

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 6 июля 2012 года № 31К (864) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ резервов доходов федерального бюджета»:*

*Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ резервов доходов федерального бюджета».*

*Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ резервов доходов федерального бюджета» в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ резервов доходов федерального бюджета»**

**Основание для проведения мероприятия:** пункт 2.4.1.8 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год.

#### **Предмет мероприятия**

Законодательное регулирование процесса формирования и исполнения доходов федерального бюджета; деятельность Федеральной налоговой службы, Федеральной таможенной службы, Федерального агентства по управлению государственным имуществом, Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по администрированию доходов федерального бюджета.

#### **Объекты мероприятия**

Министерство финансов Российской Федерации (по запросу), Министерство экономического развития Российской Федерации (по запросу), Федеральная таможенная служба (по запросу), Федеральная налоговая служба (по запросу), Федеральное казначейство (по запросу), Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (по запросу), Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (по запросу), Управление Федеральной налоговой службы по Калининградской области (по запросу).

**Сроки проведения мероприятия:** с 1 февраля по 6 июля 2012 года.

#### **Цели мероприятия**

1. Выявление потенциальных резервов увеличения доходной базы федерального бюджета.
2. Выявление недостатков в части администрирования доходов федерального бюджета.

**Исследуемый период:** 2011 год и истекший период 2012 года.

## Результаты мероприятия

1. Экспертно-аналитическое мероприятие проведено на основании контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, завершенных в 2011 году и истекшем периоде 2012 года, по результатам которых были направлены 37 представлений и 55 информационных писем с предложениями по совершенствованию законодательства Российской Федерации и устранению недостатков в администрировании в целях получения дополнительных доходов федерального бюджета.

2. Анализ бюджетных посланий Президента Российской Федерации на 2010-2014 годы, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, Программы развития конкуренции в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 года № 691-р, Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 1101-р, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537, и других программных документов свидетельствует о сохраняющейся актуальности задачи увеличения доходной базы бюджетной системы Российской Федерации, в том числе в результате выявления резервов доходов федерального бюджета.

Часть предложений, содержащихся в материалах Счетной палаты Российской Федерации (далее - Счетная палата), поддержана и отражена в Основных направлениях налоговой политики на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов, одобренных Правительством Российской Федерации 7 июля 2011 года, и Основных направлениях налоговой политики на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, одобренных Правительством Российской Федерации 2 мая 2012 года.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2012-2014 годах» отмечается, что в ближайшие годы в России должна быть сформирована новая модель экономического роста, важнейшей предпосылкой и условием для формирования которой является долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетной системы.

Резервами (потенциальными резервами) доходов федерального бюджета можно считать денежные средства, которые могут поступить в бюджет в результате улучшения администрирования существующих доходов в рамках действующего законодательства, исполнения администраторами доходов планов поступления доходов и исключения случаев потерь бюджетных доходов или в результате внесения изменений в действующее законодательство, направленных на его развитие и совершенствование.

Анализ исполнения доходов федерального бюджета за 2010 и 2011 годы, а также материалов, представленных с проектами федеральных законов «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» и «О внесении изменений в федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», свидетельствует, что более 90 % доходов федерального бюджета администрируется ФНС России и ФТС России.

Структура доходов федерального бюджета по главным администраторам доходов в 2010-2014 годах

|                                    | Фактические данные |         | Прогноз поступлений |                |                |
|------------------------------------|--------------------|---------|---------------------|----------------|----------------|
|                                    | 2010 г.            | 2011 г. | 2012 г.             | 2013 г.        | 2014 г.        |
| Доходы федерального бюджета, всего | 100,0              | 100,0   | 100,0               | 100,0          | 100,0          |
| из них:                            |                    |         |                     |                |                |
| ФТС России <sup>2</sup>            | 52,1               | 53,0    | 51,9                | 51,1           | 51,0           |
| Росимущество                       | 0,9                | 1,0     | 1,3 <sup>2</sup>    | x <sup>2</sup> | x <sup>2</sup> |
| ФНС России                         | 38,6               | 39,4    | 40,9                | 42,3           | 43,0           |
| Росреестр                          | 0,3                | 0,3     | 0,2 <sup>2</sup>    | x <sup>2</sup> | x <sup>2</sup> |

При этом следует отметить положительную динамику поступления в федеральный бюджет доходов, администрируемых ФНС России, ФТС России и Росимуществом (в 2010 году - 7609418,6 млн. рублей, или 105,5 % плановых показателей, в 2011 году - 10619184,2 млн. рублей, или 102,4 % плановых показателей, в 2012 году - 11935306,2 млн. рублей (прогноз), что свидетельствует о реализации указанными федеральными органами исполнительной власти положений, содержащихся в пункте 56 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537, в части недопущения сокращения доходных статей бюджета.

Доходы федерального бюджета по главным администраторам доходов в 2010-2014 годах

|                                    | Фактические данные |            | Прогноз поступлений   |                |                |
|------------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|----------------|----------------|
|                                    | 2010 г.            | 2011 г.    | 2012 г.               | 2013 г.        | 2014 г.        |
| Доходы федерального бюджета, всего | 8305414,4          | 11367652,6 | 12677006,8            | 12705860,0     | 14091831,1     |
| из них:                            |                    |            |                       |                |                |
| ФТС России <sup>1</sup>            | 4330090,9          | 6029323,4  | 6579982,8             | 6486411,0      | 7193344,0      |
| Росимущество                       | 72041,2            | 108897,9   | 166910,3 <sup>2</sup> | x <sup>2</sup> | x <sup>2</sup> |
| ФНС России                         | 3207286,5          | 4480962,9  | 5188413,1             | 5375928,5      | 6057631,2      |
| Росреестр                          | 29068,1            | 32419,8    | 29418,4 <sup>2</sup>  | x <sup>2</sup> | x <sup>2</sup> |

**3. В Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2011-2013 годах» поставлена задача изыскания возможности для повышения доходов бюджетной системы, прежде всего, за счет улучшения администрирования уже существующих налогов.**

<sup>1</sup> Без учета кассовых операций в части ввозных таможенных пошлин, уплаченных в соответствии с Соглашением об установлении и применении в Таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин и специальных, антидемпинговых и компенсационных пошлин, уплаченных в соответствии с Соглашением о применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам.

<sup>2</sup> В материалах, представленных с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», значения не предусмотрены. Данные на 2012 год - показатели кассового плана.

Кроме того, Концепцией управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 года № 1024, установлено, что государственная политика нацелена на увеличение доходов федерального бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью.

Анализ результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий свидетельствует, что потенциальным резервом увеличения доходной базы федерального бюджета является принятие действенных мер по сокращению имеющейся задолженности по налоговым и неналоговым платежам.

**3.1.** По данным ФНС России, совокупная задолженность в бюджетную систему Российской Федерации по налогам и сборам, администрируемым ФНС России, пеням и налоговым санкциям по ним составила на 1 января 2012 года 1004726,3 млн. рублей (без задолженности по единому социальному налогу и платежам в государственные внебюджетные фонды), в том числе недоимка - 289228,3 млн. рублей. В общей сумме совокупной задолженности задолженность по федеральным налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям составила 835203,9 млн. рублей (83,1 %), из них недоимка - 203860,5 млн. рублей. За 2011 год совокупная задолженность снизилась на 95316,6 млн. рублей, или на 8,7 %. Указанное сокращение произошло в условиях проводимой работы по списанию задолженности. Так, сумма списанной совокупной задолженности за 2011 год составила 213671,8 млн. рублей.

За январь-апрель 2012 года сумма задолженности по налогам, пеням и налоговым санкциям (без задолженности по единому социальному налогу и платежам в государственные внебюджетные фонды) выросла на 88047,7 млн. рублей, при этом налоговыми органами было списано задолженности по сопоставимому кругу платежей на сумму 78346,2 млн. рублей.

Изменение задолженности по налоговым платежам, пеням и налоговым санкциям с учетом мероприятий по списанию задолженности в 2011 и 2012 годах

(млн. руб.)

|   | 2011 г.   | Январь-апрель 2012 г. |
|---|-----------|-----------------------|
| Изменение задолженности прирост (+)/снижение (-)      | -95316,6  | 88047,7               |
| в том числе:  |           |                       |
| списано задолженности                                 | -213671,8 | -78346,2              |
| изменение задолженности без учета списания (расчетно) | 118355,2  | 166393,9              |
| Изменение недоимки прирост (+)/снижение (-)           | -26261,3  | 82240,8               |
| в том числе:  |           |                       |
| списано недоимки                                      | -125132,5 | -47635,7              |
| изменение недоимки без учета списания (расчетно)      | 98871,2   | 129876,5              |

В 2011 году наиболее эффективной мерой взыскания задолженности было направление требований налоговых органов об уплате налогов, сборов, пеней, штрафов. После направления требований налоговых органов должниками погашено 39,7 % от суммы выставленных требований. Наименее эффективной мерой являлось возбуждение дел о несостоятельности (банкротстве) с участием

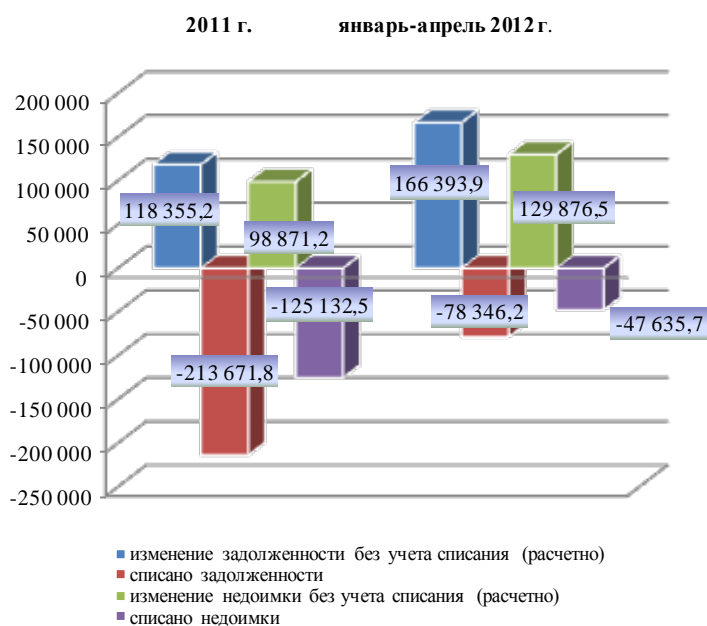
уполномоченного органа, в результате которых погашено 5,5 % от задолженности по завершённым делам о несостоятельности (банкротстве).

Сфера несостоятельности (банкротства) юридических лиц - одна из самых администрируемых и одновременно неурегулированных в российской экономике. Правовое регулирование, контроль (надзор) и представление интересов государства в этой области осуществляются Минэкономразвития России, Росреестром и ФНС России.

Результаты проверок Счетной палаты показали, что существующая нормативно-правовая база в полной мере не позволяет произвести оценку имущества при проведении процедур банкротства. В частности, не приняты Концепция развития законодательства о несостоятельности (банкротстве) и Порядок формирования и ведения Единого федерального реестра сведений о банкротстве.

При этом результаты проверок организации и осуществления процедур банкротства, проведенных Счетной палатой, свидетельствуют, что не всегда соблюдаются интересы государства при проведении процедур банкротства, зачастую, банкротство признается по формальным признакам, мероприятия по стабилизации деятельности предприятий не проводятся. В ходе проверок выявлены факты неэффективных, а в ряде случаев и неправомερных действий арбитражных управляющих, продажи федерального имущества с нарушением законодательства Российской Федерации. По материалам проверок только 4 организаций установлено, что незаконными действиями арбитражных управляющих Российской Федерации нанесен ущерб в сумме 1,6 млрд. рублей, что повлияло на поступление доходов в бюджетную систему Российской Федерации.

