

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ В НАЛОГОВОЙ СФЕРЕ

Зайцев В.А., к.ю.н., генерал-лейтенант налоговой полиции, начальник академии

Академия налоговой полиции ФСНП России

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Правоохранительные институты как существенная часть политико-правовых, экономических и социальных отношений входят в число необходимых условий жизнеспособности и эффективности государства, экономической безопасности и национального развития. За истекшее десятилетие накоплен огромный, давший немалыми потом и кровью, опыт становления правоохранительных структур. Этот опыт отразил все многообразие процессов развития новой российской государственности, гражданского общества, рыночной экономики. Он засвидетельствовал то неопровержимое обстоятельство, что слабость и бессилие Закона, отсутствие надежных механизмов правоприменительной и правоохранительной деятельности, политическая и организационная нестабильность в правоохранительной системе сводят на нет самые прогрессивные реформистские начинания, попытки преодолеть кризис и обеспечить экономический рост. Сегодня система обеспечения экономической безопасности, соответствующие правоохранительные институты, с одной стороны, воссозданы практически заново, учитывая колоссальные изменения, произошедшие в мире, государственно-политическом и социально-экономическом устройстве страны. С другой стороны, они в полной мере впитали в себя богатейшие исторические традиции, опыт, интеллектуальный потенциал, накопленный российской государственностью в XX веке. Можно констатировать, что Россия, как современное высокоразвитое государство, даже в сложнейших условиях трансформационных процессов, сопровождающих их неизбежных кризисных проявлений, сумела отстоять свои глубинные, фундаментальные национальные интересы, выстроить фундамент механизмов их дипломатической, политико-правовой, военно-политической и правоохранительной защиты.¹ В своих

¹ Выступая на торжественном вечере, посвященном Дню работника органов безопасности 20 декабря 2001 года, Президент Российской Федерации В.В.Путин отметил: «...В этом году новым российским спецслужбам, как и новой России, исполняется 10 лет. Хотел бы особо подчеркнуть: история отечественных служб безопасности, конечно, много длиннее. Наша страна, как и любое другое государство, на всех этапах своего развития нуждалась в надежной защите своих национальных интересов. И вопрос был лишь в том, как понимались эти интересы, какие средства при этом использовались для их защиты. Считаю, что главный итог работы спецслужб за последние 10 лет в том, что они органично встроились в систему демократической власти. Стали ее естественной и необходимой составляющей».

Но также очевидно, что всем нам предстоит еще очень серьезная работа, чтобы демократия и законность окончательно утвердились в обществе и государстве. Чтобы права и свободы гражд-

основных чертах сложилась концепция экономической безопасности, необходимая инфраструктура её обеспечения.

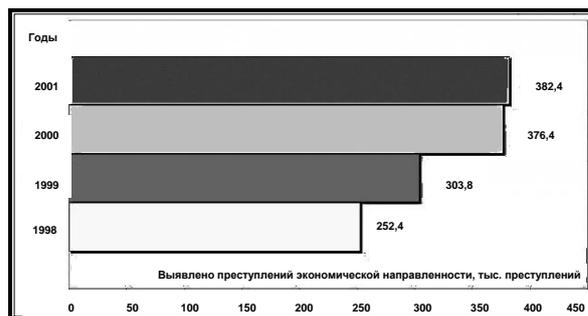


Рис. 1. Преступность в экономике России

Надо отметить, что за последние годы наметились серьезные сдвиги в отношении государственной власти к правоохранительным органам, их нуждам и проблемам. Стали регулярными рабочие встречи первых лиц государства с руководством МВД, Генеральной прокуратуры, ФСНП России, спецслужб.² По сути, можно говорить о формировании, в основных чертах, возглавляемого Советом Безопасности контура концептуального и стратегического планирования экономической безопасности страны.

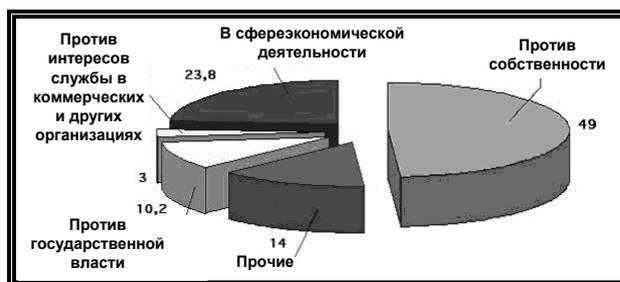


Рис. 2. Структура преступности в экономике России, %

Позитивные перемены сказываются и на определенном улучшении результатов деятельности правоохранительных структур в сфере борьбы с преступлениями экономической направленности. Так, по данным МВД России, за 1998-2001 год число выявленных преступлений экономической направленности увеличилось с 252,4 тыс. до 382,4 тыс. или в 1,5 раза. В 2001 году выявлено 382,4 тыс. преступлений данной категории или на 1,6% больше, чем за аналогичный период прошлого года. Удельный вес этих преступлений в общем числе зарегистрированных составил 12,9%.

