

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 15 декабря 2000 г. № 41 (233) «О результатах тематической проверки проведения реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет в соответствии с бюджетным законодательством в МНС России и Минфине России»:

Утвердить отчет о результатах тематической проверки.

Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации и Министру Российской Федерации по налогам и сборам.

ОТЧЕТ

о результатах тематической проверки проведения реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет в соответствии с бюджетным законодательством в МНС России и Минфине России

Основание для проверки: Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2000 год (п. 5.9), удостоверение на право проведения проверки от 13 ноября 2000 г. № 03-01-26/528.

Цель проверки: оценка обоснованности и эффективности мероприятий по реструктуризации задолженности по налоговым платежам в федеральный бюджет, проводимой в 1999-2000 гг. в соответствии со статьей 115 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год» и статьей 132 «О федеральном бюджете на 2000 год», а также проверка выполнения представлений Счетной палаты Российской Федерации от 10 декабря 1999 г. № 01-1524/03 и от 5 июня 2000 г. № 03-01-15/248.

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

Перечень изученных документов: заявления налогоплательщиков о предоставлении права на реструктуризацию задолженности по обязательным платежам в федеральный бюджет, справки налоговых органов о величине задолженности организаций по обязательным платежам в федеральный бюджет, документы бухгалтерской отчетности, заключения ФСФО России, протоколы Комиссии МНС России по реструктуризации, графики погашения сумм основного долга и уплаты процентов за пользование бюджетными средствами, информация, направленная МНС России в Правительство Российской Федерации, информация налоговых органов о соблюдении организациями, получившими право на реструктуризацию, условий, предусмотренных постановлениями Правительства Российской Федерации от 5 марта 1997 г. № 254, 14 апреля 1998 г. № 395 и 3 сентября 1999 г. № 1002, данные налоговой отчетности, переписка Департамента налоговой политики Минфина России.

Все затребованные документы были предоставлены в полном объеме и в согласованные сроки, препятствий в проведении проверки не возникло.

Перечень оформленных актов:

1. Акт от 22 ноября 2000 г. 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.

Акт подписан первым заместителем Министра Российской Федерации по налогам и сборам А. В. Смирновым 30 ноября 2000 года.

Акт подписан с замечаниями, которые в основном имеют пояснительный характер, за исключением замечания об оценке, данной в акте по выполнению условий реструктуризации ЗАО «Термопресс». Это замечание в настоящем отчете учтено.

2. Акт от 22 ноября 2000 г. о результатах тематической проверки проведения реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет в соответствии с бюджетным законодательством в Министерстве финансов Российской Федерации.

Акт подписан первым заместителем Министра финансов Российской Федерации С. Д. Шаталовым 30 ноября т.г. без замечаний.

Проверкой установлено следующее

Реструктуризация кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам перед федеральным бюджетом, а также по начисленным пеням и штрафам, осуществляемая в 1999-2000 гг. налоговыми органами, является продолжением процесса реструктуризации, начатого в 1997 г., когда в соответствии со статьей 69 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год» и принятым во исполнение постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 1997 г. № 254 «Об условиях и порядке реструктуризации задолженности организаций по платежам в федеральный бюджет» была начата реструктуризация 5 организаций с недоимкой в сумме 5,9 млрд. рублей, что составляло около 16 % от всей недоимки, имевшей место на 1 января 1997 г. по крупнейшим должникам. Механизм реструктуризации, применяемый в это время, предусматривал предоставление рассрочки по погашению основного долга на срок до 5 лет и по штрафам и пеням - до 10 лет, при условии осуществления организацией дополнительной эмиссии ценных бумаг (акций или облигаций) в счет обеспечения основного долга. При этом право на реструктуризацию по каждой из пяти организаций было предоставлено в соответствии с отдельно принятым постановлением Правительства Российской Федерации.

В 1998 г. реструктуризация была продолжена, однако ее механизм был несколько изменен, с целью вовлечения в этот процесс большего количества организаций, чем это имело место в 1997 году. В соответствии со статьей 24 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» и принятым во исполнение постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 1998 г. № 395 «О порядке проведения в 1998 году реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом» право на реструктуризацию стало предоставляться на основании решений специально созданных комиссий в МНС России и территориальных налоговых органах. Организация, получившая право на реструктуризацию, в течение 4 лет должна была погасить сумму задолженности по основному долгу и до 10 лет - по пеням и штрафам. При этом, получая право на реструктуризацию, в качестве обеспечения основного долга выступал залог имущества организации или банковские гарантии. В соответствии с этим право на реструктуризацию в 1998 г. было предоставлено 34 организациям, в том числе по решениям Комиссии МНС России - 3 организациям на сумму задолженности 131,2 млн. рублей, что составляло лишь около 3 % от недоимки по платежам в федеральный бюджет на 1 января 1998 г. по крупнейшим должникам.

