

УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ, РАСКРЫТИЮ И РАССЛЕДОВАНИЮ НАЛОГОВЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

© 2012 г. Пётр Иванович Иванов¹, Михаил Андреевич Лобанов²

Краткая аннотация: в статье рассмотрены современные проблемы правового регулирования деятельности по выявлению, раскрытию и расследованию налоговых преступлений. Авторами сформулированы конкретные предложения по изменению действующих и принятию новых правовых актов в этой сфере.

Annotation: the article deals with the modern problems of legal regulation activity on revealing, disclosing and investigation of tax crimes. The authors have formulated specific proposals to existing and adopt new legislation in this area.

Ключевые слова: налоговые преступления; правовое регулирование; выявление, раскрытие, расследование преступлений; экономика; полиция; взаимодействие Министерства внутренних дел и Следственного комитета России; подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции.

Key words: tax crimes; law (legal) regulation; revealing, disclosing, investigation of crimes; economics; police; interaction of the Ministry of Internal Affairs and the Investigative Committee of Russian Federation; divisions of economic safety and corruption counteraction.

Одной из конституционных обязанностей каждого является уплата законно установленных налогов и сборов (ст. 57 Конституции РФ). Последнее, как известно, служат основным источником формирования доходной части бюджета страны³.

Не случайно в теории государства и права сбор налогов (наличие системы налогообложения) выделяется как один из признаков государства наряду с территорией, суверенитетом, возможностью принимать законы, наличием публичной власти и некоторых других⁴. Между тем, как показывает многолетняя практика, отдельные физические и юридические лица злостно уклоняются от уплаты

налогов и сборов. Законодатель, учитывая данное обстоятельство и необходимость защиты интересов государства, в Уголовный кодекс РФ включил нормы, предусматривающие ответственность за уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с физического лица (ст. 198 УК РФ) и с организации (ст. 199), а также за неисполнение обязанностей налогового агента (ст. 199¹) и сокрытие денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться взыскание налогов и (или) сборов (ст. 199²)⁵.

Естественно, законодатель не смог поступить иным образом, ибо налоговые преступления на сегодня выступают одним из основных источников угроз экономической безопасности государства. В условиях бюджетного дефицита недополучение налогов особенно остро ощущается на претворении в жизнь, например, тех же федеральных целевых программ, преследующих цель повышение благосостояния народа. Более того, подобные посягательства наносят вред системе налогообложения, разрушают существующие механизмы формирования налоговых доходов бюд-

¹ Профессор кафедры организации ОРД Академии управления МВД России (г. Москва), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист России (E-mail: lomian@list.ru).

² Слушатель Академии управления МВД России, кандидат социологических наук (E-mail: lomian@list.ru).

³ Так, в России в 2010 г. доходы федерального бюджета составили около 8,3 трлн. руб. Из них налоговые доходы – более 4 трлн. руб. (Об исполнении федерального бюджета за 2010 год: Федеральный закон от 7 октября 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 41. Ч. 1. Ст. 5637).

⁴ См., например: Марченко М.Н. Теория государства и права. Учеб. М., 2004. С. 60; Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. Учеб. М., 2004. С. 31; Радько Т.Н. Теория государства и права. Учеб. для вузов. М., 2004. С. 73–77; Борисов Г.А. Теория государства и права. Учеб. Белгород, 2007. С. 65.

⁵ Далее в настоящей статье названные составы преступлений будут объединяться под общим понятием “налоговые преступления”.

жета⁶, без которых нормальная деятельность и развитие государства невозможны.

Несмотря на принимаемые в последнее время правоохранительными органами меры, факты уклонения от уплаты налогов и сборов не только не стали редкими явлениями, но, к сожалению, даже получили распространение. В этих условиях декриминализация отношений в сфере налогообложения – одно из приоритетных направлений деятельности подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции (далее – подразделения ЭБиПК) системы органов внутренних дел (ОВД), поскольку они являются специализированными подразделениями по реализации функции выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия налоговых преступлений.

