

Кобзарь-Фролова М. Н. / Kobzar'-Frolova M. N.

ЗНАЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ НАЛОГОВОЙ ДЕЛИКТНОСТИ

SIGNIFICANCE OF INFORMATION IN PREVENTING TAX DELINQUENCY

*Кобзарь-Фролова Маргарита
Николаевна,
доктор юридических наук,
профессор кафедры административного и таможенного
права Российской таможенной
академии, г. Москва,
e-mail: MargoKFMN@Yandex.ru*

Дается обзор нормативных правовых актов, которыми регламентируется оборот информации, в том числе выделение и закрепление статусов видов информации в зависимости от ее содержания или обладателя.

В связи со значимостью информационных ресурсов в обеспечении устойчивых темпов экономического роста, различных видов безопасности, акцентируются направления государственной политики в области сбора, обработки, накопления информации налоговыми органами.

Обосновывается создание Межрегиональной инспекции по централизованной обработке данных и необходимость всестороннего анализа всей информации о налогоплательщиках перед отбором объектов для проведения выездных налоговых проверок.

Ключевые слова: налоговая деликтность, налоговый контроль, информация о налогоплательщике, классификация информации о налогоплательщике, обмен информацией.

*Kobzar'-Frolova Margarita
Nikolaevna,
Doctor of law, Professor of the
Department of administrative
and customs law at Russian Customs
Academy, Moscow,
e-mail: MargoKFMN@Yandex.ru*

In the article is given the review of normative legal acts that regulate the circulation of information, including the emphasizing and consolidation of statuses of information types according to its content or the owner.

Because of the significance of information resources to ensure sustainable economic growth, various types of security, directions of government policy are focused in the field of collection, processing, and storage of information by the tax authorities.

The author justifies the creation of an Inter-Regional Inspectorate for centralized processing of data and the need for a comprehensive analysis of all the information about taxpayers before selection of objects for field tax audits.

Keywords: tax delinquency, tax control, information about a taxpayer, classification of information about a taxpayer, exchange of information.

Информация как основной компонент единого мирового информационного пространства оказывает универсальное влияние практически на все стороны жизнедеятельности человека, общества и государства. Информационные правоотношения интенсивно устанавливаются и реализуются в различных сферах государственного управления. Важным направлением в их развитии является законодательная регламентация данного вида деятельности, путем формирования национального законодательства, регулирующего порядок сбора, обработки, хранения и распространения информации, реализации права на поиск и получение информации, создание и мобильность информационных систем и технологий их достоверность, безопасность, защищенность данных [11, 308-322].

В русском языке латинский термин *informatio* приобретает несколько значений: излагать, разъяснять, знакомиться. Предположительно, в силу

множественности значений, существует и большое количество различных определений понятия «информация». Впервые легальное определение понятия «информация» было дано в ст. 2 Федерального закона от 20 февраля 1995 года № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» [2]: «информация есть сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их предоставления».

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» [4] и от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» [5] закреплены: основные принципы взаимодействия и организации деятельности федеральных органов исполнительной власти, порядок осуществления координации и контроля между федеральными исполнительными органами власти; порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при предоставлении, обмене и получении информации; порядок взаимодействия структурных подразделений федерального органа исполнительной власти по формированию и обновлению информационного ресурса и др. Эффективность использования информации в деятельности налоговых органов зависит от «...ее связи с основными задачами и функциями органа» [10, 51].

В настоящее время действует Федеральный закон от 27 июля 2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» [3] (далее по тексту: Закон «Об информации»). Принятием указанного закона законодатель внес весомый вклад в формирование и закрепление таких дефиниций как: «информационная система», «информационные технологии», «информационно-телекоммуникационная сеть» и другие. В статье 2 предлагается понятие информации – «сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления». Весьма важным шагом в развитии законодательства об информации, который, несомненно, отразился на качестве работы исполнительных органов власти по сбору, обработке, обмену информации, стало выделение и закрепление статусов видов информации в зависимости от ее содержания или обладателя.

Информация – это не всякие сведения, а только те, которые объективированы, т. е. зафиксированы, восприняты в качестве таковых. С помощью развития информационных технологий общество приобретает возможность формировать уникальный потенциал – национальные информационные ресурсы, обеспечивающие устойчивые темпы экономического роста, обеспечение различных видов безопасности.

