

# КОМУ ДОВЕРИТЬ ДЕЛА О НАЛОГОВЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЯХ? НОВЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ГОСУДАРСТВА И СТАРЫЙ ОПЫТ В РЕШЕНИИ ВОПРОСА

УДК 343.359.2

**Илья Владимирович Тюрин**,  
старший преподаватель, кафедра Ад-  
министративного и финансового права,  
Российский экономический университет  
им. Г.В. Плеханова  
Тел.: 8 (962) 981-13-87  
Эл. почта: ivt84@mail.ru

Статья посвящена проблемам взаимодействия органов государственной власти при возбуждении уголовных дел о налоговых преступлениях на современном этапе развития РФ. Охарактеризован найденный компромисс между интересами налоговых и следственных органов. Предложено переосмысление роли и опыта работы налоговой полиции, деятельность которой рассмотрена как вариант решения обозначенных проблем.

**Ключевые слова:** налоговые преступления; возбуждение уголовного дела; налоговые органы; следственные органы; налоговая полиция.

**Ilya V. Tyurin**,  
Senior lecturer, Administrative and Fi-  
nancial Law Chair, Plekhanov Russian  
University of Economics  
Tel.: 8 (962) 981-13-87  
E-mail: ivt84@mail.ru

## WHO CAN BE TRUSTED CASES ON THE TAX CRIMES? NEW INITIATIVES OF THE STATE AND OLD EXPERIENCE IN DEALING WITH THIS ISSUE.

The article is devoted to the problems of interaction of authorities in criminal proceedings initiation on tax crimes at the present stage of development of the Russian Federation. There is given a specification of the compromise found between the interests of the tax and the investigating authorities. Rethinking of the role and experience of the tax police, whose activities are considered as the solution of the problems identified, is also proposed.

**Keywords:** tax crimes; criminal proceedings initiation; tax authorities; the investigating authorities; tax police.

В условиях кризисных явлений, имеющих место быть в современной экономике России в силу разных внутренних и внешних причин, собираемость налогов является одной из самых острых проблем, встающих перед государством. Снижение доходов бюджета, увеличение доли антикризисных расходов – все это делает недопустимой мысль о том, что какие-то платежи в казну, так или иначе, не попадут, хотя для их зачисления все законные основания были. Одной из причин выпадения налогов из бюджетных доходов является нежелание их уплачивать, проявленное налогоплательщиками, в том числе, и криминальным путем. Поэтому наполняемость бюджета во многом напрямую зависит от того, насколько успешно российские правоохранительные органы будут бороться с подобным нежеланием платить причитающееся государству. Однако данные структуры не могут работать полностью самостоятельно, и, как следствие, актуальным становится аспект координации их взаимодействия с другими органами власти.

Не так давно, в самом конце 2013 года, на высшем уровне государственной власти ставился вопрос: могут ли представители правоохранительных органов самостоятельно решать вопрос о возбуждении дел по налоговым преступлениям, т.е. без учета мнения самих налоговых органов [1]. Сложно сказать, какие именно причины побудили Президента РФ В.В. Путина к подобным инициативам тогда, но вполне можно предположить несколько возможных вариантов, равно как и проанализировать взгляды разных сторон на данный вопрос, а также решение, которое в итоге было принято по нему. Интересно и то, что новоявленная президентская инициатива оказалась прямо противоположна предыдущему подходу к решению данного вопроса, обозначенному в те годы, когда главой государства являлся нынешний Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев, и предполагающему обязательное согласование следственными органами возбуждения дела о налоговом преступлении с налоговыми органами.

Кто же повлиял на Президента РФ в желании решить поставленный вопрос? Сами правоохранители, в частности Следственный комитет РФ, периодически говорят о снижении эффективности механизма привлечения к уголовной ответственности за налоговые преступления. Действительно, с 2009 по 2013 годы количество физических лиц, осужденных, к примеру, по ст. 198 Уголовного кодекса РФ [2] (далее – УК РФ), снизилось более чем в 30 раз. В то же время за период 2004–2009 годов количество возбуждаемых дел, наоборот, интенсивно росло, достигнув пятикратного увеличения [3]. При сравнении этих данных и может возникнуть вопрос о некотором снижении эффективности деятельности правоохранителей, пусть и статистическом по большей части.

