

TO THE QUESTION ABOUT METHODOLOGICAL APPROACHES IN THE RESEARCH OF THE SUBJECT OF THE HISTORY OF STATE AND LAW OF FOREIGN COUNTRIES

© 2014

Alexandrov I.A., post-graduate student
Togliatty State University, Togliatty (Russia)

Annotation: In this article the problems, connected with the regularities of the origin, development, decline of the states and legal systems, are investigated. In particular, these issues are considered in the context of formation-based, civilized, synergetic approaches and the ideas about the meaning of life.

Keywords: social patterns; process of state and law development; meaning of life; system of values; periodization.

УДК 343.1

ОБ ИСТОРИИ И ПРИЧИНАХ РАСФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГОВОЙ ПОЛИЦИИ

© 2014

Антошкина А.В., студент Института Права
Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)

Аннотация: Серьезные преобразования в системе правоохранительных органов Российской Федерации вызывают необходимость обращения к историческому опыту существования в России специализированных органов по борьбе с отдельными видами преступлений и его критического осмысления.

Ключевые слова: ФСНП, Налоговая Полиция, Федеральная служба Налоговой Полиции, налоговые преступления.

Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации (ФСНП), как подчиненный непосредственно Президенту РФ специализированный правоохранительный федеральный орган исполнительной власти, обеспечивающий законность и правопорядок в сфере налоговых и связанных с ними правоотношений, действовал в период с 1992 по 2003 год. Обращение к причинам создания, формам и итогам деятельности ФСНП представляется в настоящее время актуальным в связи с инициативой организации в стране нового органа - финансовой полиции, которую в 2011 году высказал Председатель СК РФ Александр Бастрыкин [1]. Предложение о создании нового органа, внесенное А. Бастрыкиным в администрацию Президента РФ, было встречено волной негатива и критикой со стороны представителей многих ведомств (Представители Президента РФ, ФСБ, МВД, ФНС, Министерства Финансов, Генпрокуратуры). В частности, высказывались мнения о том, что создание финансовой полиции стоит расценивать как возрождение уже ранее существовавшей налоговой полиции [2], которая, как стоит напомнить, в 2003 году указом Президента РФ была расформирована без объяснения причин. Отсутствие официальной причины роспуска данного ведомства создает поле для научных и политических дискуссий и выдвижения множества версий о возможных предпосылках и мотивах упразднения. Многие из них окрашены резко негативно.

Почему опыт существования налоговой полиции

рассматривается в настоящее время через призму жесткой критики и категорического отвержения? Несмотря на положительный опыт зарубежных стран, в которых по сей день функционируют специализированные органы по борьбе с налоговыми преступлениями (Итальянская Финансовая Гвардия («Guardia di Finanza»), Немецкая налоговая полиция («Steufa»), американская Служба внутренних доходов (Internal Revenue Service, IRS), Финансовая Полиция Казахстана и пр.), в России подобная инициатива не встречает должной поддержки у представителей властных структур. Для осмысления причин этого феномена стоит обратиться к историко-правовому анализу существования органов ФСНП в России, выявить причины ее возникновения, динамику развития и обобщить высказанные в СМИ возможные причины ее расформирования.

Изучение истории существования налоговой полиции в отечественной науке носит разрозненный характер. Подобные исследования можно встретить в работах А.Г. Молчанова [3], М.С. Борзенко [4], Л.М. Борисова [5], Т.Н. Еременко [6], но, тем не менее, комплексное исследование генезиса органов налоговой полиции на территории РФ на сегодняшний день отсутствует. Обратившись к истории, необходимо в первую очередь выяснить причины, по которым Россия пошла по пути формирования специализированного органа по борьбе с налоговыми преступлениями, и почему впоследствии от него отказалась.

В конце XX века, в условиях становления рыночных отношений, основным источником доходов стали нало-

ги, что привело к кардинальному изменению налоговой политики России. Не были своевременно созданы необходимые институты, обеспечивающие функционирование вновь принятой рыночной системы хозяйствования. Росту «теневому» сектора экономики и массового уклонения от уплаты налогов способствовали многие факторы, а именно низкий уровень управления налогообложением, слабость системы налогового контроля и правоохраны налоговых интересов, неудовлетворительное состояние налоговой дисциплины. Это в свою очередь привело к обескровливанию государственного бюджета, хронической необеспеченности доходами бюджетов всех уровней. А ведь именно налоговыми поступлениями инвестируются все современные общественные потребности. Появились реальные предпосылки угрозы экономической безопасности государства, усугубляющиеся год от года.

