

- 
3. Central Computer and Telecommunications Agency, *Managing Successful Projects with Prince2*. London: UK Stationery Office, 1998.
  4. The Standish Group International, «CHAOS 2005», «Extreme Chaos», «Chaos Report», 1994–2004.
  5. PM Network, 2004. [www.pmi.org](http://www.pmi.org).
  6. The Standish Group International. [www.standishgroup.com](http://www.standishgroup.com).
  7. Воронаев В. И., Товб А. С., Ципес Г. Л. Управление проектами в России: состояние, тенденции развития и интеграция в мировое сообщество // 2-я международная конференция «Управление проектами 2007», 10–11 декабря 2007 г., Москва. М., 2007.
  8. Петренко С. А. Обучение CISO на практике // Защита информации. Инсайд: Информационно-методический журнал. 2007. № 3. С. 24–37.
  9. Мазур И. И., Шапиро В. Д., Ольдерогге Н. Г. Управление проектами: Учебное пособие / Под общ. ред. И. И. Мазура. 2-е изд. М.: Омега-Л, 2004.
  10. Джеффри К. Пинто, Деннис П. Слевин. Управление проектами. СПб.: Питер, 2004.
  11. Познер Р. А. Экономический анализ права. М.: Институт Экономическая школа, 2004.
  12. Кузнецова Татьяна. Целеполагание по правилам // Новый менеджмент. 2007. № 1. <http://www.new-management.info/issues/2007/1/8/>.
  13. Методология создания программных решений Microsoft Solutions Framework. <http://www.microsoft.com/Rus/Msdn/msf/Default.aspx>.

*В. И. Репьев,*

Московский инженерно-физический институт (государственный университет),

*С. В. Цветкова,*

Управление Федеральной налоговой службы по г. Москве

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА В НАЛОГОВЫХ ОРГАНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПЕРСПЕКТИВЫ И ПРОБЛЕМНЫЕ ОБЛАСТИ

С развитием информационных технологий аккумуляция, последующее хранение информации, а также обмен ею в органах государственной власти все чаще стали осуществляться в электронной форме, не являясь исключением и налоговые органы Российской Федерации, в которых переход на электронный документооборот начался примерно с 2001 года.

21 декабря 2001 года Постановлением Правительства Российской Федерации была утверждена целевая программа развития налоговых органов РФ на 2002–2004 годы [1]. Данная программа предусматривала переход на электронный документооборот по ряду важнейших направлений деятельности налоговых органов. Всего можно выделить 5 таких направлений: 1) учет объектов налогообложения (государственная регистрация и постановка на учет); 2) проведение камеральных проверок бухгалтерской и налоговой отчетности; 3) проведение выездных проверок; 4) прием и ввод в базу данных бухгалтерской и налоговой отчетности; 5) учет платежей, ведение лицевых счетов налогоплательщиков. В 2003 году в 47 регионах реализован полный электронный документооборот между органами федерального казначейства, Минфина России и Управлениями ФНС России по субъектам.

Все эти направления взаимосвязаны и сводятся, по существу, к одной основной задаче — созданию интегрированной информационной системы в налоговых органах, организации ее постоянного обновления,



поддержанию ее достоверности, а также обеспечению защиты конфиденциальной информации, содержащейся в этой базе данных.

В настоящее время основной информационной системой, формирующей ресурсы налогово значимой информации, следует признать Единый государственный реестр налогоплательщиков (ЕГРН). В «Правилах ведения ЕГРН», утвержденных постановлением Правительства РФ от 10.03.1999 № 266 [2], определяется, что реестр представляет собой систему государственных баз данных учета налогоплательщиков, ведущихся ФНС России и его территориальными налоговыми органами исходя из единых методологических и программно-технологических принципов и на основе документированной информации, поступающей в эти органы. Реестр содержит перечни налогоплательщиков и налоговых агентов, документированная информация о которых поступает в налоговые органы от органов, перечисленных в ст. 85 НК РФ, а также информацию об объектах учета, поступающую в налоговые органы в соответствии с законодательством РФ. Состав его показателей поделен на три раздела: «Российские организации», «Иностранные организации», «Физические лица».

