

УДК 34

**К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНЫХ МЕР
ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В НАЛОГОВОЙ СФЕРЕ**

© 2016 г.

А.Ю. Панов

Нижегородский филиал Университета Российской академии образования, Н. Новгород

rony_2005@mail.ru

Поступила в редакцию 01.12.2015

Рассматриваются отдельные проблемы оперативно-розыскного обеспечения борьбы с коррупцией в налоговых органах; направления повышения эффективности данной деятельности.

Ключевые слова: коррупция в налоговых органах, оперативно-розыскное обеспечение, выявление и раскрытие коррупционных преступлений, подразделения ЭБиПК.

В настоящее время коррупция является тем антисоциальным явлением, которое присуще любому виду государственной службы. Особые опасения вызывает ее широкое распространение в налоговой сфере. Это оказывает негативное влияние на имидж налоговых органов, подрывает доверие к ним налогоплательщиков, угрожает развитию рыночной экономики страны, наносит огромный вред экономической и национальной безопасности нашего государства.

Одной из основных причин, затрудняющих борьбу с коррупционными преступлениями в налоговых органах, является отсутствие ее качественного оперативно-розыскного обеспечения.

В данной ситуации, как свидетельствует практика, в оптимизации нуждается прежде всего деятельность по выявлению признаков рассматриваемых правонарушений, которая должна осуществляться по следующим четырем направлениям:

– выявление граждан, у которых вымогается незаконное вознаграждение проверяемым должностным лицом налогового органа, и создание условий добровольного обращения их в правоохранительные органы с заявлением о коррупционном преступлении;

– выявление граждан, ранее передававших незаконные вознаграждения проверяемому должностному лицу налогового органа, и создание условий, обеспечивающих их явку с повинной;

– инициативный поиск лиц, осведомленных о совершенных, систематически совершаемых или готовящихся коррупционных преступлениях сотрудников налоговых органов, и создание условий легализации полученной информации. Такой поиск целесообразно осуществлять по двум категориям лиц: «недовольные» налогоплательщики и работники налоговых органов («недовольные», уволенные, конкурирующие по службе и т.п.);

– выявление признаков коррупционных преступлений с помощью информационно-аналитических баз данных¹.

Залогом успешной работы по указанным направлениям является эффективная организация оперативного обслуживания налоговых инспекций различного уровня подразделениями экономической безопасности и противодействия коррупции (далее – подразделения ЭБиПК).

В настоящее время оперативное обслуживание – это резерв для повышения результативности деятельности по борьбе с коррупционными преступлениями, поскольку в большинстве случаев целенаправленно данная работа в отношении налоговых инспекций не ведется. На это указали более 67% опрошенных практических работников². И это несмотря на то, что оперативное обслуживание налоговых органов весьма специфично и позволяет выявлять не только признаки коррупционных преступлений, преступные схемы руководства налоговых инспекций, но и признаки экономических преступлений, совершаемых налогоплательщиками.

Положительный опыт практики показывает, что анализ служебной деятельности налоговых органов должен осуществляться с учетом уровня коррумпированности тех или иных услуг, которые оказываются налогоплательщикам, уровня их доступности. Наиболее уязвимые направления деятельности налоговых инспекций должны быть под пристальным контролем. В качестве основных из них можно выделить следующие:

– контроль и надзор за соблюдением законодательства о налогах и сборах;

– контрольно-проверочные мероприятия, предусмотренные налоговым законодательством;

– учет и регистрация налогоплательщиков, а также учет и регистрация отдельных направле-

ний хозяйственно-коммерческой деятельности налогоплательщиков;

– осуществление функции распорядителя и получателя средств федерального бюджета на содержание налоговых органов, а также участие в размещении заказов и заключении государственных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд ФНС России;

– представление в соответствии с законодательством Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве) интересов Российской Федерации по обязательным платежам и (или) денежным обязательствам;

– представление в соответствии с законодательством Российской Федерации интересов налогового органа в судах [1].

