

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 11 мая 2001 года № 19 (255) “О результатах тематической проверки эффективности организации работы по сокращению размера денежных средств, списанных с расчетных счетов налогоплательщиков, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджетов в МНС России, Банке России, Московском ГТУ Банка России”:

Утвердить отчет о результатах тематической проверки.

Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации, письмо с предложениями по итогам тематической проверки в Правительство Российской Федерации.

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

ОТЧЕТ

о результатах тематической проверки эффективности организации работы по сокращению размера денежных средств, списанных с расчетных счетов налогоплательщиков, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджетов в МНС России, Банке России и Московском ГТУ Банка России

Основание для проведения проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2001 год (п. 1.3.2.21), удостоверения на право проведения проверки от 25 января 2001 года № 03-02-26/32, № 03-02-26/33 и от 11 марта 2001 года № 03-02-26/93.

Цель проверки

Состояние работы по сокращению размера денежных средств, списанных с расчетных счетов налогоплательщиков, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджетов.

Объект проверки

МНС России, Банк России, Московское главное территориальное управление Центрального Банка Российской Федерации.

Вопросы проверки

В соответствии с программами, утвержденными аудитором Счетной палаты Российской Федерации В.Г. Пансковым 19 января 2001 года и 11 марта 2001 года.

Перечень оформленных актов

Акты тематической проверки эффективности организации работы по сокращению размера денежных средств, списанных с расчетных счетов налогоплательщиков, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджетов:

в МНС России;

в Банке России;

в Московском главном территориальном управлении Центрального Банка Российской Федерации (далее - МГТУ Банка России).

Акт проверки в МНС России подписан без замечаний.

Замечания по акту проверки в МГТУ Банка России носят пояснительный характер.

Акт проверки в Банке России не подписан, замечания Банка России представлены через месяц после получения акта, при этом в связи с допущенными ошибками заменена страница в полученном Счетной палатой экземпляре.

Замечания, в которых со ссылкой на действующее законодательство подчеркивается, что на Банк России не возложен контроль за поступлением платежей в бюджет, носят, в

основном, пояснительный характер, а также отмечается положительная роль Банка России в работе по реструктуризации и восстановлению ликвидности банковской системы.

Нельзя согласиться также с замечанием Банка России, что проблема “зависших” в банковской системе налоговых платежей была актуальна только в 1998–1999 годах, так как до настоящего времени многомиллиардные потери бюджета не компенсированы.

Что касается конкретных замечаний по вопросам назначения уполномоченных представителей, а также отчетности по кредитным организациям, в отношении которых осуществляются ликвидационные процедуры, то они вытекают из неправильной трактовки вопросов, отраженных в акте проверки.

Неправомерная, с точки зрения Банка России, группировка данных отчетности об общих размерах “зависших” платежей при проведении проверки в МГТУ Банка России признана обоснованной.

Данные о степени удовлетворения требований, признанных ликвидационными комиссиями по четвертой группе очередности кредиторов в актах по Банку России и МГТУ Банка России, по которым имеются замечания, определены из показателей, представленных этими организациями и ими подписанными.

Результаты проверки

1. Контроль МНС России за состоянием задолженности бюджету, возникшей в результате несвоевременного исполнения кредитными организациями поручений клиентов по перечислению налоговых платежей в бюджет, и меры, принимаемые для ее сокращения

Значительные потери бюджетов всех уровней, в том числе федерального бюджета, связаны с тем, что при проведении расчетов по налоговым платежам через проблемные банки денежные средства, направленные налогоплательщиками на уплату налогов, из-за отсутствия средств на корреспондентских счетах банков “зависают” в банковской системе, не поступая в соответствующие бюджеты.

Особенно обострилась эта проблема после принятия Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 октября 1998 г. № 24-П “По делу о проверке конституционности пункта 3 ст. 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”, которым определено, что обязанность по уплате налога считается исполненной налогоплательщиком с момента предъявления в банк поручения на уплату соответствующего налога при наличии достаточного денежного остатка на счете налогоплательщика. Это положение Конституционного Суда Российской Федерации было закреплено в I части Налогового кодекса Российской Федерации (ст. 45 п. 2). Чтобы использовать денежные средства на расчетных счетах в неплатежеспособных банках, налогоплательщики направляли их на расчеты с бюджетом и государственными внебюджетными фондами.

В сложившейся ситуации МНС России издан ряд приказов и писем, направленных в основном на введение налоговыми органами дополнительных условий и требований для признания исполнения налогоплательщиками налоговой обязанности.

Так, письмом от 16 ноября 1999 г. № АП-06-05/910 налоговым органам предписано в лицевых счетах налогоплательщиков и налоговой отчетности денежные средства, списанные с расчетного счета налогоплательщика, но не зачисленные на счета по учету доходов бюджетов, отражать как исполненную обязанность по уплате налогов и сборов только при наличии:

- заверенного кредитной организацией подтверждения факта списания денежных средств с расчетного счета плательщика;

- подтверждения МНС России, что к банку не применена мера воздействия в виде ограничения на осуществление расчетов по платежам в бюджет.

При этом, как отмечается в приказе МНС России от 18 августа 2000 г. № БГ-3-18/297, задолженность налогоплательщика перед бюджетом не уменьшается. Налоговый орган приостанавливает принудительное взыскание указанных средств с налогоплательщика и начисление пени на эту сумму налога.

Вместе с тем, арбитражная практика показывает, что при утверждении мировых соглашений или проведении конкурсных производств в отношении кредитных организаций сформированный пакет требований кредиторов включает в себя не только собственную задолженность кредитной организации перед бюджетом, но и суммы не перечисленных в бюджет клиентских налоговых платежей. Тем самым признается материальная ответственность кредитной организации и косвенно подтверждается факт исполнения налогоплательщиком обязанности по уплате налогов в бюджет.

В отношении кредитных организаций при наличии информации о неисполнении платежных поручений налогоплательщиков на перечисление налоговых платежей в бюджет налоговыми органами проводятся контрольные мероприятия, предусмотренные письмами МНС России от 20 октября 1998 г. № ВП-6-11/479 и от 16 ноября 1999 г. № АП-6-05/910.

По данным МНС России, в 2000 году проведено более 9 тысяч проверок коммерческих банков, их филиалов и отделений, у 1,6 тыс. - выявлены нарушения, доначислено 2,1 млрд. рублей штрафных санкций, в т. ч. в федеральный бюджет - 1,3 млрд. рублей, взыскано 16,8 и 12,3 млн. рублей соответственно.

По результатам проведенных контрольных мероприятий выявлены схемы расчетов, используемые налогоплательщиками, фирмами-посредниками и кредитными организациями специально с целью уклонения от реального осуществления платежей в бюджет.

Крупным организациям-налогоплательщикам направлены письма с предложением об отзыве из неплатежеспособных банков платежных поручений на перечисление налоговых платежей в бюджет и исполнение их через другие банки. По данным МНС России, отозвано платежных поручений на сумму около 1 млрд. рублей.

2. Правомерность создания и эффективность деятельности Комиссии МНС России по рассмотрению вопросов отражения в лицевых счетах налогоплательщиков денежных средств, списанных с расчетных счетов налогоплательщиков, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджета

Комиссия по рассмотрению вопросов исполнения обязанности налогоплательщиков при непоступлении денежных средств в бюджет (далее - Комиссия) была образована приказом МНС России от 20 декабря 1999 г. № АП-3-18/404, регламент ее работы утвержден приказом МНС России от 22 декабря 1999 г. № АН-3-18/407.

При этом не назначен председатель Комиссии, функции подготовки всех материалов для их рассмотрения Комиссией и обязанность по ведению реестра документов были возложены на ответственного секретаря, который фактически обладает полномочиями председателя, в том числе при подписании протоколов и писем от имени Комиссии.

Согласно пункту 4 приказа МНС России от 27 декабря 1999 г. № АН-3-18/407, признание обязанности по уплате налога налогоплательщиком исполненной по денежным средствам, списанным с расчетного счета налогоплательщика, но не поступившим на соответствующие бюджетные счета, принимается исключительно соответствующим решением Комиссии. Руководителям и иным должностным лицам территориальных налоговых органов запрещено принимать решения о признании обязанности по уплате налога исполненной без соответствующего решения Комиссии.

Указанные нормативные правовые акты МНС России, образование Комиссии, наделенной вышеназванными полномочиями, не соответствуют статье 6 Налогового

кодекса Российской Федерации, поскольку ограничивают права налогоплательщиков, а также противоречат статье 45 Налогового кодекса, устанавливающей, что обязанность по уплате налога считается исполненной налогоплательщиком с момента предъявления в банк поручения на уплату соответствующего налога при наличии достаточного денежного остатка на счете налогоплательщика.

