

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 22 января 2010 года № 2К (704) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности администрирования доходов в территориальных налоговых органах ФНС России по Московской, Самарской областям, г. Санкт-Петербургу и использования средств федерального бюджета, выделенных на обеспечение их деятельности, за 2008 год и I полугодие 2009 года»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Федеральной налоговой службе.

Направить информационное письмо в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации.

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

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности администрирования доходов в территориальных налоговых органах ФНС России по Московской, Самарской областям, г. Санкт-Петербургу и использования средств федерального бюджета, выделенных на обеспечение их деятельности, за 2008 год и I полугодие 2009 года»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.1.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год.

Цель контрольного мероприятия

Определение эффективности администрирования налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации, осуществляемого территориальными органами ФНС России по Московской, Самарской областям, г. Санкт-Петербургу, а также использования средств федерального бюджета, выделенных на обеспечение их деятельности.

Предмет контроля

Нормативные правовые акты и распорядительные документы; декларации; статистическая налоговая отчетность; акты, решения по камеральным и выездным налоговым проверкам; решения судебных органов; документы, обосновывающие предоставление налоговых льгот, рассрочек, отсрочек, налоговых инвестиционных кредитов; сметы доходов и расходов; лимиты бюджетных обязательств; платежные, иные первичные документы, подтверждающие совершение операций с бюджетными средствами; государственные контракты (договоры) на приобретение товаров, выполнение работ, оказание услуг; финансовая отчетность; бухгалтерские документы по результатам инвентаризации; документы (акты, справки) по результатам внутреннего финансового контроля.

Объекты контроля

Управление ФНС России по Московской области, Управление ФНС России по Самарской области, Управление ФНС России по г. Санкт-Петербургу.

Проверяемый период деятельности: 2008 год и I полугодие 2009 года.

Сроки проведения контрольного мероприятия

С 20 августа 2009 года по 22 января 2010 года.

Результаты контрольного мероприятия

В 2008 году и I полугодии 2009 года управления Федеральной налоговой службы по Московской области, Самарской области, г. Санкт-Петербургу (далее - управления) осуществляли свою деятельность на основании соответствующего Положения об управлении Федеральной налоговой службой (далее - Положение об управлении ФНС России), утвержденного руководителем ФНС России А. Э. Сердюковым, в соответствии с которым управления являются территориальными органами ФНС России, входят в единую централизованную систему налоговых органов, находятся в непосредственном подчинении ФНС России и ей подконтрольны.

Управления осуществляют свою деятельность непосредственно и через инспекции по районам, районам в городах, инспекции межрайонного уровня и во взаимодействии с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления и государственными внебюджетными фондами, общественными объединениями и иными организациями.

Структура каждого управления утверждалась приказами ФНС России. По состоянию на 1 января 2009 года в структуру УФНС России по Московской области входили 42 подведомственные инспекции, в том числе Инспекция ФНС России по городу и космодрому Байконур; УФНС России по Самарской области - 23 межрайонных инспекции; УФНС России по г. Санкт-Петербургу - 28 межрайонных инспекций.

Деятельность управлений состоит из функций 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 бюджет иных обязательных платежей, а также за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции и за соблюдением валютного законодательства Российской Федерации в пределах компетенции налоговых органов.

Также управления осуществляют государственную регистрацию юридических лиц, в отношении которых установлен специальный порядок государственной регистрации, представляют в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требования об уплате обязательных платежей и требования Российской Федерации по денежным обязательствам. Для выполнения указанных функций управлениям предоставлены соответствующие полномочия.

С актами проверок Счетной палаты Российской Федерации под роспись ознакомлены руководители проверяемых объектов, возражений, замечаний и пояснений нет.

В ходе проверки установлено следующее.

1. Состояние расчетов с бюджетами всех уровней по налогам и сборам, динамика начисленных и уплаченных платежей. Анализ факторов, оказавших влияние на собираемость налогов и сборов

В 2008 году в бюджетную систему Российской Федерации поступили налоги, сборы и иные обязательные платежи (с учетом поступлений в государственные внебюджетные фонды), администрируемые УФНС России по Московской области, в сумме 427733,3 млн. рублей (рост по сравнению с предыдущим годом - 22,6 %), УФНС России по г. Санкт-Петербургу - 394318,5 млн. рублей (рост - 17,0 %), УФНС России по Самарской области - 148 254,9 млн. рублей (рост - 24,5 процента).

В 2008 году в общем объеме поступивших во все уровни бюджетной системы налогов, сборов и иных обязательных платежей наибольшую долю в проверенных управле-

ниях занимали поступления в консолидированный бюджет соответствующего субъекта Российской Федерации: в бюджет Московской области - 53,6 % (229359,3 млн. рублей), г. Санкт-Петербурга - 51,3 % (202120,5 млн. рублей), Самарской области - 46,4 % (68725,0 млн. рублей).

На долю поступлений в федеральный бюджет в проверенных управлениях приходилось 25-33 % от общего объема поступивших платежей (в УФНС России по Московской области - 25,9 %, или 110858,9 млн. рублей; в УФНС России по г. Санкт-Петербургу - 26,2 %, или 103444,2 млн. рублей; в УФНС России по Самарской области - 33,1 %, или 49141,3 млн. рублей); в государственные внебюджетные фонды - 20-22 % (20,5 %, или 87515,1 млн. рублей, 22,5 %, или 88753,8 млн. рублей, 20,5 %, или 30388,6 млн. рублей, соответственно).

В 2008 году собираемость во все уровни бюджетной системы Российской Федерации по налогу на прибыль организаций в проверенных управлениях составила: в УФНС России по Московской области - 99,3 %, УФНС России по г. Санкт-Петербургу - 106,3 %, УФНС России по Самарской области - 104,6 процента.

Собираемость по НДС во всех проверенных управлениях составила менее 100 %: в УФНС России по Московской области - 87,1 %, в УФНС России по г. Санкт-Петербургу - 93,0 %, в УФНС России по Самарской области - 96,9 процента.

Акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории России, во все уровни бюджетной системы Российской Федерации в проверенных управлениях поступило меньше, чем начислено. Так, в УФНС России по Московской области собираемость акцизов составила 85,2 %, в УФНС России по г. Санкт-Петербургу - 95,4 %, в УФНС России по Самарской области - 83,4 процента.

По налогам, сборам и регулярным платежам за пользование природными ресурсами собираемость в УФНС России по Московской области - 104,7 %, в УФНС России по г. Санкт-Петербургу - 100,0 %, в УФНС России по Самарской области - 98,0 %. При этом основную долю в данных поступлениях в управлениях по Московской области и по г. Санкт-Петербургу составляет водный налог, в УФНС России по Самарской области - налог на добычу полезных ископаемых.

Налога на имущество в проверенных управлениях собрано меньше, чем начислено: в УФНС России по Московской области собираемость составила 95,7 %, в УФНС России по г. Санкт-Петербургу - 98,9 %, в УФНС России по Самарской области - 96,1 процента.

В 2008 году по УФНС России по Московской области поступления в бюджетную систему Российской Федерации превысили поступления 2007 года по следующим налогам: налог на прибыль организаций - на 32,3 % (из них в федеральный бюджет - на 21,5 %, бюджет субъекта - на 35,4 %); налог на доходы физических лиц - на 34,5 %; налог на имущество - на 22,9 процента.

По НДС и акцизам на подакцизные товары (продукцию), производимых на территории Российской Федерации, поступления в 2008 году по УФНС России по Московской области меньше поступлений прошлого года на 6,5 % и на 7,5 %, соответственно.

В 2008 году снижение поступлений по налогу на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, обусловлено изменениями, внесенными в налоговое законодательство, а также ростом сумм возмещений НДС из бюджета.

В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации (далее - Налоговый кодекс) и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового админи-

стрирования» с 1 января 2008 года для исчисления НДС налоговым периодом установлен квартал. В результате в 2008 году поступления по данному налогу осуществлялись по декларациям за периоды - декабрь 2007 года, I-III кварталы 2008 года.

В 2008 году по УФНС России по Московской области сумма налоговых вычетов по операциям, осуществляемым на внутреннем рынке, превысила налоговые вычеты 2007 года в 1,6 раза. Удельный вес вычетов в начисленных суммах налога на добавленную стоимость (по оборотам на внутреннем рынке) в 2008 году - 92,0 %, в 2007 году он составлял 91,7 процента.

В 2008 году по УФНС России по г. Санкт-Петербургу поступления в бюджетную систему Российской Федерации превысили поступления 2007 года по налогу на прибыль организаций на 16,6 % (из них в федеральный бюджет - на 20,9 %, бюджет субъекта - на 15,0 %), по налогу на доходы физических лиц - на 38,0 %, налогу на имущество - на 21,6 процента.

Налогов на добавленную стоимость и акцизов на подакцизные товары (продукцию), производимых на территории Российской Федерации, по УФНС России по Санкт-Петербургу поступило в 2008 году меньше, чем за предыдущий период 2007 года, на 21,2 % и на 42,6 %, соответственно.

В 2008 году по УФНС России по г. Санкт-Петербургу наблюдалось превышение темпа роста налоговых вычетов (110,2 %) над темпом роста налога на добавленную стоимость, исчисленного по налогооблагаемым объектам (108,2 %). При этом доля налоговых вычетов в сумме исчисленного налога составила 96,5 %. На увеличение сумм к возмещению налога на добавленную стоимость повлияла постановка на налоговый учет в инспекции г. Санкт-Петербурга 4 крупных налогоплательщиков, заявивших в 2008 году к возмещению налога из бюджета в размере 12051,8 млн. рублей.

Отказано в 2008 году налоговыми органами г. Санкт-Петербурга в возмещении налога на добавленную стоимость в связи с необоснованными заявлениями налогоплательщиков на сумму 11010,8 млн. рублей.

В УФНС России по Самарской области в 2008 году поступления в бюджетную систему Российской Федерации превысили поступления 2007 года по следующим налогам: на прибыль организаций - 31,9 % (из них в федеральный бюджет - 36,5 %, бюджет субъекта - 30,3 %); на доходы физических лиц - 26,7 %; НДС - 21,8 %; на добычу полезных ископаемых - 63,6 %; на имущество - 20,9 процента.

По акцизам на подакцизные товары (продукцию), производимые на территории Российской Федерации, поступления в 2008 году по УФНС России по Самарской области сократились на 52,0 процента.

Рост поступлений по налогу на добавленную стоимость в 2008 году по сравнению с 2007 годом в УФНС России по Самарской области на 21,8 % обусловлен следующими факторами:

- снижением сумм возмещения крупнейшим налогоплательщикам на 1290,7 млн. рублей, или на 29,0 %, что связано с переходом на налоговый учет в Межрегиональную инспекцию ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 3 двух организаций - ЗАО «Куйбышевазот» и ОАО «Тольяттиазот», а также снижением сумм возмещения ЗАО «ЮКОС-Транссервис» на 154,5 млн. рублей и ФГУП «ЦСКБ-Прогресс» - на 178,7 млн. рублей;

- ростом поступлений налога по крупнейшим налогоплательщикам, администрируемым налоговыми органами Самарской области, на 1799,1 млн. рублей (на 16,4 %) - в основном ОАО «Приволжские магистральные нефтепроводы» (рост платежей в 3,9 раза за счет увеличения объемов выручки в связи с ростом тарифов на предоставляемые услуги по перекачке нефти).

Сумма НДС, заявленная налогоплательщиками Самарской области к возмещению из бюджета, по налоговым декларациям, представленным в 2008 году, снизилась по сравнению с предыдущим годом на 33,6 %. Налоговыми органами Самарской области в 2008 году отказано в возмещении НДС в связи с необоснованными заявлениями налогоплательщиков в размере 2341,8 млн. рублей. Доля налоговых вычетов по НДС в сумме налога, исчисленного по налогооблагаемым объектам, за 2008 год составила 89,2 %, что ниже показателя 2007 года на 1,2 процентного пункта.

В I полугодии 2009 года по УФНС России по Московской области в бюджетную систему Российской Федерации поступили налоги, сборы и иные обязательные платежи (с учетом поступлений в государственные внебюджетные фонды) в объеме 194324,6 млн. рублей, что на 3949,7 млн. рублей, или на 2,0 %, меньше, чем за аналогичный период 2007 года. В общем объеме поступлений во все уровни бюджетной системы поступления в федеральный бюджет составили 27,0 %, консолидированный бюджет Московской области - 50,4 %, государственные внебюджетные фонды - 22,6 процента.

В I полугодии 2009 года поступления в бюджетную систему Российской Федерации по УФНС России по Московской области превысили поступления аналогичного периода 2007 года по НДС на 30,0 %, налогу на доходы физических лиц - на 4,7 %, налогу на имущество - на 7,5 %; снижение поступлений произошло по налогу на прибыль на 35,9 процента.

