

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 февраля 2001 года № 9 (245) “О результатах тематической проверки организации казначейского исполнения доходной части федерального бюджета в Управлении федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по городу Москве”:*

*Утвердить отчет о результатах тематической проверки.*

*Направить представления Счетной палаты Российской Федерации по выявленным вышеуказанной проверкой фактам нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации Минфину России, МНС России и Центральному банку Российской Федерации.*

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

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах тематической проверки организации казначейского исполнения доходной части федерального бюджета в Управлении федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по городу Москве**

**Основание проверки:** в соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2000 год проведена тематическая проверка организации казначейского исполнения доходной части федерального бюджета в Управлении федерального казначейства Минфина России по городу Москве и Отделении федерального казначейства по Юго-Западному административному округу города Москвы с целью определения полноты исполнения федерального бюджета по объему и структуре доходов, контролируемых МНС России, правильности учета и отражения в установленной отчетности данных о поступлении налогов и сборов в федеральный бюджет.

Согласно утвержденной программе проверки, были рассмотрены вопросы постановки учета, отчетности и контроля за исполнением доходов федерального бюджета за январь - ноябрь 2000 года, достоверности отчетных данных об исполнении доходов федерального бюджета по городу Москве (контролируемых МНС России). Проведена работа по определению соответствия нормативно-методических документов, применяемых органами федерального казначейства в процессе исполнения доходной части федерального бюджета за январь - ноябрь 2000 года, нормам бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации.

В период осуществления проверки анализировались нормативные и организационно-распорядительные документы Минфина России, МНС России, Банка России, Главного управления федерального казначейства Минфина России, Управления федерального казначейства Минфина России по городу Москве по вопросам исполнения доходов федерального бюджета в 2000 году.

Все затребованные при проверке документы и материалы представлены в полном объеме и в согласованные сроки, препятствований в проведении проверки не было.

**В ходе проведения проверки установлено следующее**

#### **Организационная структура органов федерального казначейства в городе Москве**

Управление федерального казначейства Минфина России по городу Москве создано на основании Указа Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 г. № 1556 “О федеральном казначействе” и постановления Правительства Российской Федерации от 27 августа 1993 г. № 864 “О федеральном казначействе Российской Федерации”. Приказом Минфина России от 24 февраля 1994 г. № 26 и распоряжением Главного управления федерального казначейства Минфина России от 15 декабря 1997 г. № 118 на Управление федерального казначейства Минфина России по городу Москве и его территориальные отделения были возложены функции по осуществлению операций со средствами, поступающими в доход федерального бюджета. Управлением федерального казначейства Минфина России по городу Москве

приказом от 16 февраля 1998 г. № 11-02/11 указанные функции были возложены на подведомственные отделения федерального казначейства.

Распоряжением Главного управления федерального казначейства Минфина России от 15 апреля 1999 г. № 8 Управлению федерального казначейства Минфина России по городу Москве предоставлено право и доверие на осуществление операций по распределению налогов и сборов между федеральным бюджетом, бюджетом города Москвы и бюджетами внебюджетных фондов. Приказом Управления федерального казначейства Минфина России по городу Москве от 1 марта 2000 г. № 11-03/9 функции распределения доходов по уровням бюджетной системы возложены на подведомственные отделения федерального казначейства.

На территории города Москвы функционировали 10 отделений федерального казначейства, деятельность которых организована по административным округам города. В процессе исполнения доходов федерального бюджета Управление федерального казначейства Минфина России по городу Москве и отделения федерального казначейства взаимодействовали с 41 налоговой инспекцией. По состоянию на 1 декабря 2000 года на учете в указанных налоговых органах состояло 812,3 тысячи налогоплательщиков, из них 649,4 тысячи - юридические лица и 162,9 тысячи - индивидуальные предприниматели.

Для учета доходов федерального бюджета казначейским органам открыт 41 счет в Отделении 1 Московского Главного территориального управления Банка России. По состоянию на 1 декабря 2000 года на доходные счета органов федерального казначейства, действовавших в городе Москве, было зачислено 163092,9 млн. рублей налогов и сборов, контролируемых МНС России, что составило около 30 % от общего объема таких поступлений в целом по стране.

