

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 12 сентября 2008 года № 34К (661) «О результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности деятельности Федеральной налоговой службы и ее территориальных органов в части администрирования доходов федерального бюджета и использования средств, выделенных из федерального бюджета на обеспечение деятельности налоговых органов, в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации критериями за 2007 год и истекший период 2008 года»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационные письма Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации - Министру финансов Российской Федерации А. Л. Кудрину, в Федеральную налоговую службу.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия Председателю Счетной палаты Новгородской области, Председателю Контрольно-счетной палаты Республики Северная Осетия - Алания, Председателю Контрольно-счетной палаты Законодательного Собрания Тверской области.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности деятельности Федеральной налоговой службы и ее территориальных органов в части администрирования доходов федерального бюджета и использования средств, выделенных из федерального бюджета на обеспечение деятельности налоговых органов, в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации критериями за 2007 год и истекший период 2008 года»

Основание для проведения аудита эффективности: пункт 3.1.9 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2008 год.

Предмет аудита эффективности

Деятельность Федеральной налоговой службы и ее территориальных органов в части администрирования доходов федерального бюджета и использования средств, выделенных из федерального бюджета на обеспечение деятельности налоговых органов, в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации критериями за 2007 год и истекший период 2008 года.

Объекты аудита эффективности

Федеральная налоговая служба; Управление Федеральной налоговой службы по г. Москве; Управление Федеральной налоговой службы по Тверской области (совместно с Контрольно-счетной палатой Законодательного Собрания Тверской области); Управление Федеральной налоговой службы по Новгородской области (совместно со Счетной палатой Новгородской области); Управление Федеральной налоговой службы по Республике Северная Осетия - Алания (совместно с Контрольно-счетной палатой Республики Северная Осетия - Алания); Управление Федеральной налоговой службы по Оренбургской области; Инспекция Федеральной налоговой службы № 21 по г. Москве; Межрайонная инспекция Федеральной налоговой службы № 3 по Тверской области;

Межрайонная инспекция Федеральной налоговой службы № 6 по Тверской области; Межрайонная инспекция Федеральной налоговой службы № 2 по Новгородской области; Межрайонная инспекция Федеральной налоговой службы № 1 по г. Владикавказу.

Проверяемый период: 2007 год и истекший период 2008 года.

Срок проведения аудита эффективности: с 28 января по 27 июня 2008 года.

Введение

Федеральная налоговая служба (далее - ФНС России) и ее территориальные органы - управления ФНС России по субъектам Российской Федерации, межрегиональные инспекции ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам, по федеральным округам, межрегиональная инспекция ФНС России по централизованной обработке данных, инспекции ФНС России по районам, районам в городах, городам без районного деления, инспекции межрайонного уровня - составляют единую централизованную систему налоговых органов. ФНС России находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

Согласно Положению о Федеральной налоговой службе, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 года № 506 (с учетом внесенных изменений), ФНС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей, за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции, а также функции агента валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов.

ФНС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим представление в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам.

В 2007 году единая централизованная система налоговых органов России включала в себя центральный аппарат ФНС России и 1246 территориальных налоговых органов, в том числе: 82 управления ФНС России по субъектам Российской Федерации; 10 межрегиональных инспекций ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам; 7 межрегиональных инспекций ФНС России по федеральным округам; 1 межрегиональная инспекция ФНС России по централизованной обработке данных; 1146 инспекций ФНС России по районам, районам в городах, городам без районного деления, межрайонного уровня, подведомственных управлениям ФНС России по субъектам Российской Федерации.

На 1 января 2008 года штатная численность госслужащих налоговых органов составила 176067 работников.

Фактическая численность госслужащих ФНС России на 1 января 2007 года - 161358 человек, на 1 января 2008 года - 162624 человека.

Коэффициент укомплектованности кадрами территориальных органов ФНС России на 1 января 2008 года по сравнению с началом 2007 года увеличился на 0,6 процента.

Годовой показатель текучести кадров за последние два года в целом по ФНС России также имеет положительную тенденцию - на 1 января 2008 года по сравнению с 1 января 2006 года данный коэффициент снизился на 2,8 процентного пункта и составил 10,2 процента.

Цели аудита эффективности и установленные для них критерии оценки эффективности

В рамках настоящего аудита эффективности в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации критериями были поставлены две цели:

Цель 1. Определение эффективности деятельности Федеральной налоговой службы и ее территориальных органов в части администрирования доходов федерального бюджета.

Цель 2. Определение эффективности использования средств, выделенных из федерального бюджета на обеспечение деятельности налоговых органов, в части материального стимулирования работников.

В ходе контрольного мероприятия в соответствии с указанными целями был проведен анализ нормативно-методической базы, регламентирующей проведение оценки результатов деятельности налоговых органов, проверено соблюдение норм и требований законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы использования средств, выделенных на материальное стимулирование работников налоговых органов, а также наличие разработанных ФНС России критериев и показателей при распределении и осуществлении расходования указанных средств, стандартов и нормативов оценки исполнения работниками налоговых органов должностных обязанностей, и установлено следующее.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2007 году» в числе основных направлений налоговой политики в 2007 году указано на необходимость:

- разработки критериев оценки эффективности работы сотрудников налоговых органов, имея в виду не исполнение планов по сбору налогов и платежей, а качество исполнения ими обязанностей по контролю за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов;

- внедрения механизмов материального стимулирования сотрудников налоговых органов в зависимости от соответствия их работы вышеуказанным критериям.

Согласно поручению Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2007 года № АЖ-П13-2027 Минфин России совместно с ФНС России подготовил критерии оценки эффективности деятельности налоговых органов и их целевые значения на 2007 год и письмом от 14 мая 2007 года № 01-02-01/03-824 направил для рассмотрения в Правительство Российской Федерации.

На заседании Правительства Российской Федерации (протокол от 21 июня 2007 года № 24) критерии оценки эффективности деятельности налоговых органов были одобрены и поручено Минфину России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти подготовить на основе указанных критериев предложения по механизму материального стимулирования работников налоговых органов, включая работников центрального аппарата ФНС России, и до 20 июля 2007 года представить их в Правительство Российской Федерации в установленном порядке.

Правительство Российской Федерации постановлением от 25 сентября 2007 года № 611 «О материальном стимулировании федеральных государственных гражданских служащих и сотрудников территориальных органов отдельных федеральных органов исполнительной власти» установило осуществлять с 1 января 2007 года и в 2008-2010 годах материальное стимулирование федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов Федеральной налоговой службы в виде премии за каче-

ство исполнения ими обязанностей по контролю за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налоговых платежей. Материальное стимулирование предусмотрено осуществлять сверх установленного Правительством Российской Федерации фонда оплаты труда работников территориальных органов. Следует отметить, что в постановлении Правительства Российской Федерации не определен механизм материального стимулирования работников центрального аппарата ФНС России.

Во исполнение вышеназванного постановления Минфин России приказом от 17 октября 2007 года № 90н утвердил Порядок осуществления материального стимулирования федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов Федеральной налоговой службы (далее - Порядок). Согласно вышеуказанному Порядку материальное стимулирование гражданских служащих осуществляется при условии достижения территориальными органами ФНС России показателей эффективности их деятельности. Оценка эффективности деятельности налоговых органов и качества выполнения служебных обязанностей их сотрудников и подготовка расчетов по базовой сумме материального стимулирования производится комиссиями, созданными на соответствующих уровнях подчиненности. Решения комиссий рассматриваются и утверждаются руководителями органов также по уровню подчиненности.

Так, на уровне центрального аппарата ФНС России приказом от 15 ноября 2007 года № ММ-4-25/31 дсп была создана Комиссия по оценке эффективности деятельности территориальных органов и утверждена Методика оценки эффективности деятельности территориальных органов ФНС России и распределения средств федерального бюджета, направляемых на материальное стимулирование федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов ФНС России в 2007 году (далее - Методика). Соответствующими приказами созданы комиссии для проведения оценки эффективности деятельности во всех территориальных органах ФНС России.

Методика предусматривает создание единого механизма оценки результатов:

- эффективности деятельности территориальных органов ФНС России;
- эффективности деятельности структурных подразделений территориальных органов ФНС России;
- эффективности работы федеральных государственных гражданских служащих налоговых органов и качества исполнения ими должностных обязанностей.

Оценка эффективности деятельности территориальных органов ФНС России в целях материального стимулирования в соответствии с Методикой проводилась по итогам работы за I-III кварталы 2007 года. В связи с поздним принятием нормативных документов выплаты сотрудникам налоговых органов были произведены одновременно в декабре 2007 года.

ФНС России не разрабатывались стандарты и нормативы качества оценки исполнения работниками налоговых органов должностных обязанностей по выполнению функций по контролю за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов и др.

Перечень законов и иных нормативных правовых актов, выполнение которых проверено в ходе контрольного мероприятия, представлен в приложении 1 к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

Анализ показателей оценки эффективности деятельности налоговых органов

В основе Методики лежит балльная последовательная система оценки эффективности деятельности налоговых органов по трем группам показателей:

- критерии оценки качества деятельности ФНС России, одобренные на заседании Правительства Российской Федерации, по 8 показателям. Достижение территориальными органами ФНС России целевых значений критериев является условием для осуществления материального стимулирования гражданских служащих налоговых органов;

- количественные показатели, утверждаемые руководителем ФНС России, для оценки деятельности налоговых органов в рамках установленных критериев за стимулируемый период. Вторая группа, состоящая из 15 показателей, предназначена для оценки по 5-балльной системе уровня достижения каждым территориальным налоговым органом целевых значений, установленных ФНС России, по показателям, рассчитанным на основании статистической налоговой отчетности;

- аналитические показатели, оценка которых производится по 15-балльной системе на основании проведенного анализа, полученных выводов, заключений, обзорных писем, служебных записок, наличия/отсутствия рекламаций и замечаний, а также других факторов.

Балльная оценка количественных и аналитических показателей используется для расчета общего рейтингового балла налоговых органов в целях распределения средств материального стимулирования в зависимости от уровня достижения налоговыми органами показателей эффективности их деятельности.

Перечень критериев оценки, одобренных Правительством Российской Федерации, и соответствующие им количественные показатели, утвержденные руководителем ФНС России, представлены в таблице:

Критерии деятельности ФНС России на 2007 год, одобренные Правительством Российской Федерации	Целевое значение на 2007 год	Показатели оценки эффективности работы территориальных налоговых органов, утвержденные ФНС России
I критерий «Собираемость налогов и сборов»	95,0 %	1 показатель. Собираемость налогов и сборов. 2 показатель. Уровень отклонения фактических поступлений в федеральный бюджет относительно прогноза поступлений (за квартал). 3 показатель. Динамика удельного веса количества проверок организаций, отобранных для проведения выездных проверок по результатам камерального анализа, в общем количестве проведенных выездных проверок по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года. 4 показатель. Отклонение отношения сумм уменьшенных платежей по результатам выездных проверок к общей сумме доначисленных платежей по выездным проверкам от значения указанного показателя в целом по УФНС России за соответствующий отчетный период.
II критерий «Процентное соотношение сумм требований, рассмотренных судами в пользу налоговых органов, относительно общих сумм по судебным спорам с налогоплательщиками»	38,6 %	5 показатель. Процентное соотношение сумм требований, рассмотренных судами в пользу налоговых органов, относительно общих сумм по судебным спорам с налогоплательщиками. 6 показатель. Отклонение отношения сумм уменьшенных платежей по решениям судебных и вышестоящих налоговых органов к общей сумме доначисленных платежей по выездным проверкам от значения указанного показателя в целом по УФНС России за соответствующий отчетный период. 7 показатель. Отклонение отношения сумм уменьшенных платежей по решениям судебных и вышестоящих налоговых органов к общей сумме доначисленных платежей по камеральным проверкам от значения указанного показателя в целом по УФНС России за соответствующий отчетный период.
III критерий «Доля количества решений налоговых органов, признанных судом недействительными, в числе решений налоговых органов, вынесенных по результатам налогового контроля»	6,4 %	8 показатель. Доля количества решений налоговых органов, признанных судом недействительными, в числе решений налоговых органов, вынесенных по результатам налогового контроля.

IV критерий «Снижение задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации»	-21,0 %	9 показатель. Снижение задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации. 10 показатель. Повышение эффективности погашения задолженности на всех стадиях взыскания, включая процедуры банкротства.
V критерий «Увеличение доли налогоплательщиков, удовлетворительно оценивающих качество работы налоговых органов»	не определено	11 показатель. Удельный вес налоговых деклараций (расчетов), введенных в установленные сроки, к общему количеству принятых налоговых деклараций. 12 показатель. Удельный вес налоговых деклараций, введенных с превышением срока ввода более чем на 1 месяц. 13 показатель. Динамика удельного веса невыясненных платежей к общему поступлению администрируемых доходов по сравнению с предыдущим отчетным периодом.
VI критерий «Количество граждан и организаций, получающих информацию из Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ) и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП) с использованием Интернет-технологий»	1350 ед.	Не использовался.
VII критерий «Доля налогоплательщиков, имеющих возможность доступа по каналам связи и через Интернет к персонализированной информации о состоянии расчета с бюджетом»	5 %	14 показатель. Удельный вес налогоплательщиков-организаций, представляющих налоговую отчетность по ТКС, к общему количеству налогоплательщиков-организаций, фактически отчитывающихся и ведущих финансово-хозяйственную деятельность.
VIII критерий «Соотношение числа жалоб по налоговым спорам, рассмотренных в досудебном порядке (вышестоящими налоговыми органами), к общему количеству исковых заявлений по налоговым спорам, предъявленных к налоговым органам и рассмотренных судами»	67,0 %	15 показатель. Соотношение числа жалоб по налоговым спорам, рассмотренных в досудебном порядке (вышестоящими налоговыми органами), к общему количеству исковых заявлений по налоговым спорам, предъявленных к налоговым органам и рассмотренных судами.

Следует отметить несоблюдение существенного условия выполнения задачи, поставленной Президентом Российской Федерации, в части разработки критериев оценки эффективности работы сотрудников налоговых органов, имея в виду не исполнение планов по сбору налогов, а качество исполнения ими обязанностей по контролю за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов.