По УФНС России по г. Санкт-Петербургу в I полугодии 2009 года в бюджетную систему Российской Федерации поступили администрируемые Управлением налоги, сборы и иные обязательные платежи (с учетом поступлений в государственные внебюджетные фонды) в сумме 183901,1 млн. рублей, что на 1165,7 млн. рублей, или на 0,6 % больше, чем за аналогичный период 2007 года. Поступления в федеральный бюджет составили 25,9 %, консолидированный бюджет города - 49,0 %, государственные внебюджетные фонды - 25,1 процента.

В I полугодии 2009 года поступления в бюджетную систему Российской Федерации по УФНС России по г. Санкт-Петербургу превысили поступления аналогичного периода 2007 года по налогу на добавленную стоимость на 20,0 %, налогу на доходы физических лиц - на 4,9 %, налогу на имущество - на 19,7 %, снижение поступлений произошло по налогу на прибыль организаций на 24,9 процента.

По УФНС России по Самарской области в I полугодии 2009 года в бюджетную систему Российской Федерации поступили администрируемые Управлением налоги, сборы и иные обязательные платежи (с учетом поступлений в государственные внебюджетные фонды) в размере 62189,7 млн. рублей, что на 5867,6 млн. рублей, или на 8,6 %, меньше, чем за аналогичный период 2007 года. В общей сумме поступивших платежей поступления в федеральный бюджет составили 32,4 %, консолидированный бюджет области - 44,9 %, государственные внебюджетные фонды - 22,7 процента.

Превышение платежей в бюджетную систему Российской Федерации в I полугодии 2009 года против поступлений аналогичного периода 2007 года в УФНС России по Самарской области отмечено по налогу на добавленную стоимость - на 29,4 % и налогу на имущество - на 17,3 %; снижение поступлений по: налогу на прибыль организаций - на 48,7 %, налогу на добычу полезных ископаемых - на 49,4 %, налогу на доходы физических лиц - на 2,7 %, акцизам - на 6,4 процента.

Уменьшение в I полугодии 2009 года поступлений налога на прибыль организаций во всех проверенных налоговых органах обусловлено изменениями с 1 января 2009 года налогового законодательства - снижением ставок данного налога, а также влиянием финансового кризиса на экономику регионов. Кроме того, по УФНС России по г. Санкт-Петербургу значительно увеличилась сумма возвратов денежных средств на

расчетные счета налогоплательщиков из сумм переплат, образовавшихся по перерасчетам к уменьшению за 2008 год и предыдущие отчетные периоды.

Задолженность по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации по УФНС России по Московской области по состоянию на 1 января 2009 года составила 61963,9 млн. рублей и по сравнению с 1 января 2008 года увеличилась на 9134,7 млн. рублей, или на 17,3 %. Основной рост задолженности произошел за счет доначислений платежей в отношении организаций, применявших схемы минимизации налоговых платежей, в том числе по результатам выездной и камеральной налоговых проверок, а также за счет представления уточненных деклараций организациями-мигрантами, применявшими ранее схемы минимизации налоговых платежей и не осуществлявшими деятельность на территории Московской области.

В результате применения мер принудительного взыскания задолженности в 2008 году в бюджетную систему Российской Федерации по УФНС России по Московской области поступило 27,7 млрд. рублей, что на 6,2 млрд. рублей, или 29,3 %, больше поступлений 2007 года.

По УФНС России по г. Санкт-Петербургу по состоянию на 1 января 2009 года задолженность по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации сложилась в размере 29375,0 млн. рублей и по сравнению с 1 января 2008 года увеличилась на 222,8 млн. рублей, или на 0,8 процента.

В результате применения мер принудительного взыскания задолженности в 2008 году в бюджетную систему Российской Федерации по Управлению по г. Санкт-Петербургу поступили 24,1 млрд. рублей, что на 4,7 млрд. рублей, или 24,1 %, больше поступлений 2007 года.

По УФНС России по Самарской области по состоянию на 1 января 2009 года задолженность по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации составила 22020,4 млн. рублей и по сравнению с 1 января 2008 года снизилась на 2692,2 млн. рублей, или на 10,9 %. Снижение задолженности обусловлено в основном списанием недоимки, пеней и налоговых санкций, признанных безнадежными к взысканию, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2001 года № 100 «О порядке признания безнадежными к взысканию и списания недоимки и задолженности по пеням по федеральным налогам и сборам, а также задолженности по страховым взносам в государственные социальные внебюджетные фонды, начисленным пеням и штрафам».

В 2008 году за счет применения мер принудительного взыскания в бюджетную систему Российской Федерации по УФНС России по Самарской области поступили 7385,1 млн. рублей, что на 1147,2 млн. рублей, или на 18,4 %, больше, чем за аналогичный период 2007 года.

2. Организация и эффективность налогового контроля по вопросам правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов

В 2008 году при проведении выездных проверок по вопросам соблюдения налогоплательщиками законодательства о налогах и сборах налоговыми органами Московской области выявлены нарушения, допущенные 3530 организациями (98,3 % от общего количества проверенных организаций) и 2079 индивидуальными предпринимателями (98,7 %), налоговыми органами г. Санкт-Петербурга - 1782 организациями (99,8 %) и 594 индивидуальными предпринимателями (100,0 %), Самарской области - 1532 организациями (99,9 %) и 455 индивидуальными предпринимателями (100,0 процента).

Общая сумма дополнительно начисленных в 2008 году платежей по результатам контрольных мероприятий по УФНС России по Московской области сложилась в объеме 34107,6 млн. рублей, что более чем в 2 раза выше доначислений 2007 года, по УФНС России по г. Санкт-Петербургу - 14084,3 млн. рублей (на 16,5 % больше, чем в 2007 году), по УФНС России по Самарской области - 10579,5 млн. рублей (на 23,6 % меньше доначислений 2007 года).

В ходе проверок налоговыми органами Московской области уменьшен в целях налогообложения убыток на 4351,4 млн. рублей, не приняты в уменьшение налоговой базы по налогу на доходы физических лиц имущественные и социальные вычеты в сумме 821,6 млн. рублей, доначислен единый социальный налог - 854,8 млн. рублей, доначислены налоги за счет выявления неправомерно заявленных льгот - 186,9 млн. рублей.

Налоговыми органами г. Санкт-Петербурга уменьшен в целях налогообложения убыток на 4024,8 млн. рублей, не приняты имущественные и социальные вычеты - 738,9 млн. рублей, доначислены налоги за счет выявления неправомерно заявленных льгот - 139,3 млн. рублей.

Налоговыми органами Самарской области уменьшен в целях налогообложения убыток на 6415,1 млн. рублей, не приняты имущественные и социальные вычеты - 603,3 млн. рублей, доначислены налоги за счет выявления неправомерно заявленных льгот - 121,7 млн. рублей.

В 2008 году налоговыми органами Московской области выявлены различные виды схем уклонения от налогообложения на общую сумму более 10 млрд. рублей:

- использование в качестве контрагентов организаций, зарегистрированных по подложным и утерянным документам (фирмы-однодневки);
- использование организациями - производителями алкогольной продукции в качестве сырья спиртованных настоев вместо спирта для предъявления к вычету завышенных сумм акцизов;
- необоснованное предъявление к возмещению из бюджета налога на добавленную стоимость;
- использование имущества, переданного в результате слияния организаций;
- уклонение от уплаты платежей в государственные внебюджетные фонды;
- использование резервов по договорам страхования финансовых рисков.

В ходе контрольных мероприятий, проводимых налоговыми органами г. Санкт-Петербурга, в 2008 году выявлены схемы уклонения от налогообложения, связанные с:

- ввозом товаров на территорию Российской Федерации и дальнейшей их реализацией по договорам комиссии;
- минимизацией единого социального налога и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (конвертные схемы);
- сокрытием заработной платы налоговыми агентами (организациями и индивидуальными предпринимателями) за счет неполного отражения в регистрах бухгалтерского учета и отчетности сумм выплаченной заработной платы;
- минимизацией налоговой базы по налогу на прибыль организаций посредством вывода в оффшорную зону через иностранные компании значительных сумм выручки;
- уменьшением налоговой базы по налогу на прибыль организаций путем включения в состав расходов затрат на оплату услуг по договорам, подписанным неустановленными лицами.

Налоговыми органами Московской области в 2008 году проведены 2614964 камеральные проверки по вопросам соблюдения налогоплательщиками законодательства о налогах и сборах. Дополнительные начисления по камеральным налоговым проверкам в 2008 году превысили начисления 2007 года на 43,9 процента.

Основными нарушениями, выявленными налоговыми органами Московской области в ходе проведения камеральных налоговых проверок, явились следующие:

- включение в расходы, уменьшающие налоговую базу, необоснованных и документально не подтвержденных затрат, в том числе по контрагентам, которые не состоят на налоговом учете, не представляют налоговую и бухгалтерскую отчетность, не располагаются по указанным в учредительных документах адресам, зарегистрированы по утраченным документам; неправомерное заявление налоговых вычетов по налогу на добавленную стоимость, не подтвержденных первичными документами; неправомерность заявленных льгот; неправомерное применение налогового вычета по единому социальному налогу, неуплата либо неполная уплата страховых взносов на обязательное пенсионное страхование; неправомерное заявление к уменьшению из бюджета авансовых платежей по налогу на прибыль организаций.

В 2008 году налоговыми органами Московской области проведено 5784 выездные налоговые проверки, в результате которых дополнительно начислены платежи в размере 21608,3 млн. рублей.

Из общей суммы дополнительно начисленных платежей по результатам налоговых проверок в 2008 году по Управлению ФНС России по Московской области взысканы 10941,1 млн. рублей (32,1 %), что превысило взыскания 2007 года на 15,1 процента.

В I полугодии 2009 года налоговыми органами Московской области в ходе проведенной контрольной работы дополнительно начислены налоги, сборы, пени и предъявлены налоговые санкции на сумму 22117,3 млн. рублей, что на 41,8 % больше, чем в I полугодии 2008 года.

Из платежей, дополнительно начисленных в результате налоговых проверок в I полугодии 2009 года, взыскано 5221,0 млн. рублей (23,6 %), что на 267,5 млн. рублей (на 5,4 %) больше, чем за аналогичный период предыдущего года.

Налоговыми органами г. Санкт-Петербурга в 2008 году проведено 3663111 камеральных проверок, по результатам которых в бюджетную систему Российской Федерации дополнительно начислены платежи на сумму 5550,5 млн. рублей. В 2008 году произошел значительный рост доначислений по сравнению с предыдущим годом по акцизам - в 20,3 раза.

В 2008 году налоговыми органами г. Санкт-Петербурга проведены 2442 выездные налоговые проверки организаций и физических лиц, в результате которых дополнительно начислены платежи в объеме 6643,0 млн. рублей.

Характерными нарушениями, выявленными налоговыми органами г. Санкт-Петербурга в ходе проведения камеральных и выездных налоговых проверок по налогу на добавленную стоимость, явились: занижение выручки от реализации товаров; предъявление налоговых вычетов по счетам-фактурам и первичным документам, подписанным неустановленными лицами либо составленным с нарушениями; неисполнение обязанностей налогового агента по уплате налога на добавленную стоимость; не восстановление принятых ранее к вычету сумм налога; не включение в облагаемый оборот денежных средств, полученных в качестве авансовых платежей.

В результате проведения камеральных проверок выявлены неправомерно уменьшенные суммы исчисленного акциза по подакцизным товарам, а также необоснованно предъявленные вычеты по акцизам на спиртосодержащую, алкогольную продукцию и нефтепродукты.

В ходе проведенных выездных налоговых проверок по вопросу правильности исчисления и уплаты в бюджетную систему Российской Федерации налога на прибыль организаций налоговыми органами г. Санкт-Петербурга установлены такие нарушения, как занижение налоговой базы вследствие не включения доходов от реализации и не-

правомерное включение расходов, не соответствующих требованиям главы 25 Налогового кодекса; в ходе проведения камеральных налоговых проверок выявлено завышение сумм ранее исчисленных авансовых платежей, вследствие чего неправомерно уменьшалась к доплате сумма налога на прибыль организаций.

Из общей суммы платежей, дополнительно начисленных налоговыми органами г. Санкт-Петербурга, в 2008 году поступили (взысканы) 5965,0 млн. рублей (42,4 %), что превысило взыскания 2007 года на 17,8 процента.

В I полугодии 2009 года налоговыми органами г. Санкт-Петербурга в ходе проведенной контрольной работы дополнительно начислены налоги, сборы, пени и предъявлены налоговые санкции в сумме 8728,8 млн. рублей, что на 5,9 % больше, чем в I полугодии 2008 года.

Из дополнительно начисленных налоговыми органами Санкт-Петербурга платежей в I полугодии 2009 года взыскано 3063,1 млн. рублей (35,1 %), что на 18,9 % больше, чем за I полугодие 2008 года.

Налоговыми органами Самарской области в 2008 году проведены 1502616 камеральных проверок по вопросам соблюдения налогоплательщиками законодательства о налогах и сборах, что на 18,5 % больше, чем в 2007 году; а также 2010 выездных налоговых проверок организаций и физических лиц, в результате которых дополнительно начислены платежи на сумму 5765,6 млн. рублей.