Изучение статистических данных⁷ свидетельствует о том, что количество выявляемых ОВД налоговых преступлений имеет неустойчивую динамику. Так, в 2006 г. было выявлено – 13 564 налоговых преступления, в 2007 г. – 14 424, в 2008 г. – 15 122, в 2009 г. – 14 392, в 2010 г. – 6693, в 2011 г. – 3109. Существенное снижение приведенных показателей, на наш взгляд, во многом обусловлено проводившейся в 2010–2011 гг. либерализацией законодательства в области борьбы с налоговыми преступлениями. Итогом реформирования уголовного, уголовно-процессуального и налогового законодательства явилась либерализация уголовной ответственности за экономические и налоговые преступления. Такая реформа, на наш взгляд, проходила в рамках *Концепции модернизации уголовного законодательства в экономической сфере*⁸. При этом квинтэссенцией законодательных преобразований стало изменение с 1 января 2011 г. подсудственности по делам о налоговых преступлениях⁹.

Отмечая отдельные позитивные моменты внесенных изменений в области борьбы, в частности, с налоговыми преступлениями, в то же время в ходе выборочного исследования нами был выявлен ряд проблем правового и организационного характера.

Рассмотрим более подробно отдельные из них.

На наш взгляд, одной из таких проблем является *отсутствие установленного единого порядка реализации подразделениями ЭБиПК оперативных материалов о налоговых преступлениях, а также осуществления ими оперативного сопровождения названной категории уголовных дел, возбужденных следователями СК РФ*¹⁰. Забегая вперед, отметим, что Инструкция о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд¹¹ рассчитана на все правоохранительные органы. В то же время она не учитывает реформы в законодательстве последних лет, отсюда и имеющуюся специфику представления результатов ОРД следователю СК РФ, расследующему дела о налоговых преступлениях. Думается, что в названной Инструкции нет ответов на многие вопросы, возникающие на сегодня в практике организации взаимодействия между подразделениями ЭБиПК и следователями указанного ведомства.

Изучая вопрос о современном состоянии организации взаимодействия подразделений ЭБиПК со следователями СК РФ, нами был проведен опрос оперативных работников и их руководителей¹². Им, в частности, был задан вопрос: чем вызваны существующие в настоящее время трудности в раскрытии и расследовании налоговых преступлений? По результатам опроса получены следующие обобщенные данные¹³. Почти 67% респондентов отметили, что при передаче функции по производству предварительного следствия

⁶ Кучеров И.И. Налоговые преступления (Теория и практика расследования). М., 2010. С. 9.

⁷ Статистическая информация представлена на основании данных ФКУ «ГИАЦ МВД России» за 2006–2011 гг. согласно Сведениям о результатах работы по выявлению и раскрытию преступлений экономической направленности. Сводный отчет по России. Ф. 5 (050).

⁸ Концепция разработана на основании поручения Президента РФ № ПР-3169 от 28 ноября 2009 г. (см.: Концепция модернизации уголовного законодательства в экономической сфере. М., 2010).

⁹ Федеральным законом от 29 декабря 2009 г. с 1 января 2011 г. подсудственность дел о налоговых преступлениях «передана» от следователей органов внутренних дел следователям Следственного комитета РФ (далее – СК РФ).

¹⁰ Так, например, сложившаяся с начала 2011 г. практика свидетельствует о снижении в несколько раз количества выявленных налоговых преступлений по сравнению с аналогичными периодами предыдущих лет.

¹¹ Утверждена приказом № 368/185/164/481/32/184/97/147 МВД России, ФСБ России, ФСО России, ФТС, СВР России, ФСИН, ФСКН России и Минобороны России от 17 апреля 2007 г.

¹² Всего в ходе исследования были опрошены более 150 руководителей и сотрудников подразделений ЭБиПК в Рязанской, Тульской, Воронежской, Московской областях и г. Москве.

¹³ Общий итог опроса превышает 100%, так как опрошиваемые по одной и той же позиции указали на несколько признаков.

