О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Железнодорожного районного суда города Рязани о проверке конституционности пунктов 2 и 3 статьи 1 Федерального закона от 22 октября 2014 года № 308-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»

город Санкт-Петербург 27 сентября 2016 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи Н.В.Мельникова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса Железнодорожного районного суда города Рязани,

у с т а н о в и л :

1. В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации Железнодорожный районный суд города Рязани просит признать противоречащими статьям 1 (часть 1), 15 (части 1 и 2), 19 (часть 1) и 49 (часть 1) Конституции Российской Федерации следующие положения статьи 1 Федерального закона от 22 октября 2014 года № 308-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»:

пункт 2, которым признана утратившей силу часть первая[1] статьи 140 УПК Российской Федерации, устанавливавшая, что поводом для возбуждения уголовного дела о преступлениях, предусмотренных статьями 198–199[2] УК Российской Федерации, служат только материалы, направленные налоговыми органами в соответствии с законодательством о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела;

пункт 3, которым статья 144 УПК Российской Федерации дополнена частями седьмой, восьмой и девятой, закрепившими порядок взаимодействия следователя и налогового органа при возбуждении уголовного дела о преступлениях, предусмотренных статьями 198–199[1] УК Российской Федерации.

Как следует из представленных материалов, в производстве названного суда находится уголовное дело о преступлении, предусмотренном частью первой статьи 198 «Уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с физического лица» УК Российской Федерации и совершенном индивидуальным предпринимателем, который осуществлял деятельность, сопряженную с переработкой молока и производством молочных продуктов, и которому органами предварительного следствия вменено уклонение от уплаты налога на добавленную стоимость в крупном размере путем включения заведомо ложных сведений в налоговые декларации за 2014 год. Данное уголовное дело возбуждено на основании материалов, поступивших следователю от органа дознания, без проведения предварительной налоговой проверки указанной деятельности налоговым органом.

Так, в рамках осуществления оперативно-розыскных мероприятий 10 апреля 2015 года сотрудниками органа внутренних дел на основании распоряжения соответствующего руководителя произведено оперативное обследование занимаемого индивидуальным предпринимателем помещения и у него изъята финансово-хозяйственная документация, которая, наряду с истребованными из налогового органа документами,

исследована сотрудником органа внутренних дел – ревизором, установившим, что сумма неуплаченного налога составила 2 711 537 рублей. Полученные сведения, а также объяснения главного бухгалтера индивидуального предпринимателя легли в основу, как результаты оперативно-розыскной деятельности, решения следователя о возбуждении уголовного дела (постановление от 7 мая 2015 года). В дальнейшем экспертом следственного органа была проведена налоговая судебная экспертиза, подтвердившая выводы первоначального исследования. Налоговый же орган сообщил об отсутствии у него информации о нарушении данным налогоплательщиком в указанном периоде законодательства о налогах и сборах.

После поступления уголовного дела в Железнодорожный районный суда города Рязани у него возникли вопросы о правомерности проведения сотрудниками органа внутренних дел самостоятельной проверки соблюдения налогового законодательства, правомерности возбуждения по ее материалам уголовного дела и направления дела в суд без заключения налогового органа о наличии нарушения налогового законодательства и без расчета налоговым органом суммы недоимки, пеней и штрафов, в связи с чем производство по уголовному делу приостановлено и в Конституционный Суд Российской Федерации направлен данный запрос (постановление от 11 мая 2016 года).

По мнению заявителя, законодатель, признав утратившей силу часть первую[1] статьи 140 УПК Российской Федерации, ограничивавшую поводы для возбуждения уголовных дел о налоговых преступлениях, и закрепив новый порядок взаимодействия следователя с налоговым органом в частях седьмой, восьмой и девятой статьи 144 того же Кодекса, внес неопределенность в правовое регулирование, поскольку федеральными законами от 26 декабря 2008 года № 293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел

Российской Федерации, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности», от 29 декабря 2009 года № 383-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и от 6 декабря 2011 года № 407-ФЗ «О внесении изменений в статьи 140 и 241 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» ранее были внесены комплексные, системные изменения в законодательство, направленные на устранение условий для административного произвола в отношении налогоплательщиков, ограничение проверок, в том числе вне связи с фактом правонарушения, установленным решением налогового органа. Оспариваемые нормы, как утверждается в запросе, по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, позволяют органам внутренних дел осуществлять функции налогового контроля над субъектами предпринимательской деятельности вопреки, в частности, положениям Налогового кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции».