Из общей суммы платежей, дополнительно начисленных налоговыми органами Самарской области по результатам налоговых проверок, в 2008 году поступили (взысканы) 3802,8 млн. рублей (35,9 %), что ниже аналогичного периода 2007 года на 634,8 млн. рублей, или на 14,3 процента.

В I полугодии 2009 года налоговыми органами Самарской области дополнительно начислены налоги, сборы, пени и налоговые санкции в объеме 5712,4 млн. рублей, что на 30,3 млн. рублей, или на 0,5 % больше, чем в I полугодии 2008 года, из них взысканы 2656,2 млн. рублей (46,5 %), что на 482,7 млн. рублей (на 22,2 %) больше, чем за I полугодие 2008 года.

Проверкой установлено, что в проверяемом периоде ФНС России издавались приказы о командировании работников налоговых органов, в том числе работников управлений по Московской области, г. Санкт-Петербургу и Самарской области, для проведения выездных налоговых проверок, осуществляемых межрегиональными инспекциями ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам. Сроки командировок устанавливались от 60 до 110 календарных дней.

Среднесписочная численность сотрудников проверенных управлений, отвлеченных для проведения выездных налоговых проверок налогоплательщиков, головная организация которых состоит на учете в налоговом органе другого субъекта Российской Федерации или межрегиональных инспекциях ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам, составила по:

- УФНС России по Московской области: в 2008 году - 87,8 человека (сумма платежей, дополнительно начисленных отвлеченными сотрудниками, составила 382,0 млн. рублей), в I полугодии 2009 года - 24 человека (431,9 млн. рублей);

- УФНС России по г. Санкт-Петербургу: в 2008 году - 44,6 человека (192,6 млн. рублей), в I полугодии 2009 года - 28,9 человека (137,5 млн. рублей);

- УФНС России по Самарской области: в 2008 году - 43,3 человека (159,0 млн. рублей), в I полугодии 2009 года - 13,4 человека (121,0 млн. рублей).

Для компенсации расходов в 2008 году на данные служебные командировки ФНС России дополнительно доводились лимиты бюджетных обязательств проверенным управлениям на общую сумму 27399,0 тыс. рублей, в I полугодии 2009 года - 15022,2 тыс. рублей.

3. Анализ судебной практики по рассмотрению налоговых споров

На эффективность администрирования доходов налоговыми органами 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.

Анализ эффективности деятельности проверенных налоговых органов в части сбора доказательной базы при выявлении налоговых нарушений, влияния качества проведения налогового контроля на разрешение налоговых споров согласно методике, утвержденной ФНС России, показал, что наибольшая эффективность достигнута налоговыми органами Московской области. Оценки показателей эффективности деятельности налоговых органов Самарской области и г. Санкт-Петербурга сложились на среднем и низком уровнях, что свидетельствует о недостаточности доказательной базы при проведении налогового контроля (Самарская область) либо об устойчивой негативной судебно-арбитражной практике в регионе (г. Санкт-Петербург).

Показатель, характеризующий эффективность работы управления по предоставлению налогоплательщикам возможности разрешения налоговых споров в досудебном порядке, во всех проверенных регионах сложился на высоком уровне, что достигнуто работой по должному информированию налогоплательщиков о порядке обжалования актов налоговых органов, действий (бездействий) их должностных лиц в досудебном порядке.

Однако, принимая во внимание, что с 1 января 2009 года в соответствии с пунктом 5 статьи 101.2 Налогового кодекса все жалобы и обращения налогоплательщиков на акты налоговых органов, действия или бездействия их должностных лиц должны прежде рассматриваться вышестоящими налоговыми органами в досудебном порядке, то максимальное значение критерия оценки, установленное методикой в размере 72 %, занижено и не обеспечивает объективность оценки эффективности работы управлений ФНС России по субъектам Российской Федерации.

Так, по результатам работы за I полугодие 2009 года соотношение числа жалоб по налоговым спорам, рассмотренным в досудебном порядке (вышестоящими налоговыми органами), к числу заявлений по налоговым спорам, предъявленным к налоговым органам и рассмотренным судами в проверенных управлениях, составило: в УФНС России по Московской области - 128 %, в УФНС России по Самарской области - 103,4 %, в УФНС России по г. Санкт-Петербургу - 142 процента.

Основные причины обращения налогоплательщиков в проверяемом периоде с жалобами в вышестоящий налоговый орган связаны с:

- недостаточно полным изложением обстоятельств выявленного правонарушения при вынесении решения о привлечении к налоговой ответственности по результатам налоговых проверок;
- обжалованием отказа в возмещении налога на добавленную стоимость;
- просьбой о снижении налоговых санкций в связи с наличием смягчающих обстоятельств;
- отказом в осуществлении территориальными налоговыми органами регистрационных действий;
- отказом физическим лицам в предоставлении имущественных налоговых вычетов;
- ошибками налогоплательщиков в указании кода бюджетной классификации или ОКАТО;
- доначислением сумм налогов к доплате в бюджет, а также налоговых санкций по результатам проведения камеральных налоговых проверок уточненных налоговых деклараций;

- установленным в ходе выездных налоговых проверок несоответствием применяемых налогоплательщиками ставок по земельному налогу категориям земель, находящимся в их собственности.

Основными причинами удовлетворения управлениями жалоб налогоплательщиков явились:

- представление налогоплательщиком на стадии рассмотрения материалов налоговых проверок дополнительных документов, подтверждающих обоснованность доводов налогоплательщика, изложенных в возражениях и документально подтверждающих заявленные налогоплательщиком суммы налогов в налоговых декларациях за проверяемый период;

- представление налогоплательщиками на стадии рассмотрения материалов проверки исправленных в соответствии с действующим законодательством первичных документов, в том числе документов, подтверждающих своевременную отправку налоговой отчетности;

- неправильное применение налоговыми органами норм налогового законодательства;

- ненадлежащее качество проведения и оформление результатов налогового контроля; неиспользование налоговыми органами в полной мере полномочий, установленных статьей 88 Налогового кодекса, по истребованию дополнительных материалов, подтверждающих право налогоплательщиков на налоговые льготы и правомерность применения налоговых вычетов, для подтверждения позиции налогового органа при выявлении соответствующего налогового нарушения;

- неоднозначность налогового законодательства и сложившаяся в связи с этим арбитражная практика.

Согласно налоговой отчетности по форме № 6-НСП «Сведения о результатах рассмотрения судебных дел с участием налоговых органов» в 2008 году по судебным спорам с налогоплательщиками судами первой инстанции рассмотрено: по Московской области 17169 дел на общую сумму требований 8429464,0 тыс. рублей, по Самарской области - 74599 дел на 12505072,0 тыс. рублей, по г. Санкт-Петербургу 18688 дел - на 17685112,0 тыс. рублей.

Основными категориями исков по налоговым спорам были:

- о признании недействительными решений ИФНС России о привлечении к налоговой ответственности;

- о признании недействительными решений ИФНС России об отказе в возмещении НДС;

- о взыскании транспортного налога, налога на имущество и земельного налога с физических лиц.

Из общего количества судебных актов вынесено решений в пользу налоговых органов Московской области по 15725 актам, или 91,6 %, в пользу налоговых органов Самарской области - по 71424 актам, или 95,7 %, в пользу налоговых органов г. Санкт-Петербурга - 17576 актам, или 94,0 процента.

Сумма рассмотренных требований, судебные решения по которым в 2008 году приняты в пользу налогоплательщиков, составила по Московской области 4328620,0 тыс. рублей, или 51,4 % от общей суммы рассмотренных требований, по Самарской области - 7210534,0 тыс. рублей, или 57,7 %, по г. Санкт-Петербургу - 11326871,0 тыс. рублей, или 64,0 процента.

В I полугодии 2009 года по судебным спорам с налогоплательщиками рассмотрены судами первой инстанции по Московской области 8609 дел на общую сумму требований 7076507,0 тыс. рублей, по Самарской области - 21348 дел на 4738271,0 тыс. рублей, по г. Санкт-Петербургу - 16271 дело на 4549838,0 тыс. рублей.

Из общего количества судебных актов вынесены решения в пользу налоговых органов Московской области по 8028 актам, или 93,3 %, в пользу налоговых органов Самарской области - по 20432 актам, или 95,7 %, в пользу налоговых органов г. Санкт-Петербурга - по 15873 актам, или 97,6 процента.

Сумма рассмотренных требований, судебные решения по которым в 2008 году приняты в пользу налогоплательщиков, составила по Московской области 2833529,0 тыс. рублей, или 40,0 % от общей суммы рассмотренных требований, по Самарской области - 3841354,0 тыс. рублей, или 81,0 %, по г. Санкт-Петербургу - 3094025,0 тыс. рублей, или 68,0 процента.

В Самарской области в I полугодии 2009 года возросла в денежном выражении доля требований, рассмотренных в пользу налогоплательщиков, с 57,7 % в 2008 году до 81,0 %, что связано с частичным признанием незаконными решений налогового органа по результатам выездной налоговой проверки ОАО «Тольяттиазот» на общую сумму 1521,6 млн. рублей и ЗАО «Самара-Нафта» в части доначисления налога на прибыль в размере 1033,0 млн. рублей. При этом количество дел, рассмотренных в пользу налоговых органов, осталось на уровне предыдущего года.

Причинами низкой оценки эффективности деятельности налоговых органов г. Санкт-Петербурга в части сбора доказательной базы при выявлении налоговых нарушений, недостаточной мотивированности принятия решений по результатам налогового контроля в 2008 году и в I полугодии 2009 года являются в основном сложившаяся противоречивая судебно-арбитражная практика в случаях выявления налоговыми органами «схем» уклонения от уплаты налогов путем заключения договоров комиссии вместо договоров купли-продажи или использования налогоплательщиками фирм-однодневок для завышения расходов и получения вычетов по НДС; расхождения позиций налоговых органов и судов в вопросах применения и толкования норм налогового законодательства; представление налогоплательщиком на судебное заседание документов, запрошенных налоговым органом, но не представленных в ходе проведения налоговых проверок; а также отдельные случаи недостаточной доказательной базы при выявлении налоговых нарушений и ненадлежащего качества проведения и оформления результатов налогового контроля.

В Московской области формированию положительной судебно-арбитражной практики способствовала организация контрольной работы, проводимой налоговыми органами области, путем предпроверочного анализа имеющихся документов, информационных баз данных, информации от внешних источников. В результате отбор налогоплательщиков для выездных налоговых проверок осуществлялся при наличии достаточных оснований для проведения мероприятий налогового контроля в форме выездных налоговых проверок. Кроме того, налоговыми органами учитывалась сложившаяся судебно-арбитражная практика в регионе, что позволяло оптимально формировать позицию налогового органа и доказательную базу в случае обращения налогоплательщика в суд.

Однако в проверяемом периоде имели место случаи, когда налоговые органы во всех проверенных регионах в ходе камеральных проверок не в полной мере использовали полномочия, установленные статьей 88 Налогового кодекса, по истребованию дополнительных материалов, подтверждающих право налогоплательщиков на налоговые льготы и правомерность применения налоговых вычетов для подтверждения позиции налогового органа при выявлении соответствующего налогового нарушения.

Несоблюдение налоговыми органами требований статей 46, 69, 70 Налогового кодекса при взыскании налогов, пеней, штрафов за счет денежных средств в части составления и соблюдения сроков направления требований об уплате налога и сбора приводило к признанию судами недействительными решений налоговых органов в отношении налогоплательщиков.

Противоречивость действующего законодательства, пробелы в правовом регулировании тех или иных вопросов позволяли судам в целом ряде случаев применять положения пункта 7 статьи 3 Налогового кодекса, согласно которому все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (плательщика сборов). Зачастую суды в своих решениях ограничиваются формулировкой данной нормы, не вдаваясь в суть спорных вопросов, считая, что различное понимание истцом и ответчиком тех или иных обстоятельств определяет их «спорный» характер. Неопределенность множества вопросов в действующем законодательстве позволяет налогоплательщикам трактовать их в свою пользу и использовать вытекающие правовые последствия для ухода от налогообложения.

Арбитражная практика применения подпункта 3 пункта 1 статьи 112 Налогового кодекса, предусматривающего в качестве смягчающих ответственность за совершение налогового правонарушения иные обстоятельства, свидетельствует о том, что суды фактически не ограничены в оценке обстоятельств, смягчающих ответственность. Под иными обстоятельствами арбитражные суды понимают, в частности, факт добровольного исправления или неумышленного совершения налогоплательщиком ошибки; тяжелое финансовое положение налогоплательщика вследствие неполного финансирования из бюджета; статус и характер деятельности налогоплательщика и другие.

