

Д. СЕМИР'ЯНОВ, здобувач вченого ступеня кандидата юридичних наук
Національної академії державної податкової служби України

ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ПІДРОЗДІЛАМИ ПОДАТКОВОЇ МІЛІЦІЇ (характеристики та вимоги до інформації)

У період переходу України до ринкової економіки і ствердження незалежності держави великої актуальності набувають питання забезпечення економічної безпеки країни, яка багато в чому залежить від ефективності боротьби з економічними злочинами, в тому числі і з податковими.

За таких умов, особливо гостро постають питання інформаційного забезпечення управління підрозділами податкової міліції. Фактична відсутність теоретико-методологічних досліджень даного напрямку, прогалини у діючому законодавстві негативно впливають на реалізацію податковою міліцією своїх повноважень та сприяють подальшій криміналізації підприємницької діяльності.

Проблема інформаційного забезпечення управління підрозділами податкової міліції є дуже важливою на сьогодні та безпосередньо пов'язана із завданнями, визначеними Указом Президента України від 25.12.2000 р. № 1376/2000 "Про комплексну програму профілактики злочинності на 2001 – 2005 роки".

Розв'язання даної проблеми започатковано у працях Бандурки О.М., Калюжного Р.А., Фролової О.Г., Шамрая В.О., Шкарупи В.К., але недостатньо вивченими залишаються питання характеристики і вимог до інформації, що використовується з метою прийняття управлінських рішень. Вирішення вказаних питань є головною ціллю і завданням даної статті.

Про необхідність вирішення проблем удосконалення інформаційного забезпечення організації управлінської діяльності державних органів у контексті загальнодержавної адміністративної реформи в науковій літературі наголошується постійно [1, – С.15].

Пояснюється це насамперед тим, що саме за допомогою інформації реалізується зв'язок між суб'єктом і об'єктом, між управляючою та керованою частинами системи управління. Тобто ефективну реалізацію всіх принципів та функцій управління забезпечує якісна інформація [1, – С. 37].

Російські вчені та практики, наголошуючи на важливості інформаційного забезпечення управління правоохоронними органами, пропонують виділити інформаційно-аналітичну роботу як складову управлінської діяльності в рамках інших видів діяльності та організаційно її оформити [2, – С. 31].

У літературі зустрічаються досить цікаві ідеї стосовно створення інформаційних ресурсів країни та їхнього використання. Такі інформаційні ресурси повинні сприяти правоохоронним та контролюючим органам у швидкому отриманні якісної інформації. Заслужують на увагу і пропозиції стосовно забезпечення зворотного зв'язку платників податків з органами влади.

Як справедливо наголошує у своїй дисертації Роздайбіда А.В., до недавнього часу процес інформаційного обміну в системі державного управління між суб'єктами і об'єктами управління носив яскраво виражений односторонній характер. Абсолютна більшість законів у системі правового регулювання податкових правовідносин зобов'язує фізичних і юридичних осіб передавати органам податкового контролю будь-яку необхідну інформацію. Причому нерідко під страхом притягнення до адміністративної відповідальності [3, – С. 47].

Держава зі свого боку повинна зробити крок назустріч вітчизняним виробникам і організувати максимально відкритий доступ до наявної в неї нетаємної інформації. Повинна бути впроваджена комплексна програма по використанню наявних у держави інформаційних ресурсів (можливо, навіть на платній основі).

Необхідна і законодавча допомога держави у формуванні комерційних інформаційних структур. Адже рання діагностика кримінальних схем і шахрайських афер – це не тільки по-

повнення бюджету країни за рахунок виплачених податків, але й якоюсь мірою спроба оздоровлення вітчизняного бізнесу.

Візьмемо, наприклад, ситуацію, коли діюче в рамках законодавства підприємство укладає угоду на значну суму з фірмою, щодо якої немає достатньої інформації стосовно правомірності її фінансово-господарської діяльності. Своєчасне встановлення факту фіктивності такої структури є вигідним як для правослужняного підприємства, так і для держави, адже відомо, що фіктивні суб'єкти підприємницької діяльності (далі – СПД) не сплачують податків державі з отриманих доходів.

Основна перешкода, що стоїть на шляху масового впровадження інформаційно-аналітичних технологій у реальному секторі української економіки, – це нестача кадрів (особливо в регіонах), що добре орієнтуються на українському і міжнародному інформаційному ринках, володіють технологіями і методикою інформаційно-аналітичної роботи, а також здатних генерувати і далі розвивати методологію роботи.

