

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 4 июня 2002 года № 19 (302) “О результатах тематической проверки организации работы МНС России по доведению бюджетных назначений по мобилизации доходов в федеральный бюджет на 2002 год до территориальных налоговых органов”:*

*Утвердить отчет о результатах тематической проверки.*

*Включить материалы тематической проверки в информационное письмо в Правительство Российской Федерации, подготавливаемое в соответствии с решением Коллегии Счетной палаты от 18 января 2002 г. № 1 (284), пункт 2.5.*

*Аудитору Счетной палаты В.Г.Панскову представить проект указанного письма на рассмотрение Коллегии Счетной палаты не позднее 1 августа 2002 года.*

*Направить отчет о результатах проверки в Государственную Думу, Совет Федерации и полномочному представителю Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах тематической проверки организации работы МНС России по доведению бюджетных назначений по мобилизации доходов в федеральный бюджет на 2002 год до территориальных налоговых органов**

**Основание для проверки:** Федеральный закон “О Счетной палате Российской Федерации”, план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2002 год (п. 1.2.9), удостоверение на право проведения проверки от 19 марта 2002 года № 03-04-26/137, выданное аудитором Счетной палаты Российской Федерации В.Г. Пансковым, на основании распоряжения Счетной палаты Российской Федерации от 19 марта 2002 года № 65-ркм, программа проведения тематической проверки, утвержденная аудитором Счетной палаты Российской Федерации В.Г. Пансковым 14 марта 2002 года.

#### **Цель проверки**

Проверить организацию работы Министерства Российской Федерации по налогам и сборам (МНС России) по доведению бюджетных назначений по мобилизации доходов в федеральный бюджет на 2002 год до территориальных налоговых органов.

#### **Период проверки**

2001 год и I квартал 2002 года.

#### **Предмет проверки**

Инструктивно-методическая база формирования бюджетных назначений по мобилизации доходов в федеральный бюджет. Организация работы МНС России по доведению указанных показателей до территориальных налоговых органов в 2002 году. Отчетность по выполнению бюджетных назначений по мобилизации налоговых платежей в федеральный бюджет за 2001 год.

Препятствий в ходе проведения проверки со стороны работников Министерства Российской Федерации по налогам и сборам не отмечено. Все затребованные документы и материалы, относящиеся к тематике проверки, представлены в полном объеме и в согласованные сроки.

По итогам проверки составлен акт, с которым ознакомлен под роспись заместитель Министра Российской Федерации по налогам и сборам Ф.К. Садыгов. Со стороны МНС

России письменные замечания к акту не представлены. Перечень изученных документов в приложении № 1 (приложение в Бюллетене не публикуется).

### **Результаты проверки**

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 31 марта 2001 года № 242 “О разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2002 год и проекта федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”, параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2004 года и перспективного финансового плана до 2004 года”, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации (Минэкономразвития России) подготовило и представило в Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России) и Министерство Российской Федерации по налогам и сборам сценарные условия функционирования экономики в 2002 году, содержащие основные макроэкономические показатели, параметры и приоритеты социально-экономической политики.

В региональном разрезе представлены показатели по валовому продукту, объему промышленного производства, продукции сельского хозяйства, розничному товарообороту, фонду оплаты труда.

В целом по Российской Федерации определены показатели валового внутреннего продукта, индекса потребительских цен, продукции промышленности и сельского хозяйства, прибыли по всем видам деятельности, численности населения, фонда заработной платы и ряд других показателей, используемых при подготовке проекта федерального закона о федеральном бюджете Российской Федерации на предстоящий год.

Необходимо отметить, что МНС России, принимающее непосредственное участие в разработке проектных нормативов, формирующих федеральный бюджет на 2002 год в соответствии с вышеназванным постановлением Правительства Российской Федерации, не издал соответствующего внутриведомственного приказа, регламентирующего исполнение указанного постановления. Однако соответствующие разработки во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 31 марта 2001 года № 242 МНС России были сделаны в полном объеме и в установленные сроки.

Так, согласно пункту 18 указанного постановления Правительства Российской Федерации, МНС России представил в Минфин России, Минэкономразвития России, Пенсионный фонд России, Фонд социального страхования Российской Федерации и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования проектируемые объемы собираемых в 2002 году доходов по единому социальному налогу и единому налогу на вмененный доход для определенных видов деятельности, подлежащих зачислению в соответствующие внебюджетные фонды.