Так, критерий собираемости налогов и сборов характеризует полноту и точность прогнозирования поступлений, то есть исполнение планов по сбору налогов и платежей, при этом критерии, характеризующие качество контрольной деятельности налоговых органов, в составе разработанных критериев оценки эффективности работы отсутствуют.

Для количественной оценки критерия увеличения доли налогоплательщиков, удовлетворительно оценивающих качество работы налоговых органов, ФНС России разработаны три показателя, не влияющих на отношение налогоплательщиков к работе налоговых органов.

Значения критериев и показателей оценки эффективности деятельности налоговых органов утверждены руководителем ФНС России в составе Методики также на I-III кварталы. Обоснование или пояснение по определению квартального уровня числовых значений указанных показателей ФНС России не представила.

На момент проведения аудита эффективности Методика оценки эффективности деятельности территориальных органов ФНС России и распределения средств федерального бюджета, направляемых на материальное стимулирование федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов ФНС России, на 2008 год подготовлена, согласована с начальниками управлений и представлена на утверждение руководителю

ФНС России. Оценка результатов деятельности территориальных органов ФНС России за I квартал 2008 года в целях материального стимулирования сотрудников за качественное исполнение обязанностей, определяемых на основе критериев (показателей) оценки эффективности деятельности, проведена центральным аппаратом ФНС России на основе предварительных данных.

Расчет показателей деятельности территориальных налоговых органов производился на основании данных статистической налоговой отчетности за I квартал, полугодие, 9 месяцев 2007 года.

Расчет общего рейтингового балла налоговых органов производился путем суммирования баллов за каждый из 15 количественных показателей, применения коэффициента значимости, учитывающего долю поступлений в бюджетную систему за прошедший стимулируемый период (квартал), и добавления баллов за аналитические показатели. При расчете коэффициента значимости не учитывались объемы поступлений по налогу на добычу полезных ископаемых.

Следует отметить, что применение в расчетах оценки эффективности деятельности территориальных налоговых органов коэффициента значимости недостаточно корректно, так как его значение зависит не от эффективности деятельности налогового органа, а в основном от состояния налогооблагаемой базы и количества крупнейших налогоплательщиков, зарегистрированных в налоговом органе. Вместе с тем, коэффициент значимости оказывает существенное влияние на дифференцирование управлений ФНС России и их подведомственных инспекций при определении суммы средств материального стимулирования.

Так, в 2007 году по суммам баллов за 15 количественных показателей в проверенных управлениях ФНС России наибольшая эффективность по администрированию доходов достигнута УФНС России по Оренбургской области (от 66,4 до 71,7 балла при максимальной оценке 75 баллов). Эффективность работы УФНС России по г. Москве сложилась на среднем уровне (от 54,0 до 65,4 балла). Однако применение коэффициента значимости для УФНС России по г. Москве в размере 1,7, а для УФНС России по Оренбургской области в размере 1,03 привело к тому, что общий рейтинговый балл УФНС России по г. Москве составил от 91,9 до 111,1 балла, а по Оренбургской области - от 68,7 до 73,9 балла.

Методикой не определены критерии и показатели оценки эффективности работы некоторых подведомственных налоговых органов: межрегиональных инспекций ФНС России по федеральным округам, межрегиональных и межрайонных инспекций ФНС России по централизованной обработке данных. Оценка их деятельности не производилась, а в целях материального стимулирования общий рейтинговый балл устанавливался равным либо минимальному общему рейтинговому баллу управлений, либо среднероссийскому и среднерегionalному рейтинговому баллу.

Кроме того, Методикой предусмотрено применение коэффициентов приоритетных направлений работ.

Так, максимальное значение коэффициента равное 2 устанавливается для подразделений налоговых органов, занимающихся юридическим обеспечением, камеральными и выездными проверками, работой с крупнейшими и основными налогоплательщиками, налоговым аудитом. Для остальных направлений работ используется коэффициент равный 1. В то же время для оценки эффективности работы таких неприоритетных направлений деятельности, как ввод налоговых деклараций и работа с задолженностью, применяются по два показателя, утвержденных ФНС России, а для оценки работы приоритетного направления - налоговый аудит - только один показатель, что не отвечает принципам объективности, заложенным в Методике. При этом показатель, характеризующий работу налогово-

го аудита (рассмотрение налоговых споров в досудебном порядке), не используется для оценки деятельности налоговых инспекций, а только для управлений.

В ходе проверки установлено, что УФНС России по Новгородской области при определении коэффициента значимости для налоговых инспекций во II и III кварталах 2007 года были допущены ошибки, что повлекло за собой неправильное исчисление общего рейтингового балла для всех инспекций и, соответственно, средств материального стимулирования.

При использовании аналитических показателей проверенными управлениями ФНС России применялись различные подходы к определению оценки деятельности подведомственных налоговых органов.

Так, УФНС России по Новгородской области уменьшала аналитический балл от 5 до 10 единиц за нарушения сроков передачи информации на региональный уровень, искажение данных налоговой отчетности, низкое качество проведения камеральных проверок, резкое увеличение количества невыясненных платежей.

УФНС России по Тверской области увеличивала аналитический балл в размере 10 единиц за эффективную работу по формированию профессионального кадрового состава, по снижению задолженности, за выполнение функций регистрационного центра.

В УФНС России по Республике Северная Осетия - Алания принимались решения об увеличении и уменьшении аналитических баллов по всем налоговым инспекциям республики в зависимости от значения коэффициента значимости, рассчитанного исходя из доли поступлений в бюджетную систему (инспекциям с наивысшим коэффициентом значимости уменьшался аналитический балл на 6-7 единиц, с низким коэффициентом значимости - добавлялся аналитический балл на 4-9 единиц). Таким образом, производилось выравнивание общих рейтинговых баллов территориальных налоговых органов, что противоречит принципам оценки эффективности работы налоговых органов, определенным Методикой.

В УФНС России по г. Москве еще до утверждения Методики проводилась аналитическая работа по оценке деятельности подведомственных инспекций в соответствии с Концепцией организации системной аналитической работы УФНС России по г. Москве и подведомственных инспекций, утвержденной приказом Управления от 11 июля 2006 года № 365.

Для расчета средств материального стимулирования инспекций в 2007 году УФНС России по г. Москве увеличивало или уменьшало аналитический балл по 8 показателям оценки работы налоговых инспекций:

- укомплектованность штата;
- доля уменьшения по единому социальному налогу в общей сумме уменьшений по выездным налоговым проверкам;
- снижение доли вычетов по налогу на добавленную стоимость;
- удельный вес налогоплательщиков, повысивших уровень заработной платы;
- динамика удельного веса убыточных организаций;
- результативность проверок убыточных предприятий;
- рост (снижение) удельного веса поступлений в результате контрольной работы в общих поступлениях;
- доля физических лиц, дополнительно привлеченных к декларированию дохода от продажи недвижимого имущества;
- участие в тестировании программного продукта;
- работа по разработке и внесению предложений в законопроекты и Регламент по пресечению деятельности фирм-однодневок.

УФНС России по Оренбургской области не применяло аналитические показатели для оценки эффективности работы подведомственных налоговых органов.

С учетом изложенного представляется целесообразным распространить опыт УФНС России по г. Москве в части использования аналитических показателей для более объективной оценки эффективности работы территориальных налоговых органов по администрированию доходов и не допускать использования аналитических баллов для фактического выравнивания оценок налоговых органов.

Определение средств материального стимулирования территориальных налоговых органов производилось исходя из общего рейтингового балла, характеризующего уровень достижения критериев оценки эффективности их деятельности; предельной и фактической численности сотрудников налогового органа, характеризующих уровень кадровой укомплектованности; показателя прожиточного минимума региона (по данным Росстата), минимального рейтингового балла.

Следует отметить, что показатель прожиточного минимума региона не характеризует работу налоговых органов, при этом его использование существенно влияет на размер средств материального стимулирования, снижая их стимулирующую роль в дотационных и экономически слабо развитых районах.

Анализ оценки деятельности налоговых органов по субъектам Российской Федерации, проведенный в соответствии с Методикой, показал, что максимальные значения общего рейтингового балла установлены Управлению ФНС России по г. Москве, минимальные значения общего рейтингового балла установлены: УФНС России по Еврейской автономной области (в I квартале 2007 года), УФНС России по Республике Дагестан (во II квартале 2007 года), Управлению ФНС России по Сахалинской области (в III квартале 2007 года).

Заключение по результатам аудита эффективности по цели 1

Динамика начисленных и уплаченных налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации, в том числе в федеральный бюджет.

Уровень собираемости налогов и сборов во все уровни бюджетной системы Российской Федерации. Анализ факторов, оказавших влияние на собираемость доходов федерального бюджета

В 2007 году в бюджетную систему Российской Федерации поступило 8643,4 млрд. рублей налогов и сборов, администрируемых ФНС России, что на 1880,0 млрд. рублей, или на 27,8 %, больше, чем в 2006 году. Поступления доходов в федеральный бюджет составили 102,1 % от объема доходов, установленных в сводной бюджетной росписи, дополнительно поступило в федеральный бюджет 76,7 млрд. рублей.

Поступления в бюджетную систему Российской Федерации доходов, администрируемых ФНС России, в 2007 году составляют: федеральный бюджет - 3748 млрд. рублей, консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации - 3613 млрд. рублей, Пенсионный фонд Российской Федерации - 1015 млрд. рублей, территориальные фонды обязательного медицинского страхования - 132 млрд. рублей, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования - 72 млрд. рублей, Фонд социального страхования Российской Федерации - 64 млрд. рублей.

Приведенные данные показывают, что в структуре поступлений налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации доходы консолидированного бюджета Российской Федерации составили 7360,2 млрд. рублей, или 85,1 %, поступления в государственные внебюджетные фонды - 1283,2 млрд. рублей, или 14,9 процента.

Структура доходов консолидированного бюджета в 2007 году по видам налогов и объем прироста по сравнению с предыдущим годом представлены в таблице:

(млрд. руб.)

	2007 г.	Прирост по сравнению с 2006 г.
Налог на добавленную стоимость	1390	+466
Налог на прибыль	2172	+502
Налог на доходы физических лиц	1266	+336
Налог на добычу полезных ископаемых	1197	+35
Единый социальный налог	405	+89
Акцизы	290	+27
Прочие налоги	640	-

Основная сумма доходов, поступивших в 2007 году в консолидированный бюджет Российской Федерации, обеспечена поступлениями налога на прибыль - 29,5 %, НДС - 18,9 %, НДСФЛ - 17,2 %, НДСПИ - 16,3 %, ЕСН (зачисляемый в федеральный бюджет) - 5,5 %. На долю остальных налогов и сборов приходится 12,6 процента.

Поступления в консолидированный бюджет Российской Федерации в январе-марте 2008 года составили 1694,8 млрд. рублей, что на 334,5 млрд. рублей, или на 24,6 %, больше аналогичного периода 2007 года. Фактический уровень собираемости налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации за январь-март 2008 года составил 103,4 %. В федеральный бюджет Российской Федерации поступило 786,6 млрд. рублей администрируемых доходов, что на 16,7 % больше аналогичного периода 2007 года. Основным объемом администрируемых ФНС России доходов федерального бюджета в I квартале 2008 года обеспечен поступлениями налога на добычу полезных ископаемых (47 %) и налога на прибыль (22 процента).

Одним из основных критериев эффективности деятельности налоговых органов является собираемость налогов и сборов (I критерий). Целевое (плановое) значение критерия на 2007 год определено на уровне 95,0 %, фактический уровень собираемости налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации по итогам 2007 года составил 105,4 %. В I квартале 2007 года плановое значение критерия определено в размере 95,8 %, фактически составило 105,9 %; в I полугодии - 94,9 %, фактически - 98,7; за 9 месяцев - 92,0 %, фактически - 92,4 %. Следует отметить, что фактический уровень собираемости налогов и сборов в 2005 году превышал 100,0 %, а в 2006 году составлял более 99,0 процента.

Таким образом, плановое значение критерия, характеризующего полноту поступлений налогов и сборов, установлено для ФНС России значительно ниже сложившегося фактического уровня предыдущих отчетных периодов.

Для оценки эффективности работы территориальных налоговых органов по собираемости налогов и сборов применяются следующие показатели:

- собираемость налогов и сборов (показатель № 1);
- уровень отклонения фактических поступлений в федеральный бюджет относительно прогноза поступлений (за квартал) (показатель № 2).

Следует отметить, что при оценке эффективности деятельности налоговых органов по собираемости налогов и сборов ФНС России применяла показатели, в большей степени характеризующие качество проведения выездных налоговых проверок, а именно:

- динамика удельного веса количества проверок организаций, отобранных для проведения выездных проверок по результатам камерального анализа, в общем количестве проведенных выездных проверок по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года (показатель № 3);
- отклонение отношения сумм уменьшенных платежей по результатам выездных проверок к общей сумме доначисленных платежей по выездным проверкам от значения указанного показателя в целом по УФНС России за соответствующий отчетный период (показатель № 4).

Оценка деятельности территориальных налоговых органов по собираемости налогов и сборов в 2007 году производилась нарастающим итогом в сравнении с плановым значением показателя, утвержденным ФНС России. При этом Методикой отчетным периодом для проведения оценки эффективности деятельности налоговых органов и порядком выплаты материального стимулирования определен квартал.

В ходе проверки установлено, что при условии расчета показателя собираемости налогов на основании статистических налоговых данных нарастающим итогом его уровень находился в диапазоне 92,4-105,9 %, а при расчете на основании статистических налоговых данных за квартал - в диапазоне 86,8-149,8 %, то есть целевое значение не достигается.

