

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 3 декабря 1999 года № 38(189) «О результатах тематической проверки реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет в соответствии с бюджетным законодательством в Минфине России и МНС России»:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представление Счетной палаты по выявленным вышеуказанной проверкой фактам нарушений Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину.

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

ОТЧЕТ

о результатах тематической проверки проведения реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет в соответствии с бюджетным законодательством в Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам и Министерстве финансов Российской Федерации

Основание для проверки: Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 год (п.5.6.), удостоверение на право проведения проверки от 15 сентября 1999 г. № 03-01-26/332.

Цель проверки: оценка обоснованности и эффективности мероприятий по реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет в 1997-1999 годах в соответствии со статьей 69 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год», статьей 24 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» и статьей 115 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год».

Объекты проверки: Министерство Российской Федерации по налогам и сборам, Министерство финансов Российской Федерации.

Все затребованные документы представлены в полном объеме и в согласованные сроки, препятствий в проведении проверки не было.

Перечень оформленных актов:

1. Акт от 6 октября 1999 года о результатах тематической проверки проведения реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет в соответствии с бюджетным законодательством в Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам.

Указанный акт через помощника Министра Российской Федерации по налогам и сборам был направлен для ознакомления первому заместителю Министра А. В. Смирнову, однако в течение более двух недель без каких-либо объяснений им подписан не был, так же как не были сообщены замечания по акту проверки.

2. Акт от 22 октября 1999 года о результатах тематической проверки проведения реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет в соответствии с бюджетным законодательством в Министерстве финансов Российской Федерации.

Акт подписан со значительным нарушением установленного срока. К акту имеются замечания пояснительного характера.

Проверкой установлено следующее.

Процесс реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет в 1997-1999 годах осуществляется налоговыми и финансовыми органами в соответствии с нормами, содержащимися в федеральных законах о федеральных бюджетах, принятых на эти годы.

Статьей 69 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год» Правительству Российской Федерации в месячный срок после вступления в силу настоящего федерального закона (до 4 апреля 1997 года) было поручено разработать и утвердить порядок и условия реструктуризации финансовой задолженности предприятий и организаций по платежам в федеральный бюджет, имеющейся у них по состоянию на 1 января 1997 года, путем предоставления им в отдельных случаях отсрочки по уплате задолженности, пеней и штрафов сроком до 10 лет, с уплатой процентов за отсроченные суммы платежей в размере одной четвертой действующей учетной ставки Центрального банка Российской Федерации. Во исполнение этой статьи указанного Федерального закона Правительство Российской Федерации постановлением от 5 марта 1997 г. № 254 «Об условиях и порядке реструктуризации

задолженности организаций по платежам в федеральный бюджет» утвердило условия и порядок реструктуризации задолженности.

Статьей 24 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» Правительству Российской Федерации и уполномоченным им органам исполнительной власти было поручено провести в 1998 году реструктуризацию задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом по налогам, сборам и начисленным пеням, а также штрафам за нарушение налогового законодательства, путем предоставления отсрочки и (или) рассрочки по уплате имеющейся у них задолженности по состоянию на 1 января 1998 года по налогам и сборам до 4 лет и по пеням и штрафам до 10 лет, с уплатой процентов за отсроченные и (или) рассроченные суммы платежей в размере одной четвертой действующей учетной ставки Центрального банка Российской Федерации. При этом, в отличие от 1997 года, было установлено, что реструктуризация задолженности должна осуществляться при предоставлении на условиях, установленных Правительством Российской Федерации, обеспечения, достаточного для покрытия всей имеющейся задолженности юридического лица перед федеральным бюджетом, либо под залог имущества юридического лица, а также при соблюдении налогоплательщиком-должником своевременной и полной уплаты текущих платежей в течение всего срока отсрочки и (или) рассрочки. Правительству Российской Федерации в течение одного месяца со дня вступления в силу настоящего Федерального закона (до 31 апреля 1998 года) было поручено разработать и утвердить порядок проведения реструктуризации задолженности перед федеральным бюджетом по состоянию на 1 января 1998 года. Во исполнение этой статьи постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 1998 г. «О порядке проведения в 1998 году реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом» были утверждены Правила проведения в 1998 году реструктуризации задолженности. Кроме того, во исполнение статьи 24 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» было принято постановление Правительства Российской Федерации от 9 июля 1998 г. № 729 «Об Условиях и порядке списания задолженности по пеням за просрочку платежей в федеральный бюджет, начисленным в связи с несвоевременной оплатой предприятиями (организациям) государственного оборонного заказа в 1994 - 1997 годах».