В соответствии с пунктом 19 данного постановления МНС России направил в Минфин России и в Минэкономразвития России проектные расчеты поступления контролируемых налогов и сборов в консолидированный и федеральный бюджеты в 2002 году.

Наряду с этим были представлены расчеты ожидаемых в 2002 году потерь федерального бюджета в связи с предоставлением налогоплательщикам налоговых льгот, а также расчеты по дополнительному поступлению средств в федеральный бюджет до 2004 года в результате реструктуризации задолженности предприятий и организаций по налогам, проводимой федеральными органами Управления в 1999-2001 годах.

Проектные расчеты МНС России базировались на основных показателях прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2001-2004 годы: при объеме внутреннего валового продукта на 2002 год - 10950 млрд. рублей, уровне инфляции - 12 процентов.

Расчет поступления налоговых доходов на 2002 год проводился с учетом ожидаемой оценки поступления налогов и сборов в 2001 году, осуществления реструктуризации задолженности предприятий и организаций по налогам и сборам, а также учитывались изменения, происходящие в налоговом законодательстве.

Так, при расчете налога на прибыль было учтено изменение порядка формирования налоговой базы по этому налогу, обусловленное введением в действие главы 25 Налогового кодекса Российской Федерации. Снижение общей ставки налогообложения с 35 до 24% и доли, зачисляемой в федеральный бюджет - с 11 до 7,5%, с одновременной отменой всех льгот. Оценка поступлений акцизов на товары народного потребления в 2002 году произведена из прогнозируемых объемов производства подакцизных товаров народного потребления, реальной оценки возможного уровня собираемости этих доходов и ставок налогообложения, увеличенных с 1 января 2002 года на 12 процентов.

Главой 26 Налогового кодекса Российской Федерации введен налог на добычу полезных ископаемых с одновременной отменой платежей за пользование недрами, отчислений на воспроизводство материально-сырьевой базы и акциза на нефть.

В результате этого, в условиях действовавшего в 2001 году налогового законодательства, объемы проектируемого поступления налогов и сборов, контролируемых МНС России, в консолидированный бюджет составили в 2002 году 2023,7 млрд. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 1024,5 млрд. рублей. С учетом изменений, происшедших в налоговом законодательстве, эти показатели составили соответственно 1944,5 млрд. рублей и 999,3 млрд. рублей.

(млрд. рублей)

Наименование налогов	Проектируемое поступление налогов в федеральный бюджет в 2002 г.	
	в действующих условиях	с учетом изменения налогового законодательства
Налог на прибыль	247,5	229,7
Налог на добавленную стоимость	499,9	499,9
Акцизы по подакцизным товарам и отдельным видам минерального сырья, в том числе:	210,2	202,9
Спирт и ликероводочные изделия	18,8	19,7
Бензин автомобильный	38,8	43,4
Природный газ	119,5	103
Платежи за пользование природными ресурсами	47,8	47,8
Прочие	19,1	19

Проектируемое МНС России поступление средств в федеральный бюджет в 2002 году в результате проведения реструктуризации задолженности предприятий и организаций по налогам и сборам в федеральный бюджет оценивается в сумму до 6 млрд. рублей.

Проектируемые потери федерального бюджета в результате предоставления налоговых льгот в 2002 году составят 116,4 млрд. рублей, в том числе по налогу на добавленную стоимость - 57,1 млрд. рублей (49%) , по налогу на прибыль - 55 млрд. рублей (47%) (согласно нормам статьи 2 Федерального закона от 6 августа 2001 года № 110-ФЗ).

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, рассмотрев основные характеристики федерального бюджета на 2002 год, представленные Правительством Российской Федерации, утвердила постановлением от 28 сентября 2001 года № 1924-Ш ГД “О принятии в первом чтении проекта федерального закона № 125501-3 “О федеральном бюджете на 2002 год” и об основных характеристиках федерального бюджета на 2002 год” сумму налоговых доходов, поступающих в федеральный бюджет в 2002 году в размере 1726,3 млрд. рублей. В том числе налог на прибыль организаций - 207,4 млрд. рублей, налог на добавленную стоимость на товары, производимые на территории Российской Федерации, - 578 млрд. рублей, из него возмещение налога на до-

бавленную стоимость, уплаченного поставщикам материальных ресурсов, использованных при производстве экспортной продукции, - 201 млрд. рублей, акцизы по подакцизным товарам и отдельным видам минерального сырья, производимым на территории Российской Федерации, - 221,3 млрд. рублей, единый социальный налог, зачисляемый в федеральный бюджет, - 281,2 млрд. рублей.

