

РАЗДЕЛ 3

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОСУДИЯ, ПРОКУРОРСКОЙ И СЛЕДСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 347.73

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Абдреев Тимур Ирекович

*кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры
прокурорского надзора за исполнением законов и участия прокурора
в административном, арбитражном и гражданском процессе
Казанского юридического института (филиал) ФГКОУ ВО «Университет
прокуратуры Российской Федерации», ул. Московская, 41, 420111, г. Казань,
Российская Федерация, доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин Казанского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия», 2-я Азинская ул., 7А, 420088, г. Казань,
Российская Федерация, kasan2003@mail.ru*

Исхаков Айрат Дамирович

*кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора
за исполнением законов и участия прокурора в административном,
арбитражном и гражданском процессе Казанского юридического
института (филиал) ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры
Российской Федерации», ул. Московская, 41, 420111, г. Казань,
Российская Федерация, kasan2003@mail.ru*

Аннотация. В статье рассмотрены особенности надзора за соблюдением налогового законодательства в Российской Федерации и Республике Беларусь, показаны исторические предпосылки развития надзора в указанной сфере, а также современный взгляд на ключевые направления надзорной деятельности за исполнением налогового законодательства. Изучены вопросы, на которые прокурору необходимо обращать внимание в рамках надзора в условиях санкционного давления. Также авторами обоснована необходимость объединения усилий органов прокуратуры Союзного государства в осуществлении «общего надзора», в том числе в целях деофшоризации экономики и возврата активов, незаконно выведенных в недружественные страны.

Ключевые слова: налоговый контроль, прокурорский надзор, меры прокурорского реагирования, налоги и сборы, налоговые системы в Союзном государстве.

**PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER COMPLIANCE
WITH TAX LEGISLATION IN THE RUSSIAN FEDERATION
AND THE REPUBLIC OF BELARUS:
COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS**

Timur Abdreev

PhD in Law, Senior Lecturer at the Department of Prosecutorial Supervision over the Execution of Laws and Participation of the Prosecutor in Administrative, Arbitration and Civil Proceedings, Kazan Law Institute (Branch), University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, 41 Moskovskaya Str., 420111, Kazan, Russian Federation, Associate Professor at the Department of State and Legal Disciplines, Kazan Branch of the Russian State University of Justice, 7A 2nd Azinskaya Str., 420088, Kazan, Russian Federation, kasan2003@mail.ru

Ayrat Iskhakov

PhD in Law, Associate Professor at the Department of Prosecutorial Supervision over the Execution of Laws and Participation of the Prosecutor in Administrative, Arbitration and Civil Proceedings, Kazan Law Institute (Branch), University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, 41 Moskovskaya Str., 420111, Kazan, Russian Federation, kasan2003@mail.ru

Abstract. The article examines the features of supervision over compliance with tax legislation in the Russian Federation and the Republic of Belarus, shows the historical prerequisites for the development of supervision in this area, as well as a modern view of the key areas of supervision over the implementation of tax legislation. The issues that the prosecutor needs to pay attention to within the framework of supervision in the conditions of sanctions pressure are emphasized. The authors also substantiate the need to combine the efforts of the prosecutor's offices of the Union states in the implementation of «general supervision», including for the purpose of deoffshorization of the economy and the return of assets illegally withdrawn to unfriendly countries.

Key words: tax control, prosecutorial supervision, measures of prosecutorial response, taxes and fees, tax systems in the Union state.

История становления и развития прокурорского надзора неразрывно связана с осуществлением надзора в финансово-бюджетной сфере и, в особенности, за соблюдением налогового законодательства. Создание должности Генерал-прокурора и Обер-прокурора в 1722 г. Пе-

тром I при Сенате как раз было направлено на повышение контроля в системе государственного управления и взыскания налогов.

Как отмечает В. Н. Галузов, созданию прокуратуры предшествовало образование Петром I системы фискалов. Вместе с тем, фискалы в отличие от прокуроров осуществляли свою деятельность преимущественно негласно, при этом прокурор непосредственно контролировал ход делопроизводства в том или ином органе [1]. Как отмечает И. Блех, «при каждой Коллегии состоял Прокурор, обязанностью которого было наблюдать за правильным и безволокитным решением дел в коллегии и исполнением указов как Коллегией, так и подчиненными ей организациями» [2, с. 61–63].

Таким образом, прокурорский надзор за исполнением законодательства о налогах и сборах как специализированное организационно-правовое направление появляется с созданием Петром I органов прокуратуры. К данному выводу также пришел и А. А. Федоров [3].

В начале 90-х с появлением новых независимых государств и переходом к рыночной экономической модели новых государств Российской Федерации и Республики Беларусь возросло значение налогов в системе публичных финансов как одного из основных источников пополнения бюджетных доходов. Период перехода к рыночным отношениям 90-х годов двадцатого века можно охарактеризовать многочисленными нарушениями налогового законодательства и неэффективностью действия налоговых норм, в том числе по причине отсутствия долгосрочной стратегии развития экономик союзных стран.

