

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ И ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Козлов В.А., к.ю.н., полковник налоговой полиции

Главное организационно-инспекторское управление ФСНП России

Создание прочного экономического базиса в стране и стабильных политических условий общественного развития находятся в прямой зависимости от состояния бюджета страны, его формирования и распределения. За прошедшие десять лет рыночных реформ в стране проделана большая позитивная работа по укреплению бюджета, повышению прозрачности бюджетной политики. Бюджетно-налоговая стратегия строилась на основе принципов разумного фискального управления. Принятие Бюджетного кодекса РФ и одобрение Правительством РФ «Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 г.г.» заложили основу для создания новой системы межбюджетных отношений и законодательного закрепления бюджетных полномочий государства и его субъектов. К сожалению, Бюджетный кодекс РФ и общая часть Налогового кодекса РФ проблему разграничения расходных полномочий не решили. Несмотря на истекший период постоянного реформирования и совершенствования налоговой системы, по-прежнему острой остаётся проблема формирования эффективной налоговой политики как важнейшего фактора и условия достижения реальной финансовой стабилизации, обеспечения устойчивого экономического роста и необходимого для страны уровня доходов бюджетной системы.

Анализ правоприменительной практики в сфере налогообложения показывает, что в настоящее время экономика страны несёт значительные потери из-за низкой финансовой, бюджетной и налоговой дисциплины. По данным Счётной палаты РФ за последние пять лет из государственных ресурсов страны в результате различных финансовых правонарушений незаконно изъято более 20 млрд. долларов США. Основными причинами такого положения являются существование условий, способствующих криминализации экономики, слабость законодательной и методологической базы, отсутствие единой информационной системы о выявленных правонарушениях в сфере экономики и ряд других причин. Эффективное осуществление регулирующей функции государства в экономической сфере, роль которого в период проведения социально-экономических реформ и либерализации экономических отношений достаточно велика, предполагает предупреждение, выявление и пресечение финансовых и иных экономических правонарушений. Наличие хорошо отлаженной, действенной системы государственного контроля, выявляющей эти нарушения, препятствующие и тормозящие экономическое развитие, и в полной мере обеспечивающей безопасность в сфере экономики страны.

Общеизвестные негативные явления в экономике страны представляют собой результат сложного взаимодействия множества факторов. Особого внимания заслуживает взаимосвязь между отрицательными процессами в экономике и экономической преступностью, в первую очередь, в сфере налогообложения. В России сложилась разнообразная система мер, способов и средств, используемых для уклонения от уплаты налогов. В основном для такого уклонения используются специфические особенности сложившегося хозяйственного оборота, а также пробелы и недостатки в уголовном и налоговом законодательстве. Совершенно справедливо отмечает профессор Н.Лопашенко, говоря о парадоксальности сложившейся ситуации борьбы с налоговой преступностью: «Чем больше в науке изучают и на практике анализируют феномен налоговой преступности, сущность норм о налоговых преступлениях, тем больше сложностей возникает в их правоприменении. А причины таковы. Законодательные конструкции статей

198 и 199 УК РФ нельзя признать оптимальными. К тому же их диспозиции соотносятся с объёмным и постоянно обновляющимся налоговым, финансовым и иным отраслевым законодательством...»¹.

