

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 ноября 2012 года № 51К (884) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности деятельности налоговых органов в части предоставления налогоплательщикам электронных услуг с использованием Интернет-технологий в 2011 году и истекшем периоде 2012 года»:*

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить представления Счетной палаты Министерству финансов Российской Федерации, Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной налоговой службе.*

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

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности деятельности налоговых органов в части предоставления налогоплательщикам электронных услуг с использованием Интернет-технологий в 2011 году и истекшем периоде 2012 года»**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункт 2.6.8.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год.

#### **Предмет контрольного мероприятия**

Нормативные правовые акты и иные документы, регламентирующие деятельность налоговых органов в части предоставления налогоплательщикам электронных услуг с использованием Интернет-технологий, документы, подтверждающие планирование разработки, разработку, создание, внедрение и использование информационных технологий, а также расходование средств федерального бюджета, финансовые, отчетные и иные документы (государственные контракты и др.), подтверждающие санкционирование, использование и контроль за использованием бюджетных средств, общегосударственные программные документы, аналитические программы и концепции ФНС России, направленные на развитие применения современных информационных технологий, повышение уровня информатизации и информационной прозрачности деятельности налоговых органов.

#### **Объекты контрольного мероприятия**

Федеральная налоговая служба (г. Москва); территориальные налоговые органы (по запросам).

**Срок проведения контрольного мероприятия:** 24 сентября 2012 года - 2 ноября 2012 года.

## **Цель контрольного мероприятия**

Оценка эффективности деятельности налоговых органов по предоставлению налогоплательщикам электронных услуг с использованием Интернет-технологий с точки зрения оптимизации налогового администрирования.

**Проверяемый период деятельности:** 2011 год и истекший период 2012 года, по отдельным вопросам - более ранний период деятельности.

## **Результаты контрольного мероприятия**

### **Оценка эффективности деятельности налоговых органов по предоставлению налогоплательщикам электронных услуг с использованием Интернет-технологий с точки зрения оптимизации налогового администрирования**

1. Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 года № Пр-212 утверждена Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, которая является основой для подготовки и уточнения доктринальных, концептуальных, программных и иных документов, определяющих цели и направления деятельности органов государственной власти, а также принципы и механизмы их взаимодействия с организациями и гражданами в области развития информационного общества в Российской Федерации. Одним из основных направлений реализации Стратегии является повышение эффективности государственного управления, взаимодействия общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг (далее - госуслуги).

**1.1.** Отношения, возникающие в связи с предоставлением госуслуг федеральными органами исполнительной власти (далее - ФОИВ), регулируются положениями Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее - Федеральный закон № 210-ФЗ). Данный закон закрепляет инновационные для Российской Федерации принципы и механизмы взаимодействия органов государственной власти и общества при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

В частности, законом закреплены права граждан на получение госуслуги своевременно и в соответствии со стандартом; получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления госуслуг, в том числе в электронной форме; получение госуслуг в электронной форме, а также в иных формах по выбору заявителя; досудебное рассмотрение жалоб в процессе получения госуслуг; получение госуслуг в многофункциональном центре; определены конкретные случаи взимания платы за предоставление госуслуг - либо на основании Налогового кодекса Российской Федерации (далее - Налоговый кодекс), либо на основании Перечней платных услуг, утверждаемых Правительством Российской Федерации, законом субъекта Российской Федерации,

представительного органа муниципального образования. Переход на предоставление госуслуг в электронной форме ФОИВ осуществляется поэтапно в соответствии с планами-графиками.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 года № 1555-р «Об утверждении Плана перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти» (с изменениями) (далее - распоряжение Правительства Российской Федерации № 1555-р) утвержден План перехода на предоставление госуслуг и исполнение государственных функций в электронном виде ФОИВ (далее - План перехода). Методическое обеспечение перехода на предоставление госуслуг и исполнение государственных функций в электронном виде осуществляется: Минкомсвязи России - в части методического и организационного руководства процессом указанного перехода; Минэкономразвития России - в части обеспечения соответствующих мероприятий, проводимых в рамках административной реформы, Плана перехода.

Следует отметить, что реализация Плана перехода на оказание ряда госуслуг в электронном виде (пункты 1-15, 17 Плана перехода) не является юридически значимой в связи с отсутствием в настоящее время в Российской Федерации достаточных правовых условий использования электронных документов, а также невозможностью использования электронной подписи при направлении налоговых деклараций (расчетов) через Единый портал госуслуг.

**1.2.** В соответствии с пунктом 1 статьи 11 Федерального закона № 210-ФЗ госуслуги подлежат включению в федеральный реестр госуслуг, формирование и ведение которого осуществляется в электронной форме в специально созданной федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг» (далее - федеральный реестр).

В целях обеспечения информационной открытости деятельности органов исполнительной власти, повышения качества и доступности предоставляемых ими госуслуг постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 года № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» (с изменениями) (далее - постановление Правительства Российской Федерации № 861) утверждены:

- Положение о федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее - Положение о федеральном реестре);

- Правила ведения федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее - Правила ведения федерального реестра);

- Положение о федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее - Положение о едином портале);

- требования к региональным порталам государственных и муниципальных услуг (функций).

Минкомсвязи России определено оператором федеральных государственных информационных систем федеральный реестр и единый портал; Минэкономразвития России - уполномоченным органом по ведению информационного ресурса федерального реестра.

В соответствии с Положением о федеральном реестре формирование сведений об услугах (функциях) и представление их для размещения в федеральном реестре осуществляют органы исполнительной власти, предоставляющие соответствующие услуги (исполняющие соответствующие функции), на основании административных регламентов предоставления услуг (исполнения функций) и стандартов предоставления госуслуг. Сведения, содержащиеся в федеральном реестре, образуют информационный ресурс федерального реестра.

Положением о федеральном реестре установлен перечень сведений о госуслуге, обязательных к размещению в федеральном реестре.

По информации ФНС России, представленной в ходе контрольного мероприятия, по состоянию на 8 октября 2012 года заполнение информации по госуслугам по ведению единого государственного реестра лотерейного оборудования и предоставление из него информации, а также регистрация в установленном порядке лотерейного оборудования невозможны в связи с отсутствием нормативных правовых актов, регламентирующих порядок его ведения и предоставления содержащихся в нем сведений. В соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона от 11 ноября 2003 года № 138-ФЗ «О лотереях» (с изменениями) единый государственный реестр лотерейного оборудования ведется уполномоченным Правительством Российской Федерации ФОИВ в порядке, установленном ФОИВ, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере организации и проведения лотерей. Согласно пункту 1 постановления Правительства Российской Федерации от 5 июля 2004 года № 338 «О мерах по реализации Федерального закона «О лотереях» функции по утверждению порядка ведения единого государственного реестра лотерейного оборудования, а также порядка регистрации лотерейного оборудования возложены на Минфин России. Минфином России разработан проект приказа «Об утверждении порядка ведения Единого государственного реестра лотерейного оборудования и регистрации лотерейного оборудования», который согласован ФНС России и в настоящее время находится в Минэкономразвития России на оценке регулирующего воздействия.

Для обеспечения функционирования федерального реестра организуется информационное взаимодействие ФОИВ, органов государственных внебюджетных фондов, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (далее - участники информационного взаимодействия). Руководители и ответственные лица участников информационного взаимодействия несут ответственность за полноту и достовер-

ность сведений об услугах (функциях), представленных для размещения в федеральном реестре, а также за соблюдение порядка и сроков их представления.

Правилами ведения федерального реестра определено, что представление сведений о госуслугах (функциях) для размещения в соответствующих разделах федерального реестра осуществляется путем заполнения электронных форм федерального реестра. Структура электронных форм федерального реестра и порядок их заполнения определяются в методических рекомендациях о порядке заполнения форм федерального реестра, утвержденных Минэкономразвития России по согласованию с Минкомсвязи России.

Сведения о госуслугах (функциях) в установленном порядке подлежат представлению для размещения в соответствующем разделе федерального реестра в течение 1 календарного месяца со дня вступления в силу нормативного правового акта, устанавливающего полномочия ФОИВ по предоставлению госуслуги (исполнению государственных функций).