Ведение реестра включает в себя внесение в него представленных в соответствии с Правилами ведения ЕГРН сведений, их обновление при изменении данных об организациях и физических лицах и исключение из реестра сведений о лицах, снятых с учета. Сведения, исключенные из реестра, хранятся в архиве.

Основными принципами ведения ЕГРН, в том числе и при переходе на электронную форму его отображения, будут являться:

1) обеспечение достоверности сведений, включаемых в ЕГРН. Пункт 6 Правил ведения ЕГРН определяет: «Сведения представляются в налоговые органы в электронном виде (на машиночитаемых носителях или по телекоммуникационным каналам связи) при условии обеспечения защиты от несанкционированного доступа и искажений. В этом случае подлинность сведений подтверждается электронной цифровой подписью либо иным способом в соответствии с законодательством РФ»;

2) доступ к сведениям, составляющим налоговую тайну, осуществляется только в случаях служебной необходимости. Пункт 7 Правил ведения ЕГРН закрепляет: «Документы на бумажных и электронных носителях, содержащие сведения, составляющие в соответствии со ст. 102 НК РФ налоговую тайну, должны храниться и обрабатываться в местах, недоступных для посторонних лиц и сотрудников налоговых органов, не имеющих полномочий для работы с такими сведениями».

При этом только применение современных информационных технологий позволит полностью использовать информационные ресурсы ЕГРН.

С этой целью ИТ-подразделениями (отделами информационных технологий, системного и технического обеспечения, информационной безопасности) ФНС разработаны технологии предоставления услуг удаленного доступа к федеральной базе ЕГРН с рабочих мест налоговых инспекторов.

Для организации удаленного взаимодействия налоговых органов применена технология терминального сервера. Прикладное программное обеспечение взаимодействует с базой данных ЕГРН внутри ЦА ФНС. Иными словами, отсутствует необходимость инсталляции прикладного программного обеспечения на каждом рабочем месте.

Естественно, информационный ресурс такого уровня должен быть надежно защищен от несанкционированного доступа и любых неавторизованных вторжений. Добиться этого исключительно административно-управленческими методами невозможно, так что значительная часть проектных работ по организации удаленного доступа налоговых инспекторов к ЕГРН была связана с обеспечением безопасности. Здесь используются, в том числе, и средства стойкой криптографии.

ЕГРН, в свою очередь, включается в качестве основной базы данных в автоматизированную информационную систему (АИС) «Налог» наряду с другими базами, содержащими информацию о банковских счетах, отчетных документах, контрольных проверках, налоговых правонарушениях и др. В настоящее время АИС «Налог» составляет основу информатизации налоговых органов Российской Федерации.

Еще пару лет назад АИС «Налог» представляла собой совокупность полной федеральной базы и отдельных баз данных, ведущихся в регионах. При такой организации надлежащее хранение и правомерный доступ к налогово значимой информации невозможно было полностью отследить и обеспечить в соответствии с принципом служебной необходимости. Передаваемая по запросам региональных налоговых органов информация из федеральной базы данных заносилась в региональные базы с целью экономии времени при необходимости последующего использования. Данная проблема была решена совсем недавно с созданием возможности удаленного доступа по техническим каналам связи к федеральным информационным ресурсам.

Следует отметить, что работа данной системы еще полностью не отлажена, однако уже сейчас масштабы проделанной работы поражают.

Налогово значимая информация в АИС «Налог» структурирована по разделам — видам налогов, тематике. По каждому объекту налогообложения можно проследить все изменения, которые с ним произошли, узнать дату внесения изменений, установить лицо, которое их производило. Также проведена колоссальная работа по прописыванию возможностей и полномочий (ролей) доступа к содержащейся в АИС «Налог» информации всех сотрудников налоговых органов.

