

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 декабря 2004 года № 44 (414) «О результатах проверки (выборочно) исполнения представлений и иных решений Коллегии Счетной палаты Российской Федерации, принятых по результатам проведенных контрольных мероприятий (по вопросам, отнесенным к компетенции направления деятельности по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета)»:*

*Утвердить отчет о результатах проверки.*

*Направить письма в Правительство Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации.*

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

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах проверки (выборочно) исполнения представлений и иных решений Коллегии Счетной палаты Российской Федерации, принятых по результатам проведенных контрольных мероприятий (по вопросам, отнесенным к компетенции направления деятельности по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета)**

**Основание для проведения проверки:** пункт 4.1.15 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2004 год.

#### **Цель проверки**

Проверить (выборочно) исполнение представлений и иных решений Коллегии Счетной палаты Российской Федерации, принятых по результатам проведенных контрольных мероприятий (по вопросам, отнесенным к компетенции направления деятельности по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета).

#### **Предмет проверки**

Информации федеральных и региональных органов государственной власти о выполнении ими представлений и иных решений Коллегии Счетной палаты Российской Федерации по результатам проведенных направлением деятельности по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета контрольных мероприятий в субъектах Российской Федерации в 2004 году.

#### **Результаты контрольных мероприятий**

1. Всего в ходе настоящего контрольного мероприятия проанализировано 37 информационных, полученных от федеральных и региональных органов государственной власти по результатам проверок, проведенных направлением деятельности по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета Счетной палаты Российской Федерации (далее - Счетная палата) за период с октября 2003 года по октябрь 2004 года в 10 регионах и 2 закрытых административно-территориальных образованиях (далее - ЗАТО)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Материалы аналогичных проверок, проведенных в январе-сентябре 2003 года, включены в отчет об итогах проверки выполнения решений Коллегии Счетной палаты Российской Федерации, принятых по результатам проведенных направлением деятельности по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета контрольных мероприятий в субъектах Российской Федерации по соблюдению налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации при формировании доходов бюджетов. Отчет рассмотрен и утвержден Коллегией Счетной палаты 26 декабря 2003 года (протокол № 45 (370)).

Кроме того, в ходе проведения повторных контрольных мероприятий проверены 4 организации в Челябинской области, а также ФНС России и Минфин России - по вопросам, непосредственно входящим в их компетенцию (приложение № 1, приложения в Бюллетене не публикуются). По итогам этих проверок составлено 5 актов и 1 заключение<sup>2</sup> (приложение № 2). С актами проверок ознакомлены под роспись руководители проверенных организаций. Акт проведенной в Минфине России проверки, направленный на ознакомление 10 декабря 2004 года (исх. № 03-04/25), руководством Министерства в установленный Регламентом Счетной палаты срок (не более трех суток) не подписан, при этом разногласий по акту не представлено. Возражения и замечания, представленные ФНС России, не опровергают фактов, изложенных в акте проверки от 3 декабря 2004 года, а лишь в основном отражают позицию, занятую еще предшественником ФНС России - МНС России по вопросам, изложенным в акте проверки.

Препятствия в проведении проверок со стороны должностных лиц проверенных организаций не отмечены. Все затребованные документы, относящиеся к тематике проверки, в основном представлены, за исключением информации на запрос инспекторов, проводивших проверку в Минфине России, от 25 ноября 2004 года № 1. По сообщению заместителя Министра финансов Российской Федерации Т. А. Голиковой от 6 декабря 2004 года № 11-18-05/411, направленному в Счетную палату, ответ на указанный запрос будет представлен дополнительно.

Информации, полученные от федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации, о выполнении представлений и писем Счетной палаты, направленных в их адрес, а также материалы повторных контрольных проверок свидетельствуют, что Минфином России, МНС России (ныне ФНС России), территориальными налоговыми и казначейскими органами, главами администраций регионов принимаются меры по устранению выявленных в ходе проведенных контрольных мероприятий нарушений и упущений в их деятельности.

В период проверок, проведенных Счетной палатой, а также во исполнение представлений Счетной палаты возмещены в бюджетную систему денежные средства в размере 39,5 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 17,9 млн. рублей.

Восстановлены в соответствующие бюджеты излишне уплаченные суммы налогов и сборов в бюджет одного уровня, неправомерно направленные территориальными налоговыми органами в погашение недоимки в бюджеты других уровней, в объеме 25,2 млн. рублей.

По 706 организациям отменены решения о реструктуризации кредиторской задолженности перед бюджетами всех уровней, нарушившим условия ее проведения, другие отсрочки (рассрочки) по уплате налогов и сборов, а также налоговые льготы, предоставленные с нарушением действующего федерального законодательства, либо действовавшие с нарушением порядка их предоставления, в общей сумме 3606,6 млн. рублей. Указанная сумма восстановлена в недоимку и территориальными органами приняты меры по ее взысканию.

Урегулирована задолженность на сумму 22,8 млн. рублей по средствам, выданным из федерального бюджета на возвратной и платной основе организациям Пермской области (12 млн. рублей), Челябинской области (7,2 млн. рублей) и Брянской области (3,6 млн. рублей).

Отменены или приведены в соответствие с действующим федеральным законодательством 27 законодательных и иных нормативных актов органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

---

<sup>2</sup> По Управлению по налоговым преступлениям ГУВД Челябинской области.

Привлечены к дисциплинарной ответственности 50 должностных лиц территориальных налоговых органов, виновных в неисполнении, либо ненадлежащем исполнении законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

По материалам проверок, проведенных Счетной палатой в Челябинской области (сентябрь-октябрь 2003 года) и направленных в ФСНЭП МВД России, Управлением по налоговым преступлениям ГУВД Челябинской области в настоящее время проводится комплекс оперативных мероприятий в отношении руководства ОАО «Челак», ОАО «Челябинскстройматериалы» и ООО «Завод мощных тракторов» с целью документирования их противоправной деятельности.

В законодательном порядке прекращены получившие широкое распространение возможности по уклонению от налогообложения путем регистрации в так называемых «внутренних оффшорах», прежде всего в закрытых административно-территориальных образованиях и г. Байконуре.

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации и в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» признан утратившим силу пункт 1 статьи 5 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», в соответствии с которым все налоги и другие поступления с его территории (включая федеральные налоги и сборы) зачислялись в доходы бюджета ЗАТО и органам местного самоуправления предоставлялось право предоставлять дополнительные льготы по налогам и сборам. На внесении указанных изменений Счетная палата настаивала с 2002 года<sup>3</sup>.

Статьей 58 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год» упорядочено предоставление налоговых льгот на территории города Байконура. При этом особо подчеркнуто, что на территории города запрещается регистрация юридических лиц, являющихся налогоплательщиками, но не осуществляющих свою деятельность на его территории. Таким образом, пресечена возможность применения недобросовестными налогоплательщиками одной из самых «эффективных» схем ухода от уплаты налогов. В проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» (статья 45) указанная норма сохранена.

С 1 января 2004 года также отменены льготы по налогу на прибыль организаций, ранее предоставлявшиеся субъектами Российской Федерации на осуществление инвестиционных проектов, в результате чего поступление этого налога в региональные бюджеты многократно возросло. В частности, в Республике Мордовия за 10 месяцев 2004 года в консолидированный бюджет Республики зачислено налога на прибыль в сумме 8422,5 млн. рублей, или в 23,4 раза больше, чем в январе-октябре 2003 года (360,4 млн. рублей). В Эвенкийском автономном округе сбор этого налога за тот же период увеличился с 467,1 млн. рублей до 4768 млн. рублей, т. е. в 10,2 раза, Чукотском

---

<sup>3</sup> Аналитическая записка по результатам тематических проверок обоснованности предоставления отсрочек, рассрочек, налоговых льгот, налоговых кредитов, инвестиционных налоговых кредитов, средств из федерального бюджета, предоставленных на возвратной основе, своевременности и полноты их погашения (возврата), проведенных в Минфине России и МНС России, с учетом материалов по ранее проведенным проверкам в субъектах Российской Федерации, направленная в Государственную Думу (исх. № 01-434/03-4 от 2 апреля 2002 года), Совет Федерации (исх. № 01-433/03-4 от 2 апреля 2002 года) и Правительство Российской Федерации (исх. № 01-435/03-4 от 2 апреля 2002 года).

автономном округе - с 1483,3 млн. рублей до 7731,2 млн. рублей (в 5,2 раза), Республике Калмыкия - с 275,9 млн. рублей до 1324,4 млн. рублей (в 4,8 раза).

Всего же по расчетам Минфина России<sup>4</sup> отмена таких льгот должна обеспечить увеличение в 2004 году налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации на сумму не менее 60 млрд. рублей. Помимо увеличения доходной базы бюджетов это решение обеспечило выравнивание экономических условий деятельности предприятий (прежде всего, в секторе добычи и переработки нефти).