МНС России при создании Комиссии не были разработаны и доведены до территориальных налоговых органов перечень необходимых документов для представления на Комиссию и порядок их рассмотрения на Комиссии.

На 1 января 2001 года по данным электронного реестра документов, поступающих на Комиссию, в ее базе данных зарегистрированы дела 4112 налогоплательщиков. Между тем, в материалах Коллегии МНС России от 20 сентября 2000 года отмечается, что по состоянию на 1 сентября 2000 года в Комиссию поступило свыше 7 тыс. дел налогоплательщиков.

Проверкой протоколов заседаний Комиссии, реестров, дел налогоплательщиков установлено, что в 2000 году на заседаниях Комиссии (оформлено 54 протокола) рассмотрено 536 обращений налогоплательщиков на сумму требований 23,6 млрд. рублей.

По абсолютному большинству обращений налогоплательщиков Комиссия делала вывод о невозможности однозначного решения вопроса о признании обязанности налогоплательщиков исполненной на основании представленных на заседание Комиссии документов и необходимости запросить у соответствующих управлений МНС России по субъектам Российской Федерации дополнительные материалы для принятия решения по существу.

Лишь по 6 налогоплательщикам и отдельным платежным поручениям 3 налогоплательщиков Комиссией принимались решения о непризнании обязанности исполненной в силу того, что платежи произведены до постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 октября 1998 г. № 24-П, и списанные по платежным поручениям суммы не считаются уплаченными и учитываются как недоимка.

Приказом МНС России от 18 августа 2000 г. № БГ-3-18/297 ранее созданная Комиссия преобразована в Комиссию МНС России по рассмотрению вопросов отражения в лицевых счетах налогоплательщиков денежных средств, списанных с расчетных счетов налогоплательщиков, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджета (далее - Комиссия), изменены предмет ее деятельности и полномочия, утверждены порядок отражения списанных и не поступивших в бюджет денежных средств налоговыми органами в лицевых счетах налогоплательщиков, иных учетных документах и налоговой отчетности, а также порядок передачи Комиссией информации правоохранительным органам.

Этим приказом определено, что денежные средства, списанные с расчетных счетов налогоплательщиков в уплату налогов, но не зачисленные на счета по учету доходов бюджетов в связи с отсутствием средств на корреспондентских счетах банков, обслуживающих расчетные счета налогоплательщиков, после издания приказов МНС России от 22 декабря 1999 г. № АП-3-18/407 и от 23 марта 2000 г. № АП-3-18/110 отражаются в лицевых счетах налогоплательщиков только на основании решения Комиссии.

В соответствии с приказом МНС России от 6 октября 2000 г. № БГ-13-18/351 на управления МНС России по субъектам Российской Федерации и подведомственные им налоговые органы возложена обязанность по принятию решений об отражении в лицевых счетах налогоплательщиков списанных денежных средств в размере, не превышающем в совокупности 5 млн. рублей включительно на одного налогоплательщика.

Письмом МНС России от 9 октября 2000 г. № ВП-6-18/788@ установлено, что при получении налоговым органом решений (постановлений) арбитражных судов, обязывающих налоговый орган признать обязанность по уплате налога исполненной, произвести отражение в лицевых счетах, осуществить зачет либо возврат сумм денежных

средств, налоговому органу надлежит обжаловать данные решения в установленном Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации порядке и о результатах обжалования решения (постановления) арбитражного суда незамедлительно информировать Комиссию.

В письме также определено, что по вступившим в силу решениям судебных органов, по которым истекли сроки обжалования, а также по судебным делам, прошедшим все инстанции, денежные средства, признанные судебными органами как исполненная обязанность по уплате налогов, проводятся в лицевые счета налогоплательщиков в общеустановленном порядке, а именно отражаются как “денежные средства, списанные с расчетного счета, но не зачисленные на счета по учету доходов бюджетов”.

За период с сентября по декабрь 2000 года Комиссией (проведено 17 заседаний) рассмотрены документы лишь по 5 налогоплательщикам на общую сумму требований всего 0,1 млн. рублей, по которым Комиссия вынесла решение отразить в лицевом счете налогоплательщика денежные средства, списанные с расчетного счета, но не зачисленные на бюджетные счета, и приостановить взыскание указанной суммы и начисление пени на эту сумму.

Основным направлением в работе Комиссии стало рассмотрение документов только тех налогоплательщиков, по которым имеются решения (постановления) арбитражных судов. За вышеуказанный период по 18 налогоплательщикам с общей суммой требований 360,6 млн. рублей Комиссия вынесла решение об отражении в лицевых счетах налогоплательщиков указанных сумм денежных средств, а по 2 предприятиям (ОАО “Череповецкий ликероводочный завод” и ГУП “Умновский спирто-водочный завод”) с общей суммой требований 87,7 млн. рублей - о принятии к исполнению вступивших в законную силу решений арбитражных судов Волгоградской и Оренбургской областей, подтвердивших факт неисполнения указанными предприятиями обязанности по уплате задолженности по налогам в федеральный бюджет.

Между тем в отдельных случаях решения о подтверждении факта уплаты налога принимаются Комиссией необоснованно. Так, проверка материалов дела по ОАО “Анжерский машиностроительный завод” (в том числе решение и определение Арбитражного суда г. Москвы от 15 ноября 1999 года по искам инспекции МНС России по г. Анжеро-Судженску к ИКБ “ТрастИнвестБанк” и КБ “Национальное кредитное товарищество”) показала, что денежные средства, списанные с расчетных счетов предприятия в указанных банках в уплату налоговых платежей, были зачислены на его расчетные счета в результате погашения предъявленных к уплате векселей указанных банков.

При этом высоколиквидные векселя Сберегательного банка по договорам мены обменивались предприятием на векселя отмеченных проблемных банков, что позволило использовать схему списания налоговых платежей с расчетного счета налогоплательщика при отсутствии денежных средств на корреспондентских счетах банков.

Вместо направления материалов по ОАО “Анжерский машиностроительный завод” в правоохранительные органы Комиссией на заседании 27 октября 2000 года (протокол № 46/1) принято решение отразить в лицевом счете налогоплательщика денежные средства в размере 38,6 млн. рублей, списанные с расчетного счета, но не зачисленные на бюджетные счета, и приостановить взыскание указанной суммы и начисление пени на эту сумму.

В Комиссию по состоянию на 1 февраля 2001 года поступило 156 решений и постановлений арбитражных судов первой и второй инстанции по 99 налогоплательщикам, в том числе 36 решений по исковым требованиям налоговых органов и налогоплательщиков к 20 кредитным организациям на общую сумму 892,3 млн. рублей.

Как установлено проверкой, в большинстве случаев (свыше 90 %) арбитражные суды удовлетворяли иски налоговых органов.

Что касается решений, определений арбитражных судов по исковым требованиям налоговых органов и налогоплательщиков к кредитным организациям, то по 29 искам на сумму 708,5 млн. рублей (79,4 %) решения приняты в пользу налоговых органов.

Существующая арбитражная практика о рассмотрении вопросов признания обязанности налогоплательщиков исполненной ни Комиссией, ни Правовым департаментом МНС России должным образом не обобщается.

По итогам рассмотрения представленных документов на заседаниях Комиссии от 19, 27 и 28 декабря 2000 года материалы по 97 налогоплательщикам, осуществляющим налоговые платежи через КБ “Соло-Банк”, АКБ “Регионсоцбанк”, АКБ “Земский Земельный банк”, АКБ “Девиза” и КБ “Соцвоенбанк” на общую сумму 2446 млн. рублей, переданы в правоохранительные органы для решения вопроса о возбуждении уголовных дел.

3. Осуществление Банком России, его территориальными управлениями надзорных функций за кредитными организациями, не обеспечивающими по поручению клиентов полное и своевременное перечисление налоговых платежей в бюджет

Банк России, согласно статьи 55 Закона Российской Федерации от 2 декабря 1990 г. № 394-1 “О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)”, является органом банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций, призванным обеспечить поддержание стабильности банковской системы, защиту интересов вкладчиков и кредиторов.