Практика показывает, что налоговые преступления представляют собой сложную систему, поскольку уклонение от налогообложения совершается, как правило, скрытно, многочисленными и изощрёнными способами, часто с участием специально организованных финансово-экономических и криминальных структур. Налоговые преступления во многих случаях сопровождаются совершением многих других экономических и иных преступлений: незаконное предпринимательство и незаконная банковская деятельность, лжепредпринимательство и незаконное получение кредита, невозвращение из-за границы валютных средств и злоупотребление полномочиями и др. Налоговая преступность всё более приобретает черты транснациональной и является питательной средой для организованной преступности. Причины и условия, способствующие налоговой и связанной с ней преступности, разнообразны и находятся в области финансово-экономических, криминальных, социальных и международных отношений. Изучение обстановки в сфере налогообложения показывает, что одним из наиболее значимых социально-экономических факторов, обуславливающих налоговые преступления и правонарушения в крупных и особо крупных размерах, является несовершенство действующей налоговой системы. Структура налоговой системы отражает уровень развития и специфику экономических отношений в стране. Создание и становление налоговой системы в нашей стране неразрывно связано с переходом от жестко централизованной административно-управляемой экономики к экономике рыночного типа. Формирование рыночных отношений в России оказалось значительно более трудным, противоречивым и сложным процессом, чем это представлялось в начале рыночных реформ. Уже с первых лет существования рыночных отношений государство столкнулось с проблемой массового уклонения налогоплательщиков от налогообложения и как следствие – со значительными потерями доходной части бюджета. Анализ правоприменительной практики показывает, что в ходе документальных проверок нарушения налогового законодательства вскрывались у каждого четвертого проверяемого юридического лица. Постоянно возникали все более интенсивные проявления смыкания налоговой и иной экономической преступности с различными формами организованной преступности. Опасность этой тенденции заключается в том, что криминальные группировки фактически подменяют налоговые органы, выводя из-под налогообложения значительные суммы, которые в дальнейшем используются в «теневой» экономике и преступной деятельности, для нужд членов преступных группировок, расширения масштабов и «воспроизводства» уголовной, экономической и налоговой преступности. В результате налоговых расследований вскрывались многие криминальные «методики» совершения налоговых правонарушений и преступлений и используемые при этом «пробелы» в действующем законодательстве. В настоящее время действия злостных неплательщиков налогов направлены на постоянное изобретение новых и всё более изощрённых методов уклонения от уплаты налогов, в том числе с использованием современных компьютерных технологий.

Ретроспективный анализ состояния и динамики налоговой преступности в России, системный анализ, проведённый специалистами ФСНП России с помощью «модели криминальной обстановки в налоговой сфере»², проблемы налоговой преступности в стране свидетельствуют о наличии внутренних и внешних причин и условий, способствующих налоговой и связанной с ней преступности.

За десять лет органами налоговой полиции выявлено около 110 тысяч налоговых и связанных с ними преступлений. Количество выявленных налоговых правонарушений из года в год

¹ Борьба с налоговой преступностью: проблемы и решения. «Налоговая полиция», №10, 2001 г., с.4.

² См. Ю.В.Чичелов, К.В.Сомик «Информационно-аналитическая работа в федеральных органах налоговой полиции». Учеб.пособие. – М.:1999. – с.80–98.

растёт, при этом криминогенная ситуация в налоговой сфере остаётся сложной. Анализ статистических данных о результатах борьбы правоохранительных органов с преступлениями в сфере экономической деятельности показывает рост количественно-качественных характеристик экономических преступлений и, в первую очередь, налоговых. Так, если в 1993 г. федеральными органами налоговой полиции во взаимодействии с налоговыми органами было выявлено и пресечено свыше 32 тыс. нарушений налогового законодательства, по материалам проверок налоговой полиции возбуждено более 600 уголовных дел, то в последующие годы динамика выглядит следующим образом: в 1994 г. – выявлено уже 57 тыс. нарушений налогового законодательства, из них 8 тыс. в крупном и особо крупном размерах, и возбуждено 2,5 тыс. уголовных дел; в 1995 г. выявлено и пресечено 23,7 тыс. нарушений, из которых более 13 тыс. в крупном и особо крупном размерах, возбуждено 3 793 уголовных дел (в 1995 году характерно воздействие на налоговую сферу неблагоприятных факторов, в первую очередь таких, как большой удельный вес убыточных и низкорентабельных предприятий, усложнившееся финансовое положение многих хозяйствующих субъектов, рост кредиторской и дебиторской задолженности, кризис неплатежей. В конечном счёте всё это вело к уменьшению доходов населения, подрывало налоговую базу и сокращало поступления в бюджет).

В 1996 г. выявлено 26,5 тыс. нарушений налогового законодательства, из них – 14,4 тыс. нарушений в крупном и особо крупном размерах, в производстве следователей налоговой полиции находилось 6 727 уголовных дел.

