

М. Т. Аширбекова

О НОВЫХ ПОВОДАХ К ВОЗБУЖДЕНИЮ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

Статья посвящается актуальным вопросам, связанным с новациями в уголовно-процессуальном законодательстве Российской Федерации, а именно с появившимися в последние годы в УПК РФ новыми поводами к возбуждению уголовного дела. Обстоятельно рассмотрены указанные новые поводы, которые, безусловно, требуют осмысления с точки зрения их правовой природы и вопроса о том, насколько обоснованно определять указанную в ст. 140 УПК РФ совокупность поводов как систему.

Автор делает вывод о том, что применительно к поводам возбуждения уголовного дела, предусмотренным в новой редакции ст. 140 УПК РФ, есть основания для вывода о том, что они на самом деле разнородные. В одном случае, это — реализация субъективного права заинтересованных субъектов на доступ к правосудию, в другом — исполнение уполномоченными должностными лицами обязанности по принятию мер к исправлению нарушений уголовного закона.

Ключевые слова: поводы для возбуждения уголовного дела, уголовно-процессуальное право, органы предварительного расследования, надзорные полномочия прокурора, уголовное преследование, правоприменительный акт, подследственность, уголовно-правовые меры защиты публичных интересов, судебное обжалование, налоговое правонарушение.

М. Т. Ashirbekova

ABOUT NEW REASONS FOR INITIATING CRIMINAL PROCEEDINGS

The article is devoted to the urgent issues related to novations in the Russian Federation legislation of criminal procedure i.e. new reasons for initiating criminal proceedings which have been recently included in the Russian Federation Code of Criminal Procedure (RF CCP). The author makes a detailed analysis of the mentioned reasons which beyond any doubt require consideration from the viewpoint of their legal nature and grounds for defining the whole of these reasons contained in Article 140 of the RF CCP as a system.

The author comes to a conclusion that as applied to reasons for initiating criminal proceedings stipulated by the revised version of Article 140 of the RF CCP there are certain grounds to conclude that they are in fact heterogeneous. On the one hand it implies exercise of interested persons' legal right to access to the courts; on the other hand it means discharge of authorized officials' duty to take measures in order to correct criminal law violations.

Keywords: reasons for initiating criminal proceedings, law of criminal procedure, preliminary investigation bodies, prosecutor's supervisory powers, criminal prosecution, enabling legislation, investigative jurisdiction, criminal law public interests protection measures, court appeal, tax offence.

За десятилетнюю историю существования УПК РФ шесть раз вносились изменения и дополнения в законодательную регламентацию процессуальной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела. Большинство из этих изменений и дополнений, пришедших на 2002—2008 г., касались процессуального режима следственной проверки в плане попыток придать

процессуальный характер некоторым проверочным действиям, причем наиболее простым способом — указанием на них как на таковые в ст. 144 УПК РФ. Обновление же законодательной регламентации поводов к возбуждению уголовного дела пришлось на 2010—2011 гг.

Во-первых, Федеральным законом от 28.12. 2010 г. № «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» в ч. 1 ст. 140 УПК РФ был внесен дополнительный четвертый пункт, который предусматривает в качестве повода постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании [1].

Во-вторых, Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 407-ФЗ «О внесении изменений в статьи 140 и 241 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» ст. 140 УПК РФ дополнена новой частью 1.1 [2].

В указанной части устанавливается, что поводом для возбуждения уголовного дела о преступлениях, предусмотренных ст. 198—199.2 УК РФ, служат только те материалы, которые направлены налоговыми органами в соответствии с законодательством о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Указанные новые поводы, безусловно, требуют осмысления с точки зрения их правовой природы и вопроса о том, насколько обоснованно определять указанную в ст. 140 УПК РФ совокупность поводов как систему. Отметим, что в науке уголовно-процессуальное право предусмотренные законом поводы отдельными авторами рассматриваются как система [3].