2. Конституция Российской Федерации, гарантируя свободу экономической деятельности, а также признание и защиту равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (статья 8), относит к числу прав и свобод человека и гражданина, признание, соблюдение и защита которых является обязанностью государства (статья 2), право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1), а также возлагает на каждого обязанность платить законно установленные налоги и сборы (статья 57).

В правовом механизме исполнения конституционной обязанности по уплате налогов закреплены дифференцированные меры юридической ответственности за несколько видов правонарушений (налоговые правонарушения, нарушения законодательства о налогах и сборах,

квалифицируемые как административные правонарушения, и нарушения законодательства о налогах и сборах, являющиеся преступлениями), а также предусмотрены средства их выявления, в том числе налоговый контроль, оперативно-розыскная и уголовно-процессуальная деятельность. При этом все призванные обеспечивать исполнение указанной конституционной обязанности меры государственного принуждения (как меры юридической ответственности за совершенные правонарушения, так и процедурные меры их выявления) – по смыслу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в постановлениях от 27 апреля 2001 года № 7-П, от 30 июля 2001 года № 13-П, от 14 июля 2005 года № 9-П, от 11 марта 2008 года № 4-П и др., – должны отвечать конституционным принципам справедливости, соразмерности, адекватности, необходимости и правовой определенности.

Иное нарушало бы требования статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, при допустимости ограничения того или иного конституционного права государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только строго обусловленные конституционно одобряемыми целями меры; чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, четкой, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и,

следовательно, произвольного их применения (постановления от 30 октября 2003 года № 15-П, от 30 октября 2014 года № 26-П и др.).

3. Реализуя требования Конституции Российской Федерации, законодатель установил, что привлечение к ответственности и производство по делам о налоговых правонарушениях осуществляются в порядке, предусмотренном Налоговым кодексом Российской Федерации, а производство по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах, содержащих признаки административного правонарушения или преступления, ведется в порядке, предусмотренном соответственно законодательством об административных правонарушениях и уголовно-процессуальным законодательством (статья 10 данного Кодекса).

3.1. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, регламентирующий стадию возбуждения уголовного дела, содержит нормы, закрепляющие особенности возбуждения уголовных дел о налоговых преступлениях.

В частности, Федеральным законом от 22 октября 2014 года № 308-ФЗ была признана утратившей силу часть первая[1] статьи 140 УПК Российской Федерации, устанавливавшая, что поводом для возбуждения уголовного дела о преступлениях, предусмотренных статьями 198–199[2] УК Российской Федерации, служат только материалы, направленные налоговыми органами в соответствии с законодательством о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. В то же время, упразднив специальный повод для возбуждения дел о налоговых преступлениях, данный Федеральный закон ввел особый порядок взаимодействия следователя с налоговым органом, дополнив статью 144 УПК Российской Федерации новыми нормами: при поступлении из органа дознания сообщения о преступлениях, предусмотренных статьями 198–199[1] УК Российской Федерации, следователь при отсутствии оснований для отказа в возбуждении уголовного дела не позднее трех суток с момента поступления сообщения направляет в вышестоящий

налоговый орган по отношению к налоговому органу, в котором состоит на налоговом учете налогоплательщик (налоговый агент, плательщик сбора), копию такого сообщения с приложением соответствующих документов и предварительного расчета предполагаемой суммы недоимки по налогам и (или) сборам (часть седьмая); по результатам рассмотрения материалов, направленных следователем в порядке, установленном частью седьмой статьи 144 УПК Российской Федерации, налоговый орган не позднее 15 суток с момента получения таких материалов направляет следователю заключение о нарушении законодательства о налогах и сборах и о правильности предварительного расчета суммы предполагаемой недоимки по налогам и (или) сборам в случае, когда обстоятельства, указанные в сообщении о преступлении, были предметом исследования при проведении ранее назначенной налоговой проверки, по результатам которой вынесено вступившее в силу решение налогового органа, а также информацию об обжаловании или о приостановлении исполнения такого решения; информирует следователя о том, что в отношении налогоплательщика (налогового агента, плательщика сбора) проводится налоговая проверка, по результатам которой решение еще не принято либо не вступило в законную силу; информирует следователя об отсутствии сведений о нарушении законодательства о налогах и сборах в случае, если указанные в сообщении о преступлении обстоятельства не были предметом исследования при проведении налоговой проверки (часть восьмая); после получения заключения налогового органа, но не позднее 30 суток со дня поступления сообщения о преступлении по результатам рассмотрения этого заключения следователем должно быть принято процессуальное решение; уголовное дело о преступлениях, предусмотренных статьями 198–199[1] УК Российской Федерации, может быть возбуждено следователем до получения из налогового органа заключения или информации, предусмотренных частью восьмой статьи 144 УПК

Российской Федерации, при наличии повода и достаточных данных, указывающих на признаки преступления (часть девятая).