В 1997 году ситуация в налоговой сфере продолжала оставаться крайне сложной. Сохранялась тенденция к росту числа умышленных сокрытий прибыли (доходов) юридическими и физическими лицами. Одновременно продолжалось проникновение в экономику организованных преступных сообществ, «теннизация» капиталов, всё более изощрёнными становились способы отмывания «грязных» денег. Несмотря на то, что темпы роста количества налоговых преступлений и правонарушений несколько замедлились, суммы сокрытых доходов выросли почти вдвое. Всего за 1997 год налоговая полиция выявила более 21 тыс. нарушений налогового законодательства, из них каждое третье – в крупных и особо крупных размерах. К производству было принято 5 686 уголовных дел. В каждом квартале количество возбужденных уголовных дел возрастало примерно на 20%. Впервые в 1997 году при работе с крупнейшими предприятиями-недоимщиками основные усилия были сосредоточены не на самих должниках, а на многочисленных фирмах-посредниках, созданных на их базе. Именно через них проводятся рентабельные коммерческие операции, выходящие из-под налогообложения капиталы.

В 1998 году органами налоговой полиции самостоятельно и совместно с налоговыми органами было выявлено 18 633 нарушения налогового законодательства, в том числе в особо крупных размерах – 7 552. Каждое пятое нарушение совершено физическими лицами. За это время возбуждено и принято к производству 6 131 уголовное дело.

За время, прошедшее после августовского кризиса 1998 года, в стране была проделана большая совместная работа правоохранительных, контролирующих и иных органов власти по укреплению бюджета, улучшению его финансового здоровья.

Тем не менее, в 1999 году криминогенная ситуация в сфере налогообложения оставалась сложной и органами налоговой полиции в этом году было выявлено 25,5 тыс. нарушений налогового законодательства – на 37% больше по сравнению с 1998 годом, в том числе 14,9 тыс. – в крупном и особо крупном размерах. Необходимо отметить, что главным итогом правоохранительной деятельности органов налоговой полиции к этому периоду стала её переориентация преимущественно на правоохранительные методы работы, отказ от выполнения чисто фискальных функций и дублирования налоговых органов, что позволило наработать новые методики раскрытия налоговых и связанных с ними других экономических преступлений. Это, в свою очередь, позволило активизировать работу на других направлениях, в результате в 1999 году раскрыто более

30% от общего в стране числа преступлений экономической направленности в крупных и особо крупных размерах.

В марте 2000 года Государственная дума приняла Закон «О внесении изменений в статью 126 УПК РСФСР», существенно расширив подследственность органов налоговой полиции. Итогом года явилось выявление около 34 тыс. преступлений (или почти в 2 раза больше, чем в 1999 году), которые нанесли ущерб экономике государства в размере 66 млрд. рублей. Возбуждено более 32 тыс. уголовных дел. В процессе уголовно-процессуальной деятельности в государственную казну возвращено более 43 млрд. рублей. По сравнению с 1999 годом количество самостоятельно выявленных нарушений налогового законодательства (включая нарушения, связанные с уклонением от уплаты взносов в государственные внебюджетные фонды) увеличилось в 1,2 раза, а количество выявленных нарушений, совершённых в крупном и особо крупном размерах, – в 1,4 раза. Также было выявлено 9,3 тыс. иных правонарушений, материалы по которым направлялись в другие органы для принятия решений. Анализ статистических данных о результатах борьбы правоохранительных органов с преступлениями в сфере экономической деятельности за 2000 год показывает, что всеми правоохранительными органами выявлено 51,6 тыс. преступлений (в 1,7 раза больше, чем за 1999 г.), в том числе 29,8 тыс. совершённых в крупном и особо крупном размерах либо причинивших крупный ущерб.

В 2001 году криминогенная обстановка в налоговой сфере по-прежнему оставалась сложной и в значительной степени определялась социально-экономической ситуацией в стране, а также обстановкой в налоговой сфере и отраслях экономики. Анализ сводной статистической отчётности МВД России о преступлениях, совершаемых в различных отраслях экономики, показывает, что практически все сферы отечественной экономики являются криминализованными. Наибольшее количество преступлений экономической направленности и самые высокие суммы причинённого материального ущерба выявлены в следующих отраслях: топливно-энергетическом комплексе – соответственно 2,5% и 9,9%; машиностроения и металлообработке – 2,1% и 4,8%; на транспорте – 5,2% и 5,3%; в лесной и деревообрабатывающей промышленности – 1% и 0,9%; рыбной промышленности – 0,4% и 0,7%; торговле – 10,4% и 11,1%; сфере услуг – 0,7% и 0,6%; кредитно-финансовой сфере – 7,6% и 25,7%. При этом необходимо отметить, что наиболее существенный рост доли выявленных фактов совершения преступлений и правонарушений по сравнению с 2000 годом произошёл в сфере производства: количество выявленных нарушений налогового законодательства в крупном и особо крупном размерах возросло на 4,4% и составило 34,2% от общего количества выявленных правонарушений.

