

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 21 сентября 2007 года № 39К (557) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности и целевого использования займа № 4680-0-RU МБРР по проекту «Модернизация налоговой службы - 2» в Федеральном центре проектного финансирования, Федеральной налоговой службе и ее структурных подразделениях»:

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.
Направить представление Счетной палаты руководителю Федеральной налоговой службы.
Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.
Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.
Проинформировать первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А. Э. Буксмана о результатах проверки.*

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности и целевого использования займа № 4680-0-RU МБРР по проекту «Модернизация налоговой службы - 2» в Федеральном центре проектного финансирования, Федеральной налоговой службе и ее структурных подразделениях: Межрегиональной инспекции ФНС России по централизованной обработке данных (г. Москва) и Межрайонной инспекции ФНС России по централизованной обработке данных по Нижегородской области»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.3.30 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2007 год.

Цель контрольного мероприятия

Проверить эффективность и целевое использование средств займа № 4680-0-RU МБРР по проекту «Модернизация налоговой службы - 2» (далее - Проект), а также исполнение контрактов на разработку и закупку программного обеспечения, программных средств, иного оборудования и консультационных услуг.

Предмет проверки

Заемные средства Международного банка реконструкции и развития, привлеченные под гарантию Правительства Российской Федерации, и средства софинансирования, используемые для реализации Проекта, контракты, программные средства, иное оборудование, консультационные услуги, а также деятельность участников Проекта по управлению и распоряжению указанными средствами.

Объекты проверки

Федеральный центр проектного финансирования (далее - ФЦПФ), Федеральная налоговая служба (далее - ФНС России), Межрегиональная инспекция ФНС России по централизованной обработке данных (далее - МИ ЦОД) и Межрайонная инспекция ФНС России по централизованной обработке данных по Нижегородской области.

Проверяемый период деятельности: 2003 год - I полугодие 2007 года.

Сроки проведения проверки: февраль-август 2007 года.

Результаты контрольного мероприятия

Первый проект по модернизации налоговых органов, финансируемый за счет займа МБРР в сумме 16,8 млн. долл. США, был осуществлен в 1996-2000 годах. Соглашение по данному займу между Российской Федерацией и МБРР было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 1995 года № 527.

Главные направления реализации указанного проекта - внедрение прогрессивных форм организации и налогового администрирования налоговых инспекций в «пилотных» регионах (Нижний Новгород и Волгоград) путем поставки оборудования, программного обеспечения и услуг, а также оснащение оборудованием и программными продуктами центров обработки данных в городах Москве и Волгограде и центрального аппарата ФНС России.

По данным ФНС России, реализация данного проекта позволила до 4 раз увеличить производительность обработки документов, увеличить долю поступлений, внесенных налогоплательщиками в добровольном порядке (в Волгоградской области - на 39 %, в Нижегородской области - на 14,5 %), а также долю поступающих в электронном виде документов до 25 % от общего количества, повысить эффективность контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, сократить очереди в налоговых инспекциях.

В период 2002-2004 годов 2-й проект модернизации налоговых органов, по которому проводилась настоящая проверка, реализовывался также в координации с федеральной целевой программой «Развитие налоговых органов (2002-2004 годы)» (далее - ФЦП), утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2001 года № 888. Указанной ФЦП было предусмотрено финансирование ряда мероприятий (в части внедрения информационной программно-технической и телекоммуникационной системы ФНС России и других) за счет средств займа МБРР. Из общего объема финансирования по ФЦП в сумме 17,0 млрд. рублей средства МБРР предусматривались в сумме 3,0 млрд. рублей (эквивалент 100 млн. долл. США по курсу Банка России в 2002 году).

Анализ материалов и документов, подтверждающих законность и обоснованность привлечения займа, а также условий Соглашения между Российской Федерацией и МБРР

В соответствии с Соглашением о займе от 30 декабря 2002 года, заключенным в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2002 года № 921 «О подписании Соглашения между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе для финансирования проекта «Модернизация налоговой службы - 2» (далее - Соглашение), Российская Федерация получила от МБРР займ в сумме 100 млн. долл. США.

Начиная с 2003 года, Проект ежегодно включался в Программу государственных внешних заимствований Российской Федерации.

Соглашение зарегистрировано 14 апреля 2003 года в Государственной книге внешнего долга Российской Федерации и вступило в силу 28 апреля 2003 года.

Общие условия МБРР от 30 мая 1995 года (разделы 12.01 и 12.02), распространяемые на Соглашения о займах, предусматривают, что для вступления Соглашения в силу необходимо от заемщика (Российская Федерация) заключение о том, что «...Соглашение о займе должным образом санкционировано или ратифицировано заемщиком и оформлено или вручено от его имени и является юридически обязательным для заемщика...».

Статьей 10 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» установлено, что Минюст России дает заключение по вопросам соответствия положений договора законодательству Российской Федерации

и их юридической силы в Российской Федерации, а также по иным вопросам, связанным с вступлением в силу и выполнением такого договора.

Минюст России письмом от 24 апреля 2003 года № 03/4103-ЮЧ в адрес ФНС России и МБРР представил юридическое заключение, в котором сообщил, что Соглашение между Российской Федерацией и МБРР представляет собой действительное и имеющее юридическую силу обязательство, подлежащее исполнению в соответствии с условиями этого Соглашения. В данном юридическом заключении Минюст России также указал, что, исходя из положений пункта 2 статьи 109 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Соглашение не нуждается в ратификации Федеральным Собранием Российской Федерации.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 года № АЖ-П13-6266 Минюст России письмом от 23 января 2007 года № 08/392-НС повторно подтвердил, что «Соглашение не нуждается в ратификации Федеральным Собранием Российской Федерации...».

