

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 января 2003 года № 1 (326) “Об итогах проверки выполнения решений Коллегии Счетной палаты, принятых по результатам проверок, проведенных направлением по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета”:*

*Утвердить отчет о результатах проверки.*

*Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, МНС России и Минфину России.*

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

*Заместителю Руководителя аппарата Счетной палаты А.Н.Гордееву предусмотреть включение в проект отчета о работе Счетной палаты за 2002 год информации об итогах выполнения решений Коллегии Счетной палаты, принятых по результатам проверок, проведенных направлениями деятельности Счетной палаты.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах проверки (выборочно) 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**

**Основание для проведения проверки:** план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2002 год (пункты 8.6.2, 8.6.5, 8.6.6).

#### **Цель проверки**

Выборочно проверить выполнение представлений 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.

#### **Предмет проверки**

Полнота исполнения федеральными и территориальными органами исполнительной власти представлений и иных решений Коллегии Счетной палаты Российской Федерации по устранению нарушений налогового и бюджетного законодательства, недостатков и упущений в работе территориальных налоговых и казначейских органов, финансовых органов администраций субъектов Российской Федерации, а также полнота возмещения в бюджет налоговых потерь, выявленных в ходе тематических проверок и меры, принятые в отношении должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

#### **Объекты проверки**

Министерство Российской Федерации по налогам и сборам;

Министерство финансов Российской Федерации;

Территориальные налоговые, казначейские и финансовые органы, федеральные органы налоговой полиции Курской, Ленинградской, Нижегородской и Свердловской областей.

## Результаты контрольных мероприятий

1. Всего в ходе проведенных контрольных мероприятий выборочно проверено 75 информационных, полученных от федеральных и региональных органов исполнительной власти. В ходе проведения повторных контрольных мероприятий в субъектах Российской Федерации проверено 17 объектов, включая МНС России и Минфин России (приложение № 1, приложения в Бюллетене не публикуются). По итогам этих проверок составлено 18 актов (приложение № 2). В актах отражены все вопросы, предусмотренные программами проверок. С актами проверок ознакомлены под роспись руководители проверенных организаций и учреждений. Разногласий ими не представлено. Замечания, приложенные к акту проверки Минфина России от 19 декабря 2002 года, носят пояснительный характер и не опровергают приведенные в акте факты нарушений бюджетного законодательства. Все изложенные в настоящем отчете факты подтверждены документально (копии документов приложены к соответствующим актам проверок).

Препятствий в проведении проверок со стороны должностных лиц проверенных организаций не отмечено. Все затребованные документы, относящиеся к тематике проверки, представлены в полном объеме и согласованные сроки.

В 2001 году и I полугодии 2002 года направлением деятельности по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета Счетной палаты Российской Федерации (далее по тексту - Счетная палата) в соответствии с планами работы Счетной палаты были проведены проверки организации работы по исполнению доходных статей федерального бюджета в 8 субъектах Российской Федерации, а также в МНС России и Минфине России.

Контрольные мероприятия в ходе этих проверок проведены в органах, осуществляющих государственную регистрацию хозяйствующих субъектов, в налоговых, финансовых и казначейских органах, в отдельных кредитных учреждениях и в организациях-налогоплательщиках и охватывали вопросы организации работы по исполнению доходных статей федерального бюджета в соответствии с требованиями Налогового кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации, учета налогоплательщиков, соблюдения установленных нормативов распределения налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации, законности и обоснованности предоставления и целевого использования налоговых льгот, рассрочек и отсрочек налоговых платежей, соответствия нормативных актов органов власти указанных субъектов Российской Федерации федеральному налоговому и бюджетному законодательству.

Указанными проверками выявлены нарушения налогового и бюджетного законодательства, отклонения от установленных норм осуществления налогового процесса, приведшие к потерям бюджетов всех уровней в размере 4907,5 млн. рублей, в том числе федерального бюджета - 2351,4 млн. рублей.

Отчеты о результатах тематических проверок рассмотрены и утверждены на заседаниях Коллегии Счетной палаты Российской Федерации. По итогам проверок направлены представления и информационные письма: Правительству Российской Федерации (2), Минфину России (9), МНС России (11), руководителям территориальных органов МНС России (5), главам администраций субъектов Российской Федерации (7), в которых предлагалось устранить отмеченные нарушения налогового и бюджетного законодательства, недостатки и упущения в работе территориальных налоговых, казначейских и финансовых органов.

По итогам проверки обоснованности предоставления налоговых льгот организациям, расположенным на территории г. Байконура (Республика Казахстан) направлено информационное письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину.

По результатам проверок, проведенных в Республике Калмыкия, Ленинградской и Нижегородской областях, материалы переданы в Федеральную службу налоговой полиции Российской Федерации для расследования возможных фактов ухода от уплаты налогов.

Информации, полученные от федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации о выполнении представлений Счетной палаты, направленных в их адрес, а также материалы повторных контрольных проверок показывают, что МНС 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.

В период проверок, а также во исполнение представлений Счетной палаты возмещены в федеральный бюджет денежные средства в размере 981,6 млн. рублей. По 565 организациям отменены решения о реструктуризации кредиторской задолженности перед бюджетами всех уровней, нарушившим условия ее проведения, другие отсрочки (рассрочки) по уплате налогов и сборов, включая инвестиционные налоговые кредиты, а также налоговые льготы, предоставленные с нарушением действующего федерального законодательства, либо действовавшие с нарушением порядка их предоставления. Задолженность этих организаций в сумме 1777,1 млн. рублей восстановлена в недоимку, и территориальными органами приняты меры по ее взысканию.