### **Постановка работы по распределению доходов между бюджетами различных уровней**

В соответствии с указаниями Минфина России, МНС России и Банка России от 2 ноября 1999 г. № 03-07-08, АП-8-09/775, 672-У о порядке учета регулирующих доходов на территории города Москвы, в декабре 1999 года, октябре и декабре 2000 года Управлению федерального казначейства по городу Москве были открыты лицевые счета с символом отчетности 01 на балансовом счете № 40101 “Налоги и сборы, распределяемые органами федерального казначейства” в Отделении 1 Московского Главного территориального управления Банка России. С апреля по октябрь 2000 года такие счета были открыты в Отделении 1 Московского Главного территориального управления Банка России всем отделениям федерального казначейства по административным округам города Москвы.

Порядок распределения доходов, поступивших на балансовый счет № 40101, установлен Инструкцией о порядке ведения учета доходов федерального бюджета и распределения в порядке регулирования доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации, утвержденной приказом Минфина России от 14 декабря 1999 г. № 91н (раздел IV).

Письмом Минфина России и МНС России от 6 января 2000 г. № 03-01-12/07-2 и ФС-6-09/10 до территориальных казначейских и налоговых органов доведен перечень налогов и сборов, подлежащих зачислению с 1 января 2000 года на отдельный лицевой счет с символом отчетности банка 01 балансового счета № 40101 “Налоги и сборы, распределяемые органами федерального казначейства”, и нормативы их отчислений в федеральный бюджет и бюджет субъекта Российской Федерации. Разъяснения по отдельным вопросам взаимодействия налоговых органов и органов федерального казначейства в процессе распределения доходов от уплаты регулирующих налогов и сборов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации направлены подведомственным органам совместным письмом МНС России и Минфина России от 27 июля 2000 г. № ФС-6-09/570 и № 03-01-12/07-338.

Проверкой были выявлены факты расхождения объемов доходов, перечисленных органами федерального казначейства по городу Москве в федеральный бюджет по отдельным видам регулирующих налогов и сборов, от законодательно установленных размеров. Так, по состоянию на 1 декабря 2000 года удельный вес платежей в федеральный бюджет по налогу на добавленную стоимость по товарам (работам, услугам), производимым (выполняемым, оказываемым) на территории Российской Федерации, перечисленных в федеральный бюджет органами федерального казначейства по городу Москве (с учетом доходов по операциям, проведенным по счетам Главного управления федерального казначейства Минфина России), составил 84 % вместо 85 %,

установленных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2000 год”, по земельному налогу, соответственно, 29 % и 30 процентов.

По Отделению федерального казначейства по Юго-Западному административному округу города Москвы по состоянию на 1 декабря 2000 года доля зачисления в федеральный бюджет подоходного налога с физических лиц составила 15 % против 16 %, установленных законодательством; налога на добавленную стоимость по товарам (работам, услугам), производимым (выполняемым, оказываемым) на территории Российской Федерации, - 88 % против 85 %, земельного налога - 28 % против 30 процентов.

Такое положение обусловлено главным образом недостатками в организации процесса распределения регулирующих доходов по уровням бюджетной системы и значительными объемами поступлений доходов, которые распределялись в соответствии с установленным порядком (статья 14 Инструкции) по нормативам, определенным с учетом сумм предоставленных льгот по налогообложению.

В органы федерального казначейства по городу Москве в 2000 году поступали на исполнение заключения налоговых органов по форме № 21 на зачет или возврат сумм, излишне уплаченных (взысканных) федеральных регулирующих налогов и сборов в доле федерального бюджета или бюджета города Москвы, исполнение которых приводило к изменению нормативов отчислений по регулирующим доходам, установленных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2000 год”.