Материальный ущерб от указанных преступлений (на момент возбуждения уголовного дела) составил 66,1 млрд. руб., что почти в два раза (+77,8%) превышает аналогичный показатель прошлого года (37,2 млрд.

дан были надежно защищены. Это – главная общеполитическая задача всех государственных органов. И, конечно, не в последнюю очередь, органов безопасности». См. <http://www.gov.ru>. Официальный веб-сайт Президента Российской Федерации.

² См. Речи и выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на: коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 11.02.02; расширенной коллегии ФСБ России 18.01.02; коллегии МВД России 25.12.01; совещании по вопросам борьбы с преступностью 31 мая 2002 года; на торжественном вечере, посвященном десятилетию Совета Безопасности Российской Федерации 5 июня 2002 года.

руб.). Уровень возмещения материального ущерба снизился с 68,4% в январе-декабре 2000 г. до 54,4% в январе-декабре 2001 г.

Более трети (38,5%) в общем числе выявленных преступлений экономической направленности составили тяжкие и особо тяжкие преступления. Наибольший рост выявленных преступлений отмечается в сфере внешнеэкономической деятельности (+20,6%), в кредитно-финансовой сфере (+15,2%), на потребительском рынке (+14,8%).

НАЛОГОВАЯ РЕФОРМА И БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Есть одна незыблемая философская истина: самыми первыми и наиболее элементарными формами жизни людей в гражданском обществе и правовом государстве являются их участие в выборах и уплата ими налогов. Уклонение и от того и другого является прямым показателем их неготовности к такой жизни или её нежелание³.

В 2002 году налоговая система России вступает во вторую, решающую фазу реформ. Если на первой фазе доминировали чисто финансово-стабилизационные, фискальные функции, то на предстоящей фазе – задачи формирования сбалансированного бюджета, экономического роста, социальной стабилизации, т.е. регулятивные функции.

Основные задачи правительства в области налоговой реформы в 2002 году состоят в следующем:

отмена налогов на покупку иностранной валюты, на операции с ценными бумагами, на содержание автомобильных дорог; налога с продаж; ряда региональных и местных целевых сборов;

анализ результатов введения новой системы налогообложения недропользования и разработка предложений по дальнейшему ее совершенствованию;

разработка главы II-й части Налогового Кодекса Российской Федерации, регулирующей порядок взимания налога на недвижимость вместо налогов на имущество организаций, налога на имущество физических лиц и земельного налога;

разработка раздела II-й части Налогового Кодекса Российской Федерации, регулирующего особый порядок исчисления и уплаты налогов и сборов в рамках специальных налоговых режимов, в том числе при реализации СРП, для малых предприятий, индивидуальных схем инвестирования на рынке ценных бумаг;

внесение изменений и дополнений в гражданское законодательство в части установления одной очередности исполнения банками поручений по перечислению налогов, сборов, пени и штрафов, а также на перечисление средств на выплаты заработной платы, пособий, стипендий и пенсий.

Отсюда – серьезная смена вех в развитии налоговых институтов.

Реальное начало налоговых реформ проходит не просто.

В целом, налоговая реформа приносит плоды, считают в Министерстве по налогам и сборам. Принимаемые меры с точки зрения интересов бюджета оказываются достаточно прибыльными. И установле-

ние плоской шкалы подоходного налога, и замена многочисленных отчислений в социальные фонды единым социальным налогом приводят к увеличению налоговых поступлений по сравнению с дореформенным периодом. Судя по первым месяцам 2002 года, то же самое может произойти и с одним из самых главных налогов – на прибыль предприятий и организаций.