В ходе рассмотрения уголовных дел, возбужденных федеральными органами налоговой полиции по материалам контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой (с учетом ранее проведенных проверок), возмещен ущерб, нанесенный государству, в сумме 141 млн. рублей (по состоянию на 1 декабря 2002 года).

Отозваны платежные поручения на перечисление налогов в бюджет в сумме 336,6 млн. рублей, формально проведенные через неплатежеспособные банки недобросовестными налогоплательщиками, в отношении которых судебными инстанциями вынесены решения о непризнании исполненной ими обязанности по уплате налогов. Указанные платежи включены в недоимку и налоговыми органами приняты меры по ее взысканию. Из них на период проведения Счетной палатой повторных проверок (ноябрь-декабрь 2002 года) взыскано 306,6 млн. рублей (91 процент).

Отменены или приведены в соответствие с действующим федеральным законодательством 6 законодательных и иных нормативных актов представительных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации.

Привлечены к дисциплинарной и административной ответственности 453 должностных лица, в том числе 21 государственный служащий.

Результаты анализа и проверки выполнения представлений и иных решений Коллегии Счетной палаты по отдельным регионам прилагаются (приложения №№ 5-16).

**2.** В представлениях Счетной палаты Российской Федерации Министерству Российской Федерации по налогам и сборам, направленных в 2001-2002 годах, неоднократно обращалось внимание на существенные недостатки при государственной регистрации хозяйствующих субъектов и постановки их на налоговый учет.

По экспертной оценке из-за уклонения налогоплательщиков от регистрации и постановки на налоговый учет или непредставления ими отчетности о своей дея-

тельности и полученных доходах потери бюджетов всех уровней в целом по стране составляли свыше 10 млрд. рублей в год.

Изменить сложившуюся ситуацию с регистрацией и налоговым учетом призван вступивший в силу с 1 июля 2002 года Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ “О государственной регистрации юридических лиц”, о необходимости разработки и принятия которого неоднократно указывалось в представлениях Счетной палаты федеральным органам исполнительной власти, а также в предложениях, направленных в Правительство Российской Федерации (письмо от 22 ноября 2000 года № 01-1285/03), в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (соответственно от 22 ноября 2000 года № 01-1256/03 и от 22 ноября 2000 года № 01-1257/03).

В соответствии с указанным Федеральным законом функции регистрации юридических лиц переданы единому органу - Министерству Российской Федерации по налогам и сборам, в то время как ранее эти функции исполняли 4,5 тыс. регистрирующих органов. Одновременно рассматривается вопрос о передаче в ведение налоговых органов регистрации предпринимателей без образования юридического лица (индивидуальных предпринимателей).

Эти меры позволят не только упростить процедуру регистрации, но и усилить налоговый контроль за основной массой налогоплательщиков, значительная часть которых уклоняется от уплаты налогов.

Как свидетельствуют материалы проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2001 году и I полугодии 2002 года, довольно широко распространена практика регистрации разного рода фирм по подложным документам.

В частности, в Нижегородской области территориальными налоговыми органами в ходе сверки данных о 532119 случаях утери гражданами паспортов за период с 1 января 1998 года по 31 октября 2001 года с региональной базой данных Единого государственного реестра налогоплательщиков (ЕГРН), выявлены зарегистрированные по утерянным паспортам 87 предпринимателей и учредители (руководители) 126 организаций. В Свердловской области территориальными налоговыми органами совместно с налоговой полицией только в 2001 году и за 9 месяцев 2002 года выявлено 190 таких организаций. В г. Одинцово Московской области в 2001 году и I квартале 2002 года - 43 организации.

В то же время информационный обмен об утерянных паспортах и паспортах умерших на федеральном уровне между МВД России и МНС России не осуществлялся, поскольку не предусмотрен действующим законодательством.

Как показала проверка исполнения представлений Счетной палаты Российской Федерации, проведенная в МНС России (акт проверки от 4 декабря 2002 года), в целях обеспечения выявления и пресечения случаев использования недействительных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, министерством подготовлен проект совместного приказа МНС России и МВД России о взаимодействии налоговых органов и органов МВД России по предоставлению сведений о выданных и недостоверных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации.

Указанным приказом предполагается утвердить и ввести в действие инструкцию о взаимодействии органов МНС России и органов внутренних дел по предоставлению в налоговые органы сведений о выданных, а также объявленных недействительными паспортах граждан Российской Федерации.

В соответствии с законом о государственной регистрации все юридические лица обязаны до 1 января 2003 года пройти перерегистрацию в налоговых органах. Те организации, которые не выполняют это требование, подлежат ликвидации в судебном порядке.

Вместе с тем, при достаточно упрощенном порядке регистрации юридического лица, действующая в настоящее время процедура его ликвидации в судебном порядке сложна и требует значительных финансовых затрат со стороны государства (судебные издержки, рабочее время, затраченное на судебные заседания, оформление документов, проезд и т.д.) - от 500 рублей до 1000 рублей на ликвидацию одной организации.

