

## **Специальный повод для возбуждения уголовного дела: проблемы правоприменения**

*Автором в данной статье рассматриваются проблемные правовые вопросы выявления налоговых преступлений и производства проверки сообщений о таких преступлениях.*

*The author in this article considers problem legal questions of identification of tax crimes and production of verification of messages on such crimes.*

Федеральным законом от 06.12.2011 г. N 407-ФЗ в ст. 140 Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее по тексту УПК РФ) введена ч. 1.1, которая, надо сказать, вызывает ряд вопросов.

Теперь, кроме основных поводов для возбуждения уголовного дела, указанных в ч. 1 ст. 140 УПК РФ: 1) заявление о преступлении; 2) явка с повинной; 3) сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из иных источников; 4) постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании (п. 4 введен Федеральным законом от 28.12.2010 г. N 404-ФЗ), введен дополнительный или, можно сказать, специальный повод, который задекларирован в ч.1.1 ст. 140 УПК РФ, где указано, что "поводом для возбуждения уголовного дела о преступлениях, предусмотренных статьями 198 - 199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации, служат только те материалы, которые направлены налоговыми органами в соответствии с законодательством о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

К анализу данного нововведения ученые и практики обращают свое внимание и, надо отметить, отзываются о его содержании весьма нелестно [2,

С. 41-43; 4, С. 120-122; 6, С.23-29] Как и мы, некоторые авторы указанный повод тоже называют специальным. Так, М.Т. Аширбекова и А.С. Омарова отмечают, что "рассматриваемый повод обладает признаком исключительности, что дает основание определять его как специальный"[2, С.41.].

Указанная норма в части ее выделения в п. 1.1 ч. 1 ст. 140 УПК РФ противоречит правилам юридической техники при структурировании законодательных актов. На наш взгляд, рассматриваемый повод является ни чем иным, как частным случаем п. 3 ч. 1 ст. 140 УПК РФ, т.е. сообщения о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из иных источников, где иным источником как раз и должен являться, по мысли законодателя, налоговый орган. В случае желания законодателя подчеркнуть и выделить данный повод, ему целесообразно было бы поместить его в ч. 1 ст. 140 УПК РФ и присвоить соответствующую нумерацию в виде пп. 3.1. ч. 1 ст. 140 УПК РФ.

Вызывает вопросы и сам факт выделения нескольких составов преступлений, для возбуждения уголовных дел по которым поводом являются только те материалы, которые направлены налоговыми органами в соответствии с законодательством о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Обращает на себя внимание и то, куда (в какой орган) налоговые органы должны направлять указанные материалы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Для поиска ответов на поставленные вопросы обратимся к истории взаимодействия правоохранительных и налоговых органов, а также к законодательству и проанализируем его.

С 1 января 2011 г. уголовные дела о налоговых преступлениях были переданы по подследственности из МВД РФ в Следственный комитет РФ, а в сентябре 2011 г., на тот период Президент РФ Д.А. Медведев внес в Государственную думу РФ законопроект по изменению УПК РФ, лишавший МВД РФ, имеющее собственный оперативный и следственный аппарат,

самостоятельно выявлять и возбуждать уголовные дела рассматриваемой категории.

В свою очередь, Следственный комитет РФ - это правоохранительный орган, призванный производить проверку сообщений о преступлениях и предварительное расследование уголовных дел о тяжких и особо тяжких преступлениях (ст. 151 УПК РФ). Выявлять преступления СК РФ может только гласными уголовно-процессуальными средствами в процессе проверки сообщений о преступлении и при расследовании уголовных дел и то, как правило, не без использования сил и средств оперативных аппаратов, о чем свидетельствует ст. 38 и ч. 1 ст. 144 УПК РФ, где следователям разрешается давать поручения органам дознания о проведении оперативно-розыскных мероприятий по материалам находящимся в их производстве. Таким образом, СК РФ просто не может заниматься выявлением преступлений средствами оперативно-розыскной деятельности, что в общем и ни к чему - в России достаточно правоохранительных органов имеющих в своей структуре оперативные аппараты, в частности МВД РФ, которое долгое время и занималось выявлением таких преступлений.

В другой стороны, выявление преступлений не является основной функцией налоговых органов, если не сказать, что это вообще не функция налоговых органов.