Статьей 115 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год» Правительству Российской Федерации было поручено определить порядок и сроки проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам перед федеральным бюджетом по состоянию на 1 января 1999 года. При этом условия

реструктуризации, а также сроки утверждения Правительством Российской Федерации подготовки и утверждения порядка реструктуризации в Законе о федеральном бюджете, в отличие от 1998 года, установлены не были. Во исполнение этой статьи постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 «О порядке и сроках проведения в 1999 году реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом» был утвержден порядок проведения реструктуризации задолженности в 1999 году.

Положения постановлений Правительства Российской Федерации по вопросам реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет не противоречат действующему бюджетному и налоговому законодательству. В целях реализации контроля за организациями, реструктурирующими задолженность по платежам в федеральный бюджет в соответствии с указанными выше постановлениями Правительства Российской Федерации, принятыми в 1997-1999 годах, МНС России разработаны специальные формы отчетности, в которых содержатся сведения о соблюдении этими организациями текущих платежей и графиков погашения основного долга и пеней и штрафов.

В то же время ежегодное принятие и корректировка правовых норм по реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет, включенных на 1997-1999 годы в законы о федеральных бюджетах, свидетельствует об отсутствии выработанной стратегии в решении данной проблемы. Об этом же свидетельствуют и результаты проверки, которая показала, что меры, принимаемые до настоящего времени по сокращению неплатежей в бюджет, оказались малоэффективными.

В 1997 году в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 1997 г. № 254 реструктуризация задолженности организаций по платежам в федеральный бюджет осуществлялась по решениям Правительства Российской Федерации, принятым на основании заключений Оперативной комиссии Правительства Российской Федерации по совершенствованию системы платежей и расчетов. Условиями реструктуризации, утвержденными этим постановлением, было предусмотрено, что организации, имеющие задолженность по платежам в федеральный бюджет по состоянию на 1 января 1997 года, а также штрафы и пени, начисленные на эту задолженность, осуществляют ее реструктуризацию путем выпуска ценных бумаг (акций или облигаций) в обеспечение погашения основного долга. Эти организации заключают с налоговым органом договоры о погашении основного долга на срок до 5 лет путем внесения его суммы равными долями с обязательной уплатой

текущих налоговых платежей и о внесении суммы отсроченных платежей по штрафам и пеням единовременно до истечения 10 лет с момента заключения договора о реструктуризации. Право эмиссии ценных бумаг предоставлялось организациям, полностью осуществляющим текущие платежи. Также предусматривалось, что в случае проведения реструктуризации задолженности путем выпуска акций в обеспечение основного долга, их количество должно обеспечивать не менее 50 процентов голосов плюс один голос на собрании акционеров. При эмиссии облигаций их выпуск должен был обеспечиваться залогом имущества или обязательствами третьих лиц, при этом до момента регистрации проспекта эмиссии облигаций организация должна внести в федеральный бюджет единовременно не менее 5 процентов от суммы основного долга. В соответствии с установленным порядком реструктуризации эмиссия облигаций производится сроком от 6 месяцев до двух лет, при этом облигации выпускаются 4 траншами, соответствующими одной четверти задолженности по основному долгу с выплатой купонного дохода.

После регистрации проспекта эмиссии ценные бумаги, выпущенные в обеспечение основного долга, подлежали передаче организацией-эмитентом уполномоченному органу, определяемому Правительством Российской Федерации. Порядок также предусматривал, что в случае, если организация допускает в течение двух месяцев подряд неплатежи по договору в части уплаты текущих налоговых платежей и нарушает график погашения основного долга либо более двух неплатежей по текущим налогам и погашению основного долга в течение года со дня заключения договора, уполномоченный орган должен осуществить продажу ценных бумаг на аукционе. При этом при продаже контрольного пакета акций задолженность организации по платежам в федеральный бюджет должна списываться с организации-эмитента в размере фактически осуществленных платежей по факту реализации контрольного пакета акций и при продаже облигаций - по номинальной стоимости.

В целом по изложенной выше схеме в процесс реструктуризации было вовлечено шесть организаций: ОАО «Самаранефтегаз», ОАО «Юганскнефтегаз», ОАО «Ноябрьскнефтегаз», АО «АвтоВАЗ», АО «Норильский горно-металлургический комбинат имени А. П. Завенягина» и ЗАО «Междуречье» с недоимкой на общую сумму 6 млрд. рублей (здесь и далее - в денонмированных рублях), что составляло 16% от всей недоимки по крупнейшим должникам, имевшейся на 1 января 1997 года. По каждой из этих организаций было принято отдельное решение Правительства Российской Федерации. В то же время собрание акционеров ЗАО «Междуречье» не поддержало такую схему погашения задолженности

по налоговым платежам, в связи с чем процедура реструктуризации была проведена по пяти другим указанным выше акционерным обществам с общей суммой недоимки в 5,9 млрд. рублей.