Українська вища школа раніше ніколи не займалася підготовкою фахівців даного профілю. Однак на сьогодні очевидною є проблема підготовки фахівців, що можуть інформаційно забезпечити ухвалення оптимального рішення в умовах недостатньої визначеності.

Стратегія підготовки подібних фахівців повинна формуватися, виходячи зі сформованої реальної ситуації.

По-перше, необхідно організувати мережу курсів перепідготовки і підвищення кваліфікації фахівців суміжних областей.

По-друге, доцільно почати планомірну і фундаментальну підготовку висококваліфікованих молодих фахівців.

По-третє, розгорнути дослідницьку роботу й аспірантську підготовку в даному напрямі на базі академічних інститутів і вузів.

Як правило, система інформаційно-аналітичних підрозділів податкової міліції містить у собі могутні інформаційні системи зі складними логічними зв'язками між інформаційними об'єктами і значними обсягами інформації, має складні логічні моделі баз даних і апарат для вирішення прикладних аналітичних задач. Інформаційно-аналітичне забезпечення управління підрозділами податкової міліції відрізняється складною технічною інфраструктурою збору, передачі й обробки інформації, що сприяє повноті, актуальності й оперативності надходження інформації для аналізу і прийняття рішень. Таким чином, інформаційно-аналітичні підрозділи податкової міліції вирішують задачі оперативного збору інформації, інформаційної взаємодії з іншими інформаційними системами та підготовки варіантів управлінських рішень.

Це передбачає активну взаємодію між автоматично виконуваними комп'ютером і людиномашинними процедурами як у частині технологій інформаційної роботи, так і при експлуатації засобів. Необхідною умовою при цьому є також і ефективне використання різних моделей для прийняття рішень.

Для вирішення цих задач потрібен широкий спектр професіоналів – системні аналітики, фахівці з обчислювальної техніки, засобів зв'язку, передачі даних і програмування, інформаційні аналітики, фахівці із захисту інформації, оператори-технологи, оперативні працівники. Природно, що потреба в цих фахівцях з розвитком й ускладненням ринкової економіки в Україні буде тільки зростати.

Для якісної підготовки кваліфікованих фахівців даного профілю необхідне внесення змін у діючі навчальні плани. Як обов'язкові навчальні дисципліни повинні розглядатися системотехнічні знання в даній предметній області; знання обчислювальної техніки, засобів зв'язку і передачі даних; умінь створювати програмне середовище і працювати в ньому; володіння способами і видами інформаційно-аналітичної діяльності; знання методів, способів, засобів і системної організації захисту інформації, а також способів і джерел отримання інформації; навички і володіння методиками виконання оперативних завдань та теорією управління підрозділами податкової міліції.

Цілком очевидно, що при подальшому розвитку даних перелік повинен уточнюватися і розширюватися одночасно з розвитком технологій інформаційно-аналітичної роботи та підвищенням вимог до фахівців різного рівня кваліфікації.

На сьогодні більше ніж будь-коли зрозуміло, що в умовах постійного вдосконалення способів ухилення від сплати податків та скоєння інших економічних злочинів саме інформація може забезпечити ефективність правоохоронної діяльності. Ситуація, яка склалася в українській економіці вимагає, якісного інформаційно-аналітичного забезпечення управління правоохоронними органами.

Ефективне інформаційно-аналітичне забезпечення управлінської діяльності можливе лише на основі чіткого розмежування понять та категорій інформаційно-аналітичної діяльності.

Під час здійснення інформаційно-аналітичної діяльності необхідно чітко розмежовувати використовувані поняття: «дані (відомості)», «інформація» і «знання».

Терміни «дані» і «інформація» є різними за своєю сутністю та змістом і їх необхідно розмежовувати. Часто співробітники, володіючи великою кількістю даних, відчують недостатність інформації.

Розуміння цієї різниці допомагає зробити процес прийняття рішень більш ефективним. Розходження цих термінів полягає в наступному. Дані засновані на фактах. Це може бути статистика, уривки інформації про господарюючих суб'єктів та фактичних володарів СПД, схем ухилення від сплати податків, тобто передусім те, що становить оперативний інтерес. Насправді одних даних недостатньо для прийняття правильних рішень незалежно від того, наскільки вони точні чи великі.

Інформація, навпаки, являє собою деяку сукупність даних, що були відібрані, оброблені і проаналізовані, після чого їх можна використовувати для подальших дій.