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации в Свердловской области (акт проверки от 29 ноября 2002 года), по состоянию на 19 ноября 2002 года в области прошли перерегистрацию около 15 тыс. организаций, или 31 % от количества представляющих налоговую отчетность. Кроме того, на ее территории насчитывается 55 тыс. организаций (53 % от состоящих на налоговом учете) вообще не представляющих отчетность и подлежащих ликвидации. Поскольку в Свердловской области ликвидация одной организации обходится налоговым органам (то есть федеральному бюджету) в среднем в 800 рублей, указанные затраты только по данному региону составят свыше 40 млн. рублей, которые нигде не предусмотрены.

Отсутствие упрощенной процедуры ликвидации юридического лица, а также недостаток финансирования может привести к затягиванию этого процесса на долгие годы.

**3.** На уровень поступления налоговых платежей в бюджеты всех уровней повлияло наличие многочисленных льгот по уплате налогов, а также предоставление Минфином России и территориальными финансовыми органами в широких масштабах отсрочек и рассрочек налоговых платежей. По состоянию на 1 января 2002 года общий объем налоговых льгот, отсрочек и рассрочек уплаты налоговых платежей (без учета реструктуризированной задолженности по обязательным платежам) превысил 830 млрд. рублей.

При этом имели место многочисленные факты, когда отсрочки и рассрочки по уплате налогов предоставлялись с нарушением действующего федерального законодательства.

В частности, проверкой, проведенной Счетной палатой в октябре-ноябре 2001 года в МНС России и Минфине России, установлено, что по состоянию на 1 октября 2001 года в целом по Российской Федерации в результате необоснованного предоставления отсрочек по налогу на добавленную стоимость было неправомерно отвлечено из доходов федерального бюджета 617,3 млн. рублей. Эти данные нашли отражение в налоговой отчетности, однако, только в ходе указанной проверки незаконно предоставленные отсрочки по налоговым платежам были отменены.

В широких масштабах предоставляют дополнительные льготы по налогам и сборам сверх установленных законодательством Российской Федерации органы законодательной власти субъектов Российской Федерации, в том числе получающих финансовую помощь из федерального бюджета.

Проверки Счетной палаты свидетельствовали о недостаточном контроле со стороны Правительства Российской Федерации за своевременным и полным возвратом инвестиционных налоговых кредитов, выданных за счет федерального бюджета за период с января 1992 года по декабрь 1998 года по отдельным постановлениям Правительства на общую сумму 3,4 млрд. рублей.

В результате просроченная задолженность заемщиков инвестиционного налогового кредита в целом по Российской Федерации перед федеральным бюджетом на 1 января 2002 года достигла с учетом процентов и штрафов 5 млрд. рублей.

Как свидетельствуют материалы повторных проверок, проведенных в Минфине России и МНС России, значительная часть предложений, содержащихся в представлениях Счетной палаты, направленных Минфину России и МНС России по результатам

проведенных проверок соблюдения федерального законодательства при предоставлении налоговых льгот и других преференций, реализована.

Минфином России отменены незаконно предоставленные администрациями ряда субъектов Российской Федерации отсрочки и рассрочки по уплате налогов на прибыль и добавленную стоимость в сумме 360 млн. рублей.

Федеральным законом от 6 августа 2001 года № 110-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных актов (положений актов) законодательства Российской Федерации о налогах и сборах” (с учетом изменений и дополнений) упразднены практически все льготы по налогу на прибыль, а также утратила силу норма, в соответствии с которой законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации и представительным органам местного самоуправления предоставлялось право устанавливать для отдельных категорий налогоплательщиков дополнительные льготы по налогу на прибыль в пределах сумм налога, подлежащего зачислению в их бюджеты.

С введением в федеральные законы о федеральном бюджете на соответствующие годы норм, запрещающих предоставление дополнительных налоговых льгот по федеральным налогам и сборам органами местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований, суммарный объем льгот уменьшился с 88 млрд. рублей по состоянию на 1 января 2000 года до 4,8 млрд. рублей - на 1 октября 2001 года.

При этом МНС России подготовлен и Правительством внесен в Государственную Думу проект федерального закона “О внесении изменений в статью 5 Закона Российской Федерации “О закрытом административно-территориальном образовании” и в статью 142 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которыми эти нормы закрепляются на постоянной основе, на чем неоднократно настаивала Счетная палата.

Счетной палатой была подготовлена и направлена в Правительство Российской Федерации комплексная аналитическая записка по вопросам обоснованности предоставления отсрочек, рассрочек, налоговых льгот, инвестиционных налоговых кредитов, средств из федерального бюджета, предоставленных на возвратной основе, своевременности и полноты их погашения (возврата), в которой предлагалось реализовать комплекс мер, направленных на усиление государственного контроля за предоставлением преференций. В частности - обеспечить возврат в федеральный бюджет денежных средств, предоставленных предприятиям и организациям в виде отсрочек и рассрочек, инвестиционных налоговых кредитов, срок действия которых истек.

Как показали повторные проверки, проведенные в ряде регионов, а также в Минфине России и МНС России, во исполнение представлений Счетной палаты такие денежные средства (с учетом погашенных кредитов, выданных из федерального бюджета) возмещены в федеральный бюджет в общей сумме 853,4 млн. рублей.

**4.** Проверкой, проведенной на территории г. Байконура (Республика Казахстан), выявлены нарушения налогового законодательства Российской Федерации при предоставлении налоговых льгот организациям, зарегистрированным на территории города, что привело к потерям федерального бюджета в сумме 19,4 млрд. рублей.

