

# СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«19» *сентября* 2012 г.

№ ОМ-145/03-02

## ОТЧЕТ

### **О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ «Проверка исполнения представлений и устранения нарушений, выявленных Счетной палатой Российской Федерации при проведении контрольных мероприятий в 2010-2011 годах»**

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации  
(протокол от 7 сентября 2012 г. № 36К (869), п.2)

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункт 3.1.4  
Плана работы Счетной палаты Российской Федерации (далее - Счетная палата)  
на 2012 год.

**Предмет контрольного мероприятия:** деятельность Федеральной  
налоговой службы и территориальных налоговых органов по исполнению  
представлений и устранению нарушений, выявленных Счетной палатой  
Российской Федерации при проведении контрольных мероприятий в 2010-2011  
годах.

**Объекты контрольного мероприятия:** Федеральная налоговая служба  
(г. Москва), территориальные налоговые органы (по запросам).

**Срок проведения контрольного мероприятия** – со 2 по 31 июля 2012  
года.

**Цель контрольного мероприятия:** *оценка результатов деятельности  
Федеральной налоговой службы и территориальных налоговых органов по  
исполнению представлений Счетной палаты.*

**Проверяемый период деятельности:** 2010-2011 годы, по отдельным  
вопросам может быть охвачен более ранний или поздний период деятельности.

По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

#### Цель 1:

По результатам контрольных мероприятий, проведенных в соответствии с  
планами работ Счетной палаты в 2010-2011 годах, в адрес ФНС России и  
территориальных налоговых органов направлялись представления Счетной

палаты с указанием выявленных нарушений и недостатков и предложениями по их устранению.

### 1.1. По результатам контрольных мероприятий:

«Проверка законности и эффективности деятельности налоговых органов в части администрирования поступления (зачисления) доходов в бюджетную систему Российской Федерации и возмещения налога на добавленную стоимость из федерального бюджета за 2010-2011 годы в Управлении Федеральной налоговой службы по Республике Дагестан и подчиненных ему инспекциях»,

а также «Проверка деятельности Управления Федеральной налоговой службы по Карачаево-Черкесской Республике (г.Черкесск) за 2009-2010 годы и истекший период 2011 года в части возмещения налога на добавленную стоимость из федерального бюджета (с участием МВД России)»

были направлены представления Счетной палаты.<sup>1</sup> В ответ получены письма от ФНС России<sup>2</sup> и от Управления ФНС России по Республике Дагестан (далее - УФНС по Дагестану), а также письмо от Управления ФНС России по Карачаево-Черкесской Республике (далее - УФНС по КЧР) с результатами рассмотрения представлений Счетной палаты. В части *администрирования поступления (зачисления) доходов в бюджетную систему Российской Федерации и возмещения налога на добавленную стоимость (далее - НДС) из федерального бюджета*, дополнительно установлено следующее (с учетом проверки и анализа представленных в рамках настоящей проверки ФНС России материалов).<sup>3</sup>

1.1.1. В рамках реализации предложений (пункта 3), изложенных в представлении Счетной палаты по УФНС по Дагестану<sup>4</sup> – в части принятия мер по заключению Соглашения по информационному взаимодействию (обмену информацией в электронном виде) между УФК по Республике Дагестан по установленной Федеральным казначейством форме – выявлено, что договор (соглашение) заключен.<sup>5</sup>

Согласно данным ФНС России по УФНС по Дагестану сумма НДС, исчисленная по налогооблагаемым объектам, в 2011 году составила 28 594,0 млн.рублей, что на 3 302,4 млн.рублей больше 2010 года. Сумма налоговых

---

<sup>1</sup> От 7.06.2011 № ПР03-140/03-02 в адрес ФНС России и № ПР03-141/03-02 - в адрес УФНС по Дагестану и письмо от 26.09.2011 № 03-194/03-02 «О принятых ФНС России мерах по устранению нарушений и недостатков, выявленных Счетной палатой в ходе контрольных мероприятий»; а также представление от 29.11.2011 № ПР 03-254/03-05 - в адрес УФНС по КЧР.

<sup>2</sup> От 8.07.2011 № АС-20-2/862, от 11.10.2011 № АС-20-2/1284

<sup>3</sup> Письма от 9.07.2012 № 7-1-04/1862, от 8.07.2011 № АС-20-2/862, от 11.10.2011 № АС-20-2/1284, от 6.07.2012 № 1-1-05 / 0015.

<sup>4</sup> От 21.07.2011 № 12-10/05802

<sup>5</sup> В соответствии с постановлением Правительства РФ от 29.12.2007 № 995 в редакции от 28.03.2012 г. № 266.

вычетов в сравнении с 2010 годом увеличилась на 463,6 млн. рублей и составила 26 634 млн. рублей. Темп роста налоговых вычетов на 11,29 % ниже темпа роста суммы НДС, исчисленного по налогооблагаемым объектам. Удельный вес налоговых вычетов уменьшился и составил в 2011 году 93,15 % против 103,47 % в 2010 году. Сумма НДС, заявленная к возмещению из бюджета по налоговым декларациям, в 2011 году уменьшилась по сравнению с 2010 годом на 2 469,7 млн. рублей и составила 737,7 млн. рублей. Согласно данным ФНС России поступления НДС и возмещение НДС по УФНС по Дагестану в 2011 году и в январе-мае 2012 года характеризуются следующим:

в 2011 году поступления НДС составили 751,8 млн. рублей (увеличились к 2010 году в 1,7 раза), фактическое возмещение НДС уменьшилось и составило 1 385,0 млн. рублей (к 2010 году на 1,8%);

в январе-мае 2012 года поступления НДС по отношению к аналогичному периоду 2011 года увеличились в 1,8 раза, фактическое возмещение НДС уменьшилось на 22,3% и составило 353,2 млн. рублей.

В рамках реализации пунктов 1 и с 4 по 8 предложений, содержащихся в представлении Счетной палаты, УФНС по Дагестану на 2011 год было запланировано проведение комплексных аудиторских проверок в 10 инспекциях (из 20 инспекций, действующих в Республике Дагестан), остальные 10 инспекций включены в план на 2012 год.

Фактически в 2011 году и в первом полугодии 2012 года проверки проведены. В программы проверок *включены* вопросы, отраженные в представлении Счетной палаты. В ходе аудиторских проверок Управлением в инспекциях выявлялись факты нарушений законодательства, в том числе и по вопросам администрирования НДС, *аналогичные ранее выявленным Счетной палатой.*

Например, выявлены расхождения налоговых баз, указанных в декларациях по НДС и по налогу на прибыль организаций в межрайонных инспекциях ФНС России по Республике Дагестан: № 3 - на 151 млн. рублей; № 7 - на 41,2 млн. рублей, № 11 - на 72,4 млн. рублей. Межрайонной инспекцией ФНС России № 3 по Республике Дагестан не исследованы причины представления 3-мя налогоплательщиками, перешедшими на упрощенную систему налогообложения, налоговых деклараций по НДС с применением налоговых вычетов по НДС на общую сумму 14,8 млн. рублей.

Проведены служебные проверки в отношении должностных лиц инспекций и к дисциплинарной ответственности привлечены:

по проверкам за 2011 год - 67 должностных лиц (2 заместителя начальников инспекций, 24 начальников и заместителей начальников отделов, 41 специалист отделов инспекций);

по проверкам за первое полугодие 2012 года - 20 должностных лиц (4 начальника и заместителя начальников отделов, 16 специалистов отделов инспекций);

по результатам проверок 3-х инспекций (проверки завершены в мае - июне 2012 года) окончательные решения не вынесены.

В настоящее время по выявленным фактам незаконного возмещения НДС в следственные органы для рассмотрения вопроса о возбуждении уголовных дел направлено 22 материала выездных налоговых проверок, в отношении 9 налогоплательщиков возбуждены уголовные дела, 13 материалов находятся на стадии рассмотрения.

В отношении неназначения повторной выездной налоговой проверки ОАО «Дагестанская энергосбытовая компания» (далее - ОАО «ДЭСК») установлено следующее. Межрайонной инспекцией ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам по Республике Дагестан проведена выездная налоговая проверка ОАО «ДЭСК» по вопросам соблюдения законодательства о налогах и сборах за 2007-2008 годы, по результатам которой дополнительно начислено 1 043,4 млн. рублей, при этом, решение инспекции судебными инстанциями отменено (окончательно 12 мая 2012 года). При таких обстоятельствах в силу правовой позиции, изложенной в Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 17 марта 2009 года № 5-П, повторная выездная налоговая проверка в отношении ОАО «ДЭСК» за тот же период не может быть назначена, в настоящее время указанной инспекцией проводится выездная налоговая проверка ОАО «ДЭСК» за 2009 – 2011 годы.