При этом типичными признаками возможно коррупционного поведения в служебной деятельности работников налоговых органов являются сведения:

– о нарушении требований нормативных документов, регламентирующих вопросы организации, планирования и проведения мероприятий, предусмотренных должностными обязанностями;

– об искажении, сокрытии или представлении заведомо ложных сведений в регламентных учетных и отчетных документах, являющихся существенным элементом служебной деятельности;

– о попытках несанкционированного доступа к информационным ресурсам налоговых органов;

– о действиях распорядительного характера, превышающих или не относящихся к их должностным полномочиям;

– о бездействии в случаях, требующих принятия решений в соответствии с их должностными обязанностями.

Эффективным направлением выявления рассматриваемых преступлений является контроль «финансового положения», т.е. доходов и расходов должностного лица и его родственников: определения отправного «финансового состояния» при назначении на должность, дальнейший контроль доходов и расходов должностного лица и его родственников, их материального благополучия.

В качестве отдельного направления выявления коррупции следует выделить также контроль предпринимательских структур, имеющих признаки «фирм-однодневок», а также структур, ведущих активную финансово-экономическую деятельность, занимающихся внешнеэкономической, строительной деятельностью, а также предприятий, осуществляющих свою деятельность в высокодоходных сферах экономической деятельности [2]. При этом оперативный интерес может быть распределен по сферам экономической деятельности.

Для получения оперативно значимой информации по указанным направлениям оперативного обслуживания первостепенное значение имеет наличие негласных источников ее поступления как в среде налоговых инспекций, так и среди налогоплательщиков-предпринимателей.

Негласный характер документирования обеспечивает успешное собирание фактических данных, способствующих как установлению события преступления, так и сбору необходимых доказательств. Необходимость оперативно-го документирования коррупционной деятельности работников налоговых органов определяется взаимовыгодным, неочевидным (замаскированным), организованным и многоэпизодным характером таких преступлений. При этом следует учитывать, что оперативное документирование должно быть ориентировано на обстоятельства, подлежащие доказыванию, определенные в ст. 73 УПК РФ.

Положительный опыт практики свидетельствует, что в процессе документирования коррупционной деятельности в налоговой сфере необходимо учитывать следующие особенности:

1) предприниматели, идущие на сговор с коррумпированными работниками налоговых органов, не заинтересованы в разоблачении своей незаконной деятельности;

2) специфичность исполняемых функций сотрудников налоговых органов, несовершенство правовых норм в налоговой сфере, а также сложность отграничения признаков коррупционных преступлений от законных действий;

3) отсутствие целенаправленного оперативно-го обслуживания налоговых инспекций;

4) использование различных посреднических фирм (фирм-прикрытий), счетов третьих лиц, куда перечисляются денежные средства за коррупционные действия;

5) отсутствие зачастую свидетелей рассматриваемых преступлений;

6) вертикально выстроенная система коррупции, в рамках которой нижестоящие работники налоговых органов собирают незаконное вознаграждение, а потом передают собранные деньги наверх с удержанием себе определенных сумм, что исключает инициативное выявление таких фактов службами безопасности налоговых органов;

7) особенности строения и функционирования системы налоговых органов, наличие службы безопасности;

8) осведомленность разрабатываемых о приемах и методах оперативно-розыскной деятельности и готовность оказания серьезного противодействия выявлению и расследованию коррупционного преступления.

На первоначальном этапе основанием проведения оперативной проверки по фактам коррупционных преступлений в налоговой сфере являются следующие наиболее распространенные типичные ситуации:

1) поступила информация о предстоящем факте коррупционного преступления, полученная из оперативных источников либо от гражданина;

2) поступила информация о совершенном факте коррупционного преступления, полученная из оперативных источников;

3) поступила информация об имевшем место факте коррупционного преступления, полученная из контрольно-надзорных органов либо из средств массовой информации.

Для разрешения указанных ситуаций наиболее эффективным является проведение мероприятий в следующих направлениях:

1) использование информационных возможностей лиц, оказывающих конфиденциальное содействие;

2) проверка и установление лиц, представляющих оперативный интерес (сотрудников налоговых органов), и изучение их деятельности за контролируемый период;

3) установление фактов, представляющих оперативный интерес на объекте обслуживания;

4) информационно-аналитический поиск в существующих базах данных.