По данным Л.Я. Кульметовой, Федеральной налоговой службой РФ в последние годы выявлялись лишь 7-8% налоговых преступлений. Остальные 92% выявлялись МВД РФ[3]. Статистика приводимая Г.К. Смирновым тоже не утешительна и в комментариях, пожалуй, не нуждается в силу ее красноречивости: за 2011 г. налоговыми органами было направлено почти 10 тыс. таких материалов, суммы налоговых претензий по которым превысили 140 млрд руб. По результатам их рассмотрения возбуждено всего 1745 уголовных дел или 15 % от направленных материалов. Из них направлено в суд 153 уголовных дела (1,5 % от направленных материалов), из которых по 126 делам вынесены обвинительные приговоры (1,1 % от направленных

материалов). На стадии уголовного преследования возмещен ущерб в размере чуть более 5 млрд руб. (3,5 % от общей суммы налоговых претензий) [6, С. 23].

Взаимодействие МВД РФ с налоговыми органами, надо сказать, было налажено достаточно хорошо. Был принят совместный нормативный акт - приказ МВД России и ФНС России от 30 июня 2009 г. N 495/ММ-7-2-347 "Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений", который достаточно подробно излагал алгоритм действий по выявлению, регистрации и возбуждению дел данной категории<sup>1</sup>.

В соответствии с ч. 3 ст. 32 Налогового кодекса Российской Федерации (далее НК РФ), если в течение двух месяцев со дня истечения срока исполнения требования об уплате налога (сбора), направленного налогоплательщику (плательщику сбора, налоговому агенту) на основании решения о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения, налогоплательщик (плательщик сбора, налоговый агент) не уплатил (не перечислил) в полном объеме указанные в данном требовании суммы недоимки, размер которой позволяет предполагать факт совершения нарушения законодательства о налогах и сборах, содержащего признаки преступления, соответствующих пеней и штрафов, налоговые органы обязаны в течение 10 дней со дня выявления указанных обстоятельств направить материалы в правоохранительные органы, уполномоченные производить предварительное расследование по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 198 - 199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации, для решения вопроса о

---

<sup>1</sup> Указанный приказ в связи с Федеральным законом от 29 дек. 2009 г. N 383-ФЗ "О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" и с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции" был изменен (Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной налоговой службы от 14 нояб. 2011 г. N 1144/ММВ-7-2/774 "О внесении изменений в приказ МВД России и ФНС России от 30 июня 2009 г. N 495/ММ-7-2-347").

возбуждении уголовного дела.

Предварительное следствие в соответствии со ст. 151 УПК РФ производится следователями Следственного комитета Российской Федерации по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных достаточно широким спектром статей, перечень которых приводить, в силу его обширности, не считаем необходимым.

Вместе с тем в указанный перечень подследственности СК РФ входят и ст. 198-199.2 УК РФ, где: ст. 198. Уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с физического лица; ст. 199. Уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с организации; ст.199.1. Неисполнение обязанностей налогового агента; ст. 199.2. Соккрытие денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться взыскание налогов и (или) сборов.

Отметим, что основная масса подследственных СК РФ преступлений являются тяжкими и особо тяжкими, а ст. 198-199.2 УК РФ являются преступлениями небольшой тяжести - ни одна из санкций рассматриваемых составов преступлений не выше даже трех лет лишения свободы.

Представляется, что материалы, предусмотренные п. 3 ст. 32 НК РФ, должны направляться в адрес соответствующих районных, городских отделов (управлений) Следственного комитета Российской Федерации.

Почему такие "легкие" составы преступлений были переданы из подследственности МВД России в СК РФ остается только догадываться. Возможно это результат предпринимаемых в последние годы реформ МВД России.

В настоящее время в целях организации взаимодействия следственных органов Следственного комитета РФ и налоговых органов подписано Соглашение о взаимодействии между СК России и ФНС России от 13.02.2012 № 101-162-12/ММВ-27-2/3, а также Протоколы № 1 от 06.03.2012 № 211-15-12/ММВ-27-2/4 и № 2 от 06.03.2012 № 211-16-12/ММВ-27-2/5 к Соглашению. В соответствии с Соглашением предусмотрено проведение совместных

мероприятий следственными и налоговыми органами в части выявления и пресечения нарушений законодательства о налогах и сборах, законодательства о государственной регистрации юридических лиц, законодательства о банкротстве и неправомерного возмещения из федерального бюджета сумм налога на добавленную стоимость (НДС). Мы не смогли найти иных документов, касающихся взаимоотношений рассматриваемых органов в области выявления и расследования налоговых преступлений, т. е. совместного приказа между этими органами нет.

