

СПРОСИТЕ У ГОСУДАРСТВА

Несовершенство действующего российского законодательства не освобождает хозяйствующих субъектов от ответственности за его несоблюдение. Во многих случаях выходом из положения может стать обращение в органы государственной власти и местного самоуправления с запросом о разъяснении норм действующего законодательства. Рассмотрим правовую основу возможности таких обращений.

НАТАЛЬЯ КОВАЛЕВА
НАЧАЛЬНИК ЮРИДИЧЕСКОГО
ОТДЕЛА ГРУППЫ КОМПАНИЙ
«КОХЛОМА», К.Ю.Н., ДОЦЕНТ
КАФЕДРЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА
И ПРОЦЕССА КОСТРОМСКОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО ТЕХНОЛОГИ-
ЧЕСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

**Что говорит Закон?**

Отдельные положения, касающиеся направления запросов, содержатся в ст. 24 Конституции РФ, где указывается, что «органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом». При внимательном прочтении следует обратить внимание на последнюю часть данной статьи. По сути, эта данная формулировка может стать непреодолимым препятствием в получении необходимой информации и одновременно возможностью для чиновников, не нарушая закон, отказать в представлении разъяснения. Ведь доказать тот факт, что данная информация непосредственно затрагивает права и свободы организации, не просто, особенно если должностные лица в этом явно не заинтересованы.

Далее, в ст. 33 Конституции РФ определено, что «граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Буквальное толкование данной статьи не наделяет юридические лица правом направлять свои обращения и запросы в госорганы и органы местного самоуправления.

Необходимо отметить, что специального нормативного акта, регламентирующего порядок, процедуру и сроки ответа на запрос в органы власти, а также ответственность должностных лиц последних, в настоящее время не существует. Возможно, законодатель сознательно пошел на этот шаг, предвидя сложности, которые могли бы возникнуть при наделении госорганов соответствующими правами и обязанностями.

! Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов... подлежит возмещению.

Многие нормативные акты наделяют правом обращаться с запросами исключительно граждан (например, Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Указ Президента РФ от 19.07.2004 № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации», Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» и др.).

В данном случае логика законодателя не совсем ясна. Существует мнение, что обращение организации можно рассматривать в качестве обращения группы граждан. Сторонники обозначенной точки зрения указывают на положения ст. 2 Федерального закона № 59-ФЗ, где закреплено право индивидуальных и кол-

лективных обращений граждан. Однако такая позиция является весьма спорной и сомнительной, тем более что смысл понятий «обращение» и «запрос» не является идентичным. Остается только надеяться, что в будущем ситуация на законодательном уровне изменится.

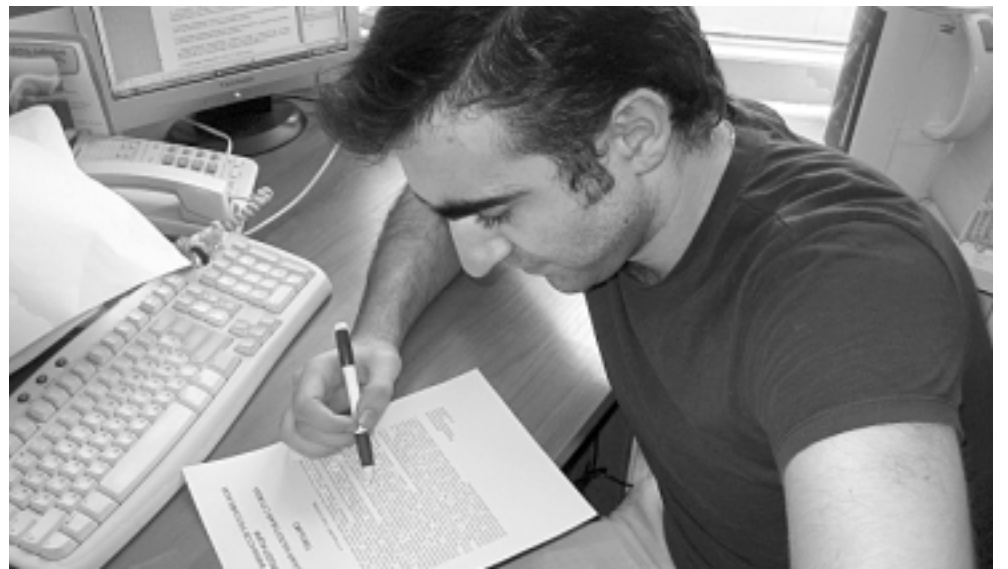
Некоторые положения проясняет Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Согласно ст. 8 этого Закона «граждане (физические лица) и организации (юридические лица) (далее — организации) вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами... Организация имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления информации, непосредственно касающейся прав и обязанностей этой организации, а также информации, необходимой в связи с взаимодействием с указанными органами при осуществлении этой организацией своей уставной деятельности».