Так, по заявлению ООО «Сызранская городская электросеть» (Самарская область) суды, признав по существу доказанным факт налогового нарушения, снизили в 2 раза размер налоговых санкций, приняв в качестве смягчающего обстоятельства социальную значимость оказываемых налогоплательщиком услуг и его тяжелое материальное положение (постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 2 июля 2009 года).

Значительная часть налоговых споров касается вопроса правомерности применения налогоплательщиком права на налоговый вычет по НДС. В проверяемом периоде налоговые органы отказывали налогоплательщику в реализации такого права, если приходили к выводу, что в его действиях имелись признаки необоснованной налоговой выгоды, определенные постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12 октября 2006 года № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды».

Наиболее спорным в проверяемом периоде являлся вопрос о применении налогового вычета в ситуации, когда налогоплательщиком соблюдены условия, необходимые для принятия НДС к вычету, но налоговым органом ставится под сомнение реальность хозяйственной операции и достоверность документов в обоснование получения налоговой выгоды, а также недостаточная осмотрительность налогоплательщика при выборе контрагентов.

Однако в большинстве случаев арбитражными судами во всех проверенных регионах не принимались доводы налогового органа на том основании, что ни положениями Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - Гражданский кодекс), ни нормами налогового законодательства не обусловлена обязанность лица, совершившего сделку, проверять добросовестность контрагентов во взаимоотношениях с налоговыми органами. В ряде случаев судом не принимались во внимание показания свидетелей, числившихся руководителями контрагентов, имеющих признаки фирм-однодневок, об их непричастности к деятельности каких-либо организаций на том основании, что показания руководителей организаций контрагентов о непричастности к подписанию финансовых документов были изменены в ходе судебных заседаний или на основании того, что допросы свидетелей осуществляли сотрудники органов внутренних дел при проведении совместных с налоговыми органами контрольных мероприятий.

В 2009 году налоговые органы Самарской области, руководствуясь практикой, изложенной в постановлении Президиума ВАС Российской Федерации от 11 ноября 2008 года № 9299/08, проводили допросы руководителей контрагентов в установленном порядке, что послужило результатом принятия решений суда в пользу налоговых органов.

Арбитражный суд Санкт-Петербурга и Ленинградской области считает, что налоговое законодательство не связывает право налогоплательщика на возмещение НДС с такими обстоятельствами, как: неисполнение контрагентами налогоплательщика налоговой обязанности по уплате налогов и представлению бухгалтерской отчетности; подписание документов по хозяйственным операциям неустановленными лицами; несоответствие счетов-фактур требованиям статьи 169 Налогового кодекса.

В результате непризнания судом использования налогоплательщиками фирм-однодневок для завышения расходов и получения вычетов по НДС отменены решения налоговых органов г. Санкт-Петербурга, общая сумма налоговых претензий которых составила 825,4 млн. рублей, решения налоговых органов Московской области - на 636 млн. рублей, решения налоговых органов Самарской области - на 1555 млн. рублей.

При этом в УФНС России по г. Санкт-Петербургу имеется положительный опыт разрешения подобных налоговых споров, в частности, когда документы, предъявленные в качестве основания для налогового вычета по НДС, подписывались от имени лиц, умерших задолго до их подписания.

Однако в ряде судебных актов Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа утверждается, что, несмотря на смерть директора контрагента до даты оформления счетов-фактур, налогоплательщик имеет право на применение налоговых вычетов по НДС (постановления от 20 января 2009 года по делу № А56-5037/2008, от 27 июня 2008 года по делу № А56-2242/2007).

Противоречивая позиция суда сложилась по ряду налоговых споров в Московской области. Так, судом приняты доводы налогового органа о необоснованности заявленных налогоплательщиком ЗАО «МЭЗ ДСП и Д» вычетов по НДС в сумме 45 млн. рублей в связи с использованием фирм-однодневок, при этом не приняты те же доводы о необоснованной налоговой выгоде и завышении расходов для расчета налога на прибыль.

Кроме того, судом приняты доводы налогового органа о получении ЗАО «АТБ Домодедово» необоснованной налоговой выгоды в виде незаконного уменьшения налоговой базы по налогу на прибыль на сумму 4 млн. рублей в связи с тем, что его контрагент ООО «Бекхилл» имеет признаки фирмы-однодневки, при этом отказано в признании решения налогового органа о неправомерности налогового вычета по НДС ООО «Джет Сервис» в сумме 50 млн. рублей, контрагентом которого также являлась организация-поставщик ООО «Бекхилл».

Отрицательная судебная практика сложилась по ряду решений налоговых органов о занижении налоговой базы по налогу на прибыль в связи с отклонением цены реализации по спорным сделкам более чем на 20 % от уровня цен, применяемых налогоплательщиком.

Так, Арбитражным судом Санкт-Петербурга и Ленинградской области признано частично недействительным решение налогового органа в отношении ЗАО «Гидросистема» в части доначисления налога на прибыль, НДС и пеней на общую сумму 54,1 млн. рублей в соответствии с нормами статьи 40 Налогового кодекса в связи с занижением стоимости реализации основных средств (недвижимого имущества) более чем на 20 % по сравнению с его рыночной стоимостью, оцененной по запросу налогового органа уполномоченным органом - Санкт-Петербургским государственным учреждением «Городское управление инвентаризации и оценки недвижимости» при Комитете по управлению городским имуществом (КУГИ) Санкт-Петербурга (далее - ГУ ГУИОН).

Судом не были приняты заключения об оценке стоимости недвижимости, сделанные государственным уполномоченным органом в сопоставимых условиях на дату операции, в соответствии с которыми стоимость указанного недвижимого имущества превышает стоимость фактической реализации от 15 раз до 1037 раз, а также доводы налогового органа о том, что отдельными контрагентами ЗАО «Гидросистема» были проданы третьим лицам помещения по цене от 250 тыс. долл. США до 4 млн. долл. США, приобретенные у него по цене от 2 до 580 тыс. рублей. При этом директором и учредителем нового собственника недвижимости и прежнего собственника являлось одно и то же лицо. Однако суд не признал продавца и конечного покупателя взаимозависимыми лицами и отклонил довод налогового органа о возможном влиянии этой связи на условия и результаты сделки в целях применения статьи 40 Налогового кодекса. Судами всех инстанций было поддержано решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

В ходе камеральных и выездных проверок налоговыми органами Самарской области и г. Санкт-Петербурга в проверяемом периоде принимались меры по предотвращению использования налогоплательщиками «схемы» по уклонению от уплаты налога на прибыль и НДС путем заключения договоров комиссии вместо договоров купли-продажи.

В г. Санкт-Петербурге договоры комиссии заключались в основном в отношении импортных товаров, в Самарской области - в отношении товаров отечественного производства. Применение данной «схемы» позволяло налогоплательщику (комиссионеру) уплачивать НДС с суммы вознаграждения от комитента, а не с суммы реализации товаров. При этом факт реализации товара не отражается в налоговом и бухгалтерском учетах ни у комиссионера, ни у комитента, который, как правило, обладает признаками фирмы-однодневки.

Налоговый орган при выявлении данной «схемы» уклонения от уплаты налогов применял по отношению к проверяемому налогоплательщику (комиссионеру) нормы статьи 170 Гражданского кодекса о мнимости договора комиссии, позволяющего налогоплательщику юридически не выступать в качестве лица, являющегося собственником реализуемого товара.

Однако судами не принимались доводы налогового органа, подтверждающие мнимость сделки и наличие у комитента признаков фирмы-однодневки: отсутствие складских помещений и транспортных средств; недостатки в формировании товарно-транспортных накладных; отсутствие в штате комитента работников, способных организовать доставку товара.

В результате непризнания судами использования налогоплательщиками «схемы» по уклонению от уплаты налогов путем заключения договоров комиссии вместо договоров купли-продажи в 2008 году вынесены решения по налоговым спорам в пользу налогоплательщиков в г. Санкт-Петербурге по 182 делам на общую сумму 2969,5 млн. рублей, в Самарской области - по 1 делу на 33,5 млн. рублей.

По вопросам сбора достаточной доказательной базы, подтверждающей применение налогоплательщиками данной «схемы» уклонения от уплаты налогов, налоговые органы г. Санкт-Петербурга проводили консультации с судьями арбитражных судов, обращались за содействием в Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа. Однако по данной категории дел в регионе сложилась устойчивая отрицательная судебная практика, мотивированная недоказанностью налоговыми органами фактов реализации товара и направленности деятельности налогоплательщика на получение необоснованной налоговой выгоды.

В Самарской области в 2009 году проведен совместный семинар налоговых органов и Арбитражного суда Самарской области, на котором обсуждались проблемные вопро-

сы правоприменительной практики в деятельности налоговых органов; формирования доказательной базы необоснованной налоговой выгоды; правомерности представления непосредственно в суд доказательств, которые по объективным причинам не были получены в ходе мероприятий налогового контроля.

Таким образом, суды, удовлетворяя требования налогоплательщиков, ссылаются на следующие обстоятельства:

1. Признание судом, что нормы налогового законодательства не ставят право налогоплательщика на возмещение НДС из федерального бюджета в зависимость от уплаты данного налога поставщиком товара.

2. Признание судом правомерным возмещение сумм НДС на основании счетов-фактур, подписанных неустановленными лицами, на том основании, что налогоплательщиком были уплачены денежные средства за поставку товара (работ, услуг).

3. Принятие судом первичных документов, которые не были представлены налогоплательщиками в период налоговой проверки.

4. Сложившаяся по ряду вопросов устойчивая судебная практика не в пользу налоговых органов.

5. Применение судами нормы пункта 7 статьи 3 Налогового кодекса, устанавливающего, что все неустранимые сомнения и противоречия налогового законодательства трактуются в пользу налогоплательщика, а также статьи 112 «Обстоятельства, смягчающие ответственность за совершение налогового правонарушения» Налогового кодекса.

6. Признание судом недействительными решений о взыскании налога за счет денежных средств или имущества налогоплательщика в связи с нарушениями налоговыми органами норм статьи 69 Налогового кодекса в части порядка составления требований об уплате налога, сбора, пеней.

4. Эффективность использования средств федерального бюджета, выделенных на обеспечение деятельности территориальных налоговых органов

4.1. Исполнение смет доходов и расходов, наличие дебиторской и кредиторской задолженностей, причины образования просроченной задолженности (при наличии), а также принимаемые меры по ее погашению

Финансирование расходов на обеспечение деятельности проверенных управлений в проверяемом периоде осуществлялось ФНС России (главным распорядителем средств федерального бюджета) за счет средств, предусмотренных федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год в соответствии с ведомственной структурой расходов федерального бюджета.

Лимиты бюджетных обязательств были доведены ФНС России в установленном порядке через органы Федерального казначейства и профинансированы в полном объеме.

Структура расходов управлений утверждена ФНС России в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджетов Российской Федерации, утвержденной Федеральным законом от 15 августа 1996 года № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями), а также указаниями о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденными приказами Министерства финансов Российской Федерации от 24 августа 2007 года № 74н (на 2008 год) и 25 декабря 2008 года № 145н (на 2009 год) в разрезе разделов, подразделов, целевых статей, видов расходов и кодов операций сектора государственного управления (КОСГУ).

Информация о доведенных лимитах бюджетных обязательств и использовании бюджетных средств проверенных управлений в 2008 году и I полугодии 2009 года характеризуется следующими данными:

(тыс. руб.)

Наименование налогового органа	Утверждено бюджетной рописью на год (первоначально)	Доведенные лимиты бюджетных обязательств	Исполнено (кассовый расход)	Неисполненные назначения по лимитам	Процент исполнения
2008 г.					
УФНС России по Московской области	2468518,2	4692534,0	4687218,8	5315,2	99,90
УФНС России по г. Санкт-Петербургу	2387761,4	3971230,7	3970783,6	447,1	99,99
УФНС России по Самарской области	1159258,7	1873940,2	1873937,8	2,4	99,99
I полугодие 2009 г.					
УФНС России по Московской области	3050605,1	3231842,4	1712019,2	1519823,2	53,00
УФНС России по г. Санкт-Петербургу	2755604,3	3034673,3	1623360,2	1411313,1	46,50
УФНС России по Самарской области	1397821,3	1478300,5	755842,2	722458,3	51,00

В течение 2008 года первоначально доведенные проверяемым управлениям на 2008 год объемы лимитов бюджетных обязательств были увеличены УФНС России по Московской области на 47,7 %, УФНС России по г. Санкт-Петербургу - на 39,9 %, УФНС России по Самарской области - на 61,6 %, что в основном связано с выделением средств материального стимулирования.

В соответствии с пунктом 10.4 Порядка составления, утверждения и ведения бюджетной росписи Федеральной налоговой службы и бюджетных росписей распорядителей средств федерального бюджета, утвержденного приказом ФНС России от 16 января 2008 года № ММ-3-16/9@, предложения об изменении бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств представляются получателями бюджетных средств в ФНС России до 1 декабря текущего финансового года.