В целях выполнения задания по поступлению налогов и сборов, контролируемых МНС России, в консолидированный и федеральный бюджеты Министерством издан приказ от 11 октября 2001 года № БГ-3-11/401 о рассмотрении проекта задания по мобилизации доходов в консолидированный и федеральный бюджеты на 2002 год, а также направлено инструктивно-методическое письмо в управления МНС России по субъектам Российской Федерации с рекомендациями и формами расчетов для проектирования поступлений налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации в 2002 году (от 17 октября 2001 года № ФС-6-11/790а).

При расчетах поступлений налогов (бюджетных назначений) в 2002 году территориальные налоговые органы, согласно рекомендациям МНС России, учитывали коэффициент инфляции, запланированный на 2002 год на уровне 12%, среднегодовой курс рубля по отношению к доллару США - 31,5 рубля за 1 доллар США, индексы-дефляторы в отдельных отраслях экономики, уровень собираемости налогов, а также изменения налогооблагаемой базы, обусловленные введением в действие федеральных законов от 5 августа 2001 года № 118-ФЗ "О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах" и от 8 августа 2001 года № 126-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации".

Базовыми расчетными показателями по видам налогов являлись объемы производства продукции, коэффициенты их собираемости. По налогу на добавленную стоимость отдельно делался расчет возмещения этого налога по экспортным поставкам в 2002 году. При проектировании поступления налогов в федеральный бюджет учитывалась фактически сложившаяся динамика недоимки в течение 2001 года по видам налогов.

Подготовленные проекты заданий по мобилизации доходов в бюджетную систему Российской Федерации на 2002 год согласовывались МНС России с территориальными налоговыми органами.

Проверкой установлено, что по проблеме проектирования показателей по мобилизации налоговых доходов в бюджетную систему Российской Федерации отсутствует базовый инструктивно-методический документ, регламентирующий основные составляющие этого процесса, их доведение до непосредственных исполнителей - управлений МНС России по субъектам Российской Федерации, а также подведение итогов выполнения задания и принятие результирующих решений.

Это не позволяет в должной мере формализовать зависимость от объективных факторов, действующих на макроэкономическом уровне, процесса мобилизации налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации, а также оптимизировать в полной мере уровень обоснованности и степень достоверности проектируемых показателей по мобилизации налоговых доходов в федеральный бюджет.

Результаты анализа выполнения задания по мобилизации налогов в федеральный бюджет в 2001 году, проведенного в ходе проверки Счетной палаты Российской Федерации, свидетельствуют о недостаточной экономической обоснованности спроектированных показателей по налоговым доходам, утвержденных Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2001 год", что вынудило Правительство Российской Федерации в течение года корректировать в сторону увеличения квартальные задания для

МНС России, которые затем доводились до управлений Министерства в субъектах Российской Федерации.

Одной из причин этой негативной ситуации явилось отсутствие базового инструктивно-методического документа федерального уровня, регламентирующего процесс проектирования бюджетных назначений по видам налогов и сборов, с учетом специфики функционирования хозяйственного комплекса отдельных субъектов Российской Федерации.

Бюджетные назначения на 2001 год были доведены до МНС России поквартально распоряжениями Правительства Российской Федерации от 21 марта 2001 года № 393-р, от 30 марта 2001 года № 469-р, от 12 июля 2001 года № 929-р и от 27 октября 2001 года № 1423-р.

Величина доходов федерального бюджета, контролируемых МНС России, определенная Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2001 год”, составила в целом по году 782,3 млрд. рублей. Задание по сбору доходов федерального бюджета, установленное Правительством Российской Федерации МНС России на 2001 год, составило в целом 889,3 млрд. рублей, т.е. превысило показатель, утвержденный вышеназванным законом на 107 млрд. рублей (на 14 %).

Основными причинами поквартального увеличения Правительством Российской Федерации задания МНС России по мобилизации налогов в федеральный бюджет в течение 2001 года стали более высокие темпы роста внутреннего валового продукта, производства продукции во многих отраслях экономики, уровень цен на мировом рынке на нефть по сравнению с расчетными показателями, заложенными при проектировании бюджетных назначений, а также инфляционные процессы.