В общей сумме совокупной задолженности, приостановленной к взысканию в связи с введением процедур банкротства, в процедуре финансового оздоровления по состоянию на 1 января 2012 года находятся организации, доля задолженности которых невелика - менее 0,1 %. Результаты контрольных мероприятий Счетной палаты показали, что отсутствие необходимой нормативно-правовой базы вынуждает налоговые органы не принимать решения о финансовом оздоровлении организаций и индивидуальных предпринимателей. Так как одним из основных критериев, определяющих эффективность работы налоговых органов, является изменение задолженности по налогам, сборам, штрафам и пеням, налоговые органы заинтересованы в ее списании.



По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетной палатой в Правительство Российской Федерации были направлены предложения по разработке более эффективных механизмов проведения процедур банкротства и оценки имущества при применении таких процедур, введению временных ограничений последующей продажи имущества, приобретенного на торгах при банкротстве федеральных государственных унитарных предприятий (далее - ФГУП), механизмов контроля за оценочной деятельностью при определении кадастровой стоимости земельных участков органами государственной исполнительной власти, эффективных механизмов регулирования деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и оценщиков, а также самих арбитражных управляющих и оценщиков, позволяющих применять санкции, соразмерные ущербу, причиненному Российской Федерации. Реализация указанных мер будет способствовать увеличению доходов бюджетов бюджетной системы.

**3.2.** Сохраняется задолженность перед федеральным бюджетом по уплате таможенных платежей. По состоянию на 1 января 2012 года совокупная задолженность участников внешнеэкономической деятельности по уплате таможенных платежей, пеней и штрафов составила 61936,2 млн. рублей, в том числе: по таможенным платежам - 26842,4 млн. рублей, пеням - 34166,4 млн. рублей и штрафам - 927,4 млн. рублей. По сравнению с началом 2011 года общая сумма задолженности по уплате таможенных платежей, пеней и штрафов снизилась на 10096,9 млн. рублей, или на 14 процентов.

На 1 апреля 2012 года общая сумма задолженности составила 58247,9 млн. рублей, из них: таможенные платежи - 25620,5 млн. рублей, пени - 31699,1 млн. рублей, штрафы - 928,3 млн. рублей.

Основными причинами образования задолженности по уплате таможенных платежей в 2011 году и истекшем периоде 2012 года являются недостоверные заявления таможенной стоимости и классификации товаров в соответствии с кодами товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, что составляет порядка 33,0 % и 21,0 %, соответственно, от всей образовавшейся задолженности. Причинами возникновения задолженности также выступают нарушения таможенного законодательства, связанные с применением льгот по уплате таможенных платежей, обязательств по доставке товара до таможенного органа и прочее.

В 2011 году взыскана задолженность по уплате таможенных платежей и пеней на сумму 11651,5 млн. рублей, в том числе: по таможенным платежам - 11060,7 млн. рублей, по пеням - 590,8 млн. рублей; за I квартал 2012 года - 2226,2 млн. рублей, в том числе: по таможенным платежам - 2085,7 млн. рублей и пеням - 140,5 млн. рублей. Сумма взыскания задолженности по штрафам составила в 2011 году 947,3 млн. рублей, в I квартале 2012 года - 677,1 млн. рублей.

Из общей суммы задолженности по уплате таможенных платежей и пеней более половины (34567,5 млн. рублей) составила задолженность, которая учитывается в таможенных органах как невозможная к взысканию.

Значительную часть задолженности составляют суммы, не подлежащие взысканию и списанию в связи с отсутствием правовых оснований (проблемная), - 30549,5 млн. рублей (52,4 % от всей суммы задолженности по состоянию на 1 апреля 2012 года). Основные причины образования и невозможности списания данной задолженности заключаются в нормативной неурегулированности взыскания и списания задолженности иностранных лиц, в основном иностранных перевозчиков; задолженности, по которой отсутствуют постановления об окончании исполнительного производства, необходимые для списания задолженности недействующих лиц; задолженности, по которой отсутствует информация о регистрации в федеральной базе данных Единого государственного реестра юридических лиц и Единого государственного реестра налогоплательщиков; задолженности, числящейся за физическими лицами по состоянию на 1 января 2009 года, в отношении которой таможенный орган утратил возможность взыскания в связи с истечением установленных сроков (направления требования об уплате таможенных платежей, срока подачи заявления в суд о взыскании недоимки, задолженности по пеням и процентам за счет имущества плательщика - физического лица, срока предъявления к исполнению исполнительного документа).

Решение проблем, связанных с взысканием значительной части указанной задолженности, может быть достигнуто в результате заключения двусторонних международных договоров об обеспечении принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц по делам об исполнении иностранными лицами обязательств по уплате таможенных платежей или внесения изменений в международные соглашения, заключенные в таможенной сфере, предусматривающие возможность компетентным органам Российской Федерации обращаться в соответствующие органы зарубежных стран за содействием во взыскании таможенных платежей.

**3.3.** Сохраняется задолженность перед федеральным бюджетом по уплате ряда неналоговых платежей, включая доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

Так, по состоянию на 1 января 2012 года задолженность по платежам, администрируемым Росимуществом, составляла:

- просроченная задолженность по договорам аренды земельных участков, относящихся к казне Российской Федерации, - 3093,3 млн. рублей;

- просроченная задолженность по договорам аренды недвижимого имущества (без земельных участков), являющегося собственностью казны Российской Федерации, - 2209,9 млн. рублей;

- задолженность по уплате части прибыли ФГУП - не менее 943,6 млн. рублей;

- задолженность акционерных обществ по уплате дивидендов - не менее 450,0 млн. рублей.

4. В качестве резерва доходов федерального бюджета следует рассматривать возможные поступления в результате улучшения контрольной работы налоговых и таможенных органов. Например, по данным ФНС России, за 2011 год по результатам контрольной работы налоговых органов всего доначислено платежей (без единого социального налога и страховых взносов) на сумму 388585,6 млн. рублей, в том числе: по налогу на прибыль организаций - на сумму 120106,2 млн. рублей, налогу на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации (далее - НДС), - на сумму 172723,5 млн. рублей, акцизам - на сумму 15949,8 млн. рублей, налогу на добычу полезных ископаемых (далее - НДСПИ) - на сумму 5047,7 млн. рублей. При этом сумма взыскания дополнительно начисленных налогов (без единого социального налога и страховых взносов) составила 177307,2 млн. рублей, или 44,3 % от доначисленных сумм.

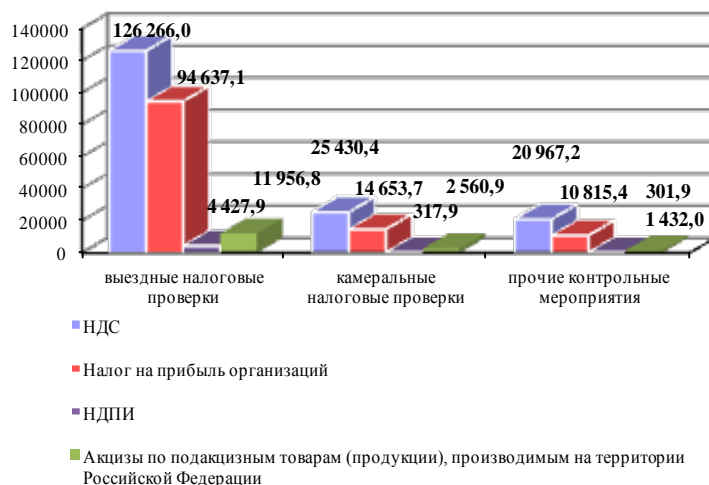
По данным ФНС России, за январь-март 2012 года по результатам контрольной работы налоговых органов всего доначислено платежей (без единого социального налога и страховых взносов) на сумму 130223,4 млн. рублей.

При этом сумма взыскания дополнительно начисленных налогов составляет 35656,1 млн. рублей, или 27,4 % от доначисленных сумм. Имеет место значительная дифференциация указанного показателя по видам налогов.

Показатели контрольной работы налоговых органов в I квартале 2012 года

|   | Дополнительно начислено платежей | Поступило (взыскано) из суммы дополнительно начисленных платежей | Процент взыскания дополнительно начисленных платежей |
|---|----------------------------------|--|--|
| Всего по результатам контрольной работы (без единого социального налога и страховых взносов)<br>в том числе по видам налогов: | 130223,4                         | 35656,1  | 27,4   |
| НДС   | 56391,4                          | 14867,2  | 26,4   |
| налог на прибыль организаций  | 39071,6                          | 11022,3  | 28,2   |
| НДСПИ   | 1355,1                           | 244,1  | 18,0   |
| акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации                                    | 14439,9                          | 485,0  | 3,4  |

Дополнительно начислено платежей по результатам контрольной работы по итогам 2011 года (млн. руб.)



ФТС России в целях обеспечения полноты начислений и поступлений таможенных платежей в федеральный бюджет осуществляет контроль таможенной стоимости товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской



Федерации, который предусматривает управление рисками и информационное обеспечение таможенных органов ценовой информацией.

В результате применения системы управления рисками таможенными органами Российской Федерации в 2011 году были дополнительно перечислены в федеральный бюджет таможенные платежи в сумме 16,4 млрд. рублей. Применение системы управления рисками способствовало выявлению и пресечению случаев нарушения таможенного законодательства.

Вместе с тем контрольными мероприятиями Счетной палаты установлены факты недостаточного контроля соблюдения требований таможенного законодательства со стороны таможенных органов, что создает риски недопоступления таможенных платежей в федеральный бюджет.

Так, Шереметьевской и Московской областной таможнями в отдельных случаях не применялась такая форма таможенного контроля как таможенная проверка (таможенная ревизия) в отношении участников внешнеэкономической деятельности (далее - ВЭД), имеющих при декларировании признаки занижения таможенной стоимости. Таможенная стоимость товаров, задекларированная отдельными участниками ВЭД, в 11 раз ниже стоимости аналогичной продукции, реализуемой на внутреннем рынке, и в 2-3 раза ниже уровней профилей риска, разрабатываемых ФТС России.

По результатам мероприятий в соответствии с планами по устранению нарушений и усилению контроля таможенной стоимости товаров, утвержденными сразу после окончания проверок на объектах (Шереметьевская таможня, Московская областная таможня), сумма дополнительно начисленных и довысканных таможенных платежей при совершении таможенных операций в период с ноября 2011 года по май 2012 года составила 166,2 млн. рублей.

По итогам функционирования Единой таможенной территории в 2011 году одним из основных факторов, создающих предпосылки для снижения поступлений в бюджет Российской Федерации, являлись различия в подходах к организации системы управления рисками в государствах - членах Таможенного союза. Отличия в порядке применения Республикой Казахстан системы управления рисками, в том числе при контроле таможенной стоимости, приводили к тому, что таможенное оформление иностранных товаров производилось по более низкой стоимости, вызывая перераспределение оформления товаров в Республику Казахстан и оказывая влияние на поступление платежей в бюджеты всех стран Таможенного союза.