В нарушение пункта 6 статьи 158 Бюджетного кодекса и вышеуказанного приказа ФНС России и УФНС России по г. Санкт-Петербургу предложения вносились в декабре 2008 года. Всего ФНС России были внесены изменения в лимиты бюджетных обязательств проверенных управлений по увеличению лимитов в размере 1194194,2 тыс. рублей, по уменьшению - 98334,8 тыс. рублей.

Справки об окончательном изменении бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов с предложением внести изменения в показатели своей бюджетной росписи и лимиты бюджетных обязательств были доведены до управлений после окончания финансового года письмом заместителя руководителя ФНС России Е. Ю. Вечко (от 22 января 2009 года № ВЕ-22-5/55).

Неисполненные назначения по лимитам составили в УФНС России по Московской области 0,1 % от суммы доведенных лимитов, УФНС России по г. Санкт-Петербургу - 0,01 %, УФНС России по Самарской области - 0,01 процента.

Самая большая сумма неисполненных назначений по лимитам сложилась в УФНС России по Московской области в связи с тем, что денежные средства в сумме 1123,3 тыс. рублей, перечисленные ИФНС России по городу и космодрому Байконур 26 декабря 2008 года («денежные средства в пути»), были получены инспекцией в январе 2009 года.

Вместе с тем в УФНС России по г. Санкт-Петербургу допущено использование остатка бюджетных средств на конец года на покрытие расходов следующего года. В нарушение пункта 4 статьи 242 Бюджетного кодекса подведомственными инспекциями УФНС России по г. Санкт-Петербургу в конце финансового года были перечислены авансовые платежи по ЕСН и страховым взносам на обязательное пенсионное страхование в размере 8840,6 тыс. рублей, превышающем фактическое начисление единого социального налога

с учетом регрессивной шкалы налоговой ставки на 1 января 2008 года в размере 4368,7 тыс. рублей, на 1 января 2009 года - 4471,9 тыс. рублей.

В соответствии с Бюджетным кодексом, приказом Минфина России от 20 ноября 2007 года № 112н «Об общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет бюджетных учреждений» ФНС России приказом от 13 февраля 2008 года № ММ-3-5/59@ был утвержден Порядок составления, утверждения и ведения бюджетных смет территориальных органов Федеральной налоговой службы и федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении ФНС России (далее - Порядок).

Однако в нарушение пункта 2.5 вышеуказанного Порядка и статей 158 (пункт 8) и 162 Бюджетного кодекса первоначальные сводные бюджетные сметы на 2009 год УФНС России по г. Санкт-Петербургу и УФНС России по Московской области были направлены в ФНС России с нарушением сроков (больше 10 рабочих дней после получения лимитов бюджетных обязательств). УФНС России по Московской области представляло в Федеральную налоговую службу уточненные сметы после окончания каждого квартала также с нарушением сроков (более 3 рабочих дней после завершения квартала), определенных Порядком (пункт 3.7).

Размещение заказов на поставки товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных нужд в 2008 году и I полугодии 2009 года в проверяемых управлениях осуществлялось в соответствии с нормами Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон № 94-ФЗ).

В случае, если на конкурс (аукцион) подана одна заявка или участником конкурса признан только один участник, конкурс (аукцион) в соответствии с положениями Федерального закона № 94-ФЗ признается несостоявшимся, и в течение 3 рабочих дней со дня подписания протокола заказчик в соответствии с пунктом 5 статьи 27 и пунктом 6 статьи 36 указанного Закона обязан передать такому участнику проект государственного контракта. Следует отметить, что в проверенных управлениях доля контрактов с одним участником составляет от 42 % до 80 %, а при заключении контрактов на капитальное строительство и реконструкцию, капитальный ремонт - около 100 %. Кроме того, указанные контракты были заключены по начальной (максимальной) цене, так как фактически аукционные процедуры по снижению цены не проводились.

Следует отметить, что в таких крупных регионах, как Московская область и г. Санкт-Петербург, существующий конкурентный рынок больше, чем в Самарской области. Однако, как показала проверка, доля состоявшихся торгов (из общего количества проведенных торгов) в УФНС России по Московской области и г. Санкт-Петербургу по состоянию на 1 января 2009 года составляет 33,0 % и 20,6 %, соответственно, тогда как в УФНС России по Самарской области - 57,9 процента.

В УФНС России по г. Санкт-Петербургу согласно статье 6 Федерального закона № 94-ФЗ услуги по проведению конкурсов и аукционов оказывала специализированная организация ООО «Нева-Конкурс», которой за оказанные услуги в проверяемом периоде было оплачено 436,2 тыс. рублей, в том числе: в 2008 году - 328,2 тыс. рублей, в I полугодии 2009 года - 108,0 тыс. рублей.

В отличие от других проверенных управлений УФНС России по Самарской области при проведении аукционов не устанавливается требование о внесении денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в аукционе, предусмотренное пунктом 5 статьи 32 Федерального закона № 94-ФЗ.

Отсутствие соответствующих данных в квартальной форме «Сведения о проведении торгов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных муниципальных нужд» (форма № 1-торги), представляемой

проверяемыми управлениями в Росстат и ФНС России, свидетельствует о том, что в 2008 году и I полугодии 2009 года с субъектами малого предпринимательства контракты не заключались и поставки не осуществлялись.

При проверке первичных бухгалтерских документов управлений были выявлены следующие недостатки и нарушения.

В УФНС России по г. Санкт-Петербургу в 2008 году сотрудникам оплачены услуги в зале официальных делегаций Московского вокзала Санкт-Петербурга в сумме 3,7 тыс. рублей. В нарушение пункта 21 Указа Президента Российской Федерации от 18 июля 2005 года № 813 «О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих» финансовым отделом также была произведена оплата проезда в железнодорожном вагоне категории «л» (вагон бизнес-класса), заместителю начальника отдела А. А. Клуш в размере 4,4 тыс. рублей.

В нарушение принципа эффективности и результативности использования средств федерального бюджета, установленного статьей 34 Бюджетного кодекса, данные расходы в сумме 8,1 тыс. рублей являются сверхнормативными.

В УФНС России по Самарской области произведено расходование бюджетных средств в объеме 97,8 тыс. рублей с затратами сверх необходимого для получения требуемого результата.

Так, в 2008 году нотариусу О. П. Лагашкиной оплачено 97,8 тыс. рублей за услуги по нотариальному удостоверению 188 доверенностей в порядке передоверия о наделении полномочий сотрудников налоговых органов Самарской области на представление интересов ФНС России в делах о банкротстве. Вместе с тем в Положении об УФНС России по Самарской области, утвержденном 20 декабря 2005 года руководителем Службы А. Э. Сердюковым, Управлению предоставлены полномочия по представлению в соответствии с законодательством Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве) интересов Российской Федерации по обязательным платежам и (или) денежным обязательствам. Аналогичные полномочия предоставлены налоговым инспекциям ФНС России по Самарской области в соответствии с положениями об инспекциях.

В нарушение статьи 5 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», постановления Правительства Российской Федерации от 10 июня 2002 года «О лицензировании перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом» УФНС России по г. Санкт-Петербургу были заключены государственные контракты с ФГУП «Санкт-Петербургский инженерно-технический центр Федеральной налоговой службы» на оказание транспортных услуг на 2008 и 2009 годы при отсутствии лицензии на осуществление перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек.

УФНС России по г. Санкт-Петербургу было допущено неиспользование (неполное использование) имущества в сумме 1349,6 тыс. рублей, выразившееся в безвозмездной передаче форменной одежды устаревшего образца неходовых размеров без знаков различия в Санкт-Петербургское государственное учреждение «Комплексный центр социального обслуживания населения Центрального района». Указанная передача была осуществлена в соответствии с письмом ФНС России от 10 декабря 2008 года № 5-7-04/00025. Кроме того, по разрешению ФНС России в 2008 году проверенными управлениями передан безвозмездно автотранспорт ФГУП «СПБ Инжтехцентр ФНС России»: УФНС России по Московской области - 92 автомобиля на сумму 21440,4 тыс. рублей, УФНС России по Санкт-Петербургу - 8 автомобилей на 4240,0 тыс. рублей, УФНС России по Самарской области - 11 автомобилей на 2507,8 тыс. рублей. Почти на все указанные автотранспортные средства при передаче начислена 100 % амортизация.

УФНС России по Самарской области по распоряжениям ФНС России безвозмездно передано следующее имущество со 100-процентной начисленной амортизацией: компьютерная техника на сумму 640,6 тыс. рублей - ФГУ «Управление Приволжско-Уральского военного округа» и 1 автомобиль - 166,6 тыс. рублей - ФГУП «Самарское государственное предприятие вычислительной техники и информатики».

В соответствии с приказом МНС России от 14 июня 2002 года № БГ-3-17/301 Министерство как государственный заказчик в соответствии с договором от 16 декабря 2002 года № 63 (с дополнениями и изменениями) передало часть функций по организации и финансированию строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов, зданий и сооружений ФНС России (правопреемник МНС России) заказчикам-застройщикам - проверенным управлениям.

Согласно вышеуказанному договору управления выполняют функции в части переданных полномочий: выбор субъектов - исполнителей в части заключения государственных контрактов, касающихся ремонтно-строительной деятельности и приобретения недвижимого имущества и оборудования на аукционной и конкурсной основе, обеспечения необходимых разрешений, согласований предпроектной и проектной документации; организация подрядной деятельности, обеспечение проектно-сметной документации; финансирование произведенных работ, учет затрат и отчетность; материально-техническое обеспечение.

В 2008 году к вышеназванным договорам управлениями и ФНС России были оформлены дополнительные соглашения с приложением титульных списков объектов капитального строительства, реконструкции и капитального ремонта.

Вместе с тем пунктом 5.2 договора от 16 декабря 2002 года № 63 о передаче функций заказчика-застройщика УФНС России по Самарской области определено, что по согласованию с государственным заказчиком (ФНС России) заказчик-застройщик вправе передавать на договорной основе часть функций по финансированию и организации строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов получателю средств федерального бюджета - заказчику-застройщику - нижестоящему территориальному налоговому органу.

УФНС России по Самарской области такие договоры с налоговыми инспекциями - заказчиками работ по проведению капитального ремонта - в 2008 году не заключались, а проведение торгов, заключение договоров, оплата работ по капитальному ремонту в сумме 9617,5 тыс. рублей проводились непосредственно инспекциями (за счет денежных средств, перечисленных Управлением на лицевой счет инспекций).

Во всех проверенных управлениях выявлены факты неэффективного управления объектами федеральной собственности.

Так, УФНС России по Московской области не эксплуатируется 12-этажное административное здание, находящееся в федеральной собственности и закрепленное на праве оперативного управления, общей площадью 2632,1 кв. м (бывшая гостиница «Уют» в г. Люберцы) и балансовой стоимостью 35391,8 тыс. рублей. Указанное здание приобретено по договору купли-продажи в 2003 году. В дальнейшем реконструкция указанного объекта была профинансирована ФНС России в 2005-2006 годах в размере 37797,0 тыс. рублей, в проверяемом периоде финансирование не осуществлялось. При этом оплата коммунальных и эксплуатационных услуг в проверяемом периоде произведена в объеме 3455,5 тыс. рублей, в том числе: в 2008 году - 2268,2 тыс. рублей, в I полугодии 2009 года - 1187,3 тыс. рублей.

Кроме того, на момент проверки УФНС России по Московской области не передано Управлению федеральной почтовой связи г. Москвы - филиалу ФГУП «Почта России» - административное здание, находящееся по адресу: г. Москва, ул. Обручева, д. 11. Ука-

занная передача должна осуществляться в соответствии с протоколом-соглашением по использованию федерального недвижимого имущества в рамках договоренности по обмену административными зданиями по разрешению ФНС России от 20 апреля 2008 года.

За УФНС России по г. Санкт-Петербургу закреплено на праве оперативного управления недвижимое имущество общей площадью 1807,8 кв. м, расположенное по адресу: г. Санкт-Петербург, 18 линия Васильевского острова, д. 5, литера «А». Указанное здание числится на балансе Управления, но в проверяемом периоде не эксплуатировалось. Затраты на текущее содержание указанного объекта составили 576,1 тыс. рублей, в том числе: в 2008 году - 428,5 тыс. рублей и в I полугодии 2009 года - 147,6 тыс. рублей.

Также УФНС России по г. Санкт-Петербургу переданы в 2009 году от ФГУ «ОДЕЗ ФНС России» затраты по строительству и реконструкции объекта «Административное здание УФНС России», расположенное по адресу: г. Санкт-Петербург, Московский район, ул. Пулковская, участок № 1 (севернее д. 14, литера «А»), 1 этап» в сумме 459219,7 тыс. рублей. Государственная регистрация права оперативного управления на указанное здание на момент проверки не осуществлена.

Кроме того, УФНС России по г. Санкт-Петербургу не решен вопрос о предназначении здания, расположенного по адресу: г. Санкт-Петербург, ул. Костюшко, д. 9, корп. 2, литера «А», по которому в 2008 году переданы от ФГУ «ОДЕЗ ФНС России» затраты по незавершенному строительству в размере 20900,0 тыс. рублей.