В 1999-2000 гг. механизм реструктуризации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 (с последующими изменениями и дополнениями) был вновь пересмотрен, поскольку количество организаций, принимающих до 1999 г. участие в реструктуризации задолженности по налогам и сборам перед федеральным бюджетом, а также суммы реструктурируемой задолженности, были крайне незначительными. В отличие от 1997-1998 гг. установленный порядок предусматривает более упрощенные условия реструктуризации. В частности, процедура реструктуризации не содержит требований по обеспечению основного долга, переданным в залог имуществом или банковской гарантией, что прежде являлось основным препятствием для увеличения количества организаций, участвующих в реструктуризации. До 6 лет продлен срок погашения задолженности по основному долгу. Задолженность по пеням и штрафам должна погашаться в течение последующих 4 лет. При этом установлено, что при погашении реструктурируемой задолженности в течение 2 лет и своевременном внесении текущих налоговых платежей производится

списание половины суммы долга по пеням и штрафам и при полном погашении задолженности по основному долгу в течение 4 лет - полное списание задолженности по пеням и штрафам.

Основанием для продолжения в 1999-2000 гг. процесса реструктуризации, начатого в 1997 году, являются статья 115 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год» и статья 132 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2000 год». Во исполнение этих законодательных норм Правительством Российской Федерации были приняты постановления от 3 сентября 1999 г. № 1002 «О порядке и сроках проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом», которым был утвержден Порядок проведения реструктуризации, и от 31 декабря 1999 г. № 1462 «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002», где срок подачи налогоплательщиками заявлений о предоставлении права на реструктуризацию был продлен с 1 января до 1 апреля 2000 года.

Проверка показала, что Порядок проведения реструктуризации, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 «О порядке и сроках проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом» нарушает бюджетное и налоговое законодательство.

В соответствии со статьей 115 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год» Правительству Российской Федерации было поручено определить механизм погашения кредиторской задолженности организаций, сложившейся на 1 января 1999 г., в том числе путем ее реструктуризации, а также порядок и сроки проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам перед федеральным бюджетом и государственными внебюджетными фондами. Между тем, пунктом 5 принятого во исполнение указанной статьи федерального закона Порядка проведения реструктуризации предусматривается право на списание задолженности по пеням и штрафам при условии своевременного и полного внесения организацией текущих налоговых платежей в федеральный бюджет, что противоречит как бюджетному, так и налоговому законодательству. Кроме того, Порядок проведения реструктуризации не соответствует отдельным нормам главы 9 части первой Налогового кодекса Российской Федерации. Установленная в нем рассрочка по погашению кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом составляет 10 лет (в том числе по погашению недоимки - 6 лет), тогда как в соответствии с Кодексом действие рассрочки не должно превышать 6 месяцев. Кроме того, частью первой Налогового кодекса Российской Федерации не предусматривается предоставление рассрочки по уплате штрафов.

В ходе проверки было установлено, что на 23 октября 2000 г. налоговыми органами в целом по Российской Федерации рассмотрены заявления о предоставлении права на реструктуризацию по обязательным платежам в федеральный бюджет 22334 организаций на общую сумму задолженности 164 млрд. рублей. В том числе в МНС России непосредственно было подано 401 заявление от организаций, кредиторская задолженность по налогам и сборам которых на дату подачи заявлений составляла 109,5 млрд. рублей (при задолженности каждой из них - свыше 20 млн. рублей). Территориальными налоговыми органами было рассмотрено 21933 заявления на сумму 54,5 млрд. рублей (при задолженности каждой организации - менее 20 млн. рублей). Из указанного количества организаций право на реструктуризацию предоставлено 16081 организации (72 % от числа организаций, подавших заявления) на сумму задолженности 80,6 млрд. рублей (49 % от общей суммы задолженности). По решениям Комиссии МНС России из 401 организации

право на реструктуризацию получили 157 организаций (39 %) на сумму - 43,2 млрд. рублей (39 %).

В соответствии с Порядком проведения реструктуризации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 (с последующими изменениями и дополнениями), решение о реструктуризации задолженности по обязательным платежам в федеральный бюджет может быть принято только лишь в отношении организаций, осуществляющих в течение двух месяцев до 1 числа месяца подачи заявления о предоставлении права на реструктуризацию полное внесение текущих налоговых платежей в федеральный бюджет в сумме, равной начисленным налогам и сборам за тот же период, и имеющих положительное решение ФСФО России о способности организации осуществлять уплату текущих платежей и процентов за пользование бюджетными средствами. Однако в ходе проверки было установлено, что Комиссия МНС России по реструктуризации вынесла отрицательные решения и отказала 47 организациям (с суммой задолженности 8,8 млрд. рублей) в праве на реструктуризацию по причине неуплаты ими текущих платежей в период после подачи заявления, несмотря на наличие положительных заключений ФСФО России о способности этих организаций уплачивать текущие платежи и проценты за пользование бюджетными средствами. В то же время пунктом 3 Порядка проведения реструктуризации предусмотрено, что «предъявление иных требований при принятии решения о реструктуризации задолженности по обязательным платежам в федеральный бюджет не допускается».