В части касающейся вопроса осуществления закупок при реализации Соглашения в вышеуказанном письме Минюст России сообщил, что «...необходимо учитывать, что Соглашение устанавливает обязательство Российской Федерации осуществлять закупки за счет средств Банка в соответствии с Правилами и процедурами Банка...», при этом «...осуществление закупок товаров, работ и услуг происходит на конкурсной основе...».

В соответствии с Соглашением срок погашения заемных средств МБРР составляет 17 лет, включая 5-летний льготный период. Дата закрытия займа - 30 июня 2008 года. Заем полностью обслуживается и погашается за счет средств федерального бюджета.

ФНС России является главным распорядителем средств займа.

Средства займа (99,62 млн. долл. США) по состоянию на 1 января 2007 года распределены по категориям: товары и технические услуги - 75,8 млн. долл. США, консультационные услуги, обучение и подготовка кадров, аудит - 18,32 млн. долл. США, операционные расходы - 3,0 млн. долл. США, нераспределенная сумма - 2,5 млн. долл. США.

Изменение первоначальной суммы займа в размере 100 млн. долл. США связано с тем, что было произведено сокращение на 380 тыс. долл. США за счет уменьшения расходов по позиции «Советник по Проекту».

Нормативные и правовые документы, определяющие порядок мероприятий по реализации Проекта

В соответствии с порядком работы с проектами МБРР (постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1996 года № 395, п. 10) МНС России должно было разработать совместно с ФЦПФ и МБРР, а также согласовать с Минэкономки России и Минфином России прединвестиционное обоснование. В ходе проведения проверки установлено, что указанное обоснование, которое должно содержать прогноз ожидаемого эффекта от реализации Проекта МБРР, описание всех компонентов кредита, механизм окупаемости Проекта, а также перечень организационных мероприятий по подготовке и реализации Проекта, МНС России подготовлено не было.

Решение Межведомственной комиссии об утверждении концепции Проекта модернизации налоговых органов, что предусматривалось вышеуказанным постановлением, также отсутствовало.

Предложение (заявка) МНС России на получение кредитных ресурсов МБРР, утвержденное 26 июля 1999 года Министром Российской Федерации по налогам и сборам А. П. Починком (№ АП-13-14/414), по своей степени проработки не соответствовало в полной мере критериям и целям, которые были представлены в Проекте.

Так, первоначально в заявке объем заемных средств оценивался в 650 млн. долл. США. Фактически МБРР предоставил заем в сумме 100 млн. долл. США. Ключевой

показатель оценки экономической эффективности Проекта - увеличение поступлений в федеральный и местные бюджеты в заявке представлен без конкретных расчетов для оценки экономической эффективности Проекта.

Организация работы ФНС России по контролю за целевым и эффективным расходованием заемных средств и средств софинансирования

В настоящее время Проект охватывает 16 регионов Российской Федерации, в том числе УФНС России по Республике Башкортостан, Краснодарскому, Ставропольскому и Пермскому краям, Кемеровской, Московской, Омской, Ростовской, Самарской, Свердловской, Волгоградской и Нижегородской областям, Ханты-Мансийскому АО - Югра, Ямало-Ненецкому АО, городам Москва и Санкт-Петербург, и центральный аппарат ФНС России.

Финансирование расходов на реализацию Проекта в 2003-2006 годах осуществлено за счет средств федерального бюджета в сумме 2,3 млрд. рублей (в 2003 году - 31,8 млн. рублей, в 2004 году - 357,6 млн. рублей, в 2005 году - 1,5 млрд. рублей, в 2006 году - 482,3 млн. рублей). В том числе в сумме 1,9 млрд. рублей профинансированы расходы, осуществляемые через Федеральный центр проектного финансирования за счет средств займа, и в сумме 463,6 млн. рублей, осуществляемые ФНС России в порядке софинансирования (на уплату налогов и пошлин, не подлежащих финансированию за счет средств займа).

Как установлено проверкой, реализация Проекта в течение 2003-2006 годов осуществлялась низкими темпами.

В течение 2003-2006 годов ФНС России не было обеспечено выполнение Программы государственных внешних заимствований, являющейся неотъемлемой частью федерального закона о федеральном бюджете по соответствующим годам.

В целом, из общей суммы займа в размере 99,6 млн. долл. США израсходовано на 1 января 2007 года 65,8 млн. долл. США (с учетом софинансирования займа израсходовано 82,2 млн. долл. США), в том числе: в 2003 году - 0,2 млн. долл. США, в 2004 году - 12,2 млн. долл. США, в 2005 году - 50,0 млн. долл. США и в 2006 году - 19,8 млн. долл. США. Из 11,5 млн. долл. США, предназначенных на реализацию Проекта в 2007 году, по состоянию на 1 июля 2007 года освоено лишь 0,9 млн. долл. США, или 7,8 процента.

Анализ регламентирующих и отчетных документов по результатам проведения конкурсов по Проекту на поставку товаров и консультационных услуг

Низкое использование заемных средств в указанные периоды в определенной мере обусловлено длительностью сроков заключения контрактов, связанных со сложностью подготовки конкурсной документации по правилам МБРР, неоднократными принятиями дополнений к заключенным и одобренным МБРР контрактам, которые значительно удлиняли сроки их исполнения.

Так, контракт № 19 на сумму 21,3 млн. долл. США (21,3 % от общей суммы займа) подписан 21 марта 2005 года, т. е. через 1 год и 1 месяц после получения одобренной МБРР конкурсной документации (16 февраля 2004 года). Еще через 7 месяцев (25 октября 2005 года) по согласованию с МБРР дополнительным соглашением к указанному контракту его стоимость увеличена на 3,3 млн. долл. США, что составило 15,5 % от первоначальной цены контракта. При этом дополнительные закупки по контракту представляли собой модели и конфигурации одноименных позиций товаров, что поставлялись по основному контракту, т. е. системы печати, системы сканирования, сервера.

