

К ВОПРОСУ О СОЗДАНИИ ОРГАНОВ НАЛОГОВОЙ ПОЛИЦИИ В КРАСНОЯРСКОМ КРАЕ

**научный руководитель канд. истор. наук Луцаева Г.М.
Сибирский Федеральный Университет**

История налоговой полиции Российской Федерации является малоизученной в исторической науке. На сегодняшний день существует лишь отдельные исследования, в которых освещены различные аспекты истории данного учреждения. Первый труд принадлежит А.Г. Молчанову, в котором изложена эволюция налоговой политики от эпохи древнерусского государства до конца XX века (945-1999 гг.), включая краткое освещение истории создания налоговой полиции. Вторым является работа М.С. Борзенко, посвященная вопросам образования и оптимизации органов налоговой полиции (1992-2003 гг.). Третья работа принадлежит А.М. Борисову, который осветил историю создания и развития данного учреждения на примере Курской области (1992-2003 гг.). Четвертый труд - Т.Н. Ереминко, которая раскрыла вопрос о деятельности федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации по реализации государственной налоговой политики на юге Дальнего Востока в 1993-2003 гг. Таким образом, комплексного исследования истории налоговой полиции РФ в целом на сегодняшний день не существует. Во-вторых, история налоговой полиции в Красноярском крае не изучена. Цель работы состоит в том, чтобы предоставить историю создания органов налоговой полиции в Красноярском крае.

Следует отметить, что главной причиной создания налоговой полиции стало столкновение с таким новым явлением как неуплата налогов, а, в частности с «налоговыми преступлениями». В сущности, неуплату налогов можно разделить на две составляющие: - первая, это налоговые недоимки и вторая - налоговые преступления. Разница между этими двумя существенная. Так, если говорить о налоговых недоимках, то это налоги, которые не были уплачены в установленные нормативными документами сроки, за нарушение которых предусмотрена как финансовая ответственность в виде штрафов или пеней, так и уголовная ответственность, которая предусматривает собой лишение свободы. Налоговые преступления - это правонарушения, совершенные лицом или группой лиц с целью умышленного сокрытия части налогов от государства, за которые предусмотрена определенная мера наказания в виде денежного штрафа или лишения свободы. Следует подчеркнуть, что налоговые преступления стали совершенно новым явлением для России. Уголовной практики их расследования не существовало. Для того чтобы привлечь человека за умышленное утаивание налогов требовалось немало усилий и, в частности знаний, которых служащим налоговых органов явно не хватало.

Что касается второй половины XX в. (до 1985 г.), то следует сказать, что институт налогового аппарата постепенно приходил в упадок, а, в конечном счете, был ликвидирован. Данное обстоятельство объясняется тем, что идея создания коммунистического общества предполагала «государство без налогов». Подобная тенденция наблюдалась вплоть до перестройки, до развития капиталистических отношений, что, в конечном счете, вылилось в развитие индивидуальной трудовой деятельности и кооперативного движения. Также стали появляться предприятия различных форм собственности (акционерные, с участием иностранного капитала и др.). В связи с этим, государство решило восстановить институт налогового аппарата для учета реальных доходов и расходов предприятия и отчуждения с него налогов.

Для решения задач, связанных с налогообложением, в 1988 г. в составе Министерства Финансов СССР стали создаваться налоговые инспекции, а в 1990 г.

была создана Государственная налоговая служба при Минфине СССР, которая сразу столкнулась с проблемой неуплаты налогов.