В соответствии с договором, заключенным между ОАО «Юганскнефтегаз» и госналогинспекцией по Нефтеюганскому району Ханты-Мансийского автономного округа 13 сентября 1997 года (номер на копии договора отсутствует), была осуществлена реструктуризация основного долга ОАО «Юганскнефтегаз» в сумме 1,72 млрд. рублей путем выпуска облигаций сроком на 2 года на общую сумму 1,63 млрд. рублей и отсрочено на 10 лет погашение задолженности по штрафам и пеням на сумму 1,53 млрд. рублей. Кроме того, в соответствии с установленным порядком реструктуризации указанное акционерное общество перечислило в счет погашения задолженности в федеральный бюджет 85,8 млн. рублей (5% от общей суммы задолженности) в виде разового платежа и уплатило налог на операции с ценными бумагами в сумме 13 млн. рублей. Своевременное погашение облигаций гарантировалось ОАО «НК «ЮКОС».

Однако госналогинспекция по Ханты-Мансийскому автономному округу письмом от 23 сентября 1997 г. № 20/4715 уведомила Госналогслужбу России о том, что ОАО «Юганскнефтегаз» не уплачивает текущие платежи в федеральный бюджет, в связи с чем в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 1997 г. № 1834-р была осуществлена продажа долговых облигаций этой нефтяной компании. Указанным распоряжением Правительства Минфину России было поручено в 2-дневный срок обеспечить заключение договора с РФФИ на продажу облигаций ОАО «Юганскнефтегаз» в соответствии в порядком, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 1997 г. № 1651 «О порядке продажи облигаций, выпущенных организациями в целях реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет, имеющейся у них по состоянию на 1 января 1997 г., и списания основного долга». В соответствии с указанным порядком облигации, полученные Минфином России от организаций, осуществляющих реструктуризацию задолженности, находятся в распоряжении Министерства до момента их продажи. Минфин России принимает решение о продаже облигаций и передает их уполномоченной организации, с которой заключает соответствующий договор. Кроме того, Минфин России устанавливает порядок определения места торгов, лоты для продажи облигаций, сроки продажи, а также начальную цену продажи и порядок расчетов уполномоченной организации с федеральным бюджетом после продажи облигаций, при этом начальная цена продажи устанавливается исходя из

номинальной стоимости облигации, дисконтированной на ставку ломбардного кредита на дату принятия решения о продаже. Порядком также было предусмотрено, что зачисление средств от продажи облигаций в доход федерального бюджета является основанием для списания основного долга на сумму, равную номинальной стоимости проданных облигаций.

В соответствии с указанными выше решениями Правительства Российской Федерации о продаже облигаций ОАО «Юганскнефтегаз» Минфином России был заключен договор с РФФИ (от 6 января 1998 года № 1/1) о продаже облигаций этой нефтяной компании на аукционе, который состоялся 9 февраля 1998 года. В результате торгов долговые облигации этого акционерного общества были проданы на сумму 1,06 млрд. рублей при их номинальной стоимости 1,63 млрд. рублей и их владельцем стал ОАО «Банк МЕНАТЕП».

По ОАО «Самаранефтегаз» реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет стала осуществляться после заключения соответствующего договора с госналогинспекцией по Самарской области 24 сентября 1997 года (номер на копии договора отсутствует). На 1 января 1997 года сумма основного долга по платежам в федеральный бюджет этой нефтяной компании составляла 383,9 млн. рублей, 5% из которой (19,1 млн. рублей) в виде разового платежа были перечислены в федеральный бюджет. Остальная задолженность в сумме 364,8 млрд. рублей была оформлена в облигации, выпущенные сроком на 2 года. Задолженность по штрафам и пеням в сумме 257 млн. рублей была отсрочена до 10 лет. При регистрации проспекта эмиссии акционерным обществом был уплачен налог на операции с ценными бумагами в сумме 2,9 млн. рублей. Поручителем выполнения обязательств по реструктуризации ОАО «Самаранефтегаз» так же, как и при реструктуризации задолженности ОАО «Юганскнефтегаз», выступило ОАО «НК «ЮКОС».

Однако ОАО «Самаранефтегаз» нарушило условия реструктуризации и дважды до конца 1997 года допустила нарушение сроков уплаты текущих платежей, в результате чего ее облигации были проданы в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 1997 г.

№ 1834-р (по этому же решению были проданы облигации ОАО «Юганскнефтегаз»). Продажа облигаций ОАО «Самаранефтегаз» произошла в тот же день, что и продажа облигаций «Юганскнефтегаз» и в том же порядке, утвержденном указанным выше постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 1997 г. № 1651. В результате торгов долговые обязательства ОАО «Самаранефтегаз» облигации были проданы на сумму 236 млн. рублей при номинальной их стоимости 365 млн. рублей, владельцем облигаций стал ОАО «Банк МЕНАТЕП».