При этом следует отметить, что Счетная палата, начиная с 1998 года, неоднократно обращала внимание законодателей и федеральных органов исполнительной власти на несовершенство законодательной базы, регламентирующей предоставление налоговых преференций, и предлагала реализовать комплекс мер, направленных на усиление государственного контроля за предоставлением налоговых льгот и других исключений из общего режима налогообложения, представив при этом конкретные предложения по данному вопросу<sup>5</sup>.

Приняты меры по устранению нарушений бюджетного законодательства при формировании и исполнении региональных бюджетов и бюджетов закрытых административно-территориальных образований, выявленных Счетной палатой в Тверской и Калининградской областях, а также в ЗАТО Озерск и Локомотивный.

В Тверской области, ЗАТО Озерск и Локомотивный в нарушение статьи 55 Бюджетного кодекса Российской Федерации в доходах этих бюджетов не учитывались доходы бюджетных учреждений, финансируемых из областного бюджета, полученные от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, а в Калининградской области - в нарушение статьи 59 данного Кодекса отсрочки и рассрочки по уплате региональных налогов и сборов предоставлялись территориальными финансовыми органами при отсутствии лимитов, установленных законом об областном бюджете, и при наличии задолженности областного бюджета перед федеральным бюджетом по бюджетной ссуде.

В соответствии со статьей 14 Закона Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2004 год» и постановлением администрации Тверской области от 17 июня 2004 года № 113-па «Об учете средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности» доходы, полученные бюджетными учреждениями от коммерческой деятельности, подлежат отражению с 1 июля 2004 года в доходах областного бюджета. В проект закона Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2005 год» также включены указанные доходы бюджетных учреждений. Аналогичные решения приняты и по бюджетам упомянутых ЗАТО Озерск и Локомотив-

---

<sup>4</sup> Доклад Минфина России «О мерах по совершенствованию налогового администрирования», направленный в Правительство Российской Федерации (исх. № 01-02-01/03-1931 от 20 сентября 2004 года).

<sup>5</sup> Отчет о результатах проверки в Республике Калмыкия (направлен в обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации (исх. от 29 октября 1998 года № 01-1122/01 и № 01-1123/01), комплексная аналитическая записка по вопросам обоснованности предоставления налоговых льгот и других преференций и их влияние на поступление налоговых платежей в бюджеты всех уровней, в том числе на территориях с льготным налогообложением, направленная в обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации (исх. от 2 апреля 2002 года № 01-434/03-4 и № 01-433/03-4), а также в Правительство Российской Федерации (исх. от 2 апреля 2000 года № 01-435/03-4). Письмо в Правительство Российской Федерации от 25 января 2002 года № 01-108/03-04, представления МНС России от 29 декабря 2001 года № 03-04-15/493 и Минфину России от 29 декабря 2001 года № 03-04-15/494 - о нарушении законодательства Российской Федерации при предоставлении дополнительных налоговых льгот на территории г. Байконура. Информационное письмо Президенту Российской Федерации от 13 июня 2002 года № 01-761/03-2, представление Правительству Российской Федерации от 13 июня 2002 года № 01-762/03-2 - по итогам проверки, проведенной на территории г. Байконура в апреле 2002 года. Письма в Правительство Российской Федерации по результатам проверок предоставления дополнительных налоговых льгот организациям-инвесторам в Республике Мордовия (от 28 мая 2003 года № 01-775/03-4) и Республике Калмыкия (от 19 июня 2003 года № 01-863/03-4).

ный. Это позволило увеличить доходы указанных бюджетов в проверенном периоде на общую сумму 351,5 млн. рублей.

Главой администрации Калининградской области поручено Главному управлению по бюджету и финансам при формировании областного бюджета на соответствующие годы предусматривать в законе об областном бюджете лимит предоставления отсрочек и рассрочек уплаты налоговых платежей, что усилит контроль за их предоставлением.

Как свидетельствуют материалы проверок, значительное количество неналоговых доходов органами исполнительной власти не контролируется, что явилось следствием отсутствия четкого закрепления доходов бюджетной системы за администраторами соответствующих платежей. При этом действующее законодательство не содержит понятия «администратор доходов».

Так, проверкой, проведенной Счетной палатой в УФК Минфина России по Костромской области, установлено, что из 72 видов неналоговых платежей, поступивших в 2003 году на единый казначейский счет этого управления, 16 видов таких платежей на сумму 177,9 млн. рублей (33,4 % от общей суммы неналоговых платежей) органами исполнительной власти не контролировались. В Брянской области в I квартале 2004 года не контролировалось 11 видов неналоговых платежей, в Вологодской области в I полугодии 2004 года - 14 видов.

В целом по федеральному бюджету на 2004 год объем неконтролируемых органами исполнительной власти неналоговых доходов составляет, по оценке Счетной палаты, сделанной исходя из результатов проверок в регионах, более 24 млрд. рублей.

По результатам указанных проверок Счетной палатой направлены письма в Минфин России<sup>6</sup>, в которых предлагалось определить администраторов неконтролируемых налоговых платежей.

Это предложение нашло отражение в проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» (статья 6), которым предусмотрено закрепление основных доходных источников федерального бюджета в соответствии с приложением № 1 к данному проекту закона за федеральными органами государственной власти, которые обязаны осуществлять контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисления, учета, взыскания, а также принимать решения о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним.

Вместе с тем, Счетная палата считает необходимым понятие «администратор доходов» внести в Бюджетный кодекс Российской Федерации и установить в Кодексе обязанности и права органов государственной власти как администраторов доходов.

В ходе проверки, проведенной в сентябре-октябре 2003 года в Челябинской области, Счетной палатой было установлено, что ряд организаций осуществлял свою финансово-хозяйственную деятельность с применением взаимозачетов и товарообменных операций, а также вексельных форм расчетов без уплаты причитающихся налогов. В соответствии с решением Коллегии Счетной палаты (протокол от 21 ноября 2003 года № 39 (364) материалы этой проверки направлены в ФСЭНП МВД России.

Как показала повторная проверка, проведенная в Челябинской области в ноябре 2004 года (заключение от 25 ноября 2004 года), Управлением по налоговым преступлениям ГУВД Челябинской области в отношении руководства ОАО «Челак» и ООО «Завод мощных тракторов» совместно с территориальными налоговыми органами проводится комплекс оперативных мероприятий, направленных на документирование их противоправной деятельности.

---

<sup>6</sup> Письма от 9 сентября 2004 года № 03-231/03-4 - по результатам проверки в Костромской области, от 23 июля 2004 года № 03-273/03-4 - по результатам проверки в Брянской области.

По ОАО «Челябинскстройматериалы» проведена доследственная проверка, по итогам которой Челябинским МРО УНП ГУВД Челябинской области принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении руководства данной организации за отсутствием в их действиях состава преступления. Вместе с тем в отношении указанной организации продолжается проведение оперативных мероприятий по вновь выявленным обстоятельствам с перспективой возбуждения уголовного дела. В ходе проведения этих мероприятий ОАО «Челябинскстройматериалы» погашена налоговая задолженность в сумме 20 млн. рублей.

В действиях руководителей упомянутых организаций Управлением по налоговым преступлениям ГУВД Челябинской области усматриваются признаки состава преступлений, предусмотренные статьей 199-2<sup>7</sup> Уголовного кодекса Российской Федерации, которая устанавливает меры уголовной ответственности за сокрытие денежных средств, либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых производится взыскание налогов и (или) сборов. Однако положения данной статьи не распространяются на события, имевшие место до 16 декабря 2003 года, т. е. до вступления в действие этой статьи.

Кроме того, в случае, когда расчеты с контрагентами, осуществляемые с использованием векселей, счетов третьих лиц, наличных денежных средств и договоров цессии, в полном объеме отражаются в бухгалтерском учете организации, такие расчеты признаются правомерными и их нельзя квалифицировать как сокрытие денежных средств.

Вместе с тем материалы проверок, проводимых правоохранительными и налоговыми органами, свидетельствуют, что зачастую собственники организаций, имеющих задолженность перед бюджетом, искусственно занижают поступления денежных средств в свои организации, осуществляя расчеты через взаимозависимые структуры, с тем, чтобы этих средств было бы достаточно лишь на выплату заработной платы без уплаты подоходного налога, единого социального налога, а также на первоочередные нужды организации, которые расходуются в порядке очередности, установленной статьей 855 Гражданского кодекса Российской Федерации, до уплаты налогов. При этом все эти денежные и имущественные операции отражаются в отчетности.

В результате, создается ситуация, при которой данная организация, как бы не по своей вине, не рассчитывается с бюджетом, поскольку формально не располагает необходимыми для этого денежными средствами. В то же время такая организация осуществляет свою хозяйственную деятельность и исправно выплачивает заработную плату. В подобных случаях доказать наличие личных интересов, либо умысла практически не представляется возможным.

В связи с этим было бы целесообразно ввести законодательную норму, в соответствии с которой заработная плата выплачивалась только при наличии в кассе организации денежных средств, необходимых для уплаты начисленного и удержанного подоходного налога, а также для расчетов с государственными внебюджетными фондами. В свое время такая норма действовала при выдаче наличных денежных средств на заработную плату в кредитных организациях.