В 2001 году органами налоговой полиции было возбуждено 36,4 тыс. уголовных дел. По окончанным уголовным делам возмещён причинённый государству ущерб на сумму 27 млрд. рублей против 13,8 млрд. рублей в 2000 году.

Анализ результатов документально-проверочной деятельности органов налоговой полиции в ретроспективном аспекте также свидетельствует о негативных тенденциях в сфере налогообложения, связанных, в первую очередь, с тем, что на протяжении всего периода становления рыночных отношений в России налогоплательщиками из года в год стали применяться более изощрённые спосо-

бы уклонения от уплаты налогов, более широко использоваться международные, межрегиональные и межотраслевые связи с целью сокрытия доходов от налогообложения и занижения налогооблагаемой базы.

Это в значительной степени затрудняет деятельность правоохранительных органов и увеличивает цикл выявления преступных связей, в бюджеты всех уровней своевременно не поступают налоговые платежи. Анализ причин несоответствия размеров реальных поступлений в бюджет с суммами, доначисленными в результате проведённых налоговых проверок, показывает, что серьёзное влияние на эффективность правоохранительной деятельности по возмещению причиненного налоговыми правонарушениями и преступлениями ущерба государству оказывают такие внешние факторы, как:

- отсутствие денежных средств на расчётных счетах проверяемых налогоплательщиков, т.е. фактическое банкротство;
- неплатежеспособность предприятий вследствие непрерывного роста цен на сырьевые и энергетические ресурсы;
- отсутствие имущества, на которое возможно наложение административного ареста с последующей реализацией, либо его неликвидность, а также недостаточные сроки для реализации данного имущества;
- проведение расчётов между предприятиями на бартерной основе либо через счета фирм-партнеров (а также через спецсудные счета банков), минуя собственный расчётный счёт, путем зачисления выручки на счета третьих лиц;
- передача активов в доверительное управление (траст) иностранным офшорным фирмам и др.

Наряду с перечисленными существуют и объективные причины: кризисное состояние важнейших отраслей экономики, продолжающееся ухудшение финансово-экономического состояния значительной части проверяемых налогоплательщиков, несовершенство налогового законодательства и т.д.

Наблюдается негативная тенденция роста налоговых преступлений и правонарушений со стороны физических лиц со спецификой способов сокрытия ими доходов. Характер занятий физических лиц и предпринимателей без образования юридического лица – нарушителей налогового законодательства в большинстве случаев связан с торгово-закупочной деятельностью (63,3%), предоставлением услуг (13,0%), производственной (6,3%) и посреднической (3,5%) сферами, а также строительством (3,3%). Чаще всего выявленные нарушения налогового законодательства этой категории налогоплательщиков совершались путём занижения объёма реализованной продукции (51,5%), сокрытия выручки от реализации продукции (7,1%), осуществления лицензируемой коммерческой деятельности без лицензии (6,4%), ведения коммерческой деятельности без регистрации (5,6%).

Доля проверок физических лиц от общего количества проведённых налоговых проверок в среднем составляет 16,78%, а доля выявленных нарушений со стороны физических лиц от общего количества выявленных нарушений налогового законодательства составляет 16,55%.

В результате объективно наблюдается возрастание размеров сокрытых от налогообложения доходов и, как следствие этого, требуется смещение акцента по усилению контроля за полнотой возмещения нанесённого государству ущерба в форме сокрытия или занижения объектов налогообложения. В условиях общего ухудшения криминогенной обстановки в экономической сфере и расширяющегося уклонения от уплаты налогов как юридическими, так и физическими лицами требует

своего коренного пересмотра сама организация документально-проверочной деятельности. От проведения выборочных исследований документов контролирующие органы должны переходить к проведению полномасштабных ревизий финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика, к выявлению всех обстоятельств, способствующих совершению налоговых и иных преступлений экономической направленности, формированию в полном объёме доказательственной базы, являющейся одним из важнейших оснований для возбуждения уголовного дела.