СК РФ не предшествовала подготовительная для этого работа. Что же касается других позиций, то ответы распределились таким образом: отсутствие соответствующих навыков расследования рассматриваемых категорий дел у следователей СК РФ – 58%; в основу организации расследования налоговых преступлений на местах не положен принцип специализации – 49%; слабое организационно-методическое обеспечение следователей – 79%; стремление “любыми путями” не принимать решения о возбуждении уголовного дела по материалам налоговых проверок – 33%; отсутствие инициативы со стороны следователей в налаживании взаимодействия по поступившим к ним материалам с сотрудниками подразделений ЭБиПК – 72%; необходимость дополнительного материально-технического, финансового, информационного и иного обеспечения подразделений ЭБиПК системы ОВД как специализированных служб по выявлению, пресечению, предупреждению и раскрытию налоговых преступлений – 87%; инициирование СК России предложения о необходимости создания специальной финансовой полиции в условиях продолжающейся административной реформы – недостаточно обоснованное решение – 64%; отсутствие между следователями и оперативными работниками взаимного обмена информацией – 47%; не взято на “вооружение” составление заранее согласованного плана – 29%; наличие противодействия расследованию налоговых преступлений со стороны не только подозреваемых (обвиняемых), но и высокопоставленных должностных лиц – 63%; использование преступниками изощренных способов совершения и сокрытия налоговых преступлений – 35%; применение в корыстных целях всего спектра банковских технологий и инструментов – 47%; умелое использование в противоправных целях современных компьютерных технологий, средств связи, множительной техники, технических средств незаконного получения информации – 38%.

Анализ показал, что опрашиваемые к числу основных факторов, негативно влияющих на эффективность деятельности по раскрытию и расследованию налоговых преступлений, относят: слабое организационно-методическое обеспечение следователей; отсутствие инициативы с их стороны в налаживании делового взаимодействия по поступившим к ним материалам с сотрудниками подразделений ЭБиПК; существующую на сегодня объективную потребность в дополнительном материально-техническом, финансовом, информационном и ином обеспечении подразделений ЭБиПК системы ОВД как специализированных служб по выявлению, пресечению, предупреждению

и раскрытию налоговых преступлений, а также недостаточно обоснованное решение СК РФ, инициировавшего предложение о необходимости создания специальной финансовой полиции в условиях продолжающейся административной реформы (расценивается как распыление имеющихся сил и средств).

Думается, что ныне каждый отдельно взятый фактор вносит определенный “вклад” в становление и развитие нового структурного звена правоохранительной системы страны – СК РФ. Между тем нельзя не принимать во внимание то обстоятельство, что в совокупности названные факторы могут оказать ощутимое влияние на качество расследования уголовных дел о налоговых преступлениях.

Согласно мнению респондентов в целях исправления сложившейся ситуации в первую очередь существует острая потребность в принятии на федеральном уровне межведомственной инструкции об организации взаимодействия следственных органов СК РФ и территориальных органов МВД России на региональном уровне при выявлении, раскрытии и расследовании налоговых преступлений.

Укрепление тесного взаимодействия со следственными органами СК РФ при выявлении и расследовании преступлений в сфере налогообложения МВД России давно рассматривает одним из приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел. Однако без нормативно-правового закрепления основных направлений и форм такого взаимодействия невозможно либо крайне затруднительно добиться, по мнению авторов, объединения усилий в решении задач по выявлению и расследованию налоговых преступлений. Принятие межведомственного акта, безусловно, способствовало бы их преодолению.

На основе обобщения оперативно-следственной практики мы полагаем целесообразным в названной межведомственной инструкции предусмотреть:

задачи, принципы и формы взаимодействия его субъектов;

порядок создания следственно-оперативных групп, их всестороннее обеспечение;

порядок взаимодействия при поступлении от налоговых органов материалов, содержащих сведения о совершении налогового преступления, в том числе положение об обязанности следственных органов информировать подразделения ЭБиПК при поступлении в их адрес таких материалов;

основные направления оперативного сопровождения расследования налоговых преступлений с момента возбуждения уголовного дела до завершения судебного разбирательства;

положения по оценке результатов оперативно-розыскной деятельности, их использовании в ходе расследования уголовного дела о налоговом преступлении.