Контроль Банка России за своевременностью проведения кредитными организациями налоговых платежей осуществляется на основании ежедекадных отчетных данных, в соответствии с Указаниями банка России от 24 октября 1997 г. № 7-У “О порядке составления и представления отчетности кредитными организациями в Центральный Банк Российской Федерации” (форма № 311 “Отчет кредитной организации по карточкам к внебалансовым счетам № 90903 “Расчетные документы клиентов, не оплаченные в срок из-за отсутствия средств на корреспондентских счетах кредитной организации” и № 90904 “Не оплаченные в срок расчетные документы из-за отсутствия средств на корреспондентских счетах кредитной организации”) и от 14 ноября 1997 г. № 27-У “О порядке составления и представления отчетности территориальными учреждениями Банка России в Центральный Банк Российской Федерации” (форма № 314 “Отчет по карточкам к внебалансовым счетам № 90904 “Не оплаченные в срок расчетные документы из-за отсутствия средств на корреспондентских счетах кредитной организации” и № 90903 “Расчетные документы клиентов, не оплаченные в срок из-за отсутствия средств на корреспондентских счетах кредитной организации”).

К кредитным организациям, не обеспечивающим своевременное перечисление налоговых платежей, согласно письму Банка России от 18 июня 1999 г. № 182-Т, применяются меры воздействия в виде ограничения на осуществление расчетов по поручению юридических лиц в части операций по перечислению средств в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды на срок до шести месяцев в порядке, предусмотренном Инструкцией Банка России от 31 марта 1997 г. № 59 “О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушение пруденциальных норм деятельности”.

Однако, как отмечается в Указании Банка от 10 апреля 2000 г. № 82-Т “Об усилении контроля за своевременностью поступления платежей в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды”, рядом территориальных учреждений Банка России ослаблен контроль за достоверностью отчетности о неоплаченных расчетных и других платежных документах, что подтверждается наличием расхождений остатков на балансовых и внебалансовых счетах, несвоевременно применяются меры воздействия к проблемным банкам, особенно допускающим задержку обязательных платежей клиентов.

В качестве меры воздействия, согласно статьи 75 закона № 394-1, Банк России вправе отозвать у кредитной организации лицензию на осуществление банковских операций по основаниям, предусмотренным Федеральным законом “О банках и банковской деятельности”.

Указанием Банка России от 5 апреля 2000 г. № 770-У внесены изменения в Инструкцию Банка России № 59 в части ограничения на прием платежных документов на перечисление налогов для кредитных организаций, в отношении которых принято решение о направлении в Банк России ходатайства об отзыве лицензии на осуществление банковских операций.

Банком России письмом от 23 апреля 1999 г. № 136-Т (с изменениями и дополнениями от 21 июля 1999 г. № 212-Т и 11 мая 2000 г. № 105-Т) установлен порядок инициирования отзыва у кредитных организаций лицензий, а также введена ежемесячная форма отчетности № 632 “Информация о ходе выполнения территориальным учреждением Банка России требований Указаний оперативного характера от 23 апреля 1999 г. № 136-Т”. Отчеты территориальных учреждений Банка России по г. Москве и Московской области по указанной форме № 632 по запросу проверяющих представлены не были. В ответе Банка России № 08-22/768 от 26 февраля 2001 г. сообщено, что данная информация содержит сведения ограниченного распространения, и Заместителем Председателя Банка России, курирующим Департамент по организации банковского санирования принято решение о невозможности ее представления в рамках данной проверки. В замечаниях Банка России к акту проверки Счетной палаты отмечено, что с 1.06. 2000 г. указанная форма отчетности отменена.

В целях защиты интересов кредиторов (в том числе вкладчиков) Банк России вправе назначить в кредитную организацию, у которой отозвана лицензия на осуществление банковских операций, уполномоченного представителя Банка России.

Однако Банк России недостаточно использует предоставленную ему возможность по защите прав кредиторов, в том числе и государства. Так, по данным Банка России, за период с 1.06.98 г. по 1.01. 2001 г. были отозваны лицензии у 160 кредитных организаций, не исполняющих платежные поручения на перечисление платежей в бюджет и внебюджетные фонды. При этом только в 31 банк были назначены уполномоченные представители Банка России.

Согласно статьи 76 закона № 394-1, Банк России призван осуществлять анализ деятельности кредитных организаций с целью выявления ситуаций, угрожающих законным интересам кредиторов (вкладчиков), стабильности банковской системы в целом.

Указанием Банка России от 4 августа 1999 г. № 620-У “О порядке представления в Банк России отчета о наличии неудовлетворенных требований отдельных кредиторов по денежным обязательствам и неисполнению обязанности по уплате обязательных платежей в связи с отсутствием или недостаточностью денежных средств на корреспондентских счетах кредитной организации” введены отчеты кредитных организаций по форме № 350 “Отчет о наличии в кредитной организации неудовлетворенных требований отдельных кредиторов по денежным обязательствам и неисполнению обязанности по уплате обязательных платежей в связи с отсутствием и/или недостаточностью денежных средств на корреспондентских счетах кредитной организации” (ежедекадная) и отчеты территориальных учреждений Банка России по форме № 351 “Отчет о кредитных организациях, не удовлетворяющих требования отдельных кредиторов по денежным обязательствам и не исполняющих обязанности по уплате обязательных платежей в связи с отсутствием или недостаточностью денежных средств на корреспондентских счетах” (ежемесячная).

Следует отметить существенное расхождение данных о задолженности отдельных банков по обязательным платежам, представленных по запросу проверяющих Департаментом пруденциального банковского надзора Банка России от данных,

имеющихся в отчете по форме № 351. В частности, согласно отчету формы № 351, сумма обязательных платежей, неисполненных в срок ОАО "Банк Российский кредит", составила по состоянию на 1.05. 2000 года 6561,4 млн. рублей, по данным Департамента пруденциального банковского надзора - 200,5 млн. рублей.

Кроме того, в отчетности по форме № 351 за 2000 год с мая по декабрь отсутствуют данные по одному из крупнейших банков - АКБ "СбС-АГРО", с 11.09. 2000 г. им не представляется также отчетность по форме № 311.

По сообщению АКБ "СбС-АГРО", причиной непредставления отчетности послужило его отключение от Банковской информационной системы. МГТУ Банка России неоднократно направлялись в адрес АКБ "СбС-АГРО" письма с просьбой принять действенные меры по урегулированию сложившейся ситуации, также информация о состоянии дел в отношении имеющихся в банке проблем по ведению бухгалтерского учета и формированию отчетности была доведена до Банка России. По информации Государственной корпорации "Агентство по реструктуризации кредитных организаций" (далее - АРКО), выполнение мероприятий по решению возникших проблем по восстановлению бухгалтерского учета и представлению отчетности в Банк России находятся на контроле Агентства и АКБ "СбС-АГРО" (письмо АРКО от 14 ноября 2000 г. № 1-1/5449). Банк России, учитывая имеющиеся сведения об утере АКБ "СбС-АГРО" отдельных первичных документов, обращал внимание МГТУ Банка России на необходимость усиления контроля за достоверностью и полнотой отчетности, представляемой АКБ "СбС-АГРО". Однако и по состоянию на 1.02. 2001 г. АКБ "СбС-АГРО" отчетность представляется не в полном объеме. МГТУ Банка России в письме Банку России от 20 февраля 2001 г. № 12-2-34/21 предложило рассмотреть вопрос о представлении АРКО плана мероприятий по приведению банком бухгалтерского учета и формирования отчетности в соответствии с нормативными требованиями Банка России с указанием конкретных сроков.

Приведенные факты свидетельствуют о неполноте сводной отчетности по формам № 314 и № 351 как территориальных управлений Банка России, так и Банка России в целом.

4. Динамика изменений задолженности по налоговым платежам, списанным с расчетных счетов налогоплательщиков, но не поступившим в бюджет из-за отсутствия средств на корреспондентских счетах кредитных организаций

Данные Банка России о задолженности кредитных организаций по обязательным платежам по неоплаченным расчетным документам из-за отсутствия средств на корреспондентских счетах приведены в таблице № 1.

Показатели, приведенные в пунктах 1-3 таблицы, представлены на основании официальной отчетности (форма № 314), публикуемой в "Вестнике Банка России". Приведенные в пункте 4 таблицы показатели, по сообщению Банка России, не являются официальной отчетностью и представлены по запросу, составленному в ходе проведения проверки.

Вместе с тем, МГТУ Банка России при предоставлении данных по пункту 4 использовались отчеты по форме № 633 "Сведения о ликвидационных мероприятиях" и № 641 "Данные об удовлетворении требований кредиторов кредитных организаций, у которых отозваны лицензии на осуществление банковских операций".