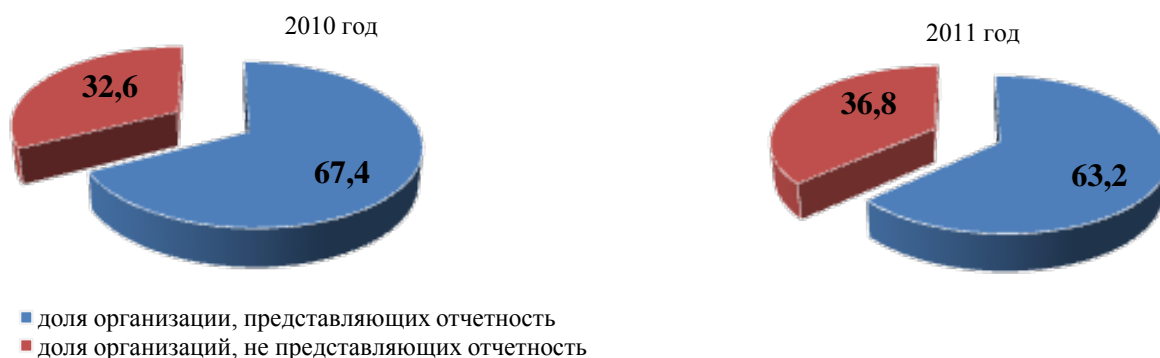
По результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой, установлено, что разница в уровне таможенной стоимости отдельных наиболее налогооблагаемых товаров в Российской Федерации и Республике Казахстан составляла более 90 %, вследствие чего кратно снижались таможенные платежи, уплачиваемые участниками ВЭД на территории Республики Казахстан.

В целях обеспечения единых подходов к применению системы управления рисками, унификации мер по минимизации рисков, критериев оценки эффективности применения системы управления рисками в рамках Таможенного союза таможенными службами государств - членов Таможенного союза проводится работа по унификации национальных систем управления рисками. В настоящее время унифицированы стоимостные индикаторы рисков в отношении почти 80 % товарных подсубпозиций, включенных в область риска в Российской Федерации, Республике Беларусь и Республике Казахстан. В то же время меры по предотвращению и минимизации рисков в таможенных органах стран пока остаются неунифицированными. Решение указанных проблем создаст предпосылки для увеличения доходов федерального бюджета.

5. В Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» указывалось, что умышленное уклонение от уплаты налогов должно жестко пресекаться. Вместе с тем результаты контрольных мероприятий Счетной палаты свидетельствуют, что действующие процедуры государственной регистрации и постановки на налоговый учет в части предотвращения незаконных способов налоговой оптимизации и пресечения нелегальных финансовых операций с использованием фирм-«однодневок» недостаточно эффективны. В 2011 году сохранилась практика уклонения от налогового учета, уплаты налогов и сборов. При этом отдельные налогоплательщики применяли схемы получения необоснованной налоговой выгоды с использованием фирм-«однодневок» и действующей системы регистрации налогоплательщиков.

На 1 января 2012 года 2,0 млн. организаций (более трети всех организаций, состоящих на учете в налоговых органах) не представляли отчетность в налоговые органы или представляли «нулевую» отчетность.

Доля организаций, не представляющих отчетность в налоговые органы или представляющих «нулевую» отчетность в 2010 и 2011 годах (в процентах)



Таким образом, не решена задача исключения возможной регистрации фирм-«однодневок», предусмотренная Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, изложенной в распоряжении Правительства Российской Федерации от 17 ноября

2008 года № 1662-р, а также Концепцией развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренной решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 года.

В целях стимулирования инвестиционного климата и развития благоприятной конкурентной среды, а также обеспечения дополнительных доходов бюджетов всех уровней Счетной палатой были направлены предложения Председателю Правительства Российской Федерации, которые частично были учтены в Федеральном законе от 7 декабря 2011 года № 419-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». В частности, установлена ответственность за незаконное образование (создание, реорганизацию) юридического лица через подставных лиц.

Вместе с тем наличие уголовной ответственности, по мнению Счетной палаты, не решает проблемы фирм-«однодневок» в целом, так как до настоящего времени нормативно не ограничена сама возможность регистрации подобных фирм и отсутствуют экономические барьеры при их создании.

Так, в настоящее время незначительный размер уставного капитала, установленный для основной группы хозяйственных обществ - обществ с ограниченной ответственностью, к которым зачастую относятся фирмы-однодневки, в сумме 10 тыс. рублей позволяет одному физическому лицу регистрировать практически неограниченное число юридических лиц.

Проблема противоправной деятельности фирм-«однодневок» оказывает влияние на таможенные платежи, так как на их участии во внешнеэкономической деятельности базируется большинство незаконных схем ввоза товаров. Из общего числа участников ВЭД в 2011 году более 46 % провели только одну внешнеэкономическую, внешнеэкономическую сделку, в I квартале 2012 года данный показатель вырос и составил 65,6 процента.

Кроме того, в 2009 году и за 9 месяцев 2010 года таможенными органами в результате осуществления валютного контроля зафиксирован невозврат денежных средств в связи с невозвозом товаров в общей сложности на сумму 725,3 млрд. рублей. В 2011 году, по данным ФТС России, сумма невозврата денежных средств за неввезенный товар составила 465,3 млрд. рублей, в I квартале 2012 года сумма невозвращенных денежных средств за неввезенные товары составила 113,7 млрд. рублей.

Одним из факторов, оказывающих негативное влияние на возможность привлечения к ответственности за невозврат валютной выручки, является неурегулированность вопроса об установлении во внешнеэкономических контрактах сроков получения денежных средств за переданные нерезидентам товары, выполненные для них работы, оказанные им услуги, исходя из которых должны определяться сроки возврата в Российскую Федерацию денежных средств, уплаченных нерезидентом.

Федеральным законом от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» установлена обязанность резидентов по возврату в Российскую Федерацию денежных средств, уплаченных нерезидентам за неввезенные в Российскую Федерацию (неполученные на территории Российской Федерации) товары, невыполненные работы, неоказанные услуги, переданные информацию и результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них.

В то же время в Уголовном кодексе Российской Федерации (статья 193) ответственность предусмотрена только за невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте в размере свыше 30 млн. рублей, что не позволяет привлечь к уголовной ответственности лиц за нарушения в области валютного законодательства, связанные с незаконным вывозом капитала, совершенные с использованием валюты Российской Федерации.

За I квартал 2012 года только 7 организациями не возвращены из-за границы средства в валюте Российской Федерации в сумме 4,1 млрд. рублей.

Действующим законодательством предусмотрена возможность списания задолженности организаций, отвечающих признакам недействующего юридического лица (организации, которые в течение последних двенадцати месяцев не представляли отчетность, предусмотренную законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, и не осуществляли операций хотя бы по одному банковскому счету). В 2011 году ФНС России была списана задолженность более 283 тыс. организаций, отвечающих признакам недействующего юридического лица, сумма списанной задолженности (без учета задолженности по страховым взносам в государственные социальные внебюджетные фонды) составила 74381,2 млн. рублей. За январь-апрель 2012 года списана задолженность 51,6 тыс. организаций в сумме 9346,1 млн. рублей.

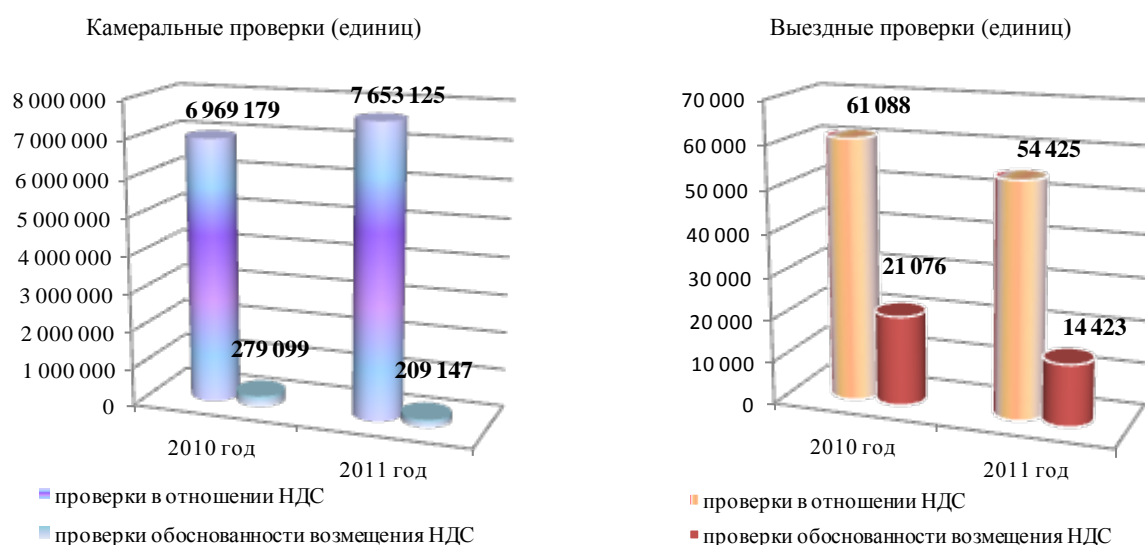
В 2011 году региональными таможенными органами признана безнадежной к взысканию и списана задолженность на общую сумму 9971,2 млн. рублей (4423,8 млн. рублей - таможенные платежи и 5547,4 млн. рублей - пени). По сравнению с 2010 годом сумма списания возросла в 7,7 раза. В I квартале 2012 года признана безнадежной к взысканию и списана задолженность на общую сумму 3760,9 млн. рублей (2491,4 млн. рублей - таможенные платежи и 1269,5 млн. рублей - пени). Основной причиной для признания задолженности безнадежной к взысканию (около 60 %) являлось отсутствие деятельности юридического лица, что становилось основанием для вынесения приставами-исполнителями постановлений об окончании исполнительного производства.

По информации Минфина России, при внесении дальнейших изменений в налоговое законодательство особое внимание будет уделено критериям, отделяющим законное уменьшение налоговых платежей от противоправного уклонения от налогообложения, а также процедурам проверки установления «деловой цели». Для подготовки указанных законодательных положений будут использованы практика, накопленная арбитражными судами, а также зарубеж-

ный опыт. Принятие указанных изменений может способствовать созданию предпосылок для увеличения доходов бюджетов бюджетной системы.

6. Задачи, связанные с совершенствованием налога на добавленную стоимость, ставились в бюджетных посланиях Президента Российской Федерации о бюджетной политике на очередной финансовый год и на плановый период, начиная с 2004 года. Однако до настоящего времени остаются нерешенными задачи, связанные с оптимизацией его администрирования.

Анализ проведенных налоговыми органами контрольных мероприятий, в том числе в ходе которых проверялся вопрос обоснованности возмещения сумм НДС, свидетельствует о снижении количества указанных проверок в 2011 году по сравнению с 2010 годом.



В 2011 году сумма возмещения НДС составила 1202414,5 млн. рублей и увеличилась по сравнению с 2010 годом на 17858,0 млн. рублей (на 1,5 %), при этом сумма НДС, возмещенная в заявительном порядке (в соответствии со статьей 176 Налогового кодекса), в 2011 году составила 445278,4 млн. рублей и увеличилась по сравнению с 2010 годом в 1,9 раза. Удельный вес налоговых вычетов в сумме начисленного по налогооблагаемым объектам налога составил в 2010 году - 92,8 %, в 2011 году - 93,3 процента.

Информация о сумме начисленного налога и суммах налоговых вычетов за 2010 год и 2011 год приведена в таблице.

