования метода убеждения (стимулирования, поощрения, премирования и т.п.), предполагающего применение принуждения, в том числе административного, лишь когда средства убеждения оказались бессильны либо совершенно неприемлемы.

Исходя из этого представляется недопустимым отождествлять способы и приемы правоприменительной деятельности, присущие советскому правопорядку, с нераздельным господством принуждения. В этой связи считаю, что адекватное восприятие автором диссертации советского опыта комбинированного использования различных методов управления, включая принуждение, было бы более предпочтительным для целей разумного (рационального) применения принуждения как субсидиарного средства правового обеспечения налогообложения. В конце концов не стоит забывать, что «новое – это, как правило, хорошо забытое старое».

На с. 17 диссертант настаивает на том, что в механизме правового регулирования налогообложения административному принуждению

должна принадлежать не охранительная, а регулирующая функция. Понятно, что это во многом продиктовано стремлением Е.В. Овчаровой максимально упорядочить – как в материально-правовом, так и в процессуальном контексте – применение административного принуждения в области налогов и сборов.

Однако, указанные мотивы едва ли в состоянии оправдать кардинальный отход от сложившихся в юридической науке представлений о дифференциации регулятивной и охранительной функций права. Опираясь на них, полагаю, что если административному принуждению отказать в его исходной правоохранительной природе, то от охранительной функции административного права вообще мало что останется.

Всякая дифференциация (классификация) функций права в достаточной степени условна, в результате чего в действительности крайне затруднительно обнаружить их рафинированные проявления. Никто не спорит, что принуждение, учитывая его вторжение в сферу личных (частных) интересов, должно быть детально регламентировано законом. Без этого оно в цивилизованном государстве просто не может существовать. Но надлежащее регулирование оснований и порядка применения принуждения не меняет его основного санкционного формата – направленности на предупреждение и пресечение правонарушений, а также наказание за их совершение, а потому субстанциональное значение принуждения не может быть иным, кроме как охранительным, т.е. нацеленным на правовую охрану регулятивных норм (правил), устанавливающих первичные (исходные) права и обязанности субъектов соответствующих правоотношений.

Высказанные замечания сами по себе носят дискуссионный характер и ни в коей мере не в состоянии умалить высокой положительной оценки и значимости диссертации Елены Владимировны Овчаровой, которая отвечает всем требованиям, установленным



Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам подобного рода. Содержание диссертации соответствует паспорту специальности 12.00.14 – «Административное право; административный процесс» (по юридическим наукам), а также критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова. Диссертация оформлена согласно приложениям №5, 6 Положения о диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. Таким образом, соискатель Овчарова Елена Владимировна заслуживает присуждения искомой учёной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 - Административное право; административный процесс.

Судья  
Конституционного Суда Российской Федерации,  
профессор кафедры административного и финансового  
права Санкт-Петербургского государственного  
университета, доктор юридических наук,  
Заслуженный юрист Российской Федерации,  
Заслуженный деятель науки Российской Федерации



С.Д. Князев

22 сентября 2021 г.

Подпись   
завещаю: Ведущий специалист 1 разряда  
Управления государственной службы  
и кадров Конституционного Суда  
Российской Федерации



 Н.А. Шеффер