В настоящее время для разработки такого межведомственного нормативного правового акта, как нам представляется, созданы благоприятные условия. В частности, в отдельных регионах, не дожидаясь его принятия на федеральном уровне, уже действуют подобные акты¹⁴. Выборочное их изучение убедительно показывает, что наличие межведомственного акта во многом способствует упорядочению информационного взаимодействия в сфере борьбы с налоговыми преступлениями.

Берем на себя смелость утверждать, что наличие наработанной практики, пусть даже в масштабе региона, является большим подспорьем при разработке такого документа федерального значения. Думается, что не следует игнорировать имеющийся уже на практике опыт.

Другой взаимосвязанной проблемой выступает необходимость закрепления в Уголовно-процессуальном кодексе РФ альтернативной подследственности по делам о налоговых преступлениях.

Согласно исследованию исключительная подследственность СК РФ (начиная с 2011 г.) дел о налоговых преступлениях себя не оправдывает в силу ее низкой эффективности. Направляемые сотрудниками полиции материалы о налоговых преступлениях, как правило, из региональных управлений СК РФ передаются для рассмотрения в их низовые (районные, межрайонные и др.) подразделения.

Однако, как показало проведенное нами выборочное исследование, следователи этих подразделений, *во-первых*, еще не обладают навыками расследования таких преступлений.

Во-вторых, зачастую они помимо дел данной категории имеют в производстве дела, например, об убийстве, изнасиловании и других тяжких и особо тяжких преступлениях, относящихся также к их подследственности. Заметим, что в

данной ситуации следователи в первоочередном порядке берутся за расследование указанной категории преступлений, нежели налоговых. И это обстоятельство не может не вызывать беспокойства прежде всего у руководителей подразделений ЭБиПК, несущих непосредственную ответственность за состояние организации борьбы, в том числе с налоговыми преступлениями.

В-третьих, расследование уголовных дел о налоговых преступлениях, как правило, длится от нескольких месяцев до нескольких лет и связано со значительными временными, не говоря уже о материальных, затратами следователя на производство процессуальных действий. К тому же в большинстве случаев расследование по таким преступлениям сопровождается активным противодействием со стороны подозреваемых и обвиняемых, нередко с использованием имеющегося у них так называемого административного ресурса.

В силу этих и иных обстоятельств у следователей СК РФ (имеющих небольшой опыт работы) при решении вопроса о возбуждении уголовного дела по налоговым составам преступлений часто возникает некая боязнь, что, естественно, в последующем негативно сказывается на перспективе расследования и доведения дела до суда.

Даже сами руководители СК РФ этого не скрывают, указывая на то, что «работа следователей, которые занимались налоговыми преступлениями, во многом показала, что для расследования подобных преступлений нужны специальные знания»¹⁵. Как нам представляется, такие знания приходят с годами, а не сразу. Однако при этом почему-то забываем о том, что за период с 2003 по 2011 г. в системе МВД России был накоплен немалый опыт расследования уголовных дел названной категории. Может быть, стоит подумать, как его использовать? Мы полагаем, что для этого имеется множество форм. Одна из них – установление альтернативной подследственности. Но для этого целесообразно внести в ст. 151 УПК РФ дополнение, определив при этом альтернативную подследственность по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 198, 199² УК РФ. Иными словами, предлагаем наделить правом на производство предварительного следствия по таким преступлениям следователей как Следственного комитета России, так и органов внутренних дел. При этом последние, по нашему

¹⁴ Так, например, положения об организации взаимодействия следственных органов СК России и подразделений территориальных органов МВД России на региональном уровне при выявлении и раскрытии налоговых преступлений разработаны и приняты в Республике Башкортостан и Мурманской области.

¹⁵ Козлова Н. Финансовую полицию вызывали? Следственный комитет предлагает создать спецслужбу по налоговым преступлениям // Росс. газ. Столичный вып. 2011. 18 окт.

мнению, должны расследовать дела о налоговых преступлениях в случае их выявления в процессе осуществления оперативно-розыскной деятельности органами внутренних дел.