Актуальность данных предложений подтверждается проведённым анализом реальных угроз экономической безопасности государства в сфере компетенции федеральных органов налоговой полиции. Мониторинг криминогенной ситуации в экономике свидетельствует о высоком удельном весе налоговых преступлений в структуре важных отраслях хозяйствования, о наличии хорошо организованных и мощных преступных групп, всё чаще с международными криминальными связями, которые стремятся укрепить влияние в ряде отраслей экономики, оказать давление на политику государства и общественные настроения. Они специализируются на отмывании денежных средств, незаконном вывозе капитала за рубеж, осуществлении махинаций по лжеэкспорту. Так, в настоящее время проблема с возмещением налога на добавленную стоимость превратилась в одну из реальных угроз экономической безопасности государства. Массовое совершение нарушений и преступлений, связанных с незаконным возмещением из бюджета налога на добавленную стоимость, резко обострило криминогенную обстановку на канале внешнеэкономических связей. Федеральными органами налоговой полиции только за период январь-сентябрь 2001 года было возбуждено 153 уголовных дела по фактам неправомерного предъявления к возмещению НДС на общую сумму более 5,5 млрд. рублей, предотвращено неправомерного возмещения НДС на сумму более 4 млрд. рублей. При этом возмещено в бюджет ранее неправомерно полученного НДС на сумму более 846 млн. рублей. Практика работы по данному виду преступлений свидетельствует об их широком распространении во всех секторах российского экспорта и высокой латентности. Их количество обусловлено, прежде всего, внешними факторами. К их числу относятся: несовершенство законодательной базы, регламентирующей порядок и условия возмещения из бюджета налога на добавленную стоимость, минимальные требования, предъявляемые по закону к организациям-экспортёрам, претендующим на возмещение НДС.

При этом, среди основных методов уклонения от уплаты налога на добавленную стоимость, равно как и незаконного требования его возмещения, необходимо выделить использование ложных счетов-фактур, фальсификацию бухгалтерских записей, некорректную квалификацию типа сделки, лжеэкспорт товаров и услуг, совершение коммерческих операций через «фирмы-однодневки», трансфертное ценообразование с помощью аффилированных предприятий и т.п. Данные способы незаконного возврата НДС постоянно совершенствуются и комбинируются недобросовестными налогоплательщиками. По данным МНС России в анализируемом периоде на фоне относительной стабильности структуры и объёмов отечественного экспорта произошло резкое увеличение сумм НДС, предъявляемых к

возмещению. При росте объёмов российского экспорта в сравнении с предыдущими годами только за январь-август 2001 года фактически возмещено НДС налогоплательщикам по операциям от экспорта на сумму 137 млрд. рублей, что в 3,8 раза больше, чем за аналогичный период 2000 года. Из общей суммы возмещения 43 млрд. рублей (31,4%) возмещено на расчётные счета налогоплательщиков, ещё 94,1 млрд. рублей – в порядке зачёта (68,6%). При этом обращает на себя внимание резкий рост задолженности в бюджетную систему Российской Федерации по данному налогу (почти в 3 раза), составивший на 1 октября 2001 года более 521 млрд. рублей.

В настоящее время прогнозируется дальнейшее ухудшение криминальной ситуации в сфере возврата НДС, связанное, в первую очередь, с переходом на режим взыскания НДС «в стране-получателе» при проведении внешнеэкономических операций с государствами – членами СНГ. Усиление контроля за внешнеэкономической деятельностью российских предприятий на основе активного сотрудничества правоохранительных органов России с компетентными органами стран СНГ и дальнего зарубежья позволит в определённой мере стабилизировать обстановку с возмещением налога на добавленную стоимость и сократить серьёзные экономические потери в этой области.