Соотношение темпов роста поступлений, администрируемых налоговыми органами в проверенных регионах, и оценка эффективности их деятельности по критерию собираемости налогов и сборов представлены в таблице:

Наименование налогового органа	Темпы роста поступлений в консолидирован- ный бюджет, %	Среднеарифметический балл, полученный за год		
		по показателю собираемости налогов и сборов	по показателю точно- сти прогнозирования поступлений	итого по критерию
УФНС России по Новгородской области	114,2	3,7	4,9	8,6
УФНС России по Республике Северная Осетия - Алания	116,4	3,9	2,3	6,2
УФНС России по Тверской области	117,4	5	4,9	9,9
УФНС России по Оренбургской области	129,4	4,9	4,9	9,8
УФНС России по г. Москве	135,2	5	4,9	9,9

Приведенные данные показывают, что оценка критерия собираемости налогов и сборов, рассчитанная по Методике, фактически не зависит от темпов роста поступлений, администрируемых налоговыми органами, что свидетельствует о недостаточной объективности показателей, включенных в состав критерия. Так, одинаково высокая оценка по критерию сложилась по УФНС России по г. Москве, обеспечившему темп роста поступлений доходов 135,2 %, и по УФНС России по Тверской области, обеспечившему темп роста поступлений доходов 117,4 процента.

На рост поступлений в консолидированный бюджет Российской Федерации, в том числе в федеральный бюджет, оказали влияние следующие факторы:

- поступление налоговых платежей от ОАО «НК «ЮКОС», в результате чего доходы консолидированного бюджета Российской Федерации увеличились на 9,4 %, федерального бюджета - на 10,3 %;

- улучшение результатов финансово-хозяйственной деятельности организаций по сравнению с 2006 годом (доля убыточных организаций в 2007 году снизилась более чем на 5,0 %);

- рост цен на нефть на 14,0 % относительно 2006 года;

- рост реальной заработной платы на 16,2 % по сравнению с 2006 годом;

- результаты контрольной работы налоговых органов.

Кроме того, на рост поступлений существенное влияние оказывает улучшение администрирования налогов и сборов налоговыми органами.

Так, в целях эффективности налогового администрирования, обеспечения результативности работы по сбору налогов и сборов приказами территориальных налоговых органов созданы межведомственные комиссии по легализации «теневой» заработной платы и работе с убыточными предприятиями, на заседания которых приглашались руководители убыточных предприятий, а также работодатели и индивидуальные предприниматели, выплачивающие заработную плату наемным работниками ниже среднеотраслевого уровня. Налажена работа с мировыми судьями по привлечению к административной ответственности работодателей за неявку на комиссии.

В результате проведенной работы повысили заработную плату в г. Москве 23,4 тыс. налоговых агентов (99,7 % заслушанных на комиссиях), в Оренбургской области - 3,1 тыс. (88,6 %), в Новгородской области - 2,3 тыс. (97,1 %). Количество убыточных организаций сократилось в Оренбургской области в 2,1 раза, в Новгородской области - в 1,2 раза, в г. Москве - на 37,3 процента.

Налоговыми органами г. Москвы приняты уточненные декларации с уменьшением заявленных убытков на 10900,0 млн. рублей, а также уплачено налога на прибыль в размере около 100 млн. рублей, в Оренбургской области дополнительно поступило около 300 уточненных деклараций, по которым заявлено прибыли на 8,4 млн. рублей и уменьшено убытков на 425,0 млн. рублей. В Новгородской области по измененным декларациям убыточных организаций сумма налога к доплате составила 19,0 млн. рублей.

В результате работы комиссий дополнительные поступления в 2007 году составили: в Оренбургской области - 1697,6 млн. рублей, в Новгородской области - 109,5 млн. рублей, в г. Москве обеспечены дополнительные поступления ЕСН и взносов на обязательное пенсионное страхование в сумме 4746 млн. рублей.

Негативное влияние на собираемость налогов и сборов оказывало начисление налогов по организациям, в отношении которых открыто конкурсное производство. В соответствии с пунктом 4 статьи 142 Федерального закона от 26 октября 2006 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» требования об уплате обязательных платежей, возникших после открытия конкурсного производства, подлежат удовлетворению после удовлетворения требований кредиторов, включенных в реестр, и к данным платежам налоговый орган не вправе применять меры по бесспорному взысканию задолженности. По своей сути должнику предоставлена налоговая льгота по уплате обязательных налоговых платежей.

Так, в Тверской области задолженность по текущим обязательным платежам налогоплательщиков, находящихся в процедуре банкротства, по состоянию на 1 января 2008 года составляла 34,6 % от всей суммы задолженности данных налогоплательщиков по обязательным платежам и денежным обязательствам перед Российской Федерацией.

Динамика задолженности по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации, структура задолженности.

Факторы, оказавшие влияние на изменение задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации

Основными задачами налоговых органов, изложенных в Докладе ФНС России о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной налоговой службы (2008-2010 годы), являются обеспечение урегулирования налоговой задолженности и представление в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам.

По состоянию на 1 января 2008 года совокупная задолженность по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации составила 1455,5 млрд. рублей и за 2007 год снизилась на 496,2 млрд. рублей, или 25,4 процента.

Задолженность в консолидированный бюджет Российской Федерации (с учетом пеней и штрафов) на 1 января 2008 года составила 1192,3 млрд. рублей (81,9 %) и за 2007 год снизилась на 424,8 млрд. рублей, или 26,3 %. На долю задолженности по федеральным налогам приходилось более 87,0 % в общем объеме задолженности в консолидированный бюджет Российской Федерации.

Основным фактором снижения суммы задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации в целом за 2007 год по сравнению с 2006 годом явилось погашение задолженности в бюджетную систему Российской Федерации ОАО «НК «ЮКОС» на сумму 540,4 млрд. рублей.

За 2007 год сумма задолженности по федеральным налогам снизилась на 417,7 млрд. рублей, или на 28,5 %, и по состоянию на 1 января 2008 года составила 1046,0 млрд. рублей.

По состоянию на 1 апреля 2008 года задолженность по налогам и сборам в консолидированный бюджет Российской Федерации увеличилась за январь-март 2008 года на 1,3 млрд. рублей и составила 650,6 млрд. рублей. В структуре задолженности в консолидированный бюджет значительную долю (38 %) составляет НДС. В общей сумме задолженности 84,7 % приходится на задолженность по федеральным налогам и сборам. Совокупная задолженность по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации, включая задолженность в государственные внебюджетные фонды, снизилась с начала года на 13,4 млрд. рублей. В январе-марте 2008 года должниками в ходе проведения всех мер принудительного взыскания погашено 66,8 млрд. рублей.

В общей сумме задолженности в бюджетную систему Российской Федерации по администрируемым ФНС России доходам удельный вес задолженности, подлежащей взысканию налоговыми органами в 2007 году, составлял около 50,0 %, а остальная доля задолженности приходилась на отсроченные и реструктурированные платежи, на приостановленную к взысканию задолженность, на задолженность организаций, признанных банкротами и ликвидированных организаций, на задолженность, взыскиваемую судебными приставами в порядке исполнительного производства. Таким образом, половина задолженности подлежит администрированию, но не подлежит взысканию налоговыми органами.

Структура задолженности в бюджетную систему Российской Федерации в 2007 году по факторам взыскания составила: подлежащая взысканию - 42,0 %; отсроченные и реструктурированные платежи - 3,6 %; задолженность организаций, признанных банкротами, или ликвидированных организаций - 5,9 %; задолженность, взыскиваемая судебными приставами в порядке исполнительного производства, - 12,7 %; задолженность, приостановленная к взысканию, - 35,8 процента.

При этом, по оценке УФНС России по г. Москве, реальной к взысканию является 13 % задолженности по налогам, нереальной и ограниченной к взысканию - 87 %, по Новгородской области - соответственно, 31,4 % и 68,6 %, по Оренбургской области - 10,7 % и 89,3 %, по Республике Северная Осетия - Алания - 29,9 % и 70,1 процента.

Степень выполнения задачи по взысканию недоимки характеризуется критерием снижения задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации. Указанный критерий отражает уровень снижения задолженности в 2007 году по отношению к задолженности, сформировавшейся по состоянию на 1 января 2005 года (базовый период). Сумма задолженности базового периода составляла 2456,3 млрд. рублей.

На 2007 год целевое значение критерия снижения задолженности определено на уровне 21,0 %. Квартальные целевые значения, утвержденные руководителем ФНС России, составили: на I квартал - 20,6 %, на II квартал - 20,75 %, на III квартал - 20,85 процента.

По данным статистической налоговой отчетности задолженность в бюджетную систему Российской Федерации за 2007 год снижена по отношению к 2006 году на сумму 496,2 млрд. рублей, или на 40,7 %, что на 19,7 процентного пункта больше запланированного показателя. В I квартале снижение задолженности относительно базового

вого периода составило 21,9 %, во II квартале - 25,5 %, в III квартале - 26,5 %, что свидетельствует о выполнении запланированных значений критерия.

Для оценки территориальных налоговых органов величина рейтингового балла субъекта оценки определяется не только в зависимости от уровня снижения задолженности относительно базового периода, но и с учетом динамики (рост, снижение) текущей задолженности относительно предыдущего отчетного периода.

Для количественной оценки эффективности работы налоговых органов по работе с недоимкой применяются следующие показатели:

- снижение задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации (показатель № 9);
- повышение эффективности погашения задолженности на всех стадиях взыскания, включая процедуры банкротства (показатель № 10).

В соответствии с Методикой при расчете показателя снижения задолженности комиссиям по оценке эффективности деятельности территориальных налоговых органов было предоставлено право исключать из расчета объемы задолженности, которые на отчетный период не подлежали взысканию по правовым основаниям, на срок до прекращения действия основания (приостановленная задолженность).

Предоставленным правом воспользовалась ФНС России при расчете показателя снижения задолженности по результатам деятельности Межрегиональной инспекции ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 1 (МИ по КН № 1) и, соответственно, в целом по Российской Федерации. Так, общая сумма задолженности в целом по Российской Федерации и по МИ по КН № 1 уменьшена в III квартале 2007 года на 300,0 млрд. рублей. Указанная задолженность сформировалась по состоянию на 1 октября 2007 года в результате неуплаты ОАО «НК «ЮКОС» текущих налоговых платежей, а также начисления налога на прибыль на доходы, полученные от реализации активов в ходе конкурсного производства (банкротства). В проверенных управлениях комиссии не воспользовалась предоставленным правом, и расчет данного показателя производился по совокупной сумме задолженности.

В ходе аудита эффективности установлено, что расчет показателя снижения задолженности за II и III кварталы 2007 года ФНС России был проведен некорректно. В целом по Российской Федерации объем совокупной задолженности занижен, соответственно, на 17,4 млрд. рублей и 15,9 млрд. рублей, в связи с этим фактическое значение критерия снижения задолженности за II и III кварталы 2007 года составило 24,7 % и 25,9 %, соответственно.

Так, в общей сумме задолженности не были учтены объемы задолженности ликвидированных организаций и организаций, признанных банкротами, что привело к занижению фактических данных о совокупной задолженности в бюджетную систему Российской Федерации по состоянию на 1 июля и 1 октября 2007 года всех региональных управлений ФНС России (за исключением УФНС России по Калужской области).

Следует отметить, что указанное занижение задолженности не отразилось на уровне выполнения ФНС России целевого значения критерия, однако способствовало завышению фактических значений показателя снижения задолженности до 2 баллов в разрезе отдельных территориальных налоговых органов (Управления ФНС России по Краснодарскому краю, Ярославской, Астраханской, Омской, Амурской областям, Республике Татарстан).

Соотношение данных о снижении задолженности в 2007 году по сравнению с предыдущим годом в проверенных регионах и оценка эффективности их деятельности по критерию снижения задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации представлены в таблице:

Наименование налогового органа	Снижение (-), повышение (+) совокупной задолженности по сравнению с предыдущим годом, %	Среднеарифметический балл, полученный за год		
		по показателю снижения задолженности	по показателю повышения эффективности погашения задолженности	итого по критерию
УФНС России по Новгородской области	-51,6	2,5	2,5	5,0
УФНС России по Тверской области	-26,0	3,0	3,0	6,0
УФНС России по г. Москве	-15,8	3,0	5,0	8,0
УФНС России по Оренбургской области	+3,9	4,8	3,5	8,3
УФНС России по Республике Северная Осетия - Алания	+12,9	1,0	5,0	6,0

Приведенные данные показывают, что оценка критерия, рассчитанная по Методике, не зависит от снижения задолженности в анализируемом периоде.

Так, наивысшая среднеарифметическая оценка по данному критерию получена УФНС России по Оренбургской области, задолженность которой по итогам работы за год выросла на 3,9 %, а самая низкая оценка критерия сложилась по УФНС России по Новгородской области, которая добилась наибольшего снижения задолженности - на 51,6 процента.

Анализ деятельности территориальных налоговых органов по работе с задолженностью в 2007 году показал, что фактором, влияющим на увеличение задолженности, являлось доначисление налогов и сборов по камеральным и выездным налоговым проверкам, а также направление требований об уплате налогов в адрес налогоплательщиков, взыскание недоимки по которым было приостановлено по решению судов, и организаций, находящихся в процедурах банкротства или фактически прекративших свою деятельность.

Следует отметить, что при оценке Управлениями ФНС России по г. Москве, по Новгородской области и по Республике Северная Осетия - Алания деятельности подведомственных налоговых инспекций по работе с задолженностью расчет показателей производился без учета общероссийских плановых значений, утвержденных ФНС России.

Так, УФНС России по г. Москве расчет показателя повышения эффективности погашения задолженности проводился исходя из общегородского, а не общероссийского значения в связи с несвоевременным доведением ФНС России планового значения показателя. В результате проведенного Управлением пересчета установлено, что фактическая оценка деятельности почти половины налоговых инспекций была занижена.

УФНС России по Новгородской области и по Республике Северная Осетия - Алания расчет показателей снижения задолженности и эффективности погашения задолженности проводился без учета плановых значений данных показателей в связи с тем, что на дату расчета плановые показатели не были доведены до Управлений, и в действующей версии программного продукта их значение не предусматривалось. В результате проведенного пересчета были изменены оценки работы всех налоговых инспекций по Республике Северная Осетия - Алания и увеличены оценки двух налоговых инспекций по Новгородской области (33 % инспекций области).

Анализ работы налоговых органов по сокращению задолженности показал, что основными факторами, оказавшими влияние на снижение задолженности в 2007 году, явились следующие:

- погашение задолженности в результате принятых инспекциями мер принудительного взыскания;
- списание безнадежной к взысканию задолженности;
- отмена судами решений налоговых органов по камеральным и выездным налоговым проверкам;

- снятие с налогового учета и переход в другой регион организации с имеющейся задолженностью;
- представление организацией уточненной декларации, по которой сумма начисленного налога уменьшается.