Минэкономразвития России в течение 7 календарных дней со дня представления ФОИВ сведений о госуслугах (функциях) для размещения в федеральном реестре проверяет их полноту и достоверность. Если по результатам проверки нарушений не выявлено, сведения о госуслугах (функциях) подписываются электронной подписью (далее - ЭП) ответственного лица и размещаются Минэкономразвития России в соответствующем разделе федерального реестра.

Информация о перечне госуслуг и государственных функций по контролю (надзору), закрепленных за ФНС России по состоянию на 1 октября 2012 года, размещена на официальном сайте Минэкономразвития России ([http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admreform/doc20120606\\_006](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admreform/doc20120606_006)).

Публикация сведений из реестра госуслуг (функций), предоставляемых (осуществляемых) ФОИВ, входящего в состав федерального реестра, на едином портале госуслуг (далее - Портал госуслуг) осуществляется Минкомсвязи России в электронной форме в течение 1 календарного дня со дня подписания их электронной подписью ответственного лица Минэкономразвития России.

Портал госуслуг является федеральной государственной информационной системой, обеспечивающей предоставление госуслуг в электронной форме и доступ заявителей к сведениям о госуслугах, предназначенным для распространения с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет и размещенным в государственных информационных системах, обеспечивающих ведение реестров госуслуг.

Перечень сведений о госуслугах (функциях), размещаемых на Портале госуслуг, должен полностью соответствовать сведениям, обязательным к размещению в федеральном реестре. Помимо указанных сведений Минкомсвязи России по согласованию с Минэкономразвития России вправе разместить на Портале госуслуг дополнительные сведения.

По результатам контрольного мероприятия установлены факты отсутствия на Портале госуслуг сведений, обязательных к размещению. Например:

- «Узнай свой ИНН» - отсутствуют информация о способе подачи заявки, сроке предоставления услуги, категории заявителей, которым предоставляется услуга, описание результата предоставления услуги, основания для приостановления предоставления либо отказа в предоставлении услуги, информации о документах, необходимых для получения услуги, о документах, предоставляемых по завершению оказания услуги и т.д.;

- «Постановка на учет физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем, в налоговом органе на основании заявления» - отсутствуют сведения о возмездности (безвозмездности) предоставления услуги.

Согласно информации, размещенной на Портале госуслуг (<http://www.gosuslugi.ru>), ФНС России по состоянию на 1 октября 2012 года предоставляет 37 госуслуг и исполняет 7 государственных функций. Возможность предоставления госуслуги с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет предусмотрена в отношении 23 госуслуг. При этом в отношении 6 госуслуг, по которым предусмотрена возможность предоставления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, алгоритм получения услуги на Портале госуслуг отсутствует.

Кроме того, следует отметить, что в нарушение постановления Правительства Российской Федерации № 861 информация о госуслугах, размещенная на Портале госуслуг, не соответствует информации, размещенной в федеральном реестре.

Согласно информации, размещенной в федеральном реестре, по состоянию на 1 октября 2012 года за ФНС России закреплен перечень из 47 госуслуг и государственных функций, при этом на Портале госуслуг по состоянию на 1 октября 2012 года данный перечень состоит из 44 госуслуг и государственных функций. При этом следует отметить, что наименования госуслуг и государственных функций, размещенных в федеральном реестре и на Портале госуслуг, не идентичны, что затрудняет их идентификацию. Так, согласно федеральному реестру за ФНС России закреплена госуслуга «Ведение реестра дисквалифицированных лиц», при этом информация о данной госуслуге на Портале госуслуг отсутствует. Одновременно, согласно Порталу госуслуг за ФНС России закреплена госуслуга «Узнай свой ИНН», информация о которой в федеральном реестре отсутствует.

**1.3.** Федеральным законом № 210-ФЗ установлено, что органы, предоставляющие госуслуги, обязаны предоставлять госуслуги в соответствии с административными регламентами (далее - АР) - нормативными правовыми актами, устанавливающими порядок и стандарт предоставления госуслуги.

Разработка АР призвана систематизировать полномочия органов государственной власти, упорядочить административные процедуры, а в отдельных случаях исключить избыточные действия. В рамках АР устанавливаются, в том числе, требования к обслуживанию и комфортности граждан, а также персональная ответственность должностных лиц и возможность досудебного обжалования их действий (бездействия).

Федеральным законом № 210-ФЗ установлено, что разработку проекта АР осуществляет орган, предоставляющий госуслугу. Проект АР подлежит размещению в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальном сайте органа, являющегося разработчиком АР. С даты размещения в информационно-телекоммуникационной сети Интернет проект АР должен быть доступен заинтересованным лицам для ознакомления. Проекты АР, разработанные ФОИВ, подлежат экспертизе, проводимой Минэкономразвития России в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Регламенты предоставляются ФОИВ на государственную регистрацию в Минюст России.

На официальном сайте ФНС России административные регламенты размещены по адресу: [www.nalog.ru/mnstrus/adm\\_regl/adm-ut/](http://www.nalog.ru/mnstrus/adm_regl/adm-ut/).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (с изменениями) (далее - постановление Правительства Российской Федерации № 373), в частности, утверждены Правила разработки и утверждения АР предоставления госуслуг, которыми установлено, что при разработке регламентов ФОИВ предусматривает оптимизацию (повышение качества) предоставления госуслуг. Так, ФОИВ, осуществляющий подготовку регламента, может установить в регламенте сокращенные сроки предоставления госуслуги, а также сроки выполнения административных процедур (действий) в рамках предоставления госуслуги по отношению к соответствующим срокам, установленным законодательством Российской Федерации. По информации ФНС России, сокращение вышеуказанных сроков АР ФНС России не предусмотрено.

Также постановлением Правительства Российской Федерации № 373 установлено, что ФОИВ (Минфин России), ответственный за утверждение регламента, готовит и представляет на экспертизу вместе с проектом регламента пояснительную записку, в которой, в частности, приводится информация об основных предполагаемых улучшениях предоставления госуслуги в случае принятия АР.

Из 17 пояснительных записок к АР по предоставлению госуслуг, представленных ФНС России в рамках контрольного мероприятия, информация об основных предполагаемых улучшениях предоставления госуслуги в случае принятия регламента приведена только в 1 пояснительной записке.

В соответствии с пунктом 1 статьи 29 Федерального закона № 210-ФЗ АР должны быть разработаны и приняты, а информация о них должна быть включена в соответствующие реестры госуслуг в течение 2 лет со дня вступления в силу данного закона (до 1 июля 2012 года). Аналогичное требование содержится в постановлении Правительства Российской Федерации № 373.

На дату окончания контрольного мероприятия из 17 АР, разработанных ФНС России и устанавливающих порядок и стандарт предоставления госуслуг, 6 утверждены приказами Минфина России, зарегистрированы в Минюсте России, официально опубликованы и вступили в силу, 1 АР утвержден приказом Минфина России, зарегистрирован в Минюсте России, официально не опубли-

кован; 3 - утверждены приказами Минфина России, находятся в стадии согласования с Минюстом России, 7 - разработаны ФНС России и находятся на стадии утверждения в Минфине России.

2. В соответствии с Федеральным законом № 210-ФЗ переход на предоставление госуслуг и исполнение государственных функций в электронном виде ФОИВ осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий год и на плановый период на текущее финансирование деятельности этих органов.

Структура расходов на модернизацию информационных ресурсов ФНС России утверждена 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) в разрезе разделов, подразделов, целевых статей, видов расходов и статей (подстатей), кодов операций сектора государственного управления (КОСГУ).

В соответствии с приказами Минфина России от 28 декабря 2010 года № 190н и от 21 декабря 2011 года № 180н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» сумма полученного финансирования на модернизацию, сопровождение и внедрение информационных систем ФНС России (далее - работы по информатизации ФНС России) в 2011 году отражалась в финансовой отчетности по целевой статье 0011500 «Территориальные органы», видам расходов 012 «Выполнение функций государственными органами» (в 2011 году) и 242 «Закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий» (в 2012 году), статьям КОСГУ 226 «Прочие работы, услуги» и 320 «Увеличение стоимости нематериальных активов».

