

Аннотация

Статья **О.В. Назарова** посвящена вопросам, связанным с очередным изменением порядка возбуждения уголовных дел о налоговых преступлениях, а также прогнозируемым правовым и социальным последствиям применения измененного уголовно-процессуального закона.

Ключевые слова: взятка; возбуждение уголовных дел по налоговым преступлениям; налоговые органы; Следственный комитет; Федеральная налоговая служба.

О проблемах, связанных с возбуждением уголовных дел о налоговых преступлениях

«Наша коммерция и без того как больная девица, которой не должно пугать или строгостью приводить в уныние, но ободрять ласкою».

Петр I

«...Попрессовали, обобрали и отпустили. И это, конечно, не то, что нам нужно с точки зрения делового климата. Это прямое разрушение делового климата».

*Из Послания Президента РФ Федеральному
Собранию РФ от 3 декабря 2015 г.*

В октябре 2014 г. по инициативе Президента РФ, представившего проект закона в Государственную Думу, изменился порядок возбуждения уголовных дел о преступлениях, предусмотренных статьями 198–199.2 УК РФ. Федеральным законом от 22 октября 2014 г. № 308-ФЗ¹ возвращен прежний порядок — без материалов, поступивших от налогового органа.

Еще совсем недавно, в 2011 г., в Государственной Думе и Совете Федерации шли жаркие дебаты, как обуздать излишне ретивых правоохранителей. По инициативе Президента РФ Д.А. Медведева принят закон, предусматривающий необходимость получения материалов налогового органа в качестве единственного повода для

возбуждения уголовного дела. В связи с этим представляет интерес вопрос, насколько обоснованными были мотивы сторонников идеи вновь наделить следователей правом возбуждения уголовных дел без материалов налогового органа.

Как видно из стенограммы заседания Государственной Думы от 10 декабря 2013 г., при обсуждении в первом чтении внесенного Президентом РФ В.В. Путиным проекта закона № 357559-6 «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», предполагавшего возвращение общего порядка возбуждения уголовных дел указанной категории, «за» высказывались: Г.В. Минх — полномочный пред-

¹ СЗ РФ. 2014. № 43. Ст. 5792.

ставитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе, В.В. Пинский — первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству, а также депутат А.С. Кропачев, работающий в этом же Комитете.

В Совете Федерации сторонниками предложенного изменения закона выступили: К.Э. Добрынин — заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному и государственному строительству, член Совета Федерации О.Ф. Ковитиди (стенограмма триста шестидесятого заседания Совета Федерации 15 октября 2014 г.). Ни один из указанных парламентариев, как следует из опубликованных в интернете биографий, прежде не был связан с правоприменительной деятельностью в качестве оперативного работника, следователя, прокурора или судьи.

Этот законодательный откат к прежнему положению не встретил возражений Правительства РФ в лице заместителя Председателя Правительства РФ — руководителя Аппарата Правительства РФ С.Э. Приходько (см. официальный отзыв Правительства РФ на проект федерального закона № 357559-6 от 25 декабря 2013 г. № 7860п-П4, на № 2.3.3. -17/1439 от 28 октября 2013 г.).

Безусловно, такая позиция Правительства РФ, возглавляемого Д.А. Медведевым, который инициировал в 2011 г. ныне отмененное либеральное изменение в уголовно-процессуальном законе, будучи Президентом РФ, вызывает удивление и вопросы. Приходится констатировать как факт: Председатель Правительства РФ или не был информирован о готовящейся законодательной новелле, или не считал возможным защищать свою прежнюю законодательную новеллу.

* * *

При подготовке данной статьи автором были внимательно исследованы все доступные документы и материалы, в особенности стенограммы заседаний Государственной Думы и Совета Федерации, на которых обсуждался рассматриваемый проект закона. Увы, сколько-нибудь стройной аргументации о необходимости возврата к прежнему порядку возбуждения уголовных дел обнаружить не удалось. Начну с того, что не могло использоваться в ка-

честве аргумента для изменения закона: уменьшение числа уголовных дел о налоговых преступлениях после принятия в 2011 г. упомянутого закона.

В частности, В.В. Пинский пояснял: «Когда в 2011 году принимался нынешний порядок возбуждения уголовных дел по налоговым преступлениям, мотив был простой: исключить необоснованные уголовные дела в этой сфере. Но число таких уголовных дел пошло на убыль слишком резко, хотя вряд ли за этот период уклоняться от налогов стали намного меньше, просто из-за усложнения этой процедуры заниматься такими делами стало труднее, и реже стали возбуждаться вполне обоснованные уголовные дела».

Согласно никем не опровергнутым данным Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Б.Ю. Титова, которыми он поделился на рабочей встрече с Президентом РФ (стенограмма опубликована 26 мая 2014 г. на официальном сайте Президента РФ), уменьшение уголовных дел не повлияло на эффективность борьбы с налоговыми преступлениями. В частности, Б.Ю. Титов пояснил: «...изменения, которые были приняты, принесли очень позитивные результаты, уголовных дел по налоговым статьям после принятия этих решений (имеются в виду решения от 2011 г. — *О.Н.*), стало значительно меньше. Эффективность работы оказалась выше, то есть переданных в суд дел в процентном отношении оказалось приблизительно столько же».

Как оценить противоречия в «показаниях» В.В. Пинского и Б.Ю. Титова?

Для специалистов очевидно, что Б.Ю. Титов говорил о существенных вещах: о достижении тех же результатов в уголовно-процессуальном производстве при меньшей затрате сил и средств, т.е. при меньшем числе безосновательно возбужденных уголовных дел. Столь же очевидным представляется и то, что В.В. Пинский вольно или невольно отражал точку зрения заинтересованного следственного ведомства, работа которого, как и прежде, оценивается пресловутыми «палками» в отчетах.