Немаловажной является норма о том, что «решения и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд». Также устанавливается ответственность государственных органов и органов местного самоуправления «в случае, если в результате неправомерного отказа в доступе к информации, несвоевременного ее предоставления, предостережения заведомо недостоверной или не соответствующей содержанию запроса информации были причинены убытки, такие убытки подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством».

Согласно ст. 1069 ГК РФ «вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов... подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования».

Вместе с тем очевидно, что на практике доказывать размер причиненного вреда придется в суде, что является достаточно сложным и дорогостоящим мероприятием. В определенной степени облегчить жизнь хозяйствующему субъекту могут положения ст. 200 АПК РФ, в которой определено, что в случае судебного разбирательства о признании незаконными ненормативных правовых актов, действий (бездействия) органов государственных органов и органов местного самоуправления, должностных лиц, обязанность доказывания соответствия закону, законности действий (бездействия) возлагается на соответствующий орган или должностное лицо.

Таким образом, в Федеральном законе № 149-ФЗ устанавливается право направления юридическими лицами запросов по применению действующего законодательства и обязанность государственных и муниципальных органов на них отвечать, а также ответственность данных органов за ущерб, причиненный в результате незаконных действий (бездействие). Однако совершенно не определены порядок направления запросов, сроки направления ответа и т. д.



Выполнение письменных разъяснений Минфина России исключает вину налогоплательщика в совершении налогового правонарушения

Как уже было отмечено ранее, в действующем российском законодательстве отсутствует нормативный акт, регламентирующий порядок направления запросов и получения ответов на них. Поэтому в каждом конкретном случае следует анализировать нормы, регулирующие деятельность в определенной сфере или регламентирующие деятельность органа, в который предполагается направить запрос. Во многих случаях в законодательстве встречаются бланкетные/отсылочные нормы, которые имеют ссылки на несуществующие нормативные акты, в том числе внутренние инструкции организаций и ведомств. Проблема усугубляется тем, что чаще всего данные инструкции не опубликованы и недоступны для широкого круга лиц, а сами ведомства не спешат раскрывать их содержание.

Разъясните про налог

Особое внимание по означенной теме на законодательном уровне уделено налоговым правоотношениям, что неудивительно, учитывая их важность и запутанность.

Согласно ст. 21 НК РФ «налогоплательщики имеют право получать от Министерства финансов Российской Федерации письменные разъяснения по вопросам применения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, от финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований — по вопросам применения соответственно законодательства субъектов Российской Федерации о налогах и сборах и нормативных правовых актов муниципальных образований о местных налогах и сборах».

Одновременно в ст. 32 НК РФ содержится обязанность налоговых органов «*бесплатно информировать (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и о принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также представлять формы налоговых деклараций (расчетов) и разъяснять порядок их заполнения*».

Постановление Пленума ВАС РФ от 28.02.2001 № 5 устанавливает, что лицами, уполномоченными давать разъяснения в данной сфере, являются руководитель налогового органа (его заместитель), руководители соответствующих федеральных министерств и ведомств, а также иные уполномоченные на то должностные лица. В Письме Минфина России от 06.05.2005 № 03-02-07/1-116 указано, что «*должностными лицами, уполномоченными излагать официальную позицию Минфина России в письменных разъяснениях по вопросам применения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, яв-*

ляются министр финансов Российской Федерации, его заместители, директор Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики и его заместители».