Требуют уточнения отдельные нормы уголовного законодательства, в частности, упомянутой выше статьи 199-2 Уголовного кодекса Российской Федерации. В соответствии с этой статьей под сокрытием денежных средств, либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, которые должны были быть направлены на погашение недоимки по налогам и сборам, подразумеваются лишь те денежные средства и то имущество организации, на которые непосредственно наложено взыскание на-

---

<sup>7</sup> Введена в действие Федеральным законом от 8 декабря 2003 года № 162-ФЗ.

логовой задолженности, или когда судебные приставы приходят в организацию и предлагают ее руководителям предоставить денежные средства, либо имущество организации, за счет которых должно быть произведено взыскание налогов и сборов, то руководители заявляют, что такого имущества, а также денежных средств у данной организации не имеется, о чем составляется протокол, а уже позже устанавливается, что денежные средства и имущество у организации на тот момент имелись.

Статьями 78, 79 и 176 Налогового кодекса Российской Федерации установлено, что при нарушении предусмотренных этими статьями сроков возврата налогоплательщику сумм налога или сбора на сумму, подлежащую возврату, а также за несвоевременное возмещение сумм налога на добавленную стоимость, начисляются проценты, исходя из ставки рефинансирования Банка России. При этом источник уплаты процентов Кодексом определен лишь в отношении статьи 79 - за счет общих поступлений в бюджет (внебюджетный фонд), в который были зачислены суммы излишне взысканного налога.

По данным налоговой отчетности, в целом по Российской Федерации в 2003 году общая сумма процентов, возмещенная налогоплательщикам, плательщикам сборов и налоговым агентам за нарушение установленных сроков возврата излишне уплаченной (взысканной) суммы налога, сбора и пеней, а также за несвоевременное возмещение сумм налога на добавленную стоимость, исчисленного по ставке 0 процентов, составила 565,8 млн. рублей, в том числе за несвоевременное возмещение НДС - 440,9 млн. рублей, в январе-сентябре 2004 года - соответственно 440<sup>8</sup> и 365,7 млн. рублей.

Указанные проценты выплачены на основании совместного приказа МНС России и Минфина России от 12 сентября 2001 года №№ БГ-3-10/345, 74н за счет доходов от уплаты налога на добавленную стоимость, т. е. за счет средств федерального бюджета.

По результатам ранее проведенных проверок Счетная палата обратила внимание МНС России<sup>9</sup>, Минфина России<sup>10</sup>, а также Минюста России<sup>11</sup> на то, что данный совместный приказ, имеющий межведомственный характер, издан с нарушением норм и требований Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009.

В нарушение пункта 10 названных Правил этот приказ не представлялся на государственную регистрацию в Минюст России, официально не опубликовывался в установленном порядке (пункт 17) и, следовательно, не может применяться как не вступивший в силу (пункт 19).

В целях приведения порядка возмещения процентов за несвоевременный возврат (возмещение) излишне уплаченного (взысканного) налога или сбора в соответствие с федеральным законодательством этот порядок включен в проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» (статья 9) и в случае его принятия на законодательном уровне упомянутый совместный приказ фактически утрачивает силу.

Вместе с тем указанные проценты являются возмещением налогоплательщику финансовых потерь, понесенных им по вине должностного лица государственного органа, и было бы целесообразно ввести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях норму, предусматривающую административную ответственность должностных лиц налоговых органов за нарушение норм и требований статей Налогового кодекса Российской Федерации, регламентирующих возврат налогоплательщикам излишне упла-

---

<sup>8</sup> По оценке Счетной палаты. В 2004 году указанные данные налоговой отчетностью не предусмотрены.

<sup>9</sup> Письмо Счетной палаты Российской Федерации от 15 июля 2004 года № 03-267/03-4.

<sup>10</sup> Письмо Счетной палаты Российской Федерации от 14 апреля 2004 года № 03-143/03-4.

<sup>11</sup> Письмо Счетной палаты Российской Федерации от 14 апреля 2004 года № 03-142/03-4.

ченной (взысканной) суммы налога, сбора и пеней, а также за несвоевременное возмещение сумм налога на добавленную стоимость, исчисленного по ставке 0 процентов.

Основным налоговым источником формирования доходов федерального бюджета является налог на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации. В 2003 году в целом по Российской Федерации доходы от его уплаты составили 619089,4 млн. рублей, или 47,3 % в общем объеме налоговых доходов, поступивших в федеральный бюджет за этот период, в январе-сентябре 2004 года - 542721 млн. рублей (49 процентов).

На объемы поступлений указанного налога существенное влияние оказали налоговые вычеты по налогооблагаемым операциям, осуществляемым на территории Российской Федерации, а также возмещение организациям-экспортерам этого налога, уплаченного поставщикам товаров (работ, услуг), используемых при осуществлении операций, облагаемых по налоговой ставке 0 процентов.

В 2003 году по сравнению с 2002 годом суммы НДС, заявленные к вычету, возросли на 36,5 % и составили 385,9 млрд. рублей, тогда как рост сумм, заявленных к вычету в 2002 году, по сравнению с 2001 годом составил 17,4 %, или 282,7 млрд. рублей. Доля налоговых вычетов по отношению к начисленной сумме налога по налогооблагаемым оборотам составила в 2003 году 81,5 % против 78,6 % в 2002 году. Опережающий рост сумм вычетов (возмещения) по сравнению с увеличением суммы начисленного налога продолжается и в текущем году.

В целях борьбы с этим территориальные налоговые органы принимают меры дополнительного контроля, однако эти меры, несмотря на значительные издержки, неэффективны. Заключение налоговых органов об отказе в возмещении налога на добавленную стоимость, основанные на материалах проведенных ими дополнительных мероприятий налогового контроля, оспариваются налогоплательщиками в судах, которые, как правило, выносят решения в их пользу.

В 2003 году в целом по Российской Федерации судами рассмотрено 7194 исковых заявления налогоплательщиков к налоговым инспекциям, связанных с возмещением налога на добавленную стоимость по экспортным операциям, на общую сумму исковых требований 29340,9 млн. рублей, из которых полностью или частично удовлетворены 6250 исков (86,9 %) на сумму 18797 млн. рублей (64,1 %). В январе-сентябре 2004 года судами рассмотрено 5487 аналогичных заявлений, из них полностью или частично удовлетворены 4886 заявлений (89 %) на сумму 23437,1 млн. рублей (74,3 процента).

В частности, суды не принимают в качестве оснований для отказа в возмещении налога на добавленную стоимость такие обстоятельства как отсутствие поставщиков товаров (работ, услуг) по юридическому адресу, отсутствие сведений об их фактическом местонахождении, а также неуплата ими указанного налога в бюджет, поскольку, как отмечено в решениях судов, это не установлено ни одной нормой права, определяющей порядок возмещения указанного налога из бюджета.

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой в Вологодской области, ОАО «Череповецкий сталепрокатный завод» представило пакет документов, подтверждающих право на возмещение налога на добавленную стоимость, уплаченного поставщикам материальных ресурсов, используемых при производстве экспортной продукции, перечень которых соответствовал нормам статьи 165 Налогового кодекса Российской Федерации.

Вместе с тем в результате дополнительного контроля, проведенного территориальными налоговыми органами, было установлено, что один из поставщиков реализованной на экспорт продукции (ООО «Автопромцентр МС») находится в розыске, а другой поставщик (ООО «Альфахимплюс») не представил документы об уплате в бюджет перечисленного ему НДС. На этом основании ОАО «Череповецкий сталепрокатный завод»

было частично отказано в возмещении указанного налога, однако Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа признал этот отказ в возмещении неправомерным.

В ряде случаев отмена судами принятых решений налоговых органов обусловлена наличием в законодательстве формулировок, допускающих их произвольное толкование.

В частности, статьей 164 Налогового кодекса Российской Федерации определено, что налогообложение по налоговой ставке 0 процентов распространяется на работы (услуги) по сопровождению, транспортировке, погрузке и перегрузке экспортируемых за пределы территории Российской Федерации товаров и импортируемых в Российскую Федерацию, выполняемые российскими перевозчиками, и иные подобные работы (услуги).

В письме МНС России от 5 апреля 2002 года № 03-3-06/893/32-Н435, доведенном до территориальных налоговых органов, приведен исчерпывающий перечень «иных подобных работ (услуг)». Руководствуясь этим письмом, Инспекция МНС России по г. Вологде в 2003 году и I полугодии 2004 года приняла 16 решений об отказе в возмещении налога на добавленную стоимость ООО «ФинТрансЛес» за выполненные агентские услуги по организации перевозки грузов на экспорт (согласование планов перевозок леса, проведение сверок выполненных объемов, сроков перевозок и ряд других аналогичных услуг), поскольку такие услуги в данном письме МНС России отсутствуют.

Однако Арбитражный суд Вологодской области признал, что указанные услуги непосредственно связаны с реализацией этих грузов, поэтому применение ООО «ФинТрансЛес» налоговой ставки 0 процентов правомерно. Кассационная судебная инстанция оставила все 16 решений суда без изменения.