В результате аукциона по продаже облигаций указанных выше нефтяных компаний сумма, фактически вырученная на торгах, составила в целом 1294 млн. рублей при номинальной их стоимости в сумме 1991 млн. рублей (или 65% от номинала), из которой 1281 млн. рублей, или 99%, в соответствии с установленным порядком были перечислены РФФИ на счет Главного управления федерального казначейства Минфина России (платежное поручение от 11 февраля 1998 г. № 7) и 13 млн. рублей (1%) получены РФФИ в качестве вознаграждения за проведение аукциона. Таким образом, облигации этих организаций были проданы на аукционе с 36-процентным дисконтом, что позволило ОАО «Банк МЕНАТЕП», ставшему владельцем долговых обязательств этих компаний, получить доход в сумме 700 млн. рублей, а также купонный доход в сумме 130,8 млн. рублей. Поступления в доход федерального бюджета от продажи указанных облигаций в 1998 году составили 1281 млн. рублей при сумме списанной в уменьшение основного долга этих организаций - 1991 млн. рублей по номинальной стоимости проданных облигаций. Между тем, по данным налоговой отчетности, задолженность этих нефтяных компаний перед федеральным бюджетом только за 1998 год увеличилась в 7 раз.

По ОАО «Ноябрьскнефтегаз» процедура реструктуризации задолженности в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 1997 г. № 254 начала осуществляться в 1998 году. Договором (имеющаяся в МНС России копия договора без номера и даты), заключенным этим акционерным обществом в марте 1998 года с госналогинспекцией по г. Ноябрьску Ямало-Ненец-кого автономного округа, предусмотрено погашение основного долга на сумму 914,1 млн. рублей путем выпуска облигаций сроком на 2 года и отсрочено на 10 лет погашение штрафов и пеней на сумму 582,4 млн. рублей. Кроме того, в соответствии с условиями реструктуризации ОАО «Ноябрьскнефтегаз» был осуществлен единовременный взнос в размере 5% суммы основного долга (46,1 млн. рублей), и уплачен налог на операции с ценными бумагами в сумме 6,9 млн. рублей.

Проверкой установлено, что ОАО «Ноябрьскнефтегаз» выполняет взятые на себя обязательства в части своевременной и полной уплаты текущих платежей. В то же время отсутствие на момент проверки в Департаменте по работе с крупными налогоплательщиками, реструктуризации задолженности и принудительному взысканию недоимки МНС России данных о выполнении графика погашения акционерным обществом основного долга не позволяет сделать вывод о надлежащем исполнении этой организацией своих обязательств в полном объеме и о целесообразности дальнейшего продолжения реструктуризации.

АО «Норильский горно-металлургический комбинат имени А. П. Завенягина» в соответствии с договором, заключенным 27 сентября 1997 года с госналогинспекцией по г. Норильску Красноярского края, осуществляется реструктуризация только задолженности по штрафам и пеням на сумму 1,04 млрд. рублей путем отсрочки по их уплате до 10 лет (недоимки по текущим платежам на момент заключения договора не было). В то же время, по полученным от МНС России данным, в последующем комбинат не выполнял своих обязательств по своевременной уплате текущих платежей, однако продолжает пользоваться предоставленной отсрочкой, и вопрос об ее отмене МНС России не рассматривается.

По АО «АвтоВАЗ» процедура подготовки к реструктуризации имеющейся на начало 1997 года задолженности по основному долгу в федеральный бюджет в сумме 2,9 млрд. рублей растянулась на полтора года. Постановление Правительства Российской Федерации о реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет этого акционерного общества было принято 15 октября 1997 года (№ 1316). Однако документы для регистрации выпуска акций, эмитируемых в целях проведения реструктуризации задолженности, акционерное общество представило в Минфин России только 2 июля 1998 года. При этом в нарушение установленного порядка проведения реструктуризации сумма выпускаемых акций не обеспечивала 50% голосов плюс один голос на собрании акционеров общества. Не был также уплачен налог на операции с ценными бумагами.

Вопрос о срыве сроков реализации постановления Правительства Российской Федерации от 15 октября 1997 г. № 1316 «О реструктуризации задолженности акционерного общества «АвтоВАЗ» по платежам в федеральный бюджет» был рассмотрен на заседании Президиума Правительства Российской Федерации 18 ноября 1998 года, где было принято решение начать процедуру банкротства этого акционерного общества. После этого общее собрание акционеров АО «АвтоВАЗ» 26 декабря 1998 года приняло решение о внесении изменения в устав общества, увеличивающее количество объявленных акций. Доработанные документы для государственной регистрации выпуска акций в обеспечение погашения основного долга были представлены 21 января 1999 года в Минфин России.