Практика уже знала нечто подобное, когда до 1 января 2011 г. расследование уголовных дел о налоговых преступлениях производилось следователями как ОВД, так и СК РФ. Последние тогда осуществляли предварительное следствие по налоговым преступлениям, совершенным категорией лиц, в отношении которых применялся особый порядок производства по уголовным делам¹⁶.

Мы убеждены в том, что введение альтернативной подследственности (в нашем понимании) позволяет значительно повысить эффективность выявления, раскрытия и расследования налоговых преступлений путём специализации следователей и оперативных работников подразделений ЭБиПК, а также активного использования накопленного опыта взаимодействия сотрудников указанных подразделений и следователей.

Рассмотрим ещё одну проблему, суть которой, на наш взгляд, выражается в “рассогласованности” норм УПК и Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности” от 12 августа 1995 г.

В уголовном процессе дискуссионным продолжает оставаться вопрос об использовании результатов оперативно-розыскной деятельности вообще и о степени значимости материалов налоговых проверок при решении вопроса о возбуждении уголовного дела. Речь идёт о следующих противоречиях.

Так, в частности, ст. 140 УПК РФ “Поводы и основания для возбуждения уголовного дела” в декабре 2011 г.¹⁷ была дополнена ч. 1.1, согласно которой поводом для возбуждения уголовного дела о преступлениях, предусмотренных ст. 198, 199² УК РФ, служат только те материалы, которые направлены налоговыми органами в соответствии с законодательством о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Отсюда следует, что материалы налоговых органов становятся единственным поводом для возбуждения уголовных дел о налоговых преступлениях. Невольно возникает вопрос: как быть с теми материалами, которые были собраны в процессе

осуществления ОРД? Законодатель об этом умалчивает, хотя Федеральный закон об ОРД (ст. 11) предусматривает возможность использования результатов ОРД как повода и основания для возбуждения уголовного дела. Как быть в этой ситуации? На сегодня на него однозначного ответа нет.

С рассмотренной нами проблемой тесно взаимосвязан вопрос о принятии процессуального решения по сообщениям о налоговых преступлениях, поступающим из иных (кроме налоговых органов) источников. Суть данной проблемы заключается в следующем. Предположим, в ОВД или СК РФ поступает официальное заявление гражданина (организации) о совершении каким-либо налогоплательщиком налогового преступления¹⁸. Данное сообщение в предусмотренном порядке должно быть зарегистрировано, и по нему требуется проведение проверки в сроки, установленные ст. 144 УПК РФ (т.е. от 3 до 30 суток). По результатам проверки необходимо принять одно из следующих процессуальных решений: о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении или о передаче сообщения по подследственности. В данной ситуации даже при установлении в ходе названной проверки оснований для возбуждения уголовного дела в распоряжении следователя отсутствует обязательный для принятия такого решения повод – материалы, которые направлены налоговыми органами в соответствии с законодательством о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Возникает закономерный вопрос: какое решение в этом случае должен принять следователь по поступившему заявлению о налоговом преступлении? Исходя из норм УПК РФ, единственно верным решением в данной ситуации является отказ в возбуждении уголовного дела. Вместе с тем нормы ст. 24 УПК РФ “Основания отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела” не предусматривают в качестве такого основания отсутствие материалов налогового органа как специального повода для возбуждения уголовного дела по признакам налоговых преступлений. Такая правовая коллизия, на наш взгляд, не способствует принятию законных и обоснованных решений по сообщениям о налоговых преступлениях, поступающим из иных источников.

Для разрешения этой проблемы предлагаем внести в ст. 144 УПК РФ дополнения в части закрепления особенностей сроков рассмотрения

¹⁶ К такой категории относятся депутаты, выборные должностные лица органов местного самоуправления и иные субъекты, указанные в ст. 447 УПК РФ.

¹⁷ О внесении изменений в ст. 140 и 241 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 407-ФЗ// Росс. газ. 2011. 9 дек.

¹⁸ В отношении этого субъекта предпринимательской деятельности на момент подачи заявления налоговая проверка налоговыми органами не была запланирована и, соответственно, не проводилась.