Отдельные налогоплательщики и после открытия казначейским органам регулирующих счетов производили платежи, как и прежде, двумя платежными поручениями: в части, причитающейся федеральному бюджету, - на доходные счета органов федерального казначейства по городу Москве; в части, причитающейся городскому бюджету, - на счета Департамента финансов города Москвы и финансово-казначейских управлений административных округов города Москвы. Органы федерального казначейства по городу Москве в таких случаях производили повторное распределение доходов по уровням бюджетной системы.

В соответствии с Договором о взаимодействии Управления федерального казначейства Минфина России по городу Москве, Управления МНС России по городу Москве и Департамента финансов города Москвы, при зачислении регулирующих налогов на балансовый счет № 40101 “Налоги и сборы, распределяемые органами федерального казначейства” от 11 января 2000 года (пункт 3.8) установлено, что ошибочно зачисленные на счета финансовых органов регулирующие налоги и сборы, на основании заключений по форме № 21 перечисляются на распределительные счета казначейских органов. Однако указанный порядок не обеспечивает гарантированность предоставления полной информации в казначейские органы о суммах регулирующих доходов, зачисленных на счета Департамента финансов города Москвы и финансово-казначейских управлений административных округов города Москвы.

С нарушением установленного порядка Управлением федерального казначейства Минфина России по городу Москве производилось распределение по уровням бюджетной системы доходов, поступавших от Государственного унитарного предприятия “Московская железная дорога” в июне и июле 2000 года. Распоряжением Правительства города Москвы от 16 мая 2000 г. № 493-РП принято решение о реструктуризации задолженности перед городским бюджетом по налогам и сборам Государственного унитарного предприятия “Московская железная дорога”. Управлением федерального казначейства Минфина России по городу Москве текущие платежи по налогу на добавленную стоимость, поступающие от этого предприятия, в полном объеме зачислялись в федеральный бюджет. Вместе с тем, согласно Инструкции о порядке ведения учета доходов федерального бюджета и распределения в порядке регулирования доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации, текущие платежи должны распределяться между федеральным бюджетом и бюджетом города по установленным бюджетным законодательством на текущий финансовый год нормативам отчислений для соответствующих видов доходов. Сумма учтенных в доходах федерального бюджета объемов налога на добавленную стоимость по Государственному унитарному предприятию “Московская железная дорога”, причитающаяся к зачислению в городской бюджет, составила 133,3 млн. рублей. Указанные доходы возвращены в городской бюджет 3 августа 2000 года.

В нарушение налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации в 2000 году продолжал действовать закон города Москвы от 2 июля 1997 г. № 26 “О льготах по подоходному налогу с физических лиц” (в редакции от 24 марта 1999 г., № 10), в соответствии с которым в совокупный доход, полученный физическими лицами, являющимися плательщиками подоходного налога в бюджет города, не включались суммы дохода от продажи эмиссионных ценных бумаг, принадлежащих им на праве собственности.

В связи с отменой Федеральным законом от 25 ноября 1999 г. № 207-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О подоходном налоге с физических лиц” ставки подоходного налога, подлежащего уплате в бюджеты субъекта Российской Федерации, действие указанной льготы в 2000 году приводило к сокращению поступлений этого вида доходов в федеральный бюджет. Письмом от 19 июня 2000 года Управление федерального казначейства Минфина России по городу Москве обратилось в Правительство города Москвы с просьбой привести закон города Москвы от 2 июля 1997 г. № 26 в соответствие с действующим налоговым и бюджетным законодательством. Льгота по подоходному налогу с физических лиц, установленная указанным законом, не была отменена и продолжала действовать до конца года.

Статьей 76 Конституции Российской Федерации установлено, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. Федеральные налоги и сборы находятся в ведении Российской Федерации (пункт “з” статьи 71 Конституции Российской Федерации).