Данные в таблице № 1 приведены в целом по кредитным организациям, поскольку указанные формы отчетности не предусматривают отдельного учета собственных обязательств кредитных организаций по платежам в федеральный бюджет и бюджеты других уровней и обязательств их клиентов.

Таблица № 1
(млн. руб.)

Наименование показателей	На 1.06. 1998 г.	На 1.01. 1999 г.	На 1.06. 1999 г.	На 1.01. 2000 г.	На 1.06. 2000 г.	На 1.01. 2001 г.
Задолженность КО по обязательным платежам. Итого	6 761	5 015	11 586	21 618	23 629	11 109
в т. ч.						
в федеральный бюджет	1 672	1 382	4 752	11 877	14 221	5 867
в бюджеты других уровней	726	509	1 642	2 593	2 208	1 496
Задолженность действующих КО по обязательным платежам	1 147	1 765	6 257	5 860	6 282	3 930
в т. ч.						
в федеральный бюджет	400	595	3 180	2 786	3 800	2 251
в бюджеты других уровней	160	216	1 053	920	894	752
Задолженность по обязательным платежам КО, у которых отозвана лицензия,	5 614	3 250	5 329	15 758	17 347	7 179
в т. ч.						
в федеральный бюджет	1 271	787	1 572	9 091	10 421	3 616
в бюджеты других уровней	566	293	590	1 672	1 314	744
Задолженность по обязательным платежам КО*, в отношении которых осуществляются ликвидационные процедуры **	122	736	1 120	2 495	7 329	20 049
в т. ч.						
в федеральный бюджет	51	362	557	1 269	4 905	14.478
в бюджеты других уровней	41	229	285	811	1 415	2 147
Задолженность по обязательным платежам КО (п. 1 + п. 4),	6 883	5 751	12 706	24 113	30 958	31 158
в т. ч.						
в федеральный бюджет	1 723	1 744	5 309	13 146	19 126	20 345
в бюджеты других уровней	767	738	1 927	3 404	3 623	3 643

* Включены КО, имеющие на дату отзыва лицензии задолженность по платежам в бюджеты и внебюджетные фонды, числящуюся в картотке к внебалансовому счету 90904.

** *Согласован состав ликвидационной комиссии, назначен конкурсный управляющий (ликвидатор).*

Официальные данные Банка России о сокращении задолженности кредитных организаций по обязательным платежам, не поступившим в бюджет из-за отсутствия средств на корреспондентских счетах, обусловлены в основном не погашением указанной задолженности, а переходом банков в категорию организаций, в отношении которых осуществляются ликвидационные процедуры. Отчетность о суммах задолженности по обязательным платежам банков, находящихся в стадии ликвидации, Банком России не публикуется. После ликвидации кредитных организаций и внесения соответствующей записи в Книгу государственной регистрации они вообще перестают существовать как объекты учета, при этом большая часть кредиторской задолженности этих банков по обязательным платежам остается непогашенной.

По данным на 1.01. 2001 г., представленным Банком России по запросу проверяющих, сумма задолженности по платежам в бюджеты всех уровней кредитных организаций, в отношении которых осуществляются ликвидационные процедуры, составила 16,6 млрд. рублей. Таким образом, общая сумма задолженности перед бюджетами всех уровней по кредитным организациям с учетом организаций, в отношении которых осуществляются ликвидационные процедуры, составила 24,0 млрд. рублей.

По данным МНС России, сумма "зависших" платежей по состоянию на 1.01.01 г. составляет 31,5 млрд. рублей, в т. ч. начисленные санкции и пени - 0,6 млрд. рублей.

МНС России сумма денежных средств, списанных с расчетных счетов налогоплательщиков, но не зачисленная на счета по учету доходов бюджетов с

распределением по видам налогов, а также сумма начисленных налоговых санкций и пени отражается в отчете по форме № 4-НМ “Задолженность по налоговым платежам в бюджетную систему Российской Федерации и уплате налоговых санкций и пеней” (раздел I).

Эта же сумма денежных средств с учетом налоговых санкций и пени в разрезе регионов приведена в отчете по форме 1-НМ “Поступление налоговых платежей и других доходов в бюджетную систему Российской Федерации”. При этом ни в одной из этих форм не выделяются суммы денежных средств, не зачисленные в федеральный бюджет.

В письме Банка России от 15 февраля 2001 г. № 016-15-6/640 в Минфин России отмечается, что данные, приведенные в письме МНС России в Правительство Российской Федерации о размере задолженности коммерческих банков по денежным средствам, списанным с расчетных счетов налогоплательщиков, но не зачисленных на счета по учету доходов из-за отсутствия средств на корреспондентских счетах (на 1.10. 2000 г. - 29,3 млрд. руб.), требуют уточнения.

Вместе с тем, в письме Банка России от 6 февраля 2001 г. № 01-15-6/495 в МНС России сообщается, что утвержденная структура банковской отчетности не предусматривает наличие информации о суммах задержанных кредитными организациями налоговых платежей клиентов и Банк России будет иметь возможность ежемесячно предоставлять МНС России указанную информацию по всем действующим кредитным организациям Российской Федерации только с 1 апреля 2001 года.

Следует отметить, что отчетность о неоплаченных в срок расчетных документах из-за отсутствия средств на корреспондентских счетах кредитной организации раздельно по клиентским платежам и платежам самих кредитных организаций с разбивкой по видам платежей вводится Указанием Банка России от 11 января 2001 г. № 900-У “О внесении изменений и дополнений в Указание Банка России от 14 ноября 1997 г. № 27-У “О порядке составления и представления отчетности территориальными учреждениями Банка России в Центральный банк Российской Федерации” в связи с обращением МНС России и только через 2,5 года после банковского кризиса и решения Конституционного Суда от 12 октября 1998 г. № 24-П.

5. Меры, принимаемые Банком России и его территориальными управлениями к кредитным организациям, допускающим задержки налоговых платежей в бюджет

В 1999 году мера воздействия в виде ограничения на осуществление расчетов по поручению юридических лиц в части операций по перечислению налоговых платежей, предусмотренная письмом от 18.06.99 г. № 182-Т, была применена 52 раза к 46 кредитным организациям, не исполняющим обязанность по перечислению обязательных платежей клиентов в бюджет в связи с отсутствием денежных средств на корреспондентских счетах, за 2000 год - 60 раз к 42 кредитным организациям, при этом к 7 кредитным организациям - дважды, к КБ “Бизнес” и КБ “Частный банк” - 4 раза, к КБ “Кубань” - 6 раз. Неоднократное применение указанных санкций к ряду банков свидетельствует об их недостаточной эффективности.

В условиях отсутствия отчетности о задолженности по налоговым платежам клиентов, списанным с расчетных счетов налогоплательщиков, но не поступившим в бюджет из-за недостаточности средств на корреспондентских счетах кредитных организаций, не ясны основания применения территориальными учреждениями ограничений, предусмотренных письмом Банка России от 18.06.99 г. № 182-Т.

В информации МГТУ Банка России, полученной на запрос проверяющих об обоснованности применения мер воздействия, предусмотренных письмом Банка России № 182-Т, к банкам, не имевшим по форме отчетности № 314 задолженности по клиентским платежам, сообщено, что к банкам: “Кинобанк”, “Солобанк”, “Финвестбанк”, “Миссион-

банк” были применены меры в связи с письмами налоговых органов о неисполнении указанными кредитными организациями обязательств по перечислению средств в бюджеты всех уровней по поручениям клиентов-налогоплательщиков. При этом в представленной этими банками отчетности задолженность по клиентским платежам не отражена, и в нарушение Положения Банка России от 1 марта 1996 г. № 244 “О порядке проведения операций по списанию средств с корреспондентских счетов (субсчетов) кредитных организаций” не представлены в отделения МГТУ Банка России документы для учета в картотеке неоплаченных расчетных документов клиентов.

Приведенные факты свидетельствуют, в частности, о том, что сводные данные по форме отчетности № 314 в связи с сокрытием отдельными банками соответствующей информации могут не отражать реальных размеров “зависших” обязательных платежей, в том числе в бюджеты всех уровней.