По кварталам задание по сбору доходов в федеральный бюджет было сформировано в следующих объемах:

	(млрд. рублей)				
	2001 г.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.
Утверждено Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2001 год”	782,3	184,9	202,1	192,2	203,1
Задание, определенное распоряжениями Правительства Российской Федерации	889,3	186,9	230,0	223,0	249,4

Соответственно поквартальные задания по мобилизации налогов в федеральный бюджет для управлений МНС России по субъектам Российской Федерации в связи с указанными распоряжениями Правительства Российской Федерации также корректировались Министерством в сторону повышения.

Выполнение МНС России задания по сбору доходов в федеральный бюджет в 2001 году по видам налогов характеризуется следующими показателями:

	(млрд. рублей)						
	Всего	Налог на прибыль	НДС	Акциз на алкоголь	Акциз на нефтепродукты	Акциз на природный газ	Прочие
Задание по сбору доходов в федеральный бюджет	889,3	198,7	426,3	19,9	57,8	110,3	76,3
Фактическое выполнение	961,7	214,3	477,5	21,3	38,4	117,7	92,4
% выполнения задания	108	108	112	107	66	107	121

Удельный вес суммы поступивших налогов и сборов, контролируемых МНС России, в валовом внутреннем продукте за 2001 год составил 10,6% против 8,7% в 2000 году. Годовое задание по мобилизации налогов и сборов в федеральный бюджет в 2001 году выполнили 72 из 82 территориальных налоговых органов (88%).

Наиболее значительное перевыполнение задания по мобилизации доходов в федеральный бюджет было достигнуто по налогу на добавленную стоимость - 51,2 млрд. рублей.

Основными факторами, обусловившими перевыполнение задания по указанному налогу, явились рост физического объема внутреннего валового продукта, изменения, внесенные в налоговое и бюджетное законодательство, а также инфляционный процесс. За счет этих факторов, по оценке МНС России, объем собранного налога на добавленную стоимость возрос по сравнению с 2000 годом на 93 млрд. рублей.

Росту налоговых поступлений способствовало снижение уровня задолженности по налогу на добавленную стоимость. За 2001 год эта задолженность снизилась с 258 млрд. рублей до 236,3 млрд. рублей, или на 21,7 млрд. рублей (8,4%). Также значительно сократилась сумма недоимки - с 197,7 млрд. рублей до 99,1 млрд. рублей, т.е. почти в 2 раза.

Вместе с тем необходимо отметить, что положительные результаты по мобилизации в федеральный бюджет налога на добавленную стоимость были получены при устойчиво высоком уровне возмещения входного налога по экспортным операциям. В 2001 году сумма возмещения налога по экспортным операциям возросла до 215 млрд. рублей (2000 год - 104 млрд. рублей), т.е. более чем в 2 раза, что превысило темп роста поступления в бюджет налога на добавленную стоимость, который составил только 134,2 процента.

За счет возмещения значительных сумм налога по экспортным операциям не выполнено задание по мобилизации налога в бюджет территориальными налоговыми органами Иркутской области и Республики Мордовия.

Задание по мобилизации в федеральный бюджет налога на прибыль было выполнено в целом на 108 процентов. Вместе с тем задание не выполнено 28 субъектами Российской Федерации.

Анализ причин невыполнения задания по мобилизации налога на прибыль в федеральный бюджет показал, что они носят объективный характер и зачастую не зависят от деятельности налоговых органов.

Так, по ряду продуктов химической промышленности в 2001 году произошло снижение цен на мировом рынке, что уменьшило налоговый потенциал российских предприятий-экспортеров органических удобрений. Наряду с этим снизились цены на природный газ с 130 до 110 долларов США за тысячу кубических метров, что также отрицательно повлияло на процесс мобилизации налога в федеральный бюджет.

В 2001 году МНС России не было выполнено задание по мобилизации акцизов на нефтепродукты. При бюджетном назначении 57,8 млрд. рублей в федеральный бюджет поступило только 38,4 млрд. рублей акцизов на эту группу продукции (66%).

