

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 октября 2001 г. № 37(273) “Об итогах проверки выполнения представлений и иных решений Коллегии Счетной палаты, принятых по результатам проведенных контрольных мероприятий в Республике Карелия, Ульяновской, Пензенской, Тамбовской областях, Краснодарском крае и г. Санкт-Петербурге в 2000 году”:*

*Утвердить отчет об итогах проверки.*

*Направить письма в Минфин России, МНС России и ФСПН России.*

*Направить информационное письмо полномочному представителю Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе.*

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

*Рекомендовать всем направлениям деятельности Счетной палаты включить в проект плана работы Счетной палаты на 2002 год вопрос об итогах проверки выполнения представлений и других решений Коллегии Счетной палаты, принятых по результатам проведенных контрольных мероприятий.*

## **ОТЧЕТ**

### **об итогах проверки выполнения представлений и иных решений Коллегии Счетной палаты Российской Федерации, принятых по результатам проведенных контрольных мероприятий в Республике Карелия, Краснодарском крае, Пензенской, Тамбовской, Ульяновской областях и г. Санкт-Петербурге в 2000 году**

#### **Основание для проверок**

Федеральный Закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ “О Счетной палате Российской Федерации”, план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2001 год (пункт 1.8.1.3.), удостоверения на право проведения проверок от 20 августа 2001 г. №№ 03-04-26/299, 03-04-26/300, от 22 августа 2001 г. №№ 03-04-26/304, 03-04-26/305, 03-04-26/306, 03-04-26/307, выданные аудитором Счетной палаты Российской Федерации В.Г. Пансковым в соответствии с распоряжениями Счетной палаты Российской Федерации от 16 августа 2001 г. № 155-рк и от 21 августа 2001 г. № 157-рк, программы проведения проверок, утвержденные аудитором Счетной палаты Российской Федерации В.Г. Пансковым 13 августа и 20 августа 2001 года.

#### **Цель проверок**

Проверить выполнение представлений и иных решений Коллегии Счетной палаты Российской Федерации, принятых по результатам проведенных контрольных мероприятий в Республике Карелия, Краснодарском крае, Пензенской, Тамбовской, Ульяновской областях и г. Санкт-Петербурге в 2000 году.

#### **Период проверок**

С 20 августа по 22 сентября 2001 года.

## Предмет проверок

Выполнение мероприятий по устранению нарушений налогового и