Такая же методика оценки работы по выявлению преступлений в сфере экономики применяется и в органах, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность: много преступлений выявили, много уголовных дел возбуждали — хорошо работали, меньше — хуже.

Явно предвзятыми, а также продиктованными исключительно интересами указанных органов, выглядят и другие аргументы В.В. Пинского. По его мнению, работнику налоговой инспекции прежним процессуальным законом якобы было предоставлено право принимать решение о возбуждении уголовного дела по налоговым статьям, а сам следователь «такое решение принять не вправе». В частности, В.В. Пинский пояснил: «... что касается общего порядка возбуждения уголовных дел, этим правом обладает именно следователь, а сейчас у нас по одной узкой категории дел сделано исключение из этого правила: по сути, нынешний порядок означает, что решение о возбуждении уголовного дела по налоговым статьям Уголовного кодекса принимает не следователь, а работник налоговой инспекции, а сам следователь такое решение принять не вправе. Это тоже не совсем верно, мы, конечно, не отрицаем необходимость учета профессионального мнения в этих вопросах работников налоговых органов, но лишать следователей самостоятельности в решении вопроса о возбуждении дела тоже неправильно».

Эти утверждения не соответствуют закону и подзаконным актам. Согласно части 1 ст. 146 УПК РФ при наличии повода и основания, предусмотренных ст. 140 УПК РФ, орган дознания, дознаватель, руководитель следственного органа, следователь в пределах компетенции, установленной УПК РФ, возбуждают уголовное дело, о чем выносятся соответствующее постановление (в ред. Федеральных законов от 4 июля 2003 г. № 92-ФЗ, от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ, от 2 декабря 2008 г. № 226-ФЗ).

Налоговые органы в соответствии с УПК РФ органом дознания не являлись и не являются. Не были дознавателями или иными полномочными возбудить уголовное дело лицами и отдельные работники налоговых органов, которые, по утверждению В.В. Пинского, принимают решение о возбуждении уголовного дела. Действовавший процессуальный закон относил налоговые органы лишь к числу заявителей, дававших повод надлежащим лицам для возбуждения уголовного дела. Никогда следователь не лишался законом самостоятельности в решении вопроса о возбуждении уголовного дела. В частности, в пункте 1.1. ч. 1 ст. 140 УПК РФ (в ред. Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 407-ФЗ) было указано: поводом для возбуждения уголовного дела о преступлениях,

предусмотренных статьями 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.

Должностное лицо налогового органа, направляющее указанные материалы в соответствии со ст. 141 УПК РФ для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, определялось именно как «заявитель». Это разъяснено в письме ФНС России от 21 августа 2012 г. № АС-4-2/13747@ «О направлении материалов для решения вопроса о возбуждении уголовных дел в следственные органы и органы внутренних дел». Излишне и напоминать, что заявители не правомочны принимать решения о возбуждении уголовного дела или лишать следователя самостоятельности в принятии указанного процессуального решения.

Тем не менее в стенограмме заседания Государственной Думы мне не удалось обнаружить ни одного выступления, в котором первому заместителю Председателя Комитета ГД по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству В.В. Пинскому кто-нибудь указал на очевидное несоответствие его утверждений существующим правовым нормам. А ведь законопроект предварительно изучался депутатами, к его обсуждению полагалось готовиться...

* * *

Существенные возражения вызывают аргументы и других выступавших в пользу принятия внесенного Президентом РФ проекта закона.

Полномочный представитель Президента РФ в Государственной Думе Г.В. Минх, поддерживая законопроект, утверждал, что он «направлен на то, чтобы обеспечить комплексную работу и более плотное взаимодействие налоговых органов и правоохранительных структур в целях противодействия экономическим преступлениям».

В действительности «плотное взаимодействие» и так имело место, а в чем оно должно быть «более плотным», при обсуждении не прозвучало. О взаимодействии свидетельствует ряд мер, принятых совместно Следственным комитетом и Федеральной налоговой службой в целях надлежащего исполнения уголовно-процессуального за-

кона. В частности, 13 апреля 2012 г. за № 101-162-12/ММВ-27-2/3 заключено Соглашение о взаимодействии между Следственным комитетом РФ и Федеральной налоговой службой. Кроме того, помимо уже упомянутого письма ФНС России от 21 августа 2012 г. № АС-4-2/13747@, ФНС было издано письмо от 6 июня 2012 г. № АС-4-2/9338@ «О направлении материалов в следственные органы Следственного комитета Российской Федерации». В этом документе говорилось, что состав материалов, касающихся указанной категории преступлений, направляемых в следственные органы Следственного комитета РФ, определен пунктами 5–8 Протокола № 1 к указанному Соглашению. В этом же письме «в целях повышения эффективности взаимодействия налоговых органов и следственных органов Следственного комитета» определен ряд мер по совершенствованию содержания направляемых в следственные органы материалов, детально определено, о чем писать, какие документы надо прилагать налоговым органам к таким материалам.

Г.В. Минх об указанных Соглашении и письмах умолчал и не сказал, что же надо было, по его мнению, конкретно сделать для «более плотного взаимодействия»? Непонятно и то, почему Г.В. Минх посчитал продвигаемый им проект закона направленным на то, «чтобы обеспечить комплексную работу налоговых органов и правоохранительных структур в целях противодействия экономическим преступлениям», если в соответствии с законопроектом налоговые органы лишались какой-либо роли на стадии возбуждения уголовного дела. Безосновательно вторил ему и депутат В.В. Пинский, утверждавший, будто «данный проект закона как раз комплексный, он направлен на координацию работы всех правоохранительных органов в этой сфере...». А какая здесь координация и комплексность, если налоговые органы из обязательного участника стадии возбуждения уголовного дела превращались в субъекта, чье мнение вообще не интересно с точки зрения возбуждения уголовного дела (есть такое мнение — хорошо, нет — не страшно, дело и так возбудим)? И комплексность, и координация имели место только тогда, когда материалы налогового органа в качестве повода для возбуждения уголовного дела были обязательными. При этом координация

и комплексность заключалась в реализации налоговыми органами результатов ОРД, в последующем направлении следователю соответствующих материалов, в их дополнении налоговым органом по требованию следователя, если он считал их недостаточными для возбуждения уголовного дела.