По результатам опроса практических работников, наиболее результативными при выявлении и документировании признаков коррупционных преступлений, совершаемых работниками налоговых органов, являются следующие оперативно-розыскные мероприятия:

1) прослушивание телефонных переговоров (около 78%);

2) оперативный эксперимент (более 51%);

3) опрос граждан (около 35%);

4) снятие информации с технических каналов связи (около 34%);

5) наведение справок (более 32%);

6) наблюдение (более 28%);

7) обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств (около 28%);

8) оперативное внедрение (около 26%);

9) исследование предметов и документов (более 24%);

10) сбор образцов для сравнительного исследования (более 3%);

11) отождествление личности (около 2%).

Высокий уровень профессионального преступного мастерства субъектов коррупционной деятельности предполагает их осведомленность о современных способах борьбы с коррупцией и активное противодействие выявлению фактов

коррупции. Традиционные способы не всегда эффективны, поэтому, наряду с использованием портативных технических средств аудио- и видеозаписи, целесообразно прибегать к использованию микропередатчиков, их следует маскировать под функциональные и вписывающиеся в ситуацию предметы, которые не вызовут сомнения (авторучки, зажигалки, часы, визитницы, органайзеры и т.п.). В отношении изолированных, технически грамотных сотрудников налоговых органов следует использовать оригинальные прикрытие, изготавливаемые самостоятельно или по заказу.

В данной ситуации невозможно качественное и всестороннее документирование коррупционной деятельности без привлечения сотрудников Бюро специальных технических мероприятий (далее – БСТМ) и оперативно-поискового бюро (далее – ОПБ), что подтвердили около 50% респондентов.

Например, оперативный эксперимент проводится непосредственно сотрудником оперативного подразделения с привлечением, как правило, возможностей БСТМ с целью организации негласного прослушивания и видеосъемки места передачи взятки, получения физических носителей доказательства преступной деятельности взяточника, а также ОПБ – для установления сообщников взяточполучателя, контроля движения предмета взятки и разрабатываемого.

Эффективным при документировании рассматриваемых преступлений является применение специальных химических веществ для пометки предмета незаконного вознаграждения, на что указали около 41% опрошенных респондентов.

В целом процесс документирования коррупционных преступлений, совершаемых работниками налоговых органов, можно подразделить на три этапа:

1-й этап – получение первичной информации, ее закрепление;

2-й этап – комплекс оперативно-розыскных мероприятий по проверке первичной информации и источника ее получения;

3-й этап – комплекс оперативно-розыскных мероприятий по документированию факта получения должностным лицом налогового органа незаконного вознаграждения либо факта злоупотребления, превышения полномочий, служебного подлога, халатности, хищения денежных средств или имущества.

На *первом этапе*, как показывает практика, крайне важно правильно и полно документально закрепить полученные от заявителя значимые сведения, что позволит эффективно использовать его возможности для последующей оперативной проверки.

Получение правдивых показаний от заявителя позволяет установить в короткий срок другие дополнительные источники информации, которые необходимо использовать с целью проверки мотива обращения заявителя, в действительности имевших место событий, связанных с вымогательством незаконного вознаграждения. Это обусловлено тем, что на практике возникают ситуации, когда заявитель-налогоплательщик желает отомстить несговорчивому сотруднику налогового органа, который отказался брать взятку и насчитал крупную сумму недоимки, пеней и штрафов и т.п.

Положительный опыт практики раскрытия коррупционных преступлений свидетельствует, что на рассматриваемом этапе, кроме оформления подробного протокола заявления, целесообразно предложить заявителю написать собственноручно заявление о коррупционном преступлении, в котором гражданин своими словами, соблюдая свой стиль изложения, ответит на те же вопросы, при этом с согласия заявителя производится видеозапись всего процесса оформления устного заявления. Таким образом, будет исключена возможность впоследствии обвинить оперативного работника в неверном или предвзятом изложении событий, послуживших основанием для проведения комплекса оперативных мероприятий по проверке данного заявления.