Вместе с тем реструктуризация задолженности по АО «АвтоВАЗ» фактически началась с июня 1999 года, что было связано с регистрацией проспекта эмиссии и получением отсрочки по уплате налога на операции с ценными бумагами в сумме 128,5 млн. рублей. При рассмотрении вопроса о предоставлении указанной отсрочки Минфином России было отмечено, что согласно вступившей в силу с 1 января 1999 года части первой Налогового кодекса Российской Федерации предоставление

такой отсрочки с юридической точки зрения представляется сомнительным, однако Министерство в докладе Правительству Российской Федерации (письмо от 22 января 1999 г. № -01-02/309) предложило решить этот вопрос положительно. Решением Председателя Правительства Российской Федерации Е. М. Примакова от 31 января 1999 г. № ЕП-П5-03112 указанная отсрочка была предоставлена, а затем в соответствии с решением Председателя Правительства Российской Федерации С. В. Степашина от 6 августа 1999 г. № СС-П7-26373 продлена до конца 1999 года.

На момент проверки АО «АвтоВАЗ» выполняло свои обязательства по своевременной и полной уплате текущих платежей.

Оценивая организацию работы по выполнению статьи 69 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год» и постановления Правительства Российской Федерации от 5 марта 1997 г.

№ 254 «Об условиях и порядке реструктуризации задолженности организаций по платежам в федеральный бюджет», следует отметить, что налоговые органы не осуществляли необходимого контроля за выполнением условий реструктуризации организациями-недоимщиками, по которым были приняты решения Правительства Российской Федерации по этому вопросу. В ходе проверки было установлено, что государственные налоговые инспекции, заключившие с организациями договора о реструктуризации, практически не информировали Госналогслужбу России о выполнении этими организациями взятых на себя обязательств по своевременной уплате текущих платежей и графика погашения основного долга. В свою очередь, Госналогслужбой России эта информация не запрашивалась. По отдельным организациям, как отмечено выше, копии договоров о реструктуризации не имеют номеров и дат. По ОАО «Ноябрьскнефтегаз» отсутствуют данные о выполнении графика погашения основного долга, а АО «Норильский горно-металлургический комбинат имени А. П. Завенягина», по имеющимся в МНС России данным, не соблюдает взятых обязательств, однако вопрос о дальнейшем продолжении действия рассрочки в МНС России на момент проверки не рассматривался.

Как показали результаты проверки, в целом механизм реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет, установленный Правительством Российской Федерации во исполнение статьи 69 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год», оказался малорезультативным.

В 1998 году реструктуризация задолженности перед федеральным бюджетом осуществлялась в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 1998 г. № 395 «О порядке проведения в 1998 году реструктуризации задолженности юридических лиц

перед федеральным бюджетом». Указанным постановлением было установлено, что решения о реструктуризации задолженности по обязательным платежам в федеральный бюджет принимается Госналогслужбой России при наличии соответствующего заключения ФСДН России, при этом Госналогслужбе России предоставлено право делегировать принятие решения налоговому органу по месту регистрации организации в случаях, если сумма задолженности по обязательным платежам не превышает 20 млн. рублей. Участие Минфина России в реструктуризации задолженности этим постановлением Правительства Российской Федерации не предусмотрено.

По утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 1998 г. № 395 Правилам проведения реструктуризации организации-недоимщику предоставляется рассрочка уплаты задолженности по налогам и сборам в части основного долга на срок до 4 лет и по пеням и штрафам - на срок до 10 лет. При этом в качестве обеспечения, предоставляемого при реструктуризации задолженности по основным платежам, организации необходимо было предоставить в залог свое имущество или банковские гарантии. С отсроченной суммы задолженности уплачиваются проценты в размере одной четвертой ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации. Кроме того, решение о реструктуризации задолженности должно устанавливать график ее погашения, в котором предусматриваются объемы погашения основного долга и штрафов и пеней равными долями с периодичностью не менее и не реже одного раза в квартал.

В соответствии с указанным выше постановлением Правительства Российской Федерации держателем обеспечения, необходимого для получения юридическим лицом отсрочки и (или) рассрочки по погашению задолженности по платежам в федеральный бюджет, был определен РФФИ, который в случае нарушения обязательств, взятых должником по полной и своевременной уплате текущих платежей или допущения более двух неплатежей (неполных платежей) по установленному графику погашения задолженности, должен реализовать предоставленное обеспечение в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

МНС России в процессе реструктуризации задолженности юридических лиц по платежам в федеральный бюджет на сумму свыше 20 млн. рублей были приняты решения всего по трем организациям: ОАО «Талицкий биохимический завод», ОАО «Пермские моторы» и ОАО «Северский трубный завод». Решения принимались Комиссией, организованной в соответствии с приказом Госналогслужбы России от 30 апреля 1998 года № АП-3-19/92 из состава работников Госналогслужбы России.