Немаловажно, что следование официальным разъяснениям финансовых, налоговых или иных уполномоченных органов (в том числе данных неограниченному кругу лиц) снимает с налогоплательщика ответственность за их применение (ст. 111 НК РФ).

! Если запрашиваемая информация была предоставлена несвоевременно или в недостоверном виде, что привело к убыткам лица, обратившегося за консультацией, возмещение убытков осуществляется за счет казны РФ в соответствии с действующим законодательством.

Однако в соответствии с Письмом Минфина России от 16.11.2006 № 03-02-07/1-325 налогоплательщики не смогут руководствоваться письмом уполномоченного органа государственной власти (или уполномоченного должностного лица этого органа), адресованным конкретному налогоплательщику, если оно не содержит вопросов общего характера и подготовилось на основе исследования фактических обстоятельств, характерных только для автора запроса, а также актуально только применительно к правоотношениям, возникшим в конкретном налоговом (отчетном) периоде.

Минфин России считает, что налогоплательщик не имеет права пользоваться разъяснениями, которые были даны другим налогоплательщикам, если эти разъяснения имеют сугубо индивидуальный характер: подготовлены именно с учетом специфики конкретного налогоплательщика, не содержат ответы, актуальные для неопределенного круга лиц. Кроме того, если разъяснения актуальны только для одного конкретного налогового (отчетного) периода, по которому они давались, то в иных периодах они использоваться не могут.

Иными словами, если разъяснение Минфина России или налоговых органов оформлено в виде ответа на вопрос конкретного налогоплательщика, но в то же время оно дано по ситуации, актуальной для неопределенного круга лиц, и опубликовано (либо размещено в справочных правовых системах), другие налогоплательщики вправе рассматривать данные разъяснения как адресованные «неопределенному кругу лиц».

Однако по вопросу, какие именно письма налоговых и финансовых органов следует считать адресованными «неопределенному кругу лиц», нужны новые разъяснения либо Минфина России (с прямым ответом на данный вопрос), либо Президиума ВАС РФ.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Кроме того, разъяснения должны быть даны финансовым, налоговым или иным уполномоченным органом госвласти в пределах его компетенции (то есть не только Минфином России, но и налоговыми органами, а также, например, органами ФСС России, Пенсионного фонда РФ - по вопросам уплаты страховых взносов).

Кроме положений вышеуказанных нормативных актов, существует Приказ ФНС России от 09.09.2005 № САЭ-3-01/444@ «Об утверждении регламента организации работы с налогоплательщиками, плательщиками сборов, страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и налоговыми агентами». В нем достаточно полно определена процедура направления запросов и порядок ответа на них. В частности, устанавливается, что ответ на запрос должен быть дан «в простой, четкой и понятной форме с указанием Ф.И.О., номера телефона исполнителя» не позднее 30 дней с момента его получения.

Выяснение таможенных отношений

Другой, подчас не менее важной сферой, являются таможенные правоотношения. В ст. 25 Таможенного кодекса РФ установлено, что информация по устным и письменным запросам предоставляется бесплатно в максимально короткие сроки, но не позднее месяца со дня его получения. Если запрашиваемая информация была предоставлена несвоевременно или в недостоверном виде, что привело к убыткам лица, обратившегося за консультацией, возмещение убытков осуществляется за счет казны РФ в соответствии с действующим законодательством. В соответствии с Положением о Федеральной таможенной службе (утв. Постановлением Правительства РФ от 26.07.2006 № 459) органом, который имеет право давать

юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам в области таможенных правоотношений, является ФТС России.

В большинстве случаев права и обязанности того или иного государственного органа определяются соответствующим положением, утверждаемым, как правило, Постановлением Правительства РФ. К ним, в частности, относятся Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор), Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по труду и занятости, Федеральная служба по финансовым рынкам и многие другие ведомства. Отметим, что в указанных Положениях устанавливается лишь право данных органов давать разъяснения, что совсем не означает их обязанность отвечать на указанные запросы.