После проверки Счетной палатой и во исполнение пункта 6 Регламента проведения внутреннего аудита налоговых органов, утвержденного приказом ФНС России от 14 июня 2011 года, УФНС по Дагестану поставлено на постпроверочный контроль (20 июня 2011 года), в рамках которого во исполнение плана мероприятий по устранению нарушений и недостатков Управление ежеквартально представляло в Межрегиональную инспекцию ФНС России по Северо-Кавказскому федеральному округу соответствующие отчеты о ходе устранения нарушений и недостатков. Согласно последнему отчету от 20 мая 2012 года налоговыми органами Республики Дагестан в рамках устранения выявленных нарушений проведены 23 выездные налоговые проверки и 620 камеральных налоговых проверок, дополнительно начислено

налогов в бюджет 62,1 млн. рублей, сумма НДС к возмещению из федерального бюджета уменьшена на 406,9 млн. рублей. В постпроверочном периоде Управлением выполнены пункты вышеназванного плана мероприятий (с учетом незавершенных выездных налоговых проверок) и УФНС по Дагестану снято ФНС России 9 июня 2012 года с постпроверочного контроля.<sup>6</sup>

1.1.2. В целях исполнения представления Счетной палаты от 29 ноября 2011 года № ПР 03-254/03-05 для устранения выявленных проверкой нарушений УФНС России по КЧР<sup>7</sup> были проведены совещания с подведомственными налоговыми инспекциями по вопросу проведения мероприятий налогового контроля в отношении организаций, заявляющих суммы НДС к возмещению из федерального бюджета. В отношении должностных лиц, допустивших нарушения, проведены служебные проверки и применены меры дисциплинарного воздействия в виде выговоров и замечаний. Освобождены от замещаемых должностей и уволены с государственной гражданской службы заместитель начальника отдела налогового аудита, главный государственный налоговый инспектор отдела налогового аудита и заместитель начальника Межрайонной инспекции ФНС России № 3 по КЧР. Согласно приказу ФНС России от 18 января 2012 года проведена служебная проверка в отношении начальника Межрайонной инспекции ФНС России № 3 по КЧР, в ходе которой было установлено ненадлежащее исполнение им должностных обязанностей, вследствие чего не обеспечен должный контроль за деятельностью инспекции, и приказом ФНС России от 22 февраля 2012 года ему объявлен выговор.

В представлении Счетной палаты указано, что выборочными проверками установлены факты возмещения НДС трем юридическим лицам на общую сумму 7 883,3 тыс. рублей при отсутствии достаточной доказательственной базы обоснованности данного возмещения и в нарушение статей 31, 32, 88 Налогового кодекса Российской Федерации. В рамках реализации предложений Счетной палаты проведены следующие выездные налоговые проверки:

в отношении ООО «Строймехкомплект» Межрайонной инспекцией ФНС России № 3 по КЧР в 4 квартале 2011 года проведена проверка за период 2008-2010 годов, по результатам которой была выявлена неуплата налогов и сборов в

---

<sup>6</sup> Письмо ФНС России от 9.06.2012 № НД-4-10/9577.

<sup>7</sup> От 11.01.2012 №10-28/0017

сумме 328,2 тыс. рублей, составлен акт от 2 декабря 2011 года и вынесено решение о привлечении к налоговой ответственности от 27 декабря 2011 года;

в отношении ООО «Хаммер» Межрайонной инспекцией ФНС России № 4 по КЧР в 1 квартале 2012 года проведена проверка за период 2009-2010 годов, по результатам которой доначислено 400,0 тыс. рублей, составлен акт от 15 мая 2012 года и вынесено решение о привлечении к налоговой ответственности от 7 июня 2012 года;

в отношении ООО «Юагрохим» Межрайонной инспекцией ФНС России № 4 по КЧР в 1 квартале 2012 года проведена проверка за период 2009-2010 годов, по результатам которой доначислено 414,2 тыс. рублей, составлен акт от 15 мая 2012 года и вынесено решение о привлечении к налоговой ответственности от 8 июня 2012 года.

В целях усиления контроля со стороны Управления за ходом проведения нижестоящими инспекциями камеральных налоговых проверок деклараций с заявленными суммами НДС к возмещению свыше 500 тыс. рублей, Управлением разработаны формы справок и методические рекомендации по их составлению. Методическими рекомендациями утверждена форма уведомления, которая представляется инспекциями в трехдневный срок после подачи налогоплательщиками деклараций с суммами НДС к возмещению, определен двухнедельный срок предоставления в Управление плана проведения камеральной налоговой проверки, а также форма справки, которая представляется в Управление за месяц до окончания камеральной налоговой проверки.

В рамках работы Комиссии по контролю за обоснованностью возмещения НДС усилены меры по контролю за проведением полного комплекса контрольных мероприятий, проводимых в ходе камеральных налоговых проверок. Так, в ходе проведения рабочих заседаний указанной Комиссии в первом полугодии 2012 года в отношении 28 налогоплательщиков, представивших 37 деклараций, в которых сумма заявленного к возмещению НДС составила 304,6 млн. рублей, Управлением в территориальные налоговые органы направлены заключения о проведении дополнительных контрольных мероприятий.

К работе Комиссии по контролю за обоснованностью возмещения НДС в целях проведения мероприятий по выявлению, пресечению и недопущению коррупционных проявлений со стороны налоговых органов, привлечены представители МВД России и ФСБ России по Карачаево-Черкесской Республике.

По данным ФНС России вопросы обоснованности возмещения НДС из федерального бюджета, полноты и качества формирования доказательственной базы в ходе налоговых проверок в обязательном порядке являются предметом рассмотрения в ходе аудиторских проверок внутреннего аудита. Так, в отношении Управления в 2010 году проведена тематическая аудиторская проверка по вопросу исполнения приказа ФНС России от 10 апреля 2008 года «Об осуществлении контроля за обоснованностью возмещения НДС», во 2 квартале 2012 года проведена комплексная аудиторская проверка внутреннего аудита Управления за 2010-2011 годы и 1 квартал 2012 года.

## 1.2. По результатам контрольных мероприятий:

«Проверка эффективности системы взимания и администрирования акцизов на этиловый спирт и алкогольную продукцию, а также расходов, выделенных на обеспечение деятельности налоговых органов в 2009 году» на объектах - Межрегиональная инспекция ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 3 (г.Москва) (далее – МРИ ФНС по КН № 3), Управление Федеральной налоговой службы по г.Москве (далее - УФНС по г.Москве), УФНС по Дагестану,

а также «Проверка эффективности действующего порядка исчисления и уплаты акцизов на спирт и алкогольную продукцию, а также маркировки алкогольной продукции федеральными специальными марками в 2010 году и истекшем периоде 2011 года» на объектах ФНС России, МРИ ФНС по КН №3,

были направлены представления Счетной палаты.<sup>8</sup> В ответ получены письма от ФНС России<sup>9</sup> с результатами рассмотрения указанных представлений. В части *администрирования акцизов на спирт этиловый и алкогольную продукцию*, дополнительно установлено следующее (с учетом проверки и анализа представленных в рамках настоящей проверки ФНС России материалов).

**1.2.1. Снижение поступления в бюджетную систему акцизов на спирт этиловый и алкогольную продукцию при незначительном снижении объемов их производства** отмечалось в представлении Счетной палаты от 14 июля 2010 года. С учетом предложений ФНС России, а также соответствующих обращений Счетной палаты, принят Федеральный закон от 27 ноября 2010 года № 306-ФЗ (в редакции от 28 ноября 2011 года). По данным ФНС России в 2010-2012 годах наблюдается положительная динамика поступлений акцизов на спирт этиловый из всех видов сырья и алкогольную продукцию в консолидированный бюджет Российской Федерации (темп роста поступлений акцизов по отношению к сопоставимому предыдущему периоду в 2010 году составил 113,1 %, в 2011 году – 107,4 %, за январь-май 2012 года 119,6 %). В

<sup>8</sup> От 14.07.2010 № ПР 03-164/03-02 ДСП и от 13.01.2012 № ПР 03-4/03-02 в адрес ФНС России.

<sup>9</sup> От 13.08.2010 № ЯК-24-1/155 ДСП, а также письмо от 10.02.2012 № АС-24-2/34 ДСП.

январе-мае 2012 года поступления акцизов на спирт этиловый из всех видов сырья и алкогольную продукцию в консолидированный бюджет Российской Федерации составили 40,6 млрд. рублей.

Одновременно следует отметить, что задолженность по акцизам на спирт этиловый и алкогольную продукцию по данным ФНС России продолжает увеличиваться и по состоянию на 1 июня 2012 года составила 39 132 млн. рублей. Одна из причин образования задолженности – приостановление платежей к взысканию в связи с введением процедур банкротства в отношении ряда обществ, задолженность которых составила: ООО «Винзавод «Курсавский» - 1 527 млн. рублей, ООО «Ставропольалко» - 1 120 млн. рублей, ООО «Винзавод «Ставропольский» - 241 млн. рублей, ООО ЛВЗ «Кизляр» - 38,4 млн. рублей. На рост задолженности по акцизам на этиловый спирт и алкогольную продукцию также повлияли доначисления в сумме 9 008,6 млн. рублей по результатам контрольных мероприятий в отношении ООО «Каскад». По решению суда данная задолженность к взысканию приостановлена.