Последовательная реализация принципов налоговой реформы потребует эффективного институционального сопровождения с точки зрения качества работы соответствующих контрольных и правоохранительных органов. В результате контрольной работы, проведенной налоговыми органами как самостоятельно, так и во взаимодействии с другими контролирующими и правоохранительными органами, в госбюджет дополнительно начислено налогов и пеней и предъявлено налоговых санкций на сумму 274 млрд. рублей, что составило 12% к общей сумме платежей, начисленных налогоплательщикам на основании налоговых деклараций и расчетов. Сумма дополнительно начисленных платежей увеличилась по сравнению с предыдущим годом на 25 млрд. рублей. По данным МНС России, наиболее значительные доначисления получены при проверках:

- крупнейших налогоплательщиков, представляющих ведущие отрасли экономики (12 млрд. рублей);
- организаций, которые не представляют отчетность в налоговые органы или представляют нулевую отчетность (4,5 млрд. рублей);
- организаций, осуществляющих добычу, производство, использование и обращение драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них, в том числе кредитных организаций (3,4 млрд. рублей);
- нефтяных компаний и организаций-экспортеров нефти и нефтепродуктов (3,3 млрд. руб.);
- организаций и физических лиц, занимающихся оптовой торговлей (3,3 млрд. руб.);
- организаций, осуществляющих лов, переработку, транспортировку и реализацию рыбы и морепродуктов, в том числе, реализацию нерезидентам (2,7 млрд. руб.);
- строительных организаций (2,5 млрд. руб.).

Помимо этого, существенные нарушения выявлены в области валютного законодательства, соответственно, доначислено штрафных санкций в размере 2,0 млрд. руб.

Учитывая видовые особенности экономической безопасности применительно к бюджетно-налоговым отношениям, специфику функций и задач ФСНП России, в Академии налоговой полиции ФСНП России было сформулировано понятие бюджетно-налоговой безопасности, определены основные условия её обеспечения. Для раскрытия содержания данного определения важно то, что налоги и вся налоговая система являются важнейшим инструментом мобилизации финансовых средств для защиты государством "жизненно важных интересов личности, общества и [самого] государства от внутренних и внешних угроз".

В более узком, прикладном плане бюджетно-налоговая безопасность рассматривается как обеспечение устойчивого, сбалансированного состояния федерального и консолидированного бюджета Российской Федерации, его доходной и расходной части, способность бюджета обеспечивать государственные нужды, парировать внешние и внутренние возмущения, угрозы, опираясь на достаточность налоговых поступлений в бюджеты разных уровней.

Бюджет и вся бюджетная система Российской Федерации также являются важнейшим инструментом ак-

³ См. Круглый стол по проблемам правового государства и гражданского общества, журнал Вопросы философии, 2002, № 1, с.

кумулирования доходов государства, получаемых преимущественно за счет налогов и сборов, и распределению этих доходов в интересах гарантируемых государством "обязательств, прав, интересов народа". Налоги и сборы, бюджет Российской Федерации выступают в качестве единого, общего инструмента государственной экономической политики, частью которой является обеспечение бюджетно-налоговой безопасности.

Кратко основные условия бюджетно-налоговой безопасности можно свести к следующим положениям.

1. Обеспечение бюджетно-налоговой безопасности России и повышение ее уровня требует совместного, согласованного осуществления мероприятий в двух направлениях:

а) увеличения доходов бюджетов всех уровней посредством повышения собираемости налогов и расширения налогооблагаемой базы с учетом подъема производства, расширения масштабов предпринимательской деятельности, включения в налогообложение имущественных объектов собственности;

б) улучшения структуры, рационализации и экономии государственных бюджетных расходов, повышение эффективности использования бюджетных средств, перекрытия каналов их незаконного, противоправного расходования.

2. Система мероприятий по обеспечению бюджетно-налоговой безопасности должна разрабатываться на основе системного решения проблем и включать мероприятия законодательного, научно-методического, организационного и иного характера, реализуемые комплексно, в разрезе основных направлений налоговой и бюджетной деятельности, а также в разрезе федеральных органов исполнительной и представительной власти Российской Федерации, несущих ответственность за деятельность бюджетно-налоговой сферы в соответствии с их статусом и возложенными на них функциями.

3. Обеспечение бюджетно-налоговой безопасности не должно замыкаться в рамках узковедомственного подхода, призвано носить комплексный характер и распространяться на всю совокупность органов государственной власти, несущих ответственность за обеспечение безопасности в финансовой сфере, включая:

Министерство финансов Российской Федерации, обеспечивающее проведение единой финансовой, бюджетной и налоговой политики в Российской Федерации и координирующее деятельность в этой сфере других федеральных органов исполнительной власти;

Главное управление федерального казначейства, входящее в состав Министерства финансов РФ, на которое возложена организация исполнения федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов, исходя из принципа единства кассы;

Министерство Российской Федерации по налогам и сборам, являющееся главным органом налогового контроля, реализующим налоговую политику в Российской Федерации;

Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации - правоохранительный орган, выполняющий функции по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию нарушений законодательства о налогах и сборах, являющихся преступлениями или административными правонарушениями;

Государственный таможенный комитет Российской Федерации - правоохранительный орган, выполняющий функции по мобилизации таможенных и других обязательных платежей;

Министерство государственного имущества Российской Федерации и Российский фонд федерального имущества, выполняющие функции мобилизации финансовых ресурсов в процессе приватизации и доходов от пакетов акций, закрепленных в государственной собственности;

Счетная палата Российской Федерации - орган государственного финансового контроля, образуемый Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетный ему, имеющий главной задачей осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных целевых фондов по объемам, структуре и целевому назначению.