Угрозу экономической безопасности, которую несёт налоговая преступность, в настоящее время представляет легализация незаконных доходов, с использованием классических схем отмывания денег. Это использование операций с наличностью и злоупотребление услугами банковских и других финансовых институтов, операции с дорогостоящим движимым и недвижимым имуществом и т.д. В этих целях также используются офшорные компании, сеть Интернета, кредитные карты, небанковские системы денежных средств, международная торговля товарами и услугами. По оценкам некоторых экспертов, сегодня в зарубежных банках находится сумма, сопоставимая с внешним долгом России. Теневые капиталы выводятся из-под налогообложения, служат финансовой опорой организованной преступности, не говоря уже о потерях этих средств в качестве инвестиций в национальную экономику. Отмывание нелегальных доходов тесно связано с незаконным вывозом капитала за рубеж. По разным оценкам каждый месяц от 1 до 1,5 млрд. долларов уходит из России за границу. Ратификация Государственной думой Международной конвенции по борьбе с отмыванием «грязных» денег в определённой мере позволяет правоохранительным органам проводить мероприятия в правовом поле, однако без совершенствования методов выявления налоговых и связанных с ними преступлений практически невозможно эффективно отслеживать криминальные связи проверяемых фирм с организованными преступными группировками, выявлять происхождение «грязных» денег и схем их легализации.

Как показывает практика, отмывание денег часто связано с так называемыми «фирмами-однодневками». Рост числа фирм, зарегистрированных на подставных лиц или с использованием подложных документов, в настоящее время резко осложняет криминальную обстановку в налоговой сфере. Анализ ситуации по выявлению и пресечению налоговых и иных преступлений, совершаемых с участием «фирм-однодневок» и анонимных структур, показывает высокую долю предприятий, не представляющих отчётность в налоговые органы, используемых для

уклонения от уплаты налогов, совершения иных преступлений и правонарушений. В настоящее время, по данным МНС России, насчитывается порядка 1,5 млн. организаций, представляющих в налоговые органы «нулевые» балансы либо не представляющих финансовой и иной отчётности. В основном это подставные или брошенные фирмы, на которые списываются недоимки предприятий. Практика свидетельствует, что, как правило, «фирмы-однодневки» играют ключевую роль в незаконном переводе средств за границу. Для этого активно используются кредитные учреждения как юридическими, так и физическими лицами. Так, в ходе всероссийской операции «Подснежник» по выявлению и пресечению налоговых и иных преступлений, совершаемых с участием «фирм-однодневок» и анонимных структур, установлено более 1,5 тыс. банков, обслуживающих анонимные структуры, только 20 московских банков перевели через них за рубеж около 5 млрд. долларов США. Сопоставимые потери несёт государство и от неконтролируемого вывоза денег физическими лицами по паспортам граждан СНГ. Например, только в одном кредитном учреждении пять человек по паспортам граждан СНГ (грузинскому, молдавскому и украинскому) получили наличными почти 50 миллионов долларов. Проверочные мероприятия по наблюдению налогового законодательства на данном направлении хозяйственной деятельности также свидетельствуют о наличии в настоящее время внешних условий и факторов, отрицательно влияющих на криминальную обстановку в сфере налогообложения, в первую очередь законодательного характера. В связи с этим необходимо отметить, что на изменение криминальной ситуации в сфере компетенции органов налоговой полиции оказывают произошедшие изменения законодательной базы. А именно:

- введение в действие в 2001 г. п.6 ст.171 части второй Налогового кодекса РФ, предусматривающей вычеты, позволяющие предоставлять к возмещению суммы НДС, предъявленные налогоплательщику подрядными организациями, которые привели к распространению схем предъявления к вычету из налогооблагаемой базы сумм НДС от контрактов по проведению капитального строительства с искусственно завышенной стоимостью;
- изменения, внесённые в главу 21 части второй Налогового кодекса РФ, касающиеся порядка формирования и уплаты НДС, ввели в состав налогоплательщиков данного налога индивидуальных предпринимателей, что повлечёт за собой рост количества фактов незаконного возмещения НДС данными хозяйствующими субъектами;
- вступление в силу Федерального закона «О регистрации юридических лиц», устанавливающего с 1 июля 2002 года упрощённый уведомительный порядок регистрации предприятий, но не предусматривающий действенных механизмов контроля за достоверностью сведений и документов, представляемых для регистрации, скорее приведёт к дальнейшему росту числа «фирм-однодневок». В связи с этим, в целях снижения уровня криминализации в налоговой сфере, стоит задача совершенствования правоохранительного, фискального и законодательного контроля за ситуацией в данной сфере. Кроме того, необходимо проработать ряд законодательных мер, направленных на упорядочение процесса регистрации и контроля за движением денежных средств по счетам налогоплательщиков, следует создать реестр банковских учреждений, значительное количество клиентов которых не сдают бухгалтерскую отчётность.