Кроме того, на эффективность налогового администрирования по сокращению задолженности влияют деятельность комиссий по урегулированию задолженности, на заседания которых приглашаются организации-должники, сотрудники региональных отделений Пенсионного фонда Российской Федерации, главы муниципальных образований, а также применение мер принудительного взыскания задолженности. В результате деятельности указанных комиссий в бюджеты всех уровней поступило в 2007 году: по г. Москве - 3700,0 млн. рублей, по Новгородской области - 28,8 млн. рублей, по Оренбургской области - 71,2 млн. рублей. В результате применения налоговыми органами мер принудительного взыскания в 2007 году погашена задолженность: по г. Москве - 66700,0 млн. рублей, по Новгородской области - 662,3 млн. рублей, по Оренбургской области - 3631,7 млн. рублей, по Республике Северная Осетия - Алания - 3074,6 млн. рублей.

Следует отметить, что не все меры взыскания задолженности, примененные налоговыми органами в соответствии с действующим законодательством, достаточно эффективны.

Эффективность мер принудительного взыскания задолженности в целом по ФНС России в 2007 году представлена в таблице:

	2006 г.	2007 г.
Погашено после получения требований об уплате налогов	21,1	28,3
Взыскано со счетов в беспорядном порядке	15,6	22,8
Взыскано за счет имущества должника	15,6	19,8
Взыскано в результате ареста имущества	18,3	30,0
Поступило в ходе реализации процедур банкротства	3,1	7,4

В УФНС России по г. Москве и по Республике Северная Осетия - Алания наибольшую результативность имеют направление требований налоговых органов об уплате налога и сбора (39,3 % и 60,2 %, соответственно), а также обращение взыскания на денежные средства на счета налогоплательщиков в банках (20,4 % и 33,5 %); в УФНС России по Новгородской области - направление требований налоговых органов об уплате налога и сбора (17,0 %), взыскание за счет имущества должника в соответствии со статьей 47 Налогового кодекса (19,2 %), обращение взыскания на денежные средства на счета налогоплательщиков в банках (34,0 %); в УФНС России по Оренбургской области - наложение ареста на имущество налогоплательщика в соответствии со статьей 77 Налогового кодекса (27,5 %), взыскание за счет имущества налогоплательщика в соответствии со статьей 47 и статьей 48 Налогового кодекса (37,7 % и 43,7 %, соответственно), направление требований об уплате налога (15,7 процента).

Представляется целесообразным в дальнейшем продолжить работу, направленную на повышение результативности принудительного взыскания налоговой задолженности за счет имущества должника, в т. ч. разработку и совершенствование нормативно-правовых актов, развитие форм и методов межведомственного взаимодействия; создание инфраструктуры, позволяющей создать условия для реализации дебиторской задолженности организаций, и системы мониторинга платежеспособности отдельных категорий налогоплательщиков.

Наименьшая эффективность на этом направлении работы во всех проверенных регионах сложилась в результате реализации процедур банкротства.

Следует отметить, что в ряде случаев на эффективность работы налоговых органов негативное влияние оказывает различная судебная практика, сложившаяся в отчетном периоде.

Так, УФНС России по Оренбургской области в I квартале 2007 года было принято 574 решения о направлении в арбитражный суд заявлений о банкротстве организаций-должников, I квартале 2008 года - 234 решения, что свидетельствует о снижении активности деятельности Управления в указанном направлении. Однако по пояснениям Управления данное снижение показателей работы обусловлено тем, что Арбитражный суд Оренбургской области, руководствуясь постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2006 года № 67 «О некоторых вопросах практики применения положений законодательства о банкротстве отсутствующих должников и прекращении недействующих юридических лиц», принимал решения о прекращении производства по делам о признании банкротом налогоплательщиков - юридических лиц как отсутствующих должников. В 2008 году прекращено производство по 57 делам, возвращены без рассмотрения 74 иска о признании банкротом.

В УФНС России по Республике Северная Осетия - Алания также приостановлена подача заявлений в арбитражный суд о признании банкротами отсутствующих должников.

Кроме того, в соответствии с положениями статьи 25 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» контроль за правильностью исчисления и уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование осуществляется налоговыми органами, вместе с тем взыскание задолженности осуществляется органами Пенсионного фонда Российской Федерации.

Таким образом, являясь администратором поступлений страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, зачисляемых в Пенсионный фонд Российской Федерации на выплаты страховой и накопительной частей трудовой пенсии, ФНС России не осуществляет администрирование задолженности по указанным взносам.

Принимая во внимание, что взыскание указанной части задолженности производится не налоговыми органами, представляется целесообразным исключить из расчета показателя эффективности данные о задолженности по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование.

Анализ судебной практики

На эффективность деятельности налоговых органов существенное влияние оказывает качество проведения налоговых проверок в части сбора доказательной базы при выявлении налоговых нарушений, мотивированность принятия решений по результатам налогового контроля, а при возникновении налоговых споров - возможность их разрешения в досудебном порядке.

При оценке деятельности ФНС России существенное место занимают критерии, характеризующие эффективность работы налоговых органов по судебным спорам с налогоплательщиками:

- процентное соотношение сумм требований, рассмотренных судами в пользу налоговых органов, относительно общих сумм по судебным спорам с налогоплательщиками (II критерий) характеризует эффективность работы по сбору доказательной базы в ходе проведения мероприятий налогового контроля;

- доля количества решений налоговых органов, признанных судом недействительными, в числе решений налоговых органов, вынесенных по результатам налогового контроля, (III критерий) характеризует представление интересов налоговых органов в судах, законность, обоснованность и мотивированность решений, принятых по результатам налогового контроля;

- соотношение числа жалоб по налоговым спорам, рассмотренных в досудебном порядке (вышестоящими налоговыми органами), к числу заявлений по налоговым спорам, предъявленных к налоговым органам и рассмотренных судами (VIII критерий).

Согласно нормам Налогового кодекса акты налоговых органов, действия или бездействие их должностных лиц могут быть обжалованы налогоплательщиком в суде. В свою очередь, налоговый орган по основаниям, предусмотренным налоговым законодательством, также может обратиться в суд соответствующей юрисдикции.

В 2007 году в арбитражных судах и судах общей юрисдикции по всем основаниям рассмотрено в пользу налоговых органов 1661,7 тыс. споров (94,5 % от рассмотренных) на общую сумму 602,7 млрд. рублей (67,2 % от общей суммы рассмотренных требований). Число рассмотренных исков и заявлений по сравнению с 2006 годом увеличилось в 1,4 раза.

Целевое значение критерия «Процентное соотношение сумм исковых требований, рассмотренных судами в пользу налоговых органов, относительно общих сумм по судебным спорам с налогоплательщиками» на 2007 год ФНС России определено на уровне 38,6 %, фактическое выполнение составило 67,2 %, т. е. превышено на 28,6 процентного пункта. По итогам работы за I, II и III кварталы 2007 года установленные целевые значения также были выполнены налоговыми органами с превышением на 0,3-24,4 процентного пункта.

В региональном разрезе значения указанного показателя за 2007 год значительно различаются. Так, в УФНС России по Тверской области этот показатель составил 33 %, УФНС России по Оренбургской области - 38 %, УФНС России по Новгородской области и УФНС России по г. Москве - 41 %, УФНС России по Республике Северная Осетия - Алания - 76 %. Максимальное значение показателя достигнуто УФНС России по Кировской области (86 %), минимальное - УФНС России по Сахалинской области (5 %) и УФНС России по Магаданской области (7 процентов).

В состав критерия «Процентное соотношение сумм исковых требований, рассмотренных судами в пользу налоговых органов, относительно общих сумм по судебным спорам с налогоплательщиками» входят три количественных показателя:

- процентное соотношение сумм требований, рассмотренных судами в пользу налоговых органов, относительно общих сумм по судебным спорам с налогоплательщиками;

- отклонение отношения сумм уменьшенных платежей по решениям судебных и вышестоящих налоговых органов к общей сумме доначисленных платежей по выездным проверкам;

- отклонение отношения сумм уменьшенных платежей по решениям судебных и вышестоящих налоговых органов к общей сумме доначисленных платежей по камеральным проверкам.

Информация об оценке проверенных территориальных управлений по указанному критерию представлена в таблице:

Наименование территориального управления	Среднеарифметический балл по II критерию, полученный за год			
	по показателю, характеризующему соотношение сумм требований, рассмотренных в пользу налогоплательщиков	по показателю, характеризующему отклонение сумм уменьшенных платежей по решениям судебных органов к общей сумме доначисленных платежей по выездным проверкам	по показателю, характеризующему отклонение сумм уменьшенных платежей по решениям судебных органов к общей сумме доначисленных платежей по камеральным проверкам	итого по критерию
1	2	3	4	5
УФНС России по Новгородской области	5	1,7	4,5	11,2

1	2	3	4	5
УФНС России по Республике Северная Осетия - Алания	4,5	4,8	4,8	14,1
УФНС России по Тверской области	2,7	3	3	8,7
УФНС России по Оренбургской области	5	4,5	4,0	13,5
УФНС России по г. Москве	4,4	3,4	3,8	11,6

Высокие показатели достигнуты в УФНС России по Республике Северная Осетия - Алания и УФНС России по Оренбургской области, на низком уровне сложилась работа в УФНС России по Тверской области.

По УФНС России по Тверской области в 2007 году удовлетворено 104 иска на общую сумму 64,0 млн. рублей в пользу налогоплательщиков в связи с признанием судом действий налоговых органов по беспорному взысканию с организаций, находящихся в стадии конкурсного производства, текущих платежей незаконными и противоречащими требованиям Закона «О несостоятельности (банкротстве)». Вместе с тем, действия налоговых органов основаны на положениях пункта 10 «Порядка разграничения полномочий уполномоченного органа по представлению интересов Российской Федерации как кредитора в делах о банкротстве и в процедурах банкротства между центральным аппаратом ФНС России и территориальными органами ФНС России», утвержденного приказом ФНС России от 18 октября 2004 года № САЭ-3-19/2@, согласно которому налоговые органы обязаны осуществлять контроль за выполнением должником, находящимся в процедуре банкротства, текущих обязательств, и в случае невыполнения требования об уплате обязательств налоговый орган обязан принять меры принудительного взыскания, предусмотренные статьями 46 и 47 Налогового кодекса Российской Федерации.

Анализ количественных показателей, характеризующих эффективность работы по сбору доказательной базы, показал, что в объем уменьшенных платежей по решениям судебных и вышестоящих налоговых органов по налоговым проверкам (выездным и камеральным) входят суммы уменьшенных платежей по проверкам отчетного года и предыдущих лет (2005 и 2006 годы), тогда как при расчете удельного веса общая сумма доначислений учитывается только за отчетный период - 2007 год.

Так, в УФНС России по Оренбургской области из всей суммы уменьшенных в 2007 году платежей по решениям судебных органов 87,4 % приходится на проверки, проведенные в 2006 году, тогда как на проверки 2007 года - 12,6 %. В налоговых инспекциях г. Москвы, получивших минимальные баллы, суммы уменьшенных платежей по проверкам, проведенным в 2005-2006 годах, в 9 раз превышали доначисленные суммы налогов по выездным налоговым проверкам в отчетном периоде.

В целях совершенствования работы по сбору доказательной базы представляется целесообразным рассчитывать указанный показатель в сопоставимых условиях, то есть использовать данные о суммах уменьшенных и доначисленных платежей по проверкам предыдущих лет.

Другим критерием эффективности представления интересов налоговых органов в судах является «Доля количества решений налоговых органов, признанных судом недействительными, в числе решений налоговых органов, вынесенных по результатам налогового контроля». На 2007 год целевое значение установлено на уровне 6,4 %. Для оценки деятельности территориальных налоговых органов по указанному показателю ФНС России утверждены следующие значения: I квартал - 6,7 %, II квартал - 6,6 %, III квартал - 6,5 процента.

За 2007 год налоговыми органами по результатам налогового контроля вынесено 3438 тыс. решений, из них судами признаны недействительными в полном объеме

21 тыс., или 0,61 %. Минимальное значение данного показателя сложилось по УФНС по Республике Северная Осетия - Алания - 0,08 %. Наиболее высокая доля количества решений налоговых органов, признанных судом недействительными, сложилась в УФНС России по Мурманской области (1,6 процента).

Таким образом, фактическое значение данного показателя в несколько раз ниже запланированного. В связи с этим максимальная оценка, полученная всеми налоговыми органами по указанному показателю, не является объективной и не характеризует эффективность представления интересов налоговых органов в судах.

Анализ судебной-правовой работы за 2007 год показал, что наиболее частыми причинами, по которым возникают налоговые споры, являются:

- обоснованность применения налогоплательщиками налоговых вычетов по налогу на добавленную стоимость;
- отказ налогового органа в возврате (зачете) излишне уплаченных страховых взносов на обязательное пенсионное страхование;
- неприменение налоговыми органами смягчающих обстоятельств при вынесении решения о привлечении к налоговой ответственности.

Так, Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» не определены уполномоченный орган, который должен производить зачет (возврат) излишне уплаченных сумм страховых взносов, и порядок его проведения. В результате суды, как правило, удовлетворяют требования налогоплательщиков о возврате излишне уплаченных сумм страховых взносов.

Основными причинами рассмотрения арбитражными судами налоговых споров в пользу налогоплательщиков в 2007 году в проверенных территориальных налоговых органах явились: отсутствие единого подхода к толкованию и, соответственно, к применению норм налогового законодательства судами и налоговыми органами при наличии различной судебной практики в регионах Российской Федерации; сложившаяся арбитражная практика; принятие судами представленных налогоплательщиками в судебном заседании дополнительных либо исправленных документов, подтверждающих расходы либо право на налоговые вычеты; неоднозначность решения вопроса бесспорного взыскания текущих платежей с организаций-банкротов; непринятие судами в качестве доказательств материалов, предоставленных органами внутренних дел, а также непринятие доказательств от налоговых органов, полученных после вынесения решения по результатам проверки; недостаточная, по мнению суда, доказательная база налогового правонарушения; нарушение налоговыми органами процессуальных норм по взысканию задолженности с налогоплательщиков (пропуск срока для направления требования об уплате налога).