Следует отметить, что Правительством Российской Федерации было дано поручение от 7 ноября 2008 года Федеральному агентству по управлению государственным имуществом о решении вопроса закрепления на праве оперативного управления за Следственным комитетом при прокуратуре Российской Федерации указанного объекта незавершенного строительства. Следственный комитет письмом от 13 октября 2008 года № 206-10323-08 обратился с просьбой о передаче на его баланс указанного здания.

В дальнейшем руководитель Главного управления обеспечения деятельности Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации Л. А. Колесник письмом от 3 июля 2009 года № 239-8032-09 сообщил Управлению, что принятие данного объекта на баланс Следственного комитета в условиях сокращения финансирования и нерешенности вопроса с земельным участком, на котором расположено здание, нецелесообразно, поскольку общая ориентировочная сумма затрат на завершение строительства составит не менее 250,0 млн. рублей (без обследования конструкций и разработки проектно-сметной документации). В проверяемом периоде расходов по охране указанного объекта незавершенного строительства УФНС России по г. Санкт-Петербургу не производило.

Анализ объектов незавершенного строительства, числящихся в сводном балансе УФНС России по Самарской области по состоянию на 1 января 2009 года, показал следующее. В подведомственных инспекциях УФНС России по Самарской области числятся следующие объекты незаконченного строительства, расположенные на территории области: 2 жилых дома балансовой стоимостью 972,2 тыс. рублей в г. Сызрани, административное здание балансовой стоимостью 9153,9 тыс. рублей в Сызранском районе, жилой дом балансовой стоимостью 767,5 тыс. рублей в Волжском районе. Финансирование строительства и приобретения вышеуказанных жилых домов и здания производилось в 1992-1995 годах из средств централизованного фонда социального развития налоговой службы. В связи с ликвидацией фонда финансирование прекращено, право собственности на недостроенные объекты не было зарегистрировано.

В соответствии с решением Арбитражного суда Самарской области от 16 апреля 2009 года признано право собственности Российской Федерации и право оперативного управления МИФНС России № 3 по Самарской области на жилые дома, расположенные в г. Сызрани. В 2009 году проводятся мероприятия по регистрации объектов

в Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) для передачи в муниципальную собственность.

По поводу объектов незавершенного строительства - кирпичного здания и ангара - общей площадью 1,1 тыс. кв. м, расположенных в Сызранском районе, УФНС России по Самарской области обращалось в ФНС России в 2007 году с просьбой дать согласие на реализацию указанного объекта с земельным участком через территориальное управление Росимущества по Самарской области или передать его в аренду. Ответа от ФНС России не получено.

По данным УФНС России по Самарской области, в 2007 году ФНС России было принято решение о передаче 2-этажного жилого дома, расположенного в Волжском районе Самарской области, в муниципальную собственность. Вместе с тем в соответствии с протоколом № 4 от 17 декабря 2007 года совместного заседания администрации и профсоюзной организации ИФНС России по Волжскому району было принято решение передать указанный дом сотруднику инспекции Т. Е. Терешинной, состоящей в очереди на улучшение жилищных условий. На момент проверки договор о передаче указанного жилого дома ИФНС России по Волжскому району с указанным сотрудником не заключен, документы, необходимые для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в муниципальную собственность, в Территориальное управление Росимущества по Самарской области не представлены.

Наряду с объектами незавершенного строительства (состоящими на балансах подведомственных инспекций) в сводном балансе УФНС России по Самарской области числятся средства по оплате проектно-сметной документации объектов, строительство или реконструкция которых не была начата, в размере 5895,6 тыс. рублей (реконструкция административного здания ИФНС России № 10, пристройка к административному зданию ИФНС России № 11, строительство нового административного здания ИФНС России № 2, пристройка к административному зданию МИФНС России № 14).

Кроме того, в сводном балансе УФНС России по Самарской области числятся 5 объектов незавершенного строительства, расположенных в г. Тольятти по адресам: ул. Юбилейная, квартал 3-А, корпуса 944-01, 944-02, 944-03, ул. Комсомольская, д. 74 и ул. Лизы Чайкиной, д. 70. Строительная готовность зданий, расположенных по адресам: ул. Лизы Чайкиной, д. 70 и ул. Комсомольская, д. 74, составляет около 40 %. Проектно-сметная документация находится в некомплектном состоянии.

Земельными участками, на которых расположены указанные выше объекты, Управление ФНС России по Самарской области владеет на основании договоров аренды, что подтверждено управлением земельных ресурсов мэрии городского округа Тольятти. За аренду земельных участков УФНС России по Самарской области за счет средств федерального бюджета было оплачено в проверяемом периоде 836,3 тыс. рублей, в том числе: в 2008 году - 557,5 тыс. рублей и I полугодии 2009 года - 278,8 тыс. рублей.

УФНС России по Самарской области с 2008 года неоднократно обращалось в ФНС России с просьбами о выделении дополнительного финансирования для завершения строительства объектов, предназначенных для размещения нижестоящих территориальных налоговых органов в городском округе Тольятти. Ответа от ФНС России не получено.

Проверка показала, что объекты незавершенного строительства, расположенные в г. Тольятти по адресу: ул. Юбилейная, квартал 3-А, корпуса 944-01, 944-03, 944-02, (в размере ½ доли) общей балансовой стоимостью 157579,3 тыс. рублей фактически принадлежат коммерческим организациям, в том числе ООО «Соло» и ЗАО «Аист», а при этом числятся на балансе УФНС России по Самарской области. Вопросы о возмещении затрат или возвращении в собственность УФНС России по Самарской области указанных объектов не решены до настоящего времени.

Кроме того, на момент проверки не введено в эксплуатацию административное здание ИФНС России по Советскому району г. Самары, затраты на реконструкцию и проектно-сметную документацию которого в 2007-2008 годах составили 65201,3 тыс. рублей.

В УФНС России по г. Санкт-Петербургу выявлены факты нарушения ведения бухгалтерского учета.

Так, в нарушение Инструкции по бухгалтерскому учету, утвержденной приказом Минфина России от 10 февраля 2006 года № 25н (пункт 236 части III), не были учтены на забалансовом счете 05 «Материальные ценности, оплаченные по централизованному снабжению» специальные марки для маркировки табака, табачных изделий и алкогольной продукции, находящиеся в наличии на складе: на 1 января 2008 года в количестве 115125,0 тыс. шт. - 5366,75 тыс. рублей, на 1 января 2009 года - 358202,0 тыс. шт. - 19993,5 тыс. рублей.

Кроме того, в нарушение вышеуказанной Инструкции в бухгалтерской отчетности УФНС России по г. Санкт-Петербургу была отражена несуществующая задолженность по расчетам за федеральные специальные марки для маркировки алкогольной продукции на 1 января 2008 года и на 1 января 2009 года в размере 1617,1 тыс. рублей, что привело к искажению бухгалтерской отчетности. Исправления произведены в марте-июле 2009 года.

Следует также отметить, что в УФНС России по г. Санкт-Петербургу с 2006 года имеется неурегулированная дебиторская и кредиторская задолженность по расчетам с ФГУП «Гознак» и организациями-производителями алкогольной и табачной продукции за изготовление федеральных специальных марок для маркировки алкогольной и табачной продукции.

Неурегулированная задолженность, возникшая по состоянию на 1 января 2006 года, числится на забалансовых счетах бюджетного учета:

- кредиторская задолженность перед организациями-производителями алкогольной и табачной продукции в сумме 32808,0 тыс. рублей;

- дебиторская задолженность по остатку специальных марок для маркировки алкогольной продукции, возвращенных в Пермский и Московский филиалы ФГУП «Гознак» в сумме 28720,2 тыс. рублей, и для маркировки табачной продукции, находящейся на складе УФНС России по г. Санкт-Петербургу в объеме 4936,5 тыс. рублей.

УФНС России по г. Санкт-Петербургу неоднократно направлялись письма в адрес ФНС России с просьбой об урегулировании взаиморасчетов путем передачи недостающих сведений о поступивших по состоянию на 1 января 2006 года в ФНС России денежных средствах от организаций-производителей алкогольной и табачной продукции, а также согласовании учетных данных между УФНС России по г. Санкт-Петербургу и ФГУП «Гознак».

Кроме того, в связи с образованием в 2009 году Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка УФНС России по г. Санкт-Петербургу запрашивались в ФНС России разъяснения порядка передачи неурегулированной задолженности ФГУП «Гознак» по учету специальных марок для маркировки алкогольной и табачной продукции. Однако ответы на запросы управления не получены, на момент проверки сверка и урегулирование взаиморасчетов не завершены.

4.2. Распределение средств на материальное стимулирование сотрудников в зависимости от эффективности деятельности налоговых органов

Материальное стимулирование федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов Федеральной налоговой службы в виде премии за качество исполнения ими обязанностей по контролю за соблюдением налогового

законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налоговых платежей проводилось в 2008 и 2009 годах во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2007 года № 611 «О материальном стимулировании федеральных государственных гражданских служащих и сотрудников территориальных органов отдельных федеральных органов исполнительной власти».

Минфин России приказом от 17 октября 2007 года № 90н утвердил Порядок осуществления материального стимулирования федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов Федеральной налоговой службы, согласно которому материальное стимулирование осуществлялось при условии достижения соответствующими территориальными налоговыми органами показателей эффективности их деятельности, утвержденных ФНС России и одобренных Правительством Российской Федерации.

Для расчета суммы материального стимулирования работников Управлений ФНС России по субъектам Российской Федерации в 2008 году применялось 14 показателей оценки эффективности по 8 группам критериев оценки качества деятельности налоговых органов.

Приказом ФНС России от 20 февраля 2009 года № ММ-8-1/5дсп@ в методику оценки эффективности деятельности территориальных органов ФНС России внесены изменения в части материального стимулирования за IV квартал 2008 года за счет средств материального стимулирования, выделенных на 2009 год.

Эффективность работы управления за 2008 год ежеквартально оценивалась по рейтинговому баллу за квартал, рассчитанному исходя из оценочных баллов по каждому показателю, с учетом поправочного коэффициента значимости, рассчитанного исходя из доли поступлений в общем объеме поступлений по ФНС России.

Информация об оценке эффективности деятельности проверенных управлений в 2008 году и о выделенных средствах материального стимулирования характеризуется следующими данными:

Наименование показателей	УФНС России по Московской области	УФНС России по Самарской области	УФНС России по г. Санкт-Петербургу
Суммарный оценочный балл, рассчитанный по показателям, (в целом за год)	257,05	251,27	226,57
Суммарный общий рейтинговый балл, доведенный ФНС России до управлений, (в целом за год)	311,86	258,63	306,55
Выделенная сумма средств материального стимулирования в целом за год (тыс. руб.)	1477395,5	413948,1	1092700,0
Коэффициент текучести кадров, %	13,8	19,0	8,9
Коэффициент укомплектованности кадров, %	92,2	90,9	83,9

Приведенные данные показывают, что наиболее высокие оценочные баллы, рассчитанные исходя из утвержденных показателей, сложились в 2008 году в УФНС России по Московской и Самарской областям, однако с учетом доли поступлений налоговых платежей наиболее высокие общие рейтинговые баллы, рассчитанные ФНС России, сложились в УФНС России по Московской области и в УФНС России по г. Санкт-Петербургу.

Средства материального стимулирования работников налоговых органов выделены управлениям в зависимости от установленного общего рейтингового балла и фактической численности работников территориальных налоговых органов.

В Бюджетном послании Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008-2010 годах от 9 марта 2007 года Президент Российской Федерации подчеркнул, что неоправданно затянута работа, касающаяся внедрения критериев оценки эффективности работы сотрудников налоговых органов, имея в виду не исполнение планов по сбору налогов, а проверку правильности исчисления и уплаты налогов. Соответственно, не реализованы механизмы материального стимулирования сотрудников в зависимости от соответствия таким критериям.

Так, ФНС России осуществлены выплаты материального стимулирования за I квартал 2008 года в июле 2008 года, а за I квартал 2009 года - в августе 2009 года, что свидетельствует о затягивании комиссией по оценке эффективности деятельности территориальных органов ФНС России осуществления материального стимулирования сотрудников.

В ходе проверки проведен анализ причин минимальных показателей эффективности работы налоговых органов, и установлено, что низкие показатели имели единичный характер. Так, в Московской области минимальная оценка (1 балл) достигнута по 1 показателю, в Самарской области - по 3 показателям, в г. Санкт-Петербурге - по 4 показателям.

В налоговых органах Московской области и г. Санкт-Петербурга наиболее низкие значения эффективности достигнуты по показателю «Снижение задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации».

Основными причинами получения минимальных оценок являлись:

- доначисление налогов и сборов, пеней и штрафных санкций по результатам камеральных и выездных налоговых проверок;
- постановка на налоговый учет организаций, переданных из других регионов, с имеющейся задолженностью.