В данном случае все получалось с точностью до наоборот: «координация» и «комплексность» полностью уничтожались согласно продвигаемому проекту закона, поскольку решение может принимать следователь по своему усмотрению, независимо от мнения налогового органа. Более того, как показывает практика, без мнения налогового органа следователь СК очень просто может обходиться и в ходе расследования, поскольку по изъятым документам экспертизу неправомерно проводит все тот же... СКР². Суды, как показывает практика, эти «заключения экспертиз» безоговорочно «проглатывают» и выносят на основе таких доказательств обвинительные приговоры.

При этом акты проверок исполнения законодательства о налогах и сборах, иные формы проведения налогового контроля органами, уполномоченными на это законодательством, материалы проверок исполнения законодательства о налогах и сборах иных органов могут быть всего лишь доказательствами, подтверждающими наличие или отсутствие в содеянном признаков составов преступлений, предусмотренных ст. 198, 199, 199.1 и 199.2 УК РФ (п. 23 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 декабря 2006 г. № 64 «О практике применения судами уголовного законодательства об ответственности за налоговые преступления»).

Получается, на словах велась речь о «координации», «комплексности», «более плотном взаимодействии», а на деле налоговые органы оказались полностью отстранены от процесса принятия процессуальных решений о возбуждении уголовного дела и собирания доказательств обвинения.

* * *

Депутат А.С. Кропачев, согласившись и с законопроектом, и с Г.В. Минхом, при этом почему-то привел аргументы, полностью противоречащие мнению последне-

² Назаров О.В. Судебно-экспертная деятельность не должна подчиняться следственным органам // Законодательство и экономика. 2014. № 6.

го о необходимости принятия закона для «более плотного взаимодействия» налоговых и следственных органов. По словам А.С. Кропачева выходило, что законопроект надо принять для... защиты налогоплательщиков от налоговых органов. Чтобы не быть голословным, привожу слова самого депутата: «...говорить, что этот законопроект в очередной раз будет «кошмарить бизнес», — это, наверное, неверно, это некорректное истолкование законопроекта, Гарри Владимирович (Г.В. Минх. — О.Н.) уже сказал, на что нацелен данный законопроект. Сегодня действительно многие следователи связаны действиями налоговых инспекторов, то есть результатами проверок, которые проводятся, кстати, по результатам оперативно-розыскных мероприятий именно правоохранительных органов. И, наверное, не совсем корректно, когда определенная закрытая информация, полученная в рамках ОРМ, ОРД, передается инспекторам и они на ее основании проводят свои проверки. Эта закрытая информация, к сожалению, сегодня все чаще и чаще утекает и всплывает, так скажем, в негативном плане для тех же налогоплательщиков, и искать потом ниточку, откуда информация ушла, и кто ее выпустил, — это определенная проблема».

Какое уж здесь «более тесное взаимодействие»? Тут только тотальное и бездоказательное недоверие к налоговым органам. И вообще, что значит «не совсем корректно» передавать в налоговые органы информацию, полученную в рамках ОРМ, ОРД? Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» такие действия допускает и ничего некорректного в этом не видит. В статье 11 этого Закона предусмотрено, что результаты оперативно-розыскной деятельности могут направляться в налоговые органы для использования при реализации полномочий по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах (часть третья введена Федеральным законом от 28 июня 2013 г. № 134-ФЗ). Представление результатов оперативно-розыскной деятельности налоговому органу осуществляется на основании постановления руководителя органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, в порядке, предусмотренном ведомственными нормативными актами (в ред. Закона № 134-ФЗ).

Непонятно также и что такое «закрытая информация» применительно к «информации, полученной в рамках ОРМ, ОРД», о которой говорил депутат А.С. Кропачев. Если

он вел речь о государственной тайне, то материалы, передаваемые в налоговые органы, подлежат рассекречиванию («Инструкция о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд»). В связи с этим какая-либо «закрытая информация» не передается. Если же сведения, составляющие охраняемую законом тайну, все-таки переданы органами, осуществляющими ОРД, но «утекли» из налоговых органов (по словам А.С. Кропачева, это происходит «все чаще и чаще»), такое заявление надо было бы подтвердить доказательствами, в первую очередь, сведениями о возбуждении по таким фактам уголовных дел по статьям 283 (Разглашение государственной тайны), 283.1 (Незаконное получение сведений, составляющих государственную тайну) и 284 УК РФ (Утрата документов, содержащих государственную тайну).

Поскольку депутат такие сведения не привел, его утверждения не только противоречивы, но и голословны. Таким образом, ни один из приведенных аргументов «за» проект закона нельзя признать соответствующим фактическим обстоятельствам.

Между тем содержание выступлений позволяет вычленил главное, ради чего и был внесен проект закона — «развязывание рук следователю» в условиях, когда сам законодатель уже признавал, что произошедшее в 2011 г. изменение закона, которым материалы налогового органа были признаны обязательным поводом для возбуждения уголовного дела, направлено на исключение необоснованного возбуждения уголовных дел.

Вывод об истинных целях изменения закона в виде «развязывания рук следователям», вполне можно сделать из сказанного депутатом А.С. Кропачевым: «...сегодня противники этого законопроекта говорят о том, что этими преступлениями должны заниматься профессионалы, именно налоговики, эксперты и прочие, но известно, что будут созданы отделы по расследованию налоговых преступлений в рамках Следственного комитета, и я думаю, что там будут работать не просто профессионалы, но профессионалы, у которых не будут связаны руки...». Умиляют и слова А.С. Кропачева о том, что следователи СК «будут работать в рамках закона, и только закона», а также о предполагаемом депутатском контроле за их деятельностью.

