С.Н.Керамова, С.С.Каханов

Проблемы взаимодействия налоговых органов с правоохранительными органами в Российской Федерации

Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; saida14@yandex.ru, salavat.kss@mail.ru

В статье рассматриваются вопросы совершенствования механизма взаимодействия налоговых и правоохранительных органов. Актуальность темы статьи обусловлена недостаточной практической и теоретической изученностью механизма взаимодействия налоговых органов Российской Федерации с правоохранительными органами и наличием пробелов в налоговом законодательстве в рассматриваемой сфере. Целью статьи является рассмотрение особенностей взаимодействия налоговых органов с правоохранительными органами в Российской Федерации, а также выработка путей совершенствования налогового законодательства в рассматриваемой сфере. Авторами обоснована необходимость качественного взаимодействия налоговых и правоохранительных органов, которая объясняется наличием общих целей. Дается анализ норм налогового законодательства, регулирующих взаимодействие данных органов в соотношении с практикой их применения. Перечисляются основные направления повышения взаимодействия налоговых и правоохранительных органов. Особое внимание уделяется проблемным вопросам, связанным с несовершенством законодательства в сфере информационного взаимодействия. Предлагаются возможные способы их решения. Излагается порядок взаимодействия налоговых органов с правоохранительными органами. Результатом исследования является формулирование выводов и предложений по совершенствованию налогового законодательства в сфере взаимодействия налоговых органов и правоохранительных органов, а также повышению эффективности такого взаимодействия.

Ключевые слова: *налоговые органы, правоохранительные органы, информационное взаимодействие, соблюдение налогового законодательства, Налоговый кодекс.*

При осуществлении различных мероприятий налогового контроля в Российской Федерации налоговые органы активно взаимодействуют с правоохранительными органами, входящими в систему исполнительной власти. Такая возможность предусматривается действующими нормативными правовыми актами Российской Федерации. Актуальность темы статьи обусловлена недостаточной практической и теоретической изученностью механизма взаимодействия налоговых органов Российской Федерации с правоохранительными органами и наличием пробелов в налоговом законодательстве в рассматриваемой сфере.

Как представляется, необходимость взаимодействия налоговых органов с правоохранительными органами обусловлена следующими факторами:

- важностью борьбы с налоговыми правонарушениями;
- целью содействия развитию внешней торговли, которого можно достигнуть только при выработке согласованных позиций налоговых и правоохранительных органов, основанных на приоритете соблюдения законных прав субъектов внешней торговли;
- реальной возможностью успешного использования в борьбе с преступностью в налоговой сфере средств и методов оперативно-розыскной деятельности;

- требованиями законов и подзаконных нормативных актов о взаимодействии правоохранительных и налоговых органов.

Необходимость взаимодействия налоговых органов с правоохранительными органами также вызвана тем, что многие нарушения налогового законодательства стали приобретать большую общественную опасность. В связи с этим в структуре МВД РФ была организована самостоятельная правоохранительная структура, специализирующаяся в налоговой сфере, – Федеральная служба по экономическим и налоговым преступлениям, правопреемником которой в настоящее время стало Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции, которое является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России и составляет единую систему специализированных правоохранительных органов исполнительной ветви власти федерального уровня, предназначенных для защиты фискальной компетенции и обеспечения экономической безопасности государства.

Надо подчеркнуть, что необходимость привлечения сотрудников правоохранительных органов также вызвана тем, что при осуществлении налоговых мероприятий, в частности налоговых проверок, у представителей налогового органа возникает множество проблем. Они связаны с порядком осуществления этих мероприятий, с разногласиями и противоречиями в налоговом законодательстве, а также с недобросовестным отношением многих налогоплательщиков к своим обязанностям по исполнению законных требований налогового органа.