В целях совершенствования администрирования налога на добавленную стоимость Счетная палата внесла предложение о введении системы уплаты этого налога на специальные счета (НДС-счета), что позволило бы пресечь незаконное его возмещение (зачет). Это предложение в принципе было одобрено Правительством Российской Федерации и с учетом намеченного введения указанных счетов во II полугодии 2004 года при расчете федерального бюджета на 2004 год предусмотрены дополнительные поступления налога в сумме 30 млрд. рублей, хотя, по мнению Счетной палаты, эти поступления могли быть значительно большими (при условии введения НДС-счетов). Вместе с тем это предложение осталось невостребованным.

Как свидетельствуют материалы проверок, проведенных Счетной палатой, МНС России (ФНС России) и Минфином России приняты определенные меры по недопущению получивших широкое распространение нарушений норм и требований статей 78, 79 и 176 Налогового кодекса Российской Федерации, когда территориальные налоговые органы направляли излишне уплаченные суммы налогов и сборов в бюджет одного уровня, а также суммы, подлежащие возмещению из федерального бюджета, в погашение недоимки в бюджеты других уровней, тогда как указанными статьями установлено, что зачет излишне уплаченной суммы налога допускается только в тот бюджет, в который эта сумма была направлена, а суммы, подлежащие возмещению, засчитываются в счет погашения задолженности, при ее отсутствии в счет текущих платежей по данному налогу и (или) иным налогам, подлежащим уплате в тот же бюджет.

В результате нарушалась законодательно установленная очередность платежей при недостаточности денежных средств на счете налогоплательщика, поскольку при отсутствии недоимки по бюджету, в который была направлена сумма излишне уплаченного налога или сумма возмещения, указанные суммы подлежат возврату налогоплательщику. Наряду с этим подобная практика позволяла налоговым органам произвольно, по своему усмотрению регулировать размер недоимки в бюджеты разных уровней, а также завышать исполнение контрольных заданий по мобилизации доходов в федеральный и региональные бюджеты.

Указанные нарушения выявлялись Счетной палатой практически в ходе каждой проверки. В 2002 году выявлено таких зачетов на сумму 412 млн. рублей, в 2003 году - 396,8 млн. рублей, в 2004 году - 61,8 млн. рублей. За указанный период в МНС России и Минфин России направлено 7 писем и представлений о необходимости соблюдения требований налогового законодательства при проведении зачетов излишне уплаченных сумм налогов и сборов.

Во исполнение представлений Счетной палаты МНС России разработало и 27 мая 2003 года утвердило методические рекомендации по порядку проведения зачета и возврата излишне уплаченных и излишне взысканных налоговых платежей. В соответствии с указанными рекомендациями зачет излишне уплаченных налогоплательщиком и излишне взысканных с налогоплательщика налоговых платежей производится в тот же бюджет (внебюджетный фонд), в который направлена излишне уплаченная или излишне взысканная сумма, что соответствует нормам налогового законодательства.

В то же время после погашения всей имеющейся недоимки по налогам, в полном объеме зачисляемым в тот бюджет (внебюджетный фонд), в который направлена излишне уплаченная или излишне взысканная сумма, а также пеням по ним, территориальным налоговым органам рекомендовано направлять излишне уплаченные или излишне взысканные суммы в счет погашения имеющейся недоимки по регулирующим налогам, а затем пеням по ним (кроме единого социального налога).

Вместе с тем регулирующие налоги являются источниками формирования доходов бюджетов разных уровней и распределяются между ними в соответствии с законодательно установленными нормативами. Таким образом, исполнение данной нормы приводит к нарушению бюджетного законодательства, а также норм налогового законодательства, в соответствии с которыми зачет излишне уплаченной суммы налога допускается только в тот бюджет, в который этот налог был направлен.

При этом ФНС России<sup>12</sup> обосновывает свою позицию тем, что налоговые органы не ведут учета поступлений доходов по уровням бюджетной системы, а лишь по их видам: отдельно по федеральным, региональным и местным налогам, распределение же доходов от уплаты регулирующих налогов между бюджетами разных уровней осуществляют органы федерального казначейства.

Однако в соответствии с частью первой статьи 30 Налогового кодекса Российской Федерации на налоговые органы возложен контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов.

Кроме того, в соответствии с совместным письмом Минфина России и МНС России от 17 ноября 2000 года № 03-01-12/07-437, ФС-6-09/880 «О возврате или зачете излишне уплаченной (взысканной) суммы федерального налога, сбора, а также пеней», доведенным до территориальных налоговых и казначейских органов, ответственность за принятие решений, связанных с возвратами и зачетами излишне уплаченных налогов и сборов, несут только налоговые органы.

Наряду с этим, и после утверждения упомянутых методических указаний, проверками Счетной палаты продолжают выявляться зачеты излишне уплаченных (взысканных) сумм налогов и сборов, проведенные территориальными налоговыми органами с нарушением норм статей 78 и 176 Налогового кодекса Российской Федерации (Костромская и Тверская области), что свидетельствует о недостаточном контроле со стороны МНС России (ФНС России) за исполнением территориальными налоговыми органами налогового законодательства и собственных решений.

---

<sup>12</sup> Информация ФНС России от 26 октября 2004 года № САЭ-15-19/917 по результатам рассмотрения представления Счетной палаты Российской Федерации от 30 сентября 2004 года № 03-370/03-4.

В соответствии с Порядком проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002, на основании статьи 115 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год», помимо погашения реструктурированной задолженности организации уплачивают проценты с сумм непогашенной реструктурированной задолженности (проценты за пользование бюджетными средствами).

В 2003 году просроченная задолженность по уплате таких процентов в целом по Российской Федерации составила 324,5 млн. рублей, в январе-сентябре 2004 года - 130,8 млн. рублей.

Вместе с тем существующим налоговым законодательством и другими нормативными правовыми актами не установлен какой-либо механизм взыскания данных процентов в случае их несвоевременной уплаты. Письмом МНС России от 12 мая 2003 года № АС-6-29/536 «О некоторых вопросах, касающихся урегулирования задолженности по обязательным платежам» территориальным налоговым органам разъяснено, что взыскание неуплаченных процентов за пользование бюджетными средствами должно осуществляться в судебном порядке.

Между тем, ни Налоговым кодексом Российской Федерации, ни постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002, ни какими-либо другими нормативными правовыми актами налоговым органам не предоставлено право обращаться в суды с исками о взыскании сумм задолженности по неуплаченным процентам с сумм реструктурированной задолженности по налогам и сборам, вследствие чего проверками Счетной палаты, проведенными в 2003-2004 годах, не зафиксировано ни одного случая обращения в суд по ее взысканию.

На основании постановления Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2002 года № 269 «О списании суммы задолженности по пеням и штрафам», принятого в соответствии со статьей 138 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год», списана задолженность по пеням и штрафам в сумме 291,8 млн. рублей с организаций, которые погасили в течение соответственно двух или четырех лет половину или полную сумму задолженности, реструктурированной в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002. При этом наличие задолженности по уплате процентов, начисленных на суммы непогашенной реструктурированной задолженности, не является основанием для отказа в списании реструктурированной задолженности по пеням и штрафам.

В то же время списание аналогичной задолженности с организаций, имеющих стратегическое значение для национальной безопасности государства или социально-экономическую значимость, в отношении которых решение о реструктуризации задолженности было принято Правительством Российской Федерации, осуществляется при условии уплаты текущих налоговых платежей в полном объеме и отсутствии задолженности по уплате процентов<sup>13</sup>. Таким образом, при списании реструктурированной задолженности по пеням и штрафам эти организации поставлены в неравные условия с коммерческими структурами.

---

<sup>13</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 года № 259 «О порядке списания задолженности по пеням и штрафам с организаций, имеющих стратегическое значение для национальной безопасности государства или социально-экономическую значимость, в отношении которых решения о реструктуризации задолженности по налогам и сборам перед федеральным бюджетом, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам принимались Правительством Российской Федерации», принятое в соответствии со статьей 73 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год».

Практически в ходе каждой проверки, проведенной Счетной палатой в регионах, выявляются нарушения в составлении налоговой отчетности, что ставит под сомнение достоверность отдельных отчетных данных об администрировании налогов и сборов. Суммарная стоимостная оценка этих нарушений, выявленных только в период с октября 2003 года по октябрь 2004 года, составила 4898,2 млн. рублей.

В частности, проверками, проведенными Счетной палатой в Брянской области (июнь 2004 года) и Вологодской области (октябрь 2004 года), было установлено, что при заполнении налоговой отчетности по форме № 4-НМ «Отчет о задолженности по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации» в составе отсроченной задолженности по состоянию на 1 января 2004 года отражалась задолженность, отсроченная по Указу Президента Российской Федерации от 8 августа 1996 года № 685. Между тем, последним месяцем уплаты этой задолженности является декабрь 2003 года, по окончании которого указанная задолженность должна быть погашена, а в случае непогашения - перейти в неурегулированную задолженность.

Как свидетельствует анализ налоговой отчетности, в целом по Российской Федерации аналогичные нарушения при составлении отчета по форме № 4-НМ за 2003 год допустили 55 регионов на сумму 449,9 млн. рублей. Таким образом, данные о суммах отсроченной задолженности по состоянию на 1 января 2004 года завышены на эту сумму.