В соответствии с решением этой Комиссии от 21 декабря 1998 года ОАО «Талицкий биохимический завод» получило рассрочку на 4 года по погашению основного долга по платежам в федеральный бюджет на сумму 30 млн. рублей и на 10 лет - по погашению задолженности по пеням и штрафам -12 млн. рублей. Указанная рассрочка была предоставлена под залог недвижимого имущества. При принятии решения о реструктуризации задолженности по этому акционерному обществу Комиссией Госналогслужбы России не было принято во внимание заключение ФСДН России от 30 июля 1998 года, в котором указывалось, что ОАО «Талицкий биохимический завод» не в состоянии своевременно и в полном объеме уплачивать текущие платежи, а оценка предоставленного обеспечения для покрытия задолженности по платежам не соответствует существующим правилам и стандартам, в связи с чем проведение реструктуризации не представляется возможным.

При проверке было установлено, что в течение I и II кварталов 1999 года ОАО «Талицкий биохимический завод» не выполняло своих обязательств по уплате текущих платежей, однако решение о прекращении действия предоставленной рассрочки уплаты задолженности, как это предусмотрено Правилами проведения в 1998 году реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 1998 г. № 395, на момент проверки принято не было.

По ОАО «Пермские моторы» решение о реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет было принято Комиссией МНС России 30 декабря 1998 года. Акционерное общество получило рассрочку на 4 года по погашению основного долга на сумму 34,3 млн. рублей и на 10 лет - по пеням и штрафам (15,4 млн. рублей). В качестве залога был принят пакет акций в количестве 3780 тыс. штук на сумму 575 млн. рублей. Одновременно начала проводиться реструктуризация задолженности по платежам в региональный и местный бюджеты в общей сумме 137,2 млн. рублей.

ФСДН России в заключении от 16 декабря 1998 года, сделав вывод о способности данной организации уплачивать текущие платежи, выразила сомнение в реальности проведенной независимым оценщиком оценки стоимости имущества, считая, что она может оказаться недостаточной для покрытия всей суммы задолженности, и заключила, что реструктуризация задолженности ОАО «Пермские моторы» возможна, поскольку по этой организации уже принято решение Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 858 «О реструктуризации задолженности акционерного общества «Пермские моторы». Проверка показала, что ОАО «Пермские моторы» в течение I и II кварталов 1999 года выполняло свои обязательства

как по графику погашения основного долга, так и по текущим платежам.

По ОАО «Северский трубный завод» реструктуризация задолженности по платежам в федеральный бюджет на сумму 34,9 млн. рублей по основному долгу и 4,6 млн. рублей по штрафам и пеням стала осуществляться на основании решения Комиссии МНС России от 31 декабря 1998 года. В качестве залога было принято имущество акционерного общества на сумму 42,7 млн. рублей. Проверка показала, что в I квартале и июле-августе 1999 года указанное акционерное общество не выполняло своих обязательств по текущим платежам, что является основанием для принятия решения о прекращении действия предоставленной рассрочки уплаты задолженности, однако на момент проверки такого решения в МНС России принято не было.

Что касается организации работ по реструктуризации налоговыми органами на местах задолженности по налогоплательщикам с суммой задолженности по платежам в федеральный бюджет до 20 млн. рублей, то проверка показала, что МНС России не установило должного контроля за этой работой. Разработанная в МНС России отчетность о реструктуризации задолженности по платежам в бюджет в должной мере не смогла обеспечить надлежащий контроль за соблюдением предприятиями-недоимщиками условий реструктуризации.

По данным, полученным от РФФИ (письмо от 24 апреля 1999 года № фи-10-3/2918), налоговыми органами на местах были приняты решения о реструктуризации задолженности по 32 организациям. Между тем, на момент проверки в нарушение пункта 3 приказа Госналогслужбы России от 30 апреля 1998 г. № АП-3-10/92 «О реализации постановления Правительства Российской Федерации от 14 апреля 1998 г. № 395» Департамент по работе с крупными налогоплательщиками, реструктуризации задолженности и принудительному взысканию недоимки МНС России не располагал копиями решений территориальных налоговых инспекций о проведении реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет. По ряду организаций, по которым на местах были приняты решения о реструктуризации задолженности, отсутствовала необходимая информация от налоговых органов о выполнении этими организациями условий реструктуризации во втором квартале текущего года. В то же время запрос о выполнении условий реструктуризации по налогоплательщикам, получившим рассрочки по решениям территориальных налоговых органов, был разослан указанным Департаментом МНС России в адрес налоговых органов письмом от 6 июля 1999 года, то есть по истечении I полугодия, в то время как в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации Правилами организации

должны осуществлять обязательные платежи по погашению основного долга и пеней и штрафов один раз в квартал.