Основные показатели структуры начисленной суммы НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации

(млрд. руб.)

| Наименование показателей                               | 2010 г. (по декларациям за IV квартал 2009 г. и I-III кварталы 2010 г.) | 2011 г. (по декларациям за IV квартал 2010 г. и I-III кварталы 2011 г.) | Темп роста, % |
|--|---|---|---------------|
| Начислено НДС по операциям, подлежащим налогообложению | 19678,5   | 24970,2   | 126,9         |
| Налоговые вычеты                                       | 18260,1   | 23289,9   | 127,5         |

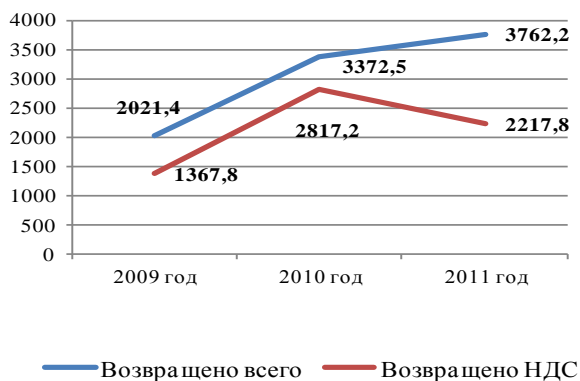
| Наименование показателей  | 2010 г. (по декларациям за IV квартал 2009 г. и I-III кварталы 2010 г.) | 2011 г. (по декларациям за IV квартал 2010 г. и I-III кварталы 2011 г.) | Темп роста, % |
|---|---|---|---------------|
| Удельный вес вычетов в начислениях по налогооблагаемым операциям, %<br>в том числе:                                 | 92,8  | 93,3  | х             |
| сумма налога, предъявленная подрядными организациями к вычету при проведении капитального строительства             | 450,8   | 489,5   | 108,6         |
| удельный вес в общей сумме налоговых вычетов, %   | 2,5   | 2,1   | х             |
| сумма налога, уплаченная таможенным органам при ввозе товаров   | 882,4   | 1193,1  | 135,2         |
| удельный вес в общей сумме налоговых вычетов, %   | 4,8   | 5,1   | х             |
| налоговые вычеты по операциям, по которым обоснованность применения налоговой ставки 0 % документально подтверждена | 916,1   | 1101,9  | 120,3         |
| удельный вес в общей сумме налоговых вычетов, %   | 5,0   | 4,7   | х             |
| остальные налоговые вычеты  | 16010,8   | 20505,4   | 128,1         |
| удельный вес в общей сумме налоговых вычетов, %   | 87,7  | 88,1  | х             |
| сумма налога, исчисленная к уплате в бюджет   | 2527,0  | 2933,8  | 116,1         |
| сумма налога, исчисленная к возмещению из бюджета   | 1121,7  | 1254,4  | 111,8         |

Результаты контрольных мероприятий Счетной палаты, в том числе проверки эффективности администрирования налоговыми органами возмещения НДС в 2010 году и истекшем периоде 2011 года, свидетельствуют о сохраняющейся проблеме неправомерного возмещения НДС. Так, по результатам проверки законности и эффективности деятельности налоговых органов в части администрирования поступления доходов в бюджетную систему Российской Федерации и возмещения НДС из федерального бюджета за 2010-2011 годы в Республике Дагестан, где доля налоговых вычетов в сумме начисленного налога составила в 2009 году - 97,4 %, в 2010 году - 103,5 %, установлено, что Управлением ФНС России по Республике Дагестан за 2009 год - I квартал 2011 года на расчетные счета налогоплательщиков возвращен НДС в сумме 2,5 млрд. рублей. Проведенными Счетной палатой выборочными проверками в отношении 20 налогоплательщиков установлено, что за указанный период на расчетные счета этих организаций возвращено 1,9 млрд. рублей, при этом во все уровни бюджетной системы ими уплачено налогов и сборов на сумму 84,0 млн. рублей. Деятельность указанных организаций в большинстве случаев была убыточной и направлена на получение необоснованной налоговой выгоды в виде возмещения из федерального бюджета значительных сумм НДС.

Потенциальные резервы доходов федерального бюджета могут быть получены в результате решения проблемы неправомерного возмещения НДС и пресечения возможности получения налогоплательщиками необоснованной налоговой выгоды.

**7.** Значительные средства возмещаются из бюджетной системы Российской Федерации в связи с несоблюдением установленных Налоговым кодексом сроков возврата организациям сумм излишне уплаченных (взысканных) налогов и сборов, а также подлежащих возмещению сумм НДС. В целом несоблюдение налоговыми органами установленных Налоговым кодексом сроков возврата организациям сумм излишне уплаченных (излишне взысканных) налогов и сборов привело

Возвраты из федерального бюджета в связи с несоблюдением налоговыми органами установленных Налоговым кодексом сроков возврата организациям сумм, излишне уплаченных (излишне взысканных) налогов и сборов в 2009-2011 годах (млн. руб.)



в 2011 году к потерям доходов бюджетов бюджетной системы в размере 3762,2 млн. рублей (в 2010 году - 3372,5 млн. рублей), в том числе по НДС - 2217,8 млн. рублей (в 2010 году - 2817,2 млн. рублей).

При этом данные статистической налоговой отчетности о суммах уплаченных в 2011 году процентов за несвоевременный возврат были сформированы без учета операций налогового органа при осуществлении уплаты налогоплательщиком процентов на сумму излишне взысканного налога, то есть являются неполными.

Формирование в 2012 году статистической налоговой отчетности о сумме возмещенных процентов за несвоевременный возврат излишне уплаченного и излишне взысканного налога с учетом внесенных изменений привело к увеличению суммы возмещенных процентов. По данным формы № 4-НМ «Отчет о задолженности по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации», сумма уплаченных процентов за несвоевременный возврат по состоянию на 1 апреля 2011 года составила 573,5 млн. рублей, по состоянию на 1 апреля 2012 года - 962,0 млн. рублей.

Как показал анализ результатов внутреннего аудита налоговых органов, проведенного в 2011 году, одной из причин нарушения сроков возврата сумм излишне уплаченных налогов и сборов явилось нарушение налоговыми органами установленных Налоговым кодексом сроков совершения процедур, связанных с возвратом налога или сбора.

Возмещение процентов за несвоевременный возврат по доходам, администрируемым ФТС России, в 2011 году составило 108,2 млн. рублей. Из этой суммы 46,0 млн. рублей были возвращены по решению ФТС России по заявлению одного участника ВЭД как проценты за нарушение срока возврата излишне уплаченных таможенных сборов по действовавшим соглашениям прошлых лет.

За 4 месяца 2012 года из федерального бюджета было возвращено налогоплательщикам и участниками ВЭД денежных средств на сумму 1169,0 млн. рублей, в том числе: налоговыми органами - 1153,8 млн. рублей, таможенными органами - 15,2 млн. рублей.

**8.** Оптимизация существующей системы льгот и преференций является важным резервом дополнительных бюджетных доходов. Например, по данным Минфина России, в результате отмены льготы по экспортной пошлине только для одного Талаканского нефтегазоконденсатного месторождения дополнительные доходы федерального бюджета в 2012-2014 годах составят 35,7 млрд.

рублей. В Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2012-2014 годах» ставилась задача систематизации действующих льгот и их оценки на предмет согласованности и проблем администрирования, а также выявления тех налоговых льгот, которые наиболее актуальны в целях модернизации производства и внедрения инноваций.

Однако до настоящего времени в законодательстве отсутствует четкое понятие «налоговая льгота». Определение, данное в статье 56 Налогового кодекса, позволяет понятие «льгота» толковать достаточно широко и распространять его на установленные Налоговым кодексом особенности определения налоговой базы или применения различных ставок и коэффициентов в отношении ряда налогов, по которым формально льготы не предоставляются. Так, Минфином России и ФНС России в рамках работы по согласованию перечня налоговых льгот и преференций, подлежащих мониторингу по 2010 году, установлено 242 позиции. По данным ФНС России, в 2011 и 2012 годах подобные аналитические работы не проводились.

В соответствии с законодательством Российской Федерации по налогам и сборам налогоплательщикам в 2011 году были предоставлены льготы по НДС в сумме 3335675,9 млн. рублей, налогу на прибыль организаций - в сумме 162086,2 млн. рублей, НДСП - в сумме 262909,4 млн. рублей, водному налогу - 1420,8 млн. рублей. Общий объем льгот и преференций по указанным налогам составил 3762092,3 млн. рублей и увеличился по сравнению с соответствующим периодом 2010 года в 1,8 раза в основном за счет роста суммы льгот, предоставленных по НДС (в 1,9 раза).

Применение ряда налоговых льгот является неэффективным, экономически неоправданным, повышает затраты на осуществление налогового администрирования, приводит к налоговым спорам и судебным искам. Так, в соответствии со статьей 283 Налогового кодекса налогоплательщикам, понесшим в предыдущих налоговых периодах убытки, предоставлено право уменьшить налоговую базу текущего налогового периода на всю сумму полученного ими убытка или на часть этой суммы (перенести убыток на будущее). Отсутствие в Кодексе прямой нормы о порядке формирования убытка, подлежащего переносу на будущее, позволяет налогоплательщикам, получившим прибыль в целом по организации (за счет дивидендов, процентов и иных подобных доходов), формировать убыток по основной деятельности, уменьшающий налоговую базу последующих налоговых периодов и ведущий к сокращению платежей в бюджет. Кроме того, по данным Управления ФНС России по Калининградской области, при применении статьи 283 Налогового кодекса возникают вопросы, связанные с особым порядком налогообложения налогом на прибыль организаций - резидентов особой экономической зоны и возможностью переноса убытков на будущие налоговые периоды.

Кроме того, существуют риски неправомерного применения налоговых льгот и преференций. Так, по данным ФНС России, только в 2011 году в ре-



зультате проведения налоговых проверок были выявлены неправомерно заявленные налогоплательщиками льготы, в результате чего были доначислены налоги и сборы в сумме 2906,7 млн. рублей, в том числе по федеральным налогам и сборам - 2241,6 млн. рублей.

По данным ФТС России, в 2011 году общая сумма предоставленных льгот составила 436162,3 млн. рублей, что в 1,4 раза больше, чем в 2010 году. Наибольший объем льгот приходится на льготы, предоставленные в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации в рамках соглашений о разделе продукции (180351,3 млн. рублей, или 41,3 % к общему объему льгот), и товаров, ввозимых в Калининградскую область и вывозимых из нее (136141,5 млн. рублей, или 31,2 процента).

Оптимизация перечня льгот по уплате таможенных платежей должна базироваться на процедуре унификации тарифных льгот, которая должна быть проведена в рамках исполнения мероприятий по формированию Таможенного союза, подготовке и реализации документов, регулирующих взаимодействие между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией при создании Единой таможенной территории.<sup>3</sup>

Сумма льгот по уплате НДС в отношении ввозимого технологического оборудования, аналоги которого не производятся в Российской Федерации, составила в 2011 году 18090,8 млн. рублей и по сравнению с 2010 годом увеличилась в 1,7 раза.

По результатам проведенной Счетной палатой проверки эффективности льгот по таможенным платежам, применяемым в отношении ввоза технологического оборудования, было установлено, что в Российскую Федерацию с освобождением от уплаты налога на добавленную стоимость ввозится оборудование, связанное с деятельностью, не требующей дополнительной государственной поддержки.

В отдельных случаях таможенными органами не обеспечен достаточный контроль за достоверным декларированием ввозимых на территорию Российской Федерации товаров и, как следствие, правомерным применением льгот импортерами при ввозе технологического оборудования. В ходе проведения контрольного мероприятия выявлены факты недостоверного декларирования товаров, повлекшие неуплату таможенных платежей (НДС) в федеральный бюджет в сумме 90,5 млн. рублей. По итогам исполнения таможенными органами представления Счетной палаты в федеральный бюджет взысканы таможенные платежи (с учетом пеней) в сумме 107,2 млн. рублей.