На криминальную ситуацию в налоговой сфере оказывает в определённой степени и такой внешний фактор, как функционирование зон льготного налогообложения и свободных экономических зон. Аналитические исследо-

вания показывают, что одним из традиционных способов уклонения от налогообложения и ухода от налогового контроля является использование фирм, зарегистрированных в зарубежных и отечественных офшорных зонах.

В настоящее время в мире насчитывается около пятидесяти государств с режимом льготного налогообложения. В этих зонах зарегистрировано более 60 тыс. офшорных компаний с российским капиталом. Наибольшие доли участия в капитале крупнейших российских фирм приходятся на офшорные компании, зарегистрированные: на Кипре (41%), на Британских Виргинских островах (18%), Гибралтаре (10%), на Багамских островах (7%), в Ирландии (6%) и на островах Джерси и Мэн (по 3%).

В последние годы в России наблюдается тенденция роста внешнеэкономических операций с фирмами, зарегистрированными в офшорных зонах. Значительная доля в этих сделках приходится на Кипр, где традиционно располагаются штаб-квартиры многих крупных транснациональных компаний и представительств крупнейших предприятий-экспортеров. Анализ внешних факторов, оказывающих негативное влияние на криминальную обстановку в налоговой сфере, показывает, что эффективная правоохранительная деятельность по пресечению налоговых правонарушений и преступлений, совершаемых с использованием фирм, зарегистрированных в зарубежных офшорных зонах достаточно затруднена. Причин и условий здесь несколько – от организационно-правовых в самой России, до специфики налогового законодательства и налогового контроля в зарубежных странах. В совокупности они не позволяют адекватно реагировать на криминальные явления в зонах льготного налогообложения.

Проведённые исследования показывают, что в настоящее время уровень взаимодействия российских правоохранительных органов с компетентными органами ряда зарубежных стран и организации международного сотрудничества с государствами и территориями, предоставляющими льготные налоговые режимы, из-за практического отсутствия (за исключением Республики Кипр и Ирландии) международных конвенций и договоров с Российской Федерацией об избежании двойного налогообложения и предотвращения уклонения от уплаты налогов, не отвечает суровым реалиям криминальной обстановки в налоговой сфере, когда преступная среда проявляет организованность и профессионализм в криминальной деятельности и ориентирована на реализацию масштабных замыслов и целей. Для стабилизации криминальной обстановки важное место должно отводиться разработке предложений по гармонизации национальных законодательств, развитию до-

говорно-правовой базы международного сотрудничества в области борьбы с налоговыми и финансовыми преступлениями и правонарушениями.

Состояние криминальной ситуации в отечественных зонах льготного налогообложения также свидетельствует о наличии внешних факторов, усиливающих криминальную обстановку в налоговой сфере. Исследования показывают, что зачастую законодательство в зонах льготного налогообложения противоречит действующему федеральному законодательству. При этом отсутствие комплексного механизма контроля за созданием и функционированием зон льготного налогообложения и зарегистрированными на их территории предприятиями приводит к значительным потерям для бюджетов всех уровней, создаёт благоприятные условия для совершения налоговых и иных экономических преступлений. Наблюдение за деятельностью зарегистрированных предприятий со стороны соответствующих органов субъектов Российской Федерации и администраций самих зон льготного налогообложения носит, как правило, формальный характер и не решает перечисленных проблем. При этом процесс совершенствования применяемых с помощью офшорных схем ухода от налогообложения и использования «пробелов» в действующем законодательстве активно продолжается, равно как и создание новых зон льготного налогообложения. На сегодняшний день в России действуют порядка 18 зон льготного налогообложения.

Таким образом, успех в борьбе с экономической преступностью может быть достигнут только совместными усилиями всех органов государственной и исполнительной власти, на основе организации целенаправленной работы по снижению криминализации экономики, установления жесткого оперативного контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах.

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 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.

Козлов Владимир Афанасьевич