По результатам данной проверки направлено письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину с предложением поручить Правительству Российской Федерации провести проверку правомерности использования налоговых льгот организациями, зарегистрированными на территории г. Байконура, и принять меры по взысканию сумм

федеральных налогов, подлежащих в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации зачислению в федеральный бюджет.

По информации МНС России, действие договоров, заключенных на территории г. Байконура на 2002 год, прекращено.

В настоящее время МНС России инициировано предъявление исков о признании недействительными договоров аренды, заключенных между нефтеперерабатывающими заводами отдельных регионов Российской Федерации и организациями, зарегистрированными на территории г. Байконура.

5. Одной из мер по снижению задолженности по налоговым и другим обязательным платежам в бюджет должна была стать ее реструктуризация, призванная стимулировать уплату текущих платежей и частичное поэтапное погашение образовавшейся налоговой задолженности. Однако, как показали проведенные Счетной палатой проверки, в ряде случаев произошло лишь переоформление указанной задолженности на отсрочку. Многие предприятия неправомерно пользовались указанной отсрочкой при отсутствии должного контроля со стороны территориальных налоговых органов.

Налоговые органы крайне редко инициировали в арбитражных судах производства по делу о несостоятельности (банкротстве) в отношении организаций, имеющих задолженность перед федеральным бюджетом и не получивших, либо утративших право на реструктуризацию этой задолженности, как это предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002 (с изменениями и дополнениями).

В представлениях Счетной палаты Российской Федерации МНС России и руководителям его территориальных органов предлагалось усилить контроль за соблюдением предприятиями и организациями условий реструктуризации задолженности по налогам и сборам, пеням и штрафам, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002, и в случае нарушений этих условий незамедлительно отменять решения о реструктуризации.

Одновременно предлагалось применять в отношении организаций, имеющих задолженность перед бюджетом и не получивших либо утративших право на реструктуризацию этой задолженности, меры по ее принудительному взысканию, включая инициирование в арбитражном суде производства по делу о несостоятельности (банкротстве), как это предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002 (с изменениями и дополнениями).

Во исполнение этих представлений территориальными налоговыми органами проведены проверки соблюдения предприятиями и организациями условий реструктуризации. По результатам этой работы отменены решения о реструктуризации по 508 предприятиям и организациям на общую сумму 1561,3 млн. рублей, а всего по состоянию на 1 октября 2002 года утратили право на реструктуризацию своей задолженности 15,1 тысяч организаций, или 26 %, от находившихся на реструктуризации на ту же дату. Их задолженность в сумме 46,5 млрд. рублей (10,2 % от общей суммы реструктуризированной задолженности на 1 октября 2002 года) восстановлена в недоимку и налоговыми органами приняты меры по ее взысканию в соответствующие бюджеты. В ходе проведения этой работы в бюджеты всех уровней перечислены 143,5 млрд. рублей, в том числе федеральных налогов и сборов - 104,8 млрд. рублей.

В соответствии с нормами статьи 47 Налогового кодекса Российской Федерации налоговыми органами приняты постановления о взыскании налогов за счет имущества налогоплательщиков на общую сумму 166,3 млрд. рублей (по состоянию на 1 октября 2002 года). В результате проведения исполнительных действий по этим постановлениям

должниками погашена задолженность в бюджетную систему на сумму 7 млрд. рублей, в том числе по федеральным налогам и сборам - 5,1 млрд. рублей.

Наряду с этим в соответствии с пунктом 9 постановления Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002 в 2002 году налоговыми органами инициированы в арбитражных судах процессы по делам о несостоятельности (банкротстве) в отношении предприятий-должников на общую сумму задолженности 58,5 млрд. рублей, из которых судебными органами принято к рассмотрению заявлений на общую сумму 45,2 млрд. рублей (77 процентов).

6. Значительные потери налоговых доходов допущены в банковской сфере. По состоянию на 1 октября 2002 года общая сумма денежных средств, списанных со счетов налогоплательщиков в уплату налогов и сборов, но не поступивших в соответствующие бюджеты, составила 35,9 млрд. рублей.

Сложившаяся ситуация во многом обусловлена нормой статьи 45 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающей, что обязанность налогоплательщика по уплате налогов считается исполненной с момента предъявления в банк поручения на уплату налогов при наличии достаточного денежного остатка на его счете.

В этих условиях недобросовестные налогоплательщики при наличии множества активных счетов в различных кредитных организациях открывали дополнительные счета в неплатежеспособных банках, по которым проводились, как правило, всего две банковские операции - по фиктивному зачислению денежных средств на эти счета и формальному их списанию в уплату налогов.

В ходе проверок, проведенных Счетной палатой в 2001 году и I полугодии 2002 года, такие факты были установлены в Нижегородской области (ОАО "Арзамасспирт", ЛВЗ "Арзамасский"), Республике Калмыкия (ООО "Рудо-Эл", ООО "Рудо-Спиртус"), Ленинградской области (ЗАО "Выборгское карьероуправление"). Все указанные материалы проверок направлены в ФСНП России.

В отношении ООО "Рудо-Спиртус" уголовное дело находится в стадии расследования в Следственном комитете при МВД России. По остальным материалам налоговой полицией в возбуждении уголовного дела отказано с формулировкой "ввиду отсутствия состава преступления".

