

ЦЕНТРАЛИЗОВАННАЯ ОБРАБОТКА ДАННЫХ КАК ПЕРСПЕКТИВА ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ

Н.Ф. Поляков

Управление МНС России по Нижегородской области

Статья посвящена вопросам развития системы централизованной обработки данных в налоговых органах Российской Федерации. Автор рассматривает различные изменения в связи с переходом к новым условиям работы, которые неизбежно будут происходить со структурой налоговых органов и работающими в них сотрудниками. Выделены основные модели и принципы централизованной обработки данных.

В рамках Федеральной целевой программы «Развитие налоговых органов (2002–2004 гг.)», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2001 года № 888, предусматривается создание инспекций МНС России по централизованной обработке данных (ЦОД) в городах Москва, Санкт-Петербург и Нижний Новгород.

Инспекции МНС России по централизованной обработке представляют собой специализированные налоговые органы и являются ключевым компонентом единой информационной, программно-технической и телекоммуникационной системы налоговых органов.

Развитие централизованной обработки данных в налоговых органах Российской Федерации должно стать платформой для успешной реализации основных мероприятий федеральной целевой программы, для внедрения прогрессивных технологий в работу налоговых органов.

Эффектом от развития централизованной обработки данных следует считать:

- сокращение рутинного труда сотрудников налоговых органов;
- повышение эффективности системы налогового контроля за счет увеличения оперативности и повышения качества проведения процедур налогового контроля на основе использования централизованных информационных ресурсов;
- повышение качества обслуживания налогоплательщиков;
- создание дополнительных предпосылок для оптимизации структуры налоговых органов за счет их специализации и функциональной организации.

В условиях централизованной обработки данных функции налоговых органов необходимо перераспределить таким образом, чтобы освободить высококвалифицированных сотрудников от выполнения ими рутинных операций массового характера, тем самым обеспечить возможность сосредоточения их усилий на выполнении процедур налогового контроля и, следовательно, стабильное поступление налогов и сборов, сокращение размеров потерь, связанных с уклонением налогоплательщиков от выполнения ими налоговых обязанностей.

Определение состава функций инспекций по централизованной обработке данных как одного из видов специализированных налоговых органов должно проводиться в контексте общего функционального наполнения всей системы налого-

вых органов Российской Федерации, с учётом развития структуры государственных органов и совершенствования законодательства.

Изменение структуры налоговых органов Российской Федерации в связи с включением новых структурных единиц (инспекций по централизованной обработке данных) не влечет изменения функций всей системы налоговых органов, а лишь позволяет более рационально перераспределить их между уже существующими и новыми налоговыми органами, что, безусловно, потребует внесения соответствующих изменений в организацию деятельности налоговых органов.

Комплексность решений может быть обеспечена за счет развертывания технологии проектирования ЦОД по всем связанным направлениям — методология и алгоритмы обработки информации, организация труда, информационные связи с другими системами (в том числе — информационные связи инспекций МНС России по централизованной обработке данных разных уровней), структура данных, техническое и программное обеспечение, подготовка к внедрению.

Системный подход позволит итерационным методом обосновать оптимальность решений:

- по автоматизации ввода (разобрать все нюансы сканирования, определить состав операций);
- по ведению нормативно-справочной информации (НСИ) (какие справочники, как они обновляются);
- по предоставлению доступа к ресурсам (как к ним осуществляется доступ из инспекций МНС, управлений МНС и подразделений центрального аппарата МНС России);
- по спектру и составу выходной информации (какие справки будут готовиться для налогоплательщика);
- по информационному взаимодействию с внешними организациями (какие протоколы, как определять достоверность, какие необходимы действия при сбоях приема/передачи, чем характеризуется завершенность загрузки всех данных, какие условия должны быть выполнены до начала процесса обработки) и т. д.

Основной целью развития централизованной обработки данных в налоговых органах Российской Федерации является повышение общей эффективности деятельности за счет перераспределения функций налоговых органов, их специализации и функциональной организации, а также за счет использования в межрайонных и межрегиональных инспекциях МНС России по централизованной обработке данных для выполнения рутинных операций массового характера высокопроизводительного, современного оборудования.