Плановое (целевое) значение критерия «Соотношение числа жалоб по налоговым спорам, рассмотренных в досудебном порядке (вышестоящими налоговыми органами), к числу заявлений по налоговым спорам, предъявленных к налоговым органам и рассмотренных судами» на 2007 год определено ФНС России на уровне 58,8 %. В связи с изменением методологии формирования данного показателя в декабре 2007 года его значение скорректировано в сторону увеличения и составило 67,0 %, в том числе по кварталам: I квартал - 63,25 %, II квартал - 64,5 %, III квартал - 65,7 процента.

Количество заявлений, предъявленных к налоговым органам и рассмотренных судами, в целом по ФНС России за 2007 год составило 47805 единиц, из них рассмотрено в досудебном порядке 80,1 % жалоб.

Наиболее высокое значение указанного показателя за 2007 год из проверенных территориальных органов сложилось в УФНС России по г. Москве - 82,0 %, наиболее низкое значение - в УФНС России по Новгородской области - 45,1 процента.

Следует отметить, что наблюдается постоянный рост числа налоговых споров, рассмотренных в досудебном порядке, что обусловлено созданием в 2006 году в системе налоговых органов подразделений налогового аудита в управлениях ФНС России по субъектам Российской Федерации, в компетенцию которых входит исключительно внутриведомственное досудебное разбирательство.

Приведенные данные показывают, что по отношению к предыдущему году в 2005 году рост числа жалоб, рассмотренных в досудебном порядке, составил 124,0 %, в 2006 году - 180 % и судами - 118 %, в 2007 году - 143 % и 101 %, соответственно. При этом нормы Налогового кодекса (главы 19-20) не регламентируют всех необходимых действий, осуществляемых при подаче и рассмотрении жалоб налогоплательщиков в досудебном порядке. Это порождает ряд проблем, с которыми сталкиваются налогоплательщики и налоговые органы в ходе урегулирования налоговых споров в досудебном порядке: наличие оснований для оставления жалоб без рассмотрения; порядок подтверждения полномочий заявителя и его представителей; очное участие заявителя (его представителей) в производстве по рассмотрению жалобы; исчисление сроков рассмотрения жалобы при предоставлении дополнений к жалобе; основание для приостановления рассмотрения жалобы до получения ответа на запрос в компетентный орган.

Значительный объем работы по досудебному урегулированию налоговых споров выполняется как центральным аппаратом ФНС России, так и налоговыми инспекциями, однако по действующей Методике при исчислении рассматриваемого показателя субъектами оценки являются только управления ФНС России, а участие налоговых органов другого уровня не выделяется и не учитывается при оценке эффективности их деятельности. С учетом изложенного, критерий и соответствующий ему показатель не являются универсальными индикаторами оценки качества рассмотрения ФНС России жалоб налогоплательщиков в досудебном порядке.

Оценка работы налоговых органов налогоплательщиками

В Докладе ФНС России о результатах и основных направлениях деятельности на 2007-2009 годы указано, что, выполняя свои полномочия по налоговому администрированию, налоговые органы призваны создать условия упорядочения и упрощения налоговых процедур для выполнения налогоплательщиками конституционной обязанности по уплате законно установленных налогов и сборов.

Критерием оценки качества деятельности ФНС России является «Увеличение доли налогоплательщиков, удовлетворительно оценивающих качество работы налоговых органов» (V критерий).

Количественное значение (базовое) указанного критерия на 2007 год не определено в связи с отсутствием результатов социологического опроса.

Для количественной оценки критерия Методикой предусмотрено использование показателей, характеризующих степень актуальности информации, содержащейся в карточке лицевого счета налогоплательщика, на основании которой делаются выводы об исполнении налогоплательщиками своих обязательств по уплате налогов.

Следует отметить, что оценка своевременности ввода налоговых деклараций и работы по уточнению невыясненных поступлений никак не характеризует отношение налогоплательщиков к работе налоговых органов, тем более не определяет долю налогоплательщиков, удовлетворительно оценивающих качество работы налоговых органов.

Для количественной оценки эффективности деятельности территориальных налоговых органов применяются следующие показатели:

- удельный вес налоговых деклараций (расчетов), введенных в установленные сроки, к общему количеству принятых налоговых деклараций (показатель № 11);
- удельный вес количества налоговых деклараций, введенных с превышением срока ввода более чем на один месяц (показатель № 12).

В ходе проверки установлено, что эффективность работы проверенных налоговых органов по своевременному вводу принятых налоговых деклараций сложилась на достаточно высоком уровне. Практически все подведомственные налоговые органы оценены в 4-5 баллов, за исключением налоговых органов по г. Москве и по Республике Северная Осетия - Алания, оценка которых сложилась на среднем уровне.

Так, в Межрайонной ИФНС № 50 по г. Москве, администрирующей организации финансово-кредитной сферы, низкая оценка эффективности работы по своевременности ввода принятых налоговых деклараций обусловлена изменением, внесенным в статью 86 Налогового кодекса с 1 января 2007 года, согласно которой кредитные организации, состоящие на учете в налоговом органе, представляют сведения о счетах, открытых своим клиентам, в данную инспекцию, а не в инспекцию, где состоят на учете клиенты. В результате документооборот в инспекции возрос в десятки раз, увеличив нагрузку на сотрудников отдела ввода и обработки данных.

Следует отметить, что показатели по своевременному вводу принятых налоговых деклараций являются практически взаимоисключающими и характеризуют эффективность только одного, причем не самого приоритетного, направления работ налоговых органов в части администрирования доходов, о чем свидетельствуют установленные Методикой (приложение 5) коэффициенты значимости групп субъектов оценки и приоритетных направлений работ.

Представляется, что для количественной оценки эффективности работы налоговых органов по своевременному вводу принятых налоговых деклараций достаточно применение одного показателя.

Для количественной оценки эффективности работы налоговых органов по уточнению невыясненных поступлений применяется показатель № 13 «Динамика удельного веса невыясненных платежей к общему поступлению администрируемых доходов по сравнению с предыдущим отчетным периодом». Согласно Методике данный показатель не используется при расчете за I квартал.

В ходе проверки установлено, что оценка эффективности работы проверенных налоговых органов по уточнению невыясненных поступлений, рассчитанная по Методике, сложилась на высоком уровне.

Однако анализ данных аналитического учета, сформированных в Ведомости невыясненных поступлений, проведенный инспекторской группой, показал, что при недостаточно эффективной работе инспекций по уточнению невыясненных поступлений (86,1-88,8 % от объема невыясненных платежей) показатель эффективности, рассчитанный по Методике, оценивается в 5 баллов, а при значительной доле установленных платежей в общем объеме невыясненных поступлений (96,6-99,5 %) оценка показателя складывалась минимальной. Это связано с формированием данных налоговой отчетности об объеме невыясненных платежей.

Представляется целесообразным оценку эффективности работы налогового органа производить из расчета доли объема уточненных платежей к общей сумме невыясненных платежей, используя аналитические данные Ведомости невыясненных поступлений.

Изменение методики расчета показателя, характеризующего работу налогового органа с невыясненными платежами, позволит производить оценку работы, начиная

с I квартала отчетного года, а не со II квартала, а также подходить к оценке более дифференцировано, используя не только минимальный и максимальный баллы.

Анализ работы налоговых органов с налогоплательщиками с применением Интернет-технологий

Одна из основных целей ФНС России состоит в обеспечении условий для своевременного и полного выполнения налогоплательщиками обязанностей по уплате налогов и сборов, в том числе путем предоставления удобных и надежных способов информационного взаимодействия на основе современных технологий.

На 2007 год предусмотрены два критерия оценки развития системы новых информационных и иных услуг, предоставляемых налогоплательщикам в соответствии с действующим законодательством. Одним из них является «Количество граждан и организаций, получающих информацию из Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ) и из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП) с использованием Интернет-технологий» (VI критерий). Плановое значение на 2007 год для ФНС России определено на уровне 1350 единиц, фактическое значение на 1 января 2008 года составило 1682 пользователя, следовательно, указанный показатель ФНС России выполнен.

В связи с тем, что предоставление сведений, содержащихся в ЕГРЮЛ и в ЕГРИП, с использованием Web-технологии в сети Интернет возложено на центральный аппарат ФНС России, плановое значение территориальным налоговым органам не устанавливалось.

Другим критерием эффективности по развитию информационных услуг является «Доля налогоплательщиков, имеющих возможность доступа по каналам связи и через Интернет к персонализированной информации о состоянии расчета с бюджетом» (VII критерий). Фактическое значение критерия за 2007 год составило 28,6 % при целевом значении 5 процентов.

Для оценки качества деятельности территориальных налоговых органов указанный показатель ФНС России не утверждался в связи с недостаточным оснащением территориальных налоговых органов техническими средствами для обеспечения налогоплательщикам возможности доступа к персонализированной информации по каналам связи.

Количественным показателем данного критерия ФНС России определен «Удельный вес налогоплательщиков-организаций, представляющих налоговую отчетность по телекоммуникационным каналам связи (ТКС), к общему количеству налогоплательщиков-организаций, фактически отчитывающихся и ведущих финансово-хозяйственную деятельность» (показатель № 14).

Высокая эффективность работы проверенных налоговых органов по привлечению налогоплательщиков к сдаче налоговой отчетности по ТКС сложилась в Оренбургской и Новгородской областях. Фактическое значение показателя эффективности в каждом отчетном периоде было больше планового значения, установленного ФНС России, что соответствует оценке 5 баллов.

Низкий уровень эффективности достигнут налоговыми органами г. Москвы, Республики Северная Осетия - Алания.

Причинами невыполнения плановых показателей представления налогоплательщиками отчетности по ТКС по г. Москве в основном явились многочисленные нарекания налогоплательщиков в адрес оператора связи ООО «Такском», технические сбои в сети, что негативно влияет на работу налоговых органов по привлечению налогоплательщиков к подключению к ТКС.

Налоговые органы использовали в практической работе различные формы публичного и индивидуального информирования налогоплательщиков. В результате проделанной работы количество налогоплательщиков-организаций, представляющих отчетность по каналам связи, к концу 2007 года существенно возросло и на 1 января 2008 года составило по г. Москве 27,6 % от налогоплательщиков, представляющих ненулевую отчетность, по Новгородской области - 27,9 %, по Оренбургской области - 32,7 %, по Тверской области - 25,01 %, при плановом значении 27 %. Возросло также количество письменных запросов и обращений налогоплательщиков по вопросам применения налогового законодательства, о проведении сверки расчетов, предоставлении справки о состоянии расчетов по налогам, по вопросам неудовлетворительной работы с налогоплательщиками.

Осуществление контроля за территориальными налоговыми органами в части выполнения показателей эффективности их деятельности

В Докладе о результатах и основных направлениях деятельности ФНС России на 2007-2009 годы одним из направлений совершенствования налогового администрирования определено осуществление мероприятий по организации и проведению аудиторских проверок внутреннего аудита (проверки качества функционирования налоговых органов в части осуществления налогового контроля).

В соответствии с Регламентом проведения аудиторских проверок внутреннего аудита налоговых органов, утвержденным приказом ФНС России от 9 марта 2007 года № ММ-4-12/10 дсп@, проверки внутреннего аудита проводятся в каждой налоговой инспекции не реже одного раза в два года. По окончании аудиторских проверок налоговые инспекции находятся на дистанционном контроле до полного устранения выявленных нарушений и недостатков.

Управлениями ФНС России по г. Москве, по Тверской, Новгородской, Оренбургской областям и по Республике Северная Осетия - Алания установленная периодичность проведения проверок подведомственных налоговых органов соблюдалась.

Проведенными аудиторскими проверками выявлялись нарушения и недостатки, как в части соблюдения законодательных и ведомственных актов при исчислении налогов, так и в учете платежей и взыскании задолженности. По фактам совершения гражданскими служащими дисциплинарных проступков проводились служебные проверки, по результатам которых должностные лица инспекций привлечены к дисциплинарной ответственности.

Эффективное и оперативное проведение мероприятий по устранению недостатков способствовало улучшению показателей контрольной работы налоговых органов. Так, в течение 2007 года находящимися на дистанционном контроле налоговыми инспекциями по г. Москве проведены мероприятия налогового контроля и получены уточненные расчеты на общую сумму 1419,4 млн. рублей, уменьшены убытки на 354,8 млн. рублей. Проведены 202 выездные налоговые проверки, по результатам которых доначислено 914,0 млн. рублей, уменьшены убытки на 350,0 млн. рублей, обеспечено взыскание 284,7 млн. рублей налогов, пеней и штрафных санкций, активизировалась работа по применению мер принудительного взыскания.

Налоговыми органами по Тверской области дополнительно начислено в бюджеты всех уровней 64,1 млн. рублей, проведено 134 выездные налоговые проверки по нарушениям, установленным аудиторскими проверками внутреннего аудита.

Налоговыми органами по Оренбургской области были выполнены все пункты Плана мероприятий, проведены все необходимые контрольные мероприятия, что позволи-

ло им дополнительно доначислить налогов с учетом пеней и налоговых санкций в общей сумме 1978,4 млн. рублей.

Эффективность работы налоговых органов по контролю за соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов и сборов

В Докладе ФНС России о результатах и основных направлениях деятельности на 2007-2009 годы указано, что целью Федеральной налоговой службы является контроль исполнения законодательства о налогах и сборах, обеспечивающий стабильное повышение налоговых поступлений в бюджетную систему Российской Федерации с одновременным снижением удельных административных затрат и затрат налогоплательщиков, связанных с налоговым администрированием, неопределенностью трактовки налогового законодательства.

Для достижения указанной цели одной из задач налоговых органов является совершенствование существующих методов и процедур налогового администрирования за счет развития аналитических механизмов проведения налогового контроля на базе использования современных информационных технологий.

Анализ результатов контрольной работы налоговых органов

Контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах производится налоговыми органами в форме камеральных и выездных налоговых проверок.

За 2007 год по результатам выездных и камеральных проверок было дополнительно начислено в бюджеты всех уровней 454,5 млрд. рублей, что на 17 % меньше, чем за 2006 год (здесь и далее данные за 2006 год приведены без учета результатов проведенной в 2006 году выездной проверки ОАО «НК «ЮКОС»).