В период проведения контрольных мероприятий повсем случаем нарушений при составлении налоговой отчетности, выявленным проверками Счетной палаты, в эту отчетность были внесены соответствующие изменения, и уточненные сведения направлены в МНС России.

Вместе с тем, как установлено проверкой, проведенной Счетной палатой в ФНС России (акт проверки от 3 декабря 2004 года), исправления, внесенные территориальными налоговыми органами, не всегда учитываются в сводной налоговой отчетности.

Так, не учтены в сводной налоговой отчетности исправления, внесенные территориальными управлениями МНС России в Костромской области (в апреле 2004 года), Саратовской области (в мае 2004 года) и Вологодской области (в октябре 2004 года).

В письме Счетной палаты от 24 декабря 2002 года № 01-1637/03-4, направленном в Правительство Российской Федерации по результатам проверки, проведенной в Магаданской области, обращалось внимание на отсутствие в налоговой отчетности данных о суммах налоговых льгот, предоставленных участникам Особой экономической зоны (далее - ОЭЗ) Магаданской области и предлагалось ввести такой учет.

Как установлено проверкой, проведенной Счетной палатой в ФНС России (акт проверки от 3 декабря 2004 года), в действующей налоговой отчетности отражены такие льготы только по налогу на прибыль (форма № 5-П), которые по состоянию на 1 октября 2004 года составили 29,7 млн. рублей. Отражение льгот участников ОЭЗ по другим налогам и сборам налоговой отчетностью не предусмотрено.

Вместе с тем, по официальной информации Управления ФНС России по Магаданской области от 26 ноября 2004 года № ВС-07-25/7419, представленной в Счетную палату, общая сумма заявленных участниками ОЭЗ в январе-сентябре 2004 года налоговых льгот составила 383,5 млн. рублей.

В ходе контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой, установлены расхождения данных о суммах возмещения НДС, уплаченного поставщикам товаров, используемых при осуществлении операций, облагаемых налоговой ставкой 0 процентов, отраженных в казначейской и налоговой отчетности, на что было обращено внимание Минфина России и МНС России.

Минфин России письмом от 12 июля 2004 года № 11-08-17/483 проинформировал Счетную палату, что Министерством будут приняты меры по приведению в соответст-

вие отчетных данных налоговых органов и органов федерального казначейства по возмещению налога на добавленную стоимость, исчисленного по ставке 0 процентов.

Как установлено проверками, проведенными Счетной палатой в Минфине России (акт проверки от 10 декабря 2004 года) и ФНС России (акт проверки от 3 декабря 2004 года), Минфин России письмом от 9 августа 2004 года № 11-18-10/160 предложил МНС России все операции, связанные с зачетом (возмещением) налога на добавленную стоимость, осуществлять с применением заключений по форме № 21, что позволит устранить расхождения в отчетных данных органов федерального казначейства и налоговых органов.

Однако на период проведения этих проверок, соответствие отчетных данных налоговых и казначейских органов по указанному показателю не было обеспечено. При этом ФНС России данное предложение Минфина России не поддерживает, ссылаясь на то, что в проекте классификации доходов бюджетов Российской Федерации код бюджетной классификации по учету сумм возмещаемого НДС, исчисленного по ставке 0 процентов, исключен, а также в связи с исключением из проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» сумм возмещаемого из федерального бюджета НДС<sup>14</sup>.

В целях так называемого упрощения налоговой отчетности из нее исключен ряд показателей, необходимых для анализа налогового процесса, причем МНС России (ФНС России) продолжает получать такую информацию.

Так, приказом МНС России от 10 сентября 2003 года № АС-3-10/490 отменена налоговая отчетность по форме № 1-НК «Отчет о результатах мероприятий по контролю за деятельностью нижестоящих налоговых органов». Информация, ранее содержащаяся в этой налоговой отчетности, отражается территориальными налоговыми органами только в аналитических записках и, следовательно, не представляется в Счетную палату.

В 2004 году из налоговой отчетности по форме № 1-НМ «Отчет о поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации» исключены данные о сумме процентов, возмещенных налогоплательщикам, плательщикам сборов и налоговым агентам за нарушение установленных сроков возврата излишне уплаченной (взысканной) суммы налога, сбора и пеней (код строки 2600).

Таким образом, в настоящее время налоговой отчетностью (форма № 1-НДС) учитываются данные только о суммах процентов, возмещаемых налоговыми органами за нарушение сроков возврата НДС по операциям, облагаемым по налоговой ставке 0 процентов.

С 2004 года из отчетности исключены данные о количестве материалов, направленных налоговыми инспекциями в правоохранительные органы в отношении организаций, не представляющих отчетность, и организаций, представляющих «нулевую» отчетность, а также о результатах оперативно-розыскных мероприятий по установлению местонахождения таких организаций.

Отсутствуют в составе официальной налоговой отчетности и данные об исполнении кредитными организациями платежных поручений на перечисление и зачисление налоговых и других обязательных платежей в бюджеты различных уровней, в то же время такие данные отражаются в аналитических записках о поступлении налоговых платежей, задолженности по ним, ежеквартально представляемых территориальными налоговыми органами в МНС России (ФНС России).

В 2002-2003 годах принят пакет федеральных законов, направленных на повышение уровня налогового администрирования, в которых учтен ряд предложений Счетной палаты. Однако отдельные законы в полной мере не действуют, поскольку Правительство Российской Федерации не подготовило необходимые нормативные акты по вопро-

---

<sup>14</sup> Замечания ФНС России от 14 декабря 2004 года № САЭ-15-12/1177 к акту проверки от 3 декабря 2004 года.

сам, отнесенным к его компетенции, и без которых невозможно соблюдение всех требований принятых законов.

Счетная палата письмом от 5 января 2004 года № 01-10/03-4 проинформировала Правительство Российской Федерации о сложившейся ситуации с реализацией Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» и Федерального закона от 22 мая 2003 года № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт».

Как показали проверки, проведенные в Управлении ФНС России по Челябинской области (акт проверки от 25 ноября 2004 года), а также в Минфине России (акт проверки от 10 декабря 2004 года) и ФНС России (акт проверки от 3 декабря 2004 года), Правительством Российской Федерации приняты нормативные акты, необходимые для реализации Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». В смете расходов ФНС России на 2005 год предусмотрено 200 млн. рублей на компенсацию расходов, связанных с проведением процедур банкротства отсутствующих должников.

Вместе с тем, как показали указанные проверки, поручение Правительства Российской Федерации от 30 октября 2004 года № АЖ-П13-5888 о разработке в срок до 30 ноября 2004 года нормативных документов, необходимых для реализации Федерального закона от 22 мая 2003 года № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт», принятого в целях совершенствования методов контроля за оборотом наличных денег и сокращения их неучтенного оборота, а также в связи с необходимостью снижения криминогенной ситуации, в очередной раз не выполнено.

Минфином России подготовлены проекты постановлений Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка осуществления наличных денежных расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники в случае оказания услуг населению при условии выдачи бланков строгой отчетности, приравненных к кассовым чекам, их учета, хранения и уничтожения» и «О порядке утверждения форм бланков строгой отчетности, приравненных к кассовым чекам, их учета, хранения и уничтожения».

Указанные проекты постановлений 17 ноября 2004 года направлены Минфином России<sup>15</sup> на согласование в Минэкономразвития России, Минюст России и Банк России. Информация от указанных министерств и Банка России в установленный Минфином России срок (25 ноября) не поступила, о чем Минфин России проинформировал Правительство Российской Федерации 29 ноября 2004 года<sup>16</sup>.

Кроме того, до настоящего времени не согласованы проекты постановлений Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка ведения Государственного реестра контрольно-кассовой техники, требований к его структуре и составу сведений» и «Об утверждении требований к контрольно-кассовой технике, используемой организациями и индивидуальными предпринимателями, порядка и условий ее регистрации и применения», ответственным за разработку которых является Минпромэнерго России.

Без вышеуказанных нормативных правовых актов невозможно реализовать в полной мере положения Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» и, следовательно, обеспечить эффективный контроль за денежной наличностью.

<sup>15</sup> Письмо Минфина России от 17 ноября 2004 года № 03-01-20.

<sup>16</sup> Письмо Минфина России от 29 ноября 2004 года № 01-02-01/03-2383.

В то же время, в соответствии с финансово-экономическим обоснованием, представленным Правительством Российской Федерации в Федеральное Собрание Российской Федерации одновременно с проектом данного закона, его реализация позволит дополнительно увеличить поступления налоговых платежей в сумме 35,5 млрд. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 13,9 млрд. рублей.

Проверкой, проведенной Счетной палатой в феврале 2004 года в Калининградской области, было установлено, что за период функционирования Особой экономической зоны (1996-2003 годы), образованной в соответствии с Федеральным законом от 22 января 1996 года № 13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», хозяйствующим субъектам (участникам ОЭЗ) предоставлены льготы по уплате таможенных платежей в объеме 86203,5 млн. рублей. Кроме того, за указанный период на развитие экономики области привлечены инвестиции в размере 34898 млн. рублей. При этом прирост валового регионального продукта в 2003 году по сравнению с 1996 годом составил в текущих ценах 43604 млн. рублей, а в сопоставимых ценах - 9937 млн. рублей.