Необходимо отметить, что принимая такие решения, МНС России не ставило вопрос о внесении необходимых поправок в постановление Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 (с последующими изменениями и дополнениями), что позволило бы (при соответствующих изменениях в этом постановлении Правительства) предъявлять к налогоплательщикам более жесткие требования при принятии решений о предоставлении им права на реструктуризацию задолженности по налогам и сборам.

Наряду с этим в ходе проверки было установлено, что в нарушение Порядка проведения реструктуризации имели место случаи, когда организациям было отказано в праве на реструктуризацию по причине несоблюдения ими текущих платежей после дня подачи заявления, без направления соответствующих документов в ФСФО России, а также без вынесения таких решений на рассмотрение и утверждение Комиссии МНС России по реструктуризации. Так, ОАО «Ярославский ордена Ленина и ордена Октябрьской Революции шинный завод» письмом МНС России от 29 августа 2000 г. № 10-4-3/685 за подписью статс-секретаря - заместителя Министра С. Н. Шульгина было уведомлено о том, что за период с января по август 2000 г. ОАО не обеспечило уплату текущих платежей, что является основанием для возврата заявления о предоставлении права на реструктуризацию с пакетом документов без дальнейшего рассмотрения. По этим же мотивам получили отказ ОАО «Завод Автосвет», ГП «Надымский объединенный авиаотряд», ДОО «Ижмаш-Авто», ООО «Баштрансгаз» и ГП «Красноярская железная дорога». При этом заявления 4 из указанных 6 организаций находились в МНС России по 5 месяцев, а ГП «Красноярская железная дорога» - 7 месяцев, в то время как в соответствии с указанным Порядком проведения реструктуризации период, установленный для рассмотрения заявления организации с момента его подачи, не должен в целом превышать 2 месяцев.

Как показала проверка, эти сроки, как правило, не выдерживались и вынесение решений по реструктуризации происходило с превышением от одного до шести месяцев. Так, «Приволжская железная дорога» подала заявление на реструктуризацию в декабре 1999 г., однако решение Комиссии МНС России было принято лишь 31 августа 2000 г., по ГУП «Куйбышевская железная дорога» (дата подачи заявления на реструктуризацию - 27 декабря 1999 г.) решение Комиссии было принято 13 июля 2000 г., по ОАО «Фосфор»

(дата подачи заявления - 27 марта 2000 г.) решение Комиссии принято 27 сентября 2000 года.

В то же время МНС России не инициировало вопрос об изменении сроков, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 (с последующими изменениями и дополнениями), хотя в целом ряде случаев имели место объективные причины столь длительного рассмотрения документов, связанные с наличием у организации значительного количества филиалов. Это требовало значительного времени на выверку накопленной задолженности.

Вместе с тем продолжительное время, затрачиваемое МНС России на рассмотрение заявлений организаций и принятие решений о предоставлении им права на реструктуризацию, приводило к существенному возрастанию суммы пеней, поскольку поэтапному погашению накопленной задолженности, как это установлено Постановлением правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002, подлежала ее минимальная величина. Так, по ООО «Межрегиональная компания по реализации газа», например, в период с момента подачи заявления (1 марта 2000 г.) до принятия решения Комиссией МНС России о реструктуризации (5 октября 2000 г.) размер пеней увеличился с 7,3 млрд. рублей до 11,1 млрд. рублей, по ОАО «Уральский завод тяжелого машиностроения» - с 238,6 млн. рублей до 326,1 млн. рублей, ОАО «Хантымансийскгеофизика» - с 114,4 млн. рублей до 172,4 млн. рублей, ОАО «Нижекамскшина» - с 308,1 млн. рублей до 431,3 млн. рублей. В целом это ущемляло интересы налогоплательщиков и негативно сказывалось на их финансовом состоянии.

В отдельных случаях имели место значительные задержки с утверждением уже принятых Комиссией МНС России решений, в то время как в соответствии с приказом МНС России от 15 сентября 1999 г. № АП-3-10/298 протокол заседания Комиссии и проект решения о реструктуризации задолженности по обязательным платежам в федеральный бюджет (в случае принятия положительного решения) в течение 3 дней со дня заседания Комиссии должен был представляться на утверждение Министру Российской Федерации по налогам и сборам либо, по его поручению, заместителю Министра. Однако, по «Приволжской железной дороге» и ГУП «Куйбышевская железная дорога» решения Комиссии о предоставлении права на реструктуризацию были приняты 12 апреля 2000 г. (протокол № 11), а утверждены только 13 июля 2000 г., по ГП «Северо-Кавказская железная дорога» решение принято 29 мая 2000 г. (протокол № 16), утверждено 31 августа 2000 года.