В результате перераспределения функций местные налоговые инспекции должны получить возможность сосредоточиться на тех направлениях налогового контроля и налогового администрирования, которые требуют либо непосредственного контакта инспекторов с налогоплательщиками, либо аналитической и творческой работы высококвалифицированных кадров. Следовательно, освобождение работников налоговых органов от рутинной работы по обработке документов будет способствовать созданию наилучших условий для их содержательной работы.

С другой стороны, изменение организации деятельности налоговых органов повлечет за собой распределение выполнения отдельных налоговых процедур между различными сотрудниками различных налоговых органов, что позволит

сократить количество случаев нарушения профессиональной этики и повысить уровень беспристрастности отношения к налогоплательщику.

При создании инспекций МНС России по централизованной обработке данных должны быть решены следующие задачи:

- концентрация всех процедур сбора, обработки, хранения и формирования информации, необходимой для реализации функций налоговых органов по контролю исполнения налогового законодательства Российской Федерации, в специализированном налоговом органе;
- централизация информационной базы налоговых органов регионов;
- обеспечение возможности прямого доступа сотрудников налоговых органов ко всему массиву необходимых в работе документов;
- сокращение финансовых, материальных и трудовых затрат на обработку документов;
- обеспечение возможности выполнения различных налоговых процедур в автоматизированном режиме;
- повышение качества обслуживания технических, программных и информационных ресурсов налоговых органов за счет их централизации в специализированных налоговых органах.

Основные принципы централизованной обработки данных

Непрерывность функционирования налоговых органов

Перераспределение функций налоговых органов в связи с созданием межрайонных и межрегиональных инспекций по централизованной обработке данных должно способствовать более качественному выполнению основных задач МНС России и не должно вызывать невыполнения или неполного выполнения каких-либо функций налоговых органов.

Экономическая целесообразность

Деятельность по развитию централизованной обработки данных должна быть экономически оправдана. Решения по организации технологических процессов обработки информации, использованию каналов связи и закупки оборудования должны учитывать особенности регионов и быть экономически рациональными.

Единое информационное пространство

Централизованные информационные ресурсы регионов, сосредоточенные в межрайонных и межрегиональных инспекциях МНС России по централизованной обработке данных, должны быть доступны сотрудникам налоговых органов в степени, необходимой для выполнения ими своих должностных обязанностей в полном объеме.

Специализированные налоговые органы по централизованной обработке данных должны иметь возможность информационного взаимодействия между собой и тем самым представлять собой каркас единой информационной, программно-технической и телекоммуникационной системы налоговых органов Российской Федерации.

При этом в результате централизации информационных ресурсов возникают дополнительные возможности для анализа информации с целью усиления контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

Оперативность и полнота информационного обслуживания

Централизация информационных ресурсов налоговых органов должна обеспечить возможность оперативного и полного информирования налогоплательщиков как о состоянии взаиморасчетов с бюджетом, так и о законодательстве Российской Федерации о налогах и сборах, что должно способствовать повышению уровня добровольного исполнения налоговых обязательств.

Технологичность

Концентрации подлежат только те информационные ресурсы и налоговые процедуры, централизация которых технологически целесообразна. Применение высокопроизводительной техники и современных технологий должно быть экономически оправдано.

Для получения электронных образов документов должно использоваться высокопроизводительное оборудование. С целью максимального сокращения ручного ввода данных для распознавания электронных образов документов может использоваться программное обеспечение, ориентированное на применение специальных машиночитаемых бланков документов. Также существует возможность применения специализированного программного обеспечения, которое позволяет разбить процесс ввода документа на отдельные высокопроизводительные операции и не требует использования специальных машиночитаемых бланков.

Следует учесть, что формы отчетности меняются достаточно часто и, как правило, сами формы не приспособлены для распознавания. Разработка и выпуск специальных машиночитаемых бланков при изменении форм отчетности — процесс достаточно длительный, требующий значительных затрат. Более того, в соответствии с налоговым законодательством налогоплательщик не обязан подавать декларацию именно в машиночитаемом виде. Соответственно, более целесообразным предполагается использование технологии сканирования документов, подготовленных без применения специальных машиночитаемых бланков.

При организации технологического процесса централизованной обработки данных в налоговых органах Российской Федерации следует исходить из следующих принципов.