Итоги работы в 2014 г. уже показали, к чему привело «развязывание рук следователям», пользующихся, например, монополией в возбуждении уголовных дел по так называемым экономическим составам.

«За 2014 год следственными органами, — сказал Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г., — возбуждено почти 200 тысяч уголовных дел по так называемым экономическим составам. До суда дошли 46 тысяч из 200 тысяч, еще 15 тысяч дел развалилось в суде. Получается, если посчитать, что приговором закончились лишь 15 процентов дел. При этом абсолютное большинство, около 80 процентов, 83 процента предпринимателей, на которых были заведены уголовные дела, полностью или частично потеряли бизнес. То есть их попрессовали, обобрали и отпустили. И это, конечно, не то, что нам нужно с точки зрения делового климата. Это прямое разрушение делового климата».

Непонятно, как намеревался А.С. Кропачев контролировать работу следователей? Может быть, депутат имеет право отменить постановление следователя о возбуждении уголовного дела? Или давать какие-либо указания следователю, руководителю следственного органа о принятии того или иного процессуального решения, либо о производстве определенного следственного действия?! Законодатель долгое время не дает даже прокурорам право возбуждать и расследовать уголовные дела, в том числе в отношении следователей, а депутат, не имея никакого правового инструментария, вознамерился что-то там у следователей контролировать... Это даже не смешно, а не передать как грустно...

Попытки автора найти в выступлениях других сторонников проекта закона обоснование их позиции конкретными фактическими обстоятельствами оказались напрасными: во всех речах — лишь общие фразы.

Г.В. Минх, например, обосновывая необходимость согласиться с инициативой Президента РФ, отметил, что «речь идет только о том, чтобы ликвидировать те недостатки, которые мы заметили, проанализировав почти двухлетнюю практику применения действующей редакции». Поскольку результаты этого анализа не оглаша-

лись, о чем конкретно речь — непонятно. И не только автору этих строк. Депутат С.М. Катасонов также хотел бы понять, «что же произошло за эти два года и где происходит сбой... каковы конкретно потери, где мы недорабатываем, какие проблемы у налоговых органов», однако на эти вопросы при обсуждении не ответил никто.

* * *

Не дали обоснованных аргументов в пользу изменения закона и последующие чтения в Государственной Думе, а также рассмотрение вопроса в Совете Федерации. Более того, появились необъяснимые противоречия в позиции правового Управления Аппарата Государственной Думы.

По мере обсуждения проект закона претерпевал изменения и дополнения. После появления редакции законопроекта, подготовленной ко второму чтению, руководитель правового Управления Госдумы М.В. Деменков направил в думский Комитет по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству заключение³, в котором было высказано несогласие с рядом существенных положений законопроекта. Ввиду важности, цитирую его текст полностью и дословно.

«Необходимо отметить, что редакция законопроекта, подготовленного ко второму чтению, концептуально противоречит тексту законопроекта, внесенному Президентом Российской Федерации и принятому Государственной Думой в первом чтении.

Так, если внесенный законопроект был направлен на снятие процессуальных ограничений при возбуждении уголовных дел о налоговых преступлениях, на повышение эффективности раскрытия налоговых преступлений и оптимизации использования в уголовном процессе результатов оперативно-розыскных мероприятий, проводимых органами внутренних дел Российской Федерации в рамках борьбы с налоговой преступностью, то редакция законопроекта, подготовленная ко второму чтению, усложнит эту деятельность.

Устанавливаемый законопроектом пятнадцатидневный период, на протяжении которого следователь не име-

³ На № вн. 3.3.-6/928 от 22 сентября 2014 г. Заключение правового Управления Аппарата Государственной Думы по проекту федерального закона № 357559-6 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» («О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации») (второе чтение).

ет возможности принять процессуальное решение по сообщению органа дознания о налоговом преступлении, не позволит оперативно принять решение о возбуждении уголовного дела или об отказе в возбуждении, кроме того, получение заключения налогового органа не будет иметь правовых последствий, поскольку процессуальное решение принимается следователем вне зависимости от результатов рассмотрения налоговым органом сообщения о возможном налоговом преступлении.

Следует также отметить, что права и обязанности налоговых органов определены в статьях 31 и 32 Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ), в которых не предусмотрено рассмотрение сообщений о преступлениях и дача по ним заключений.

Необходимо учитывать, что налоговый орган в целях реализации возлагаемой на него обязанности должен будет провести мероприятия налогового контроля в отношении организации, по отношению к которой имеются признаки налогового преступления.

В этой связи обращаем внимание, что порядок проведения налоговыми органами мероприятий налогового контроля, согласно статье 2 НК РФ регулируется исключительно этим Кодексом и не предусматривает проведения таких мероприятий в предлагаемый законопроектом срок.

Таким образом, реализация проектируемых изменений возможна только после внесения соответствующих изменений в НК РФ».

Несмотря на то, что законопроект в последующем не претерпел изменений по отмеченным правовым Управлением позициям, изменения в НК РФ не внесены, мнение Управления необъяснимым образом изменилось на... одобряющее этот проект. В частности, в адресованном профильному думскому Комитету заключении по проекту федерального закона № 357559-6 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (повторно ко второму чтению), начальник правового Управления М.В. Деменков на № вн.3.3.-6/986 от 6 октября 2014 г. сообщил, что по проекту федерального закона замечаний правового характера не имеется.

Такая же констатация М.В. Деменковым была произведена в заключении по проекту федерального закона № 357559-6 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (третье чтение),

направленном в упомянутый Комитет на № вн.3.3.-6/1014 от 9 октября 2014 г. (с указанными документами можно ознакомиться на сайте Государственной Думы).

