

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

15 марта 2016 г.

№ ОМ-30/06-02

ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ «Проверка достаточности принимаемых Банком России мер по сокращению задолженности по доходам бюджета, принятой им от упраздненной Федеральной службы по финансовым рынкам, и организации работы подведомственными ему администраторами доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по принудительному взысканию задолженности по доходам бюджета, администрируемым Банком России, в 2014 - 2015 годах»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 3 марта 2016 г. № 9К (1084))

1. Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.4.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2015 год, пункт 3.4.6).

2. Предмет контрольного мероприятия: оценка принимаемых Банком России мер по сокращению задолженности по доходам федерального бюджета, принятой им от упраздненной Федеральной службы по финансовым рынкам, порядка организации работы в структурных и территориальных учреждениях Банка России по принудительному взысканию задолженности по администрируемым доходам бюджета в период 2014 - 2015 годов.

3. Объекты контрольного мероприятия:

Центральный банк Российской Федерации (Департамент национальной платежной системы) г. Москва;

Главное управление Центрального банка Российской Федерации по Центральному федеральному округу (г. Москва).

4. Срок проведения контрольного мероприятия – с 30 ноября 2015 года по 4 марта 2016 года.

5. Цели контрольного мероприятия:

5.1. Оценить влияние мер, принимаемых Банком России в период 2014-2015 годов, по сокращению задолженности по платежам в федеральный бюджет, в том числе принятой им от упраздненной Федеральной службы по финансовым рынкам (далее – ФСФР России).

5.2. Оценить в Центральном банке Российской Федерации (его структурных и территориальных учреждениях) состояние дебиторской (кредиторской) задолженности по администрируемым доходам бюджета по состоянию на 1 января 2014 года, ее динамику на 1 января 2015 года и на 1 января 2016 года, и в случае роста – установить причины.

5.3. Оценить в Центральном банке Российской Федерации (его структурных и территориальных учреждениях) организацию работы по принудительному взысканию задолженности по платежам в бюджет за период 2014 и 2015 годов.

6. Проверяемый период деятельности: 2014 и 2015 годы.

7. Краткая характеристика объектов проверки.

Центральный банк Российской Федерации (далее – Банк России) в соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации осуществляет бюджетные полномочия главного администратора доходов федерального бюджета. В состав администраторов доходов бюджета включены структурные подразделения и территориальные учреждения Банка России.

Департамент национальной платежной системы Банка России (далее – ДНПС) является структурным подразделением центрального аппарата Банка России.

ДНПС в своей работе руководствуется Федеральными законами от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Федеральный закон № 86-ФЗ), от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности», иными нормативными правовыми актами и нормативными актами Банка России, осуществляет свою деятельность в соответствии с Положением о Департаменте национальной платежной системы Банка России от 6 декабря 2013 г. № 45-2013

(утвержденным решением Совета директоров Банка России от 29 ноября 2013 года, протокол № 26), не является юридическим лицом.

В состав центрального аппарата Банка России входят: Департамент надзора за системно значимыми кредитными организациями, Департамент допуска на финансовый рынок, Департамент страхового рынка, Департамент коллективных инвестиций и доверительного управления, Департамент рынка ценных бумаг и товарного рынка, Главное управление рынка микрофинансирования и методологии финансовой доступности, Главное управление противодействия недобросовестным практикам поведения на открытом рынке, Служба по защите прав потребителей финансовых услуг и миноритарных акционеров, Департамент лицензирования деятельности и финансового оздоровления кредитных организаций и Департамент национальной платежной системы. ДНПС осуществляет свод отчетности структурных и территориальных учреждений Банка России.

Главное управление Центрального банка Российской Федерации по Центральному федеральному округу (г. Москва) (далее – ГУ по ЦФО) является территориальным учреждением Центрального банка Российской Федерации, которое образовано в соответствии с решением Совета директоров Банка России от 17 декабря 2013 г. № ОД-1047.

ГУ по ЦФО действует на основании Федеральных законов от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности», иных нормативных правовых актов и нормативных актов Банка России, осуществляет свою деятельность в соответствии с Положением о территориальных учреждениях Банка России от 29 июля 1998 г. № 46-П, не является юридическим лицом.

В состав ГУ по ЦФО по состоянию на момент проведения проверки были включены следующие подразделения: 10 структурных подразделений аппарата (включая Сводное экономическое управление, Управление платежных систем и расчетов, Управление лицензирования деятельности и ликвидации кредитных организаций, Управление анализа рынка ценных бумаг и др.) (далее – Управления-администраторы), Отделение 1 Москва, а также 16

территориальных учреждений в Центральном федеральном округе (Отделение Белгород, Отделение Брянск, Отделение Владимир, Отделение Воронеж, Отделение Иваново, Отделение Калуга, Отделение Кострома, Отделение Курск, Отделение Липецк, Отделение Орел, Отделение Рязань, Отделение Смоленск, Отделение Тамбов, Отделение Тверь, Отделение Тула, Отделение Ярославль).

Структурные и территориальные учреждения Банка России в своей деятельности в качестве администраторов доходов бюджетной системы Российской Федерации руководствуются Положением о порядке администрирования Центральным банком Российской Федерации поступлений в бюджетную систему Российской Федерации отдельных видов доходов, утвержденным Председателем Банка России от 29 августа 2013 г. № 406-П (далее – Положение Банка России № 406-П), согласованным с Минфином России.

ДНПС осуществляет часть функций Банка России по исполнению бюджетных полномочий администратора доходов бюджета и администратора учета в соответствии с Положением Банка России № 406-П, а также исполняет бюджетные полномочия администратора доходов бюджета по денежным взысканиям (штрафам), уплачиваемым (взыскиваемым) в соответствии со статьями 15.36, 17.7, 17.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), со статьями 82.4, 82.5 Федерального закона № 86-ФЗ. К функциям ДНПС также относится методологическое обеспечение организации обслуживания и порядка совершения операций по счетам бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, администрирования Банком России поступлений в бюджетную систему Российской Федерации отдельных видов доходов, установленных законодательством Российской Федерации.

ГУ по ЦФО осуществляет часть функций Банка России по исполнению бюджетных полномочий администратора учета доходов бюджета в соответствии с п.1.2.1 Положения Банка России № 406-П как территориальное учреждение, а также функцию Центрального банка Российской Федерации по исполнению бюджетных полномочий администратора доходов бюджета по денежным взысканиям (штрафам), уплачиваемым (взыскиваемым) в

соответствии с частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ (КБК 99911643000016000140 «Денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях, предусмотренные статьей 20.25 КоАП РФ»), установленную в п. 2.8 Положения Банка России № 406-П.

8. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

8.1. (Цель 1.) Оценить влияние мер, принимаемых Банком России в период 2014-2015 годов, по сокращению задолженности по платежам в федеральный бюджет, в том числе принятой им от упраздненной Федеральной службы по финансовым рынкам

В соответствии с Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» (далее – Федеральный закон № 251-ФЗ) в связи с упразднением Федеральной службы по финансовым рынкам в Банке России были сконцентрированы полномочия по регулированию, контролю и надзору во всех секторах финансового рынка (по регулированию деятельности участников финансового рынка - страховых компаний, профессиональных участников рынка ценных бумаг, негосударственных пенсионных и инвестиционных фондов, управляющих ими компаний, специализированных депозитариев, микрофинансовых организаций, кредитных и жилищных накопительных кооперативов, организаторов торговли, актуариев, бюро кредитных историй, рейтинговых агентств; по соблюдению эмитентами требований законодательства об акционерных обществах и ценных бумагах, по осуществлению надзора в сфере корпоративных отношений в АО и др.).

Данная мера направлена на обеспечение более качественного анализа системных рисков, повышение эффективности регулирования и надзора, а также снижение административной нагрузки на субъекты рынка.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25 июля 2013 г. № 645 «Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации» Федеральная служба по финансовым рынкам (далее – ФСФР России) упразднена с 1 сентября 2013 года.