Принцип унификации технологических процедур обработки информации

Стадии технологической обработки информации (документов) могут быть четко разделены. Это:

- прием и регистрация поступивших документов (как на бумажном носителе, так и в электронной форме);
- ввод и контроль информации;
- хранение;
- обработка и полезное использование информации;
- регистрация и отправка абоненту.

Принцип функциональной специализации

Концентрация процедур сбора, обработки, хранения и формирования информации должна производиться с расчетом на эффективное использование высокопроизводительного оборудования и повышение производительности труда сотрудников за счет неоднократного выполнения определенных технологических операций.

Принцип предпочтительности электронных форм документов

Поскольку автоматизированной обработке подлежит информация, представленная в электронном виде, то более широкое представление отчетности в элек-

тронном виде представляется более предпочтительным, как способствующее снижению издержек на всех стадиях обработки информации.

При централизованной обработке документов на бумажных носителях необходимо использование прогрессивных технологий ввода документов.

Принцип наиболее полного использования производственной мощности

Для наиболее полного использования высокопроизводительного оборудования целесообразно применять многосменный режим работы.

Создание инспекций МНС России по централизованной обработке данных целесообразно осуществлять в несколько этапов, на каждом из которых решаются определенные задачи в рамках общей стратегии развития.

Первый этап — этап обобщения и распространения положительного опыта, накопленного в рамках создания инспекций МНС России по централизованной обработке данных в г. Москве и Волгоградской области, создания организационно-технологической, методологической и технической базы для перехода ко второму этапу.

Второй, третий и последующие этапы — этапы совершенствования организационных, методологических, технических и иных решений в условиях дальнейшего развития централизованной обработки данных в налоговых органах Российской Федерации (включая развитие межрегиональных и федеральных структур).

С учетом того, что в настоящее время в основном выполнены работы по первому этапу создания инспекций МНС России по централизованной обработке данных в рамках пилотных регионов (г. Москва и Волгоградская область), дальнейшие работы целесообразно организовать в виде двух потоков:

- дальнейшее развитие решений в части централизованной обработки данных в пилотных регионах (переход ко второму и последующим этапам работ);
- обобщение опыта и внедрение полученных в пилотных регионах решений во вновь создаваемых инспекциях МНС России по централизованной обработке данных.

При таком подходе обеспечивается:

- непрерывное развитие технических и технологических решений в пилотных регионах;
- определение перспектив дальнейшего развития централизованной обработки данных в налоговых органах Российской Федерации;
- своевременная локализация проблем и выработка соответствующих решений в рамках пилотных регионов — предотвращение тиражирования проблем в другие регионы;
- распространение единых апробированных решений во все вновь создаваемые инспекции МНС России по централизованной обработке данных.

Таким образом, в целом по МНС России первый и второй этапы будут реализовываться одновременно на различных группах объектов.

Опыт каждого из пилотных регионов уникален и имеет ряд особенностей. Например, в г. Москве — это высокий уровень развития телекоммуникаций, позволяющий обеспечить on-line взаимодействие с уровнем инспекций МНС, централизованное предоставление информации внешними ведомствами в электронном виде; в Волгоградской области — это использование специальных машиночитаемых бланков налоговой отчетности и т.п.

Полученные в пилотных регионах результаты требуют обобщения и проведения работ по подготовке к распространению в другие регионы. Необходимо учесть лучшие решения и исключить тиражирование ошибок.

С целью соблюдения стратегии развития централизованной обработки данных в налоговых органах Российской Федерации данные работы должны проводиться под контролем МНС России при непосредственном участии сотрудников центрального аппарата.

При подготовке результатов пилотных регионов к распространению необходимо выполнить следующее:

- обобщить полученные результаты по всем видам обеспечения — организационного, методологического, программного и технического;
- сформировать дополнительные требования к видам обеспечения с учетом необходимости тиражирования в другие регионы;
- доработать все виды обеспечения для получения полностью тиражируемого продукта.

Развитие централизованной обработки данных в МНС России является важной составляющей процесса совершенствования налогового администрирования, требующего большого внимания к деталям, и учета сложившихся взаимоотношений и особенностей работы налоговых органов.