Контракт № 3 на сумму 88,0 тыс. евро подписан спустя 11 месяцев после начала конкурсных процедур, а контракт № 8 на сумму 2,7 млн. долл. США - 1 год и 4 месяца.

В результате основные поставки (свыше 80 %) программно-аппаратных средств, включая сканеры Scamax 5000DS, серверы HP SD 16-way, принтеры Epson AcuLaser

С1100, в регионы, участвующие в Проекте, осуществлены в период с ноября 2005 года по август 2006 года, т. е. через 3 - 3,5 года после заключения Соглашения.

Нарушений конкурсных процедур при закупках товаров (работ, услуг), установленных МБРР, проверкой не установлено. Выявленные отдельные расхождения в учете поставленного и полученного оборудования были устранены в ходе проверки.

Необходимо отметить, что вопросами контроля за целевым и эффективным расходованием средств также занимается Федеральный центр проектного финансирования.

ФЦПФ был определен ФНС России по результатам конкурсного отбора в качестве группы реализации Проекта, с которым, в соответствии с условиями Соглашения о займе, был заключен Договор.

Проверкой установлено, что ФЦПФ создан в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 1995 года № 545. Устав ФЦПФ утвержден решением общего собрания акционеров (протокол № 15 от 16 декабря 2002 года).

Учредителем и единственным акционером ФЦПФ является Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом. Уставный капитал ФЦПФ составляет 27,8 млн. рублей.

В структуре ФЦПФ созданы и функционируют подразделения, в том числе группа реализации Проекта «Модернизация налоговой службы - 2». На момент проверки численность персонала ФЦПФ составляла 67 человек, в том числе группа реализации Проекта (далее - ГРП) - 15 человек. Размеры окладов штатных сотрудников ГРП определены методикой, рекомендованной Правительством Российской Федерации.

Общая сумма операционных расходов ГРП по Соглашению о займе составляет 2,1 млн. долл. США. Как установлено, фактические расходы на содержание ГРП не превысили утвержденных годовых лимитов.

По итогам проведенной инвентаризации на 31 декабря 2006 года недостачи принятых на ответственное хранение материальных ценностей не выявлено. После окончания действия Договора поручения имущество подлежит передаче по акту приема-передачи в ФНС России.

Анализ бухгалтерской, финансовой и статистической отчетности

ФЦПФ ведет бухгалтерский учет и осуществляет все платежи по Проекту. Рублевые и валютные счета открыты в Сбербанке России. В ходе проверки нарушений нормативной правовой базы в части ведения ФЦПФ бухгалтерского учета и отчетности не выявлено.

Контроль за целевым и эффективным использованием средств Проекта осуществляется ФЦПФ на основании Договора на всех стадиях его реализации, включая расходы, закупки и платежи, а также аудит. При проведении проверки фактов нецелевого расходования средств не установлено. Необходимо также отметить, что ежегодные контрольные миссии МБРР, которые осуществляют проверки хода реализации Проекта, также не установили случаев нецелевого расходования средств займа.

Существенных нарушений при проведении проверки в ФНС России и ФЦПФ не установлено.

Порядок взаимодействия ФНС России с подведомственными организациями. Условия и исполнение Договора между ФНС России, Минфином России и ФЦПФ

В процессе реализации Проекта взаимоотношения между участниками регулируются Договором между ФНС России, Минфином России и ФЦПФ, заключенным 9 апреля 2003 года № 01-01-06/26-123 (далее - Договор).

По Договору ФНС России в части взаимодействия с ФЦПФ и Минфином России в целях реализации Проекта осуществляла функции главного распорядителя по средст-

вам займа и средствам софинансирования, осуществляла контроль за целевым и эффективным расходованием средств, проводила оценку экономической эффективности Проекта и представляла отчеты в Минэкономразвития России и Минфин России, а также совершала иные действия, направленные на реализацию Проекта. В целом положения указанного Договора по порядку взаимодействия выполнялись. В части вопросов эффективного расходования средств и экономической эффективности Проекта имелись недостатки, которые представлены в соответствующих разделах настоящего отчета.

Соблюдение ФНС России установленного порядка приобретения оборудования и правильности постановки на учет и контроль за эффективным его использованием

Программно-аппаратные средства, приобретаемые в целях реализации Проекта, в соответствии с заключенными ФЦПФ основными контрактами с консорциумом в составе ООО «ИБС» (Информационные бизнес системы - головной партнер) и ООО «ФОРС - Центр разработки», поставлялись непосредственно налоговым органам, участвующим в реализации Проекта.

Расходы за счет средств федерального бюджета, выделенных ФНС России в 2003-2006 годах в порядке софинансирования Проекта, составили 456,6 млн. рублей, или 69,8 % от ассигнований, предусмотренных на эти цели федеральными бюджетами на соответствующие годы (654,5 млн. рублей).

Налоговыми органами за счет внебюджетных средств в 2003-2004 годах израсходовано 51,2 млн. долл. США на приобретение и подготовку зданий для центров обработки данных (20,6 млн. долл. США), капитальное строительство и капитальный ремонт административных зданий межрегиональных инспекций (29,5 млн. долл. США), другие расходы (1,0 млн. долл. США). Годовыми бюджетами Проекта привлечение внебюджетных средств предусматривалось в сумме 18,2 млн. долл. США.

Софинансирование и размеры средств, выплаченные МБРР

По состоянию на 1 января 2007 года общий объем использования средств софинансирования из федерального бюджета в долларовом эквиваленте составил 16,4 млн. долл. США. Нарушений в части предоставления российской стороной средств софинансирования по Проекту при проведении проверки не установлено.

Установлено, что начисленные проценты и комиссии по займу на 1 января 2007 года составили 5,2 млн. долл. США. Указанные суммы были перечислены Минфином России за счет средств федерального бюджета в пользу МБРР. В соответствии с письмом Минфина России от 23 марта 2003 года единовременная комиссия в размере 1,0 млн. долл. США (1 %) была перечислена на счет МБРР в марте 2003 года.