На наш взгляд, вряд ли оправданно рассматривать совокупность поводов как систему, поскольку они по сути своей имеют различную правовую природу и, кроме того, не являются взаимосвязанными и взаимообусловленными элементами. Скорее всего, существующие поводы представляют собой различающиеся правовые средства, посредством которых те или иные субъекты обращаются в органы предварительного расследования за защитой нарушенного личного или публичного интереса.

Так, заявление о преступлении — правовое средство, обеспечивающее реализацию заинтересованными лицами их субъективного права на доступ к правосудию. Явка с повинной (п. 2 ч. 1 ст. 140 УПК РФ) также является правовым

средством обеспечения интересов лиц, причастных к преступлению, направленного на смягчение возможного наказания. Сообщения должностных лиц и организаций, полученные из иных источников (п. 3 ч. 1 ст. 140 УПК РФ), также выступают правовым средством защиты нарушенных прав и законных интересов. Перечисленные поводы как правовые средства реализуются частными лицами и различными негосударственными и муниципальными учреждениями, организациями на основе общих конституционных положений (ст. 33, 45 Конституции РФ), не являясь результатом исполнения ими каких-либо должностных обязанностей. В этом смысле в литературе обоснованно отмечается, что такие поводы высвечивают частное начало в уголовном судопроизводстве [4].

Однако сообщения о совершенных или готовящихся преступлениях могут поступать от государственных и муниципальных органов и учреждений. Такие сообщения в правоохранительные органы направляются по фактам обнаруженных ими нарушений уголовного закона в ходе исполнения уставных обязанностей, связанных с их хозяйственной, организационно-управленческой или контрольно-ревизионной деятельностью. Примером может служить направление Счетной палатой в следственные органы материалов проводимых проверок, по результатам которых обнаружались признаки хищения бюджетных средств. Именно такая информация нередко служит поводом для возбуждения уголовного дела. К примеру, в 2010 г. Счетной палатой России в правоохранительные органы было направлено 217 материалов по проверке нарушений в бюджетно-финансовой сфере, связанных с коррупционными проявлениями, по результатам которых было возбуждено 41 уголовное дело [5].

Понятно, что Счетная палата не должна давать уголовно-правовую оценку установленным нарушениям, констатировать наличие в них признаков коррупционных преступлений.

К такому роду сообщений близко по своей цели постановление прокурора в порядке п. 1 ч. 1 ст. 140 УПК РФ и материалы налоговой проверки,

направляемые налоговым органом в порядке ч. 1.1. ст. 140 УПК РФ. Однако по своей природе названные новые поводы отличаются от традиционных поводов, предусмотренных в пп. 1—3 ч. 1 ст. 140 УПК РФ.

Обратимся к постановлению прокурора как к поводу, предусмотренному п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ. Надо заметить, что указание на него появилось в законе несколько раньше, то есть в результате масштабных изменений и дополнений, внесенных в УПК РФ Федеральным законом от 5 июня 2007 г. №87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [6].

Именно этим законом в круг надзорных полномочий прокурора было включено полномочие о вынесении мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Соответственно и на практике такого рода постановления служили фактически поводом для возбуждения уголовного дела и до внесения соответствующих изменений в ст. 140 УПК РФ.

Особенностью рассматриваемого постановления (п. 2 ч. 2 ст. 37, п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ) является то, что в нем фактически происходит предварительное применение норм уголовного закона. Иными словами, такое постановление — правоприменительный акт по своей сути. Кроме того, оно в отличие от иных поводов носит универсальный характер, поскольку пригодно в качестве повода по всем преступлениям, за исключением преступлений, предусмотренных ст. 198—199.2 УК РФ с учетом введения нового «налогового» повода. В описательной части постановления прокурора отражается описание нарушений, юридическая формулировка и квалификация преступления, признаки которого обнаружены прокурором. Именно это обстоятельство позволяет определить подследственность, а значит и конкретный орган предварительного расследования, куда

направляется постановление прокурора. Понятно, что в силу этого, а также в силу прямого указания уголовно-процессуального закона (п. 2 ч. 3 ст. 37, п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ) такое постановление является уголовно-процессуальным актом. Таким образом, получается, что применение норм уголовного закона субъектом уголовно-процессуальной деятельности происходит фактически до принятия решения о возбуждении уголовного дела. То обстоятельство, что вывод по уголовно-правовой оценке установленных прокурором нарушений содержится в описательной, а не в резолютивной части такого рода постановления, как думается, не меняет его сути как правоприменительного акта. Очевидны и результаты фактоустановительной деятельности прокурора, и правовая оценка этих результатов, и собственно властное решение прокурора в резолютивной части постановления о направлении материалов проверки в органы предварительного расследования.