Существенное влияние на рассматриваемый результативный показатель оказали операции по сдаче в аренду рядом организаций оборудования по производству бензина автомобильного и дизельного топлива (в частности, Нижегородская и Пермская области) в регионы с льготным налогообложением. Проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации в г. Байконуре, показала, что потери федерального бюджета в 2001 году составляют порядка 19,4 млрд. рублей. Кроме того, на невыполнение бюджетных назначений по данному налогу повлияло уменьшение объемов производства бензина автомобильного, дизельного топлива и масла моторного по сравнению с расчетными объемами производства этой продукции, которые учитывались при проектировании бюджетных назначений. За счет этого, по оценке МНС России, потери федерального бюджета составили 3,2 млрд. рублей.

Наряду с этим при проектировании бюджетных назначений по акцизам на указанные виды продукции на 2001 год не были учтены нормы главы 22 "Акцизы" Налогового кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 5 августа 2000 года № 118-ФЗ, установившие, что уплата акциза при реализации автомобильного бензина и дизельного топлива производится не позднее 15 числа третьего месяца, следующего за отчетным месяцем, - по продукции, реализованной с 1 по 15 число отчетного месяца; и не позднее

30 числа третьего месяца, следующего за отчетным месяцем, - по продукции, реализованной с 16 по последнее число отчетного месяца.

Бюджетные назначения по видам налогов на I квартал 2002 года с разбивкой по месяцам были доведены до территориальных налоговых органов письмом МНС России от 25 января 2002 года № ФС-6-11/89с. В задании выделялись налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, акцизы по видам продукции, единый социальный налог, налог на добычу полезных ископаемых, в поступлениях которых учитывалось проведение реструктуризации задолженности по налогам и сборам. Справочно сообщалась прогнозная сумма возмещения налога на добавленную стоимость из федерального бюджета.

Проверкой установлено, что задание на I квартал 2002 года по мобилизации в федеральный бюджет налогов и сборов, утвержденное для МНС России Правительством Российской Федерации 27 декабря 2001 года в сумме 240,7 млрд. рублей (без учета единого социального налога), выполнено в объеме 232 млрд. рублей, т.е. только на 96,4 процента. Итоги исполнения указанного задания подводились на базе данных формы налоговой отчетности № 1-НМ "О поступлении налоговых платежей и других доходов в бюджетную систему Российской Федерации".

В наибольшей степени на итоги I квартала 2002 года повлияло невыполнение задания по налогу на добавленную стоимость (фактически поступило в федеральный бюджет 106,2 млрд. рублей при планируемом объеме 116,6 млрд. рублей, т.е. недовыполнение по данному налогу составило 9%), а также по налогу на добычу полезных ископаемых (27,5 млрд. рублей при планируемом объеме 28,2 млрд. рублей, т.е. недовыполнение по этому налогу составило 2,5 процента).

Бюджетные назначения по акцизам на нефтепродукты также не были выполнены. При задании на I квартал 2002 года - 10,9 млрд. рублей в федеральный бюджет поступило всего акцизов на сумму 10,2 млрд. рублей, т.е. 94% от задания.

Наряду с этим следует отметить, что при выполнении в целом задания по мобилизации в федеральный бюджет налога на прибыль (при бюджетном назначении 29,7 млрд. рублей фактическое поступление налога в федеральный бюджет составило 35,3 млрд. рублей) 26 субъектов Российской Федерации с этим заданием в I квартале 2002 года не справились.

Анализ итогов выполнения задания по мобилизации налога на прибыль в федеральный бюджет в I квартале 2002 г. показал, что недопоступление этого налога в федеральный бюджет в отдельных субъектах Российской Федерации было вызвано несоответствием отдельных положений налогового законодательства.

Так, Федеральным законом от 31 декабря 2001 года № 198-ФЗ "О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах" на I квартал 2002 года установлен специальный порядок исчисления и уплаты в бюджет авансовых платежей по налогу на прибыль, который предполагает его уплату в размере суммы налога, подлежащего уплате в федеральный бюджет за III квартал 2001 года. В то же время, согласно налоговому законодательству (статья 286, пункт 2 часть вторая Налогового кодекса Российской Федерации), вместо указанного порядка расчетов налогоплательщик может рассчитываться с бюджетом ежемесячно, исходя из фактически полученной прибыли, при этом авансовый платеж в январе 2002 года должен определяться, исходя из фактической прибыли за декабрь 2001 года. Учитывая, что налог на прибыль, исчисленный исходя из фактической прибыли за декабрь 2001 года, значительно меньше авансового платежа по этому налогу, определенного на базе прибыли III квартала 2001 года, многие налогоплательщики в течение I квартала 2002 года уплачивали авансовые платежи, рассчитанные исходя из фактической прибыли. Положение усугубилось тем, что ряд налогоплательщиков, имевших в декабре 2001 года и январе 2002 года убытки, не должен был

уплачивать налог на прибыль. Такие факты имели место в Архангельской, Кемеровской, Липецкой, Тюменской областях.