ФСФР России являлась федеральным органом исполнительной власти, осуществляла функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков (за исключением банковской и аудиторской деятельности), в том числе по контролю и надзору в сфере страховой деятельности, кредитной кооперации и микрофинансовой деятельности, деятельности товарных бирж, биржевых посредников и биржевых брокеров, формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений, в том числе включенных в выплатной резерв, обеспечения государственного контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком.

В соответствии с частью 4 статьи 49 Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ Банк России выполняет начатые ФСФР России процедуры, связанные с выполнением государственных функций и предоставлением государственных услуг, а также принимает решения по результатам выполнения таких процедур. В соответствии с частью 7 статьи 49 указанного Федерального закона Банк России является правопреемником ФСФР России по гражданским правам и обязанностям ФСФР России. В соответствии с частью 4 статьи 6 Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 249-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О товарных биржах и биржевой торговле» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» с 1 сентября 2013 года Банк России возбуждает дела об административных правонарушениях за неуплату в срок, установленный КоАП РФ, административного штрафа, назначенного по делам об административных правонарушениях, возбужденным ФСФР России или ее территориальными органами.

Банк России, как правопреемник ФСФР России, принял по актам приема-передачи дебиторскую и кредиторскую задолженность ФСФР России, числящуюся на дату ее упразднения, учет которой осуществлялся Службой Банка России по финансовым рынкам и ее межрегиональными управлениями, а с даты ликвидации Службы Банка России по финансовым рынкам (с 3 марта 2014 года) в соответствии с распоряжением Банка России от 28 февраля 2014 г.

№ Р-139 «О передаче дел об административных правонарушениях» (далее – Распоряжение Банка России № Р-139) произведена передача дел об административных правонарушениях ДНПС и территориальным учреждениям Банка России, включая ГУ по ЦФО.

Распоряжением Банка России № Р-139 была установлена обязанность передачи межрегиональными управлениями Службы Банка России по финансовым рынкам дел об административных правонарушениях, производство по которым не завершено, и производство по которым завершено, но отсутствуют сведения о надлежащем исполнении административного наказания, в ДНПС и территориальные учреждения Банка России в соответствии с подведомственностью, установленной ст. 29.5 КоАП РФ, в зависимости от места совершения административных правонарушений, кроме дел об административных правонарушениях, возбужденных по результатам административного расследования.

Установлено, что основными причинами значительной дебиторской задолженности (срок возникновения которой – 2008-2013 годы) являлись неплатежеспособность участников финансового рынка, нахождение их в стадии ликвидации и банкротства, финансовое состояние которых своевременно ФСФР России не отслеживалось, передача ФСФР России дел об административных правонарушениях в исполнительное производство ФССП России, которые не были завершены; отсутствие своевременного документального подтверждения перечислений в оплату штрафов в погашение задолженности (что было выявлено по итогам инвентаризации в территориальных учреждениях Банка России), отсутствие своевременной работы ФСФР России по принудительному взысканию штрафов, оформленных протоколами ФСФР России с нарушениями (в постановлениях ФСФР России о наложенных штрафных санкциях не было предусмотрено указание реквизитов ФСФР России), истечение срока исковой давности по предъявлению требований о взыскании задолженности и др.¹

Банком России в адрес Минфина России были направлены письма по урегулированию сложившейся ситуации по задолженности и переплатам,

¹ По информации, предоставленной Банком России, в рамках проведения проверки исполнения федерального бюджета за 2013 год.

полученным от ФСФР России, с уведомлением Минфина России о порядке списания задолженности по штрафам.

Справочно.

Письмом от 14 июля 2014 г. № 02-45-10/5645 об урегулировании задолженности и переплаты по администрируемым Банком России доходам бюджета Банк России сообщил в Минфин России следующее:

«в результате упразднения Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР России) Банку России передана дебиторская задолженность (далее – задолженность) и кредиторская задолженность (далее – переплата) по отдельным видам доходов бюджетов в сумме 3,9 млрд. рублей. При этом значительная часть задолженности приходится на задолженность, образовавшуюся в 2007-2010 годах, срок принудительного взыскания задолженности судебными приставами-исполнителями в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях которой истек. Задолженность по денежным взысканиям (штрафам) подлежит списанию: в случае прекращения исполнения постановления о назначении административного наказания в виде штрафа (при издании акта амнистии, смерти лица, истечения срока исковой давности исполнения постановления о назначении административного наказания, установленного статьей 31.9 КоАП, отмены постановления), а также при наличии задолженности в случае вступления в законную силу судебного акта об отмене административного наказания в виде штрафа, в том числе вынесенных по результатам обжалования постановления должностного лица ФСФР России о назначении штрафа, получения сообщения уполномоченного регистрирующего органа о внесении в Единый государственный реестр юридических лиц, Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей записи о государственной регистрации плательщиков в связи с ликвидацией или информации из указанных сообщений.

Списание задолженности и переплаты производится на основании приказа (распоряжения) территориального учреждения Банка России, Департамента платежной системы банка России, в котором указывается сумма списания задолженности (переплаты) по каждому плательщику, в разрезе КБК, в том числе, при наличии, с указанием кода бывшего главного администратора доходов бюджета ФСФР России – «521», основание для списания задолженности и переплаты».

Письмом Минфина России от 6 августа 2014 г. № 02-08-09/38970 Банку России разъяснено, что «администраторы доходов бюджета с момента внесения соответствующих изменений в Бюджетный кодекс в части наделения администраторов доходов бюджета полномочиями по принятию решений о списании безнадежной к взысканию задолженности, вправе принимать решение о ее списании в порядке, установленном главным администратором доходов в рамках своей учетной политики».

Письмом Минфина России от 3 сентября 2014 г. № 02-08-10/44066 по вопросу внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части наделения администраторов доходов бюджета полномочиями по принятию решений о списании безнадежной к взысканию задолженности Банку России сообщено следующее: «Поправки к проекту федерального закона № 529548-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», предусматривающие в том числе наделение администраторов доходов бюджета полномочиями по принятию решений о признании безнадежными к взысканию и списанию начисленных сумм платежей в бюджет, уплата и (или) взыскание которых невозможны в соответствии с законодательством Российской Федерации, направлены в Правительство Российской Федерации письмом Минфина России от 22 августа 2014 г. № 01-02-01/09-42083. При этом администраторы доходов бюджета с момента внесения соответствующих изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части наделения администраторов доходов бюджета вышеуказанными полномочиями вправе принимать решение о ее списании в порядке, установленном главным администратором доходов бюджета в рамках своей учетной политики».

Служба Банка России по финансовым рынкам и ее межрегиональные управления в порядке правопреемства от региональных отделений ФСФР России, осуществляли полномочия по администрированию доходов бюджета в период с 1 сентября 2013 года до 2 марта 2014 года, период администрирования ГУ по ЦФО – с 14 марта 2014 года, ДНПС – с 25 марта 2014 года, по настоящее время (согласно актам приема-передачи).

В течение 2014 года Банк России осуществлял работу по сокращению дебиторской задолженности и урегулированию переплаты по платежам доходов и в указанных целях направлял письма в адрес своих структурных

подразделений и территориальных учреждений, содержащие соответствующие указания (письмо исх. от 29 августа 2014 г. № 148-Т и др.).

В 2015 году в целях обеспечения своевременного поступления платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и усиления контроля за уплатой административных штрафов в бюджеты в установленный срок Банком России в свои структурные подразделения и территориальные учреждения направлено письмо от 30 июля 2015 г. № 017-45-10/6604 о мероприятиях по усилению контроля за своевременной уплатой административных штрафов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (далее – письмо Банка России № 017-45-10/6604), результаты реализации указанных мероприятий рассмотрены в п.8.3 настоящего отчета.