При этом, как отмечает Г. В. Петрова, «налоговое законодательство может развиваться только при наличии государственной концепции единого рынка, поскольку налоговые инструменты управления прямо связаны с задачами рыночного хозяйства по стимулированию предпринимательской деятельности» [4].

Нарушения законодательства о налогах и сборах представляют собой одну из главных угроз экономической безопасности Союзного государства России и Беларуси (далее – Союзное государство). Налоговые правонарушения снижают и конкурентоспособность предпринимательской деятельности законопослушных налогоплательщиков, т. к. увеличивают себестоимость товара.

Принятие в отношении Российской Федерации и Республики Беларусь санкционных мер со стороны «недружественных стран», в частности ареста золотовалютных резервов, отключения от системы SWIFT и запрета на использование в международных расчетах доллара США и евро обуславливает выработку действенных контрмер, в том числе и в сфере надзора за соблюдением налогового законодательства.

Интенсивное изменение федерального законодательства, усложнение процессов налогового администрирования и использование недобросовестными организациями новых преступных схем требуют от прокуроров непрерывного совершенствования подходов к работе, конечная цель которых – повышение эффективности надзорной деятельности и достижение конкретных значимых результатов.

Приоритетные направления надзора за соблюдением налогового законодательства в Российской Федерации определены приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 9 июня 2009 г. № 193 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах». Согласно приказу в первоочередном порядке необходимо обеспечивать надзор:

- за законностью правовых актов;
 - за исполнением законов налоговыми органами, органами власти и местного самоуправления, а также органами управления и руководителями кредитных организаций (банков);
 - за соблюдением прав и законных интересов налогоплательщиков;
 - за следствием, производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью по делам и материалам соответствующей направленности [5].
- В Республике Беларусь надзор в указанной сфере осуществляется, как и в России, в рамках общего надзора, и при осуществлении надзора за органами дознания и предварительного расследования. В данной статье нами будет развернуто рассмотрены вопросы общего надзора за деятельностью налоговых органов, а также организационно-налогоплательщиков, которые нашли отражение в актуальной правоприменительной практике.

В работе прокурора по данному направлению надзора важное значение имеет и информационно-аналитическая деятельность. Сбор, обобщение и последующая оценка сведений, характеризующих состояние законности и правопорядка в налоговой сфере, в том числе анализ судебной практики по делам об обжаловании действий (бездействия) налоговых органов, позволяет определить проблемные точки, а также усилить надзор в этих направлениях.

В ходе надзора за законностью правовых актов в налоговой сфере организуется поступление на постоянной основе планов законотворческой деятельности представительных органов и проектов нормативных актов, в том числе устанавливающих порядок и условия уплаты налогов и сборов соответствующего уровня.

Правоприменительная практика деятельности органов прокуратуры в рассматриваемой сфере показывает, что органами местного самоуправления нередко допускаются нарушения налогового законодатель-

ства в установлении элементов налогов. Также нарушается порядок вступления в законную силу нормативных правовых актов, регулирующих вопросы налоговых правоотношений.

В условиях санкционных вызовов со стороны недружественных стран органам прокуратур Союзаного государства особое внимание необходимо уделить проверке законности установления налоговых льгот организациям, участвующим в процессе импортозамещения и деофшоризации, пресекая незаконные схемы налоговой оптимизации, оказывая при этом и надзорное сопровождение добросовестных налогоплательщиков в получении налоговых льгот для налаживания производства на территории союзных стран.

Например, прокуратурой Нижнедевицкого района Воронежской области установлено, что в решениях советов народных депутатов о земельном налоге вопреки требованиям Налогового кодекса РФ не определен элемент налогообложения данного налога. В целях устранения нарушений руководителям органов местного самоуправления внесены представления, которые рассмотрены и удовлетворены. По протестам прокурора Петропавловского района Воронежской области изменены муниципальные положения о введении в действие земельного налога, не соответствовавшие федеральному законодательству в части установления налоговых ставок.

Прокуратурой Марий Эл в 2022 г. в Арбитражный суд Республики Марий Эл было предъявлено четыре исковых заявлений о признании незаконным бездействия органов местного самоуправления, выразившегося в непринятии мер по разработке и утверждению правовых актов, определяющих предоставление субъектам инвестиционной деятельности льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности, а также устанавливающих порядок проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств местного бюджета, направленных на капитальные вложения.

При проверке подразделений налоговой службы органами прокуратуры Российской Федерации уделяется внимание на принимаемые меры по принудительному взысканию налоговой задолженности, т. к. санкционирование решений налоговых органов о наложении ареста на имущество налогоплательщика-организации в соответствии со ст. 77 НК РФ в качестве способа обеспечения взыскания налогов, пеней и штрафов возложено на прокурора. Так, за 2022 г. прокурорами Российской Федерации было санкционировано порядка 12 000 решений налоговых органов о наложении ареста на имущество неплательщиков на сумму около 31 млрд рублей. Эта эффективная мера способствовала

быстрому и полному погашению задолженности по налогам и сборам [6].

Прокуратурой Республики Татарстан за указанный период санкционировано порядка 400 решений налоговых органов об аресте имущества должника, при этом органы прокуратуры, реализуя полномочия, действуют строго в рамках п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», не подменяя налоговые и иные государственные органы, исключая случаи принятия мер реагирования без оценки полноты принятых мер налоговым органом.

В налоговой системе Российской Федерации и Республики Беларусь одно из главных мест занимают косвенные налоги на потребление, к которым относится и налог на добавленную стоимость (далее – НДС), входящий в цену товара (работы, услуги). Органам прокуратуры необходимо на постоянной основе осуществлять надзор за исполнением законодательства при уплате и возмещении НДС.

Например, определение налоговых рисков с акцентом на правомерность осуществления своей деятельности налогоплательщиками в Республике Беларусь осуществляется в соответствии с положением указа Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» и постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22 января 2018 г. «О методике формирования системы оценки степени риска».

Необходимо обратить внимание на то, что действия должностных лиц налоговых органов строго регламентированы нормами закона, которые не всегда позволяют им оперативно, в ограниченные сроки и в полном объеме проверить достоверность сведений, изложенных в документах, представляемых налогоплательщиком, при создании ими все более изощренных схем мошенничества с целью завладения бюджетными средствами. В связи с этим возникает потребность в тесном взаимодействии налоговых и правоохранительных органов, имеющих более широкие правовые возможности по выявлению правонарушений и преступных намерений. Немаловажную, в том числе координирующую, роль при этом играют органы прокуратуры.

Необходимо сосредоточить усилия на правовом анализе налоговых рисков. Выбор объектов проверки следует производить, не ограничиваясь случаями отказа в возмещении НДС. Для установления данных признаков целесообразно использовать информационные ресурсы налоговой службы, а также сторонних компаний, как, например, «СПАРК-Интерфакс».

Органами прокуратуры Российской Федерации в порядке общего надзора применяются и меры гражданско-правового характера в целях обеспечения поступления в доход государства сумм ущерба от налоговых преступлений. Необходимо отметить, что в Республики Беларусь в рамках дискуссии рассматривался вопрос об упразднении общего надзора [7], но в условиях санкционных вызовов, с которыми столкнулись наши страны, именно «общий надзор» позволяет оперативно принимать меры прокурорского реагирования, направленные на защиту интересов общества и государства, а также восстановления нарушенных прав. Кроме того, именно органы прокуратуры союзных государств могут сыграть важную роль в деофшоризации экономики и в работе по возврату активов, незаконно выведенных в недружественные страны.

Таким образом, в условиях санкционных вызовов органам прокуратур Союзного государства необходимо координировать свою надзорную деятельность в налоговой сфере в целях минимизации последствий от экономических санкций, своевременностью принятия мер по защите интересов налогоплательщиков-организаций, попавших под экономические санкции, в целях сохранения рабочих мест, производственной компетенции, стимулирования импортозамещения.

Список цитированных источников

1. Галузо, В. Н. Власть прокурора в России: историко-правовое исследование: моногр. / В. Н. Галузо. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 557 с.
2. Блех, И. Устройство финансового управления и контроля в России в историческом их развитии / И. Блех. – СПб.: тип. Муллер и Богельман, 1895. – 211 с.
3. Федоров, А. А. Развитие системы прокурорского надзора за соблюдением законодательства о налогах и сборах / А. А. Федоров // Безопасность бизнеса. – 2017. – № 1. – С. 34–38.
4. Законность в Российской Федерации / В. Н. Кудрявцев [и др.]; редкол.: акад. Ю. А. Тихомиров [и др.]; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, Ин-т проблем укрепления законности и правопорядка при Генер. прокуратуре РФ. – М.: Спарк, 1998. – 213 с.
5. Абдреев, Т. И. Актуальные направления надзора за исполнением законов в налоговой сфере в условиях новых вызовов / Т. И. Абдреев, А. Д. Исхаков // Налоги. – 2022. – № 3. – С. 31–34.
6. Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина [Электронный ресурс]: статистич. отчет. – Режим доступа: <https://epp.genproc.gov.ru>. – Дата доступа: 12.02.2023.
7. Запрудская, М. С. Совершенствование прокурорского надзора за исполнением законодательства / М. С. Запрудская // Уголовная юстиция в свете интеграции правовых систем и интернационализации криминальных угроз: сб. науч. тр., приуроч. к 90-летию д-ра юрид. наук проф. И. И. Мартинович / Белорус. гос. ун-т, юрид. фак., каф. уголов. процесса и прокур. надзора; редкол.: А. А. Данилевич (отв. ред.), О. В. Петрова, В. И. Самарин. – Минск: Изд. центр БГУ, 2017. – С. 135–139.