Синтезовані рішення і рекомендації являють собою кінцевий інформаційний продукт – знання. Особі, яка приймає рішення, потрібні саме інформація і знання, а не просто дані.

Підготовка достовірної інформації та узагальнених знань про певні об'єкти та явища для прийняття правильних управлінських рішень і є основною задачею інформаційно-аналітичних підрозділів податкової міліції

Інформація, на основі якої здійснюється прийняття управлінських рішень в підрозділах податкової міліції, повинна мати високі якісні, кількісні і ціннісні характеристики. Рішення, прийняте керівником на підставі інформації неповної, необ'єктивної, хибної, недостатньої, значно знижує ефективність роботи підрозділу податкової міліції, орієнтує увагу співробітників на цілі другорядні, менш важливі і, як наслідок, призводить до донарахувань незначних сум податків, породжує в організаторів схем ухилення від сплати податків почуття безкарності, всюдозволеності.

Основними оціночними показниками такої інформації є наступні.

Якісні характеристики:

Достовірність (коректність) інформації – міра наближеності інформації до першоджерела чи точність передачі інформації.

Достовірність є одним з найважливіших критеріїв оцінки інформаційно-аналітичної продукції податкової міліції. Правоохоронна діяльність – це діяльність в умовах високого ступеня невизначеності. Відомо, що лише частина отриманої інформації про ознаки скоєння податкових злочинів знаходить своє підтвердження [4, – С. 104].

Об'єктивність інформації – міра відображення інформацією реальності. В оперативному плані передбачає інформацію, очищену від перекручувань (системних дефектів одержання і передачі, суб'єктивних перекручувань психологічного плану та інших). Об'єктивність інформації у сфері оподаткування є дуже складною характеристикою. Часто у податковій звітності, яка надається суб'єктом підприємницької діяльності, результати фінансово-господарської діяльності не відповідають дійсності. Виявлені в результаті проведення документальної перевірки одне або декілька порушень податкового законодавства може не повністю розкривати схему ухилення від сплати податків та фінансово-господарської діяльності СПД.

Однозначність – разом з об'єктивністю, інформація повинна бути однозначною.

Наприклад, зростання обсягів експортних операцій у грудні 2003 року на 120 млн. грн., порівняно з відповідним періодом 2002 року може свідчити про покращання фінансово-економічного становища промислових підприємств регіону, збільшення виробництва товарної продукції. Якщо провести більш детальний аналіз асортименту товарів, які відправляються на експорт, та їх вартості, можна зробити протилежний висновок, що порівняно з минулим роком збільшився обсяг “псевдоекспортних” операцій, збільшилася кількість фактів “експорту чужої продукції” та експорту продукції за завищеною вартістю.

Аналогічні протилежні висновки можна зробити, виходячи з аналізу оборотів підприємств. Збільшення кількості СПД з оборотом більше 50 млн. грн. може свідчити як про збільшення товарообігу регіону, так і про збільшення кількості “фіктивних” та “транзитних” або “буферних” підприємств, що використовуються виключно для ухилення від сплати податків.

Оцінювати об'єктивність інформації можна тільки у категоріях вірогідності: "дуже ймовірно..., ймовірно..., малоймовірно..." і т. д.

На практиці для оцінки якості отриманих відомостей застосовуються більш прості і зручні характеристики. У першу чергу вони стосуються джерел і каналів одержання інформації.

Достовірність джерела (чистота) – ступінь наближеності джерела до місця зародження інформації. В деяких випадках, коли взаємовідносини відбуваються з джерелом інформації чи інформованою особою, достовірність джерела інколи хибно підмінюється суб'єктивно сформованим рівнем довіри між суб'єктами інформаційних взаємовідносин.

Абсолютно достовірної інформації від "інформованих" джерел не буває.

По-перше, джерело може володіти тільки тією інформацією, доступ до якої має. Думка джерела повинна бути відділена від наявних у нього фактів. Іноді буває, що авторитет джерела підмінює собою його реальні можливості.

По-друге, не володіючи спеціальними знаннями, джерело може стати жертвою дезінформації чи обману третьою стороною.

Порядок інформації залежно від кількості передавальних ланок між першоджерелом і одержувачем інформація може бути: першого (пікового – найвищого) порядку, другого, третього і більш низьких. В міру падіння висоти знижується вірогідність. У правоохоронній діяльності податкової міліції, наприклад, первинні документи фінансово-господарської діяльності підприємства з усіма підписами і печатками, отримані особисто співробітником податкової міліції в оригіналі, можуть бути інформацією першого порядку. Повідомлення в засобах масової інформації про ці документи – інформація другого, а те і третього чи четвертого порядку залежно від того, скільки людей брало участь в її передачі та підготовці. Це дуже схоже на те, що в повсякденному житті називають "зіпсованим телефоном".