В связи с отсутствием в ФСФР России надлежащего контроля за своевременным и правильным погашением задолженности по платежам в бюджет (или возвратов по переплатам), Службе Банка России по финансовым рынкам как правопреемнику была передана, в том числе просроченная дебиторская и кредиторская задолженность и нереальная к взысканию, объемы которой отдельными территориальными учреждениями Банка России были установлены только к концу 2014 года (по итогам внеплановой инвентаризации принятой задолженности, завершившейся в ДНПС и ГУ по ЦФО 1 августа 2014 года и 1 февраля 2015 года соответственно).

Инвентаризация принятой кредиторской задолженности (далее – переплаты в бюджет) по государственным пошлинам (штрафам) и дебиторской задолженности по денежным взысканиям (штрафам) (далее - задолженность по штрафам) Службой Банка России по финансовым рынкам (до даты ее ликвидации) и территориальными подразделениями Банка России (перед составлением годовой бюджетной отчетности) не проводилась, требования об обязательном ее проведении не были установлены в п.7.4 Положения Банка России № 406-П в нарушение п. 7 Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденной приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н. В п.7.4 Положения

Банка России № 406-П было установлено: «В целях составления отчетности по состоянию на 1 января года, следующего за отчетным, администраторами учета проводится инвентаризация расчетов по администрируемым ими доходам», то есть только в виде сверки расчетов по доходам с УФК.

В рамках исполнения представления Счетной палаты Российской Федерации по итогам проверки исполнения федерального бюджета за 2014 год от 10 июня 2015 г. № ПР 01-151/06-02 Банк России в 2015 году принял Указание от 28 декабря 2015 г. № 3919-У, которое 11 декабря 2015 года согласовано с заместителем Минфина России (в настоящее время проходит стадию регистрации в Минюсте России), о внесении в Положение Банка России № 406-П ряда дополнений:

п.7.4 дополнен положением «...в этих целях инвентаризационная комиссия проводит ... также инвентаризацию задолженности и переплаты²»;

п.4.5 дополнен положением о списании задолженности по денежному взысканию (штрафу) в соответствии с распорядительным документом администратора учета (приказ, распоряжение) по полному перечню оснований (в действующей редакции указанного пункта только по основанию исключения юридического лица из ЕГРЮЛ в связи с его ликвидацией).

Начиная с бюджетной отчетности за 2015 год, во исполнение указанного представления Счетной палаты Российской Федерации структурные и территориальные учреждения Банка России приступили к инвентаризации задолженности по штрафам и переплатам по состоянию на 1 января 2016 года (письмо ДНПС в адрес территориальных учреждений от 30 ноября 2015 г. № 45-10-18/2189).

Вместе с тем, несмотря на принятые меры, на момент проверки значительного увеличения объема поступлений платежей по денежным взысканиям (штрафам) в федеральный бюджет не произошло. Проверкой установлено наличие рисков непогашения задолженности по штрафам в бюджет. Вероятность погашения большей части задолженности по штрафам со

² с подробным описанием процедуры ее проведения администраторами доходов бюджета (структурными и территориальными учреждениями Банка России) и составлением реестра задолженности и переплаты по форме согласно приложению 2 к Указанию Банка России от 28 декабря 2015 г. № 3919-У.

сроком возникновения задолженности в 2009 - 2013 годы прогнозируется как низкая.

Резервом поступлений в федеральный бюджет на 2016 год доходов от уплаты плательщиками задолженности по денежным взысканиям (штрафам) в федеральный бюджет, администрируемым Банком России, является задолженность со сроком образования 2014-2015 годы (224,1 млн. рублей и 214,9 млн. рублей соответственно) на общую сумму 439,0 млн. рублей (по данным Банка России на 1 июля 2015 года³), что составляет 17,1% от общей суммы задолженности по штрафам на 1 июля 2015 года (2 570,3 млн. рублей).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 г. № 1563 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 и на плановый период 2016 и 2017 годов» (пункт 2) установлено: «главным администраторам доходов федерального бюджета принять меры по обеспечению поступления налогов, сборов и других обязательных платежей, а также по сокращению задолженности по их уплате».

По информации Банка России, «применение мер по сокращению задолженности по штрафам не приводит к полному взысканию задолженности по следующим причинам:

- неудовлетворительное финансовое состояние лиц, привлеченных к административной ответственности;
- отсутствие по юридическому адресу, указанному в ЕГРЮЛ;
- высокий размер штрафов, установленный КоАП РФ».

Следует отметить, что функции Банка России как мегарегулятора, в первую очередь, направлены на регулирование финансового (страхового и иных) рынков, устранение с этих рынков недобросовестных и ненадежных организаций, в целях чего осуществляются надзорные и контрольные функции, установленные Федеральным законом № 86-ФЗ. Административные взыскания, в том числе штрафы, налагаемые Банком России, служат, прежде всего, решению этой задачи.

³ Формирование задолженности по штрафам в Банке России по годам образования задолженности по штрафам не осуществляется на регулярной ежемесячной или поквартальной основе (данные к проверке представлены только на 1 июля 2015 года)

Кроме того, эффективность администрирования доходов бюджета зависит от качества информационного обеспечения. Проверкой установлено, что администрирование доходов бюджета структурными и территориальными учреждениями Банка России с использованием Программного комплекса «Казна» (далее – ПК «Казна») не осуществляется: «В настоящее время учет поступлений в бюджетную систему Российской Федерации отдельных видов доходов в Банке России осуществляется отдельными подразделениями центрального аппарата и территориальными учреждениями Банка России (Департамент лицензирования деятельности и финансового оздоровления кредитных организаций, ДНПС, ГУ по ЦФО, Северо-Западное ГУ Банка России и Сибирское ГУ Банка России) с применением информационной системы ПК «Казна», которая обеспечивает автоматизацию ведения карточек учета поступлений в бюджет по денежному взысканию (штрафу) и карточек учета уплаты в бюджет государственной пошлины, подготовки документов для соответствующих Управлений Федерального казначейства, формирования отчета по форме 0409930. Остальными 79 территориальными учреждениями Банка России учет администрируемых доходов осуществляется вручную с использованием программы Excel»⁴.

В 2016 году работа по взысканию задолженности по штрафам в Банке России будет продолжена. При этом Банком России предусмотрено введение нового программного обеспечения для построения целевого унифицированного процесса ведения учета доходов и составления отчетности Банка России по администрируемым доходам бюджета.

Справочно:

Письмо ДНПС от 21 января 2015 г. № Вн-45-9-1-1/144: «В настоящее время в Банке России также проводятся работы по созданию функциональной подсистемы «Административное производство Банка России» (ФПС АПБР), которая в начале 2016 года будет введена в постоянную эксплуатацию. Цель автоматизации процесса административного производства в Банке России является обеспечение структурных подразделений Банка России полной, достоверной, структурированной и детализированной информацией о делах об административных правонарушениях и формирование единой базы данных Банка России по делам об административных правонарушениях. В рамках ФПС АПБР будут определены роли и доступ к электронным делам пользователей данной подсистемы.

В результате внедрения Проекта будет обеспечено построение целевого унифицированного процесса ведения учета доходов и составления отчетности, централизованное ведение единой базы карточек поступлений в бюджеты по денежному взысканию (штрафу) и карточек уплаты в бюджет государственной пошлины, журнала учета невыясненных поступлений в бюджеты, формирование отчетности по форме 0409930 «Отчет о поступлении в федеральный бюджет доходов, администрируемых Банком России», подготовка

⁴ письмо ДНПС от 21 января 2015 г. № Вн-45-9-1-1/144.

соответствующих документов и обмен информацией с территориальными органами Федерального казначейства (УФК), а также ведение централизованного учета должников и сумм задолженности по денежным взысканиям (штрафам), администрируемым Банком России в центральном аппарате и территориальных учреждениях Банка России. На 2016 год планом научно-исследовательских работ и консалтинговых услуг на 2016-2018 годы, утвержденным 14 декабря 2015 г. Председателем Банка России, предусмотрена разработка проекта ДНПС-П-6 «Внедрение новой технологии по администрированию поступлений в бюджет отдельных видов доходов» - создание автоматизированной системы по администрированию поступлений в бюджет отдельных видов доходов (АС АДБ), что позволит повысить эффективность и качество ведения учета администрируемых доходов, должников и задолженности по платежам в бюджет, а также позволит ДНПС дистанционно получать информацию по карточкам учета территориальных учреждений Банка России, а главным управлениям Банка России по федеральным округам – по отделениям, отделениям – по национальным банкам главных управлений Банка России, входящих в их состав».