Даже полученный на запрос ответ не является нормативным актом, а имеет статус разъяснения по конкретному вопросу, на что иногда имеется особое указание, например в Письме ЦБ РФ от 17.10.2006 № 36-3/1993. Таким образом, и при удачном исходе направления запроса никто не застрахован от претензий контролирующих органов. В то же время в данной ситуации риск привлечения к ответственности значительно меньше, чем в случае, если бы юридическое лицо действовало самостоятельно.

Итак, сейчас отсутствует единый специальный нормативный акт, который бы регулировал порядок направления запросов и получения ответа на них, права и обязанности юридических лиц и государственных и муниципальных органов. Наиболее полно в законодательстве регламентируется информирование в области налоговых правоотношений. В иных

случаях, как правило, следует определить правовой статус того или иного органа и ссылаться на общие положения Федерального закона № 149-ФЗ. Практика показывает, что государственные и муниципальные органы в большинстве случаев отвечают на направленные запросы в течение 30 дней, даже если в законодательстве такая обязанность не установлена.

! Отсутствует единый специальный нормативный акт, который бы регулировал порядок направления запросов и получения ответа на них, права и обязанности юридических лиц и государственных и муниципальных органов.

Сложность ситуации заключается в том, что большинство запросов преследуют цель получить разъяснение по ситуации, не нашедшей четкого отражения в законодательных актах. В свою очередь, ответы на подобные запросы представляют собой цитирование нормативных актов, лишь в общем регулирующих те или иные отношения.

Вместе с тем остается ряд вопросов, которые не урегулированы в действующем законодательстве и на данный момент остаются открытыми. В частности:

- ✓ не во всех случаях понятен статус полученных разъяснений;
- ✓ не определены условия, при которых данное разъяснение имеет юридическую силу;
- ✓ какими должностными лицами разъяснение должно быть подписано, в каком порядке направлено (опубликовано);
- ✓ неясен порядок применения разъяснений в случае, если по поводу одного и того же

вопроса существует несколько разъяснений, в том числе выданных одним или разными органами и противоречащих друг другу.

Как получить ответ в разумные сроки?

✓ **Перед отправкой запроса выясните, к компетенции какого органа относится данная сфера деятельности. Рекомендуется найти правовой акт (обычно это положение о ведомстве), в котором бы данный орган наделялся соответствующими полномочиями на информирование в соответствующей области.**

✓ **В запросе указывайте обратный адрес и контактный телефон, наименование вашего предприятия, способ ответа и, если это возможно, нормы законодательства, наделяющие вас правом на подобное обращение (предписывающий обязанность госорганов отвечать на запросы).**

✓ **Направляйте запрос заказным письмом с уведомлением, при этом обязательно оставьте себе копию. Если в ведомстве-получателе могут поставить штамп о принятии запроса с указанием даты на его дубликате, этот способ является предпочтительным. В любом случае важно предусмотреть возможность в будущем доказать факт и дату направления запроса.**

✓ **Периодически интересуйтесь о судьбе вашего запроса и сроках его исполнения.**

✓ **Несмотря на то что законодательством определены лишь общие основания ответственности государственных служащих, при бездействии органа, в который был направлен запрос, обращайтесь к руководству или вышестоящему органу с жалобой на бездействие. Для этого не будет лишним узнать, к какому именно должностному лицу попало ваше обращение, его Ф.И.О. и должность.** ■

НЕОТДЕЛИМЫЕ УЛУЧШЕНИЯ

? Арендатор с согласия собственника существенно улучшил помещение, переданное ему по договору аренды. Данные улучшения являются неотделимыми и будут переданы арендодателю по истечении срока договора аренды. облагаются ли налогом на добавленную стоимость неотделимые улучшения?

Савельева Т.И., г. Самара

Гражданский кодекс РФ предусматривает, что в случае, когда арендатор произвел за счет собственных средств и с согласия арендодателя улучшения арендованного имущества, не отделимые без вреда для имущества, арендатор имеет право после прекращения договора на возмещение стоимости этих улучшений, если иное не предусмотрено договором аренды (п. 2 ст. 623 ГК РФ).