Исходя из сложившейся на тот момент социально-экономической ситуации в стране, можно выделить следующие предпосылки возникновения органов налоговой полиции:

1) обескровливание государственного бюджета за счет массового неисполнения налоговой обязанности и распространенности криминальных способов извлечения доходов;

2) неудовлетворительное состояние государственного управления в сфере налогообложения;

3) необходимость выработки механизмов борьбы с новым по сути явлением для России — уклонением от уплаты налогов.

Эти объективные предпосылки нашли свое отражение в создании согласно указу Президента № 262 от 18 марта 1992 г. Главного управления налоговых расследований при ГНС России и правовых основ его деятельности. Это была система квалифицированного расследования налоговых правонарушений и преступлений в экономической сфере. 20 мая 1993 года принят Закон «О федеральных органах налоговой полиции», в соответствии с которым как правопреемник ГУНР учрежден Департамент налоговой полиции РФ (на правах Госкомитета России). Директором Департамента назначен Сергей Николаевич Алмазов. Несмотря на положительные результаты первых этапов работы, ведомство не могло в полной мере решать поставленные перед ним задачи из-за отсутствия механизма предварительного следствия. Эта проблема была решена - федеральным законом № 200-ФЗ от 17 декабря 1995 года были внесены поправки в закон «О федеральных органах налоговой полиции». В соответствии с ними Департамент налоговой полиции был переименован в Федеральную службу налоговой полиции (ФСНП). С созданием в ФСНП РФ организационно-правового механизма предварительного следствия и экспертизы, в 1996 г. был образован единый цикл правоохранительной деятельности от выявления налогового преступления до расследования, что обеспечивало комплексный подход к выявлению, расследованию и пресечению налоговой преступности.

Результаты работы ясно показывали, что успешно апробированы новые методы расследования налоговых правонарушений, основывающиеся на оперативно-розыскной деятельности. Борьба с экономическими, в т.ч. налоговыми преступлениями во всероссийском масштабе, с участием в ней органов налоговой полиции не просто активизировалась, а стала результативной и эф-

фективной. Одним из показателей успешности этой работы, помимо экономических, является то, что указом исполняющего обязанности Президента РФ Владимира Путина от 16 марта 2000 года в знак признания важного значения федеральных органов налоговой полиции в обеспечении экономической безопасности был установлен профессиональный праздник — День налоговой полиции. Для квалифицированной подготовки кадров была создана Академия налоговой полиции и ряд других образовательных учреждений.

За 2001 год федеральными органами налоговой полиции возбуждено более 36 тысяч уголовных дел, сумма возмещенного ущерба по оконченным уголовным делам составила около 27 миллиардов рублей, всего в результате оперативно-служебной деятельности ФСНП в бюджет возвращено более 100 миллиардов рублей. Выявлено свыше 150 тысяч административных правонарушений, наложено административных штрафов на сумму в несколько сотен миллионов рублей [7]. Накануне десятилетия ФСНП была проведена интернет-конференция, где директор ФСНП РФ Михаил Фрадков положительно высказался о результатах работы ведомства и подчеркнул тенденцию работы на перспективу с качественной перестройкой органов налоговой полиции [7].

С 1 июля 2003 года указом Президента Российской Федерации В.Путина № 306 от 11 марта 2003 года Федеральная служба налоговой полиции упразднена без объяснения причин. Большинство функций ФСНП России и штат в 16 тысяч единиц (было 53 тысячи) перешли Министерству внутренних дел. Материальная база и 40 тысяч штатных единиц переданы во вновь созданный Госнаркомконтроль. Ликвидация службы стала неожиданностью даже для руководства ФСНП. «О том, что службу будут реформировать, говорилось не раз. Но никто не ожидал, что так радикально», — говорили сотрудники московского управления ФСНП. О причинах ликвидации полиции они предпочли не высказываться, но заметили, что скорее всего это не связано с результатами работы полицейских.

Это было шоком как для сотрудников ведомства, так и для рядовых граждан — ФСНП выстраивала свою стратегию существования с приоритетом на дальнейшее развитие и активную работу. Об этом свидетельствуют многие факторы, в частности, выступление на пресс-конференции директора ФСНП Михаила Фрадкова, который подчеркнул, что результаты деятельности Налоговой полиции достигнуты в процессе серьезных преобразований, которые проводятся в ФСНП и завершатся в ближайшее время коренной перестройкой работы службы. О том, что упразднения службы не предвиделось, говорит и тот факт, что ФСНП внесла в правительство законопроект, согласно которому преступным будет считаться уклонение от уплаты налогов только «с целью обмана налоговых органов». «Мы заведомо идем на усложнение нашей работы, чтобы избежать надоевших разговоров о том, что налоговая полиция привлекает всех без разбора» — комментируют данное предложение в ФСНП [8]. Сотрудники планировали работать дальше. Отсутствие официальной версии и т.н. «эффект неожиданности» создали крайне благодатную почву для возникновения множества неофициальных версий роспуска налоговой полиции. Среди основных можно выделить:

1) пересечение и дублирование полномочий с МЧС (которое, к слову, было упразднено вместе с принятием в

1999 году Налогового Кодекса РФ, который четко размежевал полномочия данных ведомств).