Центральный банк Российской Федерации (совместно с уполномоченными кредитными организациями), несущий ответственность за кассовое исполнение бюджета.

3. Необходимы широкомасштабные меры по повышению управляемости валютным рынком и обеспечению устойчивости рубля как в России, так и в качестве потенциальной международной конвертируемой валюты. Эта сложная задача может быть решена только в результате подъема экономики оздоровления всей кредитно-денежной и валютно-финансовой систем. Для этого необходимо полнее включить в хозяйственный оборот материальные активы российской экономики, что позволит подвести под отечественную денежную единицу крупный объем материальных ценностей и на этой основе повысить доверие к отечественной валюте. Этой проблеме в России уделяется явно недостаточное внимание. Частично она отдана на откуп зарубежным экспертам. По их оценкам доказанные запасы полезных ископаемых России обладают стоимостью 28 трлн. долл., а все запасы - 140 трлн.долл.

Задача состоит в том, чтобы, сохранив эти ресурсы для будущих нужд российской экономики, включить в эффективный хозяйственный оборот ту их часть, которая способна дать быструю отдачу, используемую, с одной стороны, в целях погашения долга и избавления от долгового ига и, с другой стороны, для инвестиционного обеспечения подъема российской экономики и укрепления ее положения на мировых рынках, полноценного будущего участия во Всемирной торговой организации.

4. Существенную угрозу бюджетно-налоговой безопасности России представляет неучтенный, теневой наличный и безналичный оборот. Для его сокращения и возможной ликвидации целесообразно провести следующие меры:

а) ввести обязательную регистрацию фактического места осуществления хозяйственной деятельности налогоплательщика, т.е. связать юридический адрес организации с основным местом деятельности, а также обязательную регистрацию всех банковских счетов организаций и индивидуальных предпринимателей в налоговой службе. Должна быть предусмотрена возможность приостановления операций по банковским счетам налогоплательщика при отсутствии организации по ее юридическому адресу. На банки следует возложить обязанность информировать налоговые органы о заключении договоров между организациями о совместном использовании банковских счетов и договоров об аренде счетов третьими лицами. Кроме того, налоговые органы должны использовать право регулярно проверять подведомственную территорию на предмет выявления экономической деятельности, осуществляемой без постановки на учет в налоговых органах;

б) должен быть усилен контроль за движением наличных денег в легальном секторе экономики и перекрыты кана-

лы их перетока в теневой сектор через торговлю и оказание услуг за наличный расчет;

в) требуется ужесточить нормативную базу банковской деятельности, регламентирующую невозможность открытия счетов без уведомления налоговых органов, а также фиктивных депозитов, передачи векселей юридических лиц физическим лицам и т.д.

5. Мощным каналом ухода от налогообложения является использование организаций, зарегистрированных в офшорных зонах, в целях проведения собственных открытых теневых операций. Для перекрытия этого канала ухода от налогообложения необходимо:

- усилить контроль за деятельностью в России банков-нерезидентов;
- ввести контроль за деятельностью организаций, оказывающих услуги по созданию (или продаже ранее созданных) офшорных фирм;
- предусмотреть авансовую уплату налогов на контрагента-поставщика при расчетах налогоплательщиков с юридическими лицами, имеющими счета в банках-нерезидентах, через их корреспондентские счета в российских банках. Такая схема расчетов сейчас применяется в случае с организациями, не являющимися российскими налогоплательщиками;
- ввести обязательную регистрацию счетов в зарубежных банках и жесткие санкции за уклонение от регистрации.

Указанные меры по перекрытию каналов ухода от уплаты налогов могут быть реализованы как в административном порядке, так и в порядке законодательной инициативы налоговых органов и других властных структур с последующим утверждением Государственной Думой. Такие меры будут способствовать обеспечению и повышению бюджетно-налоговой безопасности России.