Вместе с тем, в результате проведенной территориальными органами работы платежные поручения об уплате налогов были отозваны из банков самими налогоплательщиками, суммы "зависших" платежей восстановлены в недоимку и приняты меры по ее взысканию либо реструктуризации. В частности, как показала контрольная (повторная) проверка в Нижегородской области (акт проверки от 6 декабря 2002 года), сумма таких денежных средств сократилась с 649,5 млн. рублей по состоянию на 1 января 2001 года до 330,5 млн. рублей по состоянию на 1 октября 2002 года. В течение октября-ноября 2002 года "зависшие" платежи снизились еще на 21,2 млн. рублей и составили на 1 декабря 2002 года 309,3 млн. рублей.

7. При отсутствии надлежащего контроля со стороны МНС России территориальные налоговые органы в нарушение статьи 78 Налогового кодекса Российской Федерации продолжают направлять в бюджеты разных уровней излишне уплаченные налоги и сборы, в то время как указанной статьей установлено, что сумма излишне уплаченного налога может быть направлена на исполнение обязанностей по уплате налогов или сборов, на уплату пеней, погашение недоимки, если эта сумма направляется в тот же бюджет (внебюджетный фонд), в который была направлена излишне уплаченная сумма налога.

В частности проверкой, проведенной Счетной палатой в Республике Калмыкия в феврале-марте 2001 года, было установлено, что Инспекция МНС России по г. Элисте в 2000 году направила переплату налогов по федеральному бюджету в сумме 166,7 млн. рублей в республиканский бюджет и территориальный дорожный фонд. В результате доходы бюджета республики и территориального дорожного фонда завышены соответственно на 118,9 и 47,8 млн. рублей, а доходы федерального бюджета занижены на 166,7 млн. рублей.

Как установлено проверкой, проведенной в марте-апреле 2001 года в Тюменской области в 2000 году из федерального бюджета перечислены излишне внесенные налоговые платежи и сборы в областной и местные бюджеты в сумме 6,9 млн. рублей. В Ярославской области (ноябрь-декабрь 2001 года) в доходах регионального бюджета неправомерно учтена переплата по налогам, поступившим в I полугодии 2001 года в федеральный бюджет, в размере 7,4 млн. рублей. Аналогичные факты выявлены Счетной палатой в Нижегородской области (апрель 2001 года) - 2,1 млн. рублей и Свердловской области (март 2002 года) - 1,2 млн. рублей.

Несоблюдение упомянутых норм Налогового кодекса приводит к нарушению законодательно установленной очередности платежей при недостаточности денежных средств на счете налогоплательщика, поскольку при отсутствии недоимки по бюджету, в который был направлен излишне уплаченный налог, этот налог подлежит возврату налогоплательщику.

При этом территориальные органы федерального казначейства продолжают принимать к исполнению неправомерные решения территориальных налоговых органов, ссылаясь на то, что исполнение норм Налогового кодекса Российской Федерации относится исключительно к компетенции налоговых органов.

Минфином России и МНС России территориальным управлениям федерального казначейства направлено совместное письмо 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", которым предусмотрено, что ответственность за принятие решений, связанных с возвратами и зачетами излишне уплаченных налогов и сборов, несут только налоговые органы.

Однако органы федерального казначейства образованы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 года № 1556 "О федеральном казначействе" в целях проведения государственной бюджетной политики, включая контроль за соблюдением очередности перечисления в федеральный бюджет налогов и сборов.

Как показал анализ информации о выполнении в этой части представлений Счетной палаты, а также повторные проверки, проведенные в субъектах Российской Федерации, излишне внесенные в федеральный бюджет налоги и сборы, неправомерно направленные в погашение недоимки по региональным бюджетам, восстановлены в федеральный бюджет в сумме 5,5 млн. рублей.

**8.** В соответствии со статьей 76 Бюджетного кодекса Российской Федерации возврат предоставленных юридическим лицам бюджетных средств, а также плата за пользование ими приравниваются к платежам в бюджет. За предприятиями, проверенными Счетной палатой в 2001 году и I полугодии 2002 года, числилась просроченная задолженность по денежным средствам, полученным из федерального бюджета на условиях возвратности, платности и срочности, выданным под гарантии органов исполнительной власти в общей сумме 68,5 млн. рублей (Республика Калмыкия и Московская область).

Проверкой, проведенной Счетной палатой в Минфине России в ноябре 2001 года отмечалось отсутствие должного контроля со стороны Минфина России и территори-

альных казначейских органов за своевременным и полным возвратом указанных средств в федеральный бюджет.

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой в Минфине России в ноябре-декабре 2002 года (акт проверки от 19 декабря 2002 года), во исполнение представления Счетной палаты Правительству Российской Федерации приказом Минфина России от 12 августа 2002 года № 171 создана и введена единая система учета и отчетности по средствам, предоставленным из федерального бюджета на возвратной и платной основе.

Также установлена форма отчетности, в соответствии с которой проводится учет задолженности субъектов Российской Федерации как по средствам, предоставленным из федерального бюджета на возвратной и платной основе, так и по гарантийным обязательствам.

В 2001 году в соответствии с приказами Минфина России от 5 февраля 2001 года № 19 и от 25 марта 2001 года № 54 проведена инвентаризация объектов учета, подлежащих отражению в бухгалтерском балансе исполнения федерального бюджета на 1 января 2001 года и на 1 января 2002 года.