### 1.3. По результатам контрольного мероприятия:

«Проверка эффективности использования средств федерального бюджета на обеспечение деятельности территориальных органов Федеральной налоговой службы в 2010 году и истекшем периоде 2011 года» на объектах Управления Федеральной налоговой службы по Иркутской области, Управления Федеральной налоговой службы по Саратовской области, Управления Федеральной налоговой службы по Ленинградской области»

были направлены представления Счетной палаты<sup>10</sup> в адрес ФНС России и в адрес УФНС по субъектам Российской Федерации: Ленинградской, Иркутской и Саратовской областям. В ответ получены письма<sup>11</sup> от ФНС России и от указанных управлений по субъектам Российской Федерации с результатами рассмотрения этих представлений Счетной палаты. В части *эффективности использования средств федерального бюджета на обеспечение деятельности территориальных органов ФНС России в проверяемом периоде* дополнительно установлено следующее (с учетом проверки и анализа представленных в рамках настоящей проверки ФНС материалов).

**1.3.1. УФНС по Иркутской области<sup>12</sup>** в нарушение пункта 14 Положения об учете федерального имущества, утвержденного постановлением

<sup>10</sup> От 30.11.2011 № ПР 03-259/03-02, № ПР 03-260/03-02, № ПР 03-261/03-02, № ПР 03-263/03-02.

<sup>11</sup> От 22.12.2011 № ЯК-20-10/1626, от 20.12.2011 № 03-12-01/19490, от 21.12.2011 № 10-50/023293, от 22.12.2011 № 04-05/022944.

<sup>12</sup> П. 3 представления от 30.11.2011 № ПР03-261/03-02.



Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества», представило с нарушением установленных сроков в Территориальное управление Росимущества по Иркутской области информацию о приобретении здания и земельного участка. В рамках реализации предложений Счетной палаты, содержащихся в указанном представлении, вопрос своевременности представления информации о приобретенном имуществе взят под личный контроль начальником отдела обеспечения УФНС России по Иркутской области.

Кроме того, в рамках реализации предложений Счетной палаты, содержащихся в указанном представлении, в пункт 1.4. раздела 1 «Общие положения» Регламента проведения внутреннего финансового аудита территориальных органов ФНС России и учреждений, находящихся в ведении Федеральной налоговой службы», утвержденного приказом ФНС России от 15 февраля 2012 года, внесено дополнение: «при необходимости проведение финансового аудита может быть поручено работникам нижестоящих территориальных налоговых органов».

**1.3.2.** В представлении Счетной палаты (пункт 4) от 30 ноября 2011 года № ПР03-260/03-02 указывалось:

«План мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в Управлении Федеральной налоговой службы по Ленинградской области, утвержденный приказом от 6 августа 2010 года ..., не исполнен... в 2010 году не было обеспечено снижение объемов энергетических ресурсов».

В соответствии с требованием Федерального закона (пункт 2 статьи 16) от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ<sup>13</sup> организации с участием государства обязаны до 31 декабря 2012 года провести энергетическое обследование занимаемых административных зданий с целью получения достоверной информации энергосбережения и повышения энергетической эффективности с отражением полученных результатов в энергетическом паспорте. УФНС по Ленинградской области письмом от 28 апреля 2012 года направило в адрес ФНС России информацию по проведению энергетического обследования. В рамках реализации пункта 4 предложений Счетной палаты, содержащихся в указанном представлении, план по энергосбережению и повышению энергетической эффективности УФНС России по Ленинградской области в настоящее время выполняется.<sup>14</sup> Экономия 2011 года к уровню 2009 года

---

<sup>13</sup> «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

<sup>14</sup> Письмо от 5.07.2012. № 03-29-01/08632 в адрес ФНС России.

составила: по водоснабжению – 4 %; по электроэнергии -3 %; по теплоснабжению - 3 процента.

В рамках реализации пункта 5 предложений Счетной палаты, содержащихся в указанном представлении, УФНС по Ленинградской области проведена работа по выполнению показателей мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого подведомственными инспекциями. В результате, по данным ФНС России показатель равномерности бюджетных расходов в 1 полугодии 2011 года составил 49,3 %, за 1 полугодие 2012 года – 47,7 % при целевом значении 45 процентов.

**1.3.3.** В пункте 3 представления Счетной палаты № ПР 03-263/03-02 от 30 ноября 2011 года указано:

«Обеспечить устранение нарушений ст. 743 и 746 ч.1 ГК РФ и обязать заказчика работ - Межрайонную ИФНС России № 2 по Саратовской области утвердить в установленном порядке смету капитального строительства в сумме 56,6 млн. рублей. Кроме того завершить регистрацию указанного объекта в Территориальном управлении Росимущества в Саратовской области».

По данным УФНС по Саратовской области от 6 июля 2012 года<sup>15</sup> Межрайонной инспекцией ФНС России № 2 по Саратовской области утверждены в полном объеме сметы стоимости капитального строительства административного здания на сумму 56,6 млн. рублей. В связи с отказом Балаковского отдела Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Саратовской области в государственной регистрации права оперативного управления на административное здание ИФНС общей площадью 4 257,8 кв. м., расположенное по адресу: Саратовская область, город Балаково, ул. Степная, д. 2, по основаниям несоответствия площади построенного объекта площади указанной в разрешительных документах, Межрайонной инспекцией ФНС России № 2 по Саратовской области 19 декабря 2011 года в Арбитражный суд Саратовской области направлено исковое заявление к Администрации муниципального образования г. Балаково о признании права федеральной собственности и права оперативного управления на объект недвижимого имущества. Определением суда от 29 декабря 2011 года заявление принято к производству, предварительное заседание было назначено на 23 января 2012 года, в дальнейшем заседание откладывалось на 15 февраля, 13 марта, 12 апреля, 23 апреля, 22 мая 2012 года. В судебных заседаниях инспекция обеспечивала участие своего представителя и указывала, что расхождение по площадям явилось следствием того, что разработчиками проекта не были

---

<sup>15</sup> № 04-06/011871@.

внесены в общую площадь площади подвала, пристройки и технического этажа. Расхождение в оценке площадей проектной и фактической составляет 0,8%, что является допустимым. Получены положительные заключения о соответствии построенного здания нормам и правилам и от заинтересованных лиц возражений по предмету спора не поступало.

Как один из возможных вариантов решения вопроса Межрайонной инспекцией ФНС России № 2 по Саратовской области принято решение об обращении в арбитражный суд с заявлением об установлении факта, имеющего юридическое значение (означающего, что имеющиеся разрешительные документы на строительство и на ввод в эксплуатацию распространяются на все выполненные строительные работы). Учитывая, что основаниями для отказа в регистрации прав на административное здание инспекции послужило несоответствие площадей, указанных в разрешительных документах, и фактической площади, 18 мая 2012 года инспекцией в Арбитражный суд Саратовской области направлено заявление об установлении факта принадлежности (соответствия) разрешительных документов по построенному административному зданию. Определением от 25 мая 2012 года исковое заявление принято к производству, предварительное судебное заседание состоялось 25 июня 2012 года. Рассмотрение дела отложено на 8 августа 2012 года.

В части исполнения пункта 3 представления Счетной палаты от 30 ноября 2011 года № ПР03-259/03-02 установлено следующее.

В 2010 году Межрайонной инспекцией ФНС России № 11 по Саратовской области по актам приема-передачи от 5 мая 2010 года с разрешения ФНС России было передано в оперативное управление ФГЛПУ «Радуга» 63 объекта временных сооружений, один объект незавершенного строительства и материальные ценности на общую сумму 69,7 млн. рублей. Временные сооружения в части переданных ФГЛПУ «Радуга» 63 объектов (на сумму 58,8 млн. рублей) расположены на земельном участке ОГУ «Марксовский лесхоз», Подлесновское лесничество, квартал 38. Участок относится к категории земель: «земли лесного фонда». Указанный участок был предоставлен для строительства Центра обучения и оздоровления. В результате,<sup>16</sup> 63 объекта на сумму 58,8 млн. рублей признаны как временные

---

<sup>16</sup> Согласно п. 2 ст. 41 Лесного кодекса РФ «При осуществлении рекреационной деятельности в лесах допускается возведение временных построек на лесных участках и осуществление их благоустройства. Если в плане освоения лесов на территории субъекта РФ (лесном плане субъекта РФ) определены зоны планируемого освоения лесов, в границах которых предусматриваются

постройки. Согласно пункту 51 Инструкции по бюджетному учету<sup>17</sup> и пункту 99 приказа Минфина России<sup>18</sup> «временные здания в лесу сроком эксплуатации до двух лет» относятся к материальным запасам. От Управления Федеральной регистрационной службы по Саратовской области получен отказ в государственной регистрации права на объект незавершенного строительства стоимостью 10,5 млн. рублей, построенного на указанном участке по причине: «не представлены документы, необходимые в соответствии с Федеральным законом<sup>19</sup> для государственной регистрации прав». На основании распоряжения Министерства лесного хозяйства Саратовской области от 29 сентября 2010 года ФГЛПУ «Радуга» на указанный лесной участок из земель лесного фонда общей площадью 5 га 4 апреля 2011 года зарегистрировано право постоянного (бессрочного) пользования. В настоящее время на земельный участок общей площадью 3 га оформляется кадастровый паспорт с последующей регистрацией права постоянного (бессрочного) пользования. Объект незавершенного строительства «Нежилое здание Центра обучения и оздоровления (учебный корпус)» 2 мая 2012 года внесен в реестр федерального имущества. На момент настоящей проверки подготовлен пакет документов для регистрации права на указанный объект незавершенного строительства.