Надо сказать, что налогоплательщикам, в отношении которых проводятся мероприятия налогового контроля, налоговым законодательством предоставляются определенные права и обязанности. Однако не все налогоплательщики добровольно исполняют свои обязанности перед государством не только по вопросам полного и своевременного исполнения налоговых обязательств по факту декларирования, добросовестного исчисления налогов и перечисления их в бюджеты всех уровней, но и в отношении исполнения требований налогового органа в ходе проведения мероприятий налогового контроля. Такие нарушения законодательства заключаются в непредставлении документов, отсутствии налогоплательщика по месту регистрации, невозможности установления местонахождения руководителя организации и т. д. Поэтому налоговый орган вынужден привлекать сотрудников правоохранительных органов для проведения более полной и объективной выездной налоговой проверки с целью предотвращения деятельности, направленной на получение налогоплательщиком необоснованной налоговой выгоды, а также своевременности принятия мер по пресечению налогового преступления [1, с. 99]. От того, насколько четко налажено взаимодействие налоговых и правоохранительных органов, «во многом зависит эффективность своевременной уплаты налогов и сборов, а также обеспечение обязанностей по их уплате» [2, с. 218].

Взаимодействие налоговых и правоохранительных органов осуществляется по следующим направлениям:

- «выявление и пресечение противоправной деятельности организаций и физических лиц, уклоняющихся от налогообложения, в том числе осуществляющих незаконное предпринимательство;
- выявление и пресечение нарушений законодательства о налогах и сборах, законодательства о валютном регулировании и валютном контроле, законодательства о государственной регистрации юридических лиц, законодательства о банкротстве, законодательства о применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением;

- предотвращение неправомерного возмещения из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ сумм налога на добавленную стоимость» [3, с. 78].

Особенности взаимодействия налоговых органов с правоохранительными органами Российской Федерации обусловлены задачами этих органов, призванных «предупреждать и пресекать правонарушения, применять государственное принуждение или общественное воздействие к лицам, нарушившим законность и правопорядок» [4, с. 8]. Как отмечает И.И. Кучеров, «общность задач, выполняемых органами внутренних дел и налоговыми органами в сфере налогов и сборов, обуславливает необходимость их взаимодействия. В данном случае, прежде всего, имеется в виду обмен информацией, составляющей налоговую тайну, и материалами по фактам нарушения законодательства о налогах и сборах, а также проведение совместных проверок налогоплательщиков» [5, с. 303]. То есть взаимодействие налоговых и правоохранительных органов включает информационное взаимодействие и взаимодействие в ходе проверки соблюдения налогового законодательства.

Среди методов информационного взаимодействия можно назвать «обмен оперативной информацией о нарушениях законодательства о налогах и сборах, оказание налоговым органам помощи в изъятии документации, проведение совместных проверок по сохранности денежных сумм и материальных ценностей на проверяемых объектах». Правоохранительные органы периодически предоставляют информацию в налоговую службу в отношении сомнительных финансово-хозяйственных операций юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц, которые могут привести к экономическим преступлениям [1, с. 100]. Такая оперативная информация позволяет налоговым органам своевременно принимать меры по контролю нарушений налогового законодательства, пресекать их путем своевременного реагирования и формирования доказательственной базы для начисления сумм налога, пени и штрафов по не продекларированным операциям хозяйствующих субъектов, а также проводить работу с налогоплательщиками по взысканию доначисленных сумм налога в бюджеты всех уровней.

Надо подчеркнуть, что при взаимодействии налоговых органов с правоохранительными органами возникает ряд проблем, наиболее значительными из которых являются проблемы, связанные с несовершенством законодательства в области налогов и сборов, уклонением от уплаты налогов, низкой материальной обеспеченностью сотрудников контролирующих органов и т. д. Одна из основных проблем взаимодействия налоговых органов и правоохранительных органов возникает в процессе информационного взаимодействия. Это связано с недостаточным законодательным регулированием в сфере информационного взаимодействия, а также с неудовлетворительным исполнением норм законодательства [6].