Информация вносит неоценимый вклад в предупреждение деликтности во всех сферах общественной жизни. Значение информации в повседневной деятельности исполнительных органов власти трудно переоценить. Так деятельность налоговых, таможенных органов по исполнению фискальной и контрольной функций предполагает внедрение и использование современных информационных технологий.

В связи с высокой значимостью информации в деятельности налоговых органов, среди направлений государственной политики в области сбора, обработки, накопления информации налоговыми органами следует выделить:

- создание общероссийского информационного банка данных о налогоплательщиках, субъектах и объектах налогообложения;
- создание и развитие федеральных и региональных систем и сетей информатизации с обеспечением их совместимости и взаимодействия в едином информационном пространстве России;
- формирование и защита информационных ресурсов и обеспечение интересов безопасности распространения информации и соблюдения тайны распространения информации;
- обеспечение единства ведомственных стандартов при сборе, учете, накоплении, хранении, передаче информации;
- разработка и осуществление единой политики по вопросам сбора, получения, накопления, хранения, передаче информации, отвечающей современному мировому уровню;
- поддержка проектов информатизации, способствующих развитию информационных сетей и систем.

Всю информацию, в зависимости от категории доступа к ней, подразделяют на общедоступную (система налогов и сборов, принципы законодательства о налогах и сборах, сведения о государственной регистрации налогоплательщика и др.), а также на информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами (информация ограниченного доступа). Все разнообразие информации, находящейся в ведении налоговых органов предлагается подразделять на:

- 1) информацию общедоступную или свободно распространяемую;
- 2) информацию, предоставляемую по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях;
- 3) информацию, которая в соответствии с федеральными законами подлежит предоставлению или распространению (по запросу судебных органов, органов полиции, судебных приставов и др.);

4) информацию, распространение которой в Российской Федерации ограничивается или запрещается [11, 308-322].

К общедоступной информации относятся общеизвестные сведения и иная информация, доступ к которой не ограничен. Основным источником получения общедоступной или свободно распространяемой информации, является официальный сайт ФНС России, средства массовой информации и др. Общедоступная информация может использоваться любыми лицами по их усмотрению. Часть 2 статьи 7 Закона «Об информации» устанавливает режим использования общедоступной информации.

В настоящее время, деятельность налоговых органов по сбору, получению, обработке, хранению информации получила широкую правовую регламентацию. Только с января 2007 подготовлено и действует более 70 актов различного содержания (преимущественно ведомственных актов), регламентирующих вопросы сбора, обработки, хранения, обмена информацией и др. Исследование этих актов позволило их классифицировать.

1. По видам актов: постановления, распоряжения, приказы, инструкции, письма;

2. По органу, принявшему акт: акты Правительства Российской Федерации, акты Минфина России, акты ФНС России, акты ЦБ России, совместные акты министерств и ведомств;

3. По кругу лиц: акты для внутреннего пользования; акты межведомственного пользования; акты, имеющие распространение на неограниченный круг лиц;

4. По функциональному назначению:

- акты о порядке получения, предоставления, распространения информации;

- акты о порядке учета, накопления, хранения информации;

- акты о порядке взаимодействия;

- акты об обмене информацией;

5. По степени доступности информации:

- акты об информации, имеющей свободный доступ;

- акты о пользовании информацией, составляющей тайну;

Классификацию можно было бы продолжить по таким признакам как, например: по времени, по действию в пространстве, по объему, по конфиденциальности и др.

На значимость вопросов информационного обеспечения деятельности налоговых органов в связи с предупреждением налоговых правонарушений

и придания стабильности доходам бюджетной системы обращено внимание в Письме ФНС РФ от 23 марта 2009 № ММ-18-1/54 «О мерах налогового администрирования».

Налоговые органы, осуществляя налоговое администрирование, обрабатывают большие объемы информации. Это связано с ростом числа налогоплательщиков, а также ростом объема информации, получаемой от различных органов и организаций. Эффективность налогового администрирования существенно сдерживается большим объемом трудоемких, рутинных операций, выполняемых работниками налоговых органов всех уровней. В значительной мере это вызвано тем, что основной поток информации поступает в налоговые органы на бумажных носителях. По-прежнему высока доля информации, обрабатываемой вручную.

