

ВОЗМОЖНОСТЬ МОДЕЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ НАЛОГОВОЙ ПОЛИЦИИ И НАПРАВЛЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЕГО РЕЗУЛЬТАТОВ

Г.В. Песчанских

In this article the peculiarities of the tax police organs that help modeling it's work are presented. It is "technological" correlation between ordered steps. The directeds of use this approach for solve of legal problems in the tax police area, optimal utilization of resourses are demonstrated.

В период активного реформирования экономики России широкое распространение получили налоговые преступления. Объем «теневого» сектора экономики исчисляется несколькими десятками процентов от ВВП. Можно упомянуть о таких негативных явлениях, как вывоз капиталов за рубеж, фиктивные платежи в бюджет, «лжеэкспорт» и неправомерное возмещение НДС [1]. Рост налоговой преступности стал основной причиной создания специализированного правоохранительного органа – налоговой полиции, который призван противодействовать негативным явлениям в налоговой сфере.

Годы реформ показали, что налоговая преступность не является статичной. Она развивается вместе с экономикой государства. Это ставит перед органами налоговой полиции, иными правоохранительными и контролирующими ведомствами задачу маневра силами и средствами адекватно обстановке, сложившейся в налоговой сфере. В данной работе представлены подходы к моделированию деятельности органов налоговой полиции, которые позволяют выделить приоритетные направления работы, переориентировать на них личный состав налоговой полиции и определить эффективность их воздействия на налоговую преступность.

Сделаем ряд предварительных замечаний.

Во-первых, налоговая преступность носит латентный, скрытый характер. В отличие от общеуголовных после налоговых преступлений не остаются видимые следы и о них не пишут заявление в милицию. Это затрудняет объективную оценку истинных масштабов налоговой преступности в стране. Однако в отличие от органов МВД это обстоятельство предоставляет некоторую степень свободы налоговым полицейским при выборе ими направлений своей работы. Состояние и тенденции развития налоговой преступности могут быть оценены

© 2001 Г.В. Песчанских

Региональная служба информационно-технологического обеспечения Управления
ФСНП России по Свердловской области

по внешним данным, которые носят косвенный характер, и по результатам воздействия на нее, т.е. на основе рассмотрения результатов своей работы. Эта особенность налоговой преступности создает возможность для активного выбора направлений работы и, следовательно, потребность в прогнозировании результатов деятельности органов налоговой полиции на основе их моделирования.

Во-вторых, следует упомянуть о необходимых условиях для такого моделирования. Цель органов налоговой полиции должна быть формализована в виде конкретных, измеримых и достижимых показателей. Сделать это однозначным образом на основании закона, регламентирующего их деятельность, не так просто [2].

Согласно действующему законодательству органы налоговой полиции являются правоохранительным органом и частью сил по обеспечению экономической безопасности государства. Т.е. цели органов налоговой полиции присущ финансово-правовой дуализм. Результатом их деятельности может быть как поступление средств в бюджет, так и установление, обвинение виновных лиц и осуждение их [3]. Финансовые и правоохранительные результаты деятельности налоговой полиции не всегда являются одновременно достижимыми.

Цель налоговой полиции может быть формализована как максимизация поступлений в бюджет либо как максимально возможное доведение выявленных налоговых преступлений до суда. Возможны комбинации этих целевых установок. В задачи данной работы не входит обсуждение наиболее оптимального представления цели органов налоговой полиции. Будем полагать, что математическим представлением цели органов налоговой полиции является максимум доведения до суда выявленных налоговых преступлений.

$$\text{MAX} \left(\frac{\text{ПРЕСЕЧ}^{\text{ННЗ}}}{\text{ВЫЯВ}^{\text{ННЗ}}} \right), \quad (1)$$

где: $\text{ВЫЯВ}^{\text{ННЗ}}$ – количество полученных сообщений о фактах и признаках нарушения налогового законодательства (ННЗ);
 $\text{ПРЕСЕЧ}^{\text{ННЗ}}$ – количество сообщений о фактах и признаках ННЗ, доведенных до предъявления обвинительного заключения (или осуждения виновных лиц).

В соответствии с действующим законодательством задачи органов налоговой полиции сформулированы как выявление, предупреждение и пресечение налоговых преступлений. Выражение (1) устанавливает желаемое соотношение между количественными показателями этих задач. Чтобы определить механизм влияния на их соотношение, необходимо установить связь между этими задачами.