Рассмотрим подробнее правовые основы такого взаимодействия. Взаимодействие этих органов в первую очередь регулируется Налоговым кодексом РФ и Законом РФ от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации» (в ред. от 03.07.2016 г.). В соответствии с пунктом 4 статьи 30 НК РФ «налоговые органы осуществляют свои функции и взаимодействуют с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и государственными внебюджетными фондами посредством реализации полномочий, предусмотренных настоящим Кодексом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации» (ч. 1 НК РФ). В части 3 ст. 82 сказано, что налоговые и правоохранительные органы «информируют друг друга об имеющихся у них материалах о нарушениях законодательства о налогах и сборах и налоговых преступлениях, о принятых мерах по их пресечению, о проводимых ими нало-

говых проверках, а также осуществляют обмен другой необходимой информацией в целях исполнения возложенных на них задач». В Налоговом кодексе РФ закреплены полномочия налоговых органов по применению мер принудительного воздействия к нарушителям законодательства о налогах и сборах, уточнено и конкретизировано содержание, а также порядок применения. В статье 5 Закона № 943-І отмечается, что органы внутренних дел «обязаны оказывать практическую помощь работникам налоговых органов при исполнении ими служебных обязанностей, обеспечивая принятие предусмотренных Законом мер по привлечению к ответственности лиц, насильственным образом препятствующих выполнению работниками налоговых органов своих должностных функций». Полномочия правоохранительных органов как субъектов налогового контроля установлены в статье 6 Налогового кодекса РФ. Они заключаются в проведении с налоговыми органами выездных налоговых проверок по запросу налоговых органов.

Порядок взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов при организации и проведении выездных налоговых проверок утвержден приказом МВД РФ № 495, ФНС России № ММ-7-2-347 от 30 июня 2009 года (в ред. 2013 г.) «Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений» (вместе с Инструкциями), а также Инструкцией о порядке направления органами внутренних дел материалов в налоговые органы при выявлении обстоятельств, требующих совершения действий, отнесенных к полномочиям налоговых органов, для принятия по ним решения. Представители налогового органа в ходе выездных налоговых проверок вправе осуществлять ряд мероприятий налогового контроля: проводить допросы свидетелей (ст. 90 НК РФ) и осмотры территории проверяемого налогоплательщика (ст. 92 НК РФ); истребовать документы о налогоплательщике, плательщике сборов и налоговом агенте или информации о конкретных сделках на основании статей 93 и 93.1 НК РФ; в случае возникновения обстоятельств, указывающих на то, что документы могут быть уничтожены, сокрыты, исправлены или заменены, произвести выемку документов и предметов (ст. 94 НК РФ); привлекать экспертов и специалистов для разъяснения возникающих вопросов, требующих специальных познаний в науке, искусстве, технике или ремесле и обладающих специальными знаниями и навыками в определенных областях (ст. 95 и 96 НК РФ).

Наиболее важным нормативным документом, закрепляющим основы взаимодействия налоговых и правоохранительных органов является Соглашение о взаимодействии Министерства внутренних дел РФ и Федеральной налоговой службы России, утвержденное Министерством внутренних дел РФ и Федеральной налоговой службой России от 13 октября 2010 г., в котором указано на взаимный обмен сведениями, представляющими интерес для данных органов и связанными с выполнением задач, возложенных на них законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Существует еще ряд нормативных актов, регламентирующих порядок взаимодействия рассматриваемых органов, а также письма Минфина России, ФНС России и т. д. Письма налоговых органов и Минфина России не носят нормативного характера и являются разъяснениями по конкретным спорным вопросам. Однако, несмотря на это обстоятельство, налоговые органы довольно часто трактуют ту или иную ситуацию в соответствии с теми или иными положениями конкретных писем ФНС России и Минфина России [7, с. 35].

Например, согласно Письму ФНС России от 02.06.2016 г. № ГД-4-8/9849 «Об организации работы по взаимодействию с правоохранительными органами в случаях

выявления признаков налоговых преступлений» налоговые органы считают возможным исследовать почти всю имеющуюся информацию организации-налогоплательщика и в случае обнаружения признаков преступления передавать информацию в полицию.