По данным ФТС России, за 2011 год при контроле условно выпущенных товаров, в отношении которых предоставлены льготы по уплате таможенных

---

<sup>3</sup> Материалы Меморандума, подписанного руководителями высших органов финансового контроля Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, о результатах контрольного мероприятия «Параллельная проверка высшими органами финансового контроля Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации исполнения мероприятий по формированию Таможенного союза, подготовке и реализации документов, регулирующих взаимодействие между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией при создании Единой таможенной территории».

платежей, доначислено таможенных платежей с учетом штрафов на сумму 339,2 млн. рублей, из них взыскано 261 млн. рублей.

Планом мероприятий по реализации в 2010 году Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года предусматривалось в IV квартале 2010 года внести изменения в Налоговый кодекс в части определения порядка и оценки эффективности предоставления налоговых льгот, а также оптимизации льгот по региональным и местным налогам. До настоящего времени такие изменения не внесены.

В Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов предполагается, что принятие решений по вопросам сохранения тех или иных льгот необходимо осуществлять по результатам анализа практики их применения и администрирования. Введение новых льгот следует производить на временной основе с тем, чтобы по истечении определенного срока решение о пролонгации действия льготы принималось также по результатам проведенного анализа результативности.

В целях достижения поставленных задач планируется разработка методики оценки эффективности налоговых льгот, учитывающей наряду с выпадающими доходами бюджетной системы создание благоприятных условий для инвестирования, а также результаты реализации налогоплательщиками полученных преимуществ.

Отказ от неэффективных льгот и преференций является потенциальным резервом доходов бюджетной системы.

9. С 2012 года вступил в силу Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием принципов определения цен для целей налогообложения». Контроль цены сделки может оказывать влияние на формирование налоговой базы по наиболее значимым для федерального бюджета налогам: НДС, НДС и налог на прибыль организаций.

Вместе с тем результаты контрольных мероприятий свидетельствуют, что на эффективность мероприятий налогового контроля за правильностью исчисления и уплаты НДС существенное влияние оказывает неопределенность некоторых формулировок главы 26 Налогового кодекса, приводящая к разночтениям в правоприменении и толковании норм налогового законодательства со стороны налоговых органов, налогоплательщиков и арбитражных судов.

Так, на невыполнение в 2011 году прогноза поступлений НДС при добыче газового конденсата из всех видов месторождений углеводородного сырья (77,8 %) оказало влияние применение налогоплательщиками разъяснений Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (постановление от 20 сентября 2011 года № 18530/10), в соответствии с которым в ряде случаев газо-

вый конденсат не рассматривается как вид полезного ископаемого и не признается объектом налогообложения.

Результаты проверок Счетной палаты свидетельствуют о том, что к занижению налоговой базы по НДС при добыче драгоценных камней приводит несоответствие прейскурантных цен на необработанные природные алмазы текущим мировым ценам. Согласно пункту 2 статьи 20 Федерального закона от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» и нормам Налогового кодекса прейскурант драгоценных камней является основой для определения налоговой базы, составляющей 8 % от их первичной (прейскурантной) стоимости.

Согласно статье 10 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» государственное регулирование отношений в области геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней, их добычи, производства, использования и обращения осуществляется посредством организации государственного контроля за ценами на драгоценные камни путем утверждения обязательных классификаторов и прейскурантов, аналогичных действующим на мировом рынке.

В период 2008-2011 годов расчетные цены на необработанные природные алмазы определялись следующими прейскурантами: № 02-15-01-2005-Декабрь «Расчетные цены на сырье алмазное» (утвержден приказом Минфина России от 30 декабря 2005 года № 165н); № 02-15-01-2009-Декабрь «Расчетные цены на сырье алмазное» (утвержден приказом Минфина России от 30 июля 2010 года № 85н), № 02-15-01-2010-Ноябрь «Расчетные цены на сырье алмазное» (утвержден приказом Минфина России от 19 апреля 2011 года № 46н).

Цены реализации контрольных партий необработанных природных алмазов (составляющие в среднем 5-10 % от основной партии) на внешнем рынке значительно превышали прейскурант. Это было зафиксировано в актах государственного контроля, проводимого в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 1999 года № 371 «Об утверждении Правил осуществления государственного контроля за качеством сортировки и оценки драгоценных камней». Превышение составило: в 2008 году - 23 %, в 2009 году - 9 %, в 2010 году - 37 %, в 2011 году - 100 %. Общая сумма реализации контрольных партий природных алмазов за 2008-2011 годы составила 494,22 млн. долл. США, оценка по прейскурантам Минфина России - 354,16 млн. долл. США. Таким образом, общая сумма превышения фактической цены над прейскурантом только по контрольным партиям составила 140,06 млн. долл. США.

Результаты контрольных мероприятий Счетной палаты свидетельствуют о том, что при исчислении налога на добычу полезных ископаемых актуальным остается вопрос введения специфических ставок по НДС по твердым полезным ископаемым (металлы, соли, строительное сырье и пр.).

**10.** При анализе резервов доходов федерального бюджета следует отметить, что наиболее действенным механизмом в части возможности минимизации налоговых платежей является международное трансфертное ценообразование. В ряде случаев группы компаний размещают центры прибылей на территориях, находящихся под юрисдикцией иностранных государств, предусматривающих налогообложение доходов от источников за пределами таких государств (территорий) по пониженным или нулевым налоговым ставкам. Данные территории не имеют традиционной системы налогообложения и налогового учета и (или) предоставляют информацию о налогах и сборах только при наличии международных соглашений об обмене такой информацией.

По данным ФНС России, в отличие от схем ухода от налогообложения с использованием фирм-«однодневок», на расчетные счета которых денежные средства, как правило, не помещаются на долгое время, офшорные компании используются в качестве центров аккумулирования прибыли.

Наибольшие масштабы схемы с участием офшорных компаний приобрели в организациях, осуществляющих внешнеторговую деятельность. Кроме того, по данным ФНС России, в последнее время распространенной является схема получения необоснованной налоговой выгоды путем приобретения фиктивных инвестиционных инструментов.

По этой схеме фактические намерения сторон сделок не подразумевают приобретение каких-либо финансовых инструментов. Цель сделок сводится к выводу денежных средств за пределы территории Российской Федерации, а также созданию фиктивного документооборота, необходимого для учета проведенных операций в налоговых целях.

Другая схема предполагает приобретение эмиссионных ценных бумаг фиктивных эмитентов (как правило, зарегистрированных в офшорных территориях). Эмитент не осуществляет финансово-хозяйственную деятельность и не имеет активов под обеспечение выпуска. При этом объем выпуска ценных бумаг данной категорией эмитентов может быть значителен.

Выпущенные ценные бумаги, как правило, реализуются заранее определенному кругу лиц с рассрочкой платежа, которая не предполагает осуществление расходов приобретающим лицом. В дальнейшем данные ценные бумаги вносятся в капитал российской организации, которая, в свою очередь, реализует их через брокера фирмам-«однодневкам», включая в состав расходов для целей исчисления налога на прибыль организаций стоимость ценных бумаг по цене приобретения учредителем.

В обоих случаях необоснованная налоговая выгода возникает вследствие уменьшения налоговой базы по налогу на прибыль организаций на сумму фиктивного приобретения ценных бумаг.

В связи с изложенным особое внимание приобретает вопрос о заключении международных соглашений, направленных на сокращение возможностей налоговой оптимизации.

Правительством Российской Федерации принято постановление от 24 февраля 2010 года № 84, которым одобрено Типовое соглашение между Российской Федерацией и иностранными государствами об избежании двойного налогообложения и о предотвращении уклонения от уплаты налогов на доходы и имущество (взамен действовавшего ранее типового соглашения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 1992 года № 352). Новое Типовое соглашение вводит ряд мер, направленных на ограничение налоговых льгот, вводятся новые правила в отношении ассоциированных предприятий, выплачиваемых дивидендов и другие.

Согласно данным Минфина России, в настоящее время на основе Типового соглашения заключены соглашения и протоколы к соглашениям об избежании двойного налогообложения с Латвийской Республикой, Великим Герцогством Люксембург, Швейцарской Конфедерацией, Республикой Армения, Республикой Кипр.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» устанавливается, что Правительство Российской Федерации до конца декабря 2012 года должно обеспечить реализацию мер, направленных на повышение прозрачности финансовой деятельности хозяйственных обществ, включая противодействие уклонению от налогообложения в Российской Федерации с помощью офшорных компаний и фирм-«однодневок». Принятие соответствующих нормативно-правовых актов может стать действенным инструментом, позволяющим аккумулировать дополнительные доходы бюджетов.

**11.** В рамках таможенного регулирования в Таможенном союзе действует многоуровневая система таможенного регулирования. Анализ исполнения мероприятий по формированию Таможенного союза, подготовки и реализации документов, регулирующих взаимодействие между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией при создании Единой таможенной территории, свидетельствует о необходимости доработки таможенного законодательства Таможенного союза в направлении максимальной унификации норм и уменьшения количества отсылок на национальные законодательства и иные акты таможенного регулирования.

Для эффективного таможенного контроля в условиях Единой таможенной территории необходимо обеспечить соблюдение общих таможенных процессов, которые невозможны без успешного развития информационного взаимодействия таможенных служб государств - членов Таможенного союза. Проведение

указанных работ может создать предпосылки для увеличения доходов федерального бюджета.

Применение информационных технологий в Таможенном союзе является одним из важнейших инструментов осуществления контроля и одновременно ускорения и упрощения административных процедур. В рамках работы по переносу согласованных видов контроля на внешнюю границу Таможенного союза в первоочередном порядке требуется активизация усилий по организации устойчивого и своевременного информационного обмена.

Отдельным вопросом применения таможенного законодательства при контроле таможенными органами таможенной стоимости товаров, ввозимых в рамках внешнеторговых контрактов, является проверка влияния взаимосвязи между продавцом и покупателем на стоимость сделки, осуществляемой между взаимосвязанными лицами (продавцом и покупателем). Число внешнеэкономических сделок, осуществляемых между взаимосвязанными лицами, достигает 30 % от всего объема ввозимых товаров рассматриваемой категории.