Исходной точкой в работе органов налоговой полиции, как и любого другого правоохранительного органа, являются полученные сообщения о фактах и признаках преступлений, отнесенных к его компетенции. В ходе последующей работы эти сообщения могут в большей мере привести к возмещению причиненного бюджету ущерба или к возбуждению уголовного дела и осуждению виновных лиц. Т.е. задача руководства территориальных органов налоговой

полиции сориентировать имеющиеся силы и средства на выявление нарушений налогового законодательства, которые обеспечат достижение поставленной цели (выполнение выражения (1)).

Возможности для маневра силами и средствами заложена, во-первых, в технологичности работы органов налоговой полиции. Между получением сигнальной информации и пресечением ННЗ лежит ряд этапов: оперативная проверка, документирование правонарушения, правовая оценка и предварительное следствие. Во-вторых, налоговая преступность и сигнальная информация имеют внутреннюю структуру: по схемам нарушений, по видам налогов, по секторам экономики и т.п. Суть предлагаемого подхода к моделированию деятельности налоговой полиции заключается в том, что он должен позволить получать на начальных этапах работы сведения о тех ННЗ, которые с наибольшей вероятностью могут дать желаемый конечный результат.

Следует заранее предостеречь, что в связи с этим может возникнуть проблема выбора между «тянущей» и «толкающей» технологиями работы, когда при наличии нескольких последовательно осуществляемых видов деятельности (оперативно-розыскная, документально-проверочная и уголовно-процессуальная) приоритет отдается одному из них. При «толкающей» технологии — это начальное звено. Особое внимание на начальном этапе уделяется количеству и качеству промежуточных результатов: количеству первичной информации, оперативных проверок и т.п. В дальнейшем остается только обеспечить ее «прохождение» к следующим звеньям технологической цепи. Позитивным при таком подходе является то, что количество первичных и промежуточных результатов (исходной информации, дел оперативной проверки и т.п.) стимулирует количественный рост итоговых результатов на конечных стадиях работы с ней: количество возбужденных и оконченных уголовных дел, суммы нанесенного ущерба и т.п. Отрицательным является то, что количество этой информации может быть несоизмеримо с возможностями подразделений на конечных стадиях работы с выявленными правонарушениями. В итоге — снижение качества, возрастание количества «брака» в работе. Например, увеличение количества материалов, возвращенных на доследование, падение сумм возмещенного ущерба.

При «тянущей» технологии, наоборот, в приоритетном положении находятся подразделения, замыкающие технологическую цепочку. Доминирование следователей в этом процессе стимулирует рост качества конечного результата, снижение степени «брака» в работе (снижение количества уголовных дел, возвращенных на дополнительное расследование, прекращенных по реабилитирующим основаниям, хороший процент возмещения ущерба и т.д.). В то же время это, как правило, приводит к количественному снижению показателей работы, например к уменьшению количества возбужденных уголовных дел. Кроме того, это может привести к работе оперативников «под заказ» следователей. Такой подход может ориентировать оперативный состав на выявление простых нарушений. Налоговые правонарушения, которые не допускают двойного толкования, как правило, являются не самыми крупными и не самыми социально опасными.

Оптимальным является поддержание баланса между этими видами деятель-

Таблица 1. Методика вычисления вероятности получения основных результатов оперативно-служебной деятельности

Абсолютные значения для ряда последовательных мероприятий		Вероятность получения конечных результатов	
		Возбуждено уголовных дел	Окончено уголовных дел
Получено первичных информаций	А	$\Gamma/A \cdot 100\%$	$Д/A \cdot 100\%$
Заведено подборок материалов	Б	$\Gamma/Б \cdot 100\%$	$Д/Б \cdot 100\%$
Заведено дел оперативной проверки	В	$\Gamma/В \cdot 100\%$	$Д/В \cdot 100\%$
Возбуждено уголовных дел	Г	100%	100%
Окончено уголовных дел	Д		100%

ности органов налоговой полиции. При этом следует понимать, что закладывается результат в начале технологической цепочки в оперативном подразделении, а оформляется (в конечном виде, когда можно оценить его качество) только на последней стадии этого процесса в следственном подразделении. Не следует преуменьшать значимость каждого из подразделений, принимающих участие в достижении конечного результата. Целесообразным будет поддержание разумного баланса между «тянущей» и «толкающей» технологиями.

Вместе с тем данная особенность – наличие растянутой по времени «технологической» процедуры – позволяет проводить анализ, направленный на прогнозирование результатов, и предлагать варианты управленческих решений при неудовлетворительных итогах прогноза.