Необходимо отметить, что ограничения, установленные письмом Банка России № 182-Т, соблюдаются не всеми кредитными организациями. В письме Банка России от 10.04. 2000 г. № 182-Т отмечалось, что территориальными учреждениями Банка России не обеспечивается в должной степени контроль за соблюдением кредитными организациями ограничений на осуществление расчетов по поручениям клиентов на перечисление средств в бюджеты всех уровней, о чем свидетельствует рост картотеки указанных неоплаченных документов по ряду кредитных организаций в период действия данной меры. Однако на запрос проверяющих Банком России было сообщено о невозможности представления информации о перечне кредитных организаций, проводивших платежи клиентов по перечислению налогов в бюджет в период действия вышеназванного ограничения.

По данным МГТУ Банка России, нарушения ограничения, предусмотренного письмом № 182-Т, были допущены следующими банками: АКБ “Бизнес”, “Оптимум”, “Финвестбанк”, “Мосэксимбанк”, Йошкар-Олинским филиалом АКБ “Диамант”, Ростовским филиалом КБ “Московский банк реконструкции и развития”, Владимирским филиалом Мост-Банка. По факту нарушения лицензии отозваны у “Финвестбанка” и “Мосэксимбанка”.

На запрос проверяющих о причинах увеличения картотеки по неоплаченным расчетным документам клиентов на перечисление средств в бюджет “Мосэксимбанка” в период действия ограничения (в картотеке ОПЕРУ находились платежные поручения на перечисление средств в бюджет, принятые после введения ограничения) от МГТУ Банка России было получено объяснение, что ОПЕРУ выполняет функции обслуживания банковского счета на основании договора банковского счета в соответствии с главой 45 Гражданского кодекса. В обязанности ОПЕРУ по договору банковского счета входит перечисление по распоряжению клиентов денежных средств с его счета, а в случае отсутствия свободных средств - учет в картотеке. Ограничение, введенное по письму Банка России № 182-Т в области банковского надзора, не может являться основанием в отказе принятия платежных поручений.

По сообщению МГТУ Банка России, оно не располагает сводными данными о количестве и суммах платежных поручений, принятых вышеназванными банками в период действия ограничений, предусмотренных письмом Банка России № 182-Т.

Вместе с тем, по данным МНС России, в течение июля - декабря 1999-2000 гг. 58 кредитными организациями и их филиалами, расположенными в 54 субъектах Российской Федерации, в нарушение письма Банка России № 182-Т было принято 17880 платежных поручений на перечисление налогов в бюджет на общую сумму 2,56 млрд. рублей, из которых 860 млн. рублей, или 33,6 %, приходится на АКБ “СБС-АГРО” и его филиалы.

Неоднократные обращения МНС России в Правительство Российской Федерации для принятия мер по устранению нарушений коммерческими банками, как правило, с поручениями рассмотреть проблему и внести соответствующие предложения снова возвращаются в МНС России и Минфин России.

Кроме введения ограничения на осуществление расчетов по поручениям клиентов на перечисление средств в бюджеты всех уровней к кредитным организациям, допускающим задержку налоговых платежей, Банком России применялись такие принудительные меры воздействия, как предъявление требований об осуществлении кредитной организацией мероприятий по ее финансовому оздоровлению: за 1998 год - к 79 кредитным организациям, за 1999 год - к 41 организации и за 2000 год - к 7 кредитным организациям. Банком России за 1998 год был введен запрет на срок до одного года на осуществление банковских операций, предусмотренных выданной лицензией в отношении 227 кредитных организаций, за 1999 год - в отношении 164 кредитных организаций, за 2000 год - в отношении 53 кредитных организаций. Требование о замене руководителей за 1998 год было предъявлено 18 кредитным организациям, за 1999 год - 9 кредитным организациям, за 2000 год - 1 кредитной организации.

В 1999 году временная администрация была введена только в одной кредитной организации: АКБ "СБС-АГРО", в 2000 году - в двух кредитных организациях: ОАО Банк "МЕТАЛЭКС" и в ОАО КБ "Мост-Банк".

Банком России (на основании ст. 20 Федерального закона от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ "О банках и банковской деятельности") за неисполнение обязанностей по уплате обязательных платежей отозваны лицензии на осуществление банковских операций: за II полугодие 1998 года у 56 кредитных организаций, за 1999 год - у 77 организаций, за 2000 год - у 27 организаций.

Однако, по данным налоговых органов, факты приема кредитными организациями платежных поручений клиентов на перечисление средств в бюджет имеют место и после отзыва лицензии кредитной организации на осуществление банковских операций.

Так, Московским международным торговым банком после отзыва лицензии (отозвана 28 апреля 2000 г.) 30 ноября 2000 г. приняты платежные поручения клиента на перечисление налоговых платежей на сумму 2,0 млн. рублей; КБ "Мосбизнесбанк" (лицензия отозвана 2 июля 1999 г., затем возвращена 30 сентября 1999 г.) в период со 2 июля по 18 ноября 1999 года - на общую сумму 11,6 млн. рублей.

6. Координация деятельности Банка России, МНС России с правоохранительными органами с целью выявления и пресечения нарушений, допущенных налогоплательщиками и кредитными организациями в процессе исполнения обязательств и поручений по платежам в бюджет

Решением Комиссии Правительства Российской Федерации по совершенствованию налоговой системы и обеспечению доходов федерального бюджета (протокол от 16 сентября 1999 г. № 1) образована Межведомственная рабочая группа по подготовке предложений, направленных на предотвращение злоупотреблений, допускаемых кредитными организациями при перечислении налоговых платежей в бюджеты всех уровней (далее - МРГ), в состав которой вошли представители Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, Банка России, Минфина России, Минэкономики России, ГТК России, МВД России, ФСБ России, ФСНП России, руководителем МРГ является Министр Российской Федерации по налогам и сборам.

Проверка показала, что деятельность МРГ, в основном, направлена на выявление кредитных организаций, систематически задерживающих платежи в бюджет, и обращение в Банк России с предложением об отзыве у таких организаций лицензий на осуществление банковской деятельности.

С момента образования МРГ проведено 9 заседаний (МНС России не представлены протоколы №№ 5, 6), на которых рассмотрена деятельность 41 кредитной организации, из

них по 33 направлены ходатайства в Банк России об отзыве лицензий на осуществление банковской деятельности, у 26 - лицензии отозваны.

По сообщению Банка России, его представители принимали участие в трех заседаниях МРГ, проводимых в МНС России 15.02. 2000 г., 27.04. 2000 г. и 26.07. 2000 г.

Проверяющим копии протоколов заседаний МРГ и рабочие материалы к ним Банком России не представлены.

По информации МНС России, на заседаниях МРГ рассматривались вопросы: о ходе расследований МВД России и ФСНП России уголовных дел по коммерческим организациям и налогоплательщикам, применяющим специальные схемы расчетов и платежей; о применении к кредитным организациям, не обеспечивающим своевременного исполнения поручений клиентов по платежам в бюджет, санкций в соответствии с письмом Банка России от 18 июня 1999 г. № 182-Т; о введении Банком России дополнительной отчетности по не проведенным клиентским налоговым платежам для банков, контролируемых МГТУ Банка России; о работе Комиссии МНС России по рассмотрению вопросов отражения в лицевых счетах налогоплательщиков денежных средств, списанных с расчетных счетов налогоплательщиков, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджетов.

Последнее заседание МРГ состоялось 27 июля 2000 года. По информации МНС России, необходимость их проведения отпала в связи с отсутствием основных объектов рассмотрения - новых кредитных организаций, систематически нарушающих сроки исполнения платежных поручений клиентов на перечисление платежей в бюджет.

Однако МРГ не выработано ни одного согласованного предложения по предотвращению злоупотреблений, допускаемых кредитными организациями при перечислении налоговых платежей в бюджет.

В целях взаимного обмена сведениями ограниченного распространения по проблемам, связанным с нарушениями законодательства по налогам и сборам, включая нарушения кредитными организациями обязанностей по своевременному исполнению поручений налогоплательщиков на перечисление налоговых платежей в бюджеты всех уровней, 11 апреля 2000 года подписано Соглашение об обмене сведениями ограниченного распространения между МНС России и Банком России, 20 сентября 2000 года - дополнение к нему. В соответствии с Соглашением Банк России обязан ежемесячно представлять МНС России перечень кредитных организаций, имеющих картотеку, данные о сумме неоплаченных платежных документов клиентов по перечислению средств в бюджеты всех уровней, а также сведения о кредитных организациях, к которым применена мера воздействия, предусмотренная письмом Банка России от 18.06.99 г. № 182-Т.

Однако информация о сумме неоплаченных платежных документов клиентов по перечислению средств в бюджеты всех уровней от Банка России в МНС России не поступает, что не дает возможности МНС России и его территориальным органам анализировать данные по образованию картотеки и принимать к кредитным организациям оперативные меры по уменьшению задолженности по налоговым платежам клиентов.