В нарушение порядка перечисления природопользователями платы за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов, установленного Законом РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 “Об охране окружающей природной среды” (пункт 4, статья 20), предусматривающего перечисление 10 % от указанной платы в доход федерального бюджета, Соглашением, заключенным на 1999-2000 годы между Госкомэкологии России, Минфином России, МНС России и Правительством города Москвы от 7 июля 1999 г. № 4-22-10716/9, доля таких платежей была сокращена до 2 процентов. При этом 8 % от суммы платы за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов, подлежащие зачислению в федеральный бюджет, направлялись в бюджет города Москвы. С 1 июля 2000 года указанное Соглашение признано считать недействительным в соответствии с решением заместителя Министра финансов Российской Федерации А. Ю. Петрова (от 5 июня 2000 г. № 06-07-02/3). Общая сумма недопоступления в федеральный бюджет платежей за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов по состоянию на 1 декабря 2000 года составила 53,9 млн. рублей.

Управлением федерального казначейства Минфина России по городу Москве письмом от 30 июня 2000 г. № 02-24/2375 доведено до подведомственных отделений указание учитывать платежи за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов полностью в доходах федерального бюджета. Вместе с тем, в соответствии с Законом РСФСР “Об охране окружающей природной среды” 90 % от суммы платежей за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ и размещение отходов предусмотрено перечислять в государственные экологические фонды.

### **Организация сбора и обработки данных об исполнении доходов федерального бюджета**

При составлении отчетности об исполнении доходов федерального бюджета за январь - ноябрь 2000 года казначейские органы по городу Москве руководствовались указаниями Главного управления федерального казначейства Минфина России о порядке заполнения отчета об исполнении федерального бюджета по доходам, расходам и источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета по форме № 600 (первый раздел), доведенными до подведомственных организаций письмами от 9 февраля 2000 г. № 3-01-12/08-57, от 2 марта 2000 г. № 03-01-12/08-92, от 29 июня 2000 г. № 3-01-12/08-300.

Проверкой установлено, что сводная отчетность об исполнении доходной части федерального бюджета по городу Москве за январь - ноябрь 2000 года подготовлена, согласно указаниям Главного управления

федерального казначейства Минфина России по ее составлению. Отчетные данные по форме № 600, разработанные в январе - ноябре 2000 года отделениями федерального казначейства, соответствуют сводным показателям об исполнении доходов федерального бюджета в целом по Управлению федерального казначейства Минфина России по городу Москве.

Сводная отчетность об исполнении доходной части федерального бюджета в январе - ноябре 2000 года представлялась Управлением федерального казначейства Минфина России по городу Москве Главному управлению федерального казначейства Минфина России в установленные сроки.

Итоговые данные по объемам налогов и сборов в отчетности об исполнении доходов федерального бюджета по городу Москве за январь - ноябрь 2000 года соответствуют данным Главной книги казначейства.

Вместе с тем, отчетность об исполнении доходов федерального бюджета за январь - ноябрь 2000 года, подготовленная Управлением федерального казначейства Минфина России по городу Москве, не в полном объеме отражала поступления, произведенные организациями, осуществляющими хозяйственную деятельность на территории города Москвы.

В отчетность Управления федерального казначейства Минфина России по городу Москве об исполнении доходов федерального бюджета по городу Москве за январь - ноябрь 2000 года не были включены налоги, уплаченные ОАО "Газпром", ГУП "Московская железная дорога", ОАО "Нефтегазспецстрой", ОАО "Промгаз", ЗАО "Миком" и ОАО Комбинат "Мосинжбетон", в общей сумме 7210 млн. рублей. Указанные платежи были зачислены налогоплательщиками на доходные счета Главного управления федерального казначейства Минфина России в ОПЕРУ-1 при Банке России и по этой причине не были отражены в отчетности Управления федерального казначейства Минфина России по городу Москве об исполнении доходов федерального бюджета за январь - ноябрь 2000 года.

Также не были учтены в отчетности органов федерального казначейства по городу Москве объемы платежей, произведенных в иностранной валюте. Суммы таких платежей в рублевом эквиваленте составили 8,8 млн. рублей. Эти платежи перечислялись на валютные счета Главного управления федерального казначейства Минфина России во Внешторгбанке России. Действовавший в 2000 году порядок учета поступлений в федеральный бюджет в иностранной валюте, установленный Минфином России и МНС России (приказ от 19 мая 2000 г. № 52н и № БГ-3-09/211), не предусматривал открытие валютных счетов органам федерального казначейства по субъектам Российской Федерации.