До кількісних характеристик відносяться:

Повнота інформації – відображає вичерпний характер відповідності отриманих відомостей цілям аналізу. Особливо цей параметр відчувається при недостатній кількості даних або інформації для того, щоб зробити достовірні висновки та прийняти правильне рішення. Часто таку ситуацію називають “інформаційною дірою”.

Неповна інформація не дає достатньої картини про певний об'єкт та відповідно не може бути основою для прийняття рішення. Наприклад, керівник або оперативний співробітник має установчі дані про обороти СПД, види його діяльності і не володіє інформацією про те, що підприємством подано заяву на зняття з обліку. В такому випадку він може втратити багато зайвого часу на здійснення заходів щодо перевірки цього підприємства, які не дадуть бажаних результатів. Усі угоди вже фактично будуть здійснюватися через інше підприємство, і на рахунках цього СПД, як правило, вже не буде грошових коштів, необхідних для відшкодування завданих державі збитків.

Наближеною до попередньої характеристики є достатність інформації, яка відображає обсяг інформації, необхідний для прийняття найбільш оптимального рішення. На перший погляд, може здаватися, що ці показники ідентичні, але вони мають і певні відмінності. Наприклад, податкова міліція володіє повною інформацією щодо установчих даних платника податків і його податкової звітності, яка свідчить про невідповідність сум сплачених податків оборотам підп-

приємства. Але тільки цієї інформації недостатньо для якісного планування оперативних заходів по виявленню і документуванню податкового правопорушення. Достатність інформації повинна бути одним із визначальних факторів для керівника, який здійснює її розгляд та на її основі надає дозвіл на здійснення певних заходів. Планування заходів повинно передбачати отримання повної та достатньої інформації про СПД, його фактичних керівників і офілійованих осіб, застосовувані схеми ухилення від сплати податків та ін.

Релевантність інформації (релевантний, від англ. *relevant* – доречний, ступінь відношення до справи) – кількісна характеристика, що відображає ступінь наближення інформації до суті питання чи ступінь відповідності інформації поставленому завданню. В оперативному плані представляє частку потрібної нам інформації в загальному обсязі отриманої.

В якості *ціннісних характеристик* інформації необхідно розглядати наступні.

Вартість інформації – накладні витрати, понесені у зв'язку з її отриманням. Одна і та сама інформація може мати різну вартість залежно від того, яким шляхом вона була отримана та з яких джерел.

Актуальність інформації – важливість інформації для забезпечення виконання покладених завдань. Наприклад, інформація про те, що керівники підприємства, на якому в ході проведення перевірки встановлено велику кількість умисних порушень податкового законодавства, планують здійснити реалізацію основних засобів підприємства, зняти кошти з його розрахункових рахунків та виїхати за межі України, є дуже актуальною на цей момент. Така інформація може допомогти своєчасно вжити заходи щодо забезпечення відшкодування завданих державі збитків та притягти до відповідальності винних осіб. Якщо така інформація стала відома співробітникам податкової міліції вже після того, як посадові особи СПД опиняться за межами країни, то актуальність цієї інформації буде значно нижчою.

Інформаційно-аналітична робота повинна здійснюватися безупинно, тому що інформація, якою б вона не була достовірною на сучасний момент, згодом втрачає свою цінність, і тому її необхідно періодично перепереверити й актуалізувати.

Оперативна інформація втрачає цінність приблизно по 10 % на день, про що може свідчити і наведений вище приклад. Інформація тактичного характеру (відомості про великих платників податків, промислово-фінансові групи, осіб, що надають послуги по незаконній мінімізації податкових зобов'язань і т.д.) втрачає цінність приблизно по 10 % на місяць. Стратегічна інформація про незмінні об'єкти (промислова інфраструктура, природні ресурси) втрачає цінність приблизно по 15 % на рік. Цінність інформації може зменшуватися згодом у зв'язку зі зміною обстановки чи у зв'язку з іншими можливими змінами, внаслідок яких інформація не може бути впевнено використана [5, - С. 63].

Тому у вихідних інформаційних і аналітичних документах в обов'язковому порядку необхідно враховувати і вказувати часовий інтервал, протягом якого дійсні ті чи інші оцінки.