Проверка исполнения контрактов

За период реализации Проекта завершены работы по 15 контрактам. Основная сумма средств приходится на пять крупных инфраструктурных контрактов (на общую сумму более 77 млн. долл. США), направленных на поставку оборудования и внедрение программного обеспечения в подразделения ФНС России, включая центры обработки данных.

Ниже представлены данные выборочной проверки по контрактам.

Контракты с ФГУП «Главный научно-исследовательский вычислительный центр Федеральной налоговой службы» (далее - ГНИВЦ).

Как установлено проверкой, в нарушение условий руководства МБРР по найму консультантов, которое запрещает принимать предложения на предоставление услуг от организаций, зависящих от заемщика (ГНИВЦ входит в структуру ФНС России), по Проекту с ГНИВЦ были заключены контракты G1 и G2 на сумму 800 тыс. долл. США.

Указанные контракты с ГНИВЦ заключены в целях реализации мероприятий, связанных с совершенствованием Единого государственного реестра налогоплательщиков (далее - ЕГРН) - контракт G1 и развитием автоматизированной системы отбора предприятий и организаций для выездных проверок - контракт G2.

При этом сроки завершения работ по контракту G1 нарушены. Как установлено в ходе проведения проверки, работы были завершены спустя 21 месяц после определенных контрактом сроков.

В процессе приемки работ по этапам выполнения контракта в ряде случаев ФНС России утверждались некомплектные отчеты и подписывались соответствующие акты о приемке работ. В целом ФНС России 5 раз утверждала отчет по третьему этапу работ указанного контракта.

Необходимо отметить, что в состав тематической группы ЕГРН, осуществляющей приемку работ по контракту G1, ФНС России был включен представитель ГНИВЦ (заместитель генерального директора ГНИВЦ).

Контракт G2 заключен 14 июля 2006 года, срок завершения - 14 февраля 2007 года.

Работы на момент проверки не выполнены, превышение сроков уже составляет более 5 месяцев. При проверке не представлено ни одного утвержденного ФНС России отчета по работам, выполненным ГНИВЦ в рамках контракта.

Контракт № 19 «Закупка программно-аппаратных средств для центров обработки данных (далее - ЦОД)». Заключен 21 марта 2005 года между ФЦПФ и ООО «ИБС» на сумму 21,3 млн. долл. США.

В рамках реализации контракта закуплено и введено в эксплуатацию оборудование (системы печати, сканирования, сервера) и системное программное обеспечение для создания системы центров обработки данных ФНС России.

В соответствии с согласованным с МБРР дополнением от 25 октября 2005 года № 3 к контракту сумма контракта была увеличена на 3,3 млн. долл. США и составила 24,6 млн. долл. США. Дополнительные закупки аналогичны поставленным по основному контракту.

При проверке не установлено согласования Минэкономразвития России на увеличение объема закупки и, соответственно, изменения плана закупок и бюджета Проекта на 2005 год, как это предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2005 года № 43 (п. 21).

Также представленное ФНС России обоснование по увеличению стоимости контракта № 19 на сумму 3,25 млн. долл. США недостаточно аргументировано.

Аналогичное увеличение стоимости на общую сумму 2,7 млн. долл. США имело место и при реализации контрактов № 15 и № 17, оборудование по которым также предназначалось для оснащения ЦОД.

Договор № 68 по теме «Анализ и разработка предложений по внесению изменений в законодательство Российской Федерации в отношении создания ЦОД» заключен между ОАО «ФЦПФ» и индивидуальным исполнителем, гражданином России, только 14 августа 2006 года на сумму 39 тыс. долл. США. Срок выполнения работ по указанной теме - 5 месяцев. На момент проведения настоящей проверки работы не были выполнены.

Создание центров обработки данных

С учетом современного этапа развития налоговых органов, характеризующегося рядом системных информационных проблем, включая непрерывное увеличение налогового документооборота и рост трудозатрат на обработку документов, усложнение и постоянное изменение процедур налогового законодательства и другие, основным способом решения названных вопросов должно стать создание автоматизированной информационной системы ЦОД.

В рамках Проекта были созданы центры обработки данных, включая Межрегиональную инспекцию ФНС России по ЦОД, расположенную в г. Москве, и Межрайонные инспекции ФНС России по ЦОД, расположенные в городах Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Кемерово и Волгограде.

В 2004-2006 годах для указанных инспекций по ЦОД было поставлено и смонтировано оборудование, а также установлено программное обеспечение и проведено обучение по трем основным контрактам (№ 15 «Закупка и установка телекоммуникационного оборудования», № 17 «Закупка и внедрение программного обеспечения для межрегиональной и межрайонной инспекций по ЦОД» и № 19 «Закупка программно-аппаратных средств для ЦОД») на общую сумму 41,0 млн. долл. США.

Однако закупка и установка телекоммуникационных узлов, технологической инфраструктуры, включая компьютеры, оборудование связи, системное программное обеспечение вычислительной техники, периферийного оборудования и лицензионного программного обеспечения межрегиональной и межрайонных инспекций по ЦОД по вышеуказанным контрактам №№ 15, 17 и 19 была произведена без анализа концепции, архитектуры и порядка работы межрегиональной и информационной системы ЦОД ФНС России, так как данная работа по контракту № 11 на момент проверки не выполнена.

Контракт № 11 «Анализ концепции, архитектуры и порядка работы межрегиональной и информационной системы ЦОД ФНС России» заключен 23 декабря 2005 года между ОАО «ФЦПФ» и ООО «ПРАЙМ ГРУП» на сумму 2,6 млн. рублей. Срок выполнения работы - 6 месяцев.