При этом уголовно-процессуальным законодательством уголовные дела о преступлениях, предусмотренных статьями 198–199[1] УК Российской Федерации, отнесены к делам публичного обвинения, по которым прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель в каждом случае обнаружения признаков преступления принимают предусмотренные Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации меры по установлению события преступления, изобличению виновных в его совершении (статья 21 данного Кодекса).

По смыслу приведенных уголовно-процессуальных норм, сообщение налогового органа не является обязательным поводом для возбуждения уголовного дела, а служит одним из видов доказательств, которое хотя и не имеет преимуществ перед другими видами доказательств, но не может игнорироваться должностными лицами, осуществляющими уголовное судопроизводство, и подлежит проверке и оценке по общим правилам доказывания в совокупности с иными доказательствами (часть вторая статьи 17, статьи 84, 87 и 88 УПК Российской Федерации).

Соответственно, действующий порядок возбуждения уголовных дел о налоговых преступлениях, которые являются наиболее опасными из всех нарушений законодательства о налогах и сборах и совершение которых, как правило, сопровождают умышленные действия по сокрытию содеянного и лиц, к ним причастных, предполагает возможность незамедлительного возбуждения уголовного дела для фиксации в неотложном порядке следов преступления под угрозой утраты доказательств. Согласуется такой порядок и с необходимостью использования специальных – в том числе негласных (оперативно-розыскных) – средств, которыми органы налогового контроля не располагают: Федеральный закон от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об

оперативно-розыскной деятельности» в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, а также установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, наделяет органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, полномочиями по проведению оперативно-розыскных мероприятий, результаты которых могут служить поводом и основанием для возбуждения уголовного дела, направляться в налоговые органы для использования при реализации полномочий по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах (статьи 1 и 2, части вторая и третья статьи 11), притом что оперативно-розыскные мероприятия могут проводиться лишь при получении сведений о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а органы, управомоченные осуществлять оперативно-розыскную деятельность, реализуют свои функции в пределах их компетенции, установленной законом, не подменяя налоговые органы, которые наделены правом проведения мероприятий налогового контроля.

Существующий порядок взаимодействия следователя с налоговым органом соотносится и с положением пункта 3 статьи 82 Налогового кодекса Российской Федерации, согласно которому налоговые органы, органы внутренних дел и следственные органы в порядке, определяемом по соглашению между ними, 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 налоговых проверках, осуществляют обмен другой необходимой информацией в целях реализации возложенных на них задач, а также с принятой во исполнение данного законоположения 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 (утверждена

приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной налоговой службы от 30 июня 2009 года № 495/ММ-7-2-347).

3.2. Устанавливая в соответствии со статьями 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 114 (пункт «б» части 1) Конституции Российской Федерации порядок организации и деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере финансовой, в том числе налоговой, политики, законодатель вправе возложить полномочия по проверке правильности исчисления и своевременности уплаты (удержания и перечисления) налогов и сборов на федеральный орган исполнительной власти, по своему функциональному предназначению наиболее приспособленный к их осуществлению (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2004 года № 14-П).

Так, должностные лица налоговых органов наделены полномочиями осуществлять налоговый контроль посредством налоговых проверок, получения объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сбора, проверки данных учета и отчетности, осмотра помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли), и в других формах, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации (пункт 1 статьи 82 данного Кодекса). В частности, при проведении выездной налоговой проверки должностные лица налоговых органов получают доступ на территорию или в помещение, могут провести инвентаризацию имущества, осмотр объектов, истребование и выемку документов, получить показания свидетелей, назначить экспертизу и привлечь специалиста (пункты 12, 13 и 14 статьи 89, статьи 90, 91, 92, 93, 95 и 96 данного Кодекса). По результатам налогового контроля налоговые органы могут установить факт нарушения законодательства о налогах и сборах как основание для привлечения лица к ответственности (пункт 3 статьи 108 данного Кодекса), а также, установив недоимку, размер которой позволяет предполагать факт такого нарушения, содержащего признаки преступления, обязаны направить материалы в следственные органы,

уполномоченные производить предварительное следствие по уголовным делам о налоговых преступлениях, для решения вопроса о возбуждении уголовного дела (пункт 3 статьи 32 и пункт 15^1 статьи 101 данного Кодекса). При этом согласно пункту 4 статьи 108 Налогового кодекса Российской Федерации привлечение организации к ответственности за совершение налогового правонарушения не освобождает ее должностных лиц при наличии соответствующих оснований от административной, уголовной или иной ответственности, предусмотренной законами Российской Федерации.