При этом законодательством Российской Федерации не предусмотрен обособленный учет расходов на работы по созданию, внедрению, использованию и сопровождению информационных ресурсов, обеспечивающих предоставление электронных услуг налогоплательщикам с использованием Интернет-технологий (далее - работы по предоставлению он-лайн услуг). Выполненные работы оплачиваются в рамках заключенных государственных контрактов (согласно протоколам согласования контрактной цены) в составе работ в общей сумме затрат ФНС России на работы по информатизации ФНС России.

2.1. Приказом ФНС России от 23 января 2006 года № САЭ-3-13/31 утверждено Положение по информатизации Федеральной налоговой службы (далее - Положение по информатизации), в соответствии с которым определен порядок организации работ по информатизации ФНС России.

Генеральным заказчиком работ по информатизации является ФНС России, заказчиком - подразделение центрального аппарата ФНС России - профильное подразделение, в интересах которого заявлены работы в части создания или развития (модернизации) средств автоматизации деятельности ФНС России.

Организацию работ по созданию или развитию (модернизации) средств автоматизации и контроль их выполнения от лица ФНС России осуществляет Управление информатизации. Тематика и содержание работ по информатизации определяются в соответствии с основными задачами, решаемыми ФНС России.

Перечень работ по информатизации представляет собой утвержденный руководителем ФНС России систематизированный состав работ по созданию и развитию средств информатизации на очередной год. Ответственным за формирование перечня работ от лица ФНС России является Управление информатизации. В содержание перечня включаются расширенные сведения по заявленным заказчиком функциям, подлежащим автоматизации, которые являются основой для формирования требований в технических заданиях и описаниях постановок задач на разработку (модернизацию) программных средств.

**2.2.** Все работы по предоставлению он-лайн услуг в 2011 и 2012 годах были выполнены победителем проведенных ФНС России открытых конкурсов - Федеральным государственным унитарным предприятием «Главный научно-исследовательский вычислительный центр Федеральной налоговой службы» (далее - ФГУП ГНИВЦ ФНС России).

Все указанные работы оплачивались ФНС России централизованно в рамках утвержденных перечней работ на 2011 и 2012 годы за счет финансирования, выделенного на текущее содержание территориальных органов ФНС России в соответствии с утвержденной бюджетной росписью.

В ходе контрольного мероприятия были проанализированы бюджетные заявки Управления информатизации на 2011 и 2012 годы, представленные им в рамках проведения работы ФНС России по формированию проекта федерального бюджета на очередной финансовый год.

В соответствии с Порядком составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 1010, в ФНС России ежегодно проводится работа по составлению и анализу бюджетных заявок.

Следует отметить, что в бюджетных проектировках отдельно не предусматривается потребность ФНС России в финансировании предоставления госуслуг в электронном виде, в том числе выполнения работ по предоставлению он-лайн услуг.

**2.3.** ФНС России в 2010-2012 годах определен способ размещения заказа на право заключения государственных контрактов на оказание услуг по созданию, внедрению, использованию и сопровождению программного обеспечения АИС ФНС России - проведение открытого конкурса в соответствии с Федеральным законом 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 2011 году ФНС России проведены 2 открытых конкурса на право заключения государственных контрактов по разработке, внедрению, модификации и сопровождению автоматизированных информационных систем ФНС России, в 2012 году - 3 открытых конкурса, победителем всех конкурсов был признан ФГУП ГНИВЦ ФНС России.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2009 года № 722 утверждены «Правила оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт (гражданско-правовой договор бюджетного учреждения) на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков» (далее - постановление Правительства Российской Федерации № 722).

Оценка заявок производится на основании критериев оценки, их содержания и значимости, установленных в конкурсной документации в соответствии со статьей 22 Федерального закона № 94-ФЗ. В соответствии с частью 4 статьи 28 закона для определения лучших условий исполнения контракта, предложенных в заявках на участие в конкурсе, конкурсная комиссия должна оценивать и сопоставлять такие заявки по цене контракта и иным критериям, установленным в конкурсной документации.

Заявке каждого участника по каждому критерию присваивается соответствующий рейтинг. Сумма значимости критериев оценки заявок, установленных в конкурсной документации, составляет 100 %, а оценка заявок производится с использованием не менее 2 критериев.

При этом значимость критерия «цена контракта» не может быть менее 35 %, значимость критерия «качество работ, услуг и (или) квалификация участника конкурса при размещении заказа на выполнение работ, оказание услуг» не может составлять более 20 %. Следует отметить, что указанным постановлением не определена значимость критерия «сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг», а также не установлен нижний (верхний) предел критерия. При этом при оценке заявок по данному критерию использование подкритериев не допускается.

ФНС России - заказчиком работ - в соответствии с вышеуказанным постановлением были установлены в конкурсной документации на право заключения государственных контрактов по развитию и сопровождению АИС ФНС России в 2011-2012 годах критерии оценки заявок на участие в конкурсе и порядок их оценки, согласно которым победителем конкурса признается участник конкурса, набравший наибольшее количество баллов (получивший максимальный рейтинг) по результатам оценок в соответствии со следующими критериями:

- цена контракта - значимость критерия 40 %;
- срок (период) оказания услуг - значимость 40 %;
- качество работ, услуг и (или) квалификация участника конкурса при размещении заказа на оказание услуг - значимость 20 процентов.

При проведении процедуры открытого конкурса значимость критерия «срок (период) оказания услуг» ФНС России установлена в конкурсной документации равной 40 %. Такая же значимость установлена критерию «цена контракта» - 40 процентов.

Конкурсной документацией ФНС России при оценке заявок по сроку (периоду) начала оказания услуг лучшим условием исполнения контракта по критерию «срок (период) оказания услуг» ФНС России признавалось предложение в заявке с наименьшим сроком (периодом) оказания услуг. Государственный контракт заключается на условиях по данному критерию, указанных в заявке участника конкурса. В конкурсной документации ФНС России устанавливаются минимальный и максимальный сроки оказания услуг, которые применяются при расчете в баллах значения критерия «срок (период) оказания услуг». Максимальное значение показателя по указанному критерию составляет 100 баллов.

Анализ рассмотрения протоколов оценки и сопоставления заявок на участие в открытых конкурсах на право заключения государственных контрактов по развитию и сопровождению автоматизированной информационной системы ФНС России в 2011 и 2012 годах показал, что постановлением Правительства Российской Федерации № 722 не определена значимость критерия «сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг», а также не установлен нижний (верхний) предел критерия.

В проверяемом периоде конкурсной комиссией ФНС России оценка по критерию «срок (период) оказания услуг» устанавливалась не для всех работ, выполняемых в рамках государственного контракта, а выборочно с учетом важности их выполнения в определенные сроки (таким образом, установленный для оценки срок (или периоды) не охватывал весь период действия контракта). При этом удельный вес стоимости работ (услуг), оцениваемых по вышеуказанному критерию, составлял от 1,4 % до 27,2 % общей начальной стоимости контракта.

3. В 2010 году распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 года № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)» утверждена государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)», целью которой является получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных и телекоммуникационных технологий за счет обеспечения равного доступа к информационным ресурсам, развития цифрового контента, применения инновационных технологий, радикального повышения эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 года № 1021-р утверждена Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы, целями которой являются: снижение административных барьеров, повышение качества и доступности государственных услуг.

Руководителем ФНС России А.Э. Сердюковым 5 октября 2005 года были утверждены «Основные направления развития информационного взаимодействия налоговых органов с налогоплательщиками (2005-2010 годы)». На период после 2010 года основные направления, концепции, стратегии, программы развития информационного взаимодействия налоговых органов с налогоплательщиками (комплексной модернизации налоговых органов), утвержденные руководителем ФНС России, отсутствуют.

ФНС России в докладе о результатах и основных направлениях деятельности на 2011-2013 годы одним из важных направлений налоговой политики определено создание системы новых информационных и иных услуг, предоставляемых налогоплательщикам налоговыми органами в соответствии с законодательством, в том числе: по организации высококвалифицированной информационной работы по применению законодательства о налогах и сборах, по процедуре уплаты и возмещения излишне уплаченных налогов, по электронному взаимодействию между налоговыми органами и налогоплательщиками, по государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности, по учету лицензий, выдаваемых налоговым органом в пределах компетенции ФНС России, а также по созданию системы мер, стимулирующих налогоплательщиков к добровольному исполнению обязанностей перед государством и взаимодействию с налоговыми органами.