Как установлено проверкой, выполнение работы по контракту предусматривалось еще в 2003 году (протокол Координационного комитета Проекта от 17 июня 2003 года). Однако в указанном периоде контракт не был подписан, а заключен только спустя 2 года после даты, первоначально определенной решением МНС России.

Промежуточный отчет по первому этапу контракта № 11 был представлен в июне 2006 года вместо 23 февраля 2006 года (акт приемки-сдачи от 15 августа 2006 года), т. е. с опозданием на 5 месяцев.

Промежуточный отчет по второму этапу контракта № 11 был представлен в феврале 2007 года вместо апреля 2006 года, т. е. с опозданием на 14 месяцев.

Итоговый отчет по третьему этапу на момент проверки не представлен. Срок окончания, определенный в контракте, нарушен на 14 месяцев.

Проверка, осуществленная в МИ ЦОД (г. Москва) и Межрайонной инспекции ФНС России по ЦОД по Нижегородской области, показала, что имеется ряд нерешенных системных проблем, препятствующих эффективной работе созданных ЦОД.

1. На момент проведения настоящей проверки межрайонные инспекции ФНС России по ЦОД организационно подчинены соответствующим УФНС России по субъектам Российской Федерации. Таким образом, федеральный и межрайонные ЦОД не представляют собой целостную организационную структуру. Это накладывает определенные ограничения при унификации внедрения процессов централизованной обработки данных, а также при расширении полномочий межрайонных инспекций ФНС России по ЦОД за счет охвата каждой из них нескольких регионов, ибо на момент проверки полномочия указанных инспекций распространялись только на один регион, по месту их нахождения.

2. Инспекции ФНС России по ЦОД выделяются из общего числа территориальных налоговых органов в связи с исполнением ими в основном информационных и аналитических функций. Взаимодействие инспекций по ЦОД и инспекций по работе с налогоплательщиками не регламентировано соответствующими законодательными актами. Так, согласно Налоговому кодексу Российской Федерации основные действия налогоплательщика (представление налоговой декларации, бухгалтерской отчетности, сведе-

ний о доходах и другая информация) совершаются в налоговом органе по месту учета налогоплательщика.

**Анализ достижения целей Проекта и соответствия им проводимых мероприятий.
Эффективность выполнения мероприятий на момент проведения проверки,
а также расчетная эффективность в результате полной реализации Проекта**

Показатели эффективности и мониторинга подтверждены заемщиком в приложении к дополнительному письму к Соглашению от 30 декабря 2002 года № 2 и состоят из:

- отраслевых показателей, используемых для мониторинга;
- показателей для определения конечных результатов (воздействия), включающих критерии эффективности достижения целей Проекта по этим показателям;
- показателей конечных результатов, состоящих из компонентов и их затрат.

Как установлено проверкой, годовые отчеты за 2003 год, 2004 год и 2005 год не составлялись, а предусмотренный Соглашением отчет за период с 2003 по 2005 год (далее - Промежуточный отчет) утвержден на заседании Координационного комитета 18 января 2007 года и направлен в МБРР 2 марта 2007 года.

Как отмечено в Промежуточном отчете, цели и задачи Проекта сохраняют свою актуальность в настоящее время, поэтому пересмотр их не целесообразен.

Промежуточный отчет не содержит данных, обобщающих результаты мониторинга (отраслевых показателей), в связи с чем, провести анализ степени достижения целей Проекта по этим показателям не представилось возможным.

Кроме того, он не содержит оценки с описанием достигнутых результатов, как того требуют Соглашение и Руководство по организации работ, в нем приведены лишь цифровые отчетные данные за 2003-2005 годы без анализа показателей и критериев эффективности достижения цели по этим показателям.

Проведенный анализ также не позволил реально оценить достигнутые результаты реализации Проекта за 2003-2005 годы, поскольку, наряду с отмеченными выше обстоятельствами, приведенные в Промежуточном отчете данные не были скорректированы с учетом перехода крупнейших налогоплательщиков в специализированные межрегиональные инспекции ФНС России, как это предусмотрено Соглашением. Кроме того, в Промежуточном отчете не были учтены все платежи, администрируемые ФНС России, в частности единый социальный налог и поступления по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование.

В период проведения настоящего контрольного мероприятия ФНС России составлен годовой отчет о ходе реализации и о показателях эффективности проекта «Модернизация налоговой службы - 2» за 2006 год (далее - Годовой отчет), в котором приведены данные за 2003-2006 годы, скорректированные с учетом уточненного перевода с английского языка критериев оценки конечных результатов (воздействия) и перехода крупнейших налогоплательщиков в специализированные межрегиональные инспекции, а также всех платежей, администрируемых ФНС России, включая единый социальный налог и поступления по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование.

Вместе с тем в годовой отчет 2006 года не включены 7 межрегиональных инспекций ФНС России и Управление ФНС России по г. Москве, на долю которых приходится около 50 % поступлений в бюджетную систему страны, а также центральный аппарат ФНС России, являющиеся участниками Проекта.

При этом необходимо отметить, критерии эффективности достижения целей Проекта по показателям, предусмотренные в Соглашении, не установлены для большинства указанных показателей и неприемлемы для центрального аппарата ФНС России.

Приведенный в настоящем отчете анализ достижения целей Проекта основан на критериях, определенных в Соглашении, и данных Годового отчета.

Одним из согласованных с МБРР показателей, используемых для мониторинга (отраслевые показатели), является изменение отношения общего объема собранных налоговых поступлений в регионах, участвующих в Проекте (скорректированного с учетом перехода крупнейших налогоплательщиков), к валовому региональному продукту (далее - ВРП) по сравнению с изменением данного отношения в среднем по России (к валовому внутреннему продукту).

Проверкой установлено, что отношение общего объема собранных налоговых платежей и других доходов в регионах, участвующих в Проекте (с учетом перехода крупнейших налогоплательщиков в специализированные межрегиональные налоговые инспекции), к ВРП в 2006 году составило 7,5 % против 5,2 % в 2003 году, или увеличилось на 2,3 процентного пункта, в то время как в целом по Российской Федерации этот показатель снизился на 5,3 процентного пункта.