Что это? Сработали скрытые пружины в подковерной борьбе?

* * *

В своем заключении Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам от 13 октября 2014 г. № 3.5-04/1485 согласился с теми же мотивами изменения закона, которые уже упомянуты в данной публикации.

Однако при обсуждении на заседании Совета Федерации появились некоторые новые аргументы. Например, К.Э. Добрынин, заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, утверждал, что идеи прежнего закона «посягают на принцип публичности уголовного судопроизводства, когда органы предварительного расследования лишаются возможности при отсутствии соответствующего решения налоговых органов выполнить предусмотренную частью второй статьи 21 УПК обязанность в каждом случае обнаружения признаков преступления принять предусмотренные УПК Российской Федерации меры по установлению события преступления, изобличению лиц (либо лица), виновных в его совершении».

Если руководствоваться логикой К.Э. Добрынина, такая же порочная идея заложена и в норму, предусмотренную ст. 448 УПК РФ, согласно которой решение о возбуждении уголовного дела в отношении члена Совета Федерации принимается Председателем Следственного комитета РФ с согласия Совета Федерации, полученного на основании представления Генерального прокурора РФ.

Понятно, что нарушением публичности здесь не пахнет, поскольку в этом законе закреплены дополнительные гарантии для указанных субъектов от проявления произвола со стороны следственных органов. Так и с нормой, которая предусматривалась отмененным пунктом 1.1 ч. 1 ст. 140 УПК РФ. Ее введение в закон также было обусловлено озабоченностью общества возможностью произвольного отношения следственных органов к возбуждению дел указанной категории.

Никто, кстати, эту озабоченность так и не снял.

Президент РФ, например, в Послании Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. прямо признал возможным заказной характер действий чиновников, определил ряд организационных мер в этой связи. О возможном заказном характере действий следственных работников говорили и некоторые депутаты Государственной Думы при обсуждении упомянутых изменений.

И при обсуждении вопроса в Совете Федерации бывший работник прокуратуры сенатор С.П. Горячева сказала об этом же. «К сожалению, сегодня ни для кого не секрет, что часто деятельность этих органов превращается в произвол» (см. стенограмму упомянутого заседания Совета Федерации). Таким образом, никто не оспаривает реальную возможность «заказного» (читай — общественно опасно) поведения представителей власти, все понимают, что такому поведению надо противодействовать.

С учетом изложенного отмена указанной процессуальной нормы произошла вопреки общественным ожиданиям, а не в соответствии с ними, открыла возможность оказания давления на бизнес не только со стороны власти, но и по горизонтали — в целях использования правоохранителей напрямую и за деньги конкурентами, или просто преступными группировками, живущими «отжимом» чужой собственности.

Ратуя за принятие закона, К.Э. Добрынин повторил и тезис о сокращении числа уголовных дел в качестве отрицательного последствия действия закона, который он предлагал изменить. Между тем из приведенных уже данных Уполномоченного по правам предпринимателей, которыми он поделился на рабочей встрече с Президентом РФ, следует, что уменьшение уголовных дел не повлияло на эффективность борьбы с налоговыми преступлениями. Эти данные при обсуждении законопроекта никем не учтены, не исследованы, не оценены и не опровергнуты. В этой связи нет оснований утверждать, что доведенная Уполномоченным до Президента РФ информация не соответствует фактическим обстоятельствам.

Не соответствует закону и утверждение К.Э. Добрыни-на о якобы имевшемся влиянии существовавшего порядка возбуждения уголовного дела на появление возможности «уничтожения доказательств и их подчистки». Да ничего подобного!

Согласно ст. 11 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» «результаты оперативно-розыскной деятельности могут направляться в налоговые органы для использования при реализации полномочий по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах». Как указано в этой же статье, «представление результатов оперативно-розыскной деятельности налоговому органу осуществляется на основании постановления руководителя органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, в порядке, предусмотренном ведомственными нормативными актами».

В соответствии со ст. 15 этого же закона при решении задач оперативно-розыскной деятельности органы, уполномоченные ее осуществлять, имеют право проводить гласно и негласно оперативно-розыскные мероприятия, производить при их проведении изъятие документов. В случае изъятия документов при проведении гласных оперативно-розыскных мероприятий, должностное лицо, осуществившее изъятие, составляет протокол в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации. В соответствии со ст. 11 закона результаты оперативно-розыскной деятельности могут использоваться в доказывании по уголовным делам в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации, регламентирующими собирание, проверку и оценку доказательств, и в иных случаях, установленных этим Федеральным законом.

И где, спрашивается, здесь возможности «уничтожения доказательств и их подчистки» всеми иными субъектами, кроме самих оперативников и налоговиков? И где необходимость производства выемок и обысков исключительно в рамках возбужденного уголовного дела? Изъятие при доследственной проверке в ходе ОРМ документов должно быть надлежащим образом оформлено, а документы направлены в установленном порядке в налоговый орган. Процедура ясно регламентирована и при ее соблюдении ни один адвокат, как бы ни старался, не сможет найти повода для претензий. При соблюдении процедур использование в процессе доказывания результатов оперативно-розыскной деятельности допускается в соответствии со ст. 89 УПК РФ.

Противоречит положениям УПК РФ и аргумент К.Э. Добрынина о том, что выемка и обыск с точки зрения доказывания полноценны лишь при их проведении в рамках возбужденного уголовного дела. Согласно части 1 ст. 144 УПК РФ при проверке сообщения о преступлении дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа вправе получать объяснения, образцы для сравнительного исследования, истребовать документы и предметы, изымать их в порядке, установленном УПК РФ, назначать судебную экспертизу, принимать участие в ее производстве и получать заключение эксперта, производить осмотр места происшествия, документов, предметов, трупов, освидетельствование, требовать производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов, привлекать к участию в этих действиях специалистов, давать органу дознания обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативно-розыскных мероприятий (в ред. Федерального закона от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ).