В соответствии с установленным Порядком организация утрачивает право на реструктуризацию при несвоевременном и неполном внесении текущих платежей, а также в случае нарушения утвержденного графика погашения сумм основного долга и уплаты процентов за пользование бюджетными средствами. Тогда налоговый орган в месячный срок должен принять решение о прекращении его действия.

Проверка показала, что в течение I-III кварталов 2000 г. ряд организаций, получивших право на реструктуризацию по решению Комиссии МНС России, уплачивали текущие платежи не в полном объеме, а также с нарушением утвержденных графиков платежей. Так, по состоянию на 1 апреля т. г., по информации, полученной МНС России из территориальных налоговых органов по 15 организациям, право на реструктуризацию которых было предоставлено на основании решения Комиссии МНС России, 2 организации - ОАО «Ярославский технический углерод» не полностью внесло в бюджет текущие платежи и ОАО «Сургутский ГПЗ» в целом не произвело уплату текущих платежей. Кроме того, ОАО «Сургутский ГПЗ» не в полном объеме погасило сумму основного долга в соответствии с утвержденным графиком, а также не внесло в бюджет проценты за пользование бюджетными средствами. Еще 3 организации - ОАО «Газсибконтракт», ОАО «Балтийский завод», ОАО «Протон - Пермские моторы» частично не выполнили свои обязательства по погашению основного долга и по уплате процентов за пользование бюджетными средствами.

По данным за 1 полугодие 2000 г. из 80 организаций, получивших право на реструктуризацию в МНС России, 18 организаций не в полном объеме уплачивали текущие платежи, 9 организаций не полностью заплатили установленные к погашению суммы основного долга и 5 организаций не внесли эти суммы вообще. Проценты за пользование бюджетными средствами не уплатили или уплатили частично 15 организаций.

По состоянию на 2 октября 2000 г. из 90 организаций, получивших право на реструктуризацию, не в полном объеме уплатили текущие платежи 16 организаций, 1 организация полностью и 12 организаций частично не уплатили причитающуюся к погашению сумму основного долга, 2 организации не внесли установленные проценты за пользование бюджетными средствами и 15 организаций уплатили проценты не в полном объеме. Кроме того, по 34 организациям на момент проверки соответствующие сведения от налоговых органов в МНС России еще не поступили.

Таким образом, только по причине неполного и несвоевременного внесения текущих платежей уже в апреле т. г. МНС России должно было рассмотреть и решить вопрос о прекращении действия права на реструктуризацию по 2 организациям, в июле - по 19 организациям и в октябре - по 16 организациям. Кроме того, по данным за 9 месяцев текущего года по 13 организациям процесс реструктуризации должен был быть приостановлен в связи с невыполнением утвержденных графиков погашения сумм основного долга и по 17 организациям - в виду неуплаты процентов за пользование бюджетными средствами. Однако на момент проверки МНС России не было принято ни одного решения по этому вопросу.

Между тем только к концу июля т. г. МНС России и Минфин России согласовали вопрос, связанный с распределением между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации сумм регулирующих налогов, зачисляемых по уровням бюджетной системы в соответствии с нормативами, установленными на текущий год Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год», уплачиваемых организациями, имеющими право на реструктуризацию. Совместными указаниями МНС России и Минфина России от 27 июля 2000 г. № ФС-6-09/570, № 03-01-12/07-338 предусмотрен механизм взаимодействия налоговых органов и органов федерального казначейства, исходя из которого органы федерального казначейства осуществляют распределение регулирующих налогов с учетом погашения организациями сумм основного долга и процентов за пользование бюджетными средствами.

Кроме того, как показала проверка, при выполнении условий реструктуризации имеют место случаи, когда организация при наличии переплаты по текущим платежам не полностью производит погашение суммы основного долга и уплату процентов за пользование бюджетными средствами. Так, ОАО «Разрез «Ольжерасский» за 9 месяцев т. г., имея переплату по текущим платежам на сумму 403 тыс. рублей и полностью заплатив сумму основного долга, предусмотренную графиком, на 23 тыс. рублей недоплатило проценты за пользование бюджетными средствами. ОАО «Разрез Ерунаковский» при переплате по текущим платежам на 4286 тыс. рублей и на 47 тыс. рублей по процентам не в полном объеме погасило сумму основного долга на 560 тыс. рублей. ОАО «Бератон», имея переплату по текущим платежам на 998 тыс. рублей, не полностью погасило основной долг на 693 тыс. рублей и не уплатило проценты за пользование бюджетными средствами на 14 тыс. рублей. По этим признакам указанные организации, как и целый ряд других, должны быть лишены права на дальнейшую рассрочку, поскольку установленный Порядок проведения реструктуризации не предусматривает механизм, дающий налогоплательщику право засчитывать переплату по текущим платежам в счет недоплаты по суммам, подлежащим внесению в федеральный бюджет в соответствии с утвержденным графиком погашения задолженности. Вместе с тем предоставление налогоплательщику такого права заслуживает внимания, поскольку это позволит

налоговым органам принимать более взвешенные решения об отмене права на реструктуризацию в подобных случаях.