При этом из 13 регионов, включенных в Годовой отчет, в 11 регионах этот показатель превышает аналогичный общероссийский показатель, тогда как в 2003 году насчитывалось всего 4 таких региона.

Вместе с тем доля собранных в 2006 году налогов и других платежей в ВРП снизилась по сравнению с 2003 годом в 4 регионах - участниках Проекта: в Ямало-Ненецком АО - на 22,4 процентного пункта, в Республике Башкортостан - на 8,1 процентного пункта, в Пермском крае - на 5,5 процентного пункта, в Самарской области - на 4,2 процентного пункта.

При этом следует иметь в виду, что значение показателя, характеризующего налоговую нагрузку, в первую очередь зависит от структуры экономики региона и соответствующей ей структуры доходов. Так, в нефтедобывающих регионах одним из основных доходных источников бюджета является налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ). В результате роста мировых цен на нефть объемы поступления этого налога за период 2003-2006 годов существенно возросли, в частности, по Ханты-Мансийскому АО - Югра, где доля налоговых и других платежей в ВРП увеличилась почти в 2 раза, - в 3,7 раза.

Сельскохозяйственная составляющая (например, Ставропольский, Краснодарский края и Ростовская область) приводит к более низким показателям налоговой нагрузки вследствие наличия преференций при уплате налогов и сборов (применение 10-процентной ставки по НДС, пониженной ставки по налогу на прибыль). Таким образом, если в структуре валовой добавленной стоимости в целом по России сельское хозяйство занимает около 5 %, то в структуре поступлений - менее 1 процента.

Таким образом, приведенный показатель не дает возможность реально оценить влияние Проекта на изменение динамики налоговой нагрузки, поскольку значения данного показателя зависят от наличия целого ряда факторов - структуры экономики региона и соответствующей ей структуры налогоплательщиков, изменения финансовых потоков и т. п.

Вторым из согласованных с МБРР показателей, используемых для мониторинга (отраслевые показатели), является среднее время, необходимое вновь созданным в указанных регионах предприятиям для регистрации в территориальных налоговых органах.

Данные по указанному показателю в Годовом отчете отсутствуют, в связи с чем провести анализ степени достижения целей Проекта по нему не представилось возможным.

Как указывалось выше, достижение целей Проекта характеризуется показателями конечных результатов (воздействия), состоящих из показателей и критериев эффективности достижения целей Проекта по этим показателям.

1. Первой целью развития в рамках Проекта является обеспечение более широкого распространения принципа добровольности выполнения налогоплательщиками своих обязанностей.

Степень достижения первой цели Проекта характеризуется следующими показателями:

1.1. Количество налоговых деклараций, полученных вовремя, к общему количеству поданных налоговых деклараций.

Критерий эффективности достижения цели по показателю 1.1 в Соглашении не предусмотрен.

Анализ данного показателя показывает, что за период с начала реализации Проекта (с 2003 по 2006 год) доля налоговых деклараций, полученных вовремя, в общем количестве поданных налоговых деклараций в среднем по регионам, участвующим в Проекте, увеличилась на 1,4 процентного пункта. При этом снижение наблюдается в 7 регионах, или в 53,8 % от числа, участвующих в Проекте, - от 0,3 до 4,5 процентного пункта.

Снижение значений данного показателя в ряде регионов в определенной мере обусловлено тем, что в период 2003-2005 годов налоговые органы осуществляли поэтапный переход на новые программные средства - программный комплекс электронной обработки данных (далее - ПК ЭОД).

Сравнить приведенные показатели, полученные в регионах - участниках Проекта, с аналогичными общероссийскими показателями не представилось возможным ввиду отсутствия данных в целом по Российской Федерации.

1.2. Объем налоговых поступлений на добровольной основе к общему объему налоговых поступлений.

К окончанию Проекта (2008 год) превышение суммарного показателя по регионам, участвующим в Проекте, общероссийского показателя должно составить 2 процентных пункта.

Анализ данного показателя свидетельствует, что в регионах - участниках Проекта суммарная доля добровольно уплаченных налогов и других платежей в общем объеме поступивших доходов в 2006 году составила 97 %, или увеличилась по сравнению с 2003 годом на 6,1 процентного пункта, что превысило аналогичный общероссийский показатель на 1,3 процентного пункта при намеченных к окончанию Проекта (2008 год) 2 процентных пунктов.

При этом следует обратить внимание на то, что если в 2003 году доля налогов, поступивших на добровольной основе, превышала общероссийский уровень в 7 из 13 регионов, участвующих в Проекте, то в 2006 году только в 6 регионах.

1.3. Доля налоговых деклараций, поданных по почте или в электронном виде.

Критерий эффективности достижения цели по показателю 1.3 в Соглашении не предусмотрен.

Анализ данного показателя свидетельствует, что суммарная доля налоговых деклараций, поданных по почте или в электронном виде, в регионах, участвующих в Проекте, увеличилась по сравнению с 2003 годом на 5,8 процентного пункта. За время реализации Проекта увеличение (улучшение) указанного показателя произошло во всех регионах - участниках Проекта.

Сравнить эти показатели с аналогичными общероссийскими показателями не представилось возможным ввиду отсутствия данных в целом по Российской Федерации.

1.4. Среднее время заполнения налоговой декларации разными категориями налогоплательщиков.

1.5. Восприятие налогоплательщиками качества обслуживания, предоставляемого налоговыми органами, измеряемое на основе периодических обследований.

Данных по показателям 1.4 и 1.5 Годовой отчет не содержит, в связи с чем провести анализ степени достижения целей по этим показателям не представилось возможным.

2. Второй целью развития в рамках Проекта является повышение эффективности налогового администрирования.