сообщений о преступлениях, предусмотренных ст. 198, 199² УК РФ. Полагаем, что названные сроки могут быть продлены (приостановлены) до момента поступления в следственные органы материалов налоговых проверок¹⁹, проведенных налоговыми органами по инициативе следственных органов.

Предлагаемые изменения в УПК РФ, с одной стороны, помогут снять существовавшую до недавнего времени неопределенность в данном вопросе²⁰, а с другой, как уже отмечалось, – могут создать некоторые трудности. Подразделениям ЭБиПК следует искать наиболее приемлемый вариант организации взаимодействия не только с налоговыми органами, но и со следователями СК России. Например, взаимоотношение указанных подразделений и налоговых органов на местах вряд ли может строиться по-прежнему: сегодня, как никогда, нужны новые формы. Принятие такой инструкции, на наш взгляд, снимает многие названные вопросы.

Следует отметить, что порядок применения на практике недавно принятых законодательных новелл (появление совершенно нового субъекта взаимодействия в системе правоохранительной структуры – следователей СК РФ, невозможность избрания в качестве меры пресечения по делам о налоговых преступлениях – заключения под стражу, наличие по материалам решения о направлении их в правоохранительные органы налоговым органом и др.) пока что не нашло отражения в межведомственных актах. Инструкции о порядке взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений²¹, принятые в 2009 г. в связи с внесенными в законодательные акты изменениями и дополнениями, на сегодня устарели. По нашему мнению, целесообразно разработать и принять новую Инструкцию.

Остановимся на рассмотрении еще одной группы проблем. Проведенный нами сравнительный анализ норм Федерального закона “О полиции”

от 7 февраля 2011 г. и Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности”, а также практики их применения выявил ряд противоречий и пробелов, значительно осложняющих борьбу с налоговыми преступлениями.

В частности, в Федеральном законе “О полиции” предусмотрены нормы, которые на практике создают некоторые сложности, например при получении безвозмездно от организаций и граждан информации. В Законе установлено право полиции запрашивать и получать на безвозмездной основе по мотивированному запросу уполномоченных лиц полиции от государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций, должностных лиц и граждан сведения, справки, документы (их копии), иную необходимую информацию в связи с расследуемыми уголовными делами и находящимися в производстве делами об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (п. 4 ч. 1 ст. 13). Отметим, что в ранее действовавшем Законе “О милиции” от 18 апреля 1991 г. предусматривалось право “получать от граждан и должностных лиц необходимые объяснения, сведения, справки, документы и копии с них” (п. 4 ч. 1 ст. 11). При этом реализация данного права не ставилась в зависимость от соблюдения процессуальных норм, как это указано в Федеральном законе “О полиции”.

Мы полагаем, что изложенные в Федеральном законе “О полиции” условия получения сведений и документов для многих сотрудников оперативных подразделений, и в первую очередь для подразделений ЭБиПК, являются неприемлемыми. Выявление экономических и налоговых преступлений, как правило, связано с получением и дальнейшим исследованием различного рода финансово-хозяйственных и иных документов и сведений. Эти сведения и документы сотрудники подразделений ЭБиПК чаще всего получают вне рамок названных процессуальных форм, а посредством осуществления оперативно-розыскной деятельности прежде всего по мотивированному запросу путём проведения такого оперативно-розыскного мероприятия, как наведение справок. При этом нередко имеют место трудности в получении уполномоченными сотрудниками полиции документов и сведений, которые обусловлены, с одной стороны, отсутствием законодательного определения содержания понятия “наведение справок”, а с другой – закреплением в Федеральном законе “О полиции” исчерпывающего перечня

¹⁹ Как нам представляется, по таким сообщениям следователи СК России должны инициировать проведение налоговых проверок.

²⁰ Суть этой неопределенности заключалась в получении однозначного ответа на вопрос: необходимо ли в обязательном порядке при направлении материалов в правоохранительные органы решение налогового органа?

²¹ Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений: Приказ №495/ММ-7-2-347 МВД России, ФНС России от 30 июня 2009 г. (в ред. от 14 ноября 2011 г.).