Сделаем некоторые предположения. Во-первых, будем полагать, что результаты, получаемые одними и теми же подразделениями в том или ином секторе экономики, не подвержены серьезным изменениям и не сильно отклоняются от своих среднестатистических значений. Т.е. будем считать, что в первом приближении ряд величин (вероятность проведения результативной проверки и возбуждения уголовного дела на основании первичной информации, а также количественные показатели этих мероприятий и время на их проведение) можно считать постоянными. Во-вторых, будем полагать, что результаты, получаемые одними и теми же подразделениями по тому или иному направлению работы, не подвержены серьезным изменениям и не сильно отклоняются от своих среднестатистических значений.

В итоге на основании полученных конечных результатов можно изучить основные показатели, характеризующие деятельность органов налоговой полиции в разрезе секторов экономики, видов нарушений и т.п. и рассчитать вероятность получения желаемых конечных результатов. Повышение общей результативности может быть достигнуто посредством активизации работы на наиболее перспективных направлениях (обучением или дисциплинарными методами воздействия на сотрудников) либо путем перераспределения сил и средств. В таблице 1 приведены числовые данные для одного из секторов экономики, раскрывающие сущность этого подхода. Таблица 2 показывает пример применения

Таблица 2. Вероятности получения конечных результатов оперативно-служебной деятельности с разбивкой по секторам экономики

	Топливо-энергетический комплекс		Лесная промышленность		Кредитно-финансовая сфера		Сфера услуг	
	Возб УД	Окон УД	Возб УД	Окон УД	Возб УД	Окон УД	Возб УД	Окон УД
Получено первичных сведений	21%	10%	34%	19%	93%	80%	48%	41%
Заведено подборок материалов	36%	18%	51%	28%	116%	100%	39%	33%
Заведено дел оперативной проверки	57%	28%	150%	83%	350%	300%	137%	115%
Возбуждено уголовных дел	100%	50%	100%	86%	100%	85%	100%	84%
Окончено уголовных дел		100%		100%		100%		100%
	Производство и оборот подакциз. товаров		Строительство		Машиностроение и металлообработ.		Металлургия	
	Возб УД	Окон УД	Возб УД	Окон УД	Возб УД	Окон УД	Возб УД	Окон УД
Получено первичных сведений	14%	5%	45%	51%	33%	33%	28%	19%
Заведено подборок материалов	36%	13%	58%	66%	57%	57%	32%	21%
Заведено дел оперативной проверки	135%	50%	103%	117%	109%	109%	75%	50%
Возбуждено уголовных дел	100%	37%	100%	113%	100%	100%	100%	67%
Окончено уголовных дел		100%		100%		100%		100%

	Транспорт		Пищевая промышленность		С/х-во и животноводство		Иное	
	Возб УД	Окон УД	Возб УД	Окон УД	Возб УД	Окон УД	Возб УД	Окон УД
Получено первичных информаций	27%	13%	93%	64%	45%	13%	47%	21%
Заведено подборок материалов	30%	15%	118%	82%	106%	31%	56%	25%
Заведено дел оперативной проверки	100%	50%	650%	450%	81%	24%	300%	133%
Возбуждено уголовных дел	100%	50%	100%	69%	100%	29%	100%	44%
Окончено уголовных дел		100%		100%		100%		100%

данного подхода к анализу результатов в разрезе секторов экономики ¹.

Представленные данные (табл. 2) показывают вероятность получения отдельных конечных результатов (возбужденных и оконченных уголовных дел) в каждом из указанных секторов экономики. При этом важным является не только вероятность доведения до логического завершения полученных первичных информаций, но и иных мероприятий. Если начальная вероятность достаточно велика и она резко нарастает по мере работы с нарушением, заниматься работой в таком секторе экономики выгодно, и наоборот.

В то же время для принятия решения о переориентации сил и средств на выделенные в ходе такого анализа сектора экономики приведенных данных недостаточно. Во-первых, имеются социально значимые сектора экономики, работать в которых необходимо, несмотря на ее невыгодность. Во-вторых, переориентация сил и средств на выделенный сектор экономики возможна, только если он составляет значительную долю в экономике обслуживаемой территории. В-третьих, результаты должны иметь плавную динамику во времени. В противном случае предсказать их значение в будущем будет затруднительно.