Однако, что произойдет, если при совместных мероприятиях следователем СК РФ и сотрудником налоговой службы будет выявлено преступление? Очевидно, что, как минимум, этот следователь уже не сможет проводить проверку и расследование этого преступления в силу того, что он стал свидетелем преступления. Поэтому, целесообразно, чтобы выявлением преступлений совместно с налоговыми органами занимался оперативный сотрудник (например, МВД России), а последующей проверкой и расследованием следователь.

Получается, что не обладающая в своей структуре оперативных аппаратов и не имеющая основной функцией выявление преступлений ФНС РФ должна выявлять преступления и передавать материалы в СК РФ для расследования. Это представляется абсурдным и не эффективным, так как выявлением, по меньшей мере целесообразно заниматься силовому органу, типа МВД РФ, имеющему в своей структуре отделы экономической безопасности.

Если есть необходимость оградить МВД РФ от расследования подобных преступлений, то пусть эти составы остаются в ведении (подследственности) СК РФ. Представляется правильным, чтобы, как и ранее, выявление преступлений в данной сфере общественных отношении осуществлялось оперативными аппаратами ОВД во взаимодействии с налоговыми органами.

Имеются и другие не менее важные вопросы, требующие осмысления и разрешения.

Например, как быть, если человек хочет обратиться с явкой с повинной о совершенном преступлении, предусмотренном ст.ст. 198-199.2 УК РФ?

В какой бы правоохранительный орган он не обратился, в том числе и СК РФ, ни один из них не имеет права начать проверку, так как существует специальная норма (ч. 1.1 ст. 140 УПК РФ), регламентирующая, что поводом для возбуждения уголовного дела о преступлениях, предусмотренных ст. 198 - 199.2 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. Следователи смогут делать это только после получения материалов от налоговой службы.

Следует ли из этого, что заявителю надо обращаться со своей явкой в налоговый орган? Возможно, но, заметим, еще раз - налоговые органы не являются органами выявления и расследования преступлений и не уполномочены самостоятельно регистрировать и каким-либо образом производить проверку заявлений о явке с повинной. Замкнутый круг.

Для решения подобных вопросов законодателю следует либо наделить налоговые органы такими полномочиями, тем самым причислить последних к правоохранительным, либо снова менять УПК РФ по данной проблеме, то есть редактировать ст. 140 УПК РФ. Мы не предлагаем своего решения проблемы, так как это не входит в предмет нашего краткого исследования п. 1.1 ч. 1 ст. 140 УПК РФ.

Что делать с поступившей и проверенной оперативным путем (оперативно подтвержденной) информацией, имеющейся у оперативного аппарата (например, МВД РФ) о совершении преступлений предусмотренных ст.ст. 198-199.2 УК РФ?

Провести регистрацию и проверку такой информации как повода, указанного в п. 3 ч.1 ст. 140 УПК РФ, не получится в силу наличия в ч. 1.1 ст. 140 УПК РФ специального повода. Правоохранительному органу очевидно придется обратиться в налоговый орган для его информирования и организации проверки субъекта налогообложения и в последующем направления

"соответствующих материалов" в СК РФ для организации проверки такого повода. Сложно, но иного выхода не усматривается. Это еще раз подтверждает необходимость организации взаимодействия оперативных аппаратов МВД РФ и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений, как это было ранее.

#### Литература

1. Приказ МВД России и ФНС России от 30 июня 2009 г. N 495/ММ-7-2-347 "Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений".

2. Аширбекова М.Т., Омарова А.С. О новом "налоговом" поводе к возбуждению уголовного дела [Текст] / М.Т. Аширбекова, А.С. Омарова // Уголовный процесс. - 2012. - №3. - С.41-43.

3. Кульметова Л.Я. Оценка эффективности взаимодействия налоговых органов и ОВД по выявлению налоговых преступлений и перспективы его совершенствования [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.scienceforum.ru/2013/227/6616>.

4. Наганов, Д.А. Кризис стадии возбуждения уголовного дела и выход из него [Текст] / Д.А. Наганов // Черные дыры в Российском законодательстве. - 2013. - № 1. - С.120 - 122.

5. Сайт Управления экономической безопасности и противодействия коррупции ГУ МВД России по г. Москве [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL: <http://www.uebmoscow.ru>.

6. Смирнов Г.К. Налоговые преступления: текущая практика и перспективы [Текст] / Г.К. Смирнов // Уголовный процесс. - 2013. - №1. - С.23-29.

7. Ускова А.С. О полномочиях органов внутренних дел в налоговой сфере [Текст] / А.С. Ускова // Налоги, 2012. - №4. - С. 2-6.