условий получения таких сведений. Даже по этим причинам государственные и муниципальные органы, общественные объединения, организации, должностные лица и граждане, на наш взгляд, могут отказать в предоставлении требуемых сотрудниками полиции сведений и документов.

Кроме того, в Законе за сотрудниками полиции закреплено право вызывать граждан и должностных лиц в установленном порядке. Однако законодатель уполномочивает это сделать лишь “по расследуемым уголовным делам и находящимся в производстве делам об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях” (п. 3 ч. 1 ст. 13). Иными словами, строго определены ситуации, когда можно вызывать в полицию гражданина либо должностное лицо; несоблюдение их может быть расценено как неправомерное действие со стороны сотрудников полиции. Полагаем, что более удачной представляется конструкция нормы ранее действовавшего Закона “О милиции”, закреплявшая право вызывать граждан и должностных лиц по делам и материалам, находящимся в производстве милиции (п. 3 ч. 1 ст. 11). На практике при реализации этой нормы у оперативных работников на этапе доследственной проверки материалов какие-либо сложности не возникали.

Данные противоречия могут быть разрешены путем внесения дополнений в Федеральный закон “Об оперативно-розыскной деятельности”. Статью 15 указанного Закона “Права органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность”, по нашему мнению, следует дополнить нормами, закрепляющими за ними право вызывать в свои служебные помещения граждан и должностных лиц для получения от них необходимых объяснений, справок, документов (их копий). Целесообразно также их наделить правом запрашивать и получать на безвозмездной основе по мотивированному запросу уполномоченных должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, от государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций, должностных лиц и граждан сведения, справки, документы (их копии), иную необходимую информацию.

Суммируя сказанное, следует отметить, что оперативно-розыскное законодательство также нуждается в совершенствовании. Существующие пробелы, на наш взгляд, никак не направлены на повышение эффективности борьбы с налоговыми преступлениями.

Еще одна проблема, которая самым тесным образом связана с информационным взаимодействием подразделений ЭБиПК с налоговыми органами, следующая. Она скорее всего носит организационно-правовой характер.

Как известно, с изменением подследственности по делам названной категории были внесены изменения и в Налоговый кодекс РФ. В частности, согласно ст. 32 НК РФ налоговые органы при выявлении признаков налогового преступления обязаны направлять материалы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела в *следственные органы*, уполномоченные производить предварительное следствие по налоговым преступлениям, т.е. в подразделения СК РФ, тогда как в ранее действовавшей редакции НК РФ предусматривалась обязанность налоговых органов направлять такие материалы в органы внутренних дел. Как правило, они представлялись налоговыми органами в подразделения экономической безопасности (или подразделения по налоговым преступлениям), сотрудники которых проводили необходимые оперативно-розыскные и другие мероприятия для их проверки. При наличии достаточных данных о налоговых преступлениях в порядке ст. 144, 145 УПК РФ собранные материалы проверок направлялись в следственные подразделения ОВД для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Как показали результаты изучения данной категории архивных уголовных дел, следователи, специализирующиеся на их расследовании, зачастую не в состоянии обеспечить полноту, объективность и всесторонность расследования дела одними лишь процессуальными действиями. Возникает объективная потребность в осуществлении оперативно-розыскного сопровождения уголовных дел о налоговых преступлениях. Правом такого сопровождения, как известно, наделены на сегодня подразделения ЭБиПК. Здесь мы усматриваем обоюдную зависимость двух относительно самостоятельных подразделений – следствия и ЭБиПК.

Складывается парадоксальная ситуация. С одной стороны, на полицию возложена прямая обязанность выявлять, предупреждать и раскрывать налоговые преступления, а с другой – она испытывает большие трудности в получении даже из официальных государственных органов необходимых сведений, содержащих данные о совершении налоговых преступлений.

На первый взгляд, казалось бы, вся информация, относящаяся к компетенции полиции и ее оперативных подразделений, должна стекаться в эти структуры, но на самом деле это не совсем

так. По нашему мнению, законодатель, внося изменения и дополнения в законодательные акты, коренным образом пересмотрел годами устоявшиеся формы информационного взаимодействия. Даже те материалы, которые содержат признаки совершенного налогового преступления, налоговые органы в соответствии с действующим НК РФ в полицию не направляют и не информируют её об этом. К сожалению, такой подход не способствует повышению эффективности борьбы с налоговыми преступлениями в условиях, когда факты уклонения от уплаты налогов и сборов во всех сферах экономики получили довольно широкое распространение.