Существенное повышение эффективности взаимодействия с налогоплательщиками возможно только в рамках комплексного подхода, предусматривающего реализацию системы взаимосвязанных мероприятий, подразделяющихся на две интегрированные группы:

- разработка и совершенствование комплекса средств взаимодействия с налогоплательщиками, базирующихся на применении современных электронно-цифровых технологий;

- осуществление мероприятий по совершенствованию организационно-методической и инфраструктурной составляющих взаимодействия с налогоплательщиками с учетом особенностей оказания информационных услуг различным категориям налогоплательщиков.

В рамках реализации указанных групп мероприятий необходимо:

- сместить акценты от пассивных форм и методов взаимодействия с налогоплательщиками к активному предоставлению услуг на бесплатной основе;

- совершенствовать формы и методы оказания информационных услуг налогоплательщикам (внедрение технологии централизованного телефонного и электронного информирования налогоплательщиков с применением Интернет-технологий, совершенствование технического оснащения и информационного обеспечения операционных залов налоговых органов и т.д.), а также совершенствовать действующие и создавать новые виды услуг налогоплательщикам (развитие вариантной системы формирования в электронно-цифровом виде и представления в налоговые органы деклараций и других документов, а также

системы их приема и обработки, совершенствование технологии организации доступа налогоплательщика к персонифицированным данным, содержащимся в информационных ресурсах налоговых органов с использованием Интернет-технологий, в частности, расширение возможностей, предоставляемых «Личным кабинетом налогоплательщика», и др.);

- осуществлять совершенствование и контроль за исполнением требований стандартов предоставления информационных услуг и обслуживания налогоплательщиков;

- совершенствовать формы и методы информационной работы для конкретных категорий налогоплательщиков (крупнейшего, малого и среднего бизнеса, индивидуальных предпринимателей, физических лиц);

- создать информационный ресурс налоговых органов, содержащий вопросы, задаваемые налогоплательщиками и относящиеся к различным сферам законодательства о налогах и сборах, а также предельно точные и ясные ответы на них;

- совершенствовать порядок ведения и предоставления сведений государственных реестров юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

- совершенствовать организацию разбирательства претензий и споров;

- проводить социологические исследования по оценке качества работы налоговых органов с налогоплательщиками;

- создать условия, препятствующие совершению должностных правонарушений сотрудниками налоговых органов.

Ожидаемым результатом должны стать создание условий для повышения уровня исполнения налогоплательщиками налоговых обязательств, повышение налоговой информированности субъектов предпринимательской деятельности и граждан, расширение спектра услуг, оказываемых налоговыми органами налогоплательщикам, в том числе, внедрение во всех субъектах Российской Федерации технологии организации доступа налогоплательщика к персонифицированным данным, содержащимся в информационных ресурсах налоговых органов, и технологии бесконтактной сверки по расчетам с бюджетом, что позволит исключить нарекания на работу налоговых органов, уменьшить количество судебных исков со стороны налогоплательщиков, улучшить информационную работу по вопросам налогового законодательства и, как следствие, увеличить долю налогоплательщиков, удовлетворительно оценивающих качество работы налоговых органов.

**3.1.** Задача по модернизации налоговых органов и ее информационных систем и сервисов с использованием современных ИТ-разработок, стоящая перед ФНС России, связана с устаревшей архитектурой системы ЭОД (электронной обработки данных); «позадачным» подходом к автоматизации и, как следствие, большим количеством узкоспециализированных и разрозненных программно-аналитических комплексов и информационных ресурсов при отсутствии комплексного использования информации; недостаточной формализацией и автоматизацией процедур налогового администрирования. Информационные ресурсы

зачастую содержали неактуальную информацию, что, кроме того, тормозило переход на электронные формы взаимодействия с налогоплательщиком.

Созданная ранее ФНС России АИС «Налог» предполагала ведение информационных ресурсов на региональном и местном уровнях и характеризовалась следующей структурой:



В настоящее время перед ФНС России стоит задача полной модернизации ИТ-инфраструктуры и существующих информационных систем ФНС России; выделения части функций налоговых органов, связанных с выработкой и подготовкой налоговой информации, печатью и отправлением налоговых документов, в отдельные самостоятельные специализированные подразделения, а также развития электронных сервисов и услуг для всех категорий налогоплательщиков, при этом акцент будет сделан на значительное развитие юридически значимого документооборота; проведение реинжиниринга бизнес-процессов с целью их оптимизации. Реализация данной задачи осуществляется ФНС России посредством создания информационной системы нового поколения АИС «Налог-3».



В архитектуре АИС «Налог-3» предполагается использование «гибридных облаков», в которых частным будет являться «облако» для внутренних пользователей ФНС России и пользователей в системе межведомственного взаимодействия (СМЭВ), а «публичным облаком» будут пользоваться внешние физические и юридические лица.



В результате комплексной модернизации ФНС России планирует получить более эффективную и менее затратную систему налогового администрирования; повышение доступности налоговых данных и сервисов как внутри службы, так и для внешних пользователей; повышение эффективности использования данных за счет консолидации, чистки и интеграции, повышение их важности как в налоговом администрировании, так и в управлении налоговой службой как корпорацией; эффективную систему межведомственного информационного взаимодействия и развитие международного информационного обмена.

Основными идеями проекта автоматизированной информационной системы ФНС России нового поколения (АИС «Налог-3») являются централизация информационных ресурсов и отказ от их распределенного ведения в каждой инспекции. Реализация данной идеи осуществляется на базе Межрегиональной инспекции ФНС России по централизованной обработке данных (находится в подчинении центрального аппарата ФНС России) (далее - МИ ФНС России по ЦОД), основными функциями которой в настоящее время являются формирование федеральных информационных ресурсов, предоставление к ним удаленного доступа или информации из них и обеспечение работы внешних сервисов ФНС России, в том числе сервисов, реализованных в рамках системы межведомственного электронного взаимодействия.

Сегодня на базе ЦОД реализуются практически все задачи ФНС России в области информационных технологий. Основная цель деятельности ЦОД - предоставление налоговым органам Российской Федерации и других стран, а также организациям и гражданам современных централизованных он-лайн сервисов (информационных услуг), повышающих эффективность работы налоговых органов и качество обслуживания ими налогоплательщиков. Платформой для выполнения поставленной цели служит современная технологическая инфраструктура, основу которой составляет высокопроизводительное телекоммуникационное, серверное и периферийное оборудование промышленных масштабов. Данная платформа позволила ФНС России сосредоточить в одном месте огромный массив информации обо всех налогоплательщиках и обеспе-

чить доступ к ней каждому налоговому органу, автоматизировать выполняемую ими аналитическую и контрольную работу.

С каждым годом все большее значение приобретают функции, связанные с управлением ИТ-инфраструктурой опытно-промышленной зоны АИС «Налог-3», по формированию федерального хранилища данных. В федеральном центре обработки данных размещены практически все информационные ресурсы ФНС России. Основу составляют единые государственные реестры налогоплательщиков, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, сведения о физических лицах. В настоящий момент МИ ФНС России по ЦОД осуществляет формирование и предоставление доступа более чем к 50 федеральным информационным ресурсам. При этом общий объем данных в этих ресурсах составляет 32 терабайта.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2011 года № 995 «Об осуществлении бюджетных инвестиций в проектирование и строительство объектов капитального строительства - центров обработки данных, подведомственных Федеральной налоговой службе» в настоящее время осуществляется строительство трех ЦОД: Федерального центра обработки данных (ФЦОД) в г. Дубне Московской области и двух резервных центров обработки данных (РЦОД) в г. Городец Нижегородской области и в п. Ерзовка Волгоградской области, срок ввода в эксплуатацию которых запланирован на 2017 год.