Степень достижения второй цели Проекта характеризуется следующими показателями:

2.1. Среднее количество дней, необходимое для уведомления зарегистрированных налогоплательщиков, не уплативших налоги вовремя.

Критерий эффективности достижения цели по показателю 2.1 в Соглашении не предусмотрен.

За период реализации Проекта среднее количество дней, необходимое для уведомления зарегистрированных налогоплательщиков, не уплативших налоги вовремя, в целом по регионам, участвующим в Проекте, сократилось на 1 день и составило 17 дней. При этом данный показатель сократился лишь в 4 регионах из 13 регионов, участвующих в Проекте, что составило 23 %, в том числе: в Ямало-Ненецком АО - на 15 дней, в Свердловской области - на 10 дней, в г. Санкт-Петербурге и Республике Башкортостан - на 1 день.

Одновременно в 2 регионах (15,4 %), данный показатель увеличился: в Московской области и Ростовской области - на 4 дня. В остальных 5 регионах (38,5 %) срок уведомления налогоплательщиков не изменился.

В связи с тем, что в Годовом отчете отсутствуют данные в целом по Российской Федерации, сопоставить эти показатели с аналогичными общероссийскими показателями не представилось возможным.

2.2. Объем налоговых поступлений в регионах, участвующих в Проекте, к количеству сотрудников налоговых органов, являющихся госслужащими.

К окончанию Проекта превышение отношения объема налоговых поступлений (скорректированного с учетом перевода крупнейших налогоплательщиков) к количеству сотрудников налоговых органов из числа госслужащих в регионах, участвующих в Проекте, по сравнению с общероссийским показателем должно увеличиться на 6,5 процентного пункта.

Как свидетельствуют данные анализа, суммарный объем налоговых поступлений в расчете на одного сотрудника налоговых органов, являющегося госслужащим, в регионах, участвующих в Проекте, в 2006 году превысил общероссийский показатель на 9,8 % и по сравнению с 2003 годом (3,7 %) это превышение увеличилось на 6,1 процентного пункта при намеченных к окончанию Проекта 6,5 процентного пункта.

2.3. Общий объем собранных налоговых поступлений в регионах, участвующих в Проекте, к общему объему текущих затрат данных регионов.

К окончанию Проекта превышение отношения общего объема налоговых поступлений в регионах, участвующих в Проекте (скорректированного с учетом перевода крупнейших налогоплательщиков), к общему объему текущих расходов в данных регионах по сравнению с общероссийским показателем должно увеличиться на 11,3 процентного пункта.

Как свидетельствуют данные анализа, суммарный объем налоговых поступлений на 1 рубль текущих расходов в регионах, участвующих в Проекте, в 2006 году составил 111,7 рубля и превысил общероссийский показатель, скорректированный с учетом перевода крупнейших налогоплательщиков, на 20 %, в то время как в 2003 году это превышение составляло 24,1 %. Таким образом, суммарный показатель, характеризующий эффективность расходов на обеспечение деятельности налоговых органов при администрировании налогов и других доходов в регионах - участниках Проекта, снизился по сравнению с общероссийским показателем на 4,1 процентного пункта, в то время как к окончанию Проекта этот показатель должен превысить общероссийский показатель на 11,3 процентного пункта.

При этом указанный показатель за отчетный период снизился во всех регионах, участвующих в Проекте, в среднем на 22,9 %, а в целом по Российской Федерации - на 20,2 процента.

Вместе с тем, на значения рассматриваемого показателя оказали влияние следующие факторы.

В период 2003-2006 годов в межрегиональные инспекции по крупнейшим налогоплательщикам были переданы 470 предприятий, в том числе из регионов, участвующих в Проекте, - 160 организаций, что существенно отразилось на поступлениях в этих регионах. Поступления в бюджетную систему страны от организаций, администрируемых межрегиональными инспекциями по крупнейшим налогоплательщикам, составляют более 30 процентов.

Значительно возросли расходы на содержание ФНС России. Так, в 2006 году эти расходы (без капвложений) составили 50,6 млрд. рублей и по сравнению с 2003 годом увеличились на 23,4 млрд. рублей, или 86,3 %, а по регионам, участвующим в Проекте, - на 6,4 млрд. рублей, или 83,7 процента.

При этом за тот же период объем поступивших доходов, с учетом межрегиональных инспекций по крупнейшим налогоплательщикам, в целом по Российской Федерации возрос на 89,3 %, а по регионам, участвующим в Проекте, - лишь на 41,7 процента.

3. Третьей целью развития в рамках Проекта является усиление потенциала использования механизма принудительного взыскания налоговых платежей.

Степень достижения третьей цели Проекта характеризуется следующими показателями:

3.1. Дополнительные налоги, собранные после проведения налогового аудита, к количеству проведенных налоговых проверок.

К окончанию Проекта превышение отношения объема дополнительных налогов, собранных после проведения налоговых проверок, к количеству проведенных таких проверок в регионах, участвующих в Проекте, по сравнению с общероссийским показателем должно увеличиться на 10 процентных пунктов.

Анализ показал, что отношение суммарного показателя, характеризующего результативность налоговых проверок, по регионам - участникам Проекта к общероссийскому показателю к концу 2006 года увеличилось на 12,3 процентного пункта, что уже превысило значение данного показателя, намеченного к окончанию Проекта в 2008 году (10 процентных пунктов).

3.2. Изменение налоговой задолженности за год по отношению к общему объему налоговой задолженности на начало года (данный показатель используется только для мониторинга).

Проведенный анализ свидетельствует о положительной динамике изменения данного показателя. Так суммарный показатель снижения задолженности в регионах, участвующих в Проекте, в целом существенно превышает общероссийские значения: за 2006 год показатель по регионам Проекта снизился на 58,6 %, в то время как общероссийский показатель - всего на 0,7 процента.