2) коррумпированность служащих налоговой полиции и плохие результаты работы. Согласно высказываниям в СМИ, «Налоговые полицейские прославились тем, что облагали данью бизнесменов и за взятки закрывали глаза на нарушения» [9].

3) слишком большое расширение полномочий ведомства, превративший ФСНП в «аналог опричнины». В частности, с опричниной сравнивают и предложение А. Бастрыкина - финансовую полицию, и опасаются такой же широты полномочий и бесконтрольности нового ведомства. «Как у нас принято на Руси было испокон веков, есть некие риски создания чего-то похожего на опричнину с особыми полномочиями, статусом, режимом неприкосновенности», - сказал министр юстиции России Александр Коновалов [10]. Есть и другие версии, выдвигающие на первый план политический подтекст и интересы отдельных политических деятелей современной России.

На мой взгляд, необходимо с большой осторожностью относиться к дискуссии о расформировании органов ФСНП и воздерживаться от политизированных комментариев на этот счет. Осмыслив исторический опыт функционирования органов налоговой полиции в России, можно прийти к выводу, что этот опыт имеет колоссальное значение для реформирования системы правоохранительных органов Российской Федерации: при определении вектора борьбы с налоговой преступностью необходимо взять лучшее, что было у налоговых полицейских, а именно специализированную подготовку и технику ведения предварительного следствия в отношении столь сложных экономических преступлений. Ведь сегодня именно необходимость специальных знаний в данной области правоприменители видят как одну из главных причин низкой раскрываемости данных преступлений. Жаль только одно – после расформирования ФСНП 53 тыс. штата квалифицированных специалистов было выброшено, что называется, «на ветер». Многие сейчас находятся в пенсионном или предпенсионном возрасте. И, к сожалению, этих сотрудников, у которых

за плечами имеются и необходимые знания, и уникальный опыт, для работы в системе органов по борьбе с налоговыми преступлениями уже никогда не вернуть.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бастрыкин А.И. Перспективы создания в России финансовой полиции и пути совершенствования деятельности по противодействию финансовой преступности, 2011 // <http://www.sledcom.ru/blog/detail.php?ID=85628>
2. Правительство отказалось от создания Финансовой Полиции // Известия, 4 апреля 2013;
3. Молчанов А.Г. История становления налогового дела и налоговой политики в России»: автореф. дисс. канд. ист. Наук – Пятигорск, 2000, С. 26.
4. Борзенко М.С. Деятельность высших органов государственной власти по созданию и совершенствованию федеральных органов налоговой полиции (1992-2003 гг.): автореф. дисс. канд. ист. наук – М., 2004, С. 18.
5. Борисов Л.М. История налоговой полиции Российской Федерации 1992-2003 гг (на примере Курской области): автореф. дисс. канд. ист. наук, Курск, 2006, С. 23.
6. Еременко Т.Н. Деятельность федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации по реализации государственной налоговой политики на юге Дальнего Востока (1993 - 2003 гг.): дисс. канд. ист. наук, Комсомольск-на-Амуре, 2007, С. 165.
7. Интернет-конференция Директора Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации Фрадкова Михаила Ефимовича от 22 января 2002 г. // <http://www.garweb.ru/conf/fsnp/20020122/>
8. Налоговая полиция готовит поправки к законодательству // <http://www.newsru.com/finance/06jun2002/fsnp.html>
9. Наркомания преследования. Борьба с «дурью» в России сама превратилась в дурь // Московский Комсомолец 16 ноября 2013.
10. Алексей Кудрин считает ненужной финансовую полицию // <http://www.newsru.com/finance/26feb2013/koudrine.html>

ABOUT HISTORY AND REASONS DISBANDMENT TAX POLICE

© 2014

Antoshkina A.V., student of the Institute of Law
Togliatti State University, Togliatti (Russia)

Annotation: Serious reforms in the law enforcement system of the Russian Federation cause the necessity of addressing to the historical experience of existence in Russia specialised bodies to combat specific types of crimes and critical thinking.

Keywords: FTPS, Tax Police, Federal service of Tax Police, tax crimes.