Для убедительности приведем данные, которые фигурировали при ответе на вопрос: почему же на сегодня, по мнению СК РФ, нужна специальная финансовая полиция? Так, всего по России в 2009 г. налоговыми органами было направлено следователям 13 859 материалов, по результатам рассмотрения которых в 1676 случаях были приняты решения о возбуждении уголовного дела. В 2010 г. таких материалов было 8544, а возбужденных дел – 1038²².

На наш взгляд, намного хуже обстояло дело в 2011 г., когда материалы налоговых проверок стали направлять следователям СК РФ для принятия по ним соответствующих решений. Мы убеждены в том, что сторонники, высказывающие мнение о необходимости возложения функции выявления налоговых преступлений на налоговые органы, мягко говоря, заблуждаются. Указанные органы изначально созданы не для этого. В системе ОВД существуют специализированные подразделения ЭБиПК, структурные звенья которых в настоящее время обязаны выявлять указанные преступления. Для этого им предоставлена возможность осуществления ОРД в полном объеме. Не секрет, что эти подразделения выявляют львиную долю таких преступлений. Другое дело, какую следователи СК РФ дают им в последующем правовую оценку. К сожалению, тут также возникает много вопросов.

Как нам представляется, в настоящее время складывается порочная практика, когда подразделения ЭБиПК узнают о факте расследуемого налогового преступления лишь при исполнении ими письменных поручений следователей СК РФ о проведении оперативно-розыскных мероприятий, производстве отдельных следственных и иных процессуальных действий. В этом случае такая информация может для них оказаться неожиданностью. Иначе обстояло дело, когда сотрудники

подразделений ЭБиПК заблаговременно располагали сведениями о факте совершения налогового преступления. Тогда они еще на этапе следственной проверки, как правило, могли провести целый комплекс мероприятий по документированию преступных действий лиц, причастных к совершению налогового преступления.

Давайте теперь представим другую ситуацию: допустим, следователем СК РФ такое поручение в подразделение ЭБиПК не направлялось. Отсюда большая вероятность того, что сотрудники названных подразделений могут и не знать о расследуемом уголовном деле по факту уклонения от уплаты налогов и сборов. Возникает вопрос: это хорошо или плохо? По нашему мнению, плохо. Более того, недопустимо.

В то же время в юридической литературе встречаются сторонники противоположного мнения, утверждающие о том, что даже в новых условиях, на их взгляд, не следует слишком драматизировать затронутую нами проблему, поскольку полиция в рамках действующего Закона вправе участвовать в налоговых проверках по запросам налоговых органов Российской Федерации (п. 28 ст. 13 Федерального закона “О полиции”). Бесспорно, в настоящее время именно так, но согласно этой норме существующая проблема информационного взаимодействия налоговых органов и подразделений ЭБиПК не решается.

Одним из вариантов решения названной проблемы могло бы послужить дальнейшее совершенствование законодательства о налогах и сборах. В частности, в ст. 32 НК РФ необходимо закрепить обязанность налоговых органов одновременно с направлением материалов в следственный орган уведомлять об этом и полицию. Тем самым сотрудники подразделений ЭБиПК могли бы определяться, какими материалами помимо ставших им известными сведений располагают они сами. При необходимости, используя предоставленные Федеральным законом “Об оперативно-розыскной деятельности” права, эти сотрудники вполне могли бы выявить дополнительные источники информации о совершаемом либо совершенном налоговом преступлении, могущем стать предметом доказывания.

Таким образом, без решения рассмотренных нами проблем, относящихся преимущественно к нормативно-правовому регулированию, невозможно или крайне затруднительно повышение эффективности деятельности по выявлению, раскрытию и расследованию налоговых преступлений в современных условиях.

²² См.: Козлова Н. Указ. соч.