Минфином России с агентом Правительства Российской Федерации ОАО «Российский сельскохозяйственный банк» сформированы реестры получателей средств специального фонда льготного кредитования, имеющих задолженность перед федеральным бюджетом, а с агентом ОАО «Российский банк развития» - составлены реестры получателей средств федерального бюджета, предоставленных через 10 уполномоченных банков.

По состоянию на 1 ноября 2002 года указанными банками возмещено в федеральный бюджет в счет погашения задолженности по бюджетным кредитам 598 млн. рублей, в том числе в I полугодии 2002 года - 250 млн. рублей.

В представлениях Счетной палаты Минфину России и главам администраций субъектов Российской Федерации предлагалось принять меры по возврату в федеральный бюджет средств, выданных предприятиям и организациям на возвратной и платной основе, в том числе под гарантии исполнительной власти регионов.

Как показали повторные проверки, в погашение указанной задолженности в федеральный бюджет перечислено 282,5 млн. рублей, в том числе по Ленинградской области - 15,8 млн. рублей, Республике Калмыкия - 9,2 млн. рублей, Тюменской области - 2,7 млн. рублей, Нижегородской области - 173,9 млн. рублей, Калининградской области - 0,6 млн. рублей, Курской области - 10,7 млн. рублей, Свердловской области - 69,6 млн. рублей.

В соответствии со статьей 87 Федерального закона от 30 декабря 2001 года № 194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год» уменьшена задолженность по средствам, выданным из федерального бюджета под гарантии правительства Курской области ОАО «Курский кожевенный завод» за счет реоформления на администрацию Курской области договора перевода долга в сумме 10,5 млн. рублей.

Вместе с тем, отдельные предложения, содержащиеся в представлениях Счетной палаты Российской Федерации, не реализованы.

На период проверки не было выполнено постановление Правительства Российской Федерации от 27 мая 2002 года № 353 «О порядке обеспечения возврата в 2002 году задолженности по бюджетным кредитам, предоставленным сельскохозяйственным товаропроизводителям, организациям агропромышленного комплекса и потребительской кооперации с 1992 по 2000 год».

Прием документов, обеспечивающих удостоверение права (требования) Минфина России к получателям средств из федерального бюджета, предоставленных через уполномоченные банки по соглашениям (договорам), заключенным с Минсельхозом России, завершен не полностью.

Проверками, проведенными Счетной палатой, выявляются многочисленные факты, когда в нарушение федерального законодательства налогоплательщики напрямую перечисляют федеральные регулирующие налоги, а также региональные и местные налоги и сборы (в дотационных регионах), непосредственно в областной бюджет и бюджеты муниципальных образований, минуя счета территориальных органов федерального казначейства.

В частности, проверкой, проведенной Счетной палатой в мае-июне 2002 года в Московской области, были установлены факты перечисления напрямую федеральных регулирующих налогов, а также региональных и местных налогов и сборов, непосредственно в областной бюджет и бюджеты муниципальных образований, минуя счета территориальных органов федерального казначейства, что является нарушением статей 9 и 13 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год».

Всего в целом по области на счета областного и местных бюджетов, минуя счета территориальных органов федерального казначейства, поступило в 2001 году налогов и сборов с долей распределения в федеральный бюджет в размере 36,2 млн. рублей.

Кроме того, в нарушение Указа Президента Российской Федерации от 5 марта 2001 года № 262 «О распределении средств, поступающих от продажи гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в государственной собственности, или права их аренды», которым предусмотрено распределение этих средств между бюджетами всех уровней в соотношении, установленном федеральным законодательством для распределения между указанными бюджетами арендной платы за землю (в 2001 году в федеральный бюджет - 30 %, в региональные бюджеты - 20 %, в местные бюджеты - 50 %), поступившие в 2001 году доходы от продажи земельных участков или права их аренды перечислялись плательщиками напрямую на балансовые счета бюджетов муниципальных образований также, минуя счета органов федерального казначейства, что привело к потерям федерального и областного бюджетов.

В представлении Счетной палаты Минфину России по результатам этой проверки от 25 сентября 2002 года № 03-04-15/460 отмечалось, что это во многом обусловлено отсутствием действенного механизма, обеспечивающего исполнение норм бюджетного законодательства о зачислении региональных и местных налогов в субъектах Российской Федерации, получающих финансовую помощь из федерального бюджета, на счета органов федерального казначейства, а также исключая возможность зачисления федеральных регулирующих налогов напрямую в региональные и местные бюджеты, минуя счета федерального казначейства, в том числе порядка своевременного и полного возврата на счета органов федерального казначейства федеральных налогов, ошибочно зачисленных на доходные счета региональных и местных бюджетов, и предлагалось их разработать и утвердить.

В информации Минфина России о выполнении указанного представления Счетной палаты от 12 ноября 2002 года № 10-03-03/48 отмечено, что порядок регулирования доходов от уплаты налогов и сборов, в том числе поступивших ошибочно на счета бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, определен Инструкцией о порядке ведения учета доходов федерального бюджета и распределения в порядке регулирования доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации, утвержденной приказом Минфина России от 14 декабря 1999 года № 91н. Однако эта инструкция предусматривает лишь межбюджетное регулирование средств, поступивших на счета органов федерального казначейства.