Второй этап заключается в осуществлении комплекса оперативно-розыскных мероприятий по первичной проверке полученной от заявителя информации о вымогательстве взятки и документированию действий лиц, причастных к преступлению.

Установлению достоверности исходных данных способствует разбивка выявляемой информации на блоки, с последующей их взаимной перепроверкой [3, с. 145, 146].

С учетом этого, в процессе проведения первичной оперативной проверки заявления сотруднику оперативного подразделения целесообразно обратить внимание на следующие блоки исходных данных, подлежащих выяснению:

- является ли лицо, указанное в заявлении, должностным, каков круг его функциональных обязанностей, входит ли разрешение вопроса заявителя в его компетенцию;

- какими нормативными документами регламентируется механизм разрешения вопроса заявителя и законный ли он избрал для этого способ;

- в каких документах должны отражаться действия или бездействие сотрудника налогового органа по решению вопроса заявителя;

- общепринятый порядок оформления и прохождения согласований документов в организации;

- кто из сотрудников налоговых органов имеет отношение к документам, с которыми обратился заявитель, кто из них может быть вовлечен в незаконную деятельность и где хранятся рассматриваемые документы;

- информация о личности заявителя с целью снижения вероятности клеветы, а также определения его возможности участия в проверке поступившего заявления;

- место, указанное должностным лицом для передачи взятки, с целью определения возможных тактических приемов проведения операции задержания взяточника с поличным, учитывая силы и средства, которыми располагает оперативное подразделение.

Поиск доказательств сотрудниками подразделений ЭБиПК при документировании коррупционных преступлений в налоговой сфере необходимо проводить в следующих трех направлениях:

- установление лиц, осведомленных о преступных действиях разрабатываемых работников налоговых органов, их соучастников, посредников с целью обеспечения возможности их использования в качестве свидетелей;

- выявление документов, предметов и других материальных следов преступления и обеспечение их сохранности для последующего исследования и использования в уголовном процессе;

- фиксация с применением возможностей специальной техники действий проверяемых лиц, представляющих оперативный интерес.

Следует отметить, что установить при проведении первичной проверки законность обращения заявителя к должностному лицу не представляет большой сложности. Намного сложнее установить, имело ли место вымогательство взятки. Последнее предполагает выставление должностным лицом требований конкретному лицу дать взятку под угрозой ущемления не только его прав, но и охраняемых законом интересов родных и близких ему людей. Вымогательство может быть открытым, то есть прямо требуется взятка в конкретно определенном виде материальной выгоды. Вместе с тем взяткополучатель может создать затруднительные для взяткодателя условия, когда угрозы и негативные намерения реализуются в замаскированном виде. Такие действия считаются завуалированным вымогательством [4, с. 284].

Практика свидетельствует, что о воздействии на заявителя с целью получения незаконного вознаграждения могут свидетельствовать следующие факты:

- бесосновательный отказ либо длыщаяся волокита в принятии руководящего решения в удовлетворении законных интересов гражданина;

- создание искусственных условий, которые могут нанести ущерб интересам заявителя;
- высказанная угроза причинить вред интересам заявителя при отказе передачи взятки;
- требование, высказанное заявителю лично должностным лицом либо переданное через посредника, о передаче разовой или регулярных взяток, в случае служебной зависимости или подконтрольности;
- конкретные действия должностного лица, подтверждающие его решимость причинить вред интересам заявителя.

Изучая личность взяточполучателя, самое пристальное внимание следует обратить на установление его статуса: занимаемая должность, образовательный, профессиональный уровень, стаж работы в должности в данной организации, наличие связей в вышестоящих органах власти и в правоохранительных органах, круг сослуживцев, с которыми он поддерживает дружеские отношения, а также лиц, находящихся с ним в состоянии конфликта.