Только в статье 109 УПК РСФСР прямо указывалось на возможность истребования необходимых материалов и получения объяснений при доследственной проверке без производства следственных действий, предусмотренных УПК (в том числе выемки и обыска). В действующем же уголовно-процессуальном законе такого указания нет, а потому результаты изъятия документов при доследственной проверке являются полноценными с точки зрения доказывания.

Неосновательны утверждения К.Э. Добрынина и относительно того, что в случае изменения порядка возбуждения уголовных дел планируемое усиление прокурорского надзора якобы воспрепятствует «налоговому террору правоохранительных органов при наличии возможной коррупционной составляющей», чего опасаются противники изменения порядка возбуждения уголовных дел.

Логика этих рассуждений представляется довольно странной. С одной стороны, можно сделать вывод, что К.Э. Добрынин действующие полномочия прокуроров не считает достаточными для воспрепятствования, с другой — уповает на планируемые изменения полномочий, которые неизвестно, будут ли приняты законодателем, в каком виде и когда... Проще говоря, позиция К.Э. Добрынина

выглядит так: давайте создадим условия для злоупотреблений следователей, которые прокурор в будущем, может быть, сможет устранить, используя новые полномочия, которые, возможно, ему предоставит закон...

Теперь о «коррупционной составляющей».

В изученных автором стенограммах не обнаружено мотивированных точек зрения по этому поводу. Между тем не надо быть юристом, для того чтобы ясно понимать: взятку тем труднее передать, получить взамен желаемое и скрыть это преступление, чем больше людей участвует в процессе, связанном с передачей-получением денег. Что знают двое, как говорится, — знает и свинья.

Поэтому порядок возбуждения уголовных дел, при котором задействованы орган, осуществляющий ОРД, следователь и налоговый орган, заведомо связан с меньшим риском появления взяточничества (больше очевидных шансов, что о взятке, а также о неизбежной при этом фальсификации документов, узнают органы, призванные бороться с этим видом преступлений). Кроме того, взятки в таком случае — более расходное мероприятие (деньги надо давать большому числу должностных лиц), что также не в пользу ее передачи.

Напротив, при участии в стадии возбуждения уголовного дела только органа, осуществляющего ОРД, а также следственного органа, риск принятия решения за взятки возрастает, поскольку в таком «деле» минимум участников, один из которых «прикрыт» секретностью ОРД, другой — неправомерным производством экспертизы в СКР — органе, в котором и принимаются те или иные процессуальные решения, и который априори не заинтересован в противоречии заключений таких экспертиз принимаемым следователем решениям. При таких обстоятельствах с налоговым органом можно и «не делиться», а также игнорировать его мнение, «перебивая» его заключением ведомственной экспертизы, проводимой в недрах СКР.

Напоминаю, что в соответствии с упомянутым в статье постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 28 декабря 2006 г. № 64 «О практике применения судами уголовного законодательства об ответственности за налоговые преступления», доказательствами, подтверждающими наличие или отсутствие в содеянном признаков составов преступлений, предусмотренных статьями 198,

199, 199.1 и 199.2 УК РФ, не должны, а только могут быть акты проверок исполнения законодательства о налогах и сборах, иные формы проведения налогового контроля органами, уполномоченными на это законодательством, материалы проверок исполнения законодательства о налогах и сборах иных органов.

В такой мутной воде, понятно, рыбку ловить сподручней, брать (давать) взятки безопасней...

* * *

Таким образом, исследованные автором документы показывают, что в ходе дискуссии в Государственной Думе и в Совете Федерации не было приведено достаточных оснований, ввиду которых надо было менять имеющийся status quo при возбуждении уголовных дел по налоговым преступлениям. В связи с этим утверждение В.В. Пинского о том, что инициатива Президента РФ «объективно необходима», не основано на заслуживающих внимание аргументах. Нельзя согласиться и с К.Э. Добрыниным в том, что действовавший порядок возбуждения уголовных дел являлся не работавшим должным образом механизмом, который поэтому и следовало уточнить.

Вывод напрашивается сам собой: при новом Президенте РФ лобби следственных органов смогло «продать» указанный законопроект. Причем для успеха оказалось достаточно того, что законопроект был внесен именно Президентом РФ. Характер обсуждения закона в российском парламенте показывает, что шансов на его провал просто не было.

Нельзя не отметить, что определенную роль в этом сыграла и пассивность Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Б.Ю. Титова.

В стенограмме заседания Государственной Думы от 10 декабря 2013 г. зафиксированы слова депутата В.В. Пинского: «Титов об этом законопроекте знал, у нас были консультации с ним по этому поводу, и кое-какие компромиссные решения у нас уже ко второму чтению, возможно, появятся». Этому утверждению относительно осведомленности Уполномоченного в данном случае нет оснований не доверять. Однако, как следует из стенограмм заседаний, никаких предложений от Б.Ю. Титова к депутатам и сенаторам не поступало.

Между тем согласно ст. 2 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ (в ред. от 2 ноября 2013 г.) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», одной из основных задач Уполномоченного является участие в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности, защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. В соответствии со ст. 6 этого же закона в целях выполнения своих задач, Уполномоченный вправе направлять Президенту РФ, членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы Федерального Собрания РФ предложения о принятии нормативных правовых актов (о внесении изменений в нормативные правовые акты или признании их утратившими силу), относящихся к сфере деятельности Уполномоченного.