Без участия территориальных органов федерального казначейства в 2000 году были произведены Главным управлением федерального казначейства Минфина России зачеты задолженности налогоплательщиков по платежам в федеральный бюджет в денежной форме в общей сумме 535,4 млн. рублей, в том числе по налогу на добавленную стоимость по товарам (работам, услугам), производимым (выполняемым, оказываемым) на территории Российской Федерации, - 331,5 млн. рублей, налогу на прибыль (доход) предприятий и организаций - 203,9 млн. рублей.

Возмещение налога на добавленную стоимость по экспортной продукции федеральному государственному унитарному предприятию "Государственный космический научно-производственный центр им. М. В. Хруничева", ООО "Цветмет-Экспо", ООО "Ленэкс", ООО "МТ Продукт", ЗАО "Химменеджмент" в общей сумме 893,8 млн. рублей произведено с доходного счета Главного управления федерального казначейства Минфина России в ОПЕРУ-1 при Банке России.

В связи с неправомерным перечислением в городской бюджет платежей, предназначенных федеральному бюджету, за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ доходы федерального бюджета за январь - ноябрь 2000 года были занижены на 53,9 млн. рублей.

### **Взаимодействие с налоговыми и финансовыми органами, кредитными организациями в процессе исполнения доходной части федерального бюджета**

Временный порядок взаимодействия территориальных органов федерального казначейства, налоговых и финансовых органов при исполнении доходной части бюджетной системы Российской Федерации на региональном уровне утвержден Минфином России и Госналогслужбой России 21 июля 1997 г. № 59н и № АП-6-09/534. В целях организации работы по введению в практическую деятельность положений Инструкции о порядке ведения учета доходов федерального бюджета и распределения в порядке регулирования доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации Управлением федерального казначейства Минфина России по городу Москве 11 января 2000 года был

заключен договор с Управлением МНС России по городу Москве и Департаментом финансов города Москвы о взаимодействии при зачислении регулирующих налогов на балансовый счет № 40101 “Налоги и сборы, распределяемые органами федерального казначейства”.

Существенно снижало оперативность обработки документов по учету доходов федерального бюджета введение положением Банка России от 20 февраля 1998 г. № 18-П “О многорейсовой обработке платежей в Московском регионе” ограничения на полноформатные электронные платежные документы, предусматривающего оформление такими документами платежей на сумму 5 тыс. рублей и выше. При этом указанные платежные документы составляли только 35 % от общего количества платежных поручений, проходящих через счета казначейских органов по городу Москве.

Между казначейскими и налоговыми органами не организован обмен информацией с использованием электронного документооборота. В налоговые органы направляются распечатки электронных платежных документов на бумажных носителях. Письмом от 11 октября 2000 г. № 51-8347 Отделение 1 Московского Главного территориального управления Банка России предложило Управлению федерального казначейства Минфина России по городу Москве заключить дополнительные соглашения к каждому договору банковского счета, предусматривающие необходимость оплаты распечатки электронных платежных документов на бумажных носителях по тарифу 2 рубля 14 копеек за распечатку одного листа копии электронного платежного документа. По экспертной оценке, на эти цели потребовалось бы около 5 млн. рублей в год. В случае невыполнения этих условий банк намерен прекратить распечатку электронных платежных документов. В связи с введением платы за распечатку электронных платежных документов на бумажных носителях Управление федерального казначейства Минфина России по городу Москве письмом от 13 октября 2000 г. № 02-21/3618 обратилось в Управление МНС России по городу Москве с предложением о передаче платежных документов налоговым органам в электронном виде. Это предложение не было поддержано Управлением МНС России по городу Москве (письмо от 2 ноября 2000 г. № 21-07/55254).

*По итогам настоящей проверки направлены представления Минфину России, МНС России и Банку России.*

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. Г. ПАНСКОВ**