Как показала проверка, такое положение во многом обусловлено недостатками упомянутого выше Федерального закона, в связи с чем по материалам проверки направлено письмо в Правительство Российской Федерации от 22 апреля 2004 года № 01-575/03-4, в котором предлагалось внести в этот Закон следующие изменения и дополнения:

- о порядке наделения участников ОЭЗ в Калининградской области правом на осуществление своей деятельности на ее территории и получения ими статуса участника этой зоны, исключаящим, в частности, возможность регистрации в ОЭЗ хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность за ее пределами;
- о ведении учета органами управления ОЭЗ преференций и создании механизма контроля этими органами за использованием ее участниками предоставленных льгот;
- о пересмотре норм добавленной стоимости (переработки) товара, в соответствии с которыми этот товар считается произведенным в ОЭЗ.

Также предлагалось поручить Минэкономразвития России разработать методику по оценке эффективности предоставления льгот участникам ОЭЗ по уплате таможенных и налоговых платежей.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2004 года № АЖ-П11-3057 Минэкономразвития России письмом от 3 июня 2004 года № 9943-ВС/21 проинформировало Счетную палату, что указанные вопросы будут решены с принятием нового федерального закона об Особой экономической зоне в Калининградской области, проект которого в настоящее время рассматривается.

Не учтено предложение Счетной палаты по урегулированию распределения доходов от уплаты федеральных регулирующих налогов и сборов с учетом режима хозяйственной деятельности Особой экономической зоны в Магаданской области, исключаящему нарушения законодательно установленных нормативов их распределения.

В соответствии с Федеральным законом от 31 мая 1999 года № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области» с июля 1999 года в административных границах г. Магадана образована Особая экономическая зона, в которой установлен особый правовой режим хозяйственной деятельности, предусматривающий льготное налогообложение (освобождение от уплаты налогов в части, поступающей в федеральный бюджет) для ее участников (юридических лиц, индивидуальных предпринимателей), зарегистрированных на территории ОЭЗ.

Принимаемыми федеральными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год устанавливаются нормативы распределения поступлений от федеральных регулирующих налогов по уровням бюджетной системы, при этом никаких исключений для бюджета Магаданской области этими законами не предусмотрено.

Предоставление льгот участникам ОЭЗ по регулирующим налогам в доле федерального бюджета влияет на межбюджетное регулирование налогов и приводит к нарушению законодательно установленных нормативов их распределения между федеральным бюджетом и бюджетом Магаданской области. В частности, проверкой, проведенной Счетной палатой в Магаданской области в 2002 году, отклонения от установленных нормативов составили от 1 до 60 процентных пунктов, что привело к снижению поступлений в федеральный бюджет в 2001-2002 годах в сумме, превышающей 100 млн. рублей.

Счетная палата неоднократно обращала внимание Минфина России на необходимость урегулирования распределения доходов от уплаты федеральных регулирующих налогов и сборов с учетом режима хозяйственной деятельности Особой экономической зоны в Магаданской области с тем, чтобы исключить нарушения законодательно установленных нормативов их распределения<sup>17</sup>.

Минфин России также считает необходимым привести в соответствие с федеральным бюджетным законодательством Федеральный закон от 31 мая 1999 года № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области»<sup>18</sup>.

Вместе с тем, как свидетельствуют материалы проверки Счетной палаты, проведенной в ходе настоящего контрольного мероприятия в Минфине России (акт проверки от 10 декабря 2004 года), этот вопрос до настоящего времени не урегулирован.

Аналогичной проверкой, проведенной в ФНС России (акт проверки от 3 декабря 2004 года), установлено, что в 2004 году территориальные налоговые органы в Магаданской области, руководствуясь письмом МНС России от 25 декабря 2003 года № 02-1-16/120-АЦ259 «О налоге на прибыль, зачисляемом в федеральный бюджет», разъясняющим, что с момента введения в действие соответствующих глав Налогового кодекса Российской Федерации отсутствует право участников ОЭЗ на освобождение от уплаты налогов в части, зачисляемой в федеральный бюджет, не подтверждают заявленные налогоплательщиками (участниками ОЭЗ) льготы по уплате налогов в федеральный бюджет.

Однако практически все решения налоговых органов оспариваются налогоплательщиками в Арбитражном суде Магаданской области. Арбитражный суд, вынося решения о признании недействительными решений налоговых органов об отказе в предоставлении льготы, руководствуется тем, что действие статьи 5 Федерального закона от 31 мая 1999 года № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области», предусматривающей освобождение участников ОЭЗ от уплаты налогов в части, поступающей в федеральный бюджет, не отменено и не приостановлено введением соответствующих глав части второй Налогового кодекса Российской Федерации.

Как следует из информации Управления ФНС России по Магаданской области от 26 ноября 2004 года № ВС-07-25/7419, представленной в Счетную палату, в январе-сентябре 2004 года территориальными налоговыми органами принято 343 решения об отказе в предоставлении льгот участникам ОЭЗ на сумму 383,5 млн. рублей. По состоянию на 1 октября 2004 года Арбитражным судом Магаданской области вынесено 223 реше-

---

<sup>17</sup> Представление Счетной палаты Российской Федерации от 18 декабря 2002 года № 13-701/13-02 (пункт 9) по результатам проверки, проведенной в Магаданской области; письмо Счетной палаты Российской Федерации в Правительство Российской Федерации от 19 января 2003 года № 01-84/03-4 (пункт 3) по результатам проверки выполнения представлений, постановлений, заключений и иных решений Коллегии Счетной палаты Российской Федерации, принятых по результатам контрольных мероприятий, проведенных направлением по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета в 2001 году и I полугодии 2002 года.

<sup>18</sup> Совместное письмо МНС России и Минфина России от 9 марта 2004 года № АС-1-29/30 (пункт 3) подготовленное в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2004 года № КА-П13-1221.

ния о признании недействительными решений налоговых органов об отказе в предоставлении налоговых льгот на сумму 308,4 млн. рублей (80,4 %). Из 100 кассационных жалоб на решения Арбитражного суда Магаданской области отказано в удовлетворении 64 жалоб (64 процента).

Требуют уточнения с точки зрения совершенствования налогового администрирования отдельные нормы глав Кодекса, регулирующих применение специальных налоговых режимов для субъектов малого предпринимательства. В настоящее время законодательство не препятствует дроблению крупных и средних организаций на более мелкие структуры с целью получения возможности перехода на упрощенную систему налогообложения и снижения уплаты налоговых платежей. Как свидетельствуют материалы проверок, проведенных Счетной палатой в регионах, такие факты имеют место.

В частности, проверкой, проведенной в Рязанской области в марте-апреле 2004 года, установлено, что в декабре 2002 года на базе ОАО «Саста» образовалось 16 организаций (ООО «Саста - токарь», ООО «Саста - фрезер», ООО «Саста - энергетик», ООО «Саста - шпindelь», ООО «Саста - ремонтник», ООО «Конструкторский центр - Саста», ООО «Саста - электросвар» и т. д.), которые перешли на уплату единого налога по упрощенной системе налогообложения. Это позволило снизить объем уплаченных налоговых платежей на 10,7 млн. рублей.

Как установлено аналогичной проверкой, проведенной в мае-июне 2004 года в Саратовской области, в результате такой «реорганизации» на основе ООО «Радон и К» создано 5 самостоятельных организаций, перешедших в 2003 году на упрощенную систему налогообложения. В результате, при увеличении по сравнению с 2002 годом суммарной выручки от реализации товаров (работ, услуг) на 31 млн. рублей, или 25 %, размер налоговых платежей, поступивших от этих организаций, сократился на 4,7 млн. рублей (62 процента).

При этом территориальными налоговыми органами учет создания (дробления) на базе крупных и средних организаций более мелких структур и их переход на упрощенную систему налогообложения не ведется.

По мнению Счетной палаты, необходимо внести в действующее налоговое законодательство норму, исключающую возможность дробления крупных и средних организаций и создания на их базе более мелких структур с целью получения права перехода на уплату единого налога по упрощенной системе налогообложения. Такие предложения направлены в МНС России<sup>19</sup>, которым данное предложение поддержано. Вместе с тем это Министерство считает, что внесение соответствующих предложений в налоговое законодательство в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» отнесено к ведению Минфина России<sup>20</sup>.

Материалы проверок, проводимых Счетной палатой, свидетельствуют, что организации-недоимщики для осуществления хозяйственной деятельности зачастую используют наличные деньги, что позволяет им уклоняться от уплаты налогов. В то же время контроль за оборотом наличных денег не отвечает современным требованиям.

В соответствии с законодательством Российской Федерации функции по организации наличного денежного обращения и утверждению порядка ведения кассовых операций возложены на Банк России, который также устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации.