В соответствии со ст. 146 НК РФ объектами налогообложения по НДС признаются следующие операции: реализация товаров (работ, услуг) на территории РФ, в том

числе реализация предметов залога и передача товаров (результатов выполненных работ, оказание услуг) по соглашению о предоставлении отступного или новации, а также передача имущественных прав.

Пунктом 1 ст. 168 Кодекса установлено, что при реализации товаров (работ, услуг) налогоплательщик дополнительно к цене (тарифу) реализуемых товаров (работ, услуг) обязан предъявить к оплате покупателю этих товаров (работ, услуг) соответствующую сумму налога по соответствующей налоговой ставке, установленной ст. 164 НК РФ.

Передача права собственности на товары, результатов выполненных работ, оказание услуг на безвозмездной основе также признается реализацией товаров работ или услуг (подп. 1 п. 1 ст. 146 НК РФ). Несмотря на то что НК РФ не содержит четкого разъяснения, облагаются ли неотделимые улучшения НДС или нет, ФНС России считает, что при передаче арендодателю неотделимых улучшений арендуемого помещения арендатор обязан предъявить к оплате арендодателю сумму НДС. Дан-

ный подход налоговых органов содержится в Письме ФНС России от 18.05.2006 № 03-1-03/985@ «О налоге на добавленную стоимость», в котором указано, что при передаче арендодателю неотделимых улучшений арендуемого помещения, произведенных собственными силами или с привлечением подрядных организаций, арендатор обязан предъявить к оплате арендодателю соответствующую сумму налога на добавленную стоимость.

Точку зрения налоговых органов поддерживают и судебные органы. Например, в Постановлении ФАС МО от 13.02.2007, 19.02.2007 № КА-А40/450-07 по делу № А40-31107/06-116-180 суд указал, что предъявленный обществу НДС в сумме 67 222 358 руб. уплачен им в отношении произведенных работ и оказанных услуг, приобретенных для осуществления операции по передаче арендодателю результатов выполненных работ и оказанных услуг (по капитальному ремонту с осуществлением неотделимых улучшений арендуемого здания).

Следовательно, судами правильно применены положения абз. 2 подп. 1 п. 1

ст. 146 НК РФ, согласно которому операции по передаче арендодателю результатов выполненных работ и оказанных услуг (по капитальному ремонту с осуществлением неотделимых улучшений арендуемого здания) являются объектами обложения НДС и не освобождаются от обложения НДС (п. 2 ст. 170 НК РФ). В связи с этим суды пришли к правильному выводу, что общество имеет право на применение налоговых вычетов в порядке ст. 172 НК РФ.

Аналогичную позицию занял ФАС УО в своем решении от 02.08.2005 № Ф09-2444/05-С7.

Таким образом, неотделимые улучшения, произведенные с согласия собственника здания и переданные в дальнейшем ему, облагаются НДС. При этом суммы налога на добавленную стоимость, предъявленные при приобретении товаров (работ, услуг), используемых при проведении капитального ремонта, подлежат вычету у арендатора в порядке и на условиях, установленных ст. 171 и 172 Кодекса.

ВЛАДИМИР КУРБАТОВ, ЮРИСТ

СОХРАНИ АБОНЕМЕНТ!

ПРЕДЪЯВИТЕ В ОТДЕЛЕНИИ ПОЧТОВОЙ СВЯЗИ АБОНЕМЕНТ ЗА ЛЮБОЕ ПРЕДШЕСТВУЮЩЕЕ ПОЛУГОДИЕ, И ПОЛУГODOVАЯ ПОДПИСКА «ЭЖ» БУДЕТ СТОИТЬ ДЕШЕВЛЕ.

42191 – специальный льготный индекс для постоянных индивидуальных подписчиков еженедельника «Экономика и жизнь»

Подробная информация о подписке на «Экономику и жизнь» – в первом томе Объединенного каталога Пресса России «Подписка-2007, второе полугодие» на стр. 186 – 187 (для г. Москвы – на стр. 187 – 189) или по телефонам: (495) 152-0330, 152-0360

ОБЩЕРОССИЙСКАЯ ГАЗЕТА
ЭКОНОМИКА И ЖИЗНЬ

Реклама