Итак, как следует из всего вышеизложенного, переход на электронный документооборот в налоговых органах сопровождается построением комплексной системы защиты сведений, составляющих налоговую тайну, при хранении данной информации в реестрах, базах и банках данных, автоматизированных информационных системах, а также при обеспечении возможности последующего доступа к данной информации. В частности, на программно-техническом уровне доступны следующие механизмы безопасности: идентификация и проверка подлинности пользователей; управление доступом; криптографическая защита информации; применение защищенных каналов связи для передачи информации. Данный комплекс мер дополняется также административно-организационными мерами: управление персоналом; физическая защита; поддержание работоспособности; реагирование на нарушения режима безопасности; планирование восстановительных работ.

Проанализировав тенденции развития электронного документооборота в налоговых органах и порядок хранения налогово значимой информации ограниченного распространения, обратимся теперь к рассмотрению вопросов формирования электронных информационных ресурсов в налоговых органах.

Забегая немного вперед, отметим, что разработки только лишь технической документации, устанавливающей порядок эксплуатации программно-аппаратных средств, используемых для передачи сведений, составляющих налоговую тайну, недостаточно.

С учетом необходимости сопряжения отдельных ЭВМ, систем ЭВМ и их сетей для организации передачи информации, проблемы, которые часто возникают из-за отсутствия стандартизации в этой области, а также необходимости обеспечения конфиденциальности передаваемой информации на всех этапах такой передачи, вплоть до включения сведений в ресурсы АИС «Налог», закрепление правил информационного обмена в правовой документации является насущной потребностью сегодняшнего дня. По-видимому, варианты разрешения обозначенных вопросов, а также порядок урегулирования возможных спорных ситуаций должны быть комплексно определены в рамках Правовых регламентов передачи сведений, составляющих налоговую тайну. Важным представляется также заключение отдельных договоров и соглашений по данным вопросам как со специализированными операторами связи, так и провайдером интернет-услуг, в которых бы разграничивались зоны ответственности всех участников электронного документооборота.

И это только часть проблем, анализ которых будет дан в рамках данной статьи и которые в настоящее время нуждаются в правовой регламентации.

Необходимо отметить, что ряд шагов в этой области уже сделан. Итак, рассмотрим порядок оборота сведений, составляющих налоговую тайну, закрепленный в налоговом и информационном законодательстве, попытаемся охарактеризовать положительные и отрицательные его черты.

Как ранее отмечалось, основным источником налогово значимой информации ограниченного распространения, поступающей в налоговые органы и иные органы и организации, имеющие законные полномочия на ее получение, являются сами налогоплательщики. Однако еще до недавнего времени реализации возможностей электронного документооборота в этой области, то есть возможности представлять налоговые декларации и бухгалтерскую отчетность в электронном виде, препятствовало отсутствие необходимой для этого правовой базы.

Принятие же в 2001 г. федеральной целевой программы развития налоговых органов способствовало внесению ряда поправок в нормативно-правовые акты, регулирующие процесс представления и передачи сведений, составляющих налоговую тайну. Это обеспечило основу для дальнейшего развития защищенного электронного документооборота.

Статья 80 НК РФ [3] с учетом внесенных в нее изменений, в том числе, Федеральным законом от 27.07.2006 № 137-ФЗ закрепляет положение дел, при котором «налоговая декларация представляется в налоговый орган по месту учета налогоплательщика (плательщика сбора, налогового агента) по установленной форме на бумажном носителе или в электронном виде вместе с документами, которые в соответствии с НК РФ должны прилагаться к налоговой декларации (расчету). Налогоплательщики вправе представить документы, которые в соответствии с НК РФ должны прилагаться к налоговой декларации (расчету), в электронном виде.

При этом налогоплательщики, среднесписочная численность работников которых за предшествующий календарный год превышает 100 человек, а также вновь созданные организации, численность работников которых превышает указанный предел, представляют налоговые декларации (расчеты) в налоговый орган по установленным формам в электронном виде.

Налоговая декларация может быть представлена налогоплательщиком в налоговый орган лично или через его представителя, направлена в виде почтового отправления с описью вложения или передана по телекоммуникационным каналам связи. При получении налоговой декларации по телекоммуникационным каналам связи налоговый орган обязан передать налогоплательщику квитанцию о приеме в электронном виде. При этом днем представления декларации считается день ее отправки».