В этих условиях Министром финансов Московской области издан приказ от 24 сентября 2001 года № 31, в соответствии с которым возврат доходов, ошибочно зачис-

ленных на счет территориального бюджета, минуя счета территориальных отделений федерального казначейства, можно осуществить только по заявлению плательщика.

В информации губернатора Московской области от 30 октября 2002 года № 1-12176 на представление Счетной палаты об отмене данного приказа отмечено, что его принятие обусловлено отсутствием на федеральном уровне нормативных документов, определяющих порядок своевременного и полного возврата на счета казначейства доходов, ошибочно зачисленных на счета региональных и местных бюджетов.

В ходе вышеназванной проверки также было установлено, что за предприятиями и организациями Московской области по состоянию на 1 апреля 2002 года числилась просроченная задолженность по средствам, предоставленным из федерального бюджета на возвратной и платной основе под гарантии администрации Московской области в сумме 51,7 млн. рублей.

В информации губернатора сообщалось, что просроченная задолженность по средствам, выданным предприятиям и организациям Московской области из федерального бюджета, по которым область выступила поручителем, полностью погашена путем проведения зачетов взаимной задолженности с федеральным бюджетом.

В ходе повторной проверки, проведенной Счетной палатой в декабре 2002 года, установлено, что Минфин Московской области приказ от 24 сентября 2001 года № 31, отменил приказом от 19 декабря 2002 года № 472.

Во исполнение представления Счетной палаты Управлением федерального казначейства по Московской области и его территориальными отделениями по 23 муниципальным образованиям осуществлено межбюджетное регулирование в общей сумме 111,2 млн. рублей, из них восстановлено в федеральный бюджет 22,5 млн. рублей и областной бюджет - 52,4 млн. рублей.

**9.** В ходе проведенных Счетной палатой в 2001 году и в I полугодии 2002 года контрольных мероприятий в субъектах Российской Федерации были установлены факты применения на их территориях законодательных и другие нормативных актов по вопросам налогообложения и налоговой политики, принятых региональными и местными органами власти с нарушением законодательства Российской Федерации. По результатам проверок главам администраций проверенных регионов направлены представления Счетной палаты с предложением об их отмене.

Как свидетельствует информация о выполнении представлений Счетной палаты, а также материалы повторных проверок законодательными и исполнительными органами власти регионов все отмеченные в представлениях неправомерно принятые нормативные акты отменены или приведены в соответствие с федеральным законодательством.

**10.** В ходе тематических проверок, проведенных Счетной палатой в 2001 году, были установлены факты использования предприятиями и организациями при наличии значительной задолженности по уплате налогов и других обязательных платежей в бюджеты всех уровней имеющихся у них денежных средств на финансирование производственно-хозяйственной деятельности, а не на погашение задолженности бюджету, а также осуществление расчетов с бюджетом с привлечением неплатежеспособных (проблемных) банков.

Рассматривая указанные факты как возможное умышленное уклонение от уплаты налогов и нарушение действующего налогового законодательства, материалы таких проверок в соответствии с решениями Коллегии Счетной палаты Российской Федерации направлены в Федеральную службу налоговой полиции Российской Федерации для проведения расследования и принятия соответствующих мер, предусмотренных действующим законодательством.

По материалам проверок в Ленинградской области, Республике Калмыкия и Нижегородской области в ФСНП России направлено 9 материалов (актов проверок), которые были переданы в федеральные органы налоговой полиции названных регионов Российской Федерации. По указанным материалам налоговой полицией возбуждено 2 уголовных дела, отказано в возбуждении 6 уголовных дел, 1 дело находится в стадии расследования.

В частности, прекращено уголовное дело в отношении руководства ОАО «Сланцевский цементный завод «Цесла» (Ленинградская область) - в связи с деятельным раскаянием и полным возмещением ущерба (1,1млн. рублей).

В стадии проверки в УФСНП по Республике Калмыкия находятся материалы по ЗАО «Стратос», получившего в возмещение налога на добавленную стоимость из федерального бюджета 22,5 млн. рублей по приобретенным основным средствам. При этом документы, подтверждающие обоснованность возмещения НДС организацией, не были представлены, а руководитель ЗАО «Стратос» скрылся и находится в розыске.

**11.** Значительная часть хозяйствующих субъектов, осуществляющих расчеты с применением денежной наличности, используют при этом бланки строгой отчетности. Вместе с тем отсутствует единый порядок обращения таких бланков, их тиражирование, учет, хранение и уничтожение, на что Счетная палата неоднократно обращала внимание Минфина России.

Это создает предпосылки для осуществления наличных денежных расчетов с использованием неучтенных бланков, что позволяет отдельным организациям и предпринимателям, оказывающим платные услуги населению, не в полном объеме отражать полученную выручку в бухгалтерской отчетности и не уплачивать налоги.

Как показала проверка, проведенная в Минфине России (акт проверки от 19 декабря 2002 года), Министерством проведена работа по разработке единых требований, регламентирующих порядок обращения бланков строгой отчетности, их тиражирование, учет, хранение и уничтожение, исключающих возможность использования неучтенных бланков.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации, данным Минфину России в соответствии с представлениями Счетной палаты, разработан проект Указаний по применению, изготовлению, хранению, учету бланков строгой отчетности, который согласован с заинтересованными министерствами и ведомствами, Государственной межведомственной экспертной комиссией по контрольно-кассовым машинам при МНС России. Также Счетной палатой доработан и 14 июня 2002 года был подписан приказ № 54н «Об утверждении Указаний по применению, изготовлению, хранению, учету бланков строгой отчетности».