Обмен информацией в электронном виде с другими органами государственной власти, осуществляющими налоговое администрирование, позволит оперативно получать и использовать в аналитической работе косвенные сведения о хозяйственной деятельности налогоплательщиков, необходимые для контроля, выявления, предупреждения и пресечения нарушений законодательства о налогах и сборах.

Важным элементом информационного взаимодействия является обмен информацией с налоговыми и таможенными органами, особенно для уменьшения возможностей ухода от уплаты налога на добавленную стоимость при осуществлении экспортно-импортных операций. Для разрешения этой проблемы Правительство предложило создать в составе Федеральной налоговой службы Минфина России межрайонные инспекции по централизованной обработке данных. Межрегиональные инспекции являются территориальными органами, осуществляющими функции по автоматизированному контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, ведению в установленном порядке федеральных информационных ресурсов и информационному обеспечению деятельности ФНС России, органов государственной власти и местного самоуправления, налогоплательщиков в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации [6]. Межрегиональные инспекции осуществляют автоматизированную обработку и ввод получаемой от налогоплательщиков, плательщиков сборов информации; доводят обработанную информацию до территориальных органов ФНС России; ведут справочную информацию и классификаторы, а также фонд алгоритмов и программ ФНС России; осуществляют формирование отчетности по формам, утвержденным ФНС России, осуществляют архивное хранение федеральных

информационных ресурсов ФНС России на основе электронных хранилищ данных и централизованное архивное хранение информации, поступающей на бумажных носителях; предоставляют в установленном порядке информацию органам государственной власти и местного самоуправления, налогоплательщикам в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, обеспечивают обмен информацией в электронном виде с органами государственной власти в соответствии с межведомственными соглашениями. Межрегиональная инспекция по централизованной обработке данных ведет: Единый государственный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ), Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП), Единый государственный реестр налогоплательщиков (ЕГРН), реестры лицензий, разрешений, свидетельств и иные федеральные информационные ресурсы.

Создание Межрегиональной инспекции по централизованной обработке данных существенным образом облегчило работу налоговых органов и работу органов МФД России. Особенно в вопросах выявления, предупреждения и пресечения нарушений законодательства о налогах и сборах, поскольку и функции по осуществлению контроля ФНС России и построение организационной деятельности МВД РФ по предупреждению преступности строится на информационном обеспечении этой деятельности.

Обоснованный отбор объектов для проведения выездных налоговых проверок невозможен без всестороннего анализа всей информации, поступающей в налоговые органы, как из внутренних, так и внешних источников. Выбор объектов для проведения выездных налоговых проверок осуществляется путем анализа информации, поступающей в налоговые органы из внутренних и внешних источников. При этом к информации, получаемой налоговыми органами из внутренних источников, относится информация о налогоплательщиках, полученная налоговыми органами самостоятельно в процессе выполнения ими функций, возложенных на налоговую службу. К информации из внешних источников относится информация о налогоплательщиках, полученная налоговыми органами в соответствии с действующим законодательством или на основании соглашений по обмену информацией с контролирующими и правоохранительными органами, органами государственной власти и местного самоуправления, а также иная информация, в том числе общедоступная [8].

Проводимый с целью отбора налогоплательщиков для проведения выездных налоговых проверок анализ финансово-экономических показателей их деятельности содержит несколько уровней, в том числе:

- анализ сумм исчисленных налоговых платежей и их динамики, который позволяет выявить налогоплательщиков, у которых уменьшаются суммы начислений налоговых платежей;

- анализ сумм уплаченных налоговых платежей и их динамики, проводимый по каждому виду налога (сбора) с целью контроля за полнотой и своевременностью перечисления налоговых платежей;

- анализ показателей налоговой и (или) бухгалтерской отчетности налогоплательщиков, позволяющий определить значительные отклонения показателей финансово-хозяйственной деятельности текущего периода от аналогичных показателей за предыдущие периоды или же отклонения от среднестатистических показателей отчетности аналогичных хозяйствующих субъектов за определенный промежуток времени, а также выявить противоречия между сведениями, содержащимися в представленных документах, и (или) несоответствие информации, которой располагает налоговый орган;

- анализ факторов и причин, влияющих на формирование налоговой базы.