---

<sup>19</sup> Письма Счетной палаты от 27 мая 2004 года № 03-215/03-4 - по результатам проверки, проведенной в Рязанской области, и от 15 июля 2004 года № 03-267/03-04 - по результатам проверки, проведенной в Саратовской области.

<sup>20</sup> Письмо МНС России от 11 августа 2004 года № АС-15-12/692.

Вместе с тем действующие нормативные акты Банка России в значительной мере устарели и не обеспечивают эффективного контроля за оборотом наличных денег.

В частности, Положение Банка России от 5 января 1998 года № 14-П «О правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации» регламентирует использование денежной выручки, поступившей в кассу организации-недоимщика при функционировании счета недоимщика, который отменен с 1 июля 1998 года.

Вопросы государственного контроля за обращением наличных денег частично регулируются Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, которым предусмотрена административная ответственность только за осуществление расчетов наличными деньгами с другими организациями сверх установленных размеров, неоприходование (неполное оприходование) в кассу денежной наличности, несоблюдение порядка хранения свободных денежных средств, накопление в кассе наличных денег сверх установленных лимитов.

В то же время нарушения, связанные с обращением наличных денег, такие как несоблюдение согласованных с учреждением банка условий расходования поступающих в кассу предприятия наличных денежных средств, расходование наличных денег на собственные нужды при наличии задолженности перед бюджетом и др. не влекут ответственности и потому широко распространены.

Коммерческие банки, которые наряду с территориальными налоговыми органами должны осуществлять контроль за соблюдением порядка работы с денежной наличностью, не выполняют в должной мере эти обязанности в силу незаинтересованности в осуществлении такого контроля своих клиентов.

В частности, в 2003 году и I полугодии 2004 года от коммерческих банков информации о выявленных ими нарушениях работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций в территориальные налоговые органы в Вологодской области не поступали. В то же время за указанный период налоговыми органами в этой области были установлены 37 фактов нарушений порядка работы с денежной наличностью и ведения кассовых операций.

Это свидетельствует о неэффективности проводимых кредитными организациями проверок своих клиентов по вопросам соблюдения порядка работы с денежной наличностью, осуществляемых в соответствии с приложением 7 Положения Банка России от 5 января 1998 года № 14-П, а также мер воздействия Банка России на кредитные организации.

При этом в соответствии со статьей 74 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в случае нарушения федеральных законов, нормативных актов и предписаний Банка России, он имеет право в порядке надзора требовать от кредитной организации устранения выявленных нарушений, взыскивать штраф в размере до 0,1 % минимального размера уставного капитала, либо ограничивать проведение кредитной организацией отдельных операций на срок до 6 месяцев.

Также Банком России за нарушение кредитной организацией установленных Банком России нормативов и иных обязательных требований могут применяться меры, предусмотренные статьей 15.26 КоАП Российской Федерации - предупреждение или наложение административного штрафа в размере от 100 до 300 минимальных размеров оплаты труда.

Еще в 2000 году Счетная палата вносила предложение о передаче функций контроля за соблюдением условий работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций полностью в ведение налоговых органов, однако это предложение осталось нереализованным.

С учетом изложенного, Счетная палата направила письмо в Центральный банк Российской Федерации от 24 ноября 2004 года № 01-1577/03-4, в котором предложила:

- привести нормативные правовые акты Банка России в соответствие с действующим законодательством;
- передать функции контроля за соблюдением условий работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций полностью в ведение территориальных органов Федеральной налоговой службы, освободив от этих функций кредитные организации;
- наряду с действующей административной ответственностью организаций и должностных лиц за административные правонарушения, связанные с несоблюдением порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью (статья 15.1 КоАП), ввести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях аналогичную ответственность хозяйствующих субъектов за нарушение всех установленных Банком России правил и норм проведения операций с наличными деньгами.

Банк России письмом от 8 декабря 2004 года № 02-29/5221 проинформировал Счетную палату, что в целом поддерживает концепцию о передаче функции контроля за соблюдением порядка ведения кассовых операций и условиями работы с денежной наличностью предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, от кредитных организаций в ведение налоговых органов.

Банк России также принимает участие в проводимой Минфином России работе по внесению соответствующих изменений в Закон Российской Федерации «О налоговых органах Российской Федерации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Как свидетельствует анализ информации Минфин России и МНС России (ФНС России) об исполнении представлений и писем Счетной палаты, эти информации в основном представлены в установленные сроки и по существу поставленных в них вопросов.

Вместе с тем в отдельных случаях информации представлены с нарушением сроков, причем после неоднократных напоминаний, а некоторые по существу являются отписками (в частности, по вопросу проведения зачетов излишне уплаченных сумм налогов и сборов).

Так, ответ на письмо Счетной палаты по результатам проверки в Костромской области от 9 июня 2004 года № 03-231/03-4, направленное в Минфин России, поступил спустя 3 месяца (исх. № 03-01-08 от 7 сентября 2004 года), а по результатам проверки в Брянской области от 23 июля 2004 года № 03-273/03-04 - почти через 4,5 месяца (исх. № 11-18-05/424 от 9 декабря 2004 года).

### **Выводы**

**1.** Информации, полученные от федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации о выполнении представлений и писем Счетной палаты, направленных в их адрес, а также материалы повторных контрольных проверок свидетельствуют, что МНС России (ФНС России), Минфином России, территориальными налоговыми и казначейскими органами, главами администраций регионов принимаются меры по устранению выявленных в ходе проведенных контрольных мероприятий нарушений и упущений в их деятельности.

**1.1.** В период проверок, проведенных Счетной палатой, а также во исполнение представлений Счетной палаты возмещены в бюджетную систему денежные средства в размере 39,5 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 17,9 млн. рублей.

**1.2.** Восстановлены в соответствующие бюджеты излишне уплаченные суммы налогов и сборов в бюджет одного уровня, неправомерно направленные территориальными налоговыми органами в погашение недоимки в бюджеты других уровней, в объеме 25,2 млн. рублей.

**1.3.** По 706 организациям отменены решения о реструктуризации кредиторской задолженности перед бюджетами всех уровней, нарушившим условия ее проведения,

другие отсрочки (рассрочки) по уплате налогов и сборов, а также налоговые льготы, предоставленные с нарушением действующего федерального законодательства, либо действовавшие с нарушением порядка их предоставления, в общей сумме 3606,6 млн. рублей. Указанная сумма восстановлена в недоимку и территориальными органами приняты меры по ее взысканию.

**1.4.** Урегулирована задолженность на сумму 22,8 млн. рублей по средствам, выданным из федерального бюджета на возвратной и платной основе организациям Пермской области (12 млн. рублей), Челябинской области (7,2 млн. рублей) и Брянской области (3,6 млн. рублей).

**1.5.** Отменены или приведены в соответствие с действующим федеральным законодательством 27 законодательных и иных нормативных актов органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

**1.6.** Привлечены к дисциплинарной ответственности 50 должностных лиц территориальных налоговых органов, виновных в неисполнении либо ненадлежащем исполнении законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

**1.7.** По материалам проверок, проведенных Счетной палатой в Челябинской области (сентябрь-октябрь 2003 года) и направленных в ФСНЭП МВД России, Управлением по налоговым преступлениям ГУВД Челябинской области в настоящее время проводится комплекс оперативных мероприятий в отношении руководства ОАО «Челак», ОАО «Челябинскстройматериалы» и ООО «Завод мощных тракторов» с целью документирования их противоправной деятельности.

**1.8.** В законодательном порядке прекращены получившие широкое распространение возможности по уклонению от налогообложения путем регистрации в так называемых «внутренних оффшорах», прежде всего в закрытых административно-территориальных образованиях и г. Байконуре.

**1.9.** В результате отмены с 1 января 2004 года льгот по налогу на прибыль организаций, ранее предоставлявшихся субъектами Российской Федерации на осуществление инвестиционных проектов, поступление этого налога в региональные бюджеты многократно возросло: в Республике Мордовия - в 23,4 раза<sup>21</sup>, Эвенкийском автономном округе - в 10,2<sup>21</sup>, Чукотском автономном округе - в 5,2<sup>21</sup>, Республике Калмыкия - в 4,8 раза<sup>21</sup>.

Всего же по расчетам Минфина России отмена таких льгот должна обеспечить увеличение в 2004 году налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации на сумму не менее 60 млрд. рублей. Помимо увеличения доходной базы бюджетов это решение обеспечило выравнивание экономических условий деятельности предприятий (прежде всего, в секторе добычи и переработки нефти).

**1.10.** Приняты меры по устранению нарушений бюджетного законодательства при формировании и исполнении региональных бюджетов и бюджетов закрытых административно-территориальных образований, выявленных Счетной палатой в Тверской области, а также в ЗАТО Озерск и Локомотивный, что позволило увеличить доходы указанных бюджетов в проверенном периоде на общую сумму 351,5 млн. рублей. В Калининградской области учтены замечания Счетной палаты при формировании областного бюджета на 2004 и 2005 годы, в результате чего усилен контроль за предоставлением отсрочек и рассрочек уплаты налоговых платежей.