По сообщению Банка России, такая информация будет направляться в МНС России после появления соответствующих технических возможностей по созданию системы передачи информации по закрытым каналам, которая бы позволила провести работу по уточнению отчетной формы № 314.

Учитывая, что по последним сообщениям Банка России, количество кредитных организаций, включенных в представляемый перечень, незначительно, а зарегистрированных в г. Москве составляет от 4 до 6 кредитных организаций, ссылка Банка России на отсутствие технических возможностей не обоснована и целесообразность создания такой дорогостоящей системы вызывает сомнение.

Взаимодействие МНС России с правоохранительными органами, Банком России и другими федеральными органами исполнительной власти по выявлению фактов несвоевременного перечисления кредитными организациями налоговых платежей в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды в 1998-1999 годах осуществлялось в рамках утверждаемых Правительством Российской Федерации Межведомственных планов мероприятий контролирующих и правоохранительных органов по пополнению доходной части бюджета.

По информации МНС России совместными проверками выявлено, что в результате несвоевременного исполнения кредитными организациями платежных поручений клиентов из-за отсутствия средств на корреспондентских счетах в бюджеты всех уровней не поступило в 1998 году - 13,5 млрд. рублей, в 1999 году - 23,8 млрд. рублей.

Банком России и его территориальными учреждениями проводятся проверки соблюдения кредитными организациями платежной дисциплины по обращениям ФСБ Российской Федерации об использовании проблемных банков при уплате налоговых платежей. По данным Банка России, на 16.02. 2001 г. отозваны лицензии у 14 кредитных организаций, указанных в письмах ФСБ Российской Федерации и задействованных в мошеннических схемах.

В 2000 году взаимодействие МНС России и ФСНП России осуществлялось в рамках Плана совместных мероприятий по выявлению налоговых правонарушений и пополнению доходной части бюджетов всех уровней (совместный приказ от 28 января 2000 г. № АП-14-16/48 и № 38). Одним из пунктов указанного плана предусмотрено проведение совместных проверок кредитных организаций по фактам несвоевременного перечисления ими платежей в бюджет и в государственные внебюджетные фонды.

Проверки показали, что несвоевременное исполнение клиентских платежей в бюджет и в государственные внебюджетные фонды практически повсеместно допускается московскими банками и их региональными филиалами и отделениями.

Так, в частности, в Воронежской области из общей суммы “зависших” платежей в 320,6 млн. рублей, выявленной в ходе проверок, 316,4 млн. рублей приходится на банки г. Москвы, в Волгоградской области из 719 млн. рублей в московских банках “зависло” 664,2 млн. рублей.

В 24 субъектах Российской Федерации МНС России организовано проведение проверок организаций, участвующих в сомнительных операциях по проведению налоговых платежей через проблемные банки КБ “Миссион-банк” и КБ “Резон-банк”, которыми списано с расчетных счетов организаций, но не зачислено на счета доходов бюджета 754,5 и 1070,3 млн. рублей соответственно. По результатам проведенных проверок материалы в отношении налогоплательщиков - клиентов этих банков направлены в прокуратуру г. Москвы.

Однако, по информации МНС России, ни одно из возбужденных уголовных дел не завершилось приговором суда.

Факты повсеместного нарушения кредитными организациями платежной дисциплины в части своевременного исполнения платежных поручений клиентов свидетельствуют об отсутствии эффективного банковского надзора за деятельностью кредитных организаций со стороны Банка России и его территориальных управлений.

В период с мая 2000 года по январь 2001 года по решениям Комиссии МНС России в органы ФСНП России и МВД России направлены для рассмотрения и принятия мер материалы по 11 кредитным организациям на общую сумму неисполненных платежей - 5,9 млрд. рублей.

В адрес правоохранительных органов МГТУ Банка России направлено 7 обращений, информации о результатах рассмотрения обращений МГТУ Банка России и о принятых решениях в отношении переданных МНС России дел на дату проведения проверки не поступало.

7. Участие налоговых органов в процедуре реструктуризации кредитных организаций. Взаимоотношения Банка России с налоговыми органами при отзыве лицензии у кредитной организации и при инициировании налоговыми органами процедуры признания кредитной организации банкротом. Размер удовлетворенных в ходе ликвидации кредитных организаций требований налоговых органов по налоговым платежам в бюджет

В целях осуществления мероприятий по реструктуризации кредитных организаций Федеральным законом от 8 июля 1999 г. № 144-ФЗ “О реструктуризации кредитных организаций” и постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2000 г. № 348 “О представлении государственной корпорацией “Агентство по реструктуризации кредитных организаций” интересов Российской Федерации при заключении мировых соглашений с реструктурируемыми кредитными организациями” МНС России поручено осуществлять сверку задолженности кредитной организации по платежным поручениям клиентов на перечисление налоговых платежей в бюджет. По результатам сверки МНС России и АРКО подписывают протоколы сверки требований.

С момента выхода указанного закона под управление АРКО перешли 7 кредитных организаций, имеющих по состоянию на 10 февраля 2001 года общую реструктурируемую задолженность на сумму 2,98 млрд. рублей, из нее по поручениям налогоплательщиков - 2,84 млрд. рублей.

При этом по 5 организациям арбитражными судами утверждены мировые соглашения о признании задолженности кредитных организаций перед кредиторами, в том числе и по платежам налогоплательщиков в бюджеты и государственные внебюджетные фонды, по двум - заключение мировых соглашений находится в стадии оформления.

Из реструктурированной суммы клиентских платежей (2,84 млрд. рублей), по сообщению МНС России, по состоянию на 15 февраля 2001 года на счета федерального казначейства поступило 87,0 млн. рублей, в том числе 3,0 млн. рублей - от ОАО банк “Воронеж” и 84 млн. рублей - от ОАО “Банк Российский Кредит”.

Согласно ст. 13 вышеназванного закона, к кредитным организациям, находящимся под управлением АРКО, Банком России не могут быть применены меры ответственности за нарушение требований банковского надзора. В результате кредитные организации, находящиеся под управлением АРКО, имеют возможность принимать платежные поручения клиентов на перечисление средств в бюджеты всех уровней при наличии картотеки неоплаченных в срок документов, тем самым увеличивая картотеку неоплаченных расчетных документов по платежам в бюджеты всех уровней.

Так, в 2000 году увеличилась задолженность по обязательным платежам ОАО “Банк Российский кредит”, находящегося под управлением АРКО с 18 октября 1999 года, и АКБ “СбС-АГРО” - под управлением АРКО с 16 ноября 1999 года.

По сведениям МНС России, в период с 16 ноября 1999 г. по 1 июля 2000 г. АКБ “СбС-АГРО” и его филиалами было списано с расчетных счетов налогоплательщиков более 42 млн. рублей.

По данному вопросу МНС России направляло АРКО письма о незамедлительном принятии мер по недопущению действий АКБ “СбС-АГРО” и его филиалов, нарушающих Федеральный закон “О реструктуризации кредитных организаций” (от 5 апреля 2000 г. № ВП-15-05/715 и от 25 апреля 2000 г. № АП-15-05/884), а также информировало Правительство Российской Федерации о сложившейся ситуации (письмо от 5 января 2001 г. № БГ-13-05/9).

В целях предотвращения роста задолженности перед бюджетами всех уровней и государственными внебюджетными фондами АКБ “СбС-АГРО” был издан приказ от 31 мая 2000 г. № 117 “Об изменении порядка проведения расчетов по обязательным платежам в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды”, предусматривающий введение ограничения на осуществление расчетов по поручению

клиентов в части операций на перечисление средств по обязательным платежам в бюджеты всех уровней.

Однако, несмотря на принятые меры, отдельными филиалами АКБ “СБС-АГРО”, расположенными в Республике Тыва, Магаданской, Новгородской, Тверской областях, осуществлялись операции по списанию средств со счетов организаций и не зачислению их в бюджеты и государственные внебюджетные фонды на общую сумму более 1,7 млн. рублей.

Необходимо отметить, что Банк России (письмо от 21 июня 2000 г. № 016-33-1/2712 в адрес АРКО) предложил АРКО принять меры по отмене данного приказа как изданного в нарушение Гражданского кодекса Российской Федерации, статьей 845 которого определено, что банк не вправе определять и контролировать направления использования денежных средств клиента и устанавливать другие, не предусмотренные законом или договором банковского счета ограничения его права распоряжаться денежными средствами по своему усмотрению. Вместе с тем, указанный приказ устанавливает ограничения, предусмотренные письмом Банка России от 18 июня 1999 года № 182-Т.