По результатам выездных проверок доначислено 279,0 млрд. рублей, или 61,3 % от общей суммы доначисленных платежей, по камеральным проверкам - 175,8 млрд. рублей, или 38,7 %. При этом доначисления по выездным проверкам по сравнению с 2006 годом снизились на 10 %, по камеральным проверкам - на 26 процентов.

Снижение в 2007 году объемов дополнительно начисленных платежей по результатам как выездных, так и камеральных проверок обусловлено изменениями, внесенными в Налоговый кодекс, в части регламентации проведения налоговых проверок. Так, ограничено право налоговых органов на истребование дополнительных документов при камеральной проверке; изменена процедура реализации и рассмотрения материалов налоговой проверки; введена процедура апелляционного производства; изменен порядок обжалования вынесенных решений.

В 2007 году налоговыми органами ФНС России проведено 105,8 тыс. выездных налоговых проверок, что на 41 % меньше, чем в 2006 году. При этом удельный вес результативных выездных проверок составил в 2000 году 44,0 %; в 2001 году - 50,7 %; в 2002 году - 54,9 %; в 2003 году - 97 %, в 2004 году - 80,0 %, в 2005 году - 90,0 %; в 2006 году - 93 %; в 2007 году - 96,9 процента.

ФНС России утверждена Концепция системы планирования выездных налоговых проверок, целями которой являются: сокращение количества налогоплательщиков, функционирующих в «теневом» секторе экономики, и информирование налогоплательщиков об основных критериях отбора для проведения выездных налоговых проверок.

В целях обеспечения целенаправленного отбора налогоплательщиков для проведения выездных налоговых проверок региональными налоговыми органами организована работа по проведению предпроверочного анализа, предусматривающего использование всего комплекса процедур для углубленного изучения информации о налогоплательщике.

Так, УФНС России по г. Москве утвержден Регламент планирования и подготовки выездных налоговых проверок, в котором инспекциям города определено условие начинать выездную налоговую проверку в случае, если по результатам анализа всего спектра полученной информации есть основания предполагать о нарушении действующего законодательства, что позволило сократить временные затраты на отбор налогоплательщиков для проведения проверок, а также повысить эффективность работы, оценивающуюся как соотношение стоимости проведения проверки к суммам доначислений.

УФНС России по Оренбургской области сформирована и доведена до инспекций области база данных о налогоплательщиках, зарегистрированных по одному адресу, и налогоплательщиках, в которых учредителями и/или руководителями являются одни и те же лица, с использованием информационных систем регионального и местного уровня для проведения налоговых проверок налогоплательщиков, являющихся взаимозависимыми и аффилированными лицами. Удельный вес выездных налоговых проверок, проведенных налоговыми органами области с использованием системы целенаправленного отбора объектов проверки, в 2007 году составил 99,5 процента.

УФНС России по Тверской области за 2007 год проведены 593 выездные налоговые проверки организаций с использованием целенаправленного отбора объектов проверки, что составило 67,5 % от общего количества проведенных проверок организаций.

УФНС России по Республике Северная Осетия - Алания в 2007 году совместно с органами МВД Республики Северная Осетия - Алания проведено 31 мероприятие налогового контроля, по результатам которых дополнительно начислено в бюджеты 136,7 млн. рублей, или 44,8 % от общей суммы доначислений по результатам проверок. Наиболее крупные доначисления выявлены выездной налоговой проверкой, проведенной в 2006 году Управлением совместно с органами МВД, по предприятию ОАО «Фаюр-Союз». В результате выявленных схем ухода от налогообложения по данному предприятию доначислено (с учетом штрафных санкций) в бюджет 373 млн. рублей.

Анализ итогов деятельности ФНС России за 2007 год свидетельствует об улучшении показателей контрольной работы налоговых органов. Возросла эффективность налоговых проверок (суммы доначисленных платежей в расчете на 1 проверку). Так, если в 2006 году эти доначисления в расчете на 1 выездную проверку организаций составили 2,6 млн. рублей, то в 2007 году - 3,7 млн. рублей, или на 43,2 % больше; по выездным проверкам физических лиц - 0,2 млн. рублей и 0,6 млн. рублей, соответственно, доначисления на 1 выездную проверку выросли в 3 раза.

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Количество проверок, тыс.	1355	1020	682	456	306	220	181	106
Доначислено на 1 проверку, тыс. руб.	188	211	254	517	950	1603	2561	3667

При этом в проверенных регионах эффективность налоговых проверок в 2007 году складывалась неоднозначно. Так, в УФНС России по г. Москве и УФНС России по Оренбургской области произошел рост по сравнению с предыдущим годом доначисленных платежей в расчете на 1 выездную налоговую проверку организаций, соответственно, на 1,6 млн. рублей и в 6,5 раза.

В УФНС России по Новгородской области и по Тверской области эффективность выездных налоговых проверок организаций снизилась в 2007 году, соответственно, на 2,0 млн. рублей и на 0,14 млн. рублей. На снижение эффективности налоговых проверок в 2007 году в обоих регионах оказали влияние значительные доначисления сумм в 2006 году по налогоплательщикам, которые впоследствии сняты с налогового учета.

За январь-март 2008 года налоговыми органами в целом по Российской Федерации проведено 14,4 тыс. выездных проверок организаций и 6,5 тыс. выездных проверок физических лиц. По результатам выездных и камеральных налоговых проверок организа-

ций и физических лиц сумма доначислений составила 139,1 млрд. рублей. Количество выездных проверок организаций в январе-марте 2008 года сократилось на 23,8 %, в то же время эффективность их проведения возросла. Так, сумма доначисленных платежей в расчете на 1 выездную проверку, выявившую нарушения у организаций, увеличилась в 1,5 раза (с 4,5 млн. рублей до 6,5 млн. рублей).

Необходимо отметить, что на ФНС России возложены функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, однако среди критериев оценки качества деятельности ФНС России, одобренных Правительством Российской Федерации, нет критериев, оценивающих эффективность работы налоговых органов по контролю за соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения налогов и сборов.

При этом для количественной оценки критерия «Собираемость налогов и сборов» Методикой утверждены два показателя, характеризующих состояние контрольной работы территориальных налоговых органов:

- динамика удельного веса количества проверок организаций, отобранных для проведения выездных проверок по результатам камерального анализа, в общем количестве проведенных выездных проверок по сравнению с соответствующим периодом прошлого года (показатель № 3);

- отклонение отношения сумм уменьшенных платежей по результатам выездных проверок к общей сумме доначисленных платежей по выездным проверкам от значения указанного показателя в целом по управлению за соответствующий отчетный период (показатель № 4).

По рассматриваемым регионам наивысшие оценки по показателю, характеризующему качество проведения предпроверочного анализа и системы целенаправленного отбора объектов проверки (показатель № 3), были достигнуты: УФНС России по Оренбургской области (3,9-5 баллов), УФНС России по г. Москве (3,4-5 баллов). На среднем уровне сложилась оценка эффективности проведения предпроверочного анализа налоговыми органами УФНС России по Тверской области (4-4,5 балла) и УФНС России по Новгородской области (1-4,5 балла). Низкий уровень эффективности данной работы на протяжении всего года сложился в УФНС России по Республике Северная Осетия - Алания (1 балл).

Применение установленного Методикой расчета показателя № 3 несовершенно, т. к. не достигается объективная оценка деятельности инспекций. Так, в случае минимального количества отобранных по результатам камерального анализа выездных налоговых проверок в прошлом периоде и значительном их росте в отчетном периоде наблюдается рост удельного веса отобранных проверок в отчетном периоде и, как следствие, положительная динамика, за которую инспекции начисляется наибольший рейтинговый балл. В то же время в случае высокого удельного веса отобранных проверок в прошлом периоде и незначительного их снижения в отчетном периоде наблюдается снижение удельного веса по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, что приводит к отрицательной динамике и низкому рейтинговому баллу. При достижении высокого удельного веса отобранных проверок в соответствующем периоде прошлого года (выше 80 %) достижение максимального балла практически невозможно, что снижает мотивацию налоговых органов в повышении качества проведения камеральных проверок.

Таким образом, показатель не отражает положительные тенденции в работе налогового органа. Представляется целесообразным при расчете данного показателя учитывать не динамику по сравнению с предыдущим годом, а непосредственно удельный вес

организаций, отобранных для проведения выездных проверок, либо сравнение этого показателя со средним по управлению.

Кроме того, методология составления отчетности такова, что при формировании показателя «Количество проведенных проверок» учитываются выездные проверки не только юридических, но и физических лиц, а при формировании показателя «Количество проверок организаций, отобранных для проведения выездных проверок по результатам камерального анализа» - только проверки юридических лиц.

Так, по МИФНС № 1 по Новгородской области за I квартал 2006 года удельный вес выездных проверок, отобранных в результате камерального анализа, составил 100 %. При снижении данного показателя до 60-70 % динамика по сравнению с предыдущим годом складывалась отрицательная, что соответствовало оценке в 1 балл. При этом инспекции, в которых удельный вес выездных проверок, отобранных в результате камерального анализа, складывался от 45 до 60 % (МИФНС № 10 по Новгородской области, ИФНС № 2 по г. Москве) в соответствии с Методикой были оценены в 5 баллов.

Другим показателем, характеризующим качество проведения выездных налоговых проверок, является соотношение сумм уменьшенных платежей по результатам выездных проверок к общей сумме доначисленных платежей по выездным проверкам, проведенным налоговой инспекцией, и сравнение значения данного показателя с показателем в целом по УФНС России.

Оценки показателя, характеризующего качество проведения выездных проверок, по всем проверенным налоговым органам в течение года сложились от 4 до 5 баллов, то есть эффективность проведения выездных налоговых проверок достигла достаточно высокого уровня.

Анализ формирования данного показателя в территориальных налоговых органах показал, что в налоговых инспекциях, получивших минимальные оценки, сумма уменьшенных платежей по выездным проверкам, существенно повлиявшая на показатель эффективности, сложилась за счет суммы единого социального налога, уменьшенной в связи с уплатой страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (в соответствии с нормой пункта 3 статьи 243 Налогового кодекса).

Так, в ИФНС № 21 по г. Москве за 2007 год суммы ЕСН, зачисляемого в федеральный бюджет, доначисленные и уменьшенные суммы по результатам выездных проверок в соответствии с пунктом 3 статьи 243 Налогового кодекса, составили, соответственно, 4,6 млн. рублей (2,9 % общего объема доначисленных сумм) и 4,5 млн. рублей (90,0 % общего объема уменьшенных сумм). В данных условиях оценка эффективности работы инспекции по показателю № 4 составила 1 балл. При расчете данного показателя без учета соответствующих сумм ЕСН оценка показателя составила бы 4-5 баллов.

Принимая во внимание, что доначисленные суммы ЕСН затем заведомо уменьшаются в связи с уплатой страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, а также значительную долю уменьшенных сумм ЕСН в общем объеме уменьшенных платежей по результатам выездных проверок, представляется целесообразным при расчете показателя № 4 не учитывать в общем объеме доначисленных и уменьшенных платежей суммы ЕСН, зачисляемого в федеральный бюджет, доначисленные и уменьшенные по результатам выездных проверок в соответствии с пунктом 3 статьи 243 Налогового кодекса.

Заключение по результатам аудита эффективности по цели 2

Проведенный аудит эффективности по цели 2 направлен на оценку внедренного механизма материального стимулирования с точки зрения:

- повышения мотивации эффективного исполнения работниками территориальных органов ФНС России должностных обязанностей;
- повышения качества исполнения сотрудниками налоговых органов ФНС России своих должностных обязанностей;
- укрепления стабильности профессионального состава кадров территориальных органов ФНС России.

Для выявления степени удовлетворенности введенной с 2007 года системой оплаты и стимулирования труда, а также другими аспектами трудовой деятельности работников территориальных органов в рамках настоящей проверки было проведено анкетирование сотрудников проверяемых объектов.

Нормативно-методологическое обеспечение распределения и расходования средств федерального бюджета, выделенных на материальное стимулирование работников налоговых органов

Проведенный аудит эффективности показал отсутствие в ФНС России стандартов и нормативов качества оценки исполнения работниками ФНС России должностных обязанностей по выполнению функций по контролю за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов и других.

Согласно Методике суммы средств материального стимулирования государственного гражданского служащего налоговых органов определяются начальником отдела, в составе которого работает сотрудник, исходя из уже определенного размера средств материального стимулирования данного отдела и семи критериев оценки качества выполнения сотрудниками налоговых органов должностных обязанностей, и иных качественных характеристик работы сотрудников.

Данные критерии не имеют количественных значений, отражающих эффективность служебной деятельности налогового работника и фактические результаты его труда.

Анализ указанных критериев показал, что они не коррелируют с показателями эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, предусмотренным должностным регламентом сотрудника налоговых органов, являющимся основополагающим документом госслужащего.

Согласно должностным регламентам эффективность и результативность профессиональной служебной деятельности определяют на основании достижения (учитывается степень участия в достижении) следующих показателей:

- динамика поступлений доходов, администрируемых ФНС России;
- эффективность налогового администрирования (рост доходов, администрируемых ФНС России, в расчете на 1 работника налоговых органов);
- рост доначисленных доходов, администрируемых ФНС России, по результатам проведения контрольных мероприятий;
- снижение задолженности по налоговым платежам, подлежащей взысканию;
- другие показатели.

Из вышеуказанных показателей типовых должностных регламентов только «динамика поступления доходов...» и «снижение задолженности...» соответствуют двум («Собираемость налогов и сборов» и «Снижение задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации») из восьми критериев оценки эффективности деятельности налоговых органов, одобренных Правительством Российской Федерации.

Остальные показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности госслужащего территориальных налоговых органов с вышеуказанными критериями не коррелируются.

Анализ пятнадцати показателей оценки эффективности деятельности, определенных Методикой оценки деятельности территориальных органов, показал аналогичную взаимосвязь только с двумя показателями эффективности («динамика поступления доходов...» и «снижение задолженности...»), установленными типовыми должностными регламентами.