1.4. В пункте 7 представления Счетной палаты от 14 июля 2010 года № ПР 03-164/03-02 ДСП и пункте 1 представления от 13 января 2012 года № ПР 03-4/03-02, а также частично в иных представлениях, направленных по результатам контрольных мероприятий, проведенных до 2010 года,<sup>20</sup> обращено внимание на качество досудебной и правовой работы налоговых органов, в частности, на нарушения требований Налогового кодекса Российской Федерации о своевременном рассмотрении жалоб налогоплательщиков, допущенные ФНС России и установленные в ходе проверок.

Для повышения эффективности рассмотрения жалоб крупнейших налогоплательщиков, администрируемых межрегиональными инспекциями

---

строительство, реконструкция и эксплуатация объектов для осуществления рекреационной деятельности, на соответствующих лесных участках допускается возведение физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений».

<sup>17</sup> Утвержденной приказом Минфина России от 30 декабря 2008 года № 148н «Об утверждении Инструкции по бюджетному учету»

<sup>18</sup> От 1 декабря 2010 г. № 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению»

<sup>19</sup> Федеральный закон от 21 июля 1997 г. «122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»

<sup>20</sup> От 28.01.2010 № 03-6/03-02 (п.2).

ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам, ФНС России издан приказ от 21 сентября 2011 года, в соответствии с которым отдел рассмотрения споров с крупнейшими налогоплательщиками реорганизован путем формирования на его базе двух отделов: отдел рассмотрения споров с крупнейшими налогоплательщиками сферы добычи и переработки природного сырья и отдел рассмотрения споров с крупнейшими налогоплательщиками сферы производства и услуг с одновременным увеличением численности на 11 штатных единиц. Данные мероприятия, по мнению ФНС России, позволят более эффективно и качественно рассматривать поступающие жалобы, учитывая отраслевую специфику крупнейших налогоплательщиков и особенности налогового администрирования конкретных налогов. Кроме того, ФНС России проведен комплекс мероприятий по снижению количества жалоб крупнейших налогоплательщиков, оптимизации, повышению эффективности и качества процедуры рассмотрения их жалоб (семинары с участием подразделений досудебного аудита межрегиональных инспекций, методическое обеспечение деятельности подразделений досудебного аудита, аналитическая работа), которые, по мнению ФНС России, позволят обеспечить соблюдение установленных пунктом 3 статьи 140 Налогового кодекса Российской Федерации *сроков* рассмотрения жалоб налогоплательщиков.

Счетной палатой предлагалось ранее для повышения объективности оценки деятельности территориальных налоговых органов уточнить максимальное значение показателя, характеризующего эффективность работы по предоставлению налогоплательщикам возможности разрешения налоговых споров в досудебном порядке. Показатель, характеризующий эффективность работы по предоставлению налогоплательщикам возможности разрешения налоговых споров в досудебном порядке, отражает соотношение числа жалоб, рассмотренных в досудебном порядке (вышестоящими налоговыми органами), к числу заявлений по налоговым спорам, предъявленных к налоговым органам и рассмотренных судами. Данный показатель, разработанный в соответствии с критерием, входящим в состав критериев оценки эффективности деятельности налоговых органов, согласованных с Минфином России и одобренных на заседании Правительства Российской Федерации, корректируется в части методики его оценки в зависимости от достигнутых результатов. По результатам анализа работы налоговых органов по досудебному урегулированию налоговых споров и с учетом тенденции к увеличению числа обращений (жалоб) налогоплательщиков, разработаны предложения в части установления значения баллов в зависимости от достигнутых результатов. Для

получения 5 баллов при оценке эффективности деятельности в части досудебного урегулирования налоговых споров за 2011 год значение критерия оценки показателя предложено в размере 220 % и более, в 2012 году - 225 % и более.<sup>21</sup>

ФНС России (в лице Правового управления) призвано осуществлять в том числе координацию и методическое руководство правовой работы в налоговых органах, а также обеспечивать их единую позицию в судах.<sup>22</sup> Приказом ФНС России от 9 февраля 2011 года «Об организации работы по представлению интересов налоговых органов в судах» управлениям ФНС России по субъектам Российской Федерации поручено представлять в Правовое управление ФНС России информацию и документы по судебным делам, рассмотрение которых может иметь значение для формирования судебной практики, вне зависимости от суммы заявленных требований, при этом, Правовое управление призвано обеспечивать правовое сопровождение судебных дел и участие своих специалистов и специалистов других управлений центрального аппарата ФНС России при рассмотрении дел в судах. Приказ усилил ответственность должностных лиц налоговых органов за результаты работы по представлению интересов государства в судах и помог в выработке единых принципов и правил взаимодействия налоговых органов по осуществлению судебной работы.

Письмом ФНС России от 17 февраля 2011 года поручено предусмотреть в положениях о юридических (правовых) отделах обязанность сотрудников данных отделов визирования проектов актов по результатам камеральных и выездных налоговых проверок (с учетом судебной практики по соответствующим вопросам) в целях повышения качества проведения и оформления результатов налогового контроля и эффективности представления интересов государства при рассмотрении судами дел с участием налоговых органов. ФНС России доведено до налоговых органов разъяснение, направленное на исключение неправильного применения налоговыми органами процессуальных норм, а также на своевременное и полное представление доказательств в суды. Также направлялись письма ФНС России от 12 августа 2011 года и от 21 февраля 2012 года с обзором постановлений

---

<sup>21</sup> Письмо Управления ФНС России от 13.04.2012 №9-4-07/0145@).

<sup>22</sup> В соответствии с Положением о Правовом управлении ФНС, утвержденным приказом ФНС от 01.07.2010 № ММВ-7-4/312@, основными задачами управления являются, в том числе, координация и методическое руководство правовой работы в налоговых органах, а также обеспечение единой позиции налоговых органов в судах.

Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по налоговым спорам, принятым за период 2010-2011 годов, для анализа причин разрешения арбитражными судами споров в пользу налогоплательщиков.

В помощь налогоплательщикам в их коммерческой деятельности ФНС России ввело в действие электронный сервис «сведения о лицах, отказавшихся в суде от участия (руководства) в организации или в отношении которых данный факт установлен (подтвержден) в судебном порядке» (сервис носит открытый характер и размещен согласно приказу от 31 мая 2012 года на сайте ФНС России). Информация в ресурс вносится на основании вступивших в законную силу судебных решений, имеющихся в налоговом органе.

В результате, по данным ФНС России, критерий оценки качества деятельности ФНС России по судебной работе, рассчитываемый как отношение сумм рассмотренных и удовлетворенных в пользу налоговых органов требований, характеризующий эффективность работы по сбору доказательственной базы в ходе проведения мероприятий налогового контроля и по представлению интересов налоговых органов в судах, в 2011 году в целом по России составил 64,5 %, что выше показателя 2010 года (44,1 %).

**1.5.** В целом по результатам рассмотрения представлений Счетной палаты,<sup>23</sup> а также частично иных представлений, направленных по результатам контрольных мероприятий, проведенных до 2010 года,<sup>24</sup> ФНС России (Финансовое управление с учетом компетенции) представило информацию по устранению нарушений, выявленных Счетной палатой.<sup>25</sup>

По данным ФНС России, учитывая замечания, отраженные в указанных представлениях Счетной палаты, ФНС России усилило работу по внутриведомственному финансовому контролю за деятельностью территориальных органов ФНС России и учреждений, находящихся в ведении ФНС России. В ходе проведения проверок их финансово-хозяйственной деятельности в обязательном порядке учитывались предложения Счетной палаты. В 2010 - 2012 годах в программы проверок в обязательном порядке включались вопросы обоснованности расходования средств федерального бюджета в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации при размещении заказов на поставки товаров, работ и услуг для государственных нужд. Кроме того, детализирован раздел «Использование

---

<sup>23</sup> От 14.07.2010 № ПР 03-164/03-02 ДСП, от 30.11.2011 № ПР 03-260/03-02 и № ПР 03-261/03-02

<sup>24</sup> От 24.02.2010 № ПР 03-15/03-02.

<sup>25</sup> Письмо от 9.07.2012 № 5-1-02/0011.