При этом из стенограммы упомянутой рабочей встречи с Президентом РФ накануне 26 мая 2014 г. видно, что Уполномоченный имел свой взгляд на проблему и озвучил предложение Президенту РФ: «Может быть, все-таки оставить то, что есть по 198-1, 199-й статьям. Это такие статьи, которые работают, действительно, в связке с налоговой службой». В ответ на реплику Президента РФ о том, что это требует внимательного анализа, и что «такие вещи нельзя принимать без предварительного анализа и обсуждения», Б.Ю. Титов сказал: «Мы, конечно, представим документы...». Направил ли какие-либо «документы» Уполномоченный Президенту РФ в отношении порядка возбуждения уголовных дел по указанной категории преступлений, как обещал, — неизвестно.

* * *

Хочу остановить внимание читателей на некоторых аспектах посланий Президента РФ Федеральному Собранию последних двух лет. Естественно, речь идет о фрагментах посланий, связанных с указанным изменением уголовно-процессуального закона.

Отдельно в Послании от 4 декабря 2014 г. сказано о создании для предпринимателей условий результативного труда. В связи с этим констатировано: «Мы не в первый раз говорим о необходимости новых подходов в работе надзорных, контрольных, правоохранительных ор-

ганов». «Это позволит отсеять немотивированные и, еще хуже, «заказные» визиты контролеров». «Вместо того, — сказал Президент РФ, — чтобы пресекать отдельные нарушения, закрывают дорогу, создают проблемы тысячам законопослушных, инициативных граждан». Указанными мотивами в Послании обусловлено выдвижение Президентом РФ мер, связанных с ограничением проверок бизнеса.

Однако не сказано ни слова о том, что вовсе не исключен «заказной» характер действий правоохранителей в уголовно-правовой сфере. В частности, оставлено без внимания указанное изменение незадолго до оглашения Послания уголовно-процессуального законодательства, которое облегчило создание правоохранителями проблем бизнесменам «заказными» уголовно-процессуальными решениями. Говоря иначе, при провозглашенной либерализации проведения разного рода проверок, в Послании оставлено без внимания происшедшее практически одновременно с этим сохранение самого мощного рычага воздействия в результате «заказных» действий следственных органов в отношении отдельных предпринимателей, что по существу нивелирует возможный положительный эффект от планируемых Посланием мер.

Имея возможность производства лишь плановых проверок, при таких обстоятельствах всегда есть возможность спонтанно, по самым разным мотивам и в любое время умышленно «урезонить» предпринимателя возбуждением уголовного дела по поводу якобы имевшегося его уклонения от уплаты налогов.

О направленности упомянутых Президентом РФ заказных действий говорилось в Государственной Думе при обсуждении рассматриваемого в данной статье закона. Подробно об этом рассказал депутат С.М. Катасонов: «Меня смущает одно: мы с вами знаем, что очень часто сегодня силовые структуры отвлекаются на коммерческие вопросы, они тратят средства на прослушивание, на внешнюю разведку, на переговоры, но, как показывает опыт, нередко за этим стоят политические мотивы — те или иные предприятия поддерживают оппозицию, те или иные оппозиционные, скажем так, лидеры имеют какие-то предприятия и так далее. Мне кажется, что вследствие этого решения мы получим дополнительные бюджетные расходы, дополнительные затраты, но результатов по налогам мы

не получим» (стенограмма заседания Государственной Думы РФ от 10 декабря 2013 г. при обсуждении внесенного Президентом РФ проекта закона № 357559-6 «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», предполагавшего возвращение общего порядка возбуждения уголовных дел по налоговым преступлениям).

Никакого опровержения позиции депутата и Президента РФ о возможном «заказном» характере действий правоохранителей в Государственной Думе не прозвучало. Кроме того, депутат М.И. Сердюк на этом же заседании обратил внимание, что планирующееся изменение закона произойдет в условиях, когда «рейдерство бушует в стране», «многие действия силовиков приводят к обратному».

Прошел год. Президент РФ 3 декабря 2015 г. обратился с ежегодным Посланием к Федеральному Собранию. И опять в нем прозвучала озабоченность главы государства теми же проблемами... И опять ни слова не сказано об указанном изменении уголовно-процессуального закона.

«Опросы показывают, — сказал Президент РФ, — что предприниматели пока не видят качественных подвижек в деятельности контрольных и надзорных ведомств. Все поручения на этот счет давно и не единожды даны. Уж сколько мы говорим на этот счет, все сокращаем и сокращаем эти полномочия. Где-то сокращаем, они где-то опять вырастают. Целая армия контролеров по-прежнему мешает работать добросовестному бизнесу. Это не значит, что контролировать не нужно. Конечно, надо контролировать. Но я прошу Правительственную комиссию по административной реформе совместно с деловыми объединениями представить до 1 июля 2016 года конкретные предложения по устранению избыточных и дублирующих функций контрольно-надзорных органов».

Далее Президент РФ привел в Послании пример с деятельностью следственных органов, при которой приговором суда окончилось только 15% возбужденных уголовных дел, а также попросил «следственные органы и прокуратуру обратить на это особое внимание».

Между тем, как представляется, давно настала пора не просить, но требовать и принимать кадровые решения в правоохранительной системе. И вернуть прокурору в полном объеме отобранные у него больше восьми лет назад полномочия в уголовном процессе. Пока прокуро-

ры не будут пользоваться следственным опытом, пока не будет имевшейся ранее ротации следователей в помощники прокурора и наоборот, прокуроры не смогут навести порядок с незаконным и необоснованным возбуждением уголовных дел, а также эффективно пресекать укрытие преступлений от учета.

Пока же порождаемые властью фактические обстоятельства логически подводят к неприятному вопросу: а не идет ли речь о замаскированном стремлении повысить эффективность «телефонного права» в уголовном процессе? Это когда исходящий от заинтересованного лица «сигнал» о возбуждении уголовного дела должен проходить быстро и «без затей» в виде лишних посредников.