Историко-правовой анализ, проведенный И.И. Кучеровым относительно налоговых преступлений, показывает следующее: в 1986 г. по статье 162 Уголовного кодекса РСФСР было возбуждено 1 Уголовное дело, в 1987 - 8, 1989 - 4, 1990 - 4 Уголовных дел. Тогда как с образованием налоговой полиции в 1992 г. было возбуждено более 50 Уголовных дел. Также проблема неуплаты налогов, по мнению А.М. Борисова, выражалась в следующем: - «... объем реализованных кооператорами товаров и услуг за 1988 г. составил более 6 млрд. рублей, а подоходный налог уплаченный ими - лишь 87,9 млн. рублей, при минимальной базовой ставке в 12%. Уже в конце 80-х гг. неконтролируемый государством денежный доход оценивался специалистами в сумме от "90 до 150 миллиардов рублей ежегодно"». Кроме того, как отметил А.Г. Молчанов, в бюджет поступало лишь до 50% подлежащих уплате налогов, а доходы «теневой экономики» росли с темпами почти в 1,5 раза превышающими бюджетные налоговые поступления. По его мнению, это свидетельствовало о растущей криминализации хозяйственно-экономических отношений. Таким образом, государству требовалось развитие уголовно-правовой защиты государственных интересов относительно налоговых преступлений. Кроме того, функции и полномочия Государственной налоговой службы не были связаны с раскрытием и расследованием налоговых преступлений, а развитие «теневой экономики» и криминализация российского рынка набирала все большие обороты. В связи с этим правительством Российской Федерации было принято решение о создании подразделения, которое бы занималось подобными вопросами (раскрытиями налоговых преступлений). Так, 18 марта 1992 г. вступил в силу Указ Президента Российской Федерации № 262 «О создании Главного Управления налоговых расследований Российской Федерации при Государственной налоговой службе Российской Федерации». Издание данного указа ознаменовало появление налоговой полиции - органа, на который были возложены следующие основные задачи: осуществление мер по предупреждению нарушений налогового законодательства; выявление фактов сокрытия или занижения прибыли (доходов) плательщиками налогов и других платежей в бюджет; пресечение нарушений налогового законодательства; обеспечение безопасности деятельности государственной налоговой службы и ГУНРа; защита работников налоговых инспекций и ГУНРа при выполнении ими своих служебных обязанностей.

После издания указа началось формирование территориальных подразделений. В Красноярском крае было создано «Управление налоговых расследований (УНР) при ГНИ (Государственной налоговой инспекции) по Красноярскому краю». Первым её руководителем был назначен Емельяшин Анатолий Николаевич (полковник налоговой полиции), занимавший эту должность с 30 июля 1992 г. по 16 февраля 1994 г. Также было издано распоряжение Президента РФ от 14.07.1992 г. № 365-рп «О мерах по формированию подразделений налоговых расследований». На основании этого приказа, подразделение формировалось из сотрудников МВД, офицеров Министерства обороны, Министерства безопасности и лиц, ранее не имевших опыта работы в правоохранительных органах.

Комплектование Управления было начато осенью 1992 г. Изначально были прикомандированы 31 человек: 13 - из МВД, 11 - из Министерства обороны и 7 - из Министерства безопасности. Первыми сотрудниками, которые возглавили отделы Управления в Красноярске были следующие лица: И.И. Шаюк - отдел кадров (1 октября 1992 г.); В.А. Романов - оперативная служба (16 ноября 1992 г.); В.К. Лягашин - секретариат (22 декабря 1992 г.); Л.Е. Башкеев - отдел собственной безопасности

управления (31 декабря 1992 г.); С.П. Улендеев - отдел материально-технического обеспечения, обслуживания и охраны зданий (15 января 1993 г.); П.С. Шевелев - финансовое отделение управления (15 апреля 1993 г.); Ю.Ф. Пьянников был назначен заместителем начальника УНР по Красноярскому краю. Начальники отделов занимали свои должности вплоть до расформирования Федеральной Службы Налоговой Полиции (1 июля 2003 г.), в соответствии с Указом Президента РФ от 11 марта 2003 г. № 306 «Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации».

Необходимо отметить, что 13 сентября 1992 г. Верховный Совет России предоставил сотрудникам налоговой полиции право на применение физической силы, спецсредств и огнестрельного оружия. Такая мера была вызвана тем, что участились случаи угроз и запугиваний работников налоговых органов, и сотрудников органов налоговой полиции. На основании этого была создана служба физической защиты (10 августа 1993 г.), начальником которой был назначен В.И. Шабалин. Отметим, что её функции были схожи с СОБРОм и ОМОНОм. В.И. Шабалин в книге «10 лет на страже экономической безопасности» вспоминает создание этой службы следующим образом: - «... В этот день было проведено первое в жизни подразделения крупномасштабное мероприятие. Сотрудники службы обеспечивали безопасность оперативных групп Управления, проводивших в рамках всероссийской операции комплексную проверку автомобильных и мебельных салонов, осуществлявших реализацию товаров за валюту. Проверялось порядка 10 объектов, в каждую группу включались оперативные сотрудники и 1-2 сотрудника СФЗ. Со стороны проверяемых было и психологическое давление, и физическое противодействие, которое мы преодолели и получили первое "боевое крещение"». Из приведенных воспоминаний видно, что по мере появления новых структурных подразделений в Управлении, его функции значительно расширились. Что касается СФЗ, то она являлась важнейшим элементом налоговой полиции.