В случае выбора объекта для проведения выездной налоговой проверки налоговый орган определяет целесообразность проведения выездных налоговых проверок контрагентов и (или) аффилированных лиц проверяемого налогоплательщика (см. например: ст. 4 Закона РСФСР от 23 марта 1991 г № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» [1]). Выбор объектов не зависит от формы собственности и сумм налоговых обязательств налогоплательщиков. Приоритетными для включения в план выездных налоговых проверок являются те налогоплательщики, в отношении которых у налогового органа имеются сведения об их участии в схемах ухода от налогообложения или схемах минимизации налоговых обязательств, и (или) результаты проведенного анализа финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика свидетельствуют о предполагаемых налоговых правонарушениях.

В настоящее время в налоговых службах внедрена и функционирует автоматизированная информационная система (АИС) по обработке информации, включающая общесистемное и прикладное программное обеспечение, повсеместное представление налогоплательщиками – организациями в налоговые органы налоговой отчетности в рамках программы «налогоплательщик», а также Единая государственная автоматизированная информационная система учета (ЕГАИС) [7; 9] по учету объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. АИС по

обработке информации, выполняет функции сбора, хранения, обработки и распространения данных, используемых в деятельности налоговых органов, в следующих ключевых процессах: учет, контроль и обработка налоговых деклараций и отчетности; учет информации о налогоплательщиках, поступившей из внешних источников; контроль за уплатой налогов и сборов; регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и учет налогоплательщиков; информационное взаимодействие с налогоплательщиками; выявление нарушений законодательства о налогах и сборах; управление задолженностью; управление санкциями и взысканиями.

Централизованная обработка данных должна создать массив полной информации о хозяйственной деятельности налогоплательщиков, электронный паспорт налогоплательщика, т. е. обеспечить решение текущих задач налогового контроля. Информатизация предназначена для использования в деятельности подразделений Федеральной налоговой службы России, ускоренной обработки поступающей информации и включает ведение государственного реестра налогоплательщиков, интегрированную многоуровневую базу данных банковских счетов, базу данных обязательных отчетных документов, банк данных нарушений налогового законодательства.

Использование информации налоговыми органами в своей ежедневной деятельности по налоговому администрированию и превенции налоговой деликтности, предполагает наличие определенных требований к такой информации: достоверность, полнота, систематичность, непрерывность, своевременность, обновляемость, доступность машинной обработке. Эффективность использования информации в деятельности налоговых органов зависит от «ее связи с основными задачами и функциями органа» [10, 51].

Правильная и четкая организация работы налоговых органов по сбору, обработке, хранению, обмену, передаче информации, правовая регламентация этой деятельности, формирование единой информационной базы налогоплательщиков позволит налоговым органам:

- повысить эффективность работы при исполнении фискальной функции и осуществлении мероприятий налогового контроля;
- минимизировать материальные и людские ресурсы;
- создать единое информационное пространство налоговых органов РФ;
- наиболее эффективно выявлять и предупреждать налоговую деликтность;
- оптимизировать структуру налоговых органов за счет их специализации и функциональной организации др.

Список литературы:

1. Закон РСФСР от 23 марта 1991 г № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (ред. от 26 июля 2006) // Бюллетень нормативных актов, 1992. № 2-3.
2. Федеральный закон от 20 февраля 1995 года № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный закон от 27 июля 2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» // СЗ РФ, 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
6. Приказ Минфина РФ от 09 августа 2005 № 101н «Об утверждении Положений о территориальных органах Федеральной налоговой службы» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2005. № 38.
7. Приказ Минфина РФ от 19 августа 2008 № 82н «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной налоговой службой государственной функции по ведению единой государственной автоматизированной информационной системы учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» // Российская газета, 2008. № 210, 08 октября.
8. Приказ ФНС РФ от 30 мая 2007 № ММ-3-06/333@ «Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок» // Экономика и жизнь, 2007. – № 23, июнь.
9. Письмо ФНС РФ от 11 октября 2007 № ЧД-6-13/772@ «О порядке внедрения ЕГАИС» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
10. Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М., 1976.