8.2. (Цель 2.) Оценить в Центральном банке Российской Федерации (его структурных и территориальных учреждениях) состояние дебиторской (кредиторской) задолженности по администрируемым доходам бюджета по состоянию на 1 января 2014 года, ее динамику на 1 января 2015 года и на 1 января 2016 года, и в случае роста - установить причины

Кредиторская задолженность по государственным пошлинам (штрафам) (переплаты в бюджет) и дебиторская задолженность по денежным взысканиям (штрафам) (задолженность по штрафам) по платежам в бюджет доходов, администрируемых структурными и территориальными учреждениями Банка России, по состоянию на 1 января 2014 года, 1 января и 1 декабря 2015 года⁵ согласно сводной расшифровке ДНПС Банка России (по форме 0409930) составляли (развернуто):

В федеральный бюджет:
на 1 января 2014 года и на 1 января 2015 года:

Вид расчета	На 01.01.2014		На 01.01.2015		Рост (+), снижение (-)	
	сумма переплаты	сумма задолженности	сумма переплаты	сумма задолженности	по переплате	по задолженности
(рублей)						
В федеральный бюджет						
пошлина	816366,72	0,00	409770,39	0,00	-406596,33	0,00
штрафы	784828,29	3901443403,43	3324791,95	2965477481,70	+2539963,66	-935965921,73
Итого:	1601195,01	3901443403,43	3734562,34	2965477481,70	+2 133 367,33	-935965921,73
Всего:	3 899 842 208,42		2 961 742 919,36		-938 099 289,06	

на 1 января 2015 года и на 1 декабря 2015 года составляли (развернуто):

Вид Расчета	На 01.01.2015		На 01.12.2015		Рост (+), снижение (-)	
	сумма переплаты	сумма задолженности	сумма переплаты	сумма задолженности	по переплате	по задолженности
(рублей)						
Пошлина	409770,39	0,00	855 380,40	0,00	+445 610,01	0,00
Штрафы	3324791,95	2965477481,70	5 649 070,55	1 957 606 570,41	+2 324 278,6	-1 007 870 911,29
Итого:	3 734 562,34	2965477481,70	6 504 450,95	1 957 606 570,41	2 769 888,61	-1 007 870 911,29
Всего:	2 961 742 919,36		1 951 102 119,46		-1 010 640 799,90	

⁵ В соответствии с письмом ДНПС Банка России от 11 декабря 2015 г. № Вн-45-10-4-8-/5448 бюджетная отчетность Банка России с учетом данных территориальных учреждений по состоянию на 1 января 2016 года ДНПС будет подготовлена к 3 марта 2016 года в сроки, установленные приказом Федерального казначейства от 5 октября 2015 г. № 19н.

В местный бюджет, бюджеты г. Москвы, г. Санкт-Петербурга и г. Севастополя (КБК 9991164300001 6000140):
на 1 января 2014 года и на 1 января 2015 года:

(рублей)

Вид расчета	На 01.01.2014		На 01.01.2015		Рост (+), снижение (-)	
	сумма переплаты	сумма задолженности	сумма переплаты	сумма задолженности	по переплате	по задолженности
В местный бюджет						
штрафы	0,00	0,00	0,00	486 262 882,72	0,00	+486 262 882,72
Итого:	0,00	0,00	0,00	486 262 882,72	0,00	+486 262 882,72
Всего:	0,00		486 262 882,72		+486 262 882,72	

на 1 января 2015 года и на 1 декабря 2015 года:

(рублей)

Вид расчета	На 01.01.2015		На 01.12.2015		Рост (+), снижение (-)	
	сумма переплаты	сумма задолженности	сумма переплаты	сумма задолженности	по переплате	по задолженности
В местный бюджет						
штрафы	0,00	486 262 882,72	0,00	492 560 895,62	0,00	+6 298 012,90
Итого:	0,00	486 262 882,72	0,00	492 560 895,62	0,00	+6 298 012,90
Всего:	486 262 882,72		492 560 895,62		+6 298 012,90	

Информация о сумме задолженности по администрируемым Банком России поступлениям в доход федерального бюджета по КБК по состоянию на 1 января 2014 года, на 1 января и 1 декабря 2015 года представлена в таблице:

КБК	На 01.01.2014	На 01.01.2015	На 01.12.2015	Изменение за 11 месяцев 2015
Дебиторская задолженность				
Всего	3 901 443 403,43	2 965 477 481,70	1 957 606 570,41	-1 007 870 911,29
999 1 16 05000 01 6000 140	0,00	0,00	0,00	0,00
999 1 16 07000 01 6000 140	198 709 901,33	577 649 819,09	564 816 565,10	-12 833 253,99
999 1 16 12000 01 6000 140	489 831,55	2 300 150,77	6 266 377,20	+3 966 226,43
999 1 16 14000 01 6000 140	171 541,00	187 841,00	1 022 676,00	+834 835,00
999 1 16 14100 01 6000 140	0,00	0,00	0,00	0,00
999 1 16 15000 01 6000 140	2 968 652 486,34	1 703 095 314,36	885 830 641,04	-817 264 673,32
999 1 16 16000 01 6000 140	315 000,00	675 000,00	57 394 738,93	+56 719 738,93
999 1 16 34000 01 6000 140	0,00	3 000,00	0,00	-3 000,00
999 1 16 38000 01 6000 140	0,00	3 139 000,00	2 839 000,00	-300 000,00
999 1 16 39000 01 6000 140	20 000,00	437 234,98	1 199 424,68	+762 189,70
999 1 16 90010 01 6000 140	733 084 643,21	677 990 121,50	438 237 147,46	-239 752 974,04
Итого по штрафам	3 901 443 403,43	2 965 477 481,70	1 957 606 570,41	-1 007 870 911,29
999 1 08 07040 01 1000 110	0,00	0,00	0,00	0,00
Итого по пошлинам	0,00	0,00	0,00	0,00
Кредиторская задолженность				
Всего	1 601 195,01	3 734 562,34	6 504 450,95	+2 769 888,61

999 1 08 07010 01 1000 110	43 600,00	145 600,00	178 200,00	+32 600,00
999 1 08 07040 01 1000 110	765 966,72	178 167,39	518 103,90	+339 936,51
999 1 08 07050 01 1000 110	0,00	600,00	6 500,00	+5 900,00
999 1 08 07060 01 1000 110	0,00	0,00	0,00	0,00
999 1 08 07081 01 1000 110	6 800,00	74 250,00	142 700,00	+68 450,00
999 1 08 07200 01 1000 110	0,00	11 153,00	9 876,50	+1 276,50
Итого по пошлинам	816 366,72	409 770,39	855 380,40	+445 610,01
999 1 16 07000 01 6000 140	0,00	1 050 313,67	1 359 956,59	+309 642,92
999 1 16 12000 01 6000 140	25 700,00	115 700,00	75 700,00	-40 000,00
999 1 16 14000 01 6000 140	0,00	0,00	0,00	0,00
999 1 16 15000 01 6000 140	698 488,12	1 256 138,11	1 937 138,11	+681 000,00
999 1 16 16000 01 6000 140	0,00	0,00	336 704,09	+336 704,09
999 1 16 39000 01 6000 140	0,00	0,00	15 051,76	+15 051,76
999 1 16 90010 01 6000 140	60 640,17	902 640,17	1 924 520,00	+1 021 879,83
Итого по штрафам	784 828,29	3 324 791,95	5 649 070,55	+2 324 278,86

В проверяемом периоде наблюдалась устойчивая тенденция к росту кредиторской задолженности по платежам в федеральный бюджет (переплате по государственным пошлинам и штрафам) в целом по Банку России: на 1 января 2014 года переплата составляла 1 601,2 тыс. рублей, на 1 января 2015 года увеличилась до 3 734,6 тыс. рублей, на 1 декабря 2015 года - до 6 504,4 тыс. рублей (или за 2014 год на 2 133,4 тыс. рублей, за 2015 год на 2 770,0 тыс. рублей). Рост переплаты отмечен как за счет переплаты по госпошлинам, так и за счет переплаты по штрафам.