РОЛЬ ФСНП РОССИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ФСНП России в этом году отмечает десятилетие со дня своего образования. В процессе своего развития она конституировалась в качестве современного специализированного института, выполняющего правоохранительные функции, связанные с оперативно-служебной деятельностью по обеспечению широкого круга задач в области экономической безопасности применительно к налоговой сфере. На сегодня ФСНП России – одна из наиболее успешных и эффективных правоохранительных структур, осуществляющая государственную политику экономической безопасности методами оперативно-розыскной, документально-проверочной и следственной работы.

12 февраля 2002 года на Маросейке состоялось заседание коллегии ФСНП России, посвященное итогам минувшего (2001) года. На заседании коллегии директор ФСНП России М.Е. Фрадков констатировал, что в 2001 г. результаты оперативно-служебной деятельности были существенно выше, чем в предыдущем. Общая сумма возмещенного ущерба по сравнению с прошлым годом увеличилась в 3 раза и составила свыше 107 млрд. рублей. Из них 27 млрд. рублей - по оконченным уголовным делам, что в 2 раза больше, чем в 2000 г. За прошедший год федеральными органами налоговой полиции выявлено около 38 тыс. налоговых и иных преступлений в сфере экономической деятельности. Это больше одной трети от количества всех преступлений, выявленных органами налоговой полиции за всю их историю. Следственными подразделениями возбуждено свыше 36 тыс. уго-

ловных дел, или на 13% больше, чем в 2000 г. Окончено производством около 33 тыс. уголовных дел, или на 25% больше, чем в прошлом году. В истекшем году сумма установленного причиненного ущерба по оконченным уголовным делам составила около 33 млрд. рублей, или почти в 2 раза больше уровня 2000 г., возмещенного ущерба - 27 млрд. рублей, что также в 2 раза больше. Удельный вес экономических преступлений наиболее высок в топливно-энергетическом комплексе, производстве и обороте цветных металлов, включая добычу и обработку руды, в машиностроении и металлообработке, транспорте, лесной и рыбной промышленности, торговле и сфере услуг, производстве и обороте подакцизных товаров, внешнеэкономической деятельности, кредитно-финансовой сфере, а также в строительстве.

Основная доля ущерба, нанесенного налоговыми правонарушителями бюджетной системе, установлена в производственной сфере (свыше 67%), в сфере предоставления услуг (около 14%), в строительстве (7%), в торговле (7%). Были организованы и проведены 14 всероссийских операций в наиболее криминогенных отраслях экономики. Всего в настоящее время проводится более 10 крупномасштабных операций. В топливно-энергетическом комплексе страны в процессе проведения всероссийских операций "Алхимики", "Стахановцы", "Протон", "Антрацит" выявлено около 1 500 преступлений, государству возмещен ущерб в сумме более 6 млрд. рублей. В металлургическом комплексе проведена операция "Феррум". Возбуждено 520 уголовных дел, перечислено в бюджет 1,5 млрд. рублей. Совместно с МЧС России осуществлен комплекс мероприятий по пресечению преступлений, совершаемых с использованием "анонимных" структур, - операция "Подснежник". Возбуждено более 650 уголовных дел. Реально перечислено в бюджет свыше 840 млн. рублей. В рамках операции "Зачет" разработана практика борьбы с незаконным возмещением НДС. Возбуждено почти 300 уголовных дел. Руководителям 58 предприятий предъявлены обвинения. Возмещен ущерб в сумме 2,2 млрд. рублей.

ФСНП заметно активизировала работу в сфере потребительского рынка. Анализ показал, что на 200 рынках Москвы 90% торгующих не имеют разрешения миграционной службы и не зарегистрированы в налоговых органах. При этом их реальный товароборот составляет 600 млрд. рублей в год, что втрое превышает официальный. В истекшем году в этой сфере возбуждено около 400 уголовных дел. На основе исследований криминогенной обстановки в сфере турбизнеса, фармакологической промышленности и риэлторской деятельности ФСНП подготовила и направила в правительство предложения по принятию мер, обеспечивающих защиту интересов государства, которые могли бы дать экономический эффект около 16 млрд. рублей.

Для ФСНП России взаимодействие с налоговыми органами – одно из приоритетных направлений деятельности. В этой области сложились устойчивые и достаточно эффективные формы совместной работы, в течение 2001 года и в январе-марте 2002 года был принят ряд важных организационно-управленческих решений (совместные приказы, решения совещаний по вопросам взаимодействия), организована их реализация.