С другой стороны, первоначальная идея, предложенная «силовым» блоком исполнительной власти Президенту РФ, потенциально имеет корни в неспособности показать нужный уровень эффективности работы. То есть, за счет дополнительного расширения полномочий планируется поднять показатели по числу осужденных за налоговые преступления и иные, подобные им параметры деятельности. В любом случае предпринимательское сообщество, скорее всего, восприняло указанную идею именно в ее втором смысле, поскольку, как показала практика, российский бизнес чаще готовится к возможному ухудшению взаимодействия с государственной властью, чем ждет от последней попыток сделать деловой климат более комфортным.

На наш взгляд, количество возбужденных уголовных дел и число привлеченных к установленной УК РФ ответственности лиц, в принципе, могут

объективно свидетельствовать об оптимально выстроенном механизме борьбы с налоговыми преступлениями. Причем, есть и цифры, которые говорят об отсутствии необходимости в дальнейшем ужесточении правовых норм в рамках данного механизма. В подтверждение этого специалисты отмечают относительную неизменность совокупного размера неуплаченных налогов и сборов, продемонстрированную за 2009 – 2013 годы, что основано на официальной статистике Федеральной налоговой службы РФ [3].

Если разобраться, получается, что общественный вред, причиняемый налоговыми преступлениями, не снижается практически пять лет подряд, и можно ставить вопрос об эффективности работы соответствующих правоохранительных органов в целом, независимо от объема их должностных полномочий. Иными словами, расширение их прав в указанной сфере может и не дать ощутимых результатов, резкого скачка в размере фискальных поступлений в казну.

Также существует набор числовых показателей, говорящих не в пользу необходимости ужесточения существующего законодательства, регулирующего деятельность органов, уполномоченных в сфере противодействия налоговым преступлениям. В качестве примера можно привести соотношение объема налоговых платежей, которые следовало внести на бюджетные счета, и величины их выявленной общей недоимки: с 2006 по 2012 год это соотношение испытало практически двукратное снижение [3], грубо говоря, платят с каждым годом все равно больше, чем недоплачивают. И это все при том, что в периоды экономического роста, наблюдавшиеся в России в прошлом десятилетии, масса собираемых налогов увеличивалась пропорционально увеличению внутреннего валового продукта.

Однако подобные цифры нельзя воспринимать слишком поверхностно, ведь у государства есть широкий диапазон задач, для решения которых эти бюджетные поступления нужны и важны, а с каждым годом набор расходных обязательств фе-

деральной власти, к тому же, значительно вырастает. За наглядными примерами далеко ходить не надо: произошедшее год назад включение Крымского полуострова в состав Российской Федерации и развитие новоприсоединенных территорий до сих пор требуют немалых вложений денежных средств со стороны государства, и эта потребность сохранится в течение достаточно продолжительного периода времени. Недополучение денег федеральным бюджетом, независимо от его размеров, в таких условиях выглядит как срыв процесса решения задач, имеющих национально-стратегическое значение. В условиях же нынешней неблагоприятной экономической конъюнктуры и ее негативных последствий для нашей страны отсутствие роста и, тем более, сжатие бюджетных поступлений выглядят еще более опасно.

Споры по поставленному вопросу в высших эшелонах федеральной власти продолжались свыше полугода, и в итоге, в июне 2014 года, представителям властных структур удалось договориться между собой, причем, не без посредничества все того же Президента РФ [4]. Компромисс заключается в том, что победила все-таки идея Следственного комитета, но в несколько «смягченном» формате. Теперь, прежде чем, возбудить уголовное дело работники следственных органов обязаны обратиться в подразделение ФНС РФ, которое и должно проверить, действительно ли имеет место нарушение налогового законодательства и соответствующая недоимка по налоговым поступлениям в бюджет. Только после утвердительного ответа налоговых органов, следователь может принять окончательное решение.