Таким образом, для принятия управленческих решений необходимо учитывать:

¹В связи с ограничением на доступ к сведениям о результатах деятельности органов налоговой полиции в таблице 1 приведены условные данные, демонстрирующие применение данного подхода.

1. Абсолютные величины результатов.
2. Вероятность доведения работы по делу до логического завершения.
3. Плавность динамики результатов во времени.

Кратко смысл этих показателей можно определить как размер выявляемых правонарушений, вероятность их пресечения и стабильность получения результатов на этом направлении. Проведем эту работу и сведем ее результаты в единую таблицу (табл. 3). Для сравнимости между собой по каждому показателю припишем изучаемым секторам экономики места от первого для наилучшего значения, до двенадцатого – для наихудшего. Затем суммируем их и укажем итоговый рейтинг, смыслом которого является комплексная оценка целесообразности работы органов налоговой полиции в данном секторе экономики (табл. 3).

Таким образом, комплексное изучение целесообразности проведения мероприятий в разрезе секторов экономики (табл. 3) показывает, что наиболее согласуется с формально определенной выше целью (1) работа в строительной отрасли, машиностроении и металлообработке, лесной промышленности и сфере услуг ².

Аналогично тому, как это сделано для секторов экономики (табл. 3), можно провести подобный формальный анализ по видам нарушений и другим основаниям. В итоге можно будет выделить не только приоритетные для работы секторы экономики, но и наиболее перспективные виды нарушений налогового законодательства, активизация работы на которых повысит результативность работы органа налоговой полиции.

Акцентируем внимание на формальной стороне данного метода. В его основу положены данные о результатах работы органа налоговой полиции. При этом анализ форм и методов совершения налоговых правонарушений, характеристики внешней среды, тенденции развития секторов экономики и т.п. в расчет не принимались. Т.е. делать заключения об изменении тактики работы по итогам такого исследования нужно крайне осторожно. Правильнее относиться к данному анализу как к вспомогательному средству, указывающему направления дальнейшего более подробного изучения особенностей складывающейся обстановки. Выше уже упоминалось о наличии социально значимых секторов экономики, некоторые виды нарушений трудно выявляются, но их высокая социальная опасность обуславливает активную работу с ними органов налоговой полиции. Так, в соответствии с проведенным анализом (табл.3) деятельность в сфере производства и оборота подакцизных товаров оказалась почти бесперспективной. В то же время следует учитывать высокую криминогенность этой сферы, ее важность для стабилизации общей социально-экономической и бюджетно-налоговой обстановки в стране. Кроме того, невысокий итоговый рейтинг, видимо, обусловлен трудностями при выявлении и пресечении нарушений в данной сфере.

²В данном случае (табл. 3) не учтена представленность секторов экономики на рассматриваемой территории. Более корректно будет дополнить данный анализ, например, суммами налогов, собираемых по каждому из секторов экономики, либо численностью налогоплательщиков в них и т.п.

Таблица 3. Комплексная оценка результативности мероприятий, проводимых в различных секторах экономики

	Топливо-энергетический комплекс	Лесная промышленность	Кредитно-финансовая сфера	Сфера услуг
Итоговый рейтинг	5	3	12	4
1Р. Место по абсолютной величине результата результата	6	4	10	2
2Р. Место по достижимости конечного результата	10	4	7	3
3Р. Место по прогнозируемости получения конечного результата	1	4	12	9
	Производство и оборот подакциз. товаров	Строительство	Машиностроение и металлообработ.	Металлургия
Итоговый рейтинг	7	1	2	6
1Р. Место по абсолютной величине результата результата	3	1	4	10
2Р. Место по достижимости конечного результата	12	1	5	5
3Р. Место по прогнозируемости получения конечного результата	6	3	2	4
	Транспорт	Пищевая промышленность	С/х-во и животноводство	Иное
Итоговый рейтинг	9	8	10	11
1Р. Место по абсолютной величине результата результата	7	9	7	12
2Р. Место по достижимости конечного результата	8	2	11	8
3Р. Место по прогнозируемости получения конечного результата	9	11	7	7

Рассмотрим некоторые из управленческих решений в плане возможности или невозможности их принятия по результатам анализа данного вида. Во-первых, можно сравнить экономическую структуру обслуживаемой территории со структурой, на которую ориентирует данный анализ. В случае ее несовпадения могут быть внесены коррективы в расстановку сил и средств, акценты в работе.