В 2001 году доля совместных предприятий, проведенных налоговыми органами, из общего количества мероприятий, проведенных ФСНП России совместно с другими правоохранительными и контролирующими органами, составила 87,4%, или 65,9 тыс. мероприятий. В сравнении с 2000 г. их абсолютное количество уменьшилось на 32,3%. Однако в сравнении с 2000 г. увеличилось количество совместных проверок по выявлению нарушений налогового законодательства и их эффективность. Так, проведено 15 770 совместных выездных налоговых проверок. Выявлено 13 694 налоговых правонарушения, в результате совершения которых причинен ущерб на сумму 15 млрд. рублей. При этом 95,3% составляют суммы ущерба по нарушениям, совершенным в крупном и особо крупном размерах. Эффективность таких проверок составила в среднем по России 87% и увеличилась по сравнению с 2000 годом на 27%.

Кроме того, на 6% увеличилось количество зарегистрированных материалов с признаками налоговых преступлений.

По поступившим из МНС России материалам федеральными органами налоговой полиции возбуждено 2524 уголовных дела, что превышает уровень 2000 года на 24%. Из общего количества уголовных дел, возбужденных федеральными органами налоговой полиции, доля дел, возбужденных по материалам налоговых органов, составила 6%.

Некоторые положительные тенденции в сфере совместной контрольно-проверочной деятельности продолжились и в 2002 году. В январе-феврале 2002 года завершено выездных проверок, проведенных налоговыми органами с участием органов налоговой полиции 1 490 (198% от аналогичного показателя прошлого года), из которых 628 (196%) в крупных и особо крупных размерах. Сумма ущерба по выявленным нарушениям составила 1 млрд. 584 млн. рублей (181%).

Значительная работа была проведена в рамках выполнения Межведомственного плана мероприятий контролирующих и правоохранительных органов по пополнению доходной части федерального бюджета 2001 года (далее – План).

Во исполнение Плана ФСНП России во взаимодействии с МНС, МВД, ФСБ и ГТК России за год выявлено 30,2 тыс. нарушений законодательства о налогах и сборах и иных видов законодательства, в том числе 6,4 тыс. – в крупном и особо крупном размерах (21,2% от общего количества выявленных федеральными органами налоговой полиции). При этом 28,6 тыс. нарушений задокументировано в результате проведения совместных мероприятий с налоговыми органами (94,7%) и 1,2 тыс. нарушений – с органами внутренних дел (4,1%).

В рамках выполнения Межведомственного плана возбуждено 4,1 тыс. уголовных дел, из которых 3,8 тыс. (92,7%) – по нарушениям, выявленным совместно с МНС России.

В результате проведенных совместных мероприятий выявлена общая сумма причиненного государству ущерба – 22,3 млрд. рублей, возмещено 11,9 млрд. руб. (53,4% от суммы причиненного ущерба). Основная сумма причиненного ущерба установлена в ходе проведения совместных мероприятий с налоговыми органами – 19,2 млрд. руб. (86,2%).

И, вместе с тем, резервы совершенствования работы органов налоговой полиции использованы далеко не в полной мере.

Как свидетельствуют материалы, в январе-феврале 2002 года по ряду направлений наметился спад эффективности совместной работы. Так, следователями и дознавателями ФОНП рассмотрен в порядке статьи 109 УПК РСФСР 1871 материал (21% от общего количества рассмотренных материалов), поступивший из налоговых органов, что составляет всего 74% от аналогичного показателя прошлого года (2 520 материалов). По результатам их рассмотрения возбуждено 290 уголовных дел (77% от количества дел, возбужденных за два месяца 2001 г. – 376 уголовных дел).

Остаются серьезные проблемы с неправомерным возмещением из бюджета сумм налога на добавленную стоимость (НДС) при осуществлении поставок на экспорт товаров, работ и услуг. Более того, в 2002 году криминальная ситуация в сфере возмещения НДС продолжала ухудшаться. За январь-февраль 2002 года налогоплательщикам возмещено по операциям от экспорта 33,6 млрд. рублей, что превышает сумму возмещения за аналогичный период 2001 года (28,5 млрд. рублей) на 5,1 млрд. рублей, или на 17,9%. Из них в порядке зачета – 16, 8 млрд. рублей, возвращено на расчетные счета налогоплательщиков – 16,7 млрд. рублей. Для сравнения отметим, что суммы НДС, возмещенные в порядке зачета в 2002 году составили 19, 9 млрд. руб., а возвращенные на расчетные счета – 8,6 млрд. руб. Рост сумм НДС, возвращаемых на расчетные счета в 2002 году, по сравнению с 2001 г. составил 94,2%.