Впрочем, даже с учетом вышеназванного, вопросы остаются. Например, что делать в случае если налоговый орган ответил на запрос, не уложившись в установленный в законе срок, вовсе не ответил или его ответ является неоднозначным, не позволяющим, стало быть, принять оперативное решение по возбуждению уголовного дела. Представляется, что такие ситуации могут толко-

ваться в пользу следователей, и они смогут самостоятельно принимать указанное решение. Тогда встает и другой вопрос: насколько закон будет очерчивать такую «свободу» усмотрения для следственных органов, иначе все опять может свестись к самоуправству правоохранительных органов, которого так опасаются налогоплательщики.

Не исключены и другие риски, в частности, если в рамках своего взаимодействия и следственные, и налоговые органы не будут именно помогать друг другу не допускать ошибок в привлечении к ответственности за налоговые преступления, а наоборот будут формально бороться за повышение числа дел, доведенных до суда, чтобы улучшить показатели «эффективности» своей деятельности. Также о потенциальных рисках упоминал все тот же Д.А. Медведев, когда говорил о возможной коррупционной составляющей механизма возбуждения дел о налоговых преступлениях и о противоборстве властных структур, зачастую не желающих способствовать деятельности друг друга [5].

Представленная выше позиция государственных властей, избранная в итоге после длительного обсуждения, не является идеальной и неоднократно становилась предметом критики. Поэтому считаем, что поиск возможных альтернатив в решении проблемы возбуждения уголовных дел при совершении налоговых преступлений еще не окончен. Чему, например, может научить в этом плане опыт прошлых десятилетий? Были ли уже тогда заложены подсказки к тому, как можно реформировать налоговое и уголовно-процессуальное законодательство сегодня?

У данного опыта мы обнаруживаем достаточно глубокие исторические корни. Весной 1992 года Президент РФ своим Указом от 18 марта 1992 г. № 262 «О создании Главного управления налоговых расследований при Государственной налоговой службе Российской Федерации» [6] учредил Главное управление налоговых расследований при Государственной налоговой службе Российской Федерации. На

практике получился синтез налогового контроля и правоохранительной деятельности с упором на последний: структура была уполномочена на проведение оперативно-розыскных и уголовно-процессуальных мероприятий в отношении лиц, уклоняющихся от уплаты налогов. Вторая ступень развития подобных органов проявила себя в создании в следующем году органов налоговой полиции на основании Закона РФ от 24 июня 1993 года № 5238-1 «О федеральных органах налоговой полиции» [7], более независимых от налоговой службы и, следовательно, свободных, как от ее отдельных неэффективных правовых актов, так и от внутренней коррупции, имевшейся в ГНС.

Указом Президента РФ от 11 марта 2003 года № 306 «Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации» [8] налоговая полиция была упразднена с передачей ее функций Министерству внутренних дел РФ. Таким образом, налоговая полиция просуществовала сравнительно долгий срок, что явно указывает на определенную пользу ее функционирования и своевременность ее создания. Так в чем же были объективные «плюсы» правовой регламентации той деятельности, которую осуществляли органы вышеназванной полиции?

Во-первых, это возможность самостоятельного возбуждения дел о совершении налоговых преступлений во исполнение полномочий следственных подразделений внутри самой налоговой полиции. Иными словами, представители данного органа власти «сопровождали» уголовное дело на всем пути его существования: от возбуждения до направления в суд. Подобное являлось очевидной гарантией того, что налоговая полиция не зависела от других органов власти при принятии оперативных решений, а это, конечно же, снижало риски замедления запуска механизма привлечения к уголовной ответственности за налоговые преступления.

Причем, надо отметить, что статистика запечатлела значительный масштаб такой деятельности, про-

явившейся в возбуждении около 90 тыс. дел по составам налоговых преступлений, расследовании примерно 80 тыс. из них, а также доведении до суда порядка 20 тыс. таких дел в период 1996–2003 гг. [9, С. 58] Цифры внушительные, однако, их можно расценить и как очередную погоню за служебными показателями и практику привлечения к ответственности любой ценой, вне зависимости от размера общественного вреда содеянного. Все же с последним предположением мы далеко не во всем согласны, поскольку есть обратные факты, свидетельствующие о готовности налоговых полицейских идти навстречу лицам, деятельно раскаявшимся в совершении налогового преступления (в 2000–2001 годах таким путем были освобождены от ответственности в общей сложности около 23 тыс. лиц [9, С. 58]).