Порядок представления налоговой декларации и документов в электронном виде определяется теперь Министерством финансов РФ. Разработка форм деклараций по различным видам налогов ведется на основе взаимодействия Минфина с ГВИЦ ФНС и ВНИДАД. Основным моментом при представлении налоговых деклараций по телекоммуникационным каналам связи является в настоящее время правовая регламентация деятельности специализированных операторов связи. Важность участия данного субъекта в отношениях по представлению налогово значимой информации продиктована необходимостью разрешения конфликтных ситуаций, в которых он будет выступать в роли арбитра, а также необходимостью обеспечения правового равенства участников информационного обмена: налогового органа, выступающего в роли получателя данных сведений, и налогоплательщика, предоставляющего информацию о себе.

Несколько позже Федеральным законом от 28.03.2002 г. № 32-ФЗ подобные изменения были внесены и в Федеральный закон «О бухгалтерском учете» [4].

Также в качестве правовой основы для внедрения электронного документооборота во все сферы государственного управления, а не только в налоговых органах стало принятие 10 января 2002 г. Федерального закона «Об электронной цифровой подписи». Ведь без применения криптографических алгоритмов, используемых для защиты информации, передача сведений, составляющих налоговую тайну, была бы весьма проблематичной, а если учесть затраты, необходимые для создания выделенных защищенных каналов связи, и круг субъектов информационного обмена, она вообще становится практически нереализуемой.

В ходе внедрения электронного документооборота МНС (в настоящее время — ФНС России) была проведена большая подготовительная работа. В частности, на начальных этапах внедрения данной технологии налоговые декларации и бухгалтерская отчетность принимались на магнитных носителях. В

рамках такой системы удалось сократить временные затраты на перевод данных в электронную форму отображения, но это не решало проблему по существу, поскольку магнитный носитель лишь дублировал данные на бумаге, а юридическая значимость представляемых данных подтверждалась сопроводительными реестрами на бумаге, в которых указывалось, какие виды отчетности и за какой период представлены на магнитном носителе. Таким образом, приходилось, а в ряде случаев приходится и сейчас, вести регистрацию и учет документов на бумажных носителях, параллельно с электронными архивами (поскольку электронный документооборот полностью сейчас еще не внедрен). Много времени также затрачивается на сопоставление сведений на бумажных и электронных носителях, ведь в случае их расхождения приоритет имеет документация на бумажном носителе.

Данную проблему призван решить полный переход на электронный документооборот в налоговых органах. Законодательная основа для его внедрения уже положена принятием «Методических рекомендаций об организации и функционировании системы представления налоговых деклараций и бухгалтерской отчетности в электронном виде по телекоммуникационным каналам связи», утвержденных Приказом МНС России от 10.12.2002 № БГ-3-2/705 [5], которые устанавливают общие принципы организации информационного обмена.

Отличительной особенностью реализации подобной передачи сведений является использование открытых каналов связи, что приводит к необходимости использования средств шифрования с гарантированной стойкостью наряду со средствами электронной цифровой подписи (ЭЦП), придающим электронным документам юридическую силу. В качестве еще одной особенности данной системы следует также указать трехсубъектную модель информационного взаимодействия. Поскольку участвующие в системе хозяйствующие субъекты и налоговые органы вступают между собой в определенные законодательством правовые отношения, и при этом эти отношения являются «бесконтактными», есть необходимость заверения факта этих отношений третьей независимой стороной. Это необходимо, в частности, для разрешения потенциальных конфликтных ситуаций, связанных с датой представления отчетности.

Важным моментом следует признать типовое разграничение зон ответственности при передаче налоговой значимой информации по сетям общего пользования между налоговыми органами и специализированными операторами связи, установленное приложением к указанным выше Методическим рекомендациям.

Зоны ответственности определяются с учетом двух моментов: способов подключения к телекоммуникационным средствам, а также порядка доступа налоговых органов и оператора к сегментам сети.

Подобное определение в рамках нормативного акта зон ответственности при передаче сведений, составляющих налоговую тайну, значительно упрощает процедуру установления субъекта, который должен будет возместить налогоплательщику ущерб в случаях разглашения налоговой значимой информации.