Одновременно с этим заслуживает внимания вопрос о некотором смягчении требований налоговых органов, предъявляемых к организациям, допустившим в процессе реструктуризации в течение календарного года (при условии выполнения платежей в соответствии с утвержденными графиками) один раз уплату не в полном объеме текущих платежей. В этом случае для продолжения действия предоставленной рассрочки необходимо внести поправку в действующий Порядок проведения реструктуризации, установив, что организация лишается права на реструктуризацию в случае, если в течение 2 месяцев подряд или 2 раз в течение календарного года ею будет допущена несвоевременная и не в полном объеме уплата текущих платежей.

Однако на момент проверки МНС России, не приняв ни одного решения о прекращении действия права на реструктуризацию ни по одной организации, не инициировало рассмотрение этих вопросов в Правительстве Российской Федерации.

Проверкой установлено, что МНС России ежеквартально обобщает сведения, получаемые от территориальных налоговых органов о ходе рассмотрения заявлений организаций, решения по которым о предоставлении права на реструктуризацию принимаются налоговыми органами по месту регистрации налогоплательщика. Как отмечалось выше, количество организаций, подавших заявления в территориальные налоговые органы, составило (на 23 октября т. г.) 21933, из них 1969 организациям заявления были возвращены без рассмотрения в виду нарушения установленного порядка представления документов на реструктуризацию, 3813 организациям отказано на основании отрицательного заключения ФСФО России. Право на реструктуризацию предоставлено 15924 организациям на сумму 37,4 млрд. рублей. Кроме этого, по данным за 1 полугодие 2000 г., из 12331 организации, получившей право на реструктуризацию, 3044 не выполняли предусмотренных условий, из них по 1149 организациям приняты решения о прекращении действия реструктуризации. Более поздними сведениями о количестве организаций, лишенных решениями территориальных налоговых органов права на реструктуризацию, МНС России на момент проверки не располагало.

Характеризуя в целом эффективность проведения в 1999-2000 гг. реструктуризации, необходимо отметить, что по сравнению с началом процесса реструктуризации, имеют место позитивные результаты, которые позволили в 2000 г. увеличить текущие налоговые поступления в доход федерального бюджета. По данным МНС России, дополнительные поступления в федеральный бюджет (на 1 сентября 2000 г.) от 401 организации, которые в соответствии с установленным Порядком своевременно и в полном объеме уплачивали текущие платежи в течение 2 месяцев до дня подачи заявлений в Министерство, составили 23,9 млрд. рублей. В том числе от 148 организаций, получивших право на реструктуризацию на эту дату на основании решения Комиссии МНС России по реструктуризации, - 7,9 млрд. рублей. Кроме того, на 2 октября 2000 г. от погашения сумм основного долга и уплаты процентов за пользование бюджетными средствами в федеральный бюджет дополнительно поступило 1,3 млрд. рублей.

Наряду с этим в текущем году до 16 тысяч увеличилось количество организаций, которым в целом по Российской Федерации предоставлено право на реструктуризацию задолженности по налогам и сборам, против 5 организаций в 1997 г. и 34 организаций - в 1998 году. Сумма реструктурируемой в 2000 г. совокупной задолженности по платежам в федеральный бюджет составляет 80,6 млрд. рублей (в 1997 г. - около 6 млрд. рублей).

Вместе с тем потенциальное участие в реструктуризации задолженности по налогам и сборам перед федеральным бюджетом могли осуществить 215,7 тыс. организаций, не являющихся банкротами, с суммой совокупной бюджетной задолженности 385,9 млрд. рублей, в том числе по недоимке - 212,5 млрд. рублей. Из числа этих организаций заявления на предоставление права на реструктуризацию поступили только от каждой десятой организации, из которых по

состоянию на 23 октября т. г. 16081 организация (7,4 % от потенциального количества) осуществляют на условиях реструктуризации погашение накопленной задолженности перед федеральным бюджетом на сумму 80,6 млрд. рублей (около 21 % совокупной бюджетной задолженности).