Модели ЦОД

Нормативно-правовая модель ЦОД

В настоящее время действующие законодательные и нормативные акты не предусматривают структур ЦОД, обладающих статусом налоговых органов. С целью определения правовых несоответствий, препятствующих их созданию и деятельности, МНС РФ была разработана нормативно-правовая модель ЦОД. Проведен анализ ее правового соответствия действующим законодательным и нормативным актам. Разработано несколько вариантов предложений по внесению изменений в налоговое законодательство.

Одним из требующих устранения противоречий является тот факт, что ряд наиболее существенных процедур налогового администрирования производится по месту учета налогоплательщиков. Так, например, в налоговый орган по месту учета налогоплательщика осуществляется представление:

- налоговых деклараций и бухгалтерской отчетности;
- сведений об открытии и закрытии счетов в банках;
- сведений о доходах физических лиц и другой информации.

Аналогично обстоит дело с исходящими из налоговых органов потоками информации. Выполнение требований законодательных актов приведет к нецелесообразному увеличению документооборота, затрат, снижению оперативности обработки, а в целом к снижению эффективности ЦОД. Один из вариантов устранить данное противоречие, внося при этом минимальные изменения в налоговое законодательство, — считать местом учета налогоплательщика также центр ЦОД, в котором осуществляется обработка информации по данному налогоплательщику. На следующих этапах реализации проекта необходимо последовательно добиваться внесения изменений в законодательные акты, а также отредактировать ведомственные нормативные документы с целью обеспечения условий централизованной обработки налоговой информации.

Функциональная модель ЦОД

Создание ЦОД влечет за собой перераспределение функций между налоговыми структурами Министерства, и в первую очередь между территориальными налоговыми органами и соответствующими центрами ЦОД. С целью разграничения сферы их деятельности МНС РФ была разработана функциональная модель ЦОД, которая легла в основу дальнейших проектных решений.

Функциональная модель ЦОД предполагает перераспределение функций между местными налоговыми инспекциями, территориальными управлениями и структурами ЦОД:

- Централизованная обработка больших объемов налоговой информации, выполнение процедур, носящих массовый характер и поддающихся четкой алгоритмизации действий с применением средств автоматизации, будет осуществляться в инспекциях ЦОД.
- Местные налоговые инспекции в основном должны осуществлять свою деятельность в тех направлениях налогового администрирования, которые требуют непосредственной встречи с налогоплательщиками, выполнять функции и процедуры, которые не поддаются четкой алгоритмизации действий и решений, требуют индивидуального уточнения или контроля.
- Территориальные управления в целом сохраняют направления своей деятельности, за исключением функций и процедур, связанных с формированием регламентной статистической отчетности, ведением сводного автоматизированного реестра налогоплательщиков, формированием и поддержанием в актуальном состоянии регионального банка данных.

Территориальные налоговые органы и инспекции ЦОД функционально взаимодействуют между собой. Причем по ряду вопросов местные налоговые инспекции взаимодействуют непосредственно со структурами ЦОД.

Информационная модель ЦОД

При создании ЦОД возникает необходимость перераспределения информационных потоков между инспекциями ЦОД, налогоплательщиками, налоговыми органами и внешними организациями. МНС РФ разработало информационную модель ЦОД, которая легла в основу дальнейших проектных решений. Данная модель апробируется в «пилотных» по созданию ЦОД регионах.

Информационная модель ЦОД предполагает перераспределение информационных потоков в следующем направлении:

- Увеличение доли входящих документов, направляемых непосредственно в ЦОД налогоплательщиками и другими отправителями (минуя инспекции).
- Увеличение доли исходящих документов, направляемых непосредственно из ЦОД налогоплательщикам и другим получателям (минуя инспекции).
- Увеличение доли информации, представляемой в центр ЦОД и исходящей из него в электронном виде.
- Ввод в автоматизированную систему не всей поступающей в ЦОД информации, а определенной ее части.
- Оперативный доступ к данным всех входящих в Министерство структур в соответствии с их полномочиями.

В настоящее время в рамках «пилотного» проекта отрабатывается схема информационного взаимодействия инспекций ЦОД, налогоплательщиков, сторонних организаций и территориальных налоговых органов. По результатам проекта будет проведено уточнение информационной модели ЦОД с целью дальнейшего «тиражирования» на другие территории.