государственной собственности», включены вопросы учета арендных отношений, земельных участков, а также постановки на учет оборудования и основных средств, приобретенных в рамках заключенных государственных контрактов по текущему и капитальному ремонту. Регламентами проведения внутреннего финансового аудита предусмотрено проведение проверок не реже 1 раза в два года. Кроме того, в соответствии с Регламентом проведения внутреннего финансового аудита, утвержденным приказом ФНС России от 15 февраля 2012 года и в целях осуществления контроля качества выполнения указаний об устранении выявленных проверками (включая проверки Счетной палаты) нарушений в использовании средств федерального бюджета межрегиональные инспекции ФНС России по федеральным округам по истечении 6-ти месяцев после получения обзорных писем ФНС России направляли в проверяемые территориальные органы письменный запрос о выполнении плана мероприятий по устранению выявленных нарушений. Кроме того, в целях повышения результативности качества контроля работниками межрегиональных инспекций ФНС России по федеральным округам наделены правом перепроверки устранения нарушений.

## Цель 2.

2.1. В рамках реализации пункта 5 предложений, содержащихся в представлении Счетной палаты от 7 июня 2011 года, в части устранения нарушений по факту, отраженному в представлении Счетной палаты:<sup>26</sup>

«без заявления налогоплательщиков (ГУ РД «Дагестанавтодор» и ООО «Газпром трангаз Махачкала») и без проведения акта-сверки с налогоплательщиком, а также при отсутствии переоплат организаций по налогу на имущество и недоимки по земельному налогу, в нарушение ст. 78 НК РФ МРИ ФНС России по г. Махачкале в июне 2010 года произведен зачет сумм налога на имущество (зачисляемого в республиканский бюджет) в земельный налог (зачисляемый в бюджет г. Махачкалы). Указанные зачеты оформлены Решениями об уточнении платежа, номера и даты которых отсутствовали в системе электронного документооборота. Сумма неправомερных операций по зачислению средств Республиканского бюджета в бюджет г. Махачкала по данным организациям составила 62,9 млн. рублей»

установлено, что приказом УФНС по Дагестану от 16 июня 2011 года назначена служебная проверка в отношении заместителя начальника Межрайонной инспекции ФНС России по г.Махачкала. По данным ФНС России,<sup>27</sup> начальнику инспекции поручено произвести уточнение назначения платежей в соответствии с реквизитами платежных поручений вышеназванных

---

<sup>26</sup> п.3 представления Счетной палаты от 7.06.2011 № ПР03-140/03-02 и № ПР03-141/03-02.

<sup>27</sup> Письмо ФНС России от 9.07.2012 № 8-2-08/0058 ДСП.



налогоплательщиков. В рамках настоящей проверки УФНС по Дагестану письмом от 6 июля 2012 года<sup>28</sup> в адрес ФНС России сообщило:

«налоговыми органами проводится работа с Государственным казенным учреждением «Управление автомобильных дорог Республики Дагестан» и ООО «Газпром трансгаз Махачкала» с целью уточнения назначения платежей в соответствии с реквизитами платежных поручений и налоговыми обязательствами и предполагаем, что в ближайшее время вопрос *будет разрешен*».

Таким образом, учитывая, что 9 июня 2012 года УФНС по Дагестану снято ФНС России с постпроверочного контроля,<sup>29</sup> существует *риск неисполнения представления Счетной палаты в этой части*.

**2.2.** Реализация предложений Счетной палаты, содержащихся в ее представлениях по вопросам администрирования возмещения НДС, не исключает на практике возможности (риска) выявления необоснованного возмещения НДС при проведении ФНС России после контрольных мероприятий Счетной палаты последующих углубленных тематических проверок; данное обстоятельство свидетельствует о том, что выявленные Счетной палатой факты, ставшие основанием для направления представлений, являются частными случаями общих системных проблем администрирования возмещений НДС.

Например, в рамках исполнения представления Счетной палаты от 29 ноября 2011 года № ПР03-254/03-05, как указано ранее, для устранения выявленных нарушений УФНС по КЧР были проведены не только совещания с подведомственными налоговыми инспекциями, разработаны методические рекомендации, но и проведены служебные проверки и применены меры дисциплинарного воздействия вплоть до освобождения от замещаемых должностей и увольнения с государственной гражданской службы сотрудников налоговых органов.

Однако, в рамках контроля за устранением нарушений, выявленных Счетной палатой при проведении контрольного мероприятия «Проверка деятельности УФНС по КЧР за 2009-2010 и истекший период 2011 года в части возмещения НДС из федерального бюджета» и во исполнение приказа ФНС России от 6 декабря 2011 года во втором полугодии 2012 года проведена аудиторская проверка УФНС по КЧР за период с 1 июля 2009 года по 31 декабря 2011 года, которая выявила значительное количество нарушений в деятельности Управления и его территориальных органов, в том числе *по вопросу возмещения НДС из федерального бюджета*.

---

<sup>28</sup> № 14-05/04745@.

<sup>29</sup> Письмо ФНС России от 9.06.2012 № НД-4-10/9577.

Например, при проверке вопроса соблюдения требований приказа ФНС России от 10 апреля 2008 года<sup>30</sup> установлены нарушения в части своевременности, полноты и качества проведения необходимых мероприятий налогового контроля в ходе проведения камеральных налоговых проверок по обоснованности возмещения заявленных налогоплательщиками НДС, выявлены признаки «схемы» получения необоснованной налоговой выгоды в отношении 9 налогоплательщиков, по которым налоговыми органами были приняты решения о возмещении НДС и произведен возврат денежных средств на расчетные счета в общей сумме 166,1 млн. рублей, в том числе межрайонными инспекциями ФНС России по КЧР: № 3 - в отношении 2 налогоплательщиков на 40,8 млн. рублей; № 4 - в отношении 7 налогоплательщиков на сумму 125,3 млн. рублей.

Кроме того, установлены случаи, когда мероприятия налогового контроля для подтверждения правомерности возмещения заявленных налогоплательщиками сумм НДС проводились некачественно и не в полном объеме. Данные факты установлены по материалам камеральных налоговых проверок, проведенных в отношении 14 налогоплательщиков, заявивших к возмещению из бюджета суммы НДС в размере 628,1 млн. рублей, из которых налоговыми органами подтверждено 604,2 млн. рублей, из них межрайонными инспекциями ФНС России по КЧР № 1 - в сумме 95,5 млн. рублей; № 3 – 202,0 млн. рублей; № 4 – 281,5 млн. рублей.

По результатам проверки Управлению поручено разработать и утвердить план мероприятий по устранению выявленных нарушений и недостатков, установить постоянный контроль за выполнением утвержденных мероприятий и ежеквартально представлять отчет о его выполнении в Межрегиональную инспекцию ФНС России по Северо-Кавказскому федеральному округу. В отношении должностных лиц Управления вынесены предложения о проведении служебных проверок.

Согласно данным ФНС России по УФНС по КЧР сумма НДС, исчисленная по налогооблагаемым объектам, в 2011 году составила 12 366,4 млн. рублей, что на 2 534,9 млн. рублей больше 2010 года. Сумма налоговых вычетов в сравнении с 2010 годом увеличилась на 2 297,8 млн. рублей и составила 11 867,9 млн. рублей. Темп роста налоговых вычетов на 1,8 % ниже темпа роста суммы НДС, исчисленного по налогооблагаемым объектам. Удельный вес налоговых вычетов уменьшился и

---

<sup>30</sup> № ММ-4-3/8дсп «Об осуществлении контроля за обоснованностью возмещения НДС»

составил в 2011 году 96,0 % против 97,3 % в 2010 году. Сумма НДС, заявленная к возмещению из бюджета по налоговым декларациям, в 2011 году увеличилась по сравнению с 2010 годом на 69,0 млн. рублей и составила 626,4 млн. рублей.

Таким образом, с одной стороны,

содержащееся в указанном представлении Счетной палаты предложение (пункт 2) «в целях недопущения фактов необоснованного возмещения НДС обеспечить контроль за выполнением подведомственными налоговыми инспекциями всего комплекса мер, установленных статьями 31, 32, 88 Кодекса при проведении выездных и камеральных налоговых проверок по вопросу обоснованности заявленного налогоплательщиками возмещения НДС» нельзя признать неисполненным, так как работа Управлением фактически проведена,

с другой стороны, - после проведения ФНС России последующей (после контрольного мероприятия Счетной палаты) аудиторской проверки УФНС по КЧР и его территориальных органов выявлено значительное количество нарушений, в том числе по вопросу возмещения НДС из федерального бюджета.

2.3. В представлении Счетной палаты от 28 января 2010 года № ПР03-6/03-02 отмечен «рост задолженности по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации по УФНС по Московской области и по Санкт-Петербургу..., что связано с доначислениями платежей в отношении организаций, применявших схемы минимизации налоговых платежей». Согласно представленным ФНС России данным от 9 июля 2012 года с целью урегулирования задолженности был применен комплекс мер по принудительному взысканию задолженности. За пять месяцев 2012 года произошло снижение задолженности в УФНС по Московской области на 8,6 млрд. рублей, или на 9,2% по сравнению с показателями на начало 2012 года. Задолженность в УФНС по Санкт-Петербургу по данным ФНС России за этот же период увеличилась на 4,4 млрд. рублей, или на 16,6%, но ее рост связан с постановкой на учет ООО «Пятый Океан» с суммой задолженности 4,2 млрд. рублей, в отношении которого 22 мая 2012 года введена процедура конкурсного производства.