В целом в процессе проведения реструктуризации в 1998 году из 1214 организаций, подавших заявления в налоговые органы о реструктуризации задолженности, решения приняты только по 35 организациям, или 3 процента. При этом, как показала проверка, 13 организаций не выполняют своих обязательств по текущим платежам, что служит основанием для прекращения процесса реструктуризации. Столь низкая эффективность реструктуризации в порядке, предусмотренном постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 1998 г. № 395, в

определенной мере связана с жесткими требованиями по обеспечению полученного права на рассрочку имуществом залогом или банковскими гарантиями, выполнить которые для многих должников не представляется возможным в связи с низкой ликвидностью имущества или сложностью получения банковских гарантий.

Во исполнение статьи 24 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июля 1998 г. № 729 были утверждены Условия и порядок списания задолженности по пеням за просрочку платежей в федеральный бюджет, начисленным в связи с несвоевременной оплатой предприятиям (организациям) государственного оборонного заказа в 1994-1997 годах. В соответствии с указанным постановлением федеральные органы исполнительной власти-государственные заказчики должны были согласовать до 15 сентября 1998 года с Минфином России размеры задолженности федерального бюджета перед головными исполнителями государственного оборонного заказа 1994-1997 годов по оплате фактически выполненных работ и поставленной продукции. Вместе с тем работа по реализации этого постановления Правительства Российской Федерации до настоящего времени не закончена, поскольку Минобороны России еще не подтвердило объемы бюджетной задолженности по финансированию государственного оборонного заказа за 1995-1996 годы, что связано с отличным от Минфина России подходом Минобороны России к определению размера этой задолженности. Так, Минфин России при определении величины бюджетной задолженности исходит из объемов государственного оборонного заказа, обеспеченного бюджетными ассигнованиями в пределах утвержденных годовых бюджетов, в то время как Минобороны России исходит из фактически выполненных работ, объем которых значительно превышает размер средств, предусмотренные в годовых бюджетах на эти годы. В целях урегулирования данного вопроса Правительство Российской Федерации поручило (№ ХВ-П7-24680

от 23 июля 1999 г.) Минфину России рассмотреть совместно с Минобороны России этот вопрос и представить согласованные предложения. На момент проверки предложения представлены не были.

В отличие от 1998 года, в статье 115 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год» не был определен порядок реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет, так же как не установлен срок, в течение которого Правительство Российской Федерации должно было разработать и утвердить этот порядок. В соответствии с графиком, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22 марта 1999 г. № 327 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год», нормативные акты Правительства о порядке проведения в 1999 году реструктуризации задолженности в соответствии со статьей Федерального закона должны быть подготовлены во II квартале 1999 года (пункт 53). Однако постановление Правительства по данному вопросу принято только 3 сентября 1999 года (№ 1002)

В соответствии с этим постановлением решение о реструктуризации задолженности принимается МНС России, а по организациям имеющим стратегическое значение для национальной безопасности государства или социально-экономическую значимость - Правительством Российской Федерации. При этом, как и в 1998 году, МНС России предоставлено право делегировать принятие решение о реструктуризации территориальным налоговым органам в случае, если сумма задолженности не превышает 20 млн. рублей.

Утвержденный указанным постановлением Правительства Российской Федерации Порядок реструктуризации задолженности предусматривает более упрощенный механизм реструктуризации, чем был установлен на 1998 год. В частности, он не содержит требования о предоставлении залога имущества или банковской гарантии, до 6 лет увеличен срок погашения задолженности по основному долгу, до одной десятой годовой ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации уменьшен размер уплачиваемых процентов с сумм задолженности. Погашение задолженности по пеням и штрафам должно осуществляться в течение 4 лет после погашения задолженности по основному долгу. Установлен также ряд стимулов для налогоплательщиков, досрочно и в полном объеме, выполняющих условия реструктуризации.

Вместе с тем в связи с поздним сроком принятия указанного постановления Правительства Российской Федерации результативность реструктуризации задолженности в соответствии с новым ее порядком в текущем году может быть весьма незначительной. С учетом этого обстоятельства проект федерального закона «О

федеральном бюджете на 2000 год» содержит норму о продлении на 2000 год срока действия статьи 115 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год». В настоящее время МНС России работает над предложениями по дальнейшему улучшению порядка реструктуризации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002.

Проверка в МНС России показала, что в целях реализации контроля за организациями, реструктурирующими задолженность по платежам в бюджет в течение 1997-1999 годов, разработаны специальные формы отчетности, в которых содержатся сведения о соблюдении этими организациями текущих платежей и графиков погашения основного долга и штрафов и пеней.