Недовыполнение задания по мобилизации налога на прибыль в федеральный бюджет Пермской областью на сумму 156 млн. рублей было обусловлено существенным снижением цены реализации на нефть, переходом организаций на уплату ежемесячных и квартальных авансовых платежей, исходя из фактической прибыли.

Недовыполнение этого задания в Республике Калмыкия на 982 млн. рублей было обусловлено снятием с налогового учета ряда налогоплательщиков в связи с отменой нормативных актов, позволивших им получить дополнительные льготы по налогам.

Кроме того, на недовыполнение задания в отдельных субъектах Российской Федерации по мобилизации налога на прибыль в федеральный бюджет в I квартале 2002 года повлияла переплата по данному налогу, образовавшаяся на 1 января 2002 года по ряду крупных налогоплательщиков.

Наряду с налогом на прибыль было перевыполнено бюджетное назначение (31,5 млрд. рублей) по акцизам на природный газ, которое поступило в федеральный бюджет в сумме 38,4 млрд. рублей.

Необходимо отметить, что в целом по всему объему задания недовыполнение по мобилизации налогов в федеральный бюджет было отмечено у 43 субъектов Российской Федерации. По отдельным видам налогов этот показатель колеблется от 13 субъектов по акцизам на дизельное топливо и моторное масло до 46 по налогу на добавленную стоимость и до 58 по налогу на добычу полезных ископаемых.

По итогам выполнения задания по мобилизации контролируемых МНС России налогов и сборов в федеральный бюджет в I квартале 2002 года проведено уточнение задания по 49 управлениям МНС России по субъектам Российской Федерации. При этом оно снижено по 41 управлению и увеличено по 8 управлениям.

При рассмотрении вопроса об уточнении установленных на I квартал 2002 года заданий по мобилизации налогов и сборов в федеральный бюджет учтено следующее: переплата налога на прибыль и налога на добавленную стоимость отдельными налогоплательщиками по состоянию на 1 января 2002 года; недопоступление налога на прибыль из-за перехода налогоплательщиков на уплату ежемесячных авансовых платежей по фактической прибыли; увеличение (против принятых первоначально в расчетах) объемов поставки на внутренний рынок сухого отбензиненного газа, не подлежащего обложению акцизом; переход ряда налогоплательщиков (концерн "Росэнергоатом", ФГУП "Росспиртпром" и другие) на централизованную уплату налогов головными организациями, расположенными в г. Москве за филиалы, расположенные в субъектах Российской Федерации; отмена решений о реструктуризации задолженности по налоговым платежам, а также принятие особого порядка уплаты реструктурируемых платежей по отдельным крупным налогоплательщикам.

В результате проведенного уточнения заданий 25 управлений МНС России по субъектам Российской Федерации по-прежнему остались невыполненными задание по мобилизации налогов и сборов в федеральный бюджет на I квартал, а 18 управлениями - задание выполнено.

Значительно уменьшено задание по мобилизации налогов и сборов в федеральный бюджет по Ханты-Мансийскому автономному округу (на 8,4 млрд. рублей) в связи с уточнением базы по налогу на добычу полезных ископаемых, однако даже с учетом этого по данному субъекту Российской Федерации выполнение задания составило 90,9 процента.

По Республике Мордовия задание уменьшено на 2,2 млрд. рублей, в связи со значительным возмещением УФК России по Республике Мордовия и ГУФК Минфина



России налога на добавленную стоимость крупнейшим налогоплательщикам нефтяного комплекса, состоящим на налоговом учете в этой республике.

По Республике Башкортостан задание, установленное на I квартал 2002 года, уменьшено на 0,84 млрд. рублей ввиду досрочного погашения ООО «Баштрансгаз» в конце декабря 2001 года реструктурированной задолженности в федеральный бюджет в сумме 1,2 млрд. рублей. Уточненное задание исполнено на 99,1 процента.