2.4 Анализ проблем контроля за расходами средств федерального бюджета, выделенных территориальным налоговым органам на их содержание, отраженных в представлениях Счетной палаты по результатам

контрольных мероприятий, проведенных в 2010-2011 годах, а также частично<sup>31</sup> до 2010 года, характеризуются следующим.

В представлениях Счетной палаты отражены факты нарушения норм Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ.<sup>32</sup> Проблема реализации предложений, содержащихся в представлениях Счетной палаты по указанным вопросам, состоит в том, что остаются *риски не устранения своевременно нарушения ряда норм закона № 94-ФЗ* (например, в части несоблюдения норм регламентации конкурсных процедур), выявленных *после* реализации контрактов, связанных с размещением заказов на поставки товаров, выполнением работ, оказанием услуг для государственных или муниципальных нужд.

Например, на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" УФНС по Нижегородской области не размещало информацию о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, так как согласно пояснениям Управления: «раздел «планы-графики» не работает, и разместить на них информацию не представляется возможным. Информация размещалась на официальном сайте УФНС России по Нижегородской области». Руководитель УФНС по Нижегородской области утвердил план мероприятий по устранению нарушений и недостатков, отраженных в указанном представлении Счетной палаты; с должностными лицами, виновными в допущении нарушений и недостатков расторгнуты служебные контракты; внесены изменения в положение о единой комиссии по проведению торгов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг; для устранения выявленных нарушений требований статьи 309 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 9 Федерального закона № 94-ФЗ<sup>33</sup> УФНС по Нижегородской области была проведена работа разъяснительного характера, в том числе: о недопустимости увеличения стоимости работ по государственным контрактам за счет стоимости дополнительных работ, которые не являлись предметом торгов; о недопустимости перемены поставщика (исполнителя, подрядчика) при исполнении государственного контракта; о необходимости соблюдения принципа эффективности и экономности использования бюджетных средств, предусмотренного статьей 34

---

<sup>31</sup> От 28.01.2010 № ПР 03-6/03-02 и от 24.02.2010 № ПР 03-15/03-02.

<sup>32</sup> «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»

<sup>33</sup> Письмо от 6.07.2012 № 14-02/16721 в адрес ФНС России.

Бюджетного кодекса Российской Федерации, с сотрудниками проведена работа разъяснительного характера о необходимости подписания заказчиком протоколов вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и аукционах и протоколов аукционов.

**2.5** Анализ проблем контроля за *эффективностью использования федерального имущества*, отраженных в представлениях Счетной палаты по результатам контрольных мероприятий, проведенных в 2010-2011 годах, а также частично<sup>34</sup> до 2010 года, характеризуется следующим. По вопросу *неэффективного использования недвижимого имущества, в том числе находящегося в оперативном управлении*, установлено, что:

**2.5.1.** - в части *регистрации прав на объекты недвижимости, находящиеся в оперативном управлении*

**2.5.1.1.** Во исполнение представления Счетной палаты от 24 февраля 2010 года<sup>35</sup> по заявлению ФНС России осуществлена регистрация права собственности Российской Федерации и права оперативного управления (свидетельство от 9 февраля 2011 года) на нежилое здание общей площадью 18 646,5 кв. м, расположенное по адресу: г. Москва, ул. Неглинная, д. 23 с обременением (аренда). Обременение права оперативного управления возникло в связи с заключением ранее договора аренды, в соответствии с которым вычислительному центру передано в пользование помещение общей площадью 99 кв. м., сроком по 31 декабря 2005 года, дополнительным соглашением действие договора аренды продлено до 31 декабря 2017 года. На земельный участок общей площадью 2 414 кв. м, расположенный под указанным объектом недвижимости, зарегистрировано право собственности Российской Федерации (свидетельство от 16 мая 2012 года). В настоящее время в соответствии с пунктом 2 распоряжения Росимущества от 11 июля 2012 года № 950 «О предоставлении земельного участка, находящегося в федеральной собственности, в постоянное (бессрочное) пользование Федеральной налоговой службе» ФНС России готовит пакет документов для государственной регистрации права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком.

**2.5.1.2.** В рамках исполнения представления Счетной палаты от 24 февраля 2010 года<sup>36</sup> реализовано следующее: из 34 квартир, находящихся на территории города Москвы и учтенных на балансе ФНС России, регистрация

---

<sup>34</sup> От 28.01.2010 № ПР 03-6/03-02 и от 24.02.2010 № ПР 03-15/03-02.

<sup>35</sup> П. 8.1. представления Счетной палаты от 24.02.2010 № ПР 03-15/03-02

<sup>36</sup> П. 8.2 представления Счетной палаты № ПР 03-15/03-02

права собственности Российской Федерации и права оперативного управления осуществлена в отношении 31 квартиры, на 3 квартиры, учтенные на балансе ФНС России, на момент настоящей проверки государственная регистрация права не осуществлена. В Территориальное управление Росимущества в г. Москве направлялись письма (от 26 декабря 2011 года и от 2 апреля 2012 года) с просьбой дать согласие на регистрацию права собственности Российской Федерации и оперативного управления на квартиры, расположенные по адресу: ул. Бартеневская, д.13, кв. 8, 9, 65, однако ответы в ФНС России не поступили.

**2.5.1.3.** Во исполнение представления Счетной палаты от 14 июля 2010 года<sup>37</sup> по заявлению УФНС по г. Москва осуществлена регистрация права собственности Российской Федерации в отношении нежилых помещений (от 16 апреля 2012 года) и земельного участка площадью 12 776 кв. м (от 20 января 2011 года), расположенных по адресу: г. Москва, ул. Тульская, д. 15, а также права оперативного управления (от 16 апреля 2012 года) и права постоянного (бессрочного) пользования (от 7 мая 2012 года).

**2.5.1.4.** По информации ФНС России<sup>38</sup> по состоянию на 5 июля 2012 года на балансе по заявлению УФНС по г. Москва учтено 34 объекта, в том числе: 1 объект, не являющийся объектом капитального строительства, и 33 объекта недвижимости (здания, помещения), право собственности Российской Федерации и право оперативного управления из 33 объектов недвижимости зарегистрировано на 21 объект.

**2.5.1.5.** Во исполнение представления Счетной палаты от 14 июля 2010 года<sup>39</sup> установлено, что в отношении 12 объектов недвижимого имущества, учтенных на балансе УФНС по г. Москва, не осуществлена регистрация права собственности Российской Федерации и права оперативного управления. По данным объектам ведется работа по оформлению документации, необходимой для проведения государственной регистрации права собственности Российской Федерации.

**2.5.2.** - в части *регистрации в соответствии с действующим законодательством договоров аренды на недвижимое имущество:*

В рамках реализации представления Счетной палаты от 24 февраля 2010 года<sup>40</sup> ФНС России не зарегистрированы в соответствии с действующим законодательством договоры аренды на нежилые помещения, расположенные

<sup>37</sup> П.12 представления Счетной палаты № ПР 03-164/03-02 ДСП.

<sup>38</sup> От 9.07.2012 № 10-0-04/0116

<sup>39</sup> П.12 представления Счетной палаты от 14 июля 2010 года №Пр03-164/03-02дсп

<sup>40</sup> П. 10 представления Счетной палаты от 24 февраля 2010 года № ПР03-15/03-02.

по адресам: г. Москва ул. Петровка, д. 20/1 (площадью 1568,9 кв. м); г. Москва ул. Петровка, д. 20/1 (площадью 196,8 кв. м), г. Москва, ул. Шаболовка, д. 18, стр. 2 (площадью 191,4 кв. м) по следующим причинам (согласно пояснениям ФНС России):

- нежилое помещение общей площадью 1 765,7 кв. м, расположенное по адресу: г. Москва, ул. Петровка, д. 20/1, распоряжением Правительства Москвы передано ФНС России и УФНС по г. Москве в безвозмездное пользование сроком на один год. Распоряжением Правительства Москвы от 7 марта 2012 года срок безвозмездного пользования увеличен до пяти лет;

- Центральным территориальным агентством Департамента имущества города Москвы на основании обращения ФНС России об отказе от аренды помещений площадью 191,4 кв. м, расположенных по адресу: г. Москва, Шаболовка ул., д. 18, стр. 2, был расторгнут договор аренды.

**2.5.3.** - в части *решения вопроса об окончании строительства, передаче в муниципальную собственность и/или возмещении денежной компенсации затрат по объектам незавершенного строительства:*

**2.5.3.1.** в рамках реализации представления Счетной палаты от 28 января 2010 года<sup>41</sup> установлено, что на балансе УФНС 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). По информации ФНС России<sup>42</sup> из 9 объектов с баланса ИФНС России по Волжскому району Самарской области в 2011 году списаны затраты на строительство жилого дома, расположенного по адресу: Самарская область, Волжский р-н, п. Культура, ул. Лесная, д. 78. Решением суда право собственности на указанный объект признано за физическим лицом. В отношении ряда объектов осуществлена регистрация права собственности Российской Федерации и права оперативного управления:

- на жилые дома, расположенные по адресу: Самарская область, г. Сызрань, пер. Сиреневый, д. 5 и д. 7. зарегистрировано право оперативного управления на объекты незавершенного строительства;

- зарегистрировано право собственности Российской Федерации и право постоянного (бессрочного) пользования на земельный участок под указанным объектом (свидетельство от 10 января 2012 года) на незавершенный строительством объект, расположенный по адресу: г. Тольятти, ул. Лизы Чайкиной, д. 70; указанный объект включен в Федеральную адресную инвестиционную программу с завершением строительства в 2014 году;

- зарегистрировано право постоянного (бессрочного) пользования на земельный участок под административным зданием, расположенным по ул. Комсомольская, д.74, (свидетельство от 11 января 2012 года).