Анализ действующего законодательства, устанавливающего компетенцию налоговых и правоохранительных органов в сфере борьбы с экономическими и налоговыми правонарушениями, свидетельствует о том, что в нормативных правовых актах недостаточно проработаны вопросы взаимодействия, нет согласованности в правовых нормах, не решены вопросы о руководителях комплексных групп, а также их ответственности, что отрицательно сказывается на совместной деятельности правоохранительных и налоговых органов [8, с. 14]. Нормы о взаимодействии сформулированы предельно общо, без учета возникающей в практике взаимодействия необходимости срочного получения информации. В целях повышения эффективности взаимодействия налоговых и правоохранительных органов необходимо принятие действенных совместных нормативных правовых актов по вопросам, отнесенным к их ведению [9, с. 233]. Следует также отметить, что в действующем законодательстве устанавливаются как само взаимодействие этих органов, так и его конкретные формы, однако нет определения понятия «информационное взаимодействие».

Таким образом, в заключение можно сделать следующие выводы.

Для повышения эффективности взаимодействия налоговых и правоохранительных органов представляется необходимым реализовать планирование и проведение совместных мероприятий, направленных на решение задач такого взаимодействия; предоставлять сведения по вопросам, интересующим стороны, учитывая принцип конфиденциальности; проводить совместные совещания по обеспечению «реализации эффективных совместных мероприятий налогового контроля в целях защиты экономической безопасности Российской Федерации» [10, с. 97], осуществлять согласование программ выездных налоговых проверок с четким разграничением функций между проверяющими и т. д.

Необходимо совершенствовать законодательную базу, регулирующую организацию взаимодействия налоговых и правоохранительных органов, в том числе в сфере обмена информацией, а также выработать согласованные позиции как налоговых, так и правоохранительных органов, основанные на приоритете соблюдения законных прав субъектов внешней торговли.

Только применение всех вышеперечисленных средств в их совокупности может дать существенный результат в повышении эффективности взаимодействия налоговых и правоохранительных органов.

Литература

1. Полякова М.А. Взаимодействие налоговой службы с правоохранительными органами // Актуальные проблемы финансирования и налогообложения АПК в условиях глобализации экономики: сб. ст. III Всерос. научн.-практ. конф. – Пенза, 2016. – С. 98–102.
2. Гитинова К.Г. Пути повышения эффективности взаимодействия налоговых и правоохранительных органов // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 12 (91). – С. 218–219.
3. Верстова М.Е. Проблемы взаимодействия налоговых органов с правоохранительными органами в процессе совершенствования обязанностей по уплате налогов и сборов. – М.: Юрист, 2007. – № 4.

4. *Бондарь Е.О.* Органы внутренних дел в системе органов налогового контроля (на примере взаимодействия налоговых органов и ОВД при проведении совместных выездных налоговых проверок) // Правовая идея. – 2013. – № 4 (4).
5. *Кучеров И.И.* Теория налогов и сборов (правовые аспекты): монография. – М.: ЮрИнфоР, 2009.
6. *Назаров Р.А.* Проблемы взаимодействия налоговых органов и органов внутренних дел. URL: <http://levshestov.ru/r-a-nazarov-problemy-vzaimodejstviya-n/>. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. *Курбатов Т.Ю.* Правовые формы и методы налогового контроля: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2015.
8. *Пизенгольц Б.В.* Взаимодействие налоговых органов, органов внутренних дел и таможенных органов по вопросам контроля за исполнением налогового законодательства и борьбы с налоговыми правонарушениями // Вестник Российского нового университета. – 2013. – № 3. – С. 12–15.
9. *Храпова Е.А.* Взаимодействие Министерства внутренних дел и Федеральной налоговой службы России по вопросам предотвращения и пресечения налоговых преступлений // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2013. – № 2 (23). – С. 230–234.
10. *Кондрашов И.Б., Карагодин А.В., Михайликов В.Л.* Взаимодействие налоговых органов и полиции при осуществлении отдельных мероприятий налогового контроля // Вестник Белгородского юридического института МВД России. – 2014. – № 2–1. – С. 95–97.