11. Кобзарь-Фролова М. Н. Теоретико-правовые и прикладные основы налоговой деликтологии: дисс... докт. юрид. наук. М., 2011.

References:

1. RSFSR Law No. 948-1 from March 23, 1991 "On Competition and Restriction of Monopolistic Activity at Commodity Markets" (as amended on July 26, 2006) [Zakon RSFSR ot 23 marta 1991 g № 948-1 «O konkurentzii i ogranichenii monopolisticheskoi deyatel'nosti na tovarnykh rynkakh»(red. ot 26 ijulja 2006)]. *Byulleten' normativnykh aktov – Bulletin of Normative Acts*, 1992. No. 2-3.

2. Federal Law No. 24-FL from February 20, 1995 "On Information, Informatization and Protection of Information" [Federal'nyi zakon ot 20 fevralya 1995 goda № 24-FZ «Ob informatsii, informatizatsii i zashchite informatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Federal law No. 149-FL from July 27, 2006 "On Information, Information Technologies and Information Security" [Federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2006 g. № 149-FZ «Ob informatsii, informatsionnykh tekhnologiyakh i zashchite informatsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2006, no. 31 (part 1), article 3448.

4. Decree of the Government of the Russian Federation No. 30 from January 19, 2005 "On the Standard Regulation of the Interaction of Federal Bodies of Executive Power" [Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 19 yanvarya 2005 g. № 30 «O Tipovom reglamente vzaimodeistviya federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

5. Decree of the Government of the Russian Federation No. 452 from July 28, 2005 "On the Standard Regulation of the Internal Organization of Federal Bodies of Executive Power" [Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 19 yanvarya 2005 g. № 30 «O Tipovom reglamente vnutrennei organizatsii federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. Order of the RF Ministry of Finance No. 101n from August 09, 2005 "On Approval Provisions on Territorial Bodies of Federal Tax Service" [Prikaz Minfina RF ot 09 avgusta 2005 № 101n «Ob utverzhdenii Polozhenii o territorial'nykh organakh Federal'noi nalogovoi sluzhby»]. *Byulleten' normativnykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti – Bulletin of Normative Acts of Federal Bodies of Executive Power*, 2005, no. 38.

7. Order of the Ministry of Finance No. 82N from August 19, 2008 “On Approval of the Administrative Regulations on the Implementation by the Federal Tax Service State Function of Maintaining a Unified State Automated Information System for Recording Volume of Production and Turnover of Ethyl Alcohol and Alcohol Products” [Prikaz Minfina RF ot 19 avgusta 2008 № 82n «Ob utverzhdenii Administrativnogo reglamenta po ispolneniyu Federal’noi nalogovoi sluzhboi gosudarstvennoi funktsii po vedeniyu edinoi gosudarstvennoi avtomatizirovannoi informatsionnoi sistemy ucheta ob”ema proizvodstva i oborota etilovogo spirta, alkogol’noi i spirtosoderzhashchei produktsii»]. *Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette*, no. 210 from October 08, 2008.

8. Order of the Federal Tax Service of the Russian Federation No. MM-3-06/333 @ from May 30, 2007 “On Approval the Concept of System for Planning Field Tax Audits” [Prikaz FNS RF ot 30 maya 2007 № MM-3-06/333@ «Ob utverzhdenii Kontseptsii sistemy planirovaniya vyezdnykh nalogovykh proverok»]. *Ekonomika i zhizn’ – Economics and Life*, 2007, no. 23, June.

9. Letter of the Federal Tax Service of the Russian Federation No. ChD-6-13/772 @ from October 11, 2007 “On the Order of Introduction USAIS (Unified State Automated Information System)” [Pis’mo FNS RF ot 11 oktyabrya 2007 № ChD-6-13/772@ «O poryadke vnedreniya EGAIS»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

10. Bachilo I. L. *Functions of Managerial Bodies (legal problems of registration and implementation)* [Funktsii organov upravleniya (pravovye problemy oformleniya i realizatsii)]. Moscow: 1976.

11. Kobzar’-Frolova M. N. *Theoretical-legal and Practical Basis of Tax Tort Study: thesis of a Doctor of law* [Teoretiko-pravovye i prikladnye osnovy nalogovoi deliktologii: diss... dokt. jurid. nauk]. Moscow: 2011.