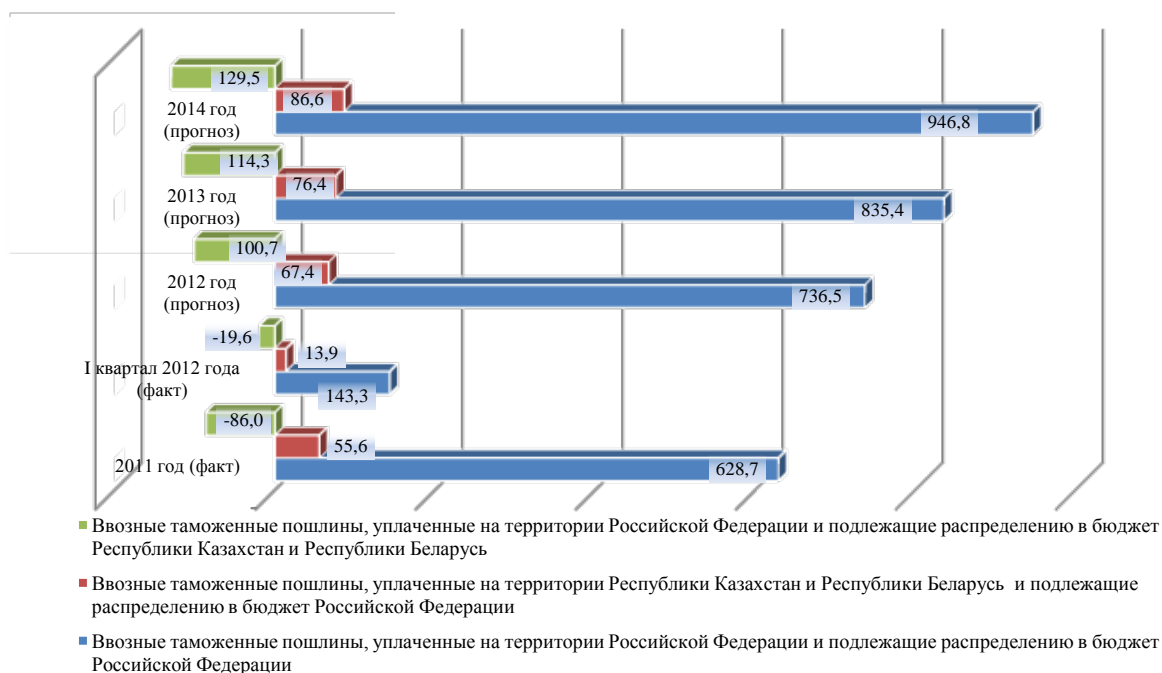
Результаты контрольных мероприятий свидетельствуют, что Комиссией Таможенного союза не были приняты подготовленные российской стороной (Минфин России и ФТС России) правила проверки влияния взаимосвязи между продавцом и покупателем на стоимость сделки, что не позволяет в полной мере таможенным органам устанавливать и подтверждать признаки того, что взаимосвязь продавца и покупателя повлияла на цену.

**12.** Соглашением об установлении и применении в Таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) от 20 мая 2010 года установлен механизм зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин. Нормативы распределения составляют для Республики Беларусь - 4,7 %, Республики Казахстан - 7,33 %, Российской Федерации - 87,97 процента.

Расчет, проведенный на основании данных отчетов стран об исполнении Соглашения (с учетом перевода национальных валют стран в российские рубли по курсу к российскому рублю по состоянию на 31 декабря 2011 года), показал, что в общей сумме платежей, предназначенных к распределению между бюджетами за 2011 год, доля Российской Федерации составила 91,92 %, Республики Казахстан - 5,46 %, Республики Беларусь - 2,62 процента.

В 2012-2014 годах также планируется отклонение фактического распределения платежей между бюджетами стран от нормативов, предусмотренных Соглашением об установлении и применении в Таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) от 20 мая 2010 года.

Ввозные таможенные пошлины<sup>4</sup> (млрд. руб.)



Одной из причин такой ситуации могут быть более высокие темпы роста импорта товаров в Российскую Федерацию в сравнении с государствами - членами Таможенного союза. Это может быть обусловлено отчасти различным уровнем администрирования таможенных операций при осуществлении контроля таможенной стоимости в государствах - членах Таможенного союза, различиями в подходах к организации системы управления рисками, особенно при контроле таможенной стоимости.

Так, в зоне деятельности Челябинской таможни один из участников ВЭД, ранее ввозивший обувь и одежду из Китая, начиная с сентября 2010 года, стал ввозить через российско-казахстанскую границу те же товары китайского производства, оформленные в Казахстане. При этом оформление товара производилось по таможенной стоимости в 5-10 раз ниже уровня таможенной стоимости, заявляемой на идентичные товары на территории Российской Федерации. Это, соответственно, способствовало кратному снижению ввозных таможенных пошлин в бюджеты всех государств - членов Таможенного союза в связи с действием механизма их распределения.

В условиях дальнейшей интеграции можно прогнозировать усиление тенденции «перетекания» малого и среднего бизнеса на территории с более благо-

<sup>4</sup> Фактические данные за 2011 год и I квартал 2012 года приведены по результатам контрольных мероприятий Счетной палаты. В качестве прогноза на 2012-2014 годы приведены данные из материалов, представленных с проектом Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

приятным низким уровнем таможенной стоимости, что повлечет потери бюджетной системы Российской Федерации.

**13.** Отсутствие единого для стран Таможенного союза механизма взыскания и распределения вывозных таможенных пошлин при вывозе товаров с территории Таможенного союза, сводного перечня товаров, в отношении которых законодательством государств - членов Таможенного союза предусмотрено применение вывозных таможенных пошлин, влечет непоступление этих платежей в бюджет Российской Федерации при вывозе товаров российского происхождения через Республику Беларусь и Республику Казахстан.

Данные вопросы урегулированы только в части поставок нефти и нефтепродуктов в Республику Беларусь на основании двустороннего Соглашения от 9 декабря 2010 года «О порядке уплаты и зачисления вывозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) при вывозе с территории Республики Беларусь за пределы таможенной территории Таможенного союза нефти сырой и отдельных категорий товаров, выработанных из нефти», согласно которому в 2011 году поставки нефти в Республику Беларусь не облагались таможенными пошлинами, тогда как при вывозе с территории Республики Беларусь в третьи страны нефти и нефтепродуктов, выработанных из данной нефти, таможенные пошлины взыскивались по ставкам, действующим в России, и подлежали перечислению в федеральный бюджет в полном объеме.

Аналогичное Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о торгово-экономическом сотрудничестве в области поставок нефти и нефтепродуктов в Республику Казахстан от 9 декабря 2010 года не ратифицировано казахстанской стороной и до настоящего времени не вступило в силу.

При этом условно начисленная вывозная таможенная пошлина на нефть и нефтепродукты, поставленные в 2011 году в Республику Казахстан, составила 94,4 млрд. рублей (в 2010 году - 63,5 млрд. рублей).

Кроме того, ФТС России в 2011 году выявлены различные схемы уклонения от уплаты таможенных платежей при вывозе российской нефти через территорию государств - членов Таможенного союза. Недопоступление платежей в федеральный бюджет по выявленным схемам составляет около 5,6 млрд. рублей.

В этой связи также следует отметить значительные объемы вывоза лома черных металлов из Российской Федерации в Республику Беларусь - 4,0 млн. тонн за период 2009-2010 годов и 9 месяцев 2011 года, что сопоставимо с экспортом лома черных металлов в Турцию - основной импортер лома среди стран дальнего зарубежья.

**14.** Как указано в Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2012-2014 годах», в качестве одного из основных источников для обеспечения решения задачи снижения зависимости бюджета от конъюнктурных доходов и сокращения его дефицита следует рассматривать



увеличение доходов от распоряжения имуществом, находящимся в федеральной собственности.

Вместе с тем в структуре доходов федерального бюджета доля доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности<sup>5</sup> невелика. В 2010 году она составила 5,2 %, в 2011 году - 3,4 %, в 2012 году прогнозируется на уровне 2,5 процента.

Динамика по видам доходов, поступивших в федеральный бюджет в 2010 и 2011 годах, а также прогнозные показатели на 2012-2014 годы приведены в таблице.

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности в 2010-2014 годах

(млн. руб.)

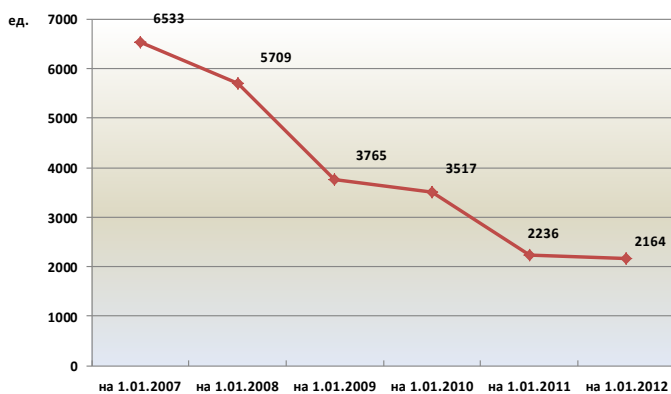
|  | Фактические данные |          | Прогнозные значения |          |          |
|--|--------------------|----------|---------------------|----------|----------|
|  | 2010 г.            | 2011 г.  | 2012 г.             | 2013 г.  | 2014 г.  |
| Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, всего из них:   | 427836,9           | 382023,9 | 321359,2            | 280980,5 | 307022,1 |
| доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации  | 45163,8            | 79441,0  | 151227,9            | 150347,9 | 149784,3 |
| доходы от размещения сумм, аккумулируемых в ходе проведения аукционов по продаже акций, находящихся в собственности Российской Федерации   | 68,0               | -64,5    | x                   | x        | x        |
| доходы, получаемые в виде арендной платы, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений)                       | 7451,7             | 8210,5   | 4585,4              | 4585,4   | 4585,4   |
| доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений)   | 12349,2            | 11241,2  | 2937,7              | 964,8    | 964,8    |
| доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий   | 4764,1             | 4637,8   | 8048,8              | 8703,4   | 9033,7   |
| прочие поступления от использования имущества, находящегося в собственности Российской Федерации (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений, а также имущества федеральных государственных унитарных предприятий, в том числе казенных) | 1447,6             | 1411,3   | 892,8               | 945,5    | 994,6    |

**14.1.** Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2010 года № КА-П13-8014 Росимуществом совместно с Минэкономразвития России и Минфином России готовились изменения в распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 мая 2006 года № 774-р «О формировании позиции акционера - Российской Федерации в акционерных обществах, акции которых находятся в федеральной собственности». В частности, предложено установить минимальную долю чистой прибыли, рассчитанную из максимального значения чистой прибыли, определенной

<sup>5</sup> Включая доходы от перечисления части прибыли Центрального банка Российской Федерации.

по показателям бухгалтерской отчетности общества и (или) консолидированной финансовой отчетности, направляемую на выплату дивидендов, в размере не менее 25 %. В 2011 году соответствующие изменения в распоряжение Правительства Российской Федерации не внесены. Кроме того, до настоящего времени Минэкономразвития России не утверждены методические рекомендации по вопросам выплаты дивидендов, разработка которых предусмотрена пунктом 2 указанного распоряжения.

Сведения об акционерных обществах, учтенных в реестре федерального имущества, права акционера в отношении которых осуществляло Росимущество в 2010 и 2011 годах (единиц)



Анализ данных Росимущества по 487 акционерным обществам показал, что средний размер перечисленных в федеральный бюджет дивидендов составил 8,8 % от размера чистой прибыли, полученной за 2010 год. При этом суммарный размер чистой прибыли, полученный акционерными обществами со 100-процентной долей участия Российской Федерации в уставном капитале за 2010 год, составил 138103,5 млн. рублей, выплачено дивидендов на сумму 18042,8 млн. рублей, или 13,1 % от общей суммы полученной чистой прибыли за 2010 год.

Следует отметить, что в 2011 году основные поступления дивидендов в федеральный бюджет обеспечены только 10 крупнейшими акционерными обществами, часть из которых направила на выплату дивидендов менее 25 % чистой прибыли.

**14.2.** Анализ потенциальных резервов доходов федерального бюджета от использования имущества, находящегося в федеральной собственности, следует проводить с учетом того, что общее количество ФГУП сокращается в результате проведения приватизации федерального имущества. Динамика количества ФГУП приведена на диаграмме<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Данные за период 2005-2010 годов - в соответствии с прогнозными планами (программами) приватизации, на 1 января 2011 года и на 1 января 2012 года - данные, представленные Росимуществом в ходе проверки (сведения об имуществе ФГУП, учтенном в реестре федерального имущества).