По г. Санкт-Петербургу задание уменьшено на 0,99 млрд. рублей в связи с имеющейся переплатой налога на добавленную стоимость отдельными налогоплательщиками, а также возмещением этого налога по экспортным операциям и увеличением объемов поставки на внутренний рынок сухого отбензиненного газа, по которому этот налог не уплачивается. С учетом уточнения бюджетное назначение выполнено на 101,1 процента.

Что касается увеличения установленного на I квартал т.г. задания по мобилизации налогов и сборов в федеральный бюджет, то значительно увеличено задание по г. Москве (на 5 млрд. рублей) по причине перехода ряда налогоплательщиков на централизованную уплату налогов головными организациями, расположенными в г. Москве.

Увеличено также задание Межрегиональной инспекции № 2, управлениям МНС России по Московской и Орловской областям соответственно на 1,5 млрд. рублей, 0,46 млрд. рублей и 0,58 млрд. рублей в связи с увеличением налоговой базы для исчисления основных налогов в результате постановки на налоговый учет налогоплательщиков из других регионов.

Анализ причин невыполнения задания по поступлению налогов в федеральный бюджет в I квартале 2002 года показал, что по налогу на добавленную стоимость наблюдалась досрочная уплата налога в декабре 2001 года крупнейшими налогоплательщиками (РАО «Газпром», РАО «ЕЭС»), что существенно уменьшило поступление текущих платежей в I квартале 2002 года (Ставропольский и Краснодарский края, Республика Коми, Тюменская область). Негативно на объем поступления налога на добавленную стоимость в федеральный бюджет повлиял рост экспорта продукции, повлекший за собой увеличение суммы возмещения налога по экспортным операциям (Республика Мордовия, Краснодарский край, Тюменская область).

Сокращение объемов производства в ряде отраслей экономики, в том числе в топливно-энергетическом комплексе (Кемеровская и Челябинская области), а также рост недоимки (Нижегородская область, Республика Алтай, Республика Карелия) в значительной мере повлияли на итоговое невыполнение квартального задания по мобилизации налога на добавленную стоимость в федеральный бюджет.

Отрицательное влияние на итоговые показатели по поступлению налога на добычу полезных ископаемых в федеральный бюджет оказал сезонный характер производства в добывающих отраслях, в результате чего в отдельных субъектах Российской Федерации в I квартале отсутствовала полностью или частично налоговая база по этому платежу.

Задание по мобилизации единого социального налога, зачисляемого в федеральный бюджет, определенное Правительством Российской Федерации на I квартал 2002 года в сумме 61,9 млрд. рублей было выполнено на 145,4%, а фактическое поступление средств в федеральный бюджет по этому налогу превысило задание на 28,1 млрд. рублей. При этом следует отметить, что все субъекты Российской Федерации перевыполнили установленные им задания по мобилизации единого социального налога в федеральный бюджет.

Уточнение задания по мобилизации налоговых доходов в федеральный бюджет в 2002 году осуществлено за счет корректировки показателей, определенных Правительством Российской Федерации 27 декабря 2001 года, по II и IV кварталам текущего года. В итоге по II кварталу задание было уменьшено на 7 млрд. рублей и составило 383,0 млрд. рублей, а по IV кварталу - увеличено на 7 млрд. рублей и достигло 419,5 млрд. рублей. Указанное

перераспределение сумм бюджетных назначений произведено с учетом влияния на экономику Российской Федерации негативных факторов макроэкономического уровня, сложившихся в конце 2001 года и январе-феврале 2002 года, которые обусловили недо-выполнение бюджетных назначений по ряду налогов в I квартале 2002 года.

Правительство Российской Федерации протоколом от 28 марта 2002 года № 2 приняло уточненное поквартальное распределение доходов федерального бюджета, утвержденных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год”, по федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим контроль за полнотой и своевременностью их поступлений в 2002 году.

Задание по мобилизации налогов и сборов в федеральный бюджет на II квартал текущего года доведено МНС России до налоговых органов в субъектах Российской Федерации 5 апреля 2002 года (№ БГ-6-11/426) в сумме 312,4 млрд. рублей, в том числе налог на добавленную стоимость - 137,6 млрд. рублей (44 %), налог на прибыль - 57 млрд. рублей (18 %), акцизы - 49 млрд. рублей (16 %), платежи за пользование природными ресурсами - 45,5 млрд. рублей (15 %). В течение 2001 года и I квартала 2002 года МНС России принимал меры по повышению эффективности работы по мобилизации налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации.