Особенностью такого рода постановления является то, что основания для отражаемого в нем правоприменительного вывода возникают фактически в рамках прокурорско-надзорных отношений. В ч. 2 ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» указывается, что «при наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом». При этом в ст. 27, 28 Закона о прокуратуре РФ ничего не говорится о постановлении, о котором идет речь в п. 2 ч. 3 ст. 37, п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ. Не указывается рассматриваемое постановление и в числе актов прокурорского реагирования в иных отраслях надзора, хотя оно является таким же требованием о восстановлении нарушений закона, как и постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении (ч. 2 ст. 22, 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Тем не менее, думается, что в первую очередь рассматриваемое постановление является по

природе актом прокурорского реагирования на нарушения закона, обнаруженные в результате прокурорских проверок исполнения закона в сферах деятельности, которые охватываются отраслями прокурорского надзора; во вторую очередь — уголовно-процессуальным актом, обязывающим орган предварительного расследования разрешить вопрос о возбуждении уголовного дела.

Значение рассматриваемого акта заключается в том, что он «переформатирует» возникшие прокурорско-надзорные отношения в уголовно-процессуальные, что обусловлено общим назначением прокуратуры осуществлять от имени Российской Федерации такое направление прокурорской деятельности, как уголовное преследование (ч. 1 и 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Но такое «переформатирование» не бесосновательное: выводы прокурора опираются на собранные в результате прокурорской проверки доказательства, которыми, по крайней мере, устанавливаются событие преступления, причины наступивших вредных последствий, другие обстоятельства, характеризующие объективную сторону преступления. В этом смысле постановление прокурора и материалы прокурорской проверки, на которых оно основывается, не могут рассматриваться только лишь как информация о преступлении, то есть исключительно как повод. В них отражаются основания возбуждения уголовного дела. По сути, эти документы есть отражение результатов непосредственного обнаружения признаков преступления — итога фактоустановительной деятельности уполномоченного субъекта как правоприменителя.

По-иному обстоит дело с новым «налоговым поводом», предусмотренным ч. 1.1 ст. 140 УПК РФ, который обладает признаком исключительности, что дает основание определять его как специальный повод. Данная особенность проявляется в том, что возбуждение уголовного дела по данному поводу возможно только по определенным преступлениям и только по материалам, направляемым налоговым органом в порядке ч. 1.1 ст. 140 УПК РФ, но не

иначе. Отсюда следует, что даже если в других поводах будут содержаться сведения о признаках преступлений, предусмотренных ст. 198—199.2 УК РФ, то такие поводы не могут претендовать на статус законных и, следовательно, порождать процессуальную обязанность субъектов, ведущих досудебное производство, предпринимать проверочные действия в порядке ст. 144 УПК РФ.

Кроме того, специфичность «налогового» повода (ч. 1.1 ст. 140 УПК РФ) заключается в его содержательной стороне. Такой повод должен нести сведения о признаках налоговых преступлений. Однако уголовно-процессуальный закон не поясняет, что именно должны включать в себя эти материалы. Ответ на этот вопрос содержится в нормах чч. 1 и 4 ст. 101 НК РФ. Из этих норм следует, что таковые материалы должны содержать: акты налоговых проверок; материалы дополнительных мероприятий налогового контроля; протоколы допроса свидетеля; заключение эксперта; иные документы, подтверждающие факты нарушений законодательства о налогах и сборах; письменные возражения лица, в отношении которого проводилась проверка, а также и собственно постановление руководителя (заместителя руководителя) налогового органа о привлечении к налоговой ответственности того или иного лица. Такое постановление также является актом правоприменения, констатирующим налоговое правонарушение и описание последнего со ссылкой на документы и иные сведения, подтверждающие фактические обстоятельства правонарушения, доводы, приводимые лицом, в отношении которого проводилась проверка, в свою защиту, а также результаты проверки этих доводов (ч. 5 ст. 101 НК РФ). Как акт правоприменения, решение о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности должно содержать указание и на нормы НК РФ, предусматривающие данные правонарушения, применяемые меры ответственности, а также размер выявленной недоимки и соответствующих пеней, денежных сумм, подлежащих уплате в качестве штрафа (ч. 8 ст. 101 НК РФ).