Во-вторых, ФСНП не являлась чем-то искусственным, созданным излишне в составе федерального государственного аппарата России. Опыт работы налоговой полиции показал ее определенную самостоятельность и объективное отсутствие необходимости дополнять ее деятельность деятельностью органов власти со схожими полномочиями, поскольку последние зачастую не проявляли стремление к координации совместных усилий по борьбе с налоговой преступностью. Как отмечал в 2003 году занимавший в то время пост главы Генеральной прокуратуры РФ Устинов В.В., отношения налоговой полиции и Министерства РФ по налогам и сборам удивляли своей несогласованностью, приводившей к снижению уровня предупреждения нарушений налогового законодательства [10].

В связи с этим утверждаем, что сама ликвидация структур налоговой полиции с передачей ее функций МВД России, о которой было сказано выше, вызвана рядом совершенно разных причин. И нельзя сводить все эти причины исключительно к вопиющей неэффективности деятельности ФСНП или ее непреодолимой коррумпированности, о которых периодически звучали заявления в СМИ. Сами представители власти ни сейчас, ни ранее, на наш взгляд,

не привели исчерпывающего круга причин упразднения налоговой полиции, и мы, пожалуй, согласимся с теми исследователями, что называли, в том числе, и чисто политические причины этой реформы.

Иными словами, кроме целей совершенствования системы государственного управления, пресечения дублирования функций одних органов власти другими, усиления роли Министерства внутренних дел РФ в борьбе с экономической преступностью, вполне могли преследоваться цели подготовки «почвы» для выборов 2004 года [9, С. 62], в которых, разумеется, участвовали в качестве избирателей и представители предпринимательского сообщества. А последние, в свою очередь, не всегда были довольны тем курсом деятельности, что ФСНП РФ проводила в стране для реализации фискальных интересов государства. При этом, к сожалению, вопросы финансовой безопасности государства и поиск их оптимального решения соответствующими властными структурами редко волнуют бизнес-сообщество (о том, что собой представляет финансовая безопасность Российской Федерации и какова ее связь с налогообложением, мы уже писали ранее [11]).

В-третьих, налоговая полиция не только добивалась привлечения к ответственности тех, кто уже совершил уклонение от уплаты налогов, а также возмещения ими тех средств, что не были изначально законно направлены в бюджет, но и вела профилактику налоговой преступности среди потенциальных нарушителей. Важность последнего обстоятельства уже неоднократно подчеркивалась отечественными исследователями [12, С. 147].

Не будет преувеличением сказать, что налоговая преступность в период функционирования налоговой полиции была явлением относительно «свежим», так как проведенная законодателем криминализация уклонения от уплаты налогов еще не насчитывала длительного срока своего существования. Следовательно, оценить масштаб совершения налоговых преступлений при текущем состоянии социально-экономичес-



ких отношений, понять совокупную степень их отрицательного влияния на работу бюджетного механизма можно было только спустя какое-то время. Тем не менее, это не означало, что надо было сначала дожидаться значительных негативных результатов при сборе налогов и только потом создавать специализированный орган власти, противостоящий тем, чье уклонение от исполнения налоговой обязанности привело к таким результатам. То есть, ФСНП Российской Федерации была введена в систему федеральных органов исполнительной власти вполне своевременно, тем самым, предотвратив возможность наступления более тяжелых и опасных последствий для российских бюджетов разного уровня.

Таким образом, опыт деятельности налоговой полиции представляется нам в достаточной мере полезным и требующим некоторого исторического переосмысления в современных реалиях бюджетной системы России. Сложно сказать, нужно ли сегодня возрождать подобный орган со всем тем набором полномочий и границами компетенции, существовавшими до 2003 года, в конце концов, в период функционирования ФСНП был выявлен и ряд проблем, названных ранее. Тем более, что для аккуратного встраивания нового органа исполнительной власти в систему уже существующих органов пришлось бы серьезно «перекроить» и их компетенцию дабы избежать дублирования полномочий, а, значит, рисков противоборства разных властных структур в решении одних и тех же вопросов привлечения к ответственности за налоговые преступления.