Согласно ст. 35 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций”, налоговый или иной уполномоченный в соответствии с федеральным законом орган вправе направить в Банк России заявление об отзыве у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций, а в случае неполучения ответа Банка России по истечении двух месяцев после направления указанного заявления вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании кредитной организации банкротом.

За 1999 год, по информации Банка России, в связи с обращениями налоговых органов об отзыве лицензий у кредитных организаций, допустивших задержку налоговых платежей, были отозваны лицензии у 32 кредитных организаций, всего же поступило 227 обращений налоговых органов. В 2000 году поступило 105 обращений налоговых органов, лицензии отозваны у 19 организаций.

По инициативе налоговых органов арбитражными судами за 1998 год возбуждено 6 дел о признании кредитных организаций банкротами, за 1999 и 2000 годы - по 5 дел.

В соответствии со статьей 22 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций” и постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 1998 года № 476 “О мерах по повышению эффективности применения процедур банкротства”, в МНС России на момент проверки обратилось семь организаций с запросами о подтверждении требований по денежным обязательствам в части уточнения задолженности коммерческих банков перед бюджетами всех уровней, государственными внебюджетными фондами по неисполненным платежным поручениям налогоплательщиков.

По всем запросам МНС России направлены указания налоговым органам о проведении выверки задолженности и передаче информации соответствующему территориальному органу Федеральной службы по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению для обращения и передачи в арбитражный суд единого заявления, содержащего объединенные требования к должнику по всем обязательным платежам. При этом единую позицию государства вырабатывают коллегии уполномоченных государственных представителей, образуемые Федеральной службой России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению, а налоговые органы практически отстранены от участия в процедуре банкротства.

Частично задолженность по неоплаченным расчетным документам по платежам в бюджеты всех уровней взыскивается в процессе ликвидации кредитных организаций в соответствии со ст. 64 Гражданского кодекса Российской Федерации и ст. ст. 106, 114 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” по общим правилам удовлетворения требований кредиторов, включая налоговые органы, согласно

которым задолженность по обязательным платежам в бюджет погашается в четвертую очередь.

Исходя из данных, представленных Банком России, размер удовлетворенных в ходе ликвидации кредитных организаций требований налоговых органов по взысканию задолженности за 1998-2000 гг. составляет от 3 до 7 % от суммы требований налоговых органов, признанных ликвидационными комиссиями. Однако представленные Банком России данные не дают полной информации как о суммах признанных ликвидационными комиссиями требований налоговых органах, так и о суммах удовлетворенных требований, так как в нарушение ст. 48 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций" не всеми конкурсными управляющими представляются в Банк России промежуточные ликвидационные и ликвидационные балансы. По состоянию на 1.01.01 г. указанные балансы не представлены 184 кредитными организациями, в отношении которых завершена процедура ликвидации.

На момент проверки в МНС России сведения о поступлении денежных средств в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды в результате применения процедуры банкротства к кредитным организациям не поступали.

Необходимо отметить, что в соответствии с данными МГТУ Банка России (форма № 641) по состоянию на 1.01. 2001 г. при низком уровне удовлетворения требований кредиторов кредитными организациями, в том числе по четвертой группе очередности "Бюджеты и внебюджетные фонды", расходы на содержание кредитных организаций в период конкурсного производства составляют значительные суммы.

Так, коммерческим банком "Лефортовский" в соответствии с ликвидационным балансом удовлетворено требований кредиторов на сумму 14,4 млн. рублей, что составляет 2,8 % от признанных требований кредиторов. Вместе с тем средства, израсходованные на содержание кредитной организации в период конкурсного производства, составили более 7 млн. рублей, или 48,4 % от суммы удовлетворенных требований. При этом в бюджет и внебюджетные фонды поступило 8,8 млн. рублей, или 5,3 % от признанных требований кредиторов по четвертой группе очередности.

В КБ "Минмашбанк" и КБ "Апекс" расходы на содержание кредитных организаций в период конкурсного производства составили соответственно 1,4 млн. рублей и 1,6 млн. рублей, что превышает сумму требований кредиторов, удовлетворенных этими кредитными организациями, в 1,4 и 3 раза. По завершению ликвидационных процедур не полностью удовлетворена даже задолженность кредиторов первой группы очередности.

Согласно данным формы № 641, Коммерческим банком "Московский национальный банк" в соответствии с промежуточным балансом в период конкурсного производства израсходовано 426,4 млн. рублей, что составляет 26,8 % от суммы признанных требований кредиторов. В замечаниях МГТУ Банка России к Акту проверки уточнено, что расходы в размере 426,4 млн. рублей включают в себя расходы на конкурсное производство и выплаты кредиторам.

По ряду кредитных организаций, промежуточные балансы которых по состоянию на 1.01. 2001 г. не согласованы, на содержание в период конкурсного производства уже израсходованы значительные суммы: КБ "Инкомбанк" - 1767,3 млн. рублей, КБ "Менатеп" - 108,4 млн. рублей, КБ "Мосбизнесбанк" - 52,5 млн. рублей, КБ "Мапо-банк" - 12,3 млн. рублей.

Следует отметить, что сумма признанной кредиторской задолженности по требованиям кредиторов четвертой группы очередности по промежуточным балансам в ряде случаев существенно уменьшается в сравнении с обязательствами по платежам в бюджеты и внебюджетные фонды на дату отзыва лицензии.

Так, обязательства КБ "Интертекбанк" на дату отзыва лицензии по платежам в бюджет и внебюджетные фонды составили 35,1 млн. рублей, признанная кредиторская задолженность по четвертой группе очередности - 6,4 млн. рублей; в КБ "Московский" из

15,9 млн. рублей признано только 1,3 млн. рублей, в КБ “Инкомбанк” из 10,4 млн. рублей - 0,3 млн. рублей и т. д.

Приведенные данные, в частности, свидетельствуют о недостаточно эффективной работе коллегий уполномоченных государственных представителей, призванных обеспечить выработку единой позиции государства при рассмотрении дел о банкротстве.

8. Формирование Банком России и МНС России предложений, направленных на недопущение задержек перечисления кредитными организациями налоговых платежей в бюджет

Банком России направлены в Правительство Российской Федерации (от 16.06.99 г. № 03-31/689) и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (от 21.01.99 г. № 016-31/978) предложения о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций”, конкретизирующие основания для признания учредителей кредитных организаций и ее руководителей виновными в доведении кредитной организации до банкротства. Предполагается, в частности, возложить субсидиарную ответственность не только на учредителей кредитной организации, имеющих возможность определять ее решения, но и на ее руководителя, обладающего такими же возможностями.

Банк России, также как и МНС России, предлагает рассмотреть вопрос о внесении поправки в статью 45 части 1 Налогового кодекса Российской Федерации в части признания обязанности налогоплательщика по уплате налога или сбора исполненной при фактическом поступлении установленных сумм на счета по учету доходов соответствующих бюджетов, либо о признании заведомо незаконным прием банками поручений клиентов на перечисление средств в бюджет, если банк не может обеспечить выполнение такого поручения.

МНС России считает необходимым повысить эффективность принимаемых Банком России мер по обеспечению своевременного перечисления в бюджет налоговых платежей клиентов в соответствии с письмом Банка России от 18.06.99 г. № 182-Т и рассмотреть вопрос об отзыве лицензии на осуществление банковских операций по результатам однократного применения меры воздействия, предусмотренной вышеуказанным письмом Банка России.

Кроме того, МНС России предлагает Банку России внести изменения в Положение Банка России от 8 сентября 2000 г. № 120-П “О безналичных расчетах в Российской Федерации”, предусматривающие невозможность приема коммерческими банками платежных поручений от налогоплательщиков при отсутствии денежных средств на корреспондентских счетах, а также обеспечить поступление налоговых платежей в бюджет в случаях списания коммерческими банками денежных средств с расчетных счетов налогоплательщиков при фактическом их отсутствии на корреспондентских счетах за счет резервов, депонируемых в Банке России в соответствии со статьей 38 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 394-1 “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”.

МНС России также считает необходимым внести изменение в статью 60 части 1 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающее обязанность банков возвращать налогоплательщикам их поручения на перечисление налогов и сборов при отсутствии денежных средств на корреспондентских счетах.

Несмотря на неоднократные обращения МНС России в Правительство Российской Федерации и Банк России с предложениями, направленными на решение проблемы непрохождения налоговых платежей через банковскую систему, соответствующих решений принято не было.