<sup>41</sup> П. 11.3. представления Счетной палаты от 28 января 2010 года № ПР 03-6/03-0

<sup>42</sup> Письмо от 9.07. 2012 № 10-0-04/0116

УФНС по Самарской области обращалось в ФНС России с предложением о способах дальнейшего использования объектов незавершенного строительства (письмо от 11 мая 2012 года). Вопрос об окончании строительства, передаче в муниципальную собственность, а также возмещения денежной компенсации затрат по 8 объектам незавершенного строительства, учтенным на балансе УФНС России по Самарской области, не решен. Таким образом, *до настоящего времени в отношении не всех объектов незавершенного строительства определен способ дальнейшего их использования.*

**2.5.3.2.** В части реализации представления Счетной палаты от 28 января 2010 года<sup>43</sup> установлено, что объект незавершенного строительства, расположенный по адресу: г. Санкт-Петербург, ул. Костюшко, д. 9, корп. 2, распоряжением Росимущества передан на праве оперативного управления УФНС по Санкт-Петербургу. На земельный участок (для размещения объектов образования) общей площадью 16 395,0 кв. м под указанным объектом осуществлена регистрация права постоянного (бессрочного) пользования.

**2.5.4.** - *в части своевременности снятия с баланса федерального имущества, изъятого из оперативного управления ФНС России и территориальных налоговых органов:*

**2.5.4.1.** В рамках реализации представления Счетной палаты от 24 февраля 2010 года<sup>44</sup> установлено, что ФНС России не использовала находящееся в оперативном управлении здание, расположенное по адресу: г. Москва, ул. Мясницкая, дом 5/12, стр. 1 площадью 4 998 кв. метров, так как ранее изданные Росимуществом распоряжения были отменены распоряжением Росимущества «О размещении государственного учреждения «Главное управление государственной вневедомственной экспертизы при Госстрое России». В результате, сотрудники ФНС России не могли быть размещены в указанном здании.

**2.5.4.2.** В рамках реализации представления Счетной палаты от 24 февраля 2010 года:<sup>45</sup>

«Распоряжением ТУ Росимущества в г. Москве от 30 декабря 2009 года принято решение изъять в государственную казну Российской Федерации из оперативного управления УФНС России по г. Москве и подведомственных ему налоговых инспекций как неиспользуемое и используемое не по назначению недвижимое имущество балансовой стоимостью 360 136,5 тыс. рублей. Однако по

---

<sup>43</sup> П. 11.4 представления Счетной палаты от 28.01.2010 № ПР 03-6/03-02

<sup>44</sup> Пункт 11 представления Счетной палаты от 24.02.2010 № ПР 03-15/03-02

<sup>45</sup> П. 12 представления Счетной палаты от 14.07.2010 № ПР 03-164/03-02 ДСП.



данным на 28 мая 2010 года указанное имущество продолжает числиться на балансе Управления»

установлено, что УФНС по г. Москва после подтверждения Территориальным управлением Росимущества в г. Москве факта изъятия недвижимого имущества балансовой стоимостью 360 136,5 тыс. рублей, расположенного по адресу: в г. Москве по адресам: ул. Шаболовка, д. 28/11, стр. 3, стр. 9м; д. 26, стр. 1-5, 7-9,11,16,17,23), данные объекты недвижимости списаны с баланса.

**2.5.4.3.** В рамках реализации представления Счетной палаты от 28 января 2010 года:<sup>46</sup>

«В балансе УФНС России по Московской области числится объект реконструкции – 12-этажное административное здание, работы по которому частично профинансированы ФНС России в 2005-2006 годах в сумме 37797,0 тыс. рублей и не завершены. В проверяемом периоде финансирование не осуществлялось, дополнительные затраты на содержание (оплата коммунальных и эксплуатационных услуг) составили 3 455,5 тыс. рублей»,

установлено, что УФНС по Московской области изъятые на основании распоряжения ТУ Росимущества по Московской области из оперативного управления 12-ти этажное здание (Московская область, г. Люберцы, ул. Котельническая, д.6), передано на баланс ФГУП «Почта России» и после снятия с баланса оплата коммунальных и эксплуатационных платежей Управлением не осуществлялась.

**2.5.4.4.** В рамках реализации представления Счетной палаты от 28 января 2010 года:<sup>47</sup>

«В балансе УФНС России по Санкт-Петербургу числится здание площадью 1 807,8 кв. метров, которое в проверяемом периоде не эксплуатировалось, затраты на текущее содержание составили 576,1 тыс. рублей»,

установлено, что нежилое здание, расположенное по адресу: г. Санкт-Петербург, 18-я линия В.О., дом 5, лит. А общей площадью 1 807,8 кв. м, распоряжением Территориального управления Росимущества в г. Санкт-Петербурге изъято из оперативного управления УФНС по Санкт-Петербургу, Распоряжением Росимущества указанное здание закреплено на праве оперативного управления за Минобороны России.

**Возражения или замечания** на результаты контрольного мероприятия по акту проверки Федеральной налоговой службы отсутствуют.

### **Выводы.**

1. Результаты деятельности Федеральной налоговой службы и территориальных налоговых органов в целом подтверждают исполнение

<sup>46</sup> Пункта 11.1 представления Счетной палаты от 28.01.2010 № ПР 03-06/03-02.

<sup>47</sup> Пункта 11.2 представления Счетной палаты от 28.01.2010 № ПР03-06/03-02

представлений Счетной палаты Российской Федерации (далее - Счетная палата) и принятие своевременных и надлежащих мер по устранению нарушений и недостатков, выявленных Счетной палатой при проведении контрольных мероприятий в 2010-2011 годах.

1.1. В части администрирования поступления (зачисления) доходов в бюджет и возмещения НДС из федерального бюджета:

в рамках реализации предложений, содержащихся в представлении Счетной палаты, УФНС по Дагестану на 2011 год запланированы и проведены комплексные проверки, в программы которых включены вопросы, отраженные в вышеназванном представлении, проведены служебные проверки и к дисциплинарной ответственности привлечены по проверкам за 2011 год – 67 должностных лиц, по проверкам за первое полугодие 2012 года – 20 должностных лиц, по выявленным фактам незаконного возмещения НДС в следственные органы направлено 22 материала, в отношении 9 налогоплательщиков возбуждены уголовные дела. Кроме того, приказом ФНС России, УФНС по Дагестану поставлено на постпроверочный контроль, в рамках которого во исполнение плана мероприятий по устранению нарушений и недостатков Управление ежеквартально представляло отчеты о ходе их устранения. Согласно последнему отчету от 20 мая 2012 года, налоговыми органами Республики Дагестан для устранения выявленных нарушений проведено 23 выездных и 620 камеральных налоговых проверок, дополнительно начислено налогов в бюджет 62,1 млн. рублей, сумма уменьшенного возмещения НДС из федерального бюджета – 406,9 млн. рублей; Управлением выполнены пункты вышеназванного плана мероприятий и УФНС по Дагестану 9 июня 2012 года снято ФНС России с постпроверочного контроля;

в целях исполнения представления Счетной палаты УФНС России по КЧР проведены совещания по вопросу налогового контроля в отношении организаций, заявляющих суммы НДС к возмещению; в отношении должностных лиц, допустивших нарушения, проведены служебные проверки и

применены меры дисциплинарного воздействия в виде выговоров, замечаний и увольнений; по фактам возмещения НДС трем юридическим лицам на общую сумму 7 883,3 тыс. рублей при отсутствии достаточной доказательственной базы и в нарушение статей 31, 32, 88 Налогового кодекса Российской Федерации, Управлением проведены выездные налоговые проверки: в отношении ООО «Строймехкомплект», выявлена неуплата налогов и сборов в сумме 328,2 тыс.рублей, в отношении ООО «Хаммер» - доначислено 400,0 тыс.рублей, в отношении ООО «Югагрохим» - доначислено 414,2 тыс.рублей; в целях повышения качества контроля разработаны методические документы; в рамках работы Комиссии по контролю за обоснованностью возмещения НДС усилены меры по контролю полноты мероприятий, проводимых в ходе камеральных налоговых проверок. Так, в первом полугодии 2012 года в отношении 28 налогоплательщиков, представивших декларации к возмещению НДС на сумму 304,6 млн. рублей, Управлением направлены заключения о проведении дополнительных контрольных мероприятий; к работе Комиссии в целях проведения мероприятий по выявлению, пресечению и недопущению коррупционных проявлений со стороны налоговых органов, привлечены представители МВД России и ФСБ России по Карачаево-Черкесской Республике.