Теоретичні знання про характеристики інформації є основою для розгляду методик ведення інформаційно-аналітичної діяльності.

Інформація, яка відповідає наведеним вище та іншим індивідуальним характеристикам, здатна забезпечити замкнутий цикл підготовки матеріалів аналітичними підрозділами податкової міліції, починаючи від її класифікації, автоматизованої обробки і закінчуючи її аналізом, синтезом, розробкою прогнозів і виробленням практичних рекомендацій.

В даній статті був розглянутий лише один з аспектів проблеми інформаційно-аналітичного забезпечення управління підрозділами податкової міліції. На сьогодні ще не вироблено єдиного комплексного підходу до здійснення інформаційно-аналітичної роботи правоохоронних органів. Немає єдиного розуміння функцій, задач та принципів інформаційно-аналітичної роботи, не вироблена методологія інформаційно-аналітичних досліджень проблем, пов'язаних з оподаткуванням.

Необхідність якнайшвидшого розв'язання цих задач обумовлює потребу в науковій розробці, систематизації та впровадженні у практику заходів з удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення управління підрозділами податкової міліції України.

Використана література

1. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії і практики. Монографія / За ред. Р.А. Калюжного, В.О. Шамрая. – К.: 2002.– 296 с.
2. Доронин А.И. Бизнес-разведка. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство “Ось-89”, 2003. – 384 с.
3. Роздайбіда А.В. Податкове правопорушення як підстава адміністративної відповідальності: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Академія державної податкової служби України. – Ірпінь, 2002.– 190 с.
4. Чичелов Ю.В., Сомик К.В. Информационно-аналитическая работа в федеральных органах налоговой полиции: Учебное пособие – М.: Издательство МГУ, «ЧеРо», 2000. – 382 с.
5. Плэтт В. Информационная работа стратегической разведки. – М., 1958.



УДК 347.211(477)

Ю. КЛІМАШЕВСЬКА, лауреат Премії імені Ярослава Мудрого

СТРУКТУРА ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Процесуальні кодекси України, визначаючи правила проваджень у судових справах, описують тим самим інформаційні процеси, пов'язані з розглядом судових справ, дають класифікацію інформації, правила її обробки, документування, передачі та зберігання; визначають суб'єкти інформаційного процесу та характер їх участі в ньому.

Ч. 2 ст. 3 КПК України визначає основні етапи провадження в кримінальних справах: порушення кримінальної справи, дізнання, досудове слідство, судовий розгляд. Отже, слід розглядати й відповідні етапи інформаційного процесу.

1. Порушення кримінальної справи.

Процедура подання заяви чи повідомлення про злочин.

Згідно зі ст. 94 КПК особами–заявниками про злочин можуть бути: підприємства, установи, організації, посадові особи, представники влади, представники громадськості, окремі громадяни.

Процедура надходження заяви чи повідомлення про злочин супроводжується документами: заявою чи повідомленням, підписаним заявником; протоколом за підписами заявника і особи, що прийняла заяву; розпискою заявника про те, що його попереджено про відповідальність за неправдивий донос.

Статтями 95, 96 КПК дається перелік даних, які обов'язково повинні бути зазначені в документах, пов'язаних з процедурою подання заяви чи повідомлення про злочин. Зауважимо, що закон явно не вимагає зазначення дати прийняття заяви чи повідомлення в усіх перелічених документах. Але, з огляду на положення ч. 2 ст. 97 КПК, така інформація в цих документах повинна міститися.

Не визначає закон на даному етапі також перелік даних, що становлять “відомості про особу заявника”. Можна передбачати, що це повинні бути дані, які визначаються вимогами до процесуальних документів, що приймаються в подальшому.

По заяві або повідомленню про злочин прокурор, слідчий, орган дізнання або суддя зобов'язані не пізніше триденного строку прийняти одно з таких рішень: 1) порушити кримінальну справу; виноситися постанова про порушення кримінальної справи; 2) відмовити в порушенні кримінальної справи; приймається постанова про відмову у порушенні кримінальної справи, про що повідомляють заінтересованих осіб і підприємства, установи, організації; 3) направити заяву або повідомлення за належністю.

Процедура оскарження рішення про відмову в порушенні кримінальної справи.

Ст. 99¹ КПК визначає характер інформаційного процесу при оскарженні постанови про відмову у порушенні кримінальної справи: скарга подається особою, інтересів якої вона стосується, або її представником; термін подачі скарги – сім днів з дня одержання копії постанови (чи