Столь незначительное вовлечение в процесс реструктуризации организаций, имеющих задолженность перед федеральным бюджетом по налогам и сборам, а также начисленным пеням и штрафам на 1 января 2000 г., в определенной мере связано с тем, что многие из них не смогли получить рассрочку по уплате накопленной задолженности вследствие своей неплатежеспособности. В настоящее время доля убыточных предприятий составляет около 40 %, что не позволяет этим налогоплательщикам выполнять условия реструктуризации. Ряд организаций не смогли получить право на реструктуризацию в силу достаточно жестких требований, которые налоговые органы, прежде всего на федеральном уровне, предъявляли при рассмотрении заявлений. В связи с этим МНС России обратилось в Правительство Российской Федерации (письмо от 26 октября 2000 г. № 10-4-3/969) с предложением о целесообразности повторного рассмотрения вопроса о предоставлении права на реструктуризацию налоговой задолженности по платежам в федеральный бюджет по организациям, подавшим заявления до 1 апреля 2000 г., но которым было отказано в связи с неуплатой ими текущих платежей на момент рассмотрения вопроса в МНС России о предоставлении права на реструктуризацию. Определенная часть налогоплательщиков не приняла участия в процессе реструктуризации в надежде на полное прощение долгов государством.

В ходе проверки состояния контроля за выполнением условий реструктуризации организациями, погашающими задолженность по обязательным платежам в федеральный бюджет в соответствии со статьей 69 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год» и статьей 24 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год», было установлено, что ОАО «Ноябрьскнефтегаз», погашающее накопленную задолженность в соответствии с Порядком проведения реструктуризации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 1997 г. № 254, не выполнило в 1999 г. установленных условий реструктуризации по внесению в полном объеме текущих платежей. На начало 2000 г. недоимка по платежам в федеральный бюджет увеличилась на 347136,4 тыс. рублей. В то же время инспекция МНС России по г. Ноябрьску не расторгла договор от 16 ноября 1998 г., заключенный с ОАО «Ноябрьскнефтегаз». С января по август 2000 г. включительно ОАО «Ноябрьскнефтегаз» вносило текущие платежи не в полном объеме. Однако МНС России ни в 1999 г., ни в текущем году вопрос о необходимости расторжения договора о реструктуризации перед инспекцией МНС России по г. Ноябрьску не ставило.

ОАО «АвтоВАЗ», также реструктурирующее задолженность по налоговым платежам в соответствии с Порядком, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 1997 г. № 254, в марте, мае и июле 2000 г. не в полном объеме уплачивало причитающиеся налоги. Следует иметь в виду, что в случае еще одной неуплаты текущих налоговых платежей до конца 2000 г., МНС России должно поставить вопрос о прекращении действия права на реструктуризацию.

По ОАО «Норильский горнометаллургический комбинат им. А. П. Завенягина», получившему рассрочку по погашению задолженности по пеням и штрафам на основании постановления Правительства Российской Федерации от 5 марта 1997 г. № 254, в связи с нарушением сроков внесения текущих платежей в III квартале 1999 г. инспекцией МНС России по г. Красноярску 15 ноября 1999 г. договор о реструктуризации был расторгнут. На необходимость прекращения реструктуризации было указано в представлении Счетной палаты Российской Федерации от 10 декабря 1999 г. № 01-1524/03.

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» в 2000 г. продолжали осуществлять

реструктуризацию задолженности по решениям МНС России 2 организации: ОАО «Пермские моторы» и ОАО «Северский трубный завод». По ОАО «Талицкий биохимический завод» во исполнение представления Счетной палаты Российской Федерации от 10 декабря 1999 г. № 01-1524/03 МНС России было принято решение от 24 декабря 1999 г. № 1/99 о прекращении реструктуризации.

На региональном уровне из 24 организаций, которые погашают в 2000 г. задолженность перед федеральным бюджетом по налоговым платежам в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 1998 г. № 395, 2 организации - ЗАО «Калининградбуммаш» и АОЗТ «Кондитерская фабрика «Майкопская» в течение I и II кварталов 2000 г. не выполняли предусмотренных условий реструктуризации, однако решения об отмене права на реструктуризацию налоговыми органами по месту регистрации этих организаций приняты не были. В то же время МНС России не потребовало от соответствующих налоговых органов отменить принятые ими решения о реструктуризации.

В соответствии с пунктом 9 постановления Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 (с последующими изменениями и дополнениями) МНС России, ФСНП России и ФСФО России должны принимать в отношении организаций, не погасивших задолженность по обязательным платежам либо не подавших до 1 апреля 2000 г. заявление о реструктуризации этой задолженности, меры по принудительному взысканию указанной задолженности, включая инициирование в арбитражном суде производства по делу о несостоятельности (банкротству). Комиссия Правительства Российской Федерации по оперативным вопросам на заседании от 7 марта 2000 г. (протокол № 4) поручила МНС России, ФСФО России и ФСНП России обеспечить реализацию указанных мер после 1 апреля 2000 г. и ежемесячно представлять в Правительство Российской Федерации оперативную информацию по этому вопросу.