С 1 января 2012 года региональные центры обработки данных были реорганизованы в филиалы федерального казенного учреждения «Налог-Сервис» ФНС России (далее - ФКУ «Налог-Сервис» ФНС России) и не находятся в подчинении управлений ФНС России по субъектам Российской Федерации. Функции, связанные с предоставлением налоговым органам услуг по обработке документов, представленных налогоплательщиками на бумажных носителях (функции массового ввода и архивного хранения), переданы в ФКУ «Налог-Сервис» ФНС России. С 1 января 2013 года планируется передача функции массовой печати и рассылки налоговых документов в ФКУ «Налог-Сервис» ФНС России.

ФКУ «Налог-Сервис» ФНС России - подведомственное ФНС России федеральное казенное учреждение, выполняющее отдельные функции по обеспечению основной деятельности налоговых органов. Создано на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2011 года № 2293-р «О создании федерального казенного учреждения «Налог-Сервис» Федеральной налоговой службы (г. Москва)» путем изменения типа существующего федерального бюджетного учреждения «Налог-Сервис» Федеральной налоговой службы (г. Москва).

ФНС России, начиная с 2012 года, в установленном порядке осуществляет передачу отдельных функций налоговых органов ФКУ «Налог-Сервис» ФНС России. По состоянию на 16 октября 2012 года ФКУ «Налог-Сервис» ФНС России переданы функции по приему, входному контролю и сканированию данных налоговой, бухгалтерской отчетности и другой информации, по-

ступающей от налоговых органов, налогоплательщиков, других источников информации на бумажных и электронных носителях, подлежащих централизованной обработке; функции по вводу получаемой информации в информационную базу ФНС России; функция по централизованному архивному хранению документов, поступающих на бумажных носителях, в части налоговой и бухгалтерской отчетности. Также ФКУ «Налог-Сервис» ФНС России оказывает услуги «Контакт-Центра» в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, в Волгоградской, Кемеровской и Нижегородской областях в форме бесплатного телефонного информирования налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов по вопросам деятельности ФНС России, в том числе: сбор, анализ, обобщение обращений налогоплательщиков, поступающих в устной форме по телефону справочной службы; мониторинг потребностей налогоплательщиков, уровень их удовлетворенности деятельностью ФНС России; выработка предложений по совершенствованию программного обеспечения «Контакт-Центра»; разработка стратегии развития «Контакт-Центра»; оптимизация технологии обработки поступающих обращений; ведение статистической отчетности. Кроме того, в настоящее время на базе 20 филиалов ФКУ «Налог-Сервис» ФНС России идет реализация комплекса мероприятий пятой очереди пилотного проекта по апробации и внедрению организационных и технических решений по созданию подсистемы массового ввода, массовой печати и рассылки документов при использовании соответствующего программного обеспечения. По состоянию на 18 октября 2012 года зарегистрировано 77 филиалов и 99 отделений ФКУ «Налог-Сервис» ФНС России. Изменение штатной и фактической численности ФКУ «Налог-Сервис» в проверяемом период характеризуется следующим:

	Штатная численность, ед.	Фактическая численность, чел.
На 1 декабря 2011 г.	60	15
На 1 января 2012 г.	2215	27
На 1 октября 2012 г.	5615	1802

Расходы на содержание ФКУ «Налог-Сервис» ФНС России согласно сведениям о сметных назначениях (форма по ОКУД 501012) составили:

- за 2011 год - 16424,9 тыс. рублей;
- за 9 месяцев 2012 года - 1601015,0 тыс. рублей.

Изменение штатной и фактической численности сотрудников ФНС России в части отделов ввода и обработки данных, отделов работы с налогоплательщиками, отделов регистрации и учета налогоплательщиков характеризуется следующими показателями:

ФНС России	Численность сотрудников, чел.					
	на 1 января 2011 г.		на 1 января 2012 г.		на 1 октября 2012 г.	
	штат	факт	штат	факт	штат	факт
ЦА ФНС России	49	18	52	33	52	32
Управление по работе с налогоплательщиками	20	1	23	15	23	14
Управление информатизации:	29	17	29	18	29	18
отдел организации государственной регистрации юридических и физических лиц	11	7	11	7	11	7

ФНС России	Численность сотрудников, чел.					
	на 1 января 2011 г.		на 1 января 2012 г.		на 1 октября 2012 г.	
	штат	факт	штат	факт	штат	факт
отдел организации учета юридических и физических лиц	10	5	10	6	10	6
отдел организации взаимодействия с налогоплательщиками в электронном виде и обработки документов	8	5	8	5	8	5
Территориальные налоговые органы ФНС России	32906	30805	30886	28598	28320	26179
отделы ввода и обработки данных	10890	10107	9772	8937	7848	7130
отделы работы с налогоплательщиками	11869	11150	11145	10393	10616	9900
отделы регистрации и учета налогоплательщиков	10147	9548	9969	9268	9856	9149
Всего:	32955	30823	30938	28631	28372	26211

Таким образом, за период с 1 января 2011 года по 1 октября 2012 года сокращение штатной численности ФНС России составило 4583 человека (13,9 %), фактической численности - 4612 человек (15 %). При этом согласно информации ФНС России, сокращение численности сотрудников указанных отделов обусловлено общим сокращением численности территориальных налоговых органов в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 31 января 2010 года № 1657 «Об оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих и работников федеральных государственных органов» и постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2011 года № 39 «О предельной численности и фонде оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти».

**3.2.** В целях обеспечения доступа граждан и организаций к информации о деятельности ФНС России, реализации положений Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», постановления Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 года № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти», а также совершенствования порядка ведения и информационного наполнения официального сайта ФНС России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет приказом ФНС России от 9 февраля 2011 года № ММВ-7-12/146@ «Об официальном сайте Федеральной налоговой службы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет» утверждены:

- Положение об официальном сайте ФНС России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

- Регламент информационного наполнения официального сайта Федеральной налоговой службы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Сайт ФНС России создан для обеспечения реализации прав граждан и организаций на доступ к информации о деятельности ФНС России, а также подведомственных ей организаций, предназначен для юридических и физических лиц, а также для органов государственной власти, других пользователей, имеющих доступ к информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Все материалы, размещенные на сайте, доступны для всех пользователей сайта за исключением документов и сведений, адресатами которых являются определенные группы пользователей сайта, для которых могут быть созданы разделы сайта для ограниченного пользования. В качестве аутентификации пользователей для доступа в разделы с ограниченными правами доступа могут использоваться как авторизация с использованием идентификационных имени (логина) и пароля, так и электронная цифровая подпись.

Доступ к сайту осуществляется пользователями, имеющими доступ к информационно-телекоммуникационной сети Интернет, по адресу: <http://www.Nalog.ru/>, а также по иным URL-адресам (адресам управлений ФНС России), зарегистрированным ФНС России.

По состоянию на 1 октября 2012 года на официальном сайте ФНС России представлены 26 интерактивных сервисов (далее - он-лайн сервис, Интернет-сервис, сервис), посредством которых ФНС России осуществляет предоставление интерактивных услуг.

В проверяемом периоде ФНС России разработаны и внедрены в эксплуатацию (опытную либо промышленную) 17 он-лайн сервисов, осуществляются работы по внедрению пилотных проектов:

- «Личный кабинет налогоплательщика юридического лица» 1 очереди;
- «Он-лайн запись на прием в инспекцию».

Кроме того, ФНС России принимает участие в разработке дорожной карты «Оптимизация процедур регистрации предприятий и индивидуальных предпринимателей», целью которой является определение мероприятий, призванных усовершенствовать процедуры регистрации предприятий и индивидуальных предпринимателей, в частности, снижение числа процедур, необходимых для регистрации, их общую продолжительность и стоимость. Одним из направлений работы является внесение изменений в законодательство Российской Федерации, связанных с отказом от использования бумажных документов, подтверждающих факт государственной регистрации, регистрации во внебюджетных фондах, присвоение кодов статистики в органах Росстата, сокращение сроков регистрации во внебюджетных фондах и органах Росстата до 1 дня. Кроме того, предполагается развитие возможности для хозяйствующих субъектов использовать электронные документы при взаимодействии с контрагентами, банками, государственными и муниципальными органами, судебными инстанциями. Реализация мероприятий, предусмотренных дорожной картой предполагает размещение Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка в 2018 году на 20 месте (в настоящее время - 101 место).