Следует отметить, что нормы Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» позволяют налогоплательщикам избегать своевременной уплаты задолженности по налоговым платежам путем изменения места регистрации и перехода на налоговый учет в другой субъект Российской Федерации.

Представляется целесообразным внести соответствующие изменения в действующее законодательство в части ограничения для налогоплательщиков, имеющих задолженность по уплате налогов и сборов, изменять место регистрации организации до полного погашения имеющейся задолженности.

Кроме того, в налоговых органах г. Санкт-Петербурга в 2008 году и в I полугодии 2009 года сложились низкие оценки по показателю «Отношение сумм уменьшенных платежей по решениям судебных и вышестоящих налоговых органов к общей сумме доначисленных платежей по камеральным и выездным проверкам» в результате сложившейся устойчивой негативной либо противоречивой судебно-арбитражной практики в случаях выявления налоговыми органами «схем» уклонения от уплаты налогов.

Целью материального стимулирования также являлось укрепление кадрового состава налоговых органов.

Проведенный анализ движения кадрового состава проверенных налоговых органов за 2006-2008 годы показывает общую положительную тенденцию укрепления кадрового состава управлений за указанный период.

Так, в Московской области по состоянию на 1 января 2009 года снижение коэффициента текучести кадров по сравнению с данными на 1 января 2006 года составило 6 процентных пунктов, повышение коэффициента укомплектованности кадрами - 6,2 процентного пункта; в г. Санкт-Петербурге, соответственно, - 8,6 и 5,4 процентного пункта. В Самарской области рост коэффициента текучести по сравнению с данными на 1 января 2006 года составил 4,9 процентного пункта, а по сравнению с данными на 1 января 2008 года - 6,3 процентного пункта, что в основном связано с реорганизацией структуры налоговых органов Самарской области, проводимой в целях совершенствования налогового администрирования.

При этом анализ структуры кадрового состава налоговых органов Самарской области по образованию и стажу работы за 2006-2008 годы свидетельствует о постоянном росте образовательного уровня работников и сохранении опытного кадрового состава со стажем работы свыше 15 лет.

Таким образом, управлениями в целом поставленные задачи по повышению эффективности налогового администрирования выполнены, при этом укрепляется кадровый состав за счет сохранения опытных работников и снижается текучесть, что свидетельствует об эффективности использования средств материального стимулирования работников налоговых органов.

5. Эффективность внутреннего финансового контроля, проведенного вышестоящими налоговыми органами, а также управлением в отношении подведомственных налоговых инспекций. Меры, принятые налоговыми органами по вопросам противодействия коррупции

Внутриведомственный контроль в системе налоговых органов проводился по 2 направлениям - проверки финансово-хозяйственной деятельности подведомственных организаций в части эффективного использования бюджетных средств и проверки внутреннего аудита в части эффективного администрирования доходов бюджетной системы.

Проверки финансово-хозяйственной деятельности управлений ФНС России по субъектам Российской Федерации проводились 1 раз в 2 года в соответствии с планом, утвержденным руководителем Федеральной налоговой службы.

В проверяемом периоде проверки финансово-хозяйственной деятельности УФНС России по Московской области не проводились. Последняя проверка осуществлена в марте 2007 года за период с 1 января по 31 декабря 2006 года сотрудниками центрального аппарата ФНС России с привлечением сотрудников территориальных налоговых органов.

В УФНС России по Самарской области проведены проверка эффективности расходования средств федерального бюджета на материальное стимулирование федеральных государственных гражданских служащих за 2007 год, а также проверка финансово-хозяйственной деятельности управления за период с 1 января 2007 года по 1 января 2009 года сотрудниками центрального аппарата ФНС России и Межрегиональной инспекции ФНС России по Приволжскому федеральному округу. Нарушений в использовании средств федерального бюджета на материальное стимулирование федеральных государственных гражданских служащих не установлено.

В УФНС России по г. Санкт-Петербургу в проверяемом периоде проводилась проверка финансово-хозяйственной деятельности Управления за период с 1 января 2006 года по 1 июня 2008 года работниками центрального аппарата ФНС России с привлечением сотрудников территориальных налоговых органов.

Основными нарушениями, выявленными в ходе указанных проверок, являлись: нарушения порядка ведения кассовых операций; переплата по оплате командировочных расходов; нарушения норм законодательства при закупке товаров, работ, услуг для государственных нужд; нарушение сроков сдачи авансовых отчетов; кроме того, несвоевременность отражения операций по счетам бухгалтерского учета, приведшие к недостоверности кредиторской задолженности по состоянию на 1 января 2008 года (УФНС России по Самарской области); а также нарушения при проведении операций по продаже федеральных специализированных марок для маркировки алкогольной и табачной продукции (УФНС России по г. Санкт-Петербургу).

Проверки финансово-хозяйственной деятельности подведомственных инспекций проводились управлениями в соответствии с планом, утвержденным руководителем управления. Начиная с 2009 года, установлена ежегодная периодичность проверок деятельности инспекций.

По их результатам установлены факты нецелевого использования средств федерального бюджета в результате неправомерного перераспределения средств по кодам бюджетной классификации; неэффективного использования средств федерального бюджета; наруше-

ний в части оформления и брошюрования первичных документов; расчетов с подотчетными лицами; учета, сохранности и списания материальных ценностей; ведения кассовых операций; расчетов с сотрудниками по заработной плате; нарушения законодательства при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг.

По результатам проверок были подготовлены докладные записки с перечнем выявленных нарушений и указанием мер, принятых по их устранению. Контроль устранения выявленных недостатков и нарушений проводится в обязательном порядке при следующей плановой проверке.

Целью проверок внутреннего аудита является совершенствование налогового администрирования и качества функционирования налоговых органов в части осуществления налогового контроля.

Для контроля за работой инспекций в управлениях ФНС России по субъектам Российской Федерации созданы отделы контроля налоговых органов. Аудиторские проверки внутреннего аудита проводятся в каждой налоговой инспекции не реже одного раза в два года в соответствии с регламентом проведения аудиторских проверок внутреннего аудита налоговых органов.

Нарушений периодичности проведения проверок финансово-хозяйственной деятельности и внутреннего аудита не установлено.

Кроме того, отделами контроля налоговых органов проводились тематические проверки по вопросам контрольной работы, правовой работы, ввода и обработки данных, администрации налога на доходы физических лиц, налогообложения прибыли, обеспечения процедур банкротства, кадровой работы, работы с налогоплательщиками и СМИ и другие; а также проверки по устранению нарушений и недостатков, выявленных аудиторскими проверками внутреннего аудита.

В проверяемом периоде УФНС России по Московской области проведено 49 тематических проверок и 10 - по устранению недостатков, выявленных аудиторскими проверками внутреннего аудита; УФНС России по Самарской области - 35 тематических проверок и 1 - по устранению недостатков; УФНС России по г. Санкт-Петербургу - 23 тематических проверки и 22 - по устранению недостатков.

Наиболее характерными нарушениями, выявленными в ходе проверок внутреннего аудита, являются следующие:

- нарушения в организации работы по учету поступлений, взаимодействию с органами Федерального казначейства, финансовыми органами Российской Федерации и муниципальных образований;
- в организации работы по проведению налогового контроля, урегулированию задолженности и обеспечению процедур банкротства;
- в организации работы по проведению налогового (досудебного) аудита;
- в организации работы по государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, учету организаций и физических лиц, ведению государственных реестров;
- в организации правового обеспечения деятельности налоговых органов и кадровой работы;
- в формировании статистической налоговой отчетности;
- в организации работы по осуществлению контроля за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции.

Общая сумма выявленных нарушений в ходе проверок подведомственных налоговых органов в 2008 году сложилась в размере: в Московской области - 200,7 млн. рублей, в Самарской области - 332,1 млн. рублей, в г. Санкт-Петербурге - 81,4 млн. рублей; фактическое поступление денежных средств в бюджетную систему по состоянию на

1 января 2009 года составило: в Московской области - 25,0 млн. рублей, Самарской области - 64,7 млн. рублей, в г. Санкт-Петербурге - 45,6 тыс. рублей.

В I полугодии 2009 года общая сумма выявленных нарушений в ходе проверок подведомственных налоговых органов составила: в Московской области - 348,5 млн. рублей, в Самарской области - 12,5 млн. рублей, в г. Санкт-Петербурге - 7,8 млн. рублей; из них фактически поступило по состоянию на 1 июля 2009 года: в Московской области - 91,8 млн. рублей, в Самарской области - 23,0 млн. рублей, в г. Санкт-Петербурге - 9,9 тыс. рублей.

По результатам аудиторских проверок в 2008 году и I полугодии 2009 года привлечены к административной ответственности 192 должностных лица налоговых органов Московской области, 67 должностных лиц налоговых органов Самарской области, 19 должностных лиц налоговых органов г. Санкт-Петербурга.

Анализ нарушений, выявленных в результате проверок внутреннего аудита, показал, что в 2008 году наибольшая сумма доначислений, а также фактических поступлений денежных средств в бюджетную систему по результатам проверок подведомственных налоговых органов сложилась в Самарской области. При этом в I полугодии 2009 года значительно сократился перечень нарушений налогового законодательства в части администрирования доходов бюджетной системы, а также сократилось количество инспекций, допускаящих нарушения, что свидетельствует об эффективности и действенности мер внутреннего контроля налоговых органов Самарской области, проводимого управлением.

По результатам аудиторских проверок внутреннего аудита все проверенные инспекции ставились на дистанционный контроль управлений.

Управлениями проводился мониторинг результатов работы подведомственных инспекций по налоговому администрированию без выезда на место с помощью удаленного доступа с использованием базы данных, налоговой отчетности, аналитических выборок и пояснения инспекций. По результатам мониторинга выявлялись «проблемные» вопросы для проведения тематических проверок внутреннего аудита с выходом в инспекции. С учетом изложенного представляется целесообразным рассмотреть вопрос об изменении подхода к периодичности проведения обязательных проверок внутреннего аудита (один раз в три года вместо одного раза в два года по действующему регламенту), акцентировав внимание на проведении тематических проверок, сформированных по результатам мониторинга работы подведомственных инспекций.

Меры, принятые налоговыми органами по вопросам противодействия коррупции

В соответствии с приказом ФНС России от 9 сентября 2008 года № ММ-3-4/392 «Об утверждении Плана противодействия коррупции в Федеральной налоговой службе» разработаны и утверждены планы противодействия коррупции в каждом территориальном налоговом органе.

Управлением ФНС России по Московской области совместно с правоохранительными органами организовано проведение семинаров по разъяснению норм уголовного законодательства Российской Федерации, правил поведения госслужащего при попытке передачи ему взятки; регулярное информирование отдела безопасности управления сотрудниками правоохранительных органов о выявлении и пресечении коррупционных проявлений среди работников налоговых органов Московской области; организована круглосуточная работа «телефона доверия».

В целях реализации Плана противодействия коррупции в налоговых органах Самарской области созданы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих; проведены проверки по информационным ресурсам управления работников налоговых органов Самарской области на предмет их участия в деятельности коммерческих структур. Выявлены трое работников

территориальных налоговых органов, являвшихся учредителями коммерческих организаций, служебные контракты с данными сотрудниками расторгнуты. Выявлены два факта использования подложных дипломов о высшем образовании, сотрудники уволены из налоговых органов, информация направлена в правоохранительные органы.

В ходе взаимодействия налоговых органов Самарской области с правоохранительными органами были пресечены 2 попытки получения взятки работниками налоговых органов за оказание содействия при решении вопроса о привлечении к ответственности за налоговые правонарушения; пресечены 2 попытки, предпринятые налогоплательщиками, склонить работников налоговых органов к получению взятки. В отношении работников налоговых органов возбуждены уголовные дела, решается вопрос о возбуждении уголовного дела в отношении налогоплательщиков.

Отделом безопасности УФНС России по Самарской области в целях пресечения попыток проникновения в налоговые органы уголовно-криминального элемента проведено 995 кандидатов, из которых 46 было отказано в приеме на работу.

В октябре-ноябре 2008 года в УФНС России по Самарской области проводилась проверка целевого использования сотрудниками аппарата управления денежных средств на командировочные расходы путем направления запросов в места проживания. Выявлены расхождения по 2 сотрудникам на общую сумму 21990 рублей. Данные сотрудники уволены из налоговых органов, денежные средства добровольно внесены в кассу.

В проверяемом периоде в результате мероприятий по противодействию коррупции в налоговых органах, проведенных УФНС России по г. Санкт-Петербургу совместно с правоохранительными органами, установлены 2 факта наличия конфликта интересов, по которым приняты административные меры для устранения нарушений. Кроме того, в отношении 1 сотрудника направлены материалы в следственный отдел Выборгского района следственного управления Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации для определения степени его причастности к совершению коррупционного правонарушения. Сотрудник был уволен из налоговых органов.