В любом случае на данный момент еще сохраняется опасность того, что обозначенное в июньском компромиссе 2014 года взаимодействие следственных и налоговых органов не достигнет достаточной степени конструктивности, а как следствие в очередной раз пострадают налоговые интересы государства. Последнее обстоятельство в условиях сохранения нынешних кризисных явлений в российской экономике, когда органы высшей

государственной власти стараются всеми возможными путями избежать крупного бюджетного дефицита, явно нельзя расценивать как нечто вполне допустимое.

### Литература

1. Нижегородцев Д. «Антирейдерская мера» [Электронный ресурс] // Деловая газета «Взгляд». – URL: <http://vz.ru/society/2013/11/25/661195.html> (дата обращения: 15.09.15).
2. СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
3. Педагогическая поэма: зачем сажать предпринимателей [Электронный ресурс] // Информационное агентство «Финмаркет». – URL: <http://www.finmarket.ru/main/article/3551542> (дата обращения: 15.09.15).
4. Милюкова Я., Штыкина А. Путин поддержал инициативы СКР о возбуждении налоговых дел следователями [Электронный ресурс] // Информационное агентство «РосБизнесКонсалтинг». – URL: <http://top.rbc.ru/society/20/06/2014/931548.shtml> (дата обращения: 15.09.15).
5. Медведев раскритиковал инициативу Путина о возвращении правоохранителям права возбуждать «налоговые» дела [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Право.RU». – URL: <http://pravo.ru/news/view/90734/> (дата обращения: 15.09.15).
6. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации «Техэксперт». – URL: <http://docs.cntd.ru/document/901607800> (дата обращения: 15.09.15).
7. Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1993. № 29. Ст. 1114.
8. СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1099.
9. Борисов А.М. Налоговая полиция Российской Федерации: 1992–2003 гг. На материалах Курской области. – Курск: Изд-во Кур. гос. ун-та, 2007. – 244 с.
10. Российская газета. 2003. № 3160.
11. Тюрин И.В. Нужна ли современной России финансовая полиция? // Гуманитарные науки в XXI веке: Материалы XV Международной научно-практической конференции (09.08.2013). – М.: Издательство «Спутник +», 2013. – С. 190 – 197.

12. Соловьев И.Н. Налоговые преступления и преступность. – М.: Экзамен, 2006. – 526 с.

### References

1. Nizhegorodtsev D. “Anti-raider measure” [Electronic resource] // Delovaya gazeta “Vzglyad”. – URL: <http://vz.ru/society/2013/11/25/661195.html> (the date of treatment: 15.09.15).
2. SZ RF. 1996. № 25. Statja 2954.
3. Pedagogical poem: why imprison businessmen [electronic resource] // Informatzionnoe agentstvo “Finmarket”. – URL: <http://www.finmarket.ru/main/article/3551542> (the date of treatment: 15.09.15).
4. Milyukova Y., Shtykina A. Putin supported the initiative of the SKR about initiation of tax proceedings by investigators [electronic resource] // Informatzionnoe agentstvo “RosBisnesConsalting”. – URL: <http://top.rbc.ru/society/20/06/2014/931548.shtml> (the date of treatment: 15.09.15).
5. Medvedev criticized Putin’s initiative on the return to law enforcement agencies the right to initiate tax proceedings [electronic resource] // Spravochno-pravovaya sistema “Pravo.RU.” – URL: <http://pravo.ru/news/view/90734/> (the date of treatment: 15.09.15).
6. Elektronnyj fond pravovoj i normativno-tehnicheskoy dokumentacii «Tehekspert». – URL: <http://docs.cntd.ru/document/901607800> (the date of treatment: 15.09.15).
7. Vedomosti SND i VS RSFSR. 1993. № 29. Statja 1114.
8. SZ RF. 2003. № 12. Statja 1099.
9. Borisov A.M. Tax police of Russian Federation: 1992–2003. On materials of Kursk region. – Kursk: Izdatel’stvo Kurskogo gosudarstvennogo universiteta, 2007. – 244 p.
10. Rossijskaja gazeta. 2003. № 3160.
11. Tyurin I.V. Does modern Russia need financial police? // – Gumanitarnye nauki v XXI veke: Materialy XV Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii (09.08.2013). – M.: Izdatel’stvo «Sputnik +», 2013. – P. 190 – 197.
12. Solovjev I.N. Tax crimes and criminality. – M.: Ekzamen, 2006. – 526 p.