Однако Минюстом России отказано в государственной регистрации данного приказа со ссылкой на то, что действующее законодательство не дает право Минфину России на разработку и утверждение вышеупомянутых Указаний (письма Минюста России от 9 июля 2002 года № 07/6517-АК и от 30 сентября 2002 года № 07/9044-АК). В связи с этим приказ Минфина России от 14 июня 2002 года № 54н «Об утверждении Указаний по применению, изготовлению, хранению, учету бланков строгой отчетности» отменен приказом от 26 ноября 2002 года № 119н.

## **Выводы**

**1.** Информации, полученные от федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации о выполнении представлений Счетной палаты, направленных в их адрес, а также материалы повторных кон-

трольных проверок показывают, что МНС 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.

В период проверок, а также во исполнение представлений Счетной палаты размещены в федеральный бюджет денежные средства в размере 981,6 млн. рублей. По 565 организациям отменены решения о реструктуризации кредиторской задолженности перед бюджетами всех уровней, нарушившим условия ее проведения, другие отсрочки (рассрочки) по уплате налогов и сборов, включая инвестиционные налоговые кредиты, а также налоговые льготы, предоставленные с нарушением действующего федерального законодательства, либо действовавшие с нарушением порядка их предоставления. Задолженность этих организаций в сумме 1777,1 млн. рублей восстановлена в недоимку и территориальными органами приняты меры по ее взысканию.

В ходе рассмотрения уголовных дел, возбужденных федеральными органами налоговой полиции по материалам контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой (с учетом ранее проведенных проверок), возмещен ущерб, нанесенный государству, в сумме 141 млн. рублей (по состоянию на 1 декабря 2002 года).

Отозваны платежные поручения на перечисление налогов в бюджет в сумме 336,6 млн. рублей, формально проведенные через неплатежеспособные банки недобросовестными налогоплательщиками, в отношении которых судебными инстанциями вынесены решения о непризнании исполненной ими обязанности по уплате налогов. Указанные платежи включены в недоимку, и налоговыми органами приняты меры по ее взысканию. Из них на период проведения Счетной палатой повторных проверок (ноябрь-декабрь 2002 года) взыскано 306,6 млн. рублей (91 процент).

Отменены или приведены в соответствие с действующим федеральным законодательством 6 законодательных и иных нормативных актов представительных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации.

Привлечены к дисциплинарной и административной ответственности 453 должностных лица, в том числе 21 государственный служащий.

**2.** Вместе с тем ряд предложений, содержащихся в представлениях Счетной палаты Российской Федерации, остались нереализованными, а отдельные вопросы нерешенными.

**2.1.** В результате позиции, занятой Минюстом России, остались невыполненными поручения Правительства Российской Федерации, данные Минфину России в соответствии с представлениями Счетной палаты об утверждении Указаний по применению, изготовлению, хранению, учету бланков строгой отчетности.

**2.2.** В настоящее время отсутствует действенный механизм, обеспечивающий исполнение норм бюджетного законодательства о зачислении региональных и местных налогов в субъектах Российской Федерации, получающих финансовую помощь из федерального бюджета, на счета органов федерального казначейства, а также исключающий возможность зачисления федеральных регулирующих налогов напрямую в региональные и местные бюджеты, минуя счета федерального казначейства, в том числе порядок своевременного и полного возврата на счета органов федерального казначейства федеральных налогов, ошибочно зачисленных на доходные счета региональных и местных бюджетов, которые предлагалось разработать и утвердить Минфину России.

**2.3.** На период проверки Минфином России не было выполнено постановление Правительства Российской Федерации от 27 мая 2002 года № 353 "О порядке обеспечения возврата в 2002 году задолженности по бюджетным кредитам, предостав-

ленным сельскохозяйственным товаропроизводителям, организациям агропромышленного комплекса и потребительской кооперации с 1992 по 2000 год” в части их возврата в федеральный бюджет.

В частности, прием документов, обеспечивающих удостоверение права (требования) Минфина России к получателям средств из федерального бюджета, предоставленных через уполномоченные банки по соглашениям (договорам), заключенным с Минсельхозом России, завершён не полностью.

**2.4.** Не в полной мере выполнены представления Счетной палаты Российской Федерации, направленные главам администраций Калининградской области и Республики Калмыкия. По состоянию на 1 октября 2002 года непогашенная задолженность указанных регионов перед федеральным бюджетом по отчислениям в Государственный фонд борьбы с преступностью составила соответственно 228 тыс. рублей и 97,2 тыс. рублей.

**2.5.** При отсутствии надлежащего контроля со стороны МНС России территориальные налоговые органы в нарушение статьи 78 Налогового кодекса Российской Федерации продолжают направлять в бюджеты разных уровней излишне уплаченные налоги и сборы, в то время как указанной статьей установлено, что сумма излишне уплаченного налога может быть направлена на исполнение обязанностей по уплате налогов или сборов, на уплату пеней, погашение недоимки в тот же уровень бюджета (внебюджетный фонд).

#### **Предложения**

**1.** Направить информационные письма:

- Правительству Российской Федерации,
- Министерству Российской Федерации по налогам и сборам,
- Министерству финансов Российской Федерации.

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

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. Г. ПАНСКОВ**