На *третьем этапе* первичной проверки выявления о коррупционном преступлении должна решаться задача максимально детального документирования действий проверяемого лица, в ходе которого необходимо использовать полный спектр оперативно-розыскных мероприятий, предусмотренный действующим законодательством. Их осуществление должно планироваться с учетом того, что проверяемый зачастую не только осведомлен о приемах и методах оперативно-розыскной деятельности, но и обладает навыками противодействия их проведению.

Результаты оперативно-розыскной деятельности в последующем могут быть легализованы и использованы в качестве доказательств в процессе расследования коррупционных преступлений. При этом в уголовной процесс передаются такие оперативные сведения, которые могут:

- служить поводом и основанием для возбуждения уголовного дела;
- быть использованы для подготовки и осуществления следственных и судебных действий;

- использоваться в доказывании по уголовным делам, в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства, регламентирующими собирание, проверку и оценку доказательств [5].

Примечания

1. По тексту приведены выводы и предложения, сделанные на основе изучения более 30 уголовных дел, по которым осуществлялось оперативно-розыскное обеспечение сотрудниками подразделений ЭБиПК территориальных органов внутренних дел Нижегородской области.

2. По тексту приведены результаты анкетирования 50 сотрудников подразделений ЭБиПК территориальных органов внутренних дел Нижегородской области по вопросам выявления и раскрытия коррупционных преступлений в налоговых органах.

Список литературы

1. Приказ ФНС России от 31 декабря 2009 г. № ММ-7-4/737@ «Об утверждении методических рекомендаций по выявлению налоговыми органами коррупционных преступлений» // СПС «Консультант-Плюс». 12 января 2015.

2. Приказ ФНС России от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333 «Об утверждении системы планирования выездных налоговых проверок» // Экономика и жизнь. 2007. № 23.

3. Криминалистика: расследование преступлений в сфере экономики: Учебник / Под ред. проф. В.Д. Грабовского и доц. А.Ф. Лубина. Н. Новгород: НВШ МВД России, 2005. 384 с.

4. Динека В.И. Уголовная ответственность за получение взятки // Общество и право в новом тысячелетии: Материалы Международной научно-теоретической конференции. Т. 1. Москва – Тула, 2010. 336 с.

5. Приказ МВД России № 776, Минобороны России № 703, ФСБ России № 509, ФСО России № 507, ФТС России № 1820, СВР России № 42, ФСИН России № 535, ФСКН России № 398, СК России № 68 от 27.09.2013 г. «Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд» // Российская газета. 2013. № 282.

ON THE IMPROVEMENT OF INVESTIGATIVE MEASURES FOR COUNTERING CORRUPTION IN THE TAX AREA

A.Yu. Panov

The article discusses a number of issues of investigative support for dealing with corruption offenses in tax authorities. Some ways to increase the effectiveness of this activity and considered.

Keywords: corruption in tax authorities, investigative support, detection and investigation of corruption crimes, economic security and anti-corruption units.

References

1. Приказ ФНС России от 31 декабря 2009 г. № ММ-7-4/737@ «Об утверждении методических рекомендаций по выявлению налоговыми органами коррупционных преступлений» // СПС «КонсультантПлюс». 12 января 2015.
2. Приказ ФНС России от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333 «Об утверждении системы планирования выездных налоговых проверок» // Экономика и жизнь. 2007. № 23.
3. Криминалистика: расследование преступлений в сфере экономики: Учебник / Под ред. проф. В.Д. Grabovskogo i doc. A.F. Lubina. N. Novgorod: NVSH MVD Rossii, 2005. 384 s.
4. Dineka V.I. Ugolovnaya otvetstvennost' za poluchenie vzyatki // Obshchestvo i pravo v novom tysyacheletii: Materialy Mezhdunarodnoj nauchno-teoreticheskoy konferencii. T. 1. Moskva – Tula, 2010. 336 s.
5. Приказ МВД России № 776, Минбороны России № 703, ФСБ России № 509, FSO России № 507, FTS России № 1820, SVR России № 42, FSIN России № 535, FSKN России № 398, СК России № 68 от 27.09.2013 г. «Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд» // Rossijskaya gazeta. 2013. № 282.