**1.11.** В проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» (статья 6) нашло отражение предложение Счетной палаты о закреплении на федеральном уровне администраторов налоговых платежей.

Вместе с тем Счетная палата считает необходимым понятие «администратор доходов» внести в Бюджетный кодекс Российской Федерации и установить в Кодексе обязанности и права органов государственной власти как администраторов доходов.

---

<sup>21</sup> Январь-октябрь 2004 года к январю-октябрю 2003 года.

**1.12.** В целях приведения порядка возмещения процентов за несвоевременный возврат (возмещение) излишне уплаченного (взысканного) налога или сбора в соответствии с федеральным законодательством, на чем неоднократно настаивала Счетная палата, этот порядок включен в проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» (статья 9).

**1.13.** Банком России в целом поддержано предложение Счетной палаты о передаче функции контроля за соблюдением порядка ведения кассовых операций и условиями работы с денежной наличностью предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, от кредитных организаций в ведение налоговых органов.

**2.** Вместе с тем ряд предложений, содержащихся в представлениях и письмах Счетной палаты, направленных в Правительство Российской Федерации, МНС России (ФНС России) и Минфин России, остались нереализованными, а отдельные вопросы нерешенными.

**2.1.** Правительством Российской Федерации до настоящего времени не утверждены отнесенные к его компетенции нормативные правовые акты, необходимые для реализации Федерального закона от 22 мая 2003 года № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт», принятого в целях совершенствования методов контроля за оборотом наличных денег и сокращения их неучтенного оборота, а также в связи с необходимостью снижения криминогенной ситуации.

Вместе с тем в соответствии с финансово-экономическим обоснованием, представленным Правительством Российской Федерации в Федеральное Собрание Российской Федерации одновременно с проектом данного Закона, его реализация позволит дополнительно увеличить поступления налоговых платежей в сумме 35,5 млрд. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 13,9 млрд. рублей.

**2.2.** Осталось не востребованным внесенное Счетной палатой в целях совершенствования администрирования налога на добавленную стоимость предложение о введении системы уплаты этого налога на специальные счета (НДС-счета), что позволило бы пресечь незаконное его возмещение (зачет), хотя это предложение было в принципе одобрено Правительством Российской Федерации и с учетом намеченного введения указанных счетов во II полугодии 2004 года при расчете федерального бюджета на 2004 год были предусмотрены дополнительные поступления НДС в сумме 30 млрд. рублей

**2.3.** Во исполнение представлений Счетной палаты МНС России разработало и 27 мая 2003 года утвердило методические рекомендации по порядку проведения зачета и возврата излишне уплаченных и излишне взысканных налоговых платежей, что позволило сократить получившие широкое распространение нарушения норм и требований статей 78, 79 и 176 Налогового кодекса Российской Федерации при проведении таких зачетов (возвратов). Если в 2002 году было выявлено таких зачетов на сумму 412 млн. рублей, то в 2003 году - 396,8 млн. рублей, а в 2004 году - 61,8 млн. рублей.

В то же время указанные методические рекомендации допускают направление излишне уплаченных федеральных налогов и сборов, подлежащих зачислению в федеральный бюджет, в погашение недоимки по региональным и местным бюджетам, что является нарушением налогового и бюджетного законодательства.

**2.4.** Не определен механизм взыскания просроченной задолженности по уплате процентов с сумм непогашенной реструктурированной задолженности (проценты за пользование бюджетными средствами). Письмом МНС России от 12 мая 2003 года № АС-6-29/536 «О некоторых вопросах, касающихся урегулирования задолженности по

обязательным платежам» разъяснено, что взыскание таких процентов должно осуществляться в судебном порядке.

Однако ни Налоговым кодексом Российской Федерации, ни постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002 налоговым органам не предоставлено право обращаться в суды с исками о взыскании сумм задолженности по неуплаченным процентам с сумм реструктурированной задолженности по налогам и сборам, вследствие чего проверками, проведенными Счетной палатой в 2003-2004 годах, не зафиксировано ни одного случая обращения в суд по ее взысканию.

**2.5.** При списании реструктурированной задолженности по пеням и штрафам на основании постановления Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2002 года № 269 «О списании суммы задолженности по пеням и штрафам», принятого в соответствии со статьей 138 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год», наличие задолженности по уплате процентов, начисленных на суммы непогашенной реструктурированной задолженности, не является основанием для отказа в списании.

В то же время списание аналогичной задолженности с организаций, имеющих стратегическое значение для национальной безопасности государства или социально-экономическую значимость, в отношении которых решение о реструктуризации задолженности было принято Правительством Российской Федерации, осуществляется при условии уплаты текущих налоговых платежей в полном объеме и отсутствии задолженности по уплате процентов.

Таким образом, при списании реструктурированной задолженности по пеням и штрафам эти организации поставлены в неравные условия с коммерческими структурами.

**2.6.** В настоящее время законодательство не препятствует дроблению крупных и средних организаций на более мелкие структуры с целью получения возможности перехода на упрощенную систему налогообложения и снижения уплаты налоговых платежей. Вместе с тем, как свидетельствуют материалы проверок, проведенных Счетной палатой в регионах, такие факты имеют место (Рязанская и Саратовская области).

При этом территориальными налоговыми органами учет создания (дробления) на базе крупных и средних организаций более мелких структур и их переход на упрощенную систему налогообложения не ведется.

**2.7.** Практически в ходе каждой проверки, проведенной Счетной палатой в регионах, выявляются нарушения в составлении налоговой отчетности, что ставит под сомнение достоверность отдельных отчетных данных об администрировании налогов и сборов. Суммарная стоимостная оценка этих нарушений, выявленных только в период с октября 2003 года по октябрь 2004 года, составила 4898,2 млн. рублей.

В период проведения контрольных мероприятий по всем случаям нарушений при составлении налоговой отчетности, выявленных Счетной палатой, в эту отчетность были внесены соответствующие изменения и уточненные сведения направлены в МНС России. Однако, как установлено проверкой, проведенной Счетной палатой в ФНС России, исправления, внесенные территориальными налоговыми органами, не всегда учитываются в сводной налоговой отчетности.

На период настоящей проверки (декабрь 2004 года) не было обеспечено соответствие отчетных данных налоговых и казначейских органов по возмещению НДС, исчисленного по ставке 0 процентов, хотя Минфин России еще 12 июля 2004 года письмом № 11-08-17/483 проинформировал Счетную палату, что Министерством будут приняты меры по устранению указанных расхождений.

В действующей налоговой отчетности не в полном объеме отражены льготы, предоставляемые участникам ОЭЗ Магаданской области - только по налогу на прибыль. По состоянию на 1 октября 2004 года сумма таких льгот составила 29,7 млн.

рублей, а по официальной информации Управления ФНС России по Магаданской области от 26 ноября 2004 года № ВС-07-25/7419, представленной в Счетную палату, общая сумма заявленных участниками ОЭЗ в январе-сентябре 2004 года налоговых льгот составила 383,5 млн. рублей.

В целях так называемого упрощения налоговой отчетности из нее исключен ряд показателей, необходимых для анализа налогового процесса, причем МНС России (ФНС России) продолжает получать такую информацию в составе аналитических записок, которые не представляются в Счетную палату.

**2.8.** Не учтено предложение Счетной палаты по урегулированию распределения доходов от уплаты федеральных регулирующих налогов и сборов с учетом режима хозяйственной деятельности Особой экономической зоны в Магаданской области, исключаящему нарушения законодательно установленных нормативов их распределения.

Этот вопрос Минфином России не решен. В то же время территориальные налоговые органы в Магаданской области, руководствуясь письмом МНС России от 25 декабря 2003 года № 02-1-16/120-АЦ259 «О налоге на прибыль, зачисляемом в федеральный бюджет», разъясняющим, что с момента введения в действие соответствующих глав Налогового кодекса Российской Федерации отсутствует право участников ОЭЗ на освобождение от уплаты налогов в части, зачисляемой в федеральный бюджет, не подтверждают заявленные налогоплательщиками (участниками ОЭЗ) льготы по уплате налогов в федеральный бюджет.

Сложившаяся правовая коллизия приводит к многочисленным судебным разбирательствам, в ходе которых решения судебных инстанций выносятся, как правило, в пользу налогоплательщиков.

**2.9.** В отдельных случаях информации о выполнении представлений и писем Счетной палаты представлены с нарушением установленных сроков, причем после неоднократных напоминаний, а некоторые по существу являются отписками (в частности, по вопросу проведения зачетов излишне уплаченных сумм налогов и сборов).

Так, ответ на письмо Счетной палаты по результатам проверки в Костромской области от 9 июня 2004 года № 03-231/03-4, направленное в Минфин России, поступил спустя 3 месяца (исх. № 03-01-08 от 7 сентября 2004 года), а по результатам проверки в Брянской области от 23 июля 2004 года № 03-273/03-04 - почти через 4,5 месяца (исх. № 11-18-05/424 от 9 декабря 2004 года).

### **Предложения**

**1.** Направить письма в Правительство Российской Федерации, в Министерство финансов Российской Федерации.

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

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. Г. ПАНСКОВ**