От следователей органов внутренних дел, в которых за годы сформировались профессионалы в области расследования дел о налоговых преступлениях, дела этой категории переданы в СКР, где таких профессионалов не было и еще долго не будет. Понятно, что такому следователю проще навязать определенные действия и решения. Да еще подкрепить заключением экспертиз, которые неправомерно проводятся специалистами самого СКР. А чтобы «казачьи» решения следственных органов не имели «осечек» в суде, и чтобы решения арбитражных судов не создавали препятствий по принципу преюдиции решениям судов в уголовном процессе, эти суды надо было объединить в единый орган и под одним руководством.

Не слишком ли много совпадений, которые язык не поворачивается назвать случайными? Я уж не говорю о «долгожителях» на высших должностях руководителей правоохранительных органов и суда, общеизвестном усечении полномочий прокуратуры в стадии предварительного следствия, соответствующем расширении полномочий СКР, получившего, наряду с прочим, и фактическую свободу действий при возбуждении уголовных дел указанной категории...

Решил проверить, не ошибся ли в своих предположениях, и не привело ли критикуемое изменение закона к значимой наполняемости бюджета, что хотя бы финансово оправдывало внесенные новеллы?

При обращении к статистическим данным Федеральной налоговой службы ([\[dex.ru-RU.htm\]\(http://dex.ru-RU.htm\)\), увидел, что поступления администрируемых ФНС России доходов в консолидированный бюджет Российской Федерации на протяжении ряда лет увеличивались. С 2011 по 2012 гг. — на 12,8%, с 2012 по 2013 гг. — на 3,4%, с 2013 по 2014 гг. — на 11,3%, с января-октября 2014 г. по тот же период 2015 г. — на 11,0% \(данных за полный 2015 г. на дату написания статьи нет\).](http://analytic.nalog.ru/portal/in-</p></div><div data-bbox=)

Никакой информации о прямо пропорциональной зависимости увеличения с усилиями органов СКР, расследующих уголовные дела об уклонении от уплаты налогов, не имеется. Даже тогда, когда руководство СКР констатирует успехи в этом деле.

Как следует из интервью от 15 января 2016 г. Председателя СКР А.И. Бастрыкина, опубликованного на официальном сайте указанного органа⁴: «Новые нормы уже дали положительный результат. В 2015 году существенно повысился уровень выявления налоговых махинаций, увеличились объемы поступающих в госказну платежей. Количество возбужденных дел об уклонении от уплаты налогов возросло на 68 процентов. В ходе доследственных проверок и расследования налоговых преступлений возмещен ущерб на сумму свыше десяти миллиардов рублей».

Если учесть, что за январь-октябрь 2015 г. консолидированный бюджет Российской Федерации составил 11 702,4 млрд. руб., то упомянутые 10 млрд. руб. составляют лишь 0,085%.

Понятно, что и без уголовно-процессуальной деятельности СКР материальное положение государства при таких обстоятельствах было бы практически тем же. А если учесть затраты на содержание следственного аппарата по расследованию уголовных дел об уклонении от уплаты налогов, надзирающих прокуроров, а также судов, работающих по этой категории дел, затраты на производство экспертиз, оперативное сопровождение и т.д., то вполне уместна аналогия со стрельбой из пушки по воробьям.

Что же с ролью правоохранителей, и в частности, Следственного комитета РФ?

Здесь, как представляется, надо учитывать ряд существенных обстоятельств.

⁴ <http://sledcom.ru/press/interview/item/1005948/>.

Как оперативные подразделения МВД, занимающиеся проверкой информации об уклонении от уплаты налогов, так и подразделения СКР, расследующие эти преступления, всегда имеют ограниченное бюджетом этих органов число оперативников и следователей. Каждый из указанных правоохранителей имеет потолок своей работоспособности, который не дает возможности требовать от них продуктивной работы сверх того, что они могут физически сделать. В связи с этим данные председателя СКР об увеличении количества возбужденных дел об уклонении от уплаты налогов на 68% самоценными не являются. Если не сказать, что они являются попросту... тревожными.

Общественно полезными могли бы стать лишь сведения о растущих суммах выявленных правоохранительными органами и укрытых от налога денег. При не увеличивающемся или даже уменьшающемся числе возбужденных уголовных дел. В совокупности с сохраняющимся разумным (даже не растущим) числом направленных в суд дел, это свидетельствовало бы о качественной работе по борьбе с этими латентными преступлениями.

Насколько верны эти предположения и суждения, покажут последующая статистика по делам указанной категории. Пока же, поскольку с момента изменения закона прошло слишком мало времени, данных для определения тенденций, как представляется, недостаточно.

Библиография

Назаров О.В. О нарушении Конституции РФ признанием преподавателей государственных вузов субъектами получения взятки // Законодательство и экономика. 2013. № 11.

Назаров О.В. Еще раз о субъектах получения взятки, или слово в защиту медиков // Адвокат. 2014. № 3.

Назаров О.В. Судебно-экспертная деятельность не должна подчиняться следственным органам // Законодательство и экономика. 2014. № 6.

Назаров О.В. О некоторых вопросах применения Федерального закона «О противодействии коррупции» // Законодательство и экономика. 2014. № 8.

Назаров О.В. Меры прокурорского реагирования и права представителя потерпевшего // Законодательство и экономика. 2014. № 10.

Назаров О.В. Следует ли защитнику реагировать на укрытие преступлений от учета? // Адвокат. 2015. № 6.

Назаров О.В. О некоторых аспектах укрытия преступлений от учета // Законодательство и экономика. 2015. № 6.

Назаров О.В. О новеллах в законодательстве о противодействии коррупции // Адвокат. 2015. № 12.

Контактная информация об авторе: Назаров Олег Вениаминович, адвокат (г. Москва);
e-mail: pults1954@mail.ru.