Полномочия же органов внутренних дел, следственных органов в сфере отношений, возникающих при осуществлении налогового контроля, определены статьей 36 Налогового кодекса Российской Федерации, согласно которой по запросу налоговых органов вместе с ними в проводимых ими выездных налоговых проверках участвуют органы внутренних дел (пункт 1), а при выявлении обстоятельств, требующих совершения действий, отнесенных к полномочиям налоговых органов, органы внутренних дел, следственные органы обязаны в десятидневный срок со дня выявления таких обстоятельств направить материалы в соответствующий налоговый орган для принятия по ним решения (пункт 2). Аналогичные положения содержатся в пункте 34 части 1 статьи 12 и пункте 28 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции».

3.3. По утверждению Железнодорожного районного суда города Рязани, сотрудниками органов внутренних дел в отношении индивидуального предпринимателя фактически была проведена налоговая проверка, на осуществление которой они не уполномочены.

Между тем, по смыслу указанных норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и Налогового кодекса Российской Федерации, федеральных законов «Об оперативно-розыскной деятельности» и «О полиции» и вопреки мнению заявителя, органы внутренних дел не наделены функциями налогового контроля в отношении субъектов предпринимательской деятельности; они осуществляют не контроль

финансово-хозяйственной деятельности таких субъектов и их налоговой дисциплины, а проверку информации о преступлении. Деятельность же полиции не дублирует функции налоговых органов, поскольку по своему характеру не является контролирующей. В свою очередь, Федеральная налоговая служба не правомочна устанавливать признаки преступного деяния. В каждом случае предмет проверки имеет свои особенности, исходя из которых и определяются пределы компетенции государственных органов.

Таким образом, действующее законодательство, предусматривая различные процессуальные механизмы выявления налоговых правонарушений, нарушений законодательства о налогах и сборах, содержащих признаки административного правонарушения или преступления, не дает оснований считать соответствующие процедурные правила противоречащими конституционным требованиям справедливости, определенности и необходимости.

При этом применение данных механизмов, равно как принятие решения о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовного дела не могут быть произвольными, а наоборот, должны отвечать требованиям законности и обоснованности, соблюдение которых оценивается судом как при рассмотрении уголовного дела по существу, так и в рамках предварительного судебного контроля. К тому же суд наделен широкими полномочиями, обеспечивающими законность производства по уголовному делу, полноту и достоверность установления его обстоятельств и позволяющими признать недопустимыми полученные с нарушением закона доказательства, в том числе ввиду неправомерности возбуждения уголовного дела, привлечь сотрудников налогового органа в качестве специалистов или экспертов, назначить повторную экспертизу, постановить оправдательный приговор, в частности в связи с толкованием сомнений в виновности в пользу обвиняемого, и т.д. Изменение же порядка возбуждения уголовных дел о тех или иных преступлениях относится к дискреционным полномочиям законодателя, который вправе с учетом социально-экономических,

организационных и других условий избирать ту или иную модель правового регулирования; оценка целесообразности избранного варианта уголовной и уголовно-процессуальной политики к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации не относится.

4. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» суд при рассмотрении дела в любой инстанции, придя к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации закона, подлежащего применению им в указанном деле, обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности данного закона (часть первая статьи 101), а основанием к рассмотрению дела Конституционным Судом Российской Федерации является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемый заявителем закон (часть вторая статьи 36). Следовательно, отсутствие такой неопределенности влечет отказ Конституционного Суда Российской Федерации в принятии обращения к рассмотрению.

Поскольку неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации пункты 2 и 3 статьи 1 Федерального закона от 22 октября 2014 года № 308-ФЗ, отсутствует, запрос Железнодорожного районного суда города Рязани не может быть принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Железнодорожного районного суда города Рязани, поскольку он не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде

Российской Федерации», в соответствии с которыми такого рода обращения в Конституционный Суд Российской Федерации признаются допустимыми.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации В.Д.Зорькин

№ 2153-О