МНС России направляло информацию о выполнении пункта 9 постановления Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 в Правительство Российской Федерации соответствующими письмами от 5 мая 2000 г. № АП-13-10/231, 6 июня 2000 г. № АС-13-10/272, 3 августа 2000 г. № АС-1-10/1768 и 25 сентября 2000 г. № ШС-1-10/2043. Однако конкретные данные о количестве организаций, в отношении которых была возбуждена процедура банкротства или приняты меры по принудительному взысканию недоимки, в этих письмах не приводились.

Решением Коллегии МНС России от 19 мая 2000 г. (протокол № 5) руководителям управлений МНС России по субъектам Российской Федерации было поручено применять принудительные меры взыскания задолженности по платежам в федеральный бюджет, включая инициирование в арбитражном суде производства по делу о несостоятельности (банкротстве) по организациям, не прошедшим процедуру реструктуризации до 1 апреля 2000 года. Вместе с тем на момент проверки МНС России не располагало сведениями о мерах, принимаемых по отношению к организациям, которым было отказано в предоставлении права на реструктуризацию в соответствии с пунктом 9 указанного постановления Правительства Российской Федерации.

Пунктом 7 постановления Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 «О порядке и сроках проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом» (с изменениями и дополнениями) Минфину России совместно с МНС России было поручено внести в Правительство Российской Федерации предложения о порядке списания задолженности по пеням и штрафам при выполнении организациями квартальных графиков погашения реструктурируемой задолженности, а также полного и своевременного внесения текущих платежей. Необходимость принятия такой законодательной нормы связана с тем, что механизм списания пеней и штрафов, предусмотренный в постановлении Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002, противоречит действующему законодательству.

Как показала проверка в Минфине России, в связи с поручением заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - Министра финансов Российской Федерации А. Л. Кудрина в проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год» должна быть включена статья следующего содержания: «Правительству Российской Федерации в 2002 и 2004 годах произвести списание сумм задолженности по пеням и штрафам по организациям, решения по которым о реструктуризации задолженности по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом были приняты в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 и от 31 декабря 1999 г. № 1462 и погасившими (при соблюдении условий своевременного внесения текущих налоговых платежей в федеральный бюджет) половину или полную сумму реструктурированной задолженности в течение 2 или 4 лет».

В ходе проверки в Минфине России было также установлено, что Министерство не выполнило представление Счетной палаты Российской Федерации от 5 июня 2000 г. № 03-01-15/248, в котором было предложено решить вопрос об урегулировании разницы между номинальной стоимостью облигаций ОАО «Самаранефтегаз», выпущенных в счет погашения задолженности ОАО по платежам в федеральный бюджет, и фактической ценой их продажи в сумме 130,7 млн. рублей. В 1997 г. этому акционерному обществу было предоставлено право на реструктуризацию на условиях и в порядке, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 1997 г. № 254. Вместе с тем, вследствие несвоевременного внесения текущих платежей, указанные облигации ОАО «Самаранефтегаз» в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 1997 г. № 1834-р и постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 1997 г. № 1651 были проданы на аукционе. В результате продажи облигаций ОАО «Самаранефтегаз» с дисконтом образовалась разница между номинальной стоимостью облигаций (364,7 млн. рублей) и выручкой от их продажи (234 млн. рублей), которая составила 130,7 млн. рублей.

Как показала проверка, по данным налоговой отчетности на 1 октября 2000 г. за ОАО «Самаранефтегаз» по-прежнему числятся рассроченные платежи в сумме 130,7 млн. рублей.

Выводы и предложения

1. Порядок проведения реструктуризации, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 «О порядке и сроках проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом», принятым во исполнение статьи 115 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год» и статьи 132 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2000 год», противоречит бюджетному и налоговому законодательству.

2. По сравнению с началом процесса реструктуризации имеют место позитивные результаты, которые позволили по данным на 1 сентября 2000 г. увеличить текущие налоговые поступления в доход федерального бюджета на 23,9 млрд. рублей.

Однако количество организаций, получивших в 2000 г. право на реструктуризацию, весьма незначительное. Потенциальное участие в реструктуризации задолженности по налогам и сборам перед федеральным бюджетом могли осуществить 215,7 тыс. организаций, с суммой совокупной бюджетной задолженности на 1 января 2000 г. 385,9 млрд. рублей, в том числе по недоимке - 212,5 млрд. рублей. Фактически в процесс реструктуризации (по состоянию на 23 октября т. г.) было вовлечено только чуть более 16 тысяч организаций (7,4 % потенциального количества), задолженность которых перед федеральным бюджетом составляет менее четверти совокупной бюджетной задолженности.

3. В нарушение Порядка проведения реструктуризации Комиссия МНС России по реструктуризации в ряде случаев действовала с превышением предоставленных ей

полномочий, в результате чего было отказано в праве на реструктуризацию 53 организациям. Кроме того, МНС России не выдерживались установленные сроки рассмотрения заявлений организаций о предоставлении права на реструктуризацию, что приводило к существенному возрастанию суммы пеней, что в определенной мере ущемляло интересы налогоплательщиков.