Дебиторская задолженность по штрафам⁶ в федеральный бюджет в целом по Банку России за проверяемый период значительно сократилась: на 1 января 2014 года она составляла 3 901,4 млн. рублей, на 1 января 2015 года – 2 965,5 млн. рублей, а на 1 декабря 2015 года снизилась до 1 957,6 млн. рублей. Таким образом, за 2014 год данная задолженность уменьшилась на 935, 9 млн. рублей, за 11 месяцев 2015 года – на 1 007,9 млн. рублей.

Вместе с тем дебиторская задолженность Банка России по штрафам в федеральный бюджет со сроком образования до 12 месяцев имеет тенденцию к

⁶ Задолженность по государственным пошлинам отсутствует.

росту. На 1 января 2015 года она составила 236,7 млн. рублей, на 1 октября 2015 года – 365,2 млн. рублей (рост на 54,3%), а на 1 декабря 2015 года – свыше 502,0 млн. рублей⁷ (рост в 2,1 раза). При этом задолженность Банка России по штрафам со сроком образования до 12 месяцев сопоставима или превышает годовой объем поступлений доходов Банка России по штрафам в федеральный бюджет (на 1 января 2015 года – 262,6 млн. рублей, на 1 октября 2015 года – 266,9 млн. рубль, на 1 декабря 2015 года – 372,4 млн. рублей).

Эффективность администрирования Банком России доходов федерального бюджета в виде денежных взысканий (штрафов) остается низкой (с тенденцией роста в 2015 году по сравнению с 2014 годом):

отношение общей суммы поступивших за 2014 год доходов по штрафам в федеральный бюджет (262,6 млн. рублей) к сумме дебиторской задолженности в федеральный бюджет на 1 января 2014 года (3 901,4 млн. рубль) составила 6,7%;

отношение общей суммы поступивших за 11 месяцев 2015 года доходов по штрафам в федеральный бюджет (372,4 млн. рублей) к сумме дебиторской задолженности в федеральный бюджет на 1 января 2015 года (2 965,5 млн. рублей) составила 12,5%.

Задолженность Банка России по штрафам (КБК 999143000016000140) в местный бюджет, бюджет г. Москвы, г. Санкт-Петербурга и г. Севастополя (далее – местный бюджет) на 1 января 2015 года составила 486,3 млн. рублей, на 1 декабря 2015 года увеличилась до 492,6 млн. рублей (или на 1,3%).

Эффективность администрирования Банком России доходов в местный бюджет в виде денежных взысканий (штрафов) также низкая (с тенденцией роста в 2015 году по сравнению с 2014 годом):

отношение общей суммы поступивших за 2014 год доходов по штрафам в местный бюджет (12,6 млн. рублей) к сумме дебиторской задолженности в местный бюджет на 1 января 2015 года (486,3 млн. рублей) составила 2,6%;

⁷ Письмо Банка России в Счетную палату Российской Федерации от 14 января 2016 г. № 32-116/23.

отношение общей суммы поступивших за 11 месяцев 2015 года доходов по штрафам в местный бюджет (33,6 млн. рублей) к сумме дебиторской задолженности в местный бюджет на 1 декабря 2015 года (492,6 млн. рублей) составила 6,8%.

Значительная часть задолженности по штрафам приходится на задолженность свыше 12 месяцев (просроченную задолженность): на 1 января 2015 года - 2 728,8 млн. рублей (92,0%), на 1 октября 2015 года – 1 925,1 млн. рублей (84,0%).

Сведения о задолженности по штрафам в федеральный бюджет в целом по Банку России по сроку образования задолженности по годам и КБК доходов формируются не на регулярной основе. Задолженность по штрафам представлена по состоянию на 1 июля 2015 года и составила сумму 2 570,3 млн. рублей, в том числе за 2004 год – 4,0 тыс. рублей (0,002%), 2005 год – 0,0 рублей, 2006 год – 96,0 тыс. рублей (0,008%), за 2007 год – 3,1 млн. рублей (0,1%), за 2008 год – 5,6 млн. рублей (0,2%), за 2009 год – 101,3 млн. рублей (3,9%), за 2010 год – 199,5 млн. рублей (7,8%), за 2011 год – 397,8 млн. рублей (15,5%), за 2012 год – 812,3 млн. рублей (31,6%), за 2013 год -611,6 млн. рублей (23,8%), за 2014 год – 224,1млн. рублей (8,7%), за 2015 год – 214,9 млн. рублей (8,3%).

На иные даты (1 января 2015 года, 1 октября 2015 года или 1 декабря 2015 года) данные по срокам образования дебиторской задолженности Банка России по штрафам отсутствуют (планируют подготовить на 1 января 2016 года). При этом преимущественная ее часть приходится на период 2004 - 2013 годов (превышающий срок давности исполнения постановления о наложении административного штрафа – 2 года) – 2 131,3 млн. рублей (82,9%) от общей суммы дебиторской задолженности по штрафам, остальные 17,1% - на 2014 - 2015 годы, из них на 2014 год - 8,7% и на 2015 год – 8,4%.

Из них наибольшая сумма задолженности по штрафам в федеральный бюджет по состоянию на 1 июля 2015 года (из 2 570,3 млн. рублей) числилась по денежным взысканиям штрафам за нарушение законодательства Российской

Федерации о рынке ценных бумаг, переданная от упраздненной с 1 сентября 2013 года ФСФР России - 1 355,5 млн. рублей (52,7%).

Задолженность по штрафам за нарушения в банковской системе на 1 июля 2015 года минимальная (0,9 млн. рублей, или 0,03%), задолженность по штрафам за нарушения в платежной системе, администрирование по доходам которой закреплены за ДНПС Банка России, отсутствует.

Задолженность центрального аппарата Банка России по штрафам в федеральный бюджет по сроку образования по годам и КБК доходов, представлена ДНПС по состоянию на 1 января 2016 года на общую сумму 332,1 млн. рублей, причем на период 2014-2015 годов приходится 39,9%, остальные 59,1% - на период со сроком образования свыше 2 лет (2008 - 2013 годы).

В рамках ответа на запрос Счетной палаты Российской Федерации о правомерности списания Банком России задолженности по штрафам в 2014 - 2015 годах указано: «Взыскание штрафов Банком России осуществляется в соответствии с положениями КоАП РФ, Федерального закона № 86-ФЗ, которыми не предусмотрено принятие решения о признании недоимки, задолженности по пеням и штрафам безнадежными к взысканию и их списанию. Кроме того, Бюджетным кодексом Российской Федерации главные администраторы доходов бюджета (администраторы доходов бюджета) не наделены полномочиями по принятию решений о списании безнадежной к взысканию задолженности. Банк России осуществляет списание задолженности по денежным взысканиям (штрафам) в соответствии с пунктом 4.5 Положения Банка России № 406-П»⁸.

По данным бюджетной отчетности Банка России на 1 января 2015 года задолженность по штрафам в федеральный бюджет за 2014 год списана на сумму 1 231,2 млн. рублей, в том числе по следующим основаниям: исключение юридических лиц из реестра ЕГРЮЛ в связи с ликвидацией – 307,7 млн. рублей, прекращение (отмена) исполнения постановления о

⁸ Письмо Банка России от 27 ноября 2015 г. № Вн-45-5-2-6/5238.

назначении административного наказания – 497,8 млн. рублей, по прочим причинам⁹ - 425,7 млн. рублей, при этом не подтверждена списанная задолженность по штрафам за 2014 год (отсутствуют перечни плательщиков на сумму 750,6 млн. рублей).