Выводы и предложения

1. Как показывают результаты проверки, меры по реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет, применяемые до настоящего времени, оказались малоэффективными. Так, в 1997 году процессом реструктуризации было охвачено только 5 предприятий-недоимщиков. Из них реструктуризация по ОАО «Юганскнефтегаз» и ОАО «Самаранефтегаз» в начале 1998 года была приостановлена вследствие неуплаты ими текущих платежей. Облигации этих организаций, выпущенные в обеспечение основного долга, были проданы на аукционе с 36-процентным дисконтом, что позволило ОАО «Банк МЕНАТЕП», ставшему владельцем долговых обязательств этих компаний, получить доход в сумме 830,8 млн. рублей. Поступления в доход федерального бюджета от продажи указанных облигаций в 1998 году составили 1,29 млрд. рублей, а списанный размер недоимки - 1,99 млрд. рублей. Между тем, по данным налоговой отчетности, задолженность этих нефтяных компаний только за 1998 год увеличилась в 7 раз.

Из трех других организаций, по которым в 1997 году были приняты решения о реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет, свои обязательства по своевременной и в полном объеме уплате текущих платежей не соблюдает АО «Норильский горно-металлургический комбинат имени А.П. Завенягина», однако вопрос о приостановлении действия договора о реструктуризации с комбинатом на момент проверки в МНС России не рассматривался. По ОАО «Ноябрьскнефтегаз» отсутствие на момент проверки данных о погашении графика основного долга не позволяло сделать вывод о надлежащем исполнении этой организацией своих обязательств в полном объеме и о целесообразности дальнейшего продолжения реструктуризации.

В 1998 году из 1214 организаций, подавших заявления в налоговые органы о реструктуризации задолженности, решения приняты только по 35 организациям, или 3 процента. При этом 13

организаций не выполняют своих обязательств по текущим платежам, что служит основанием для прекращения процесса реструктуризации.

До настоящего времени не отменено действие рассрочки по ОАО «Талицкий биохимический завод», хотя это акционерное общество в течение двух кварталов текущего года не выполняло условия пользования рассрочкой.

Порядок проведения в 1999 году реструктуризации задолженности, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002, не содержит требования о залоговом обеспечении и предусматривает ряд стимулов для налогоплательщиков, досрочно, выполняющих условия реструктуризации. Однако в связи с поздними сроками его утверждения результативность реструктуризации может оказаться крайне незначительной.

В целом меры, принимаемые по реструктуризации задолженности по платежам в бюджет в 1997 - 1998 годах, не изменили ситуацию с накопленной задолженностью. По состоянию на 1 октября 1999 года размер недоимки по налоговым платежам в целом по бюджетной системе Российской Федерации составил 345,6 млрд. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 224,9 млрд. рублей и увеличился по сравнению с 1 января 1997 года, соответственно, на 235,1 млрд. рублей (в 3,1 раза) и 164,8 млрд. рублей (в 3,6 раза). При этом совокупная задолженность (с учетом штрафов и пеней) по федеральному бюджету на 1 октября текущего года составила 411 млрд. рублей, что в 1,3 раза превышает налоговые доходы, поступившие в бюджет на указанную дату.

2. Проверка показала, что контроль за выполнением предприятиями-недоимщиками условий реструктуризации осуществляется МНС России слабо. Не налажено четное взаимодействие Министерства с территориальными налоговыми органами в части своевременного представления ими необходимой информации о выполнении

организациями-недоимщиками обязательств по погашению основного долга и уплате текущих платежей. Кроме того, МНС России не предпринимает соответствующих мер воздействия на налоговые органы, по решению которых процесс реструктуризации проводится на местах, в случаях, когда налогоплательщики не выполняют график погашения задолженности по обязательным платежам и обязательств по текущим платежам.

3. По результатам проверки предлагается направить представление Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину, в котором предложить:

- отменить решение Комиссии Госналогслужбы России от 21 декабря 1998 года о предоставлении рассрочки по погашению задолженности по платежам в федеральный бюджет по ОАО «Талицкий биохимический завод» и отсрочку по уплате пеней и штрафов по АО «Норильский горно-металлургический комбинат имени А. П. Завенягина», предоставленную в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1997 г. № 1236 «О погашении задолженности акционерного общества «Норильский горно-металлургический комбинат имени А. П. Завенягина» по платежам в федеральный бюджет и Пенсионный фонд Российской Федерации»;

- принять меры по усилению контроля за выполнением условий реструктуризации по организациям, по которым приняты соответствующие решения;

- разработать стратегию проведения реструктуризации задолженности по платежам в бюджет и создания эффективного механизма, который позволил бы значительно снизить задолженность юридических лиц по платежам в федеральный бюджет.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