1.2. В представлении Счетной палаты от 14 июля 2010 года в части администрирования акцизов на спирт этиловый и алкогольную продукцию отмечалось существенное снижение их поступления в бюджетную систему при незначительном снижении объемов производства. По данным ФНС России в 2010-2012 годах темп роста поступлений акцизов в консолидированный бюджет Российской Федерации по отношению к сопоставимому предыдущему периоду в 2010 году составил 113,1 %, в 2011 году – 107,4 %, за январь-май 2012 года 119,6 %, при этом в январе-мае 2012 года поступило 40,6 млрд. рублей.

1.3. В части эффективности использования средств федерального бюджета на обеспечение деятельности территориальных органов ФНС России в проверяемом периоде в рамках реализации предложений Счетной палаты:

внесены дополнения в Регламент проведения внутреннего финансового аудита территориальных органов ФНС России и учреждений, находящихся в ведении Федеральной налоговой службы; УФНС по Иркутской области вопрос своевременности представления информации в Территориальное управление Росимущества в Республике Коми взят на контроль;

УФНС по Ленинградской области проведено энергетическое обследование, план по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в настоящее время выполняется, экономия 2011 года к уровню 2009 года составила: по водоснабжению - 4%, по электроэнергии -3%, по теплоснабжению - 3%; проведена работа по выполнению показателей мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого подведомственными инспекциями, в результате, показатель равномерности бюджетных расходов в 1 полугодии 2011 года составил 49,3%, за 1 полугодие 2012 года – 47,7% при целевом значении 45 процентов;

по данным УФНС по Саратовской области Межрайонной инспекцией ФНС России № 2 по Саратовской области утверждены в полном объеме сметы стоимости капитального строительства административного здания на сумму 56,6 млн. рублей; инспекцией направлены исковые заявления в Арбитражный суд Саратовской области о признании права федеральной собственности и права оперативного управления на объект недвижимого имущества и об установлении факта принадлежности (соответствия) разрешительных документов по построенному административному зданию; на основании распоряжения Министерства лесного хозяйства Саратовской области ФГЛПУ «Радуга» на лесной участок общей площадью 5 га зарегистрировано право постоянного (бессрочного) пользования, на земельный участок общей площадью 3 га оформляется кадастровый паспорт, объект незавершенного

строительства «Нежилое здание Центра обучения и оздоровления» 2 мая 2012 года внесен в реестр федерального имущества.

1.4. В части обеспечения качества досудебной и правовой работы налоговых органов, в частности, устранения нарушения требований Налогового кодекса Российской Федерации о своевременном рассмотрении жалоб налогоплательщиков, допущенных ФНС России и отмеченных в представлениях Счетной палаты, проведена следующая работа:

ФНС России проведены организационно-штатные мероприятия, которые позволят более эффективно и качественно рассматривать поступающие жалобы учитывая отраслевую специфику крупнейших налогоплательщиков и особенности налогового администрирования конкретных налогов; проведен комплекс мероприятий по снижению количества жалоб, оптимизации, повышению эффективности и качества процедуры рассмотрения жалоб (семинары, методическое обеспечение, аналитическая работа), которые, по мнению ФНС России, позволят обеспечить соблюдение установленных статьей 140 Кодекса сроков рассмотрения жалоб налогоплательщиков;

в рамках осуществления координации и методического руководства правовой работы в налоговых органах, а также обеспечения единой позиции в судах, приказом ФНС России поручено управлениям ФНС России по субъектам Российской Федерации представлять информацию и документы по судебным делам, рассмотрение которых может иметь значение для формирования судебной практики, а также предусмотреть в положениях о юридических (правовых) отделах обязанность сотрудников данных отделов визирования проектов актов по результатам камеральных и выездных налоговых проверок; до налоговых органов доведено разъяснение, направленное на исключение неправильного применения налоговыми органами процессуальных норм, на своевременное и полное представление доказательств в суды, а также обзоры постановлений Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по налоговым спорам для анализа причин возникновения и разрешения арбитражными судами споров в пользу налогоплательщиков; в

помощь налогоплательщикам в их коммерческой деятельности ФНС России ввело в действие электронный сервис «сведения о лицах, отказавшихся в суде от участия (руководства) в организации или в отношении которых данный факт установлен (подтвержден) в судебном порядке» (сервис носит открытый характер и размещен согласно приказу от 31 мая 2012 года на сайте ФНС России); в результате, по данным ФНС России, критерий оценки качества деятельности ФНС России по судебной работе, рассчитываемый как отношение сумм рассмотренных и удовлетворенных в пользу налоговых органов требований, характеризующий эффективность работы по сбору доказательственной базы в ходе проведения мероприятий налогового контроля и по представлению интересов налоговых органов в судах, в 2011 году в целом по России составил 64,5%, что выше показателя 2010 года (44,1%).

1.5. В рамках принятия мер по устранению нарушений и недостатков в части финансового контроля, принятых по результатам рассмотрения представлений Счетной палаты, установлено, что ФНС России усилило работу по внутриведомственному финансовому контролю за деятельностью территориальных органов ФНС России и учреждений, находящихся в ведении ФНС России: в ходе проведения проверок их финансово-хозяйственной деятельности в обязательном порядке учитывались предложения Счетной палаты, в программы проверок в обязательном порядке включались соответствующие вопросы; регламентами проведения внутреннего финансового аудита предусмотрено проведение проверок не реже 1 раза в два года, кроме того, в соответствии с регламентом, утвержденным приказом ФНС России от 15 февраля 2012 года, и в целях осуществления контроля качества выполнения указаний об устранении выявленных нарушений в использовании средств федерального бюджета межрегиональные инспекции ФНС России по федеральным округам (наделены правом перепроверки устранения нарушений) по истечении 6-ти месяцев после получения обзорных писем ФНС России направляли в проверяемые территориальные органы письменный запрос о выполнении плана мероприятий и по устранению выявленных нарушений.

2. Анализ проблем и рисков, возникающих при реализации Федеральной налоговой службой и территориальными налоговыми органами предложений, содержащихся в представлениях Счетной палаты по результатам контрольных мероприятий, проведенных в 2010-2011 годах, показало:

2.1. По фактам нарушения норм Бюджетного кодекса Российской Федерации существует риск неисполнения представления Счетной палаты от 7 июля 2011 года (пункта 5), так как до настоящего времени не представлены данные об уточнении начальником Межрайонной инспекции ФНС России по г. Махачкала назначения платежей двух налогоплательщиков в соответствии с реквизитами платежных поручений на сумму 62,9 млн.рублей.

2.2. Реализация предложений Счетной палаты, содержащихся в представлениях по вопросам администрирования возмещения НДС, не исключает на практике возможности (риска) выявления необоснованного возмещения НДС при проведении ФНС России после контрольных мероприятий Счетной палаты последующих углубленных тематических проверок; данное обстоятельство свидетельствует о том, что выявленные Счетной палатой факты, ставшие основанием для направления представлений, являются частными случаями общих системных проблем администрирования возмещений НДС.

2.3. Анализ проблем контроля за расходами средств федерального бюджета, выделенных территориальным налоговым органам на их содержание (отраженных в представлениях Счетной палаты), показал, что по фактам нарушения Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» остаются риски несвоевременного устранения нарушения ряда его норм, например, в части несоблюдения регламентации конкурсных процедур, выявленных уже после реализации соответствующих контрактов (невозможность отмены в ряде случаев указанных контрактов).

2.4 Анализ проблем контроля за эффективностью использования федерального имущества (отраженных в представлениях Счетной палаты), показал, что, в основном, они обусловлены отсутствием надлежащего взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и их территориальных подразделений, например, по вопросу использования федерального имущества, в том числе, находящегося в оперативном управлении. Установлено, что:

в части регистрации прав на объекты недвижимости, находящиеся в оперативном управлении, а также регистрации договоров аренды на недвижимое имущество имеет место несвоевременное оформление налоговыми органами правоустанавливающих документов;

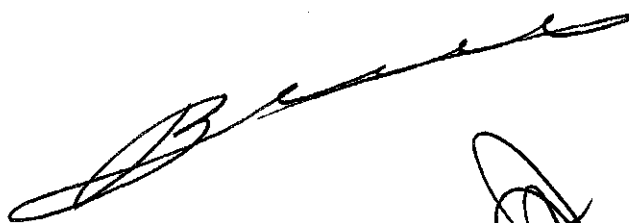
в части решения вопросов об окончании строительства, передаче в муниципальную собственность и/или возмещении денежной компенсации затрат по объектам незавершенного строительства, а также своевременности снятия с баланса федерального имущества, изъятого из оперативного управления ФНС России и территориальных налоговых органов, до настоящего времени не по всем объектам незавершенного строительства приняты решения о способах дальнейшего их использования.

**Предложения (рекомендации):**

1. Направить информационное письмо Счетной палаты 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



И.В.Васильев