Понятно, что такого рода постановление — продукт реализации административно-правовых

отношений. Потому в этом постановлении руководитель (заместитель руководителя) налогового органа как субъект административного процесса не дает официальной уголовно-правовой оценки установленному правонарушению. В то же время нельзя отрицать того, что уголовно-правовая оценка на уровне предположения о совершении правонарушителем преступлений, предусмотренных ст. 198—199.2 УК РФ, все же руководителем (заместителем руководителя) налогового органа дается, что и является причиной направления таких материалов в следственный орган. Понятно, что критерием такой оценки выступают суммы неуплаченных налогов и сборов, определяемые уголовным законом как крупный и особо крупный размер (примечание к ст. 198 УК РФ). Иными словами, в материалах проверки и в сопроводительном письме делается вывод о таких фактических обстоятельствах, которые должны «подвинуть» следователя к выводу об установлении объекта и объективной стороны общественно опасного деяния. Собственно таких признаков достаточно для возбуждения уголовного дела [7]

Ни НК РФ, ни УПК РФ не указывают, в какой форме должно отражаться решение налогового органа о направлении соответствующего материала в следственные органы. Данный вопрос разрешался ведомственной инструкцией, согласно которой такие материалы должны были оформляться сопроводительным письмом руководителя (его заместителя) налогового органа [8].

Практика показывает, что решение о возбуждении уголовного дела принимается не во всех случаях направления налоговым органом таких материалов. «В течение ряда лет процентное соотношение количества возбужденных уголовных дел по налоговым преступлениям к количеству материалов, поступивших из налоговых органов, колебалось на среднем уровне в 6,2 %» [8].

Конечно, приведенная цифра — не самая впечатляющая, хотя по отдельным регионам она несколько выше [10]. Видимо, положительное решение о возбуждении уголовного дела должно

предопределяться качеством материалов, подготавливаемых именно налоговым органом. Собственно в этом и состоит весь смысл определения специального повода.

Безусловно, особенностью регламентации нового повода является и ссылка в тексте уголовно-процессуального закона на законодательство о налогах и сборах. Это дает понимание того, что должна быть некая административно-правовая предыстория, формирующая этот повод. Появление рассматриваемого повода является следствием исполнения налоговым органом своей обязанности в порядке ч. 3 ст. 32 НК РФ: при соблюдении определенных условий налоговый орган должен направить соответствующие материалы в следственный орган для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

При этом условия исполнения этой обязанности, как следует из содержания указанной нормы налогового законодательства, носят процедурно-процессуальный и материальный характер и связаны с результатами уже проведенного административного производства по факту налогового правонарушения.

К процедурно-процессуальным условиям относятся: истечение двухмесячного срока исполнения требования об уплате налога (сбора), направленного налогоплательщику (плательщику сбора, налоговому агенту), которое выписывается на основании решения о привлечении лица к ответственности за совершение налогового правонарушения; соблюдение 10-дневного срока, в ходе которого такие материалы должны быть направлены налоговым органом в следственный орган. При этом 10-дневный срок начинает свое исчисление с момента истечения указанного выше двухмесячного срока. Очевидно, указанные сроки могут быть использованы налогоплательщиком для оспаривания решения налогового органа в рамках административной юрисдикции и в судебном порядке. В то же время надо признать, что возможность судебного обжалования такого решения у лица, привлеченного к административной ответственности, остается (ч. 4 ст. 198 АПК РФ).