4. Контроль за выполнением организациями условий реструктуризации осуществляется МНС России весьма слабо. Только по причине неполного и несвоевременного внесения текущих платежей уже в апреле т. г. Министерство должно было рассмотреть и решить вопрос о прекращении действия права на реструктуризацию по 2 организациям, в июле - по 19 организациям и в октябре - по 16 организациям. В то же время на момент проверки в МНС России не было принято ни одного решения о прекращении действия реструктуризации ни по одной организации несвоевременно и в неполном объеме уплачивающей текущие платежи.

Вместе с тем, проверка показала, что при выполнении условий реструктуризации имеют место случаи, когда организация при наличии переплаты по текущим платежам не полностью производит погашение суммы основного долга и уплату процентов за пользование бюджетными средствами. Однако установленный Порядок проведения реструктуризации не предусматривает механизм, дающий налогоплательщику право засчитывать переплату по текущим платежам в счет недоплаты по суммам, подлежащим внесению в федеральный бюджет в соответствии с утвержденным графиком погашения задолженности. Заслуживает также внимания вопрос о некотором уточнении требований, предъявляемых действующим Порядком проведения реструктуризации к организациям, допустившим в процессе реструктуризации в течение календарного года (при условии выполнения платежей в соответствии с утвержденными графиками) один раз уплату не в полном объеме текущих платежей. В этом случае для продолжения действия предоставленной рассрочки необходимо установить, что организация лишается права на реструктуризацию в случае, если в течение 2 месяцев подряд или 2 раз в течение календарного года ею будет допущена несвоевременная и не в полном объеме уплата текущих платежей.

5. В МНС России не налажено четкое взаимодействие с территориальными налоговыми органами по контролю за выполнением организациями условий реструктуризации. Кроме того, в МНС России не организован контроль за работой налоговых органов по применению принудительных мер взыскания задолженности по платежам в федеральный бюджет, включая инициирование в арбитражном суде производства по делу о несостоятельности (банкротстве), в отношении организаций, которым было отказано в предоставлении права на реструктуризацию, либо не подавших заявление о реструктуризации до 1 апреля 2000 года.

6. Минфин России не выполнил представление Счетной палаты Российской Федерации от 5 июня 2000 г. № 03-01-15/248, в котором Министерству было предложено решить вопрос об урегулировании разницы в сумме 130,7 млн. рублей между номинальной стоимостью облигаций ОАО «Самаранефтегаз», выпущенных в счет погашения задолженности ОАО по платежам в федеральный бюджет, и фактической ценой их продажи.

7. По результатам проверки предлагается направить представление Председателю Правительства Российской Федерации М. М. Касьянову, в котором предложить:

- поручить МНС России привести в соответствие с действующим налоговым и бюджетным законодательством Порядок проведения реструктуризации, а также применить меры дисциплинарной ответственности к соответствующим должностным лицам за превышение полномочий при вынесении решений Комиссии МНС России по реструктуризации, противоречащих установленному Порядку проведения реструктуризации;

- поручить Минфину России выполнить требование Счетной палаты Российской Федерации, изложенное в представлении от 5 июня 2000 г. № 03-01-15/248.

Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Министру Российской Федерации по налогам и сборам Г. И. Букаеву, в котором предложить:

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

- внести при необходимости в общеустановленном порядке предложения, позволяющие организации, реструктурирующей задолженность по налогам и сборам перед федеральным бюджетом в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002, засчитывать переплату по текущим платежам в счет недоплаты по суммам, подлежащим внесению в федеральный бюджет в соответствии с утвержденным графиком погашения задолженности. Одновременно с этим рассмотреть целесообразность внесения изменений в действующий Порядок проведения реструктуризации, в части некоторого смягчения требований налоговых органов, предъявляемых к организациям, допустившим в процессе реструктуризации в течение календарного года (при условии выполнения платежей в соответствии с утвержденными графиками) один раз уплату не в полном объеме текущих платежей. В этом случае установить, что организация лишается права на реструктуризацию, если в течение 2 месяцев подряд или 2 раз в течение календарного года ею будет допущена несвоевременная и не в полном объеме уплата текущих платежей;

- отменить решения соответствующих налоговых органов о рассрочке по погашению задолженности по платежам в федеральный бюджет, предоставленной ЗАО «Калининградбуммаш» и АОЗТ «Кондитерская фабрика «Майкопская»;

- рассмотреть вопрос о целесообразности продолжения действия рассрочки по погашению задолженности по обязательным платежам в федеральный бюджет ОАО «Ноябрьскнефтегаз» в связи с неполным внесением текущих платежей в 1999 году и в январе-августе 2000 года.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации
ПАНСКОВ**

В. Г.