Показатель роста доначисленных доходов, администрируемых ФНС России, по результатам проведения контрольных мероприятий, установленный типовым должностным регламентом, имеет косвенную корреляцию с двумя показателями Методики: «Отклонение отношения сумм уменьшенных платежей по результатам выездных проверок к общей сумме доначисленных платежей по выездным проверкам от значения указанного показателя в целом по УФНС России за соответствующий отчетный период» и «Отклонение отношения сумм уменьшенных платежей по решениям судебных и вышестоящих налоговых органов к общей сумме доначисленных платежей по выездным проверкам от значения указанного показателя в целом по УФНС России за соответствующий отчетный период».

Не нашел отражения в Методике показатель эффективности налогового администрирования, определяемый как рост доходов, администрируемых ФНС России, в расчете на 1 работника налоговых органов.

Таким образом, утвержденные должностными регламентами показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности не учитывались при создании механизма оценки эффективности работы федеральных государственных гражданских служащих налоговых органов и качества исполнения ими должностных обязанностей.

Однако, согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (статья 49) результаты исполнения должностного регламента должны учитываться при поощрении гражданского служащего.

При отсутствии четких показателей премирования работников налоговых органов в соответствии со спецификой их деятельности и занимаемыми должностями, введенные Методикой коэффициенты приоритетных и стимулируемых направлений работ недостаточно обоснованы и увязаны с критериями.

Так, ФНС России из 28 видов работ территориальных налоговых органов только 5 отнесено к приоритетным направлениям работ: юридическое обеспечение, камеральные и выездные проверки, работа с крупнейшими и основными налогоплательщиками, налоговый аудит.

Однако, например, критерий эффективности деятельности налоговых органов «Увеличение доли налогоплательщиков, удовлетворительно оценивающих качество работы налоговых органов» направлен на оценку эффективности деятельности отделов по работе с налогоплательщиками, по регистрации и учету налогоплательщиков.

Критерий «Снижение задолженности по налогам к сборам в бюджетную систему Российской Федерации» отражает работу отделов по урегулированию задолженности, по вводу и обработке данных, по учету и отчетности, а критерий «Доля налогоплательщиков, имеющих возможность доступа по каналам связи и через Интернет к персонализированной информации о состоянии расчета с бюджетом» четко увязан с деятельностью территориальных налоговых органов по системному, техническому и телекоммуникационному обеспечению и информационным технологиям.

Проведенный в ходе аудита эффективности анализ средних размеров выплат материального стимулирования работникам отделов приоритетных направлений и работникам отделов иных направлений за 2007 год представлен в следующей таблице:

(тыс. руб.)

	Средний размер выплат материального стимулирования работникам отделов приоритетных направлений	Средний размер выплат материального стимулирования работникам отделов иных направлений
МРИФНС России № 1 по крупнейшим налогоплательщикам	365,4	183,1
УФНС России по г. Москве	693,5	387,6
УФНС России по Республике Северная Осетия - Алания	112,0	79,4
УФНС России по Тверской области	229,4	137,9
ИФНС России по г. Москве № 5	347,5	265,3
МИФНС России № 1 по Владикавказу	66,5	52,0

Соотношение средних размеров фактически полученного материального стимулирования сотрудником отдела приоритетных направлений работ и сотрудником отдела иного направления работ в Управлении ФНС России по г. Москве составляет 1,8, в Управлении ФНС России по Тверской области - 1,4, в инспекциях - 1,3 и 1,2, соответственно, т. е. не превышает максимальное значение коэффициента приоритетного направления работ, равное 2.

Также следует отметить, что полученная в 2007 году средняя сумма материального стимулирования сотрудника приоритетного отдела аппарата Управления ФНС России по Тверской области составляет 229,4 тыс. рублей, аппарата Управления ФНС России по Республике Северная Осетия - Алания - 112,0 тыс. рублей, что, соответственно, в 3 и 6,2 раза меньше, чем у такого же сотрудника аппарата Управления ФНС России по г. Москве. Аналогичное соотношение между сотрудниками иных (стимулируемых) отделов составляет 2,8 и 4,9 раза.

В межрайонной инспекции ФНС России № 1 по г. Владикавказу по сравнению с инспекцией ФНС России по г. Москве № 5 подобные соотношения составляют, соответственно, 5,2 и 5,1 раза.

Следующим выявленным в ходе аудита эффективности недостатком Методики явилось то, что в ней не предусмотрены качественные и количественно измеримые критерии и показатели оценки деятельности руководителей налоговых органов¹, а определение окончательных сумм их материального стимулирования зависят от базового расчета (по формулам) и решения руководителя вышестоящего налогового органа, что привело в ряде случаев к внушительной разнице между среднерасчетной (343,2 тыс. рублей) и фактически полученной суммами материального стимулирования руководителей. Так, в отдельных территориальных органах превышение было более чем в 5 раз, что в денежном выражении эквивалентно сумме около 1,5 млн. рублей.

При определении размеров материального стимулирования руководителей налоговых органов применяется базовый коэффициент, значение которого установлено для межрегиональных инспекций ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам, по федеральным округам и по централизованной обработке данных равным 2, для управлений и инспекций ФНС России - равным 1,7.

Следует отметить, что назначение указанного коэффициента не ясно, тем более, что Методикой не определены критерии и показатели оценки эффективности работы межрегиональных инспекций ФНС России по федеральным округам и по централизованной обработке данных, а в целях материального стимулирования общий рейтинговый балл устанавливался равным либо минимальному общему рейтинговому баллу управлений, либо среднероссийскому и среднерегиональному рейтинговому баллу.

¹ Здесь и далее руководитель налогового органа - руководитель (начальник) (и. о. руководителя (начальника) УФНС России по субъектам Российской Федерации, межрегиональным инспекциям по федеральным округам, по крупнейшим налогоплательщикам и межрегиональной инспекции по централизованной обработке.

Методика определяет, что материальное стимулирование осуществляется за отчетный период с учетом фактически отработанного времени при ротации сотрудника в системе ФНС России, а также при увольнении в связи с выходом на пенсию, по состоянию здоровья и другим уважительным причинам. Однако перечень таких уважительных причин увольнения сотрудников налоговых органов не определен, что приводило к обращениям уволившихся в 2007 году сотрудников в судебные органы с исками о выплате им средств материального стимулирования за фактически отработанное время.

Проведенный аудит эффективности в территориальных органах ФНС России показал различный подход к применению Методики в части оценки эффективности работы их госслужащих и определения размера их материального стимулирования.

В основном конкретный размер материального стимулирования госслужащего, определенный исходя из базового размера, устанавливался руководителем (начальником) с учетом его увеличения или уменьшения по представлению комиссии, т. е. без проведения оценки в соответствии с критериями Методики.

Однако в Управлении ФНС России по Тверской области комиссия в дополнение к утвержденным Методикой семи критериям разработала восьмой показатель, который включает в себя иные качественные характеристики работы сотрудника (обучение молодых специалистов, дисциплина труда, исполнительская дисциплина).

Таким образом, суммы материального стимулирования конкретного сотрудника определялись начальником отдела, исходя из утвержденных средств материального стимулирования отдела и восьми критериев оценки качества выполнения сотрудниками должностных обязанностей, по которым осуществлялась оценка по 5-балльной шкале. Сумма материальных выплат по каждому сотруднику определялись из расчета набранных общих баллов по каждому критерию и ценой одного балла.

Полнота и своевременность распределения и финансирования расходов федерального бюджета, предусмотренных на материальное стимулирование работников налоговых органов

Средства федерального бюджета в сумме 20389311,9 тыс. рублей, выделенные на материальное стимулирование работников территориальных налоговых органов и доведенные Минфином России до ФНС России 1 октября 2007 года, были разделены равными долями по 6796437,3 тыс. рублей на 3 отчетных периода 2007 года (I, II и III кварталы).

Следует отметить, что критерии и показатели, одобренные Правительством Российской Федерации, имеют годовые целевые значения, установленные ФНС России на 2007 год. Однако при распределении средств материального стимулирования ФНС России не учитывались итоги работы налоговых органов за IV квартал 2007 года.

В период с 16 ноября по 18 декабря 2007 года было проведено 10 заседаний Комиссии ФНС России по оценке эффективности деятельности территориальных органов и утверждено 4 приказа ФНС России о материальном стимулировании сотрудников территориальных налоговых органов.

Были допущены нарушения Порядка осуществления материального стимулирования, утвержденного приказом Минфина России от 17 октября 2007 года № 90н (пункт 5), в части принятия решения Комиссии о базовом распределении средств материального стимулирования и их доведении до территориальных органов без утверждения руководителем ФНС России.

В регионы передача лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования данных расходов за I и II кварталы 2007 года была осуществлена 20 ноября 2007 года

в общей сумме 13592874,6 тыс. рублей, а приказы ФНС России о материальном стимулировании за I и за II кварталы 2007 года были утверждены руководителем ФНС России 3 и 4 декабря 2007 года, соответственно.

Также размеры средств материального стимулирования за III квартал 2007 года были утверждены руководителем ФНС России 5 декабря, а доведение лимитов состоялось 3 декабря в сумме 6761330,1 тыс. рублей и 5 декабря 2007 года в сумме 35107,2 тыс. рублей.

В ходе аудита эффективности установлено, что утвержденные руководителем ФНС России общие назначения средств материального стимулирования по территориальным налоговым органам соответствуют доведенным 20 ноября и 3 декабря 2007 года до регионов базовым размерам сумм данных выплат, рассчитанным по Методике.

Методикой предусмотрена корректировка руководителем ФНС России размера суммы материального стимулирования руководителей налоговых органов по представлению Комиссии.

Так, 18 декабря 2007 года на основании решения Комиссии о личном участии отдельных руководителей территориальных органов в совершенствовании деятельности налоговых органов в 2007 году руководителем ФНС России были перераспределены размеры сумм материального стимулирования руководителей налоговых органов и служащих нижестоящих органов, соответственно, в сторону увеличения на 2616,7 тыс. рублей, в сторону уменьшения на 2301,9 тыс. рублей.

Изменения были произведены в пределах доведенных сумм материального стимулирования, т. е. были скорректированы размеры материального стимулирования служащих нижестоящих налоговых органов соответствующих регионов. При этом суммы материального стимулирования отдельных начальников и руководителей территориальных налоговых органов были уменьшены более чем в 4 раза, других - увеличены более чем в 2 раза.

В целом средства материального стимулирования были полностью распределены по территориальным органам ФНС России в следующих размерах:

- 82 аппарата управлений ФНС России по субъектам Российской Федерации получили 2803893,6 тыс. рублей, или 13,8 % всей суммы материального стимулирования;
- 10 межрегиональных инспекций ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам - 552055,0 тыс. рублей (2,7 %);
- 7 межрегиональных инспекций ФНС России по федеральным округам - 37053,6 тыс. рублей (0,2 %);
- 1 межрегиональная инспекция ФНС России по централизованной обработке данных - 33261,9 тыс. рублей (0,2 %);
- 1146 инспекций ФНС России по районам, районам в городах, городам без районного деления - 16937458,0 тыс. рублей (83,1 процента).

Анализ распределенных средств материального стимулирования в среднем (расчетно) на один территориальный налоговый орган показал, что наибольший объем премиальных выплат приходится на одну межрегиональную инспекцию ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам - 55205,5 тыс. рублей; на аппарат управления ФНС России по субъекту Российской Федерации - 34193,8 тыс. рублей; на межрегиональную инспекцию ФНС России по централизованной обработке данных - 33261,9 тыс. рублей; на инспекцию ФНС России - 14779,6 тыс. рублей.

Самый незначительный средний размер материального стимулирования приходится на межрегиональную инспекцию ФНС России по федеральным округам в сумме 5293,4 тыс. рублей.

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2007 год» и уточненной бюджетной росписью федерального бюджета на 2007 год² расходы на оплату труда работников территориальных органов ФНС России предусмотрены в общей сумме 56225868,2 тыс. рублей, из них 53798382,0 тыс. рублей, или 95,7 %, составила заработная плата лиц, замещающих должности государственной гражданской службы в территориальных органах.

Структура затрат на содержание государственных гражданских служащих территориальных органов ФНС России в 2007 году содержит следующие фактические показатели:

- оклад денежного содержания - 7624949,0 тыс. рублей;
- ежемесячные и иные дополнительные выплаты - 23898683,0 тыс. рублей;
- другие выплаты - 22274750,0 тыс. рублей, из них средства материального стимулирования - 20389311,9 тыс. рублей.

Таким образом, в целом по ФНС России соотношение полученного в 2007 году размера средств материального стимулирования к фактической заработной плате государственных гражданских служащих территориальных органов ФНС России за 2007 год составило 67 %, а к ежемесячным и иным дополнительным выплатам - 89 процентов.

Результаты проведенных проверок отдельных территориальных налоговых органов показали следующие соотношения полученных средств материального стимулирования к фактической заработной плате: по Управлению ФНС России по г. Москве - 146,5 %, по Межрайонной инспекции ФНС России № 21 по г. Москве - 115 %, по Управлению ФНС России по Тверской области - 57,5 %, по Управлению ФНС России по Республике Северная Осетия - Алания - 39 %, по Управлению ФНС России по Оренбургской области - 56 %, по Управлению ФНС России по Новгородской области - 61,5 процента.

Проведенный в ходе настоящей проверки анализ показал, что расчетная среднемесячная оплата труда федерального государственного гражданского служащего территориальных органов ФНС России в 2007 году составила 15,7 тыс. рублей, среднемесячная сумма материального стимулирования госслужащего территориальных органов ФНС России составила 10,4 тыс. рублей.

Расчетная среднемесячная сумма материального стимулирования руководителя территориального органа ФНС России составила 28,6 тыс. рублей. При этом фактически полученные максимальные суммы материального стимулирования отдельных руководителей в расчете за месяц составили 125,0 тыс. рублей, 133,0 тыс. рублей и 150,0 тыс. рублей.

Эффективность использования средств федерального бюджета, выделенных ФНС России на материальное стимулирование работников ФНС России и ее территориальных органов

С точки зрения повышения мотивации эффективного исполнения должностных обязанностей работниками налоговых органов, а также повышения качества исполнения своих должностных обязанностей использование средств федерального бюджета, выделенных ФНС России на эти цели, недостаточно эффективно.