К материальным условиям относится факт неуплаты в полном объеме указанных в требовании конкретных сумм налогов и сборов, что дает основание для налогового органа оценивать это обстоятельство как признак состава преступлений, предусмотренных ст. 198—199.2 УК РФ, и соответственно принять решение о «подключении» уголовно-правовых мер защиты публичных интересов. Таким образом, направление материалов в порядке ч. 1.1 ст. 140 УПК РФ во взаимосвязи с ч. 3 ст. 32 НК РФ — запасной, и, что важно, заменяющий способ разрешения налогового спора, когда административное производство своей цели не достигло.

Перечисленные признаки «налогового» повода обнаруживают, что его регламентация суть дальнейшее продвижение уголовной политики в сфере контроля экономических преступлений и одна из ступеней формирования специального процессуального режима для рассматриваемого вида «беловоротничковых» преступлений.

Применительно ко всем поводам к возбуждению уголовного дела, предусмотренным в новой редакции ст. 140 УПК РФ, есть основания для вывода о том, что они на самом деле разнородные. Поводы по своей природе являются различными правовым средствами защиты личного или публичного интересов, охраняемых уголовным законом. В одном случае, это — реализация субъективного права заинтересованных субъектов на доступ к правосудию, в другом — исполнение уполномоченными должностными лицами обязанности по принятию мер к исправлению нарушений уголовного закона.

Примечания

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: федер. закон от 28.12.2011 г. // Рос. газ. 2010. 30 дек.

2. О внесении изменений в ст. 140 и 241 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: федер. закон от 06.12.2011 г. // Рос. газ. 2011. 9 дек.

3. Кузьменко Е. С. Система поводов к возбуждению уголовного дела: теоретический и прикладной аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. С. 13; Козиллов Е. Н. Поводы к возбуждению уголовного дела: юридическая природа, система. Пути совершенствования // Уголовное судопроизводство. 2007. № 2. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.11.2011).

4. В литературе правильно отмечается, что поводы могут быть рассмотрены в призме соотношения публичного и частного начал. Об этом см.: Кузьменко Е. С. Указ. соч. С. 9.

5. Степашин С. В. Тезисы выступления на 3-й конференции ЕВРОСАИ-АРАБОСАИ «Роль ВОФК в гармонизации социальных отношений» (Абу-Даби, 29 марта 2011 год). Официальный сайт Счетной палаты РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/chairman> (дата обращения: 11.01.2012).

6. Рос. газета. 2007. 8 июля.

7. Уголовный процесс / под ред. З. Ф. Ковриги, Н. П. Кузнецова. Воронеж: Воронежский госуниверситет, 2003. С. 195; Смирнов А. В., Калиновский К. Б. Уголовный процесс. СПб., 2004. С. 324.

8. Требования к оформлению таких материалов содержались в Инструкции о порядке направления материалов налоговыми органами в органы внутренних дел при выявлении обстоятельств, позволяющих предполагать совершение нарушения законодательства о налогах и сборах, утв. приказом МВД России и ФНС России от 30.06.2009 г. № 495/ММ-7-2-347. Данная инструкция утратила силу в соответствии с Приказом МВД РФ № 1144, ФНС РФ № ММВ-7-2/774@ от 14.11.2011 г. / Официальный сайт ФНС России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nalog.ru/> (дата обращения: 11.01.2012).

9. Соловьев И. Апофеоз или очередной шаг к окончательной декриминализации налоговых преступлений [Электронный ресурс]. URL :[http : // pravo.ru /review](http://pravo.ru/review) (дата обращения: 02.11.2011).

10. О ходе работы следственных органов Следственного комитета России по Свердловской области по уголовным делам о налоговых преступлениях [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sled-uso.ru/news> (дата обращения: 26.08.2011); Следственные и налоговые органы повышают эффективность взаимодействия [Электронный ресурс]. URL: <http://www.r20.nalog.ru/ns/> (дата обращения: 30.11.2011).