Применяемые в настоящее время Банком России меры воздействия (введение ограничения, предусмотренного письмом Банка России от 18.06.99 г. № 182-Т; отзыв лицензии; процедура банкротства и последующая ликвидация кредитной организации) в

отношении кредитных организаций, не обеспечивающих перечисление налоговых платежей в бюджет, не носят предупредительного характера, не позволяют разрешить проблему “зависших” платежей и приводят к безвозвратным потерям бюджета.

Предложения Банка России и МНС России по внесению изменений в действующее законодательство фактически направлены на ужесточение требований к налогоплательщику и не предусматривают усиления предварительного контроля и повышения ответственности банковской системы за неперечисление налоговых платежей налогоплательщиков.

В то же время судебная практика при рассмотрении дел о банкротстве кредитных организаций, возлагая материальную ответственность за неисполнение обязательных клиентских платежей, в том числе и в бюджеты всех уровней, на кредитные организации, тем самым подтверждает исполнение налогоплательщиком своих налоговых обязанностей.

Федеральными органами исполнительной власти не разработан механизм взыскания денежных средств, списанных со счетов налогоплательщиков, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджета.

МНС России в соответствии с решением Коллегии МНС России от 20 сентября 2000 года подготовлены и направлены в Минфин России предложения, предусматривающие списание невозможной к взысканию задолженности налогоплательщика, образовавшейся в результате ликвидации кредитной организации.

Следует отметить, что на момент проведения проверки Президент Российской Федерации 29 января 2001 года поручил Правительству Российской Федерации и Банку России ускорить доработку и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации поправок в часть 1 Налогового кодекса Российской Федерации, уточняющих условия для признания исполненной обязанности налогоплательщика по уплате налогов и устанавливающих порядок действий кредитных организаций по возврату платежных поручений при отсутствии у них возможности осуществлять поручения налогоплательщика на перечисление обязательных платежей в бюджетную систему в установленный законодательством срок, а также предусматривающих ответственность кредитных организаций за неисполнение названного выше порядка.

Выводы

1. По данным МНС России, сумма денежных средств, списанных со счетов налогоплательщиков, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджетов из-за отсутствия средств на корреспондентских счетах кредитных организаций, на 1.01. 2001 г. составила 31,5 млрд. рублей.

Банк России считает, что данные МНС России нуждаются в уточнении, однако сам не располагает полной и достоверной информацией о суммах “зависших” налоговых платежей клиентов в кредитных организациях, так как утвержденная банковская отчетность не предусматривает наличие таких сведений. В официально публикуемых в “Вестнике Банка России” данных Банка России о суммах неоплаченных расчетных документов из-за отсутствия средств на корреспондентских счетах кредитных организаций по платежам в бюджеты всех уровней, включая и клиентские платежи, учитывается только задолженность действующих кредитных организаций и организаций, у которых отозвана лицензия. Однако и эти данные не являются полными, поскольку в представляемой отдельными банками отчетности задолженность по клиентским платежам скрывается.

2. Официальные данные Банка России о сокращении задолженности кредитных организаций по обязательным платежам, не поступившим в бюджет из-за отсутствия средств на корреспондентских счетах, обусловлены в основном не погашением указанной задолженности, а переходом банков в категорию организаций, в отношении которых осуществляются ликвидационные процедуры. Отчетность о суммах задолженности по обязательным платежам банков, находящихся в стадии ликвидации (16,6 млрд. рублей на

1.01. 2001 г.), Банком России не публикуется. После ликвидации кредитных организаций и внесения соответствующей записи в Книгу государственной регистрации они вообще перестают существовать для Банка России как объекты учета, при этом большая часть кредиторской задолженности этих банков по обязательным платежам остается непогашенной.

3. При осуществлении ликвидационных процедур расходы на содержание кредитных организаций в период конкурсного производства составляют в ряде случаев значительные суммы при крайне низком уровне удовлетворения требований кредиторов по обязательным платежам.

4. Признанная кредиторская задолженность по четвертой группе очередности - "Бюджеты и внебюджетные фонды" - по промежуточным балансам зачастую существенно ниже в сравнении с обязательствами по платежам в бюджеты и внебюджетные фонды на дату отзыва лицензии, что свидетельствует о недостаточно эффективной работе коллегий уполномоченных государственных представителей, призванных обеспечить выработку единой позиции государства при рассмотрении дел о банкротстве.

5. *Неоднократные обращения МНС России в Правительство Российской Федерации с предложениями о принятии мер по решению проблемы "зависших" платежей, как правило, возвращаются в МНС России с поручениями рассмотреть проблему и внести соответствующие предложения.*

6. *Допускаемые кредитными организациями нарушения платежной дисциплины в части своевременного и полного исполнения платежных поручений клиентов свидетельствуют о недопустимо пассивном отношении Банка России к осуществлению одной из его основных законодательно установленных функций - надзора за деятельностью кредитных организаций. В значительной степени это объясняется отсутствием ответственности, в том числе и материальной, Банка России за проведение через банковскую систему обязательных платежей клиентов, в том числе и в бюджеты всех уровней.*

Законодательством также предусмотрено, что Банк России призван обеспечить защиту интересов кредиторов. Таким кредитором, при не проведении банком налоговых платежей клиентов, является государство. Однако Банк России считает, что вопросы контроля за "зависшими" платежами на него не возложены.

7. *Решения, принятые МНС России и Банком России по уменьшению объемов налоговых платежей, осуществляемых через проблемные банки, в частности, образование Комиссии МНС России по рассмотрению вопросов отражения в лицевых счетах налогоплательщиков денежных средств, списанных с расчетных счетов налогоплательщиков, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджета, и введение Банком России ограничения на осуществление расчетов по поручению юридических лиц в части операций по перечислению средств в бюджеты всех уровней, направлены на введение дополнительных условий, требований и ограничений для признания исполнения налогоплательщиками налоговой обязанности и противоречат налоговому и гражданскому законодательству. Судебная практика при рассмотрении дел о банкротстве кредитных организаций возлагает материальную ответственность за неисполнение обязательных клиентских платежей, в том числе и в бюджеты всех уровней, на кредитные организации.*

8. По информации МНС России, ни одно из возбужденных уголовных дел в отношении налогоплательщиков, проводящих налоговые расчеты через заведомо неплатежеспособные банки, а также в отношении этих банков не завершилось приговором суда. Правоохранительными органами не представляется информация о принятых ими решениях в результате рассмотрения обращений налоговых органов и Банка России по фактам несвоевременного перечисления кредитными организациями платежей в бюджет и государственные внебюджетные фонды, а также участия кредитных организаций и налогоплательщиков в вексельных и других схемах.

9. В соответствии с принятым МНС России решением об отражении в лицевом счете налогоплательщика денежных средств, списанных с его расчетного счета, но не зачисленных на бюджетные счета, и приостановлении взыскания указанной суммы с налогоплательщика и начисления пени на нее, не уменьшается сумма недоимки по налогу. Вместе с тем, федеральными органами исполнительной власти не определен порядок учета указанных сумм на доходных счетах бюджетов.

10. Предложения Банка России и МНС России по внесению изменений в действующее законодательство фактически направлены на ужесточение требований к налогоплательщику и не предусматривают усиления предварительного контроля и повышения ответственности банковской системы за неперечисление клиентских налоговых платежей.

Предложения

1. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации.

2. Направить письмо в Правительство Российской Федерации, в котором предложить:

- установить в отчетности об исполнении бюджета порядок учета задолженности по денежным средствам, списанным с расчетных счетов налогоплательщиков, но не зачисленным на доходные счета бюджета в связи с отсутствием средств на корреспондентских счетах кредитных организаций;

- поручить Федеральной службе России по финансовому оздоровлению и банкротству принять меры по повышению эффективности работы коллегий уполномоченных государственных представителей-кредиторов, призванных обеспечить выработку единой позиции государства при рассмотрении дел о банкротстве;

- в порядке законодательной инициативы обратиться в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с предложением внести изменения в действующее законодательство в части введения ответственности Банка России за несвоевременное и неполное перечисление кредитными организациями клиентских налоговых платежей; и об уменьшении задолженности по кредитам, предоставленным Банком России Министерству финансов Российской Федерации на сумму списанных с расчетного счета налогоплательщика, но не проведенных кредитными организациями налоговых платежей из-за отсутствия средств на корреспондентском счете.

3. Направить отчет о результатах проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