По данным Росимущества, в 2011 году часть прибыли по результатам работы за 2010 год перечислили в федеральный бюджет 642 ФГУП, что составляет 31,6 % от общего количества ФГУП, сведения об имуществе которых учтены в реестре федерального имущества. При этом более четверти доходов федерального бюджета от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральными унитарными государственными предприятиями, было обеспечено тремя ФГУП («Гознак» - 523,6 млн. рублей, «Главное производственно-коммерческое управление по обслуживанию дипломатического корпуса при Министерстве иностранных дел Российской Федерации» - 483,6 млн. рублей и «Российский государственный центр инвентаризации и учета объектов недвижимости» - 226,8 млн. рублей).

Следует отметить, что в 2010-2011 годах в качестве меры по увеличению поступления доходов федерального бюджета поручениями Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2010 года № ИШ-П13-2445 и от 18 января 2011 года № ИШ-П13-158 установлена необходимость перечисления ФГУП в доход федерального бюджета не менее 25 % суммы чистой прибыли, полученной ими по результатам деятельности в предыдущем году. При этом средний уровень отчислений чистой прибыли ФГУП, оставшейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в федеральный бюджет, составил в 2011 году 13,8 % (в 2009 году - 8,1 %, в 2010 году - 10 процентов).

Объем чистой прибыли подведомственных Росимуществу ФГУП на 2011 год запланирован в объеме 396,5 млн. рублей. Общая сумма части прибыли (по плану), подлежащая перечислению в 2012 году в федеральный бюджет, составит 0,9 млн. рублей. Средний уровень отчисления в федеральный бюджет от суммарной чистой прибыли подведомственных Росимуществу предприятий за 2011 год запланирован Росимуществом в размере 0,2 %. В результате федеральный бюджет в 2012 году недополучит 98,2 млн. рублей (расчетно).

На объем доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУП в 2011 году, влияли проблемы, возникающие при их администрировании. Так, анализ нормативных правовых документов, действовавших в сфере управления ФГУП, показывает, что начисление платежа Росимуществом и его территориальными управлениями могло осуществляться только в отношении подведомственных ФГУП. При этом по иным ФГУП, не находящимся в подведомственности Росимущества, начисление данного вида платежа могло осуществляться Росимуществом только после поступления от иных федеральных органов исполнительной власти информации о принятых собственником в текущем году решениях о фактическом начислении подлежащей перечислению в бюджет части прибыли по итогам деятельности за предыдущий год.

Таким образом, наделение Росимущества полномочиями главного администратора данного вида доходов не учитывало отсутствие у него полномочий

по управлению соответствующим федеральным имуществом, что не позволяло надлежащим образом осуществлять как прогнозирование доходов, так и администрировать их поступление.

**15.** Следует отметить, что в ряде случаев реализация полномочий администраторов доходов федерального бюджета подведомственными территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти осложнена такими недостатками, как недоведение федеральными органами исполнительной власти до подведомственных территориальных подразделений полного перечня контролируемых доходов федерального бюджета, фактически поступающих на данной территории; отсутствие полноценных данных учета об объектах (имуществе), являющихся основой (базой) для администрирования (контроля) соответствующих поступлений в федеральный бюджет, а также другими недостатками.

Так, в 2011 году ФАС России были допущены нарушения постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 995 «О порядке осуществления федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями, а также Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» в части несоблюдения сроков доведения до территориальных управлений ФАС России полномочий администраторов доходов и правильности оформления приказов о наделении их такими полномочиями.

Устранение указанных недостатков в части реализации полномочий администраторов доходов федерального бюджета может повысить качество администрирования доходов федерального бюджета и, в конечном итоге, создать условия для увеличения доходов федерального бюджета.

**16.** Контрольными мероприятиями установлены нарушения в части учета федерального имущества. Так, Росреестром в течение 2011 года сведения о федеральном имуществе, подлежащем учету в реестре федерального имущества, на общую сумму 180,3 млн. рублей в нарушение Положения об учете федерального имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447, в территориальное управление Росимущества по г. Москве не представлялись. Подлежащие учету объекты движимого и недвижимого имущества в реестр федерального имущества территориальным управлением Росимущества по г. Москве не вносились и не исключались из него.

**17.** Сохранение проблем во взаимодействии, в том числе в части обмена информацией, между федеральными органами исполнительной власти препятствует эффективному администрированию доходов федерального бюджета, а также эф-

фективному вовлечению имущества в хозяйственный оборот. Решение указанных проблем может стимулировать увеличение доходов федерального бюджета.

Так, таможенные органы при осуществлении мероприятий принудительного взыскания задолженности не располагают полной и актуальной информацией обо всех счетах плательщика в банках. Получение данной информации у налоговых органов, обладающих указанными сведениями в силу положений Налогового кодекса, чрезвычайно затянута (срок предоставления информации от одного до трех месяцев) и осуществляется в письменном виде, что негативно сказывается на эффективности взыскания задолженности.

Таможенными органами в 2011 году по фактам невозврата денежных средств в связи с невозмом товаров возбуждены 1320 дел об административных правонарушениях (далее - АП) по статье 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП России), в I квартале 2012 года - 259 дел об АП по статье 15.25 КоАП России, которые переданы в Федеральную службу финансово-бюджетного надзора для их рассмотрения и вынесения постановления. Так как действующим законодательством не предусмотрено информирование таможенных органов органами Росфиннадзора об итогах рассмотрения административных дел и направление копий вынесенных постановлений по делам об административных правонарушениях, возбужденным уполномоченными лицами таможенных органов, то система установления фактов нарушения требований валютного законодательства и применения мер ответственности за его нарушение является непрозрачной. Так, в 2011 году Росфиннадзор возвратил таможенным органам 1486 дел об АП на сумму более 22 млрд. рублей.

При этом в отдельных случаях возбуждения таможенными органами дел об АП административный процесс затягивается вплоть до истечения сроков давности привлечения нарушителей валютного законодательства к административной ответственности из-за многократного возвращения Росфиннадзором материалов дел для устранения недостатков по разным причинам.

В настоящее время имеет место затягивание сроков приемки уполномоченными лицами Росимущества и Федеральной службой судебных приставов имущества у таможенных органов, что приводит к снижению потребительских свойств имущества, обращенного в собственность Российской Федерации, и сокращению доходов от его реализации. В результате этого стоимость, по которой реализуется имущество, значительно уменьшается по сравнению с учетной стоимостью таможни после передачи в Росимущество (в 20-30 раз).

Следует отметить, что в настоящее время реализация имущества, обращенного в собственность государства, осуществляется Росимуществом путем прямых продаж (без проведения торгов), при этом нормативными правовыми актами Российской Федерации не определен порядок реализации имущества - прямыми продажами (без проведения торгов) или с применением публичных торгов (аукционов). В то же время в экономически развитых государствах (США, Канада, Дания, Швеция, Австрия, Великобритания, Германия, Швейцария) реализация обращен-

ного в государственную собственность имущества осуществляется посредством публичных аукционных торгов или открытых аукционов, а также через интернет-аукционы, что позволяет привлекать широкий круг потенциальных покупателей и обеспечивает максимальную рыночную цену реализуемого имущества.

**18.** Проверки Счетной палаты свидетельствуют, что создание Росреестром «Автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости», обеспечивающей эффективное использование земли и иной недвижимости, вовлечение их в оборот и стимулирование инвестиционной деятельности, а также создание всей системы государственного кадастра недвижимости, обеспечивающей гарантии прав собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество, осуществляется крайне низкими темпами. Например, на конец 2011 года показатель верификации баз данных органов Росреестра и налоговых органов во Владимирской области по количеству земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, составил 18 процентов.

**19.** По информации Федерального казначейства, проблемы информационного взаимодействия и обмена информацией между Федеральным казначейством и его территориальными органами с территориальными органами ФНС России и с финансовыми органами субъектов Российской Федерации решены. В связи со вступлением в силу с 1 января 2009 года Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, утвержденного приказом Минфина России от 5 сентября 2008 года № 92н, Порядка открытия и ведения лицевых счетов Федеральным казначейством и его территориальными органами, утвержденного приказом Федерального казначейства от 7 октября 2008 года № 7н, определены состав, вид и сроки передаваемой органами Федерального казначейства информации администраторам доходов бюджета. При этом, по мнению Федерального казначейства, соглашения (договоры) об обмене информацией в электронном виде, предусмотренные пунктом 3 Правил осуществления федеральными органами государственной власти, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями, а также Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 995, дублируют договоры (соглашения) об обмене электронными документами в соответствии с приказом Минфина России от 5 сентября 2008 года № 92н. В связи с этим между органами Федерального казначейства и налоговыми органами соглашения (договоры) об обмене информацией в электронном виде не заключаются.

**20.** Мероприятия, связанные с прогнозированием доходов федерального бюджета, не подпадают под понятия администрирования доходов, однако изы-

скание резервов доходов федерального бюджета взаимосвязано с качеством их прогнозирования. Это касается в первую очередь прогноза макроэкономических показателей, которые являются основой для определения объема доходов федерального бюджета.

Следует выделить следующие проблемы:

- качество прогнозирования мировых цен на товары традиционного российского экспорта. Принятие закона о стратегическом планировании, направленного на решение указанных проблем, должно устранить сложности, связанные с прогнозированием доходов федерального бюджета;

- невозможность учета всех факторов, влияющих на формирование доходов. В первую очередь это относится к изменениям, вносимым в налоговое законодательство. В значительной степени это объясняется тем, что в составе материалов, представленных с законопроектами, впоследствии принятыми в установленном порядке, в ряде случаев не содержатся количественные оценки изменения доходов бюджетов бюджетной системы в результате их принятия.

При прогнозировании доходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период используется показатель уровня собираемости, не предусмотренный действующим законодательством. Указанный показатель используется в расчетах налоговых доходов и, согласно имеющимся в Счетной палате материалам, определяется как отношение сумм уплаченного налога к начисленному налогу за анализируемый период. Следует отметить, что использование при прогнозировании доходов федерального бюджета показателя собираемости в размере менее 100 % свидетельствует о наличии тенденции накопления задолженности по налогам и сборам, пеням и штрафам, взыскание которой является потенциальным резервом увеличения поступлений доходов.

Кроме того, по ряду неналоговых доходов расчеты в составе материалов, представляемых с проектом федерального бюджета, не содержатся. Доля указанных доходов в общем объеме доходов федерального бюджета, по данным Счетной палаты, может достигать до 8 процентов.

В ряде федеральных целевых программ предусматриваются налоговые поступления от их реализации. Так, в Концепции федеральной целевой программы «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники» на 2008-2015 годы налоговые поступления от ее реализации оцениваются в размере 198577,2 млн. рублей, а в Концепции федеральной целевой программы «Национальная технологическая база» на 2007-2011 годы - в размере 70848,7 млн. рублей. Однако действующая статистическая налоговая отчетность не позволяет дать реальную оценку налоговых поступлений от реализации федеральных целевых программ.