После завершения процесса приема налоговой документации от налогоплательщика данная информация подлежит передаче на федеральный уровень АИС «Налог». Передача данных от районных налоговых инспекций в ближайшее УФНС осуществляется с помощью защищенной электронной почты DiPost, УФНС же и межрегиональные налоговые инспекции передают информацию с использованием системы электронного документооборота (СЭД). Преимуществом СЭД является то, что его программное обеспечение позволяет не только передавать информацию в защищенном виде, но и осуществлять регистрацию документации и автоматическое формирование архива документов. Принцип функционирования СЭД состоит в следующем: на поступивший в электронном виде документ заводится регистрационная карточка, которая воспроизводит основные обязательные реквизиты документации (это может быть и документация служебного характера, информация, поступающая от кредитных учреждений, а не только налоговые декларации и бухгалтерская отчетность). К данной регистрационной карточке прикрепляется также оригинал переданного документа (в формате Word или Excel).

Таким образом, использование СЭД во всех территориальных подразделениях ФНС в настоящее время можно определить как одно из важнейших направлений развития электронного документооборота в налоговых органах.



Для закрепления достигнутых положительных результатов ФНС России выступило с предложением о принятии соответствующей федеральной целевой программы на период 2008—2010 годов, в рамках которой предполагается ввести систему НДС счетов; решить проблему возмещения НДС по экспортным операциям, капитальным вложениям, авансовым платежам; ввести систему электронных счетов-фактур, а также осуществлять информационный обмен на основе применения веб-технологий.

Особого внимания также заслуживают малые предприятия и предприниматели без образования юридического лица. Для них необходимо разрабатывать специальные схемы с привлечением специализированных фирм, оказывающих комплексные услуги по ведению бухгалтерского учета, подготовке и представлению отчетности в налоговые органы.

Важными задачами автоматизации работы налоговых органов, как уже отмечалось, являются не только обеспечение возможности оперативного ввода информации в электронные информационные системы, обеспечение достоверности содержащейся в них информации, а также их целостности при хранении, но и создание автоматизированного интерфейса обмена информацией с другими государственными органами (федеральным казначейством, Пенсионным фондом РФ и др.) и организациями, накапливающими на законном основании налоговую значимую информацию.

В настоящее время обязанность предоставления сведений, связанных с учетом налогоплательщиков, возложена на ряд органов и организаций в соответствии со ст.ст. 85 и 86 НК РФ. Однако порядок электронного обмена налоговой значимой информацией достаточно подробно определен только между налоговыми органами и кредитными организациями (приказ МНС от 4 марта 2004г. № БГ-3-224-180).

Подводя итог, необходимо отметить, что развитие электронного документооборота в налоговых органах идет быстрыми темпами.

На сегодняшний день система АИС «Налог» практически готова к реализации всех своих функциональных возможностей.

В структуре УФНС субъектов РФ в начале 2006 года произошли изменения, в частности, были созданы отделы информационной безопасности, специфической функцией которых стала дальнейшая разработка концепций внедрения механизмов защищенного электронного документооборота.

Кроме того, все районные инспекции перешли на работу в СЭД и СЭД-регион на основе утвержденного в конце 2005 года «Регламента обмена документами между УФНС России и подчиненными им инспекциями ФНС».

Также на 2008 год запланировано введение в эксплуатацию еще одной АИС «ПК Регион», аналогов которой по объему включаемой в нее информации в налоговых органах РФ раньше не существовало.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральная целевая программа «Развитие налоговых органов (2002—2004 г.)». Утверждена Постановлением Правительства РФ от 21.12.2001 № 888.
2. Постановление Правительства РФ от 10.03.1999 № 266 «О порядке ведения единого государственного реестра налогоплательщиков» // Собрание законодательства. 1999. № 11. Ст. 1307.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ). Часть 1 от 31.07.1998 № 146-ФЗ.
4. Федеральный закон «О бухгалтерском учете» от 21.11.1996 № 129-ФЗ.
5. Приказ МНС России от 10.12.2002 № БГ-3-32/705 «Об организации и функционировании системы представления налоговых деклараций и бухгалтерской отчетности в электронном виде по телекоммуникационным каналам связи».