В связи с введением в действие с 1 января 2001 года части второй Налогового кодекса Российской Федерации, а также принятием ряда федеральных законов, дополняющих и изменяющих нормы действующего налогового законодательства, основным направлением деятельности Министерства по указанной проблеме явилась активная инструктивно-методическая работа с налоговыми органами в субъектах Российской Федерации с целью максимальной их адаптации к нововведениям в налоговом законодательстве, правомерного применения законодательных норм в практической работе, что непосредственно влияло на процесс сбора налогов. Наряду с этим МНС России принимал участие в законотворческом процессе, направляя в установленном порядке предложения по совершенствованию действующего налогового законодательства.

В течение 2001 года принято 30 федеральных законов по налогообложению, в разработке которых принимал участие МНС России. Кроме того, на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации находятся 16 законопроектов по налогам, в разработке которых также приняло участие Министерство. Практически все указанные законодательные акты имеют непосредственное отношение к процессу мобилизации налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации.

Анализ результатов выполнения бюджетных назначений в 2001 году выявил значительное влияние на данный процесс предоставления налоговых преференций в субъектах Российской Федерации. Особую актуальность этот вопрос имел на территории закрытых административно-территориальных образований и территорий с особым режимом налогообложения.

Серьезное значение в 2001-2002 годах имела проблема возмещения входного налога на добавленную стоимость организациям-экспортерам продукции, так как объемы возмещенного налога непосредственно воздействуют на сумму налоговых поступлений, аккумулированных в федеральный бюджет за конкретный период времени.

Превышение в 2001 году темпов роста сумм возмещенного налога на добавленную стоимость по сравнению с темпами роста его поступления в федеральный бюджет обусловило принятие активных мер по усилению контроля за ходом рассмотрения заявлений организаций-экспортеров по возмещению налога, координации с Государственным таможенным комитетом Российской Федерации и правоохранительными органами работ по предотвращению фактов незаконного возмещения налога на добавленную стоимость из федерального бюджета.

МНС России в течение ряда лет проводит аналитическую работу в рамках проектирования бюджетных назначений по налогам и сборам, результаты которой в значительной мере обеспечивают выполнение заданий по поступлению налоговых доходов в бюджетную систему Российской Федерации. Министерством разработан налоговый паспорт региона, который должен стать инструментом совершенствования методологических подходов к определению налогового потенциала субъектов Российской Федерации и созданию механизма обоснованных и реальных заданий по мобилизации налогов и сборов в федеральный бюджет.

### **Выводы и предложения**

1. Результаты анализа выполнения задания по мобилизации налогов в федеральный бюджет в 2001 году, проведенного в ходе проверки Счетной палаты Российской Федерации, свидетельствуют о недостаточной экономической обоснованности спроектированных показателей по налоговым доходам, утвержденных Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2001 год", что вынудило Правительство Российской Федерации в течение года корректировать в сторону увеличения квартальные задания для МНС России, которые затем доводились до управлений Министерства в субъектах Российской Федерации.

Одной из причин этой негативной ситуации явилось отсутствие базового инструктивно-методического документа федерального уровня, регламентирующего процесс проектирования бюджетных назначений по видам налогов и сборов, с учетом специфики функционирования хозяйственного комплекса отдельных субъектов Российской Федерации.

2. Задание по мобилизации в федеральный бюджет налогов и сборов, утвержденное для МНС России Правительством Российской Федерации от 27 декабря 2001 года на I квартал 2002 года в сумме 240,7 млрд. рублей (без учета единого социального налога), выполнено в объеме 232 млрд. рублей, т.е. только на 96,4 процента.

В наибольшей степени на итоги I квартала 2002 года повлияло невыполнение задания по налогу на добавленную стоимость (9%), по налогу на добычу полезных ископаемых (2,5%), по акцизам на нефтепродукты (6%). При выполнении в целом задания по мобилизации в федеральный бюджет налога на прибыль с этим заданием не справились 26 субъектов Российской Федерации.

В целях реализации материалов тематической проверки предлагается:

1. Включить материалы тематической проверки в информационное письмо в Правительство Российской Федерации по вопросу организации, обеспечения полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет, соблюдения порядка расчетно-платежных операций и банковского обслуживания налоговых платежей в регионах Российской Федерации (Решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 января 2002 года № 1 (284), пункт 2.5).

2. Направить отчет об итогах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. Г. ПАНСКОВ**