## **Выводы**

**1.** В ходе контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой в ФНС России, ФТС России, Росимуществе, Росреестре в 2011 году и истекшем перио-

де 2012 года, были выявлены пробелы и недостатки законодательства Российской Федерации, регламентирующего администрирование налоговых и неналоговых доходов, влияющие на формирование доходной базы федерального бюджета, в том числе:

- не решена задача исключения возможной регистрации фирм «однодневок», предусмотренная Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, изложенной в распоряжении Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, а также Концепцией развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренной решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 года;

- отсутствует однозначное понятие «налоговая льгота». Определение, данное в статье 56 Налогового кодекса, позволяет понятие «льгота» толковать достаточно широко и распространять его на установленные Налоговым кодексом особенности определения налоговой базы или применения различных ставок и коэффициентов в отношении ряда налогов, по которым формально льготы не предоставляются;

- нормативно не урегулированы вопросы взыскания и списания задолженности иностранных лиц (в основном иностранных перевозчиков), что приводит к образованию и невозможности списания данной задолженности, а также задолженности, по которой отсутствуют постановления об окончании исполнительного производства, необходимые для списания задолженности недействующих лиц; задолженности, по которой отсутствует информация о регистрации в федеральной базе данных Единого государственного реестра юридических лиц и Единого государственного реестра налогоплательщиков; задолженности, числящейся за физическими лицами по состоянию на 1 января 2009 года, в отношении которой таможенный орган утратил возможность взыскания в связи с истечением установленных сроков (направления требования об уплате таможенных платежей, срока подачи заявления в суд о взыскании недоимки, задолженности по пеням и процентам за счет имущества плательщика - физического лица, срока предъявления к исполнению исполнительного документа);

- не урегулирован вопрос об установлении во внешнеэкономических контрактах сроков получения денежных средств за переданные нерезидентам товары, выполненные для них работы, оказанные им услуги, исходя из которых должны определяться сроки возврата в Российскую Федерацию денежных средств, уплаченных нерезидентом. Кроме того, Федеральным законом от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» установлена обязанность резидентов по возврату в Российскую Федерацию денежных средств, уплаченных нерезидентам за неввезенные в Российскую Федерацию (неполученные на территории Российской Федерации) товары, невыполненные работы, неоказанные услуги, непереданные информацию и результаты интел-



лектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них. В то же время в Уголовном кодексе Российской Федерации (статья 193) ответственность предусмотрена только за невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте в размере свыше 30 млн. рублей, что не позволяет привлечь к уголовной ответственности лиц за нарушения в области валютного законодательства, связанные с незаконным вывозом капитала, совершенные с использованием валюты Российской Федерации;

- неопределенность ряда формулировок главы 26 Налогового кодекса приводит к разночтениям в правоприменении и толковании норм налогового законодательства со стороны налоговых органов, налогоплательщиков и арбитражных судов, что влияет на эффективность мероприятий налогового контроля за правильностью исчисления и уплаты НДС;

- существующая нормативно-правовая база в полной мере не позволяет произвести оценку имущества при проведении процедур банкротства (не приняты Концепция развития законодательства о несостоятельности (банкротстве) и Порядок формирования и ведения Единого федерального реестра сведений о банкротстве);

- не внесены изменения в распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 мая 2006 года № 774-р «О формировании позиции акционера - Российской Федерации в акционерных обществах, акции которых находятся в федеральной собственности» в части установления минимальной доли чистой прибыли, рассчитанной из максимального значения чистой прибыли, определенной по показателям бухгалтерской отчетности общества и (или) консолидированной финансовой отчетности, направляемой на выплату дивидендов, в размере не менее 25 процентов;

- не определен порядок реализации конфискованного имущества - прямыми продажами (без проведения торгов) или с применением публичных торгов (аукционов).

**2.** Анализ выполнения основных задач, поставленных в бюджетных посланиях Президента Российской Федерации, программных документах органов государственной власти Российской Федерации, касающихся вопросов увеличения доходной базы федерального бюджета показал, что:

- в ФНС России и ФТС России в целом комплексно осуществляются мероприятия, направленные на улучшение администрирования уже существующих налогов, сборов и неналоговых платежей, что предусмотрено Бюджетным посланием Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2011-2013 годах»;

- не решены в полной мере задачи, связанные с совершенствованием администрирования налога на добавленную стоимость, которые ставились в бюджетных посланиях Президента Российской Федерации о бюджетной политике на очередной финансовый год и на плановый период, начиная с 2004 года;

- в стадии решения находится задача систематизации действующих льгот и их оценки на предмет согласованности и проблем администрирования, а также выяв-

ление тех налоговых льгот, которые наиболее актуальны в целях модернизации производства и внедрения инноваций, поставленная в Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2012-2014 годах»;

- в структуре доходов федерального бюджета доля доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, по-прежнему незначительна (в 2011 году - 3,4 %), что не соответствует требованию Бюджетного послания Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2012-2014 годах», предусматривающему, что в качестве одного из основных источников для обеспечения решения задачи снижения зависимости бюджета от конъюнктурных доходов и сокращения его дефицита следует рассматривать увеличение доходов от распоряжения имуществом, находящимся в федеральной собственности;

- Росимуществом в полной мере не решены задачи, поставленные в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 года № 1024, в части увеличения доходов федерального бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью;

- положительная динамика поступления в федеральный бюджет доходов, администрируемых ФНС России, ФТС России и Росимуществом (в 2010 году - 7609418,6 млн. рублей, или 105,5 % плановых показателей, в 2011 году - 10619184,2 млн. рублей, или 102,4 % плановых показателей, в 2012 году - 11935306,2 млн. рублей (прогноз), свидетельствует о реализации указанными федеральными органами исполнительной власти положений, содержащихся в пункте 56 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537, в части недопущения сокращения доходных статей бюджета.

**3. Анализ проблем администрирования доходов федерального бюджета, приводящих к рискам непоступления или к потерям доходов федерального бюджета, показал:**

**3.1. Совокупная задолженность перед бюджетной системой Российской Федерации по уплате налогов и сборов (без учета задолженности по единому социальному налогу и платежам в государственные внебюджетные фонды), таможенных платежей, включая задолженность по уплате налоговых санкций и пеней на 1 января 2012 года составила 1066662,5 млн. рублей, в том числе: по налогам и сборам, администрируемым ФНС России (без учета задолженности по единому социальному налогу и платежам в государственные внебюджетные фонды), - 1004726,3 млн. рублей, по налогам, таможенным пошлинам и сборам, администрируемым ФТС России, - 61936,2 млн. рублей.**

**3.2. На увеличение доходов федерального бюджета оказывает влияние качество контрольной работы налоговых и таможенных органов. Так, только за 2011 год по результатам контрольной работы налоговых органов**

по основным налогам и сборам доначислено (без единого социального налога и страховых взносов) 388585,6 млн. рублей, взыскано - 172307,2 млн. рублей, или 44,3 % от доначисленных сумм. В результате применения системы управления рисками ФТС России дополнительно перечислены в федеральный бюджет таможенные платежи в сумме 16,4 млрд. рублей.

**3.3.** Несоблюдение налоговыми органами установленных Налоговым кодексом сроков возврата организациям сумм излишне уплаченных (излишне взысканных) налогов и сборов привело: в 2011 году - к потерям доходов бюджетов бюджетной системы в размере 3762,2 млн. рублей (в 2010 году - 3372,5 млн. рублей), в том числе по НДС - 2217,8 млн. рублей (в 2010 году - 2817,2 млн. рублей). Возмещение процентов за несвоевременный возврат по доходам, администрируемым ФТС России, в 2011 году составило 108,2 млн. рублей.

**3.4.** По данным налоговой отчетности, в 2011 году из-за предоставленных в соответствии с законодательством Российской Федерации льгот и преференций по федеральным налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации не поступили доходы в размере 3762092,3 млн. рублей, в том числе: от уплаты НДС - в сумме 3335675,9 млн. рублей, налога на прибыль организаций - в сумме 162086,2 млн. рублей, НДСП - в сумме 262909,4 млн. рублей, водного налога - в сумме 1420,8 млн. рублей.

При этом имеют место факты неправомерного их применения. Так, в 2011 году налоговыми проверками выявлены неправомерно заявленные налогоплательщиками льготы, в результате чего были доначислены налоги и сборы в сумме 2241,6 млн. рублей.

**3.5.** По данным ФТС России, в 2011 году общая сумма предоставленных льгот составила 436162,3 млн. рублей, что в 1,4 раза больше, чем в 2010 году. Наибольший объем льгот приходится на льготы, предоставленные в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации в рамках соглашений о разделе продукции (180351,3 млн. рублей, или 41,3 % к общему объему льгот), и товаров, ввозимых в Калининградскую область и вывозимых из нее (136141,5 млн. рублей, или 31,2 процента).

**3.6.** В 2011 году перечислили в федеральный бюджет часть прибыли 642 ФГУП, получивших чистую прибыль по результатам работы за 2010 год. Средний уровень отчислений чистой прибыли ФГУП, оставшейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в федеральный бюджет, составил в 2011 году - 13,8 % (в 2009 году - 8,1 %, в 2010 году - 10 процентов).

**3.7.** В 2011 году основные поступления дивидендов в федеральный бюджет обеспечены только 10 крупнейшими акционерными обществами.

**3.8.** По состоянию на 1 января 2012 года задолженность по платежам, администрируемым Росимуществом, составляла:

- просроченная задолженность по договорам аренды земельных участков, относящихся к казне Российской Федерации, - 3093,3 млн. рублей;

- просроченная задолженность по договорам аренды недвижимого имущества (без земельных участков), являющегося собственностью казны Российской Федерации, - 2209,9 млн. рублей;

- задолженность по уплате части прибыли ФГУП - не менее 943,6 млн. рублей;

- задолженность акционерных обществ по уплате дивидендов - не менее 450,0 млн. рублей.

**4.** Сохранение проблем во взаимодействии, в том числе в части обмена информацией, между федеральными органами исполнительной власти препятствует эффективному администрированию доходов федерального бюджета, а также эффективному вовлечению имущества в хозяйственный оборот.

**4.1.** Таможенные органы при осуществлении мероприятий принудительного взыскания задолженности не располагают полной и актуальной информацией обо всех счетах плательщика в банках. Получение данной информации у налоговых органов, обладающих указанными сведениями в силу положений Налогового кодекса, чрезвычайно затянато, осуществляется в письменном виде, что негативно сказывается на эффективности взыскания задолженности.

**4.2.** Установлены факты затягивания сроков приемки уполномоченными лицами Росимущества и Федеральной службой судебных приставов имущества у таможенных органов, что приводит к снижению потребительских свойств имущества, обращенного в собственность Российской Федерации, и сокращению доходов от его реализации. В результате этого стоимость, по которой реализуется имущество, значительно уменьшается по сравнению с учетной стоимостью таможни после передачи в Росимущество (в 20-30 раз).

**4.3.** Установлены факты (например, во Владимирской области), свидетельствующие о низких темпах создания Росреестром «Автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости», а также верификации баз данных Росреестра и налоговых органов в части количества земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом.

## **Предложения**

**1.** Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации целесообразно рассмотреть вопросы:

- об установлении требований к содержанию финансово-экономических обоснований законопроектов и заключений Минфина России на проекты законов, вносящих изменения в законодательство, касающееся доходных источников бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, в том числе состав показателей, обязательных для отражения в них (расчет объемов дополнительных поступлений доходов в бюджеты всех уровней; объем выпадающих доходов бюджетов всех уровней; наличие официальной статистиче-

ской, налоговой и финансовой отчетности, использованной для финансово-экономического обоснования);

- о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс, устанавливающих, что в составе материалов, представляемых одновременно с проектами законов о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, должна содержаться оценка эффективности налоговых льгот и преференций;

- об установлении законодательного механизма предоставления льгот и стимулирующих механизмов на временной основе. При этом решение о продлении срока действия льготы должно приниматься законодательным актом по результатам проведенного анализа ее эффективности;

- о внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс в части уточнения и детализации понятия «налоговая льгота».

2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**И.В. ВАСИЛЬЕВ**