При этом рост налоговой задолженности на конец 2006 года наблюдается в Московской области - на 18,1 %, Омской области - на 9 %, Краснодарском крае - на 8,8 %, г. Санкт-Петербурге - на 3,5 процента.

4. Четвертой целью развития в рамках Проекта является повышение уровня профессиональной честности, умений и навыков.

Годовой отчет не содержит показателей, в связи с чем провести анализ степени достижения целей не представилось возможным.

5. Пятой целью развития в рамках Проекта является совершенствование налогового законодательства и усиление действия принципа справедливости при применении налогового законодательства.

Годовой отчет не содержит показателей, в связи с чем провести анализ степени достижения целей не представилось возможным.

Данные по показателям 1.4 и 1.5, а также по показателям целей 4 и 5, не нашедшие своего отражения в Годовом отчете, по данным ФНС России, будут определены по результатам социологических опросов в рамках контракта № 14 «Анализ хода реализации на основе контрольных оценок, проведение периодических обследований налогоплательщиков, внесение предложений по повышению эффективности мероприятий Проекта». При этом на период проведения настоящей проверки указанный контракт заключен не был.

Выводы

1. В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1995 года № 395 по Проекту ФНС России не было разработано прединвестиционное обоснование, а также отсутствовало решение МВК об утверждении концепции Проекта.

2. Заявка на получение кредитных ресурсов МБРР была направлена МНС России без предварительного согласования с Минэкономки России и Минфином России. Ключевой показатель оценки экономической эффективности Проекта - увеличение поступлений в федеральный и местный бюджеты в заявке отсутствовал.

3. Использование заемных средств по Проекту составило 65,8 % от запланированного. Соответственно в период 2003 год - I полугодие 2007 года не было обеспечено выполнение Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации. В определенной мере это обусловлено длительным сроком заключения контрактов, связанным со сложностью подготовки конкурсной документации по правилам МБРР, а также дополнениями к одобренным МБРР контрактам, которые значительно удлинили сроки их исполнения.

4. Закупка и установка программно-аппаратных средств для обеспечения инспекций по централизованной обработке данных по контрактам №№ 15, 17 и 19 на общую сумму 41,0 млн. долл. США была проведена без анализа концепции, архитектуры и порядка работы межрегиональной и информационной системы централизованной обработки данных ФНС России.

5. Увеличение стоимости по контрактам №№ 15, 17 и 19 на общую сумму 5,9 млн. долл. США осуществлено без достаточных обоснований.

6. До настоящего времени не разработаны предложения по внесению изменений в законодательные акты в связи с созданием инспекций по централизованной обработке данных. Работа по контракту «Анализ и разработка предложений по внесению изменений в законодательство Российской Федерации в отношении создания центров обработки данных» не выполнена.

7. Работы по контрактам с ФГУП «Главный научно-исследовательский вычислительный центр ФНС России» в установленные сроки не завершены. В процессе приемки работ в ряде случаев ФНС России утверждались некомплектные отчеты, содержащие существенные недостатки.

8. Согласованные показатели эффективности и мониторинга, разработанные российской стороной и МБРР в 1999-2001 годах для расчетов экономической эффективности по Проекту, в значительной мере устарели.

9. Критерии эффективности достижения целей Проекта не установлены для большинства показателей. При этом имеющиеся отдельные критерии не учитывают ряд

факторов, таких как структуру экономики регионов и соответствующую ей структуру доходов, а также передачу крупнейших налогоплательщиков в специализированные налоговые инспекции и другие факторы, что не позволяет реально оценить влияние Проекта на значение ряда показателей.

10. ФНС России не уделяет должного внимания анализу эффективности использования средств Займа. Годовые отчеты по показателям эффективности Проекта за 2003 год, 2004 год и 2005 год не составлялись, а утвержденный ФНС России отчет за период с 2003 по 2005 год не содержит предусмотренных Соглашением обобщающих результатов мониторинга и оценки с описанием достигнутых результатов и изложением рекомендуемых мер по обеспечению эффективной реализации Проекта и достижению его целей.

11. В промежуточный и годовой (2006 года) отчеты о ходе реализации и о показателях эффективности Проекта, в котором приведены данные за 2003-2006 годы, не включены сведения по 7 межрегиональным инспекциям ФНС России и Управлению ФНС России по г. Москве, на долю которых приходится около 50 % поступлений в бюджетную систему страны, а также по центральному аппарату ФНС России, являющимся участниками Проекта. При этом указанные показатели не применимы для центрального аппарата ФНС России. Указанное не позволяет реально оценить эффективность достижения результатов Проекта.

12. Значительно возросли расходы на содержание ФНС России. При этом в регионах, участвующих в Проекте, в 2006 году по сравнению с 2003 годом рост расходов составил 83,7 %, а объем поступивших доходов, администрируемых в этих регионах, вырос всего лишь на 41,7 процента.

Предложения

1. Направить представление в ФНС России, в котором отразить следующие вопросы, касающиеся экономических показателей:

- скорректировать в установленном порядке показатели, характеризующие эффективность Проекта, с учетом экономического роста и результатов проводимой налоговой, бюджетной и административной реформы, предусмотрев для каждого из этих показателей критерии оценки, позволяющий определить конечную цель достигнутых планируемых результатов;

- осуществлять на постоянной основе мониторинг и анализ эффективности использования средств займа и софинансирования, выделенных на реализацию Проекта, по всем его участникам, включая межрегиональные инспекции по крупнейшим налогоплательщикам, Управление ФНС России по г. Москве и центральный аппарат ФНС России.

2. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

3. Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

4. Проинформировать первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А. Э. Буксмана о результатах проверки.

**Аудитор
Счетной палаты
Российской Федерации**

В. С. КОСОУРОВ

**Аудитор
Счетной палаты
Российской Федерации**

В. П. ГОРЕГЛЯД