В ходе контрольного мероприятия выявлен ряд факторов, не позволяющих в полной мере реализовывать возможности предоставления госуслуг в электронном виде:

- «Подача электронных документов на государственную регистрацию» - позволяет осуществлять подачу электронных документов на государственную регистрацию с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего

пользования, в том числе информационно-телекоммуникационной сети Интернет, предоставляет возможность юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям направлять в налоговые органы документы, необходимые для государственной регистрации, при наличии у них электронной цифровой подписи и специальной программы подготовки документов. Получение свидетельства о государственной регистрации не требует обязательного личного прихода налогоплательщика в налоговую инспекцию.

При этом, в настоящее время в Российской Федерации отсутствуют достаточные правовые условия использования электронных документов как при взаимодействии бизнеса и граждан с органами государственной власти, так и в самой бизнес-среде. Решением данной проблемы станет принятие федерального закона, определяющего юридическую силу электронных документов, в том числе для правоохранительных органов и судов. Соответствующий проект федерального закона, разработанный Минюстом России, в настоящее время находится на рассмотрении в Правительстве Российской Федерации. Необходимость его разработки и принятия предусмотрена в поддержанных ФНС России мероприятиях дорожных карт по проектам национальной предпринимательской инициативы по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации «Оптимизация процедур регистрации предприятий» и «Повышение качества регуляторной среды для бизнеса».

Отсутствие достаточных правовых условий использования электронных документов приводит к тому, что сегодня заявитель во всех случаях регистрации выражает желание получить свидетельство о регистрации на бумаге, что, в свою очередь, ведет к необходимости личного обращения в налоговый орган.

- «Представление налоговой и бухгалтерской отчетности в электронном виде». Положениями Налогового кодекса для налогоплательщиков, отнесенных к категории крупнейших, налогоплательщиков, у которых среднесписочная численность работников превышает 100 человек, закреплена обязанность по представлению налоговых деклараций (расчетов) в налоговый орган по установленным форматам в электронной форме, если иной порядок представления информации, отнесенной к государственной тайне, не предусмотрен законодательством Российской Федерации. Статьей 119.1 Налогового кодекса предусмотрена ответственность за нарушение установленного способа представления налоговой декларации (расчета) в виде штрафа в размере 200 рублей. В проверяемом периоде налоговыми органами применены штрафные санкции на общую сумму 39517,0 тыс. рублей (в том числе: в 2011 году - 31757,0 тыс. рублей, в I полугодии 2012 года - 7760,0 тыс. рублей).

Согласно статистической налоговой отчетности по форме № 1-ПНД «Сведения о предоставлении налогоплательщиками налоговых деклараций (расчетов) и бухгалтерской отчетности в электронном виде» удельный вес (в %) налогоплательщиков, представивших налоговые декларации (расчеты) и бухгалтерскую отчетность (далее - НБО) по ТКС, составляет:

Налогоплательщики	2010 г.	2011 г.	На 1 июля 2012 г.
Организации	61,44	69,94	72,44
Индивидуальные предприниматели	55,35	63,32	65,46

С 15 июля 2011 года ФНС России запущен пилотный проект по эксплуатации программного обеспечения, обеспечивающего представление НБО в электронном виде через Интернет-сайт ФНС России на базе МИ ФНС России по ЦОД, УФНС России по субъектам Российской Федерации. Период опытной эксплуатации установлен до 15 июля 2013 года.

При этом использование данного Интернет-сервиса не предусмотрено для представителей налогоплательщиков и налогоплательщиков, отнесенных к категории крупнейших. По информации ФНС России, в связи с особым порядком представления налоговых деклараций (расчетов), установленным статьей 83 Налогового кодекса для крупнейших налогоплательщиков, данной категорией налогоплательщиков услуга сдачи отчетности с официального сайта ФНС России не востребована и, следовательно, не предлагается.

Представление НБО осуществляется через Интернет-сайт ФНС России с использованием ЭП, средств криптографической защиты информации (далее - КриптоПро) и ПК «Налогоплательщик ЮЛ». Квалифицированные сертификаты ключей проверки электронной подписи участникам эксплуатации Интернет-сервиса выдаются удостоверяющими центрами, входящими в сеть доверенных УЦ ФНС России. Стоимость ключа ЭП и КриптоПро определяет каждый удостоверяющий центр самостоятельно.

В настоящее время на Портале госуслуг реализована возможность представления налогоплательщиками налоговых деклараций в электронном виде. При этом декларации, направленные через Портал госуслуг, не подписаны ЭП и не являются юридически значимыми, в связи с чем налогоплательщик (уполномоченный представитель) должен повторно представить декларацию в налоговую инспекцию в соответствии с порядком, установленным Налоговым кодексом, и соблюдением сроков представления отчетности.

По информации ФНС России, Единое пространство доверия в настоящий момент создано, определен головной удостоверяющий центр в лице Минкомсвязи России, в сеть доверия вошло 119 удостоверяющих центров. Однако до сих пор не решен вопрос по однозначному использованию СКП ЭП в соответствии с требованиями Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ.

«Федеральная информационная адресная система» (далее - ФИАС) введена в промышленную эксплуатацию с 1 ноября 2011 года во исполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 года № 1011-р «О федеральной информационной адресной системе». Позволяет получить единообразную, общедоступную, структурированную адресную информацию по территории Российской Федерации, которая является открытой и предоставляется на бесплатной основе. ФИАС создана на базе Классификатора адресов ФНС России (КЛАДР создан в 1998 году, несмотря на ведомственный статус, использовался многими государственными органами и органами местного само-

управления, в то же время статус КЛАДР препятствовал его обязательному использованию всеми органами, не позволял унифицировать написание адреса в юридически значимых документах). ФНС России является оператором новой системы ФИАС. На сегодняшний день в ФИАС содержится информация более чем о 18,7 млн. элементов адресной структуры (КЛАДР на 1 ноября 2011 года - 1,0 млн. элементов адресной структуры).

Органы государственной власти, в том числе ФМС России, готовы использовать ФИАС для взаимодействия, но без соответствующего закона не считают возможным отказывать гражданам в предоставлении услуг по причине представленного ими при оказании услуги адреса, не соответствующего адресу, содержащемуся в ФИАС.

На сегодняшний день предложенный Минэкономразвития России проект закона «О Федеральной информационной адресной системе» проходит согласование в Правительстве Российской Федерации. В связи с этим запланированные ФНС России на конец 2011 года разработка и выпуск «Рекомендаций к порядку присвоения адресов в Российской Федерации» отложены до принятия указанного закона.

С целью обеспечения бесперебойного и гарантированного информационного взаимодействия с органами государственной власти ФНС России письмом от 27 мая 2011 года № ПА-4-6/8474 обращалась к Минкомсвязи России с просьбой обеспечить подключение к СМЭВ с предоставлением соответствующего оборудования и порта доступа с достаточной пропускной способностью подключения. При этом отмечалось, что требует отдельного решения проблема законодательного урегулирования вопроса бесплатного обслуживания граждан и организаций в рамках единого номера. По оценке ФНС России, для обслуживания обращений граждан и организаций в рамках единого номера по вопросам оказания государственных услуг дополнительные финансовые обязательства оцениваются в сумму около 100 млн. рублей, которые должны предусматриваться в федеральном бюджете целевым назначением при формировании ассигнований на руководство и управление в сфере установленных функций как ФНС России, так и других федеральных органов исполнительной власти (письмо ФНС России от 21 декабря 2011 года № ПА-20-6/1614 в адрес Минкомсвязи России).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2012 года № 1050 «О некоторых вопросах координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов» выполнение ряда пунктов Положения о координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов, а также Правил подготовки планов информатизации государственных органов и отчетов об их выполнении, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 года № 365 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов», приостановлено до 1 марта 2013 года.