По данным бюджетной отчетности Банка России на 1 декабря 2015 года (за 11 месяцев) списана задолженность по штрафам в федеральный бюджет на сумму 1 321,9 млн. рублей, по следующим основаниям: исключение юридических лиц из реестра ЕГРЮЛ в связи с ликвидацией – 328,2 млн. рублей, прекращение (отмена) исполнения постановления о назначении административного наказания – 993,7 млн. рублей. К моменту завершения контрольного мероприятия в ДНПС не поступила в полном объеме информация по основаниям списания территориальными учреждениями в 2015 году задолженности по штрафам (в представленных перечнях плательщиков отсутствуют сведения о соответствующих распоряжениях руководителей по списанию задолженности юридических лиц, исключенных из реестра ЕГРЮЛ в связи с их ликвидацией, предусмотренных п.4.5 Положения № 406-П, а также сведения о постановлениях о прекращении (отмене) исполнения постановления о назначении административного наказания как основаниях для списания задолженности по штрафам).

Анализ списания задолженности по штрафам на объектах проверки не выявил фактов неподтверждения оснований для ее списания. Вместе с тем единая база данных по плательщикам структурных подразделений и территориальных учреждений при формировании ДНПС свода по квартальным (годовым) показателям бюджетной отчетности Банка России, в том числе с целью подтверждения общей суммы списания значительных объемов задолженности по штрафам, не ведется (при этом реестры плательщиков территориальными учреждениями для свода представлены в ДНПС не в полном объеме). При формировании сводной бюджетной отчетности Банка России в

⁹ по причине корректировки задолженности в связи с двойным ее учетом, отсутствия дел об административных правонарушениях, рассмотренных должностными лицами ФСФР России, и невозможности постановки их на учет, а также на основании изменения отчетных данных о задолженности в отчетности межрегиональных управлений Службы Банка России по финансовым рынкам в январе-марте 2014 года.

целом своевременное представление территориальными подразделениями в ДНПС информации об объеме списания задолженности по штрафам в объективно необходимом объеме (включая реквизиты распоряжения руководителя, постановления о прекращении (отмене) исполнения административного наказания, сведения об органах, принявших решения, ИНН плательщика, уникальном идентификаторе начислений (УИН), идентификаторе плательщика (ИП) и др.) является формой последующего контроля, проводимого ДНПС.

В сложившихся условиях требуется проведение мероприятий по предварительному контролю за обоснованием списания задолженности по штрафам территориальными учреждениями Банка России, своевременным представлением информации в ДНПС с указанием оснований (подтверждений) списания задолженности по штрафам. Главные управления Банка России, в состав которых входят территориальные учреждения Банка России, функции предварительного контроля за обоснованием списания задолженности по штрафам и своевременным представлением в ДНПС (в целях последующего контроля) не осуществляют, Указанием Банка России от 7 августа 2015 г. № 3756-У «О внутреннем финансовом контроле в Центральном Банке Российской Федерации» такие функции в отношении Главных управлений Банка России не конкретизированы.

В рамках ответа на запрос Счетной палаты Российской Федерации о порядке и правомерности отражения задолженности по денежным взысканиям (штрафам) со сроком возникновения в 2004 - 2011 годах, а также о мерах, предпринимаемых Банком России в целях урегулирования задолженности, указано: «В результате упразднения ФСФР России была передана дебиторская задолженность с 2004 по 2011 годы по отдельным видам доходов в бюджет. При этом у значительной части постановлений о наложении административных штрафов истек срок давности их исполнения в соответствии с КоАП РФ, что приводит к невозможности осуществить взыскание задолженности по указанным денежным взысканиям (штрафам). Банком России в рамках

проведения работ по урегулированию (списанию) задолженности было направлено письмо от 14 июля 2014 г. № 02-45-10/5645 в Минфин России с предложением согласовать порядок процедуры признания задолженности безнадежной, в том числе в случае истечения срока давности исполнения постановления о назначении административного наказания в соответствии со статьей 31.9 КоАП РФ. Минфин России в письме от 3 сентября 2014 г. № 02-08-10/44066 указал, что наделение администраторов доходов бюджета полномочиями по принятию решений о списании безнадежной к взысканию задолженности будет возможно после внесения соответствующих изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

Федеральным законом от 29 декабря 2015 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, устанавливающие полномочия администраторов доходов бюджета по принятию решения о списании безнадежной к взысканию задолженности по штрафам. Статьей 47.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации определены случаи, при которых задолженность по платежам в бюджет признается безнадежной и может быть списана в учете администратором доходов бюджета (п.1), а также предусмотрено, что помимо указанных случаев, административные штрафы, не уплаченные в установленный срок, признаются безнадежными к взысканию в случае истечения установленного КоАП РФ срока давности исполнения постановления о назначении административного наказания при отсутствии оснований для перерыва, приостановления или продления такого срока (п.2).

8.3. (Цель 3.) Оценить в Центральном банке Российской Федерации (его структурных и территориальных учреждениях) организацию работы по принудительному взысканию задолженности по платежам в бюджет за период 2014 и 2015 годов

Банк России разработал перечень мероприятий в целях контроля за своевременной уплатой административных штрафов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и письмом от 30 июля 2015 г. № 017-45-10/6604 (далее – письмо Банка России № 017-45-10/6604) поручил

структурным подразделениям и территориальным учреждениям в целях обеспечения своевременного поступления платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации осуществлять на постоянной основе, в соответствии с разработанными и утвержденными руководителями подразделений планами по исполнению указанного письма, 6 основных и 5 дополнительных мероприятий (всего 11 видов мероприятий), а также предоставить отчет в Банк России о проведенных мероприятиях до 1 декабря 2015 года.

Справочно

В соответствии с письмом № 017-45-10/6604 поручено проведение следующих мероприятий:

- (1) обеспечивать контроль за своевременным доведением до плательщиков сведений о реквизитах счетов, другой информации, необходимой для заполнения распоряжений о переводе денежных средств в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;
 - (2) обеспечить систематическое информирование (напоминание) плательщиков о сроках, в течение которых должен быть уплачен штраф, разъясняя последствия за неуплату штрафа в установленные сроки;
 - (3) составлять графики уплаты штрафов с последующим контролем за их соблюдением, а также обеспечивать взаимодействие между структурными подразделениями центрального аппарата Банка России (структурными подразделениями территориальных учреждений Банка России), осуществляющими полномочия по учету и контролю за полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет и структурными подразделениями территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации), осуществляющими полномочия по начислению, контролю за правильностью исчисления платежей в бюджет;
 - (4) осуществлять проведение мониторинга официальных сайтов судов в сети «Интернет» с использованием сервисов «Картотека арбитражных дел» или «Банк решений арбитражных судов» с целью получения информации о движении судебных дел и документов в арбитражном суде;
 - (5) обеспечивать контроль за своевременным внесением в карточки учета поступлений в бюджет по штрафам информации о документах, являющихся основанием для уплаты (списания), отсрочки, рассрочки, возврата штрафов, приостановления их уплаты;
 - (6) осуществлять взаимодействие с территориальными подразделениями Службы по защите прав потребителей финансовых услуг и миноритарных акционеров в части представления копий материалов административных дел, документов и информации, свидетельствующей об уплате административного штрафа.
- Кроме того, структурным подразделениям Банка России необходимо принять следующие меры по взысканию задолженности по штрафам:
- (7) направлять запросы подразделениям ФССП России о ходе исполнительного производства и представлении информации по возбужденным исполнительным производствам и мерах, принимаемых судебными приставами-исполнителями для осуществления взыскания с должников административных штрафов;
 - (8) своевременно обращаться в судебные органы по взысканию с кредитной организации штрафов и не допускать нарушение сроков направления неисполненных постановлений о наложении административного штрафа в управления Федеральной налоговой службы и судебным приставам-исполнителям;
 - (9) обращаться в судебные органы с просьбой о вынесении постановления о прекращении исполнения постановлений о назначении административного наказания в виде штрафа в случаях, установленных статьей 31.7 КоАП РФ (по делам, направленным на рассмотрение в суд);
 - (10) осуществлять мониторинг официального сайта ФНС России в целях выявления фактов внесения в ЕГРЮЛ, ЕГРИП сведений о ликвидации плательщиков, об исключении их из ЕГРЮЛ, ЕГРИП и вносить соответствующие записи в Карточки учета поступлений в бюджет по штрафам;
 - (11) обратиться в ФССП России с просьбой провести рабочую встречу по вопросам организации взаимодействия при исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях и иных исполнительных документов, внесенных должностными лицами Банка России.