Во-вторых, данный анализ может явиться индикатором того, что появился новый вид налогового правонарушения и/или какое-то подразделение научилось с ним бороться. Признаком этого может явиться рост первичных информационных или иных результатов на каком-либо выделенном направлении работы. По этим результатам может быть принято решение о дополнительном изучении причин такого роста и далее – о систематизации и распространении положительного опыта.

В-третьих, такой вид анализа фактически раскрывает структуру накопленного сотрудниками органа налоговой полиции опыта работы. Как следствие, это должно быть учтено при разработке планов обучения сотрудников, командировок по обмену опытом и т.п.

Могут обсуждаться и другие управленческие решения. В любом случае перед их принятием должны обсуждаться все аспекты того или иного сектора экономики или вида деятельности. В частности нет смысла полностью отказываться от одних направлений работы и полностью ориентироваться на иные. Данный анализ призван помочь найти оптимальное сочетание между основными и «страховочными» направлениями работы. Например, при расстановке акцентов в части выявления налоговых и неналоговых правонарушений и т.п. В каждой конкретной ситуации они могут существенно различаться, и предложить универсальные рекомендации здесь вряд ли возможно. Данный подход позволяет критически взглянуть на структуру деятельности органа налоговой полиции и его результаты, перекомпоновать их наиболее оптимальным образом.

Можно указать еще на одно важное применение рассмотренного подхода – индикативное.

Опыт развития органов налоговой полиции уже научил, что если налоговое нарушение не обусловлено существенными пробелами в действующем законодательстве, то его использование проходит ряд стадий. На первом этапе происходит придумывание новой схемы ухода от налогообложения. На втором этапе она распространяется среди налогоплательщиков. После того как схема становится известной органам налоговой полиции и налоговым органам, начинается третий этап, в ходе которого происходит наработка опыта противодействия данной схеме, поиск форм и методов наиболее эффективного выявления и пресечения налогового преступления. Четвертый этап заключается в активном и массовом противодействии органов налоговой полиции данному нарушению, которое приводит к существенному снижению количества таких нарушений и причиненного ущерба. Это приводит к тому, что на пятом этапе данное нарушение прекращает свое существование либо (при наличии к тому объективных предпосылок) устанавливается равновесие в противоборстве незаконопослушных налогоплательщиков и государственных ведомств.

Работа органов налоговой полиции должна быть согласована с данным циклом развития налоговых преступлений. Например, посредством структурного анализа результатов органа налоговой полиции могут быть своевременно выявлены новые схемы уклонения от налогообложения. По полученным конечным результатам можно установить наличие или отсутствие опыта их пресечения. Таким образом, предложенный выше подход может рассматриваться, во-первых, как индикатор начала третьего, четвертого и пятого этапов в «жизненном цикле» налогового правонарушения. Во-вторых, такой подход является эффективным средством обмена опытом, который позволяет сократить продолжительность этих этапов, принимать меры превентивного характера, затрудняющие их территориальное распространение.

В итоге, с одной стороны, данный подход позволяет формальными методами повысить результаты органа налоговой полиции, не очень задумываясь при этом об особенностях сложившейся обстановки. С другой стороны, он позволяет осмысленно выявлять эти особенности и наиболее эффективно противодействовать негативным тенденциям в ее развитии.

В результате применения данного подхода могут быть сделаны предложения, касающиеся не только выбора линий, форм и методов работы, объектов для проведения проверок. На основе этого подхода могут быть сформированы предложения о внесении иных изменений в структуру и организацию деятельности органа налоговой полиции. Рассмотренный подход показывает, что деятельность органов налоговой полиции поддается моделированию. При его наличии структура их деятельности может рассматриваться как система, самоадаптирующаяся к изменениям оперативной обстановки, развитию налоговой преступности.

Такая самоадаптирующаяся структура должна включать аналитическую, организационную и информационную составляющие. Эти элементы предназначены для повышения гибкости системы сбора информации и управления подчиненными подразделениями, возможности для модификации данной системы адекватно вновь появляющимся условиям. Данная работа призвана сделать один из первых шагов в создании аналитической составляющей данной системы управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Девятов А.Н. *Проблемы исследования «теневого» сектора экономики России* / В кн.: Экономическая безопасность. Производство-Финансы-Банки / Под ред. В.К.Сенчагова. М.: ЗАО «Финстатинформ», 1998. С.503-507.
2. *О федеральных органах налоговой полиции.* Закон РФ от 24.06.93г. № 5238-1.
3. *Налоговая полиция* / Учебно-практическое пособие. М., 1994. 110с.