**3.3.** Одной из основных целей деятельности ФНС России является повышение качества исполнения налоговых процедур и информирования граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, обеспечивающего сокращение издержек налогоплательщиков при исполнении обязанности по исчислению и уплате налогов, достижение которой характеризуется следующими показателями:

Основные показатели результативности деятельности ФНС России	2010 г.		2011 г.		2012 г.	
	план	факт	план	факт	план	факт на 1 июля
Увеличение доли налогоплательщиков, удовлетворительно оценивающих качество работы налоговых органов (по отношению к базовому значению), %	3	8,7	4	11,5	11,7	х
Количество разработанных административных регламентов по исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг организациям и гражданам, ед.	20	20	22	24	24	х
Доля услуг, предоставляемых организациям и гражданам в соответствии с разработанными административными регламентами, %	100	100	100	100	100	х
Доля налогоплательщиков, имеющих возможность доступа по каналам связи и через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет к персонализированной информации о состоянии расчета с бюджетом, %	40	51,8	44	54,5	56	55,69
Количество граждан и организаций (пользователей), получающих информацию из ЕГРЮЛ и ЕГРИП с использованием Интернет-технологий, ед.	5500	9895	10700	17816	18000	20847

Согласно пояснениям ФНС России к докладу о результатах и основных направлениях деятельности ФНС России на 2013-2015 годы в части показателя, касающегося разработки административных регламентов, по состоянию на 1 января 2012 года разработаны 24 административных регламента, закрепленные за ФНС России, из них 10 - утверждены приказами Минфина России, 6 - зарегистрированы Минюстом России. При этом выполнение данного показателя результативности деятельности ФНС России оценено в 100 процентов.

Таким образом, использование данного показателя в целях оценки результативности деятельности ФНС России, является некорректным, так как при расчете выполнения планового задания учитываются все разработанные ФНС России административные регламенты, в том числе не вступившие в силу, т.е. не являющиеся юридически значимыми.

По результатам социологических исследований, проведенных ООО «ИМА-консалтинг» за 2010 год (государственный контракт от 22 февраля 2011 года № 5-7-02/31, стоимость работ - 2970,0 тыс. рублей) и ООО «Маграм-МР» за 2011 год (государственный контракт от 31 января 2012 года № 5-7-02/26, стоимость - 2294,3 тыс. рублей), большинство юридических лиц отметило позитивные изменения в организации взаимодействия налоговых органов с налогоплательщиками при использовании ТКС: в 2010 году - 79 %, в 2011 году - 85 %. Однако, почти половина из них отметила, что изменения происходят недостаточно быстро. При этом, дороговизну услуг, как один из факторов отказа от сдачи отчетности по ТКС, отметили в 2011 году 52 % (в 2010 году - 32 %) опрошенных юридических лиц и 58 % малых предприятий. Среди других факторов: недостаточная развитость инфраструктуры - 21 % (в 2010 году - 14 %), отсутствие

компьютерной техники - 10 % (в 2010 году - 12 %), отсутствие у сотрудников организаций достаточных навыков работы с электронным документооборотом - 30 % (в 2010 году - 22 %), проблемы с подключением к информационно-телекоммуникационной сети Интернет - 11 % (в 2010 году - 10 процентов).

По результатам исследований сформулированы основные рекомендации:

- развитие системы информирования и консультаций налогоплательщиков по телефону и электронной почте;
- повышение доступности абонентского обслуживания и поддержка перехода на сдачу отчетности по Интернет-каналам ТКС;
- поддержка в актуальном состоянии электронных баз данных, обновление информации на сайте ФНС, разработка системы быстрой и своевременной обратной связи;
- совершенствование и упрощение налоговой отчетности и процедур;
- разработка рекомендаций по заполнению деклараций с применением дифференцированного подхода, учитывающего уровень налоговой грамотности групп налогоплательщиков.

**3.4.** В части определения возможных резервов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в результате осуществления налоговыми органами деятельности по предоставлению налогоплательщикам электронных услуг с использованием Интернет-технологий можно выделить следующие:

1. Перевод счетов-фактур в электронный вид должен способствовать повышению результативности контрольной работы. Учитывая, что при проведении контрольных мероприятий по проверке обоснованности возмещения НДС в большинстве случаев крупнейшими налогоплательщиками массив подтверждающих документов (счета-фактуры, книги покупок и продаж и т.д.), а это - порядка 50 тыс. листов, представляется в значительных объемах и на бумажных носителях, проверить всю эту информацию зачастую бывает проблематично. Проверка счетов-фактур в электронном виде с использованием созданных впоследствии программно-аналитических комплексов позволит обеспечить тщательный контроль обоснованности возмещения НДС и будет препятствовать возмещению налога в случае его необоснованности, что, в свою очередь, будет способствовать росту поступления налога в бюджет.

По оценкам экспертов, экономия для бизнеса и государства от перехода на электронный документооборот может исчисляться миллиардами рублей.

2. Развитие интерактивных сервисов, как одного из стратегических направлений развития ФНС России.

Так, такие он-лайн сервисы, как «Проверь себя и контрагента», «Юридические лица, в состав исполнительных органов которых входят дисквалифицированные лица», «Адреса, указанные при государственной регистрации в качестве места нахождения несколькими юридическими лицами», «Сведения о юридических лицах, связь с которыми по указанному ими адресу (месту нахождения), внесенному в Единый государственный реестр юридических лиц, отсутствует»

и ряд подобных, позволяют снизить риски для бизнеса, препятствуют сокрытию и уводу в тень доходов. Что, в свою очередь, способствует прозрачности ведения бизнеса, создает более благоприятную деловую среду и, в конечном итоге, способствует росту поступлений.

В целях правильности и своевременности уплаты налогов, снижения риска образования задолженности на сайте ФНС России реализованы сервисы, помогающие налогоплательщикам в исполнении обязанности по уплате налогов, а именно: оплатить налоговую задолженность через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет посредством Web-сервиса ФНС России с использованием международных платежных систем (уже проведено почти 600 тысяч платежей на сумму 400 млн. рублей); уплатить госпошлину (подготовить платежные документы на перечисление налогов в электронном виде); заполнить платежное поручение.

Кроме того, ФНС России разработан сервис, который предоставляет возможность направить документы для государственной регистрации в электронном виде через официальный сайт ФНС России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Этот сервис в совокупности с сервисами «Создай свой бизнес» (пошаговая инструкция по ведению бизнеса: регистрация, выбор системы налогообложения, порядок обращения в налоговый орган, применение контрольно-кассовой техники, планирование и проведение мероприятий налогового контроля и др.), «Разъяснения ФНС России, обязательные для применения налоговыми органами», «Часто задаваемые вопросы», «Нормативные и методические материалы ФНС России» и др. стимулирует развитие малого и среднего бизнеса, помогая проделать необходимые процедуры по регистрации и организации бизнеса, активизирует их деятельность, что в дальнейшем ведет к увеличению налоговой базы и в конечном итоге - к росту поступлений. Кроме того, они помогают налогоплательщикам не допустить ошибки в расчете налоговой базы и в начислениях по налогам.

Для физических лиц запущен сервис «Личный кабинет - 2», с помощью которого налогоплательщик - физическое лицо сможет в режиме реального времени получать информацию о постановке на учет движимого и недвижимого имущества, сообщать о некорректных данных в характеристиках объекта налогообложения, проводить расчеты с бюджетом, оплачивать налоговые платежи и задолженность. Реализация указанного сервиса позволит уточнить налоговую базу по имущественным налогам, будет способствовать увеличению их поступлений (нивелирует риски неполучения, утери налогоплательщиками уведомлений об уплате налога и, как следствие, роста задолженности, упростит процедуру уплаты налога и т.п.).

Сервис «Личный кабинет - 3» для юридического лица позволит налогоплательщику контролировать состояние своих расчетов с бюджетом по налогам и при необходимости отправлять заявления в налоговый орган на уточнение платежа или на проведение зачета/возврата и др.

В конечном итоге, по мнению ФНС России, создание электронных сервисов, с одной стороны, способствует повышению налоговой грамотности налогоплательщиков, росту числа добросовестных налогоплательщиков и, в результате, росту налоговых поступлений и прозрачности деятельности Службы. С другой стороны - создание сервисов стимулирует налоговые органы создавать современные и более достоверные базы данных, которые повышают эффективность контрольных мероприятий налоговых органов.