При этом рекомендуемые мероприятия перечислены без их детализации по подмероприятиям, без указания порядка их исполнения, и исполнялись администраторами в произвольном порядке.

В план мероприятий, принятый Управлениями-администраторами ГУ по ЦФО, не включены в полном объеме поручения, указанные в письме Банка России № 017-45-10/6604. Из 11 подразделений, всего одним Управлением представлен план мероприятий в полном объеме, одним Управлением план не разработан, а 9 Управлений-администраторов включили в план от 3 до 5 мероприятий. Мероприятие «составлять графики уплаты штрафов с последующим контролем за их соблюдением» не было исполнено ни одним администратором—Управлением ГУ по ЦФО.

О выполнении пунктов плана мероприятий в 2015 году отчитались в Банк России 1 структурное подразделение (ДНПС)¹⁰ и 81 территориальное подразделение Банка России из 91 (10+81) структурных и территориальных учреждений - администраторов доходов в бюджет, или 90,1%. Вместе с тем в представленном ДНПС своде по проведенным мероприятиям по сокращению задолженности по доходам бюджета за 2015 год содержится общая информация по всем 10 структурным подразделениям центрального аппарата Банка России. Отдельные планы мероприятий по каждому структурному подразделению центрального аппарата Банка России (8 из них имеют задолженность по штрафам на общую сумму 332,1 млн. рублей) отсутствуют, в связи, с чем не представляется возможным провести анализ исполнения указанного письма Банка России структурными подразделениями центрального аппарата Банка России.

О проведенных аналогичных мероприятиях в целях контроля за своевременной уплатой административных штрафов в 2014 году отчитались в Банк России 1 структурное подразделение (ДНПС) и 28 территориальных учреждений Банка России из 91 (10+81) структурных и территориальных учреждений - администраторов доходов в бюджет (или 31,7%).

В целом письмо Банка России № 017-45-10/6604 по итогам приведенного выше его исполнения администраторами носит больше формальный характер, чем обязательный. Контроль за выполнением плана мероприятий (ДНПС

¹⁰ По строке «ДНПС» Плана мероприятий за 2015 год отражено исполнение планов 10 структурных подразделений центрального аппарата Банка России, планы по которым отдельной строкой не представлены.

осуществил свод исполнения плана мероприятий по Банку России) был недостаточным в части представления администраторами доходов бюджета фактически выполненных операций по мероприятиям центрального аппарата Банка России и территориальных учреждений. Каждое структурное подразделение и территориальное учреждение выполнило его так, как посчитало нужным.

При подготовке письма Банка России № 017-45-10/6604 не был разработан единый формат представления структурными и территориальными учреждениями Банка России информации по его исполнению. В связи с этим одни учреждения представили подробную информацию о выполненных мероприятиях с указанием даты, приказа, распоряжения, иного документа, а другие указали знак «плюс»; точные сроки выполнения конкретного пункта плана мероприятий не указаны (учреждения указали «по мере необходимости», «постоянно», «регулярно», «ежеквартально»).

Мероприятие по обращению в подразделение ФССП России с просьбой провести рабочую встречу по вопросам организации взаимодействия при исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях и иных исполнительных документов, вынесенных должностными лицами Банка России с подтверждением выполненных действий, реквизитов направленных писем выполнен 26 территориальными учреждениями Банка России. Вместе с тем надлежащее исполнение этого мероприятия влияет на оперативное получение информации о стадии прохождения исполнительного производства по делам об административных правонарушениях и своевременность повторного обращения в ФССП России в случае, если прекращение исполнительного производства осуществлено до истечения срока давности исполнения административного взыскания.

Анализ запросов, направленных администраторами доходов бюджета в ФССП России, о ходе исполнительного производства свидетельствует о том, что контроль за данным мероприятием не был достаточным на объектах проверки (в ДНПС за 2015 год направлено 54 запроса, за 2014 год информация

об отправленных запросах отсутствует; в ГУ по ЦФО из 105 просмотренных выборочным методом административных дел за 2014-2015 годы в 76 делах отсутствовали запросы в ФССП России о ходе исполнительного производства).

Положением Банка России № 406-П не предусматривается выполнение ряда процедур¹¹, связанных с взысканием наложенных штрафов, таких как отражение администраторами в карточках учета денежных взысканий (штрафов) сведений о направленных запросах, стадии исполнительного производства (до его прекращения), то есть сведений о документах (и их реквизитах) по исполнению администраторами мероприятий, указанных в письме Банка России от 30 июля 2015 г. № 017-45-10/6604, осуществляемых в целях контроля за соблюдением сроков направления неисполненных постановлений о наложении административного штрафа судебным приставам-исполнителям. В связи с этим, хотя в целом взыскание штрафов относится к компетенции подведомственных Банку России администраторов доходов федерального бюджета, обязательность учета выполнения указанных мероприятий за администраторами доходов бюджета Банка России не закреплена. Работа по этим вопросам ведется неорганизованно, в меру инициативы отдельных руководителей на местах. В случае установления за администраторами обязанности внесения в карточки учета денежных взысканий (штрафов) соответствующих сведений и ответственности за ее выполнение, а также усиления контроля за выполнением мероприятий, предусмотренных в письме Банка России от 30 июля 2015 г. № 017-45-10/6604, эффективность взыскания штрафов может быть повышена.

Эффективность взыскания штрафов в бюджет платежей через судебных приставов по центральному аппарату Банка России в 2014 году составила

¹¹ В Банке России разработан алгоритм принятия решений по стадиям возбуждения и рассмотрения дел об административном правонарушении с указанием сроков наступления событий в соответствии с КоАП РФ, который приведен в Регламенте Банка России № ОД-1652.. При этом ответственность за принятие решений по срокам возникновения событий возложена на администраторов, направления неисполненных постановлений о наложении административного штрафа налоговым органам и судебным приставам-исполнителям. Вместе с тем Положением Банка России № 406-П не установлено отражение этой информации администраторами доходов бюджета в карточках учета штрафов.

20,4%, в 2015 году – 37,9%, то есть за счет усиления контроля организации соответствующей работы с ФССП России может быть повышена.

Плательщики штрафов по административным правонарушениям в учете администраторов доходов бюджета на объектах проверки подразделяются на две категории - юридические лица и физические лица. В отношении тех физических лиц, которые являются руководителями поднадзорных в соответствии с Федеральным законом № 86-ФЗ организаций (страховых и иных организаций), в учете администраторов числится просроченная задолженность по штрафам по постановлениям об административных правонарушениях, за исключением физических лиц-руководителей кредитных организаций.

При проверке ведения дел об административных правонарушениях на объектах проверки установлено несоблюдение положений п. 2.4.7 Регламента взаимодействия структурных подразделений центрального аппарата Банка России при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в сфере финансовых рынков, утвержденного приказом Банка России от 4 июля 2014 г. № ОД-1652, в части формирования дел об административных правонарушениях. Вместе с тем своевременность открытия ФССП России исполнительного производства зависит от качества подготовленных администраторами юридических документов. Мероприятия в плане администраторов не предусматривали проведения своевременного контроля за формированием дел об административных правонарушениях.