References

1. *Polyakova M.A.* Vzaimodeistviye nalogovoy sluzhby s pravookhranitel'nymi organami // Aktual'nyye problemy finansirovaniya i nalogoblozheniya APK v usloviyakh globalizatsii ekonomiki: sb. st. III vseros. nauchn.-prakt. konf. – Penza, 2016. – S. 98–102.
2. *Gitinova K.G.* Puti povysheniya effektivnosti vzaimodeistviya nalogovykh pravookhranitel'nykh organov // Evraziyskiy yuridicheskiy zhurnal. – 2015. – № 12 (91). – S. 218–219.
3. *Verstova M.E.* Problemy vzaimodeistviya nalogovykh organov s pravookhranitel'nymi organami v protsesse sovershenstvovaniya obyazannostey po uplate nalogov i sborov. – М.: Yurist, 2007. № 4.
4. *Bondar E.O.* Organy vnutrennikh del v sisteme organov nalogovogo kontrolya (na primere vzaimodeistviya nalogovykh organov i OVD pri provedenii sovmestnykh vyezdnykh nalogovykh proverok) // Pravovaya ideya. – 2013. – № 4 (4).
5. *Kuchеров I.I.* Teoriya nalogov i sborov (pravovye aspekty): monografiya. – М.: YurInfoR, 2009.
6. *Nazarov R.A.* Problemy vzaimodeistviya nalogovykh organov i organov vnutrennikh del. URL: <http://levshestov.ru/r-a-nazarov-problemy-vzaimodejstviya-n/>. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
7. *Kurbatov T.Yu.* Pravovye formy i metody nalogovogo kontrolya: dis. kand. yurid. nauk. – М., 2015.
8. *Pizengol'ts B.V.* Vzaimodeistvie nalogovykh organov, organov vnutrennikh del i tamozhennykh organov po voprosam kontrolya za ispolneniem nalogovogo zakonodatel'stva i bor'by s nalogovymi pravonarusheniyami // Vestnik Rossiiskogo novogo universiteta. – 2013. № 3. – S. 12–15.

9. *Khrapova E.A.* Vzaimodeistvie Ministerstva vnutrennikh del i Federal'noi nalogovoi sluzhby Rossii po voprosam predotvrashcheniya i presecheniya nalogovykh prestuplenii // *Biznes. Obrazovanie. Pravo. Vestnik Volgogradskogo instituta biznesa.* – 2013. – № 2 (23). – S. 230–234.

10. *Kondrashov I.B., Karagodin A.V., Mikhailikov V.L.* Vzaimodeistvie nalogovykh organov i politsii pri osushchestvlenii otchel'nykh meropriyatii nalogovogo kontrolya // *Vestnik Belgorodskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii.* – 2014. – № 2–1. – S. 95–97.

Поступила в редакцию 5 октября 2016 г.

UDC 343.359

DOI: 10.21779/2500-1930-2016-31-4-85-91

The problems of the interaction of tax authorities with law-enforcement authorities in Russian Federation

S.N. Keramova, S.S. Kakhanov

Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiyev st., 43a; saidal4@yandex.ru, salavat.kss@mail.ru

The article deals with the issues of improving the interaction of tax and law-enforcement authorities.

The relevance of the article is due to lack of practical and theoretical study about the framework of the interaction between the tax agencies in the Russian Federation and the law-enforcement authorities and existence of gaps in the tax legislation in this field.

The aim of the article is to examine the features of the interaction between the tax and the law-enforcement authorities in the Russian Federation and to develop the ways of improving the tax legislation in this sphere.

The authors proved necessity of qualitative interaction of the tax and the law-enforcement agencies which is due to existence of the common goals.

The article presents the analysis of standards of the tax legislation which regulates the interaction of the authorities in their practical application.

The main directions of improving the interaction between the tax and the law-enforcement authorities are listed. Particular attention is paid to problematic issues related to the imperfect legislation in the sphere of informational interaction. The possible solutions to the problem are given in the article. The article sets out the procedure for the interaction of the tax authorities with the law-enforcement bodies.

The result of this study is to draw conclusions and give proposals on improving the tax legislation in the sphere of the interaction of the tax authorities and the law-enforcement agencies and the improvement of the effectiveness of such interaction.

Keywords: *tax authorities, law-enforcement authorities, informational interaction, compliance with tax legislation, tax code.*

Received 55 October, 2016