Критика в адрес положения в бюджетно-налоговой сфере содержалась и в докладе Генерального прокурора Российской Федерации В. Устинова Президенту России и Федеральному Собранию «О состоянии законности, правопорядка в Российской Федерации и работе органов прокуратуры за 2001 год по пресечению правонарушений»⁴. Общий ущерб от противоправных действий в кредитно-финансовой сфере составил более трети экономических потерь государства. По преступлениям экономической направленности он, по оценкам экспертов, исчисляется в 66 млрд. долларов, что почти вдвое больше, чем за 2000 год. Доходная часть бюджета могла бы быть значительно пополнена, если бы налоговые органы эффективно взыскивали недоимки и просроченные платежи. Практически за них прокуроры в минувшем году предъявили 5,7 тыс. исков о взыскании налоговых санкций. Всего в 2001 году выявлено свыше 46 тыс. нарушений налогового законодательства. Для их устранения направлены более 14 тыс. представлений, более 4 тыс. нарушителей привлечены к различным видам ответственности. Это упрек и в адрес ФСНП России. В истекшем году органы налоговой полиции имели право расследовать уголовные дела по 27 статьям Уголовного кодекса России. Однако, как показывают проверки и данные внутриведомственной аналитики, пока ещё преимущественно используются статьи, устанавливающие ответственность за уклонение

⁴ См. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Президенту Российской Федерации и Федеральному Собранию «О состоянии законности, правопорядка в Российской Федерации и работе органов прокуратуры за 2001 год по пресечению правонарушений». Интернет сайт Страна.Ru.; 30.04.02.

от уплаты налога. Дело по нему возбуждается достаточно много. Но они, как правило, не направляются в суд. Статистика свидетельствует, что из 49,2 тыс. уголовных дел, находящихся в производстве следователей ФСНП России, до суда доходят 8,11 тыс., или 16%.

2001 год был в определенном смысле рубежным. Он ознаменован началом серьезных реформ в федеральных органах налоговой полиции (ФОНП), тесно взаимосвязанных с политико-правовыми и административными реформами российской государственности. С одной стороны, эффективность деятельности ФСНП России в сравнении с другими правоохранительными структурами достаточно высока, о чем свидетельствует специальная статистика по делам экономической преступности, размерам вскрытого и возмещаемого ущерба. С другой стороны – сделаны нелицеприятные самооценки, выводы об исчерпании резервов чисто экстенсивных методов работы. Полному соотнесены роль и задачи ФСНП России с социально-экономическими проблемами, стоящими перед страной. Сформулирована стратегическая задача: от выявления и пресечения отдельных преступлений налоговая полиция должна окончательно перейти к комплексному правоохранительному воздействию на экономический криминал.⁵ Это и послужило основанием для серьезных изменений в системе управления, пересмотрена стратегия и тактика работы Службы. Более четко сформулированы задачи центрального аппарата с концентрацией на федеральном уровне аналитической, прогностической, научно-методической и концептуальной работы. Проведена также внутренняя реорганизация службы, направленная на оптимизацию ее структуры. Выстроена регулярная и методически обеспеченная система планирования оперативно-служебной деятельности. Сегодня работа Службы направляется целями и приоритетами, определенными новой официальной Концепцией и Программой развития ФСНП в среднесрочной перспективе до 2004 года. Это усиливает стратегические начала в деятельности ФСНП России, ставит на принципиально новую основу оперативно-служебную деятельность.

Образованы Главные управления ФСНП России в федеральных округах. Это не просто очередное промежуточное организационно-управленческое звено между федеральным уровнем и территориями, но часть центрального аппарата, максимально приближенная к территориям. Их основная задача – координация расследования крупных межрегиональных дел. В этих целях в управлениях по федеральным округам сформированы следственные подразделения, куда привлекаются наиболее опытные и хорошо зарекомендовавшие себя сотрудники с необходимым опытом расследования экономических преступлений. Начальникам главных управлений по федеральным округам придан статус заместителей директора ФСНП России.

Усилена роль ключевого звена системы – территориальных органов налоговой полиции. Они получили большую самостоятельность, но, одновременно, на них возложена и большая ответственность за эффективность и качество своей работы.

В качестве одной из важных целей проводимых реформ ставится совершенствование всей системы

оценки деятельности. На первый план выходит объективный для правоохранительной системы критерий оценки деятельности – направление законченных уголовных дел в суд. Другим важным условием является резкое повышение качества работы следствия и дознания. Оно должно быть направлено на сокращение пока ещё значительного количества фактов прекращения или приостановки уголовных дел, возвращения дел из судов на дополнительные расследования, оправдательных приговоров по причинам ошибок следствия, нарушения процессуальных норм. Таким образом, речь идет о конечной оценке по всей цепочке оперативно-служебной работы с ужесточением требований к эффективности и качеству всех ее стадий – ОРД, документально-проверочной деятельности, следственной работы.