Создание ЦОД влечет за собой необходимость внедрения новых налоговых технологий, в том числе бесконтактного способа подачи деклараций, централизованной обработки налоговых документов и ведения лицевых счетов, бесконтактного адресного информационного обслуживания и других. С целью определения принципов и порядка построения в ЦОД технологических процессов МНС России завершило разработку документа «Общее технологическое описание деятельности ЦОД».

С созданием центра ЦОД и перераспределением функций в связи с его возникновением выдвигаются требования по внесению изменений в технологические процессы деятельности территориальных налоговых органов, а также процедуры взаимодействия между ними. При разработке технологических процессов и процедур в условиях создания ЦОД соблюдаются следующие основные принципы:

- Исключение дублирования процедур в центрах ЦОД и налоговых органах.
- Централизованное ведение лицевых счетов, в том числе единого счета налогоплательщика, отражающего всю его деятельность на территории Российской Федерации.
- Централизованное ведение архива документов, поступающих в ЦОД.
- Информационное обеспечение налоговых структур всех уровней.
- Выделение расчетных процессов в операционный день.
- Настраиваемая структура рабочего места.
- Персонифицированный учет информации и событий в системе.
- Технологичность и автоматизация исполнения функциональных блоков.
- Автоматизация документооборота ЦОД.
- Переход к методикам принятия однотипных решений для групп налогоплательщиков.
- Организация работ по отчетным периодам.
- Отсутствие непосредственного контакта сотрудников ЦОД с налогоплательщиками.

Автоматизация технологического процесса ЦОД строится на основе автоматизированных информационных систем, базирующихся на технологии клиент — сервер, в двухуровневой или многоуровневой архитектуре. При этом осуществляется перенесение основных вычислений на серверы приложений, а клиенту остается только небольшая часть работы, которая будет отвечать за интерфейс пользователя. Первые попытки построения подобных систем показали, что клиентская часть системы все равно остается довольно значительной. И только появление Internet-технологий позволило разрешить эту проблему. Internet-технологии позволяют унифицировать рабочее место с помощью универсальной программы навигации и просмотра (browser). В этом случае вся получаемая клиентом информация обрабатывается на сервере, а доступ к информации осуществляется через одну и ту же программу просмотра. Рабочее место в этом случае не требует конфигурирования и соответственно дополнительного обслуживания.

На первом этапе создания ЦОД предполагается использовать концепцию экстранет (Extranet). Экстранет — это применение технологий Internet в рамках объединенных локальных сетей территориальных налоговых органов и центров ЦОД.

При создании систем на основе Internet-технологий можно отметить довольно уникальное качество этой технологии, которое заключается в том, что усложне-

ние системы не требует от пользователей наращивания специальных знаний. Они учатся работе с информацией один раз, а далее, пользуясь стандартными средствами навигации для выполнения своих повседневных задач, начинают работать быстрее и эффективнее.

Важным элементом построения технологического процесса ЦОД является управляемый документооборот. Данная технология предназначена для автоматизации всего комплекса работ с документами и включает следующие процедуры:

- регистрация и ввод документов;
- распределение и рассылка между участниками обработки;
- редактирование и модификация;
- оперативное и архивное хранение;
- поиск, извлечение и воспроизведение;
- контроль исполнения;
- ограничение доступа.

С учетом выполненного комплекса работ в рамках «пилотного» проекта, можно сказать, что состояние работ по созданию ЦОД характеризуется разной степенью завершенности, но в целом обеспечено необратимое и устойчивое развитие централизованной обработки данных.

Создание инспекции ЦОД как межрайонной структуры затрудняется наличием следующих факторов:

- трудности и дороговизна доставки первичной информации от налогоплательщиков в ЦОД. Особенно этот фактор существенен для восточных, территориально разнесенных территорий со слабой транспортной инфраструктурой;
- сложности обработки налоговой информации от нескольких районов, имеющих различия в местном налогообложении;
- слабо развитая система телекоммуникаций.

В силу достаточно высокой стоимости капиталовложений в создание ЦОД предлагается, в ближайшей перспективе, ограничиться построением ЦОД только в крупных регионах, дающих существенные поступления в федеральный бюджет или обрабатывающих большие массивы информации. В будущем при создании определенных условий возможно получение центром ЦОД статуса межрегиональной налоговой структуры.