Следует отметить, что письмом Банка России № 017-45-10/6604 мероприятия по проверке своевременности внесения информации о начислениях штрафов в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах (далее – ГИС ГМП) путем присвоения плательщику уникального идентификатора начислений (УИН) и идентификатора плательщика (ИП) в соответствии с Порядком ведения Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах, утвержденным приказом Федерального казначейства от 30 ноября 2012 г. № 19н, не предусмотрены.

При проверке установлены факты невнесения администраторами центрального аппарата Банка России информации о начислениях штрафов об административных правонарушениях в систему ГИС ГМП (в период март 2014-сентябрь 2015)¹², в связи с отсутствием технической возможности формирования УИН и ИП. Тем самым не обеспечивалась своевременная передача администраторами данных о начислениях в ГИС ГМП.

Таким образом, полномочия администраторов доходов бюджета, установленные ст. 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пунктами 1.3.1 и 1.3.2.1 Положения Банка России № 406-П, по предоставлению указанной информации в ГИС ГМП в соответствии с порядком, предусмотренным Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», надлежащим образом не исполнялись.

Мероприятия по контролю за исполнением п.3.3 Положения Банка России № 406-П в части указания в постановлениях Центрального банка Российской Федерации о наложении штрафа по делу об административном правонарушении информации, используемой в ГИС ГМП, в том числе УИН и ИП, иной информации, необходимой для идентификации начисления в соответствии с законодательством Российской Федерации, в письме Банка России № 017-45-10/6604 не были предусмотрены. Вместе с тем отсутствие указанной информации влияет на своевременность поступлений платежей в бюджет (если идентификаторы своевременно указываются плательщиками в платежном поручении, сокращается объем невыясненных поступлений).

9. Возражения или замечания от руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия.

Начальником Главного управления Центрального банка Российской Федерации по Центральному федеральному округу представлены возражения (пояснения) к акту от 18 декабря 2015 г. (вх. от 24 декабря 2015 г. № КМ-811/06-02). Заключение на указанные возражения (пояснения) утверждено аудитором Счетной палаты А.В.Перчыном 5 февраля 2016 г. № ЗКМ-2/06-02.

¹² На общую сумму 234,4 млн. рублей (585 постановлений Банка России об административном штрафе).

Директором Департамента национальной платежной системы Центрального банка Российской Федерации представлены возражения (пояснения) к акту от 28 января 2016 г. (вх. № КМ-24/06-02 от 5 февраля 2016 г.). Заключение на указанные возражения (пояснения) утверждено аудитором Счетной палаты А.В.Перच्याном 5 февраля 2016 г. № ЗКМ-1/06-02 вн.

10. Выводы:

1. Предусмотренные письмом Банка России от 30 июля 2015 г. № 017-45-10/6604, направленным своим структурным подразделениям и территориальным учреждениям, мероприятия по усилению контроля за своевременной уплатой административных штрафов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации на момент проверки не привели к значительному увеличению поступлений администрируемых Банком России платежей в бюджеты. Эффективность администрирования доходов федерального бюджета (отношение поступивших доходов к задолженности) в части денежных взысканий (штрафов) в 2014 году составила 6,7%, в 2015 году – 12,5%.

2. Задолженность по штрафам в федеральный бюджет со сроком образования до 12 месяцев имеет в 2015 году тенденцию к росту - за 11 месяцев 2015 года увеличилась в 2,1 раза (с 236,7 млн. рублей до 502,0 млн. рублей) и превысила годовой объем поступлений доходов федерального бюджета по штрафам, администрируемым Банком России за 2014 год (262,6 млн. рублей) и объем поступлений за 11 месяцев 2015 года (372,4 млн. рублей). Рост задолженности по штрафам со сроком образования до 12 месяцев на 1 декабря 2015 года опережает рост поступлений платежей в федеральный бюджет на ту же дату.

3. Положением о порядке администрирования Центральным банком Российской Федерации поступлений в бюджетную систему Российской Федерации отдельных видов доходов, утвержденным Председателем Банка России от 29 августа 2013 г. № 406-П (Положение Банка России № 406-П), не предусматривается выполнение администраторами доходов бюджета ряда процедур, связанных с взысканием наложенных штрафов, таких как отражение

в карточках учета денежных взысканий (штрафов) сведений о направленных запросах, о стадии исполнительного производства (до его прекращения), то есть сведений о документах (и их реквизитах), направленных (полученных) администраторами по результатам исполнения мероприятий, указанных в письме Банка России от 30 июля 2015 г. № 017-45-10/6604, осуществляемых в целях контроля за полнотой и своевременностью поступления платежей в бюджет. В связи с этим, хотя в целом взыскание штрафов относится к компетенции подведомственных Банку России администраторов доходов бюджета, обязательность учета выполнения указанных мероприятий за администраторами доходов бюджета Банка России не закреплена. Работа по этим вопросам ведется неорганизованно, в меру инициативы отдельных руководителей на местах. В случае установления за администраторами доходов бюджета обязанности внесения в карточки учета денежных взысканий (штрафов) соответствующих сведений и ответственности за ее выполнение, а также усиления контроля за выполнением мероприятий, предусмотренных в письме Банка России от 30 июля 2015 г. № 017-45-10/6604, эффективность взыскания штрафов может быть повышена.

4. Задолженность по штрафам в федеральный бюджет в целом по Банку России за проверяемый период сократилась: с 3 901,4 млн. рублей до 2 965,5 млн. рублей на 1 января 2015 года и до 1 957,6 млн. рублей на 1 декабря 2015 года в основном за счет ее списания. В 2014 году списана задолженность по штрафам на сумму 1 231,2 млн. рублей и за 11 месяцев 2015 года - 1 321,9 млн. рублей по следующим основаниям: исключение юридических лиц из реестра ЕГРЮЛ в связи с их ликвидацией – 635,9 млн. рублей, прекращение (отмена) исполнения постановления об административном правонарушении - 1 491,5 млн. рублей, прочие причины – 425,7 млн. рублей.

5. Единая база данных по плательщикам структурными подразделениями и территориальными учреждениями при формировании Департаментом национальной платежной системы Банка России (ДНПС) свода по квартальным (годовым) показателям бюджетной отчетности Банка России (с подтверждением оснований для списания значительных объемов

задолженности по штрафам) не ведется. Состояние данной задолженности в территориальных учреждениях Банка России выявляется лишь в ходе проверок, проводимых, как правило, с периодичностью один раз в два-три года. Ввиду того, что срок давности по взысканию штрафов не превышает двух лет, это не позволяет своевременно принимать меры для их взыскания.

6. При проверке установлены факты невнесения администраторами центрального аппарата Банка России информации о начислениях штрафов об административных правонарушениях в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП) в период с марта 2014 года по сентябрь 2015 года в связи с отсутствием технической возможности формирования уникального идентификатора начислений (УИН) и идентификатора плательщика (ИП). Тем самым не обеспечивалась своевременная передача администраторами данных о начислениях в ГИС ГМП.

Таким образом, полномочия администраторов доходов бюджета, установленные ст. 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пунктами 1.3.1 и 1.3.2.1 Положения Банка России № 406-П, по предоставлению указанной информации в ГИС ГМП в соответствии с порядком, предусмотренным Федеральном законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», надлежащим образом не исполнялись.

7. Эффективность администрирования доходов бюджета зависит от качества информационного обеспечения. Администрирование доходов бюджета структурными подразделениями и территориальными учреждениями Банка России в единой информационной системе - Программном комплексе «Казна» не осуществляется. 79 территориальных учреждений Банка России учет администрируемых доходов осуществляют вручную с использованием программы Excel. Это, в частности, затрудняет свод и анализ информации о состоянии задолженности по платежам в бюджеты и работе по ее взысканию. Введение нового программного обеспечения для построения целевого унифицированного процесса ведения учета доходов и составления отчетности Банка России по администрируемым доходам бюджета, по информации Банка России, предусмотрено в 2016 году.

11. Предложения:

По результатам контрольного мероприятия предлагается направить:

Представление в Центральный банк Российской Федерации (Банк России);

Информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Аудитор



А.В.Перчян