В целом, как отмечено директором ФСНП России М.Е. Фрадковым, основной итог прошедшего десятилетия состоит в том, что налоговая полиция не только успешно прошла период становления, но, в главном и в основном, достигла своего оптимального состояния. Основные реформы проведены, очередь за тонкой настройкой всего механизма, отдельных его элементов на выполнение конкретных задач.

Стратегическим направлением развития ФСНП России является превращение его в ведущий специализированный институт обеспечения экономической безопасности в налоговой сфере, активно осуществляющий превентивную и текущую оперативно-служебную деятельность по лишению финансовой преступности питательной среды, обусловленной недостатками в действующем правовом поле, кризисом в экономике и социальной среде.

Это включает, в том числе, и создание для компаний условий, в том числе финансовых, исключающих необоснованное вмешательство государства в дела бизнеса; направленных на то, чтобы деятельность налоговой полиции не затрудняла работу предпринимателей и бизнесменов, которые действуют, не нарушая российского законодательства, не стремятся поставить личную выгоду выше интересов государства; чтобы предпринимателю было выгодно работать, соблюдая закон. При этом следует иметь в виду, что обеспечение безопасности (в том числе и финансовой) является «двусторонним процессом»: необходимо не только развивать средства защиты, но и работать над тем, чтобы уменьшать причины, порождающие угрозы. Это предполагает встречную добрую волю со стороны предпринимательства, готовность сотрудничать в деле совершенствования законодательства, практики правоприменения и правоохраны.

Учитывая вышеизложенное, возможно предложить основанное на разработках Академии налоговой полиции ФСНП России уточненное представление о системе функций ФОНП, которое можно представить в виде табл. 1.

Подводя итоги, можно констатировать, что вызовам и угрозам в области экономической безопасности необходимо противопоставить заслон за счет усиления единства системы государственного финансового регулирования и контроля; консолидированной системы правоохранительных органов, нацеленных на эффективный правоохранительный отпор угрозам и посягательствам в области национальных экономических интересов. Действующие институты обеспечения эко-

⁵ М.Е. Фрадков. Мы расследуем весь спектр экономических преступлений. - Налоговый контроль, № 3, 2002

номической безопасности необходимо строго специализировать по их функциям, целям и задачам. Известный уровень их координации и сегодня налицо, но в будущем потребуются ещё лучше отрегулировать взаимодействие данных институтов как структурных элементов системы.

Необходимо постоянно совершенствующееся законодательное обеспечение экономической безопасности страны. Но не менее нужны регулярные механизмы разработки и продвижения законодательных инициатив, позволяющих оперативно закрывать белые пятна и черные дыры в законодательстве; переводить прецеденты и устойчивые практики в юридические нормы, несмотря на инерционность парламентарных процедур, мощные фильтры лоббизма.

Таблица 1

СИСТЕМА ФУНКЦИЙ ФОНП

Блок		Система функций ФОНП
№	Название	
1	Стратегический	1.1. Мониторинг индикаторов развития финансовой системы государства. 1.2. Прогнозирование изменений этих индикаторов (тенденций приближения их к пороговым значениям). 1.3. Разработка стратегических программ обеспечения экономической безопасности в сфере компетенций ФСНП; путей (механизмов) их реализации. 1.4. Выявление и разработка необходимых изменений в федеральном законодательстве. 1.5. Выявление и разработка необходимых изменений в нормативно-правовых актах субъектов Федерации, федеральных министерств и ведомств. 1.6. Совершенствование ведомственной нормативно-правовой базы.
2	Оперативно-тактический	2.1. Контроль за соблюдением основных норм и параметров экономической безопасности, обеспечивающих режим наибольшего благоприятствования для законопослушных предпринимателей и налогоплательщиков. Мониторинг основных факторов, препятствующих выполнению бизнесом его прямых функций предпринимателя и налогоплательщика. 2.2. Выявление правовых норм и практик, идущих вразрез как с интересами государства, так и с интересами бизнеса в финансово-экономической сфере. 2.3. Оперативно-служебная деятельность по выявлению и пресечению нарушений законов, возмещению причиненного государству и бизнесу ущерба в судебном порядке.
3	Саморазвития	3.1. Оценка эффективности деятельности. 3.2. Разработка предложений по саморазвитию (научные и образовательные программы; научно-техническая политика; управленческие и организационно-структурные реформы; ресурсное обеспечение и т.д.).

Городецкий Андрей Евгеньевич – заместитель по научной работе