Во-первых, затянутые сроки разработки критериев оценки деятельности налоговых органов и механизма материального стимулирования, а также единовременный характер выплат, произведенных в декабре 2007 года, снизили стимулирующую роль денежных вы-

² Раздел 01 «Общегосударственные вопросы», подраздел 06 «Обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов надзора», целевая статья 001 «Руководство и управление в сфере установленных функций», вид расхода 006 «Территориальные органы», экономическая статья 211 «Заработная плата» уточненной сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 2007 год (письмо Минфина России от 18 января 2008 года № 02-03-09/84).

плат в улучшении качества исполнения сотрудниками должностных обязанностей, что сказалось на эффективности использования выделенных бюджетных ассигнований.

Во-вторых, ФНС России необоснованно ограничена оценка деятельности территориальных налоговых органов в целях материального стимулирования по результатам работы только за I, II и III кварталы, что снижает мотивацию сотрудников к эффективной деятельности по администрированию доходов в IV квартале.

В-третьих, в Методике оценки эффективности деятельности территориальных органов ФНС России в 2007 году не в должной мере проработан механизм материального стимулирования, с точки зрения повышения мотивации эффективного исполнения должностных обязанностей работниками налоговых органов по контролю за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов и др.

Вышеуказанные выводы также подтверждают результаты проведенного в ходе аудита эффективности анкетирования 174 сотрудников территориальных налоговых органов:

Аспекты трудовой деятельности	Средняя оценка по 10-балльной шкале
Размер заработной платы (с учетом материального стимулирования)	5,8
Процесс выполнения работы	8,5
Перспективы профессионального и служебного роста	7,3
Взаимоотношения с руководителем	9,3
Важность и ответственность выполняемой работы	9,6
Возможность применить в работе свои знания, опыт и способности	9,1
Условия труда	8,6
Режим работы	8,9
Взаимоотношения в коллективе	9,4
Возможности для проявления самостоятельности и инициативы	8,4
Методы контроля результатов работы	9,1
Объективность оценки работы	8,7
Уровень осведомленности о важнейших аспектах работы налоговых органов ФНС России	8,3

Проведенное анкетирование показывает, что, несмотря на внедренный механизм материального стимулирования, уровень удовлетворенности размером заработной платы за 2007 год остается низким (средний балл 5,8).

Средняя степень удовлетворенности работников территориальных налоговых органов перспективами профессионального и служебного роста, процессом выполнения работы, условиями труда, объективностью оценки работы, уровнем осведомленности о важнейших аспектах работы налоговых органов ФНС России.

На высоком уровне находятся такие аспекты трудовой деятельности, как взаимоотношения в коллективе, с руководителем, важность и ответственность выполняемой работы, методы контроля результатов работы.

Анализ влияния системы материального стимулирования в 2007 году на укрепление стабильности профессионального состава кадров налоговых органов, проведенный на основе характеристик движения кадрового состава ФНС России за 2005-2007 годы, показывает общую положительную тенденцию укрепления кадрового состава ФНС России.

На 1 января 2008 года по сравнению с 1 января 2006 года коэффициент текучести кадров ФНС России снизился на 2,8 процентного пункта, коэффициент укомплектованности кадрами повысился на 6,2 процентного пункта.

Проведенный в ходе аудита эффективности анализ показателей кадрового состава территориальных органов ФНС России за 2007 год (помесячно) показал, что максимальное значение коэффициента текучести приходится на август-сентябрь 2007 года и резко снижается с октября, что связано с началом внедрения механизма материального

стимулирования (выход постановления Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2007 года № 611).

Динамика коэффициентов текучести и укомплектованности кадров территориальных органов ФНС России в 2007 году представлена в таблице:

Коэффициент	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь
Текучести кадров	0,8	0,9	0,7	0,9	0,8	0,9	0,9	1,1	1,1	1,0	0,6	0,5
Укомплектованности кадров	91,8	91,9	91,9	91,9	92,0	91,7	91,7	91,9	91,9	92,1	92,3	92,4

Результативность внутреннего финансового контроля в части целевого и эффективного расходования средств, выделенных на материальное стимулирование работников территориальных органов ФНС России

На основании плана ФНС России проведения тематических проверок расходования средств федерального бюджета на материальное стимулирование федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов ФНС России на I квартал 2008 года в январе 2008 года межрегиональными инспекциями ФНС России по федеральным округам были проведены проверки в 13 управлениях ФНС России по субъектам Российской Федерации и управлениями ФНС России по субъектам Российской Федерации - в 20 инспекциях ФНС России.

Также центральным аппаратом ФНС России были проинспектированы Управление ФНС России по г. Москве, Управление ФНС России по Московской области и Межрегиональная инспекция ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 1.

Согласно представленным материалам по указанным проверкам установлено, что средства федерального бюджета на материальное стимулирование федеральных государственных гражданских служащих аппаратов управлений и подведомственных инспекций за 2007 год использованы в полном объеме, по целевому назначению, а их расходование производилось в соответствии с Методикой.

Выводы

1. По итогам деятельности ФНС России за 2007 год целевые значения по критериям эффективности, одобренным Правительством Российской Федерации, были достигнуты, что дало основание для материального стимулирования государственных гражданских служащих территориальных налоговых органов Федеральной налоговой службы.

При этом перечень критериев не вполне отвечает требованиям, поставленным Президентом Российской Федерации в Бюджетном послании, поскольку в нем отсутствуют критерии эффективности контрольной работы налоговых органов за соблюдением законодательства о налогах и сборах.

Кроме того, при оценке деятельности территориальных налоговых органов не использовались критерии, одобренные Правительством Российской Федерации:

- «Количество граждан и организаций, получающих информацию из Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ) и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП) с использованием Интернет-технологий»;
- «Доля налогоплательщиков, имеющих возможность доступа по каналам связи и через Интернет к персонализированной информации о состоянии расчета с бюджетом»;
- «Увеличение доли налогоплательщиков, удовлетворительно оценивающих качество работы налоговых органов».

2. Фактический уровень собираемости в бюджетную систему составил 98,9 % и превысил целевое значение на 3,9 процентного пункта. Совокупная задолженность от-

носительно базового периода (1 января 2005 года) снизилась на 40 % при целевом значении 21 % и составила 1455,5 млрд. рублей. В течение I квартала 2008 года совокупная задолженность снизилась на 13,4 млрд. рублей.

В 2007 году из общей суммы исковых требований, рассмотренных в арбитражных судах и судах общей юрисдикции, в пользу налоговых органов рассмотрено 67,2 % споров (при целевом значении 38,6 процента).

Увеличился процент взысканных сумм по результатам контрольной работы в 2007 году по сравнению с предыдущим годом с 33 % до 44 %. Эффективность выездных налоговых проверок возросла в 1,4 раза (объем доначисленных платежей в расчете на одну проверку увеличился с 2,6 млн. рублей до 3,7 млн. рублей). За январь-март 2008 года сумма доначисленных платежей в расчете на одну выездную проверку организаций увеличилась до 6,6 млн. рублей.

Эффективное налоговое администрирование способствовало росту объемов и темпов налоговых поступлений.

В 2007 году в бюджетную систему Российской Федерации поступило доходов, администрируемых ФНС России, в объеме 8643 млрд. рублей, что на 28 % больше, чем в 2006 году. Поступления доходов в федеральный бюджет составили 102,1 % от объема доходов, установленных в сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 2007 год, дополнительно поступило в федеральный бюджет 76,7 млрд. рублей.

В 2008 году продолжилась тенденция роста объемов налоговых поступлений. В I квартале 2008 года объем доходов, администрируемых ФНС России, превысил поступления соответствующего периода предыдущего года в бюджетную систему Российской Федерации на 25 %, в федеральный бюджет - на 16,7 процента.

3. Наиболее действенными мерами, направленными налоговыми органами на повышение результативности работы по администрированию доходов, явились: проведение проверок внутреннего аудита; применение утвержденной ФНС России Концепции системы планирования выездных налоговых проверок; создание приказами территориальных налоговых органов комиссий по урегулированию задолженности, легализации «теневого» заработка и работе с убыточными предприятиями; улучшение качества обслуживания налогоплательщиков.

4. В ходе проведения аудита эффективности установлено, что негативными факторами, оказывающими влияние на эффективность работы налоговых органов по администрированию доходов, являются: пробелы и противоречия в законодательстве, способствующие возникновению налоговых споров; разноплановость толкования и, соответственно, применения норм налогового законодательства судами и налоговыми органами; перемещение в другие регионы организаций-недоимщиков до урегулирования вопросов, связанных с взысканием доначисленных сумм; несовершенство нормативной правовой базы, регулирующей процедуру рассмотрения жалоб налогоплательщиков в досудебном порядке.

5. Средства федерального бюджета, выделенные в 2007 году на материальное стимулирование работников территориальных налоговых органов в сумме 20389,3 млн. рублей, использованы на указанные цели в полном объеме.

6. Затянутые сроки разработки критериев оценки деятельности налоговых органов и механизмов материального стимулирования работников налоговых органов, а также единовременный характер выплат, произведенных в декабре 2007 года за I, II и III кварталы, снизили стимулирующую роль денежных выплат в улучшении качества исполнения сотрудниками должностных обязанностей, что сказалось на эффективности использования выделенных бюджетных ассигнований.

Не определен механизм материального стимулирования федеральных государственных гражданских служащих, проходящих службу в центральном аппарате ФНС

России и непосредственно осуществляющих функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области налогов и сборов.

7. Распределение средств материального стимулирования, выделенных из федерального бюджета, производилось в соответствии с Методикой оценки эффективности деятельности территориальных налоговых органов в 2007 году, утвержденной ФНС России.

8. В ходе проведения аудита эффективности были установлены недоработки Методики, влияющие на объективность оценки деятельности налоговых органов в целях материального стимулирования.

8.1. Методика включает в себя 15 количественных показателей со сложным алгоритмом их расчета. Использование математических методов, заложенных в основу расчетов, не в полной мере отражает экономическую сущность многоплановой деятельности налоговых органов по администрированию налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации и не позволяет объективно оценить эффективность их работы.

8.2. Методикой не определены критерии и количественные показатели оценки эффективности работы таких налоговых органов как межрегиональные и межрайонные инспекции по централизованной обработке данных, межрегиональные инспекции по федеральным округам, эффективность деятельности которых в целях материального стимулирования оценивалась по минимальному либо среднерегionalному и среднероссийскому рейтинговому баллу.

8.3. Отсутствие количественно измеримых показателей для оценки качества исполнения работниками налоговых органов обязанностей по контролю за соблюдением налогового законодательства не отвечает определенным в Методике принципам объективности, ясности, прозрачности и доступности проверки на любом этапе. В ряде случаев разница между среднерасчетной и фактически полученной суммами выплат отдельных руководителей налоговых органов составила около 1,5 млн. рублей.

8.4. При оценке деятельности территориальных налоговых органов использовались коэффициенты, не характеризующие эффективность и качество исполнения сотрудниками налоговых органов обязанностей по администрированию доходов:

- коэффициент значимости, рассчитанный исходя из доли поступлений в бюджетную систему за прошедший стимулируемый период;
- коэффициент приоритетных направлений работ;
- показатель прожиточного минимума региона.

8.5. Фактическое значение показателя «Доля количества решений налоговых органов, признанных судом недействительными, в числе решений налоговых органов, вынесенных по результатам налогового контроля» в 9-10 раз ниже целевого значения, утвержденного руководителем ФНС России, в результате максимальная оценка, полученная всеми налоговыми органами по указанному показателю, не является объективной и не характеризует эффективность представления интересов налоговых органов в судах.

9. Результаты анкетирования сотрудников территориальных налоговых органов показали, что, несмотря на внедренный механизм материального стимулирования, уровень удовлетворенности размером заработной платы за 2007 год остается низким.

10. Анализ показателей кадрового состава территориальных органов ФНС России за 2007 год (помесячно) показал, что текучесть кадров в территориальных налоговых органах снизилась с октября 2007 года, что связано с началом внедрения механизма материального стимулирования.

Рекомендации

Федеральной налоговой службе:

1. Принять меры по устранению факторов, оказывающих негативное влияние на эффективность работы налоговых органов по администрированию доходов.

2. Для повышения объективности оценки деятельности налоговых органов в целях материального стимулирования представляется целесообразным:

- дополнить состав критериев оценки эффективности деятельности налоговых органов критериями, характеризующими качество исполнения обязанностей по контролю за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов;

- внести изменения в Методику в части совершенствования алгоритмов расчета показателей оценки эффективности работы территориальных налоговых органов;

- производить оценку деятельности территориальных налоговых органов в целях материального стимулирования по итогам работы за каждый отчетный период, включая IV квартал;

- разработать критерии и показатели оценки эффективности работы таких налоговых органов как межрегиональные и межрайонные инспекции по централизованной обработке данных, межрегиональные инспекции по федеральным округам;

- рассмотреть возможность исключения из Методики коэффициентов, не влияющих на объективность оценки эффективности деятельности налоговых органов: коэффициента значимости, коэффициента приоритетных направлений работ, показателя прожиточного минимума региона;

- привести типовые должностные регламенты сотрудников налоговых органов в соответствие с разработанной системой оценки эффективности их деятельности.

Реакция объектов проверки на результаты аудита эффективности

Перечень актов по результатам контрольного мероприятия «Аудит эффективности деятельности Федеральной налоговой службы и ее территориальных органов в части администрирования доходов федерального бюджета и использования средств, выделенных из федерального бюджета на обеспечение деятельности налоговых органов, в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации критериями за 2007 год и истекший период 2008 года» представлен в приложении 2 к отчету.

По результатам аудита эффективности, проведенного в ФНС России и в УФНС России по г. Москве, акты контрольных мероприятий подписаны руководителями объектов с замечаниями и разногласиями. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на разногласия и замечания представлены в приложении 3 к отчету.

По результатам аудита эффективности направлены:

- отчет в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;

- отчет Председателю Счетной палаты Новгородской области Н. Д. Яковлевой, Председателю Контрольно-счетной палаты Республики Северная Осетия - Алания Т. П. Николову, Председателю Контрольно-счетной палаты Законодательного Собрания Тверской области Л. Д. Желтовой;

- информационные письма Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации - Министру финансов Российской Федерации А. Л. Кудрину и руководителю ФНС России М. П. Мокрецову.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. А. АГАПЦОВ