Вопросы этики служебного поведения, профилактики коррупционного поведения включены в программу ежеквартальных семинаров «Введение в специальность» для сотрудников управления и межрайонных инспекций ФНС России по г. Санкт-Петербургу.

В составе мер противодействия коррупции кадровыми службами проверенных управлений проводилась работа по обеспечению представления декларации о доходах гражданина и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, по проверке достоверности и полноты представленных государственным гражданским служащим сведений о доходах и имуществе.

В результате проведенных мероприятий установлено непредставление одним сотрудником УФНС России по Московской области декларации о доходах гражданина и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, и в отношении 3 сотрудников установлена недостоверность представленных сведений о доходах и имуществе. По фактам установленных нарушений проведены служебные проверки и объявлены дисциплинарные взыскания.

В Самарской области и в г. Санкт-Петербурге нарушений в части представления деклараций о доходах гражданина и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, не установлено.

Выводы

1. Оценка деятельности налоговых органов ФНС России по Московской, Самарской областям и г. Санкт-Петербургу показала, что в целом поставленные задачи по повышению эффективности налогового администрирования управлениями выполнены,

что подтверждается высокими баллами показателей, утвержденных ФНС России, а также данными статистической налоговой отчетности.

2. В 2008 году в бюджетную систему Российской Федерации поступили налоги, сборы и иные обязательные платежи, администрируемые УФНС России по Московской области, в сумме 427,7 млрд. рублей (рост по сравнению с предыдущим годом 22,6 %), УФНС России по г. Санкт-Петербургу - 394,3 млрд. рублей (рост 17,0 %), УФНС России по Самарской области - 148,3 млрд. рублей (рост 24,5 процента).

Значительные темпы роста поступлений достигнуты в 2008 году по налогу на прибыль организаций, налогу на доходы физических лиц и налогу на имущество.

3. Наибольшая собираемость в 2008 году достигнута по налогу на прибыль организаций (в УФНС России по г. Санкт-Петербургу - 106,3 %, в УФНС России по Самарской области - 104,6 %), а также налогам, сборам и регулярным платежам за пользование природными ресурсами (в УФНС России по Московской области - 104,7 %, в УФНС России по г. Санкт-Петербургу - 100,0 %). По остальным налогам и сборам во всех проверенных управлениях собираемость составила менее 100 процентов.

4. По состоянию на 1 января 2009 года произошел рост задолженности по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации по УФНС России по Московской области и по г. Санкт-Петербургу на 17,3 % и на 0,8 %, соответственно, что связано с доначислениями платежей в отношении организаций, применявших схемы минимизации налоговых платежей.

По УФНС России по Самарской области снижение задолженности составило 10,9 %, что обусловлено в основном списанием недоимки, пеней и налоговых санкций, признанных безнадежными к взысканию.

5. Общая сумма дополнительно начисленных в 2008 году платежей по результатам контрольных мероприятий по УФНС России по Московской области составила 34,1 млрд. рублей, что более чем в 2 раза выше доначислений 2007 года, по УФНС России по г. Санкт-Петербургу - 14,1 млрд. рублей (на 16,5 % больше, чем в 2007 году), по УФНС России по Самарской области - 10,6 млрд. рублей (на 23,6 % меньше доначислений 2007 года).

Из общей суммы дополнительно начисленных платежей по результатам налоговых проверок в 2008 году взыскано: по УФНС России по Московской области - 10,9 млрд. рублей (32,1 %); по УФНС России по г. Санкт-Петербургу - 6,0 млрд. рублей (42,4 %); по УФНС России по Самарской области - 3,8 млрд. рублей (35,9 процента).

6. Среднесписочная численность сотрудников проверенных управлений и подведомственных им инспекций, отвлеченных в соответствии с приказами ФНС России для проведения выездных налоговых проверок налогоплательщиков, головная организация которых состоит на учете в налоговом органе другого субъекта Российской Федерации или межрегиональных инспекциях ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам, по УФНС России по Московской области составила в 2008 году 87,8 человека, в I полугодии 2009 года - 24 человека; по УФНС России по г. Санкт-Петербургу - 44,6 человека и 28,9 человека; по УФНС России по Самарской области - 43,3 человека и 13,4 человека, соответственно. Сроки командировок устанавливались от 60 до 110 календарных дней.

7. Анализ причин низких показателей эффективности отдельных направлений деятельности налоговых органов в части администрирования доходов свидетельствует о следующем.

7.1. Одной из причин роста задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации в налоговых органах Московской области и г. Санкт-Петербурга является постановка на налоговый учет организаций, переданных из других

регионов, с имеющейся задолженностью, поскольку нормы Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» позволяют налогоплательщикам избегать своевременной уплаты задолженности по налоговым платежам путем изменения места регистрации и перехода на налоговый учет в другой субъект Российской Федерации.

7.2. Снижение в 2008 году поступления НДС по управлениям по г. Санкт-Петербургу и Московской области на 21,2 % и на 6,5 %, соответственно, вызвано изменениями, внесенными в налоговое законодательство по изменению сроков и порядка уплаты налога на добавленную стоимость, а также ростом сумм возмещений из бюджета по данному налогу.

7.3. В результате изменений налогового законодательства, вступивших в силу с 1 января 2009 года (снижение ставок налога на прибыль организаций до 20 %), поступления данного налога в I полугодии 2009 года значительно уменьшились по сравнению с аналогичным периодом прошлого года (от 24,9 % до 48,7 %). На снижение поступлений также оказали влияние негативные тенденции развития экономики Московской, Самарской областей и г. Санкт-Петербурга.

7.4. Эффективность деятельности по сбору доказательной базы при выявлении налоговых нарушений в налоговых органах Самарской области и г. Санкт-Петербурга сложилась на среднем и низком уровнях, что свидетельствует о ненадлежащем качестве проведения и оформления результатов налогового контроля и недостаточности доказательной базы. Кроме того, в г. Санкт-Петербурге сложилась устойчивая противоречивая судебно-арбитражная практика разрешения налоговых споров в случаях выявления налоговыми органами «схем» по уклонению от уплаты налога на прибыль и НДС путем заключения договоров комиссии вместо договоров купли-продажи, а также с использованием фирм-однодневок.

8. В ходе проверки использования средств федерального бюджета, выделенных на обеспечение деятельности налоговых органов ФНС России по Московской, Самарской областям и г. Санкт-Петербургу, установлены факты нарушения бюджетного законодательства (статьи 158, 162 Бюджетного кодекса) по исполнению бюджетных полномочий в части несоблюдения сроков внесения предложений об изменениях в лимиты бюджетных обязательств в 2008 году и утверждения бюджетной сметы в 2009 году, а также неэффективного использования средств федерального бюджета и неэффективного управления федеральной собственностью.

9. В проверенных управлениях доля контрактов, заключенных с единственным участником проведенных аукционов и конкурсов, составляет от 42 % до 80 %, а при заключении контрактов на капитальное строительство и реконструкцию, капитальный ремонт - около 100 %. Кроме того, указанные контракты были заключены по начальной (максимальной) цене, так как фактически аукционные процедуры по снижению цены не проводились.

10. В нарушение принципа эффективности и результативности использования средств федерального бюджета, установленного статьей 34 Бюджетного кодекса, произведено расходование бюджетных средств с затратами сверх необходимого для получения требуемого результата.

10.1. В нарушение пункта 21 Указа Президента Российской Федерации от 18 июля 2005 года № 813 «О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих» УФНС России по г. Санкт-Петербургу произведена оплата услуг зала официальных делегаций Московского вокзала г. Санкт-Петербурга и проезда сотрудника управления в железнодорожном вагоне категории «л» (вагон бизнес-класса) в сумме 8,1 тыс. рублей.

10.2. УФНС России по Самарской области оплачено в 2008 году нотариусу О. П. Лагашкиной 98,8 тыс. рублей за услуги по нотариальному удостоверению 188 доверенностей в порядке передоверия о наделении полномочиями сотрудников налоговых органов Самарской области на представление интересов ФНС России в делах о банкротстве. Вместе с тем указанные полномочия предоставлены управлению в соответствии с положением об Управлении ФНС России по Самарской области, утвержденным руководителем ФНС России. Аналогичные полномочия предоставлены сотрудникам налоговых органов в соответствии с положениями об инспекциях.

11. В нарушение приказа МНС России от 14 июня 2002 года № БГ-3-17/301 «О передаче МНС России - государственным заказчиком части функций по организации и финансированию строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов МНС России заказчику-застройщику» УФНС России по Самарской области в 2008 году не заключались договоры о передаче функций заказчика-застройщика налоговым инспекциям - заказчикам работ по проведению капитального ремонта.

12. Во всех проверенных управлениях выявлены факты неэффективного управления объектами федеральной собственности в части несвоевременной регистрации права оперативного управления, несвоевременной передачи в муниципальную собственность, а также значительного количества объектов незавершенного строительства, что привело к дополнительным расходам на их содержание в общей сумме 4867,9 тыс. рублей.

12.1. В балансе УФНС России по Московской области числится незавершенный строительством объект - 12-этажное административное здание, реконструкция которого частично профинансирована ФНС России в 2005-2006 годах в сумме 37797,0 тыс. рублей. В проверяемом периоде финансирование не осуществлялось, дополнительные затраты на содержание (оплата коммунальных и эксплуатационных услуг) сложились в размере 3455,5 тыс. рублей.

12.2. В балансе УФНС России по г. Санкт-Петербургу числится здание общей площадью 1807,8 кв. м, которое в проверяемом периоде не эксплуатировалось. Затраты на текущее содержание указанного объекта составили 576,1 тыс. рублей.

12.3. В балансе УФНС России по Самарской области числятся приобретенные в 1992-1995 годах за счет средств централизованного фонда социального развития налоговой службы 9 объектов незавершенного строительства (3 жилых дома и 6 административных зданий). Финансирование объектов было прекращено в связи с ликвидацией вышеназванного фонда.

За аренду земельных участков, на которых расположены 2 здания в г. Тольятти (строительная готовность около 40 %), УФНС России по Самарской области в проверяемом периоде оплачено 836,3 тыс. рублей.

13. В нарушение пункта 4 статьи 242 Бюджетного кодекса подведомственными инспекциями УФНС России по г. Санкт-Петербургу допущено использование остатка бюджетных средств на конец года на покрытие расходов следующего года в общей сумме 8840,6 тыс. рублей в форме авансовых платежей по ЕСН и страховым взносам на обязательное пенсионное страхование в размере, значительно превышающем фактическое начисление единого социального налога.

14. УФНС России по г. Санкт-Петербургу допущено неиспользование (неполное использование) имущества, выразившееся в безвозмездной передаче форменной одежды устаревшего образца неходовых размеров без знаков различия на сумму 1349,6 тыс. рублей в Санкт-Петербургское государственное учреждение «Комплексный центр социального обслуживания населения Центрального района».

15. В нарушение пункта 236 Инструкции по бухгалтерскому учету в УФНС России по г. Санкт-Петербургу не были учтены на забалансовом счете 05 «Материальные ценности, оплаченные по централизованному снабжению» специальные марки для маркировки алкогольной и табачной продукции, находящиеся в наличии на складе управления.

16. УФНС России по г. Санкт-Петербургу совместно с ФНС России не решен вопрос об урегулировании взаиморасчетов между УФНС России по г. Санкт-Петербургу и ФГУП «Гознак» за изготовление федеральных специальных марок для маркировки алкогольной и табачной продукции для организаций-производителей алкогольной и табачной продукции.

17. В нарушение статьи 5 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», постановления Правительства Российской Федерации от 10 июня 2002 года «О лицензировании перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом» УФНС России по г. Санкт-Петербургу были заключены государственные контракты с ФГУП «Санкт-Петербургский инженерно-технический центр Федеральной налоговой службы» на оказание транспортных услуг на 2008 и 2009 годы при отсутствии лицензии на осуществление перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек.

18. Анализ результатов проверок финансово-хозяйственной деятельности подведомственных инспекций, а также внутреннего аудита в части администрирования доходов бюджетной системы свидетельствует об эффективности и действенности мер внутриведомственного контроля налоговых органов. При этом наиболее эффективными являются тематические проверки внутреннего аудита, сформированные по результатам мониторинга работы подведомственных инспекций.

19. В результате реализации планов противодействия коррупции силами службы безопасности проверенных территориальных налоговых органов совместно с правоохранительными органами выявлены факты получения взяток работниками налоговых органов за оказание содействия при решении вопроса о привлечении к ответственности за налоговые правонарушения; пресечены попытки, предпринятые налогоплательщиками, склонить работников налоговых органов к получению взятки; выявлены факты наличия конфликта интересов; пресекались попытки проникновения в налоговые органы уголовно-криминального элемента. По фактам установленных нарушений проведены служебные проверки, сотрудники привлечены к дисциплинарной и уголовной ответственности.

Предложения

1. Направить отчет и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Направить представление в Федеральную налоговую службу.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. А. АГАПЦОВ