## **Выводы**

**1.** Предоставление ряда государственных услуг в электронном виде посредством Единого портала государственных услуг не является юридически значимым в связи с отсутствием в настоящее время достаточных правовых условий, закрепленных нормативными правовыми актами Российской Федерации:

- отсутствует федеральный закон, определяющий юридическую силу электронных документов, в том числе для правоохранительных органов и судов, и, как следствие, отсутствуют достаточные правовые условия использования электронных документов как при взаимодействии бизнеса и граждан с органами государственной власти, так и в самой бизнес-среде;

- не решен вопрос использования сертификатов ключей проверки электронной подписи в соответствии с требованиями Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ «Об электронной подписи» и, как следствие, отсутствует возможность в полной мере реализовать государственную услугу по представлению налогоплательщиками налоговой и бухгалтерской отчетности в электронном виде через Единый портал государственных услуг;

- отсутствует федеральный закон «О Федеральной информационной адресной системе», что, в свою очередь, тормозит разработку и выпуск ФНС России «Рекомендаций к порядку присвоения адресов Российской Федерации» (планировалось выпустить в конце 2011 года) и, как следствие, не дает правовых оснований органам государственной власти, в том числе ФМС России, отказывать гражданам в предоставлении услуг по причине представленного ими адреса, не соответствующего адресу, содержащемуся в Федеральной информационной адресной системе;

- законодательно не урегулирован вопрос бесплатного обслуживания граждан и организаций в рамках единого номера (постановлением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2012 года № 1050 «О некоторых вопросах координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов» урегулирование данного вопроса приостановлено до 1 марта 2013 года).

**2.** Установлены факты нарушения требований отдельных законодательных актов Российской Федерации:

**2.1.** Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

В нарушение статьи 29 в срок до 1 июля 2012 года (аналогичное требование содержится в постановлении Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг») не принят ряд административных регламентов, устанавливающих порядок и стандарт предоставления госуслуг ФНС России. По состоянию на 1 октября 2012 года из 17 административных регламентов, разработанных ФНС России, только 6 утверждены приказами Минфина России, зарегистрированы в Минюсте России, официально опубликованы и вступили в силу. Кроме того, в нарушение требований постановления Правительства Российской Федерации № 373 в 16 из 17 пояснительных записок к проектам административных регламентов, направленных на экспертизу в Минэкономразвития России, не приводится информация об основных предполагаемых улучшениях предоставления государственной услуги в случае принятия административного регламента.

**2.2.** Постановления Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 года № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)».

В нарушение пункта 8 Правил ведения федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг», утвержденных вышеуказанным постановлением, в части государственных услуг по ведению единого государственного реестра лотерейного оборудования и предоставлению из него информации, а также регистрации в установленном порядке лотерейного оборудования, отсутствуют сведения, обязательные к размещению в федеральном реестре (по информации ФНС России, размещение данных сведений невозможно в связи с отсутствием соответствующих нормативных правовых актов).

В нарушение пункта 5 Положения о федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», утвержденного вышеуказанным постановлением, на Едином портале госуслуг отсутствуют сведения, обязательные к размещению (в частности, по государственным услугам «Узнай свой ИНН», «Постановка на учет физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем, в налоговом органе на основании заявления»).

Информация о госуслугах и государственных функциях, размещенная на Едином портале госуслуг не соответствует информации, размещенной в Федеральном реестре. По состоянию на 1 октября 2012 года в Федеральном реестре - 47 госуслуг и государственных функций, на Едином портале госуслуг - 44 госуслуги и государственные функции. При этом отдельные государственные услуги (функции), размещенные в федеральном реестре, отсутствуют на Едином портале

и наоборот. Наименования государственных услуг (функций) в федеральном реестре и на Едином портале не совпадают, что затрудняет их идентификацию.

**3.** По состоянию на 1 октября 2012 года согласно информации, размещенной на Едином портале госуслуг, возможность предоставления госуслуги с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет предусмотрена в отношении 23 из 37 госуслуг, закрепленных за ФНС России. При этом в отношении 6 госуслуг, по которым предусмотрена возможность предоставления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, алгоритм получения услуги на Едином портале госуслуг отсутствует.

**4.** В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» ФНС России в 2010-2012 годах определен способ размещения заказа - проведение открытого конкурса.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2009 года № 722 «Об утверждении Правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт (гражданско-правовой договор бюджетного учреждения) на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков» не определена значимость критерия «сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг», а также не установлен нижний (верхний) предел критерия, четко не прописан алгоритм установления и применения данного критерия, что позволило ФНС России при проведении открытых конкурсов:

- устанавливать значимость данного критерия равным значимости критерия «цена контракта» (40 %), при этом значимость критерия «качество работ, услуг и (или) квалификация участника конкурса при размещении заказа на выполнение работ, оказание услуг» установлена на уровне 20 процентов;

- устанавливать оценку по критерию «срок (период) оказания услуг» не для всех работ, выполняемых в рамках государственного контракта, а выборочно, с учетом важности их выполнения в определенные сроки, т.е. установленный для оценки срок (период) не охватывал весь период действия контракта. Удельный вес стоимости работ (услуг), оцениваемых по вышеуказанному критерию, составлял от 1,4 % до 27,2 % общей начальной стоимости контракта.

**5.** В части оценки эффективности деятельности ФНС России по предоставлению налогоплательщикам электронных услуг с использованием Интернет-технологий установлено.

**5.1.** В ФНС России на период после 2010 года основные направления, концепции, стратегии, программы развития информационного взаимодействия налоговых органов с налогоплательщиками (комплексной модернизации налоговых органов), утвержденные руководителем ФНС России, отсутствуют.

**5.2.** Использование показателя «Количество разработанных административных регламентов по исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг организациям и гражданам» в целях оценки результативности деятельности ФНС России является некорректным, так как при расчете выполнения планового задания учитываются все разработанные ФНС России административные регламенты, в том числе не вступившие в силу, т.е. не являющиеся юридически значимыми.

**6.** В части определения возможных резервов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в результате осуществления ФНС России деятельности по предоставлению налогоплательщикам электронных услуг с использованием Интернет-технологий можно выделить следующее.

Перевод счетов-фактур в электронный вид должен способствовать повышению результативности контрольной работы, в частности, за счет использования программно-аналитических комплексов, что позволит обеспечить тщательный контроль обоснованности возмещения НДС, будет препятствовать возмещению налога в случае его необоснованности, что, в свою очередь, приведет к росту поступлений налога в бюджет. По оценкам экспертов, экономия для бизнеса и государства от перехода на электронный документооборот может исчисляться миллиардами рублей.

Развитие интерактивных сервисов, как одного из стратегических направлений развития ФНС России, в частности, позволит:

- снизить риски для бизнеса, создать препятствия сокрытию и уводу в тень доходов и, как следствие, обеспечить прозрачность ведения бизнеса, создать более благоприятную деловую среду и рост поступлений;

- оплатить налоговую задолженность через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет посредством Web-сервиса ФНС России с использованием международных платежных систем (уже проведено почти 600 тысяч платежей на сумму 400 млн. рублей);

- стимулировать развитие малого и среднего бизнеса, помогая проделать необходимые процедуры по регистрации и организации бизнеса, активизировать его деятельность, что в дальнейшем приведет к увеличению налоговой базы и, в конечном итоге, - к росту поступлений;

- получать в режиме реального времени информацию о постановке на учет движимого и недвижимого имущества, сообщать о некорректных данных в характеристиках объекта налогообложения, что позволит уточнить налоговую базу по имущественным налогам, будет способствовать увеличению их поступлений (нивелирует риски неполучения, утери налогоплательщиками уведомлений об уплате налога и, как следствие, рост задолженности, упростит процедуру уплаты налога и т.п.);

- контролировать состояние расчетов с бюджетом по налогам и, при необходимости, отправлять заявления в налоговый орган на уточнение платежа или на проведение зачета/возврата и др.

### **Предложения**

**1.** Направить представление Счетной палаты Российской Федерации в Министерство финансов Российской Федерации, в Министерство экономического развития Российской Федерации, в Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, в Федеральную налоговую службу.

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

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**И.В. ВАСИЛЬЕВ**