Оперативная служба - «стержневое» подразделение, которое определяло практические результаты служебной деятельности Управления, поэтому вся эта служба была укомплектована в первую очередь. Все кадровые вопросы о прикомандировании оформлялись только через Москву, для чего требовалось немало времени. Так А.Н. Емелюшин в книге «10 лет на страже экономической безопасности» по вопросу кадров пишет следующее: «Мы хорошо понимали, что важно не только укомплектовать, а укомплектовать качественно. Нужны были способные люди, ибо им предстояло начинать с азов, осваивать новую профессию, нести нелегкую службу и практически все делать впервые. Нужен был новый тип специалистов, их надо было подобрать и подготовить, и, естественно, нужно было учиться самим». Для работы в оперативной службе требовались качественно новые знания: как в сфере экономики, финансов и налогообложения, так и в юридических вопросах, для того чтобы выявлять налоговые преступления и доказывать их наличие, и, в частности, привлечь к уголовной ответственности правонарушителей.

Межрайонные отделы налоговой полиции начали формироваться в мае 1993 г. Так, 27 мая 1993 г. создан Железногорский МРО, начальником которого был назначен Новиков, Ю.А. 3 июня 1993 г. создан Шарыповский МРО (Дорохов, Г.Г.). 22 июня 1993 г. создано Управление налоговых расследований по Таймырскому АО (Клюев, В.В.). 12 июля 1993 г. создан Назаровский МРО (Милов, В.А.). 23 июля создан Кежемский (позднее Богучанский) МРО (Шурасев, В.М.). 30 июля 1993 г. создан Зеленогорский МРО (Камышный, А.Г.). 2 августа 1993 г. создан Канский МРО (Цветков, А.В.). 12 августа 1993 г. создан Лесосибирский МРО (Степанов, В.М.). 15 октября 1993 г. создан Ачинский МРО (Картавцев, В.Л.).

Следует отметить, что 20 мая 1993 г. было издано постановление правительства РФ № 4991-1 «Об утверждении Положения о прохождении службы в органах налоговой полиции Российской Федерации», в котором регламентировались служебные обязанности сотрудников налоговой полиции, их задачи и функции, права и обязанности. 24 июня 1993 г. был издан закон № 5238-1 «О федеральных органах налоговой полиции». В соответствии с этим законом был образован Департамент налоговой полиции (ДНП). Это означало, что ГУНР при ГНС было упразднено. Если до этого Главное Управление Налоговых Расследований было под юрисдикцией Государственной Налоговой Службы, как структурное подразделение, то ДНП стал самостоятельным правоохранительным органом, контроль за которым осуществлял Верховный Совет Российской Федерации и Правительство Российской Федерации. В сущности, произошла трансформация органов налоговой полиции. Согласно закону, Департамент мог заниматься оперативно-розыскной деятельностью и проводить дознание, как МВД или Министерство безопасности, но в соответствии со своими служебными обязанностями, у ГУНР этого права не было.

В Красноярском крае Управление Налоговых Расследований при Государственной Налоговой Инспекции было преобразовано в «Управление Департамента налоговой полиции Российской Федерации по Красноярскому краю» (УДНП). Необходимо отметить, что с изданием этого закона в сентябре 1993 г. началась практическая служебная деятельность Департамента, когда сотрудники получили право заниматься оперативно-розыскной деятельностью и проводить дознание. Кроме того, они получили табельное оружие, закупили автомобили, стали оснащать подразделения компьютерной техникой и т.д. в соответствии с принятыми новыми законами. К этому времени в УДНП насчитывалось более 400 человек.

Подводя итоги, необходимо отметить, что с момента издания указа Президента об учреждении ГУНР 18 марта 1992 г. процесс создания территориальных Управлений, в частности в Красноярском крае, занял довольно длительный период, прежде чем сотрудники налоговой полиции приступили к своей практической служебной деятельности. С 30 июля 1992, с момента назначения А.Н. Емелюшина начальником Управления в крае, до весны 1993 г. происходило комплектование Красноярской налоговой полиции. Формирование территориальных подразделений было начато весной-летом 1993 г. и продолжалось до зимы 1993 г., практическая же деятельность Управления началась лишь осенью 1993 г., после появления соответствующей нормативной базы. Таким образом, с момента издания указа до момента практической деятельности Управления, прошло порядка 1,5 лет. Что касается исторического значения, то налоговая полиция являлась неотъемлемой частью правоохранительной системы Российской Федерации. С появлением налоговой полиции и благодаря её практической служебной деятельности, сумма неуплаченных денежных средств в государственный бюджет сокращалась с темпами в 5-15 % каждый год. Если на момент создания этого учреждения задолженность по налогам составляла порядка 50 %, то к середине 2003 г. - около 3-7 %. За одиннадцатилетнюю историю налоговыми полицейскими Красноярского края были перечислены в государственный бюджет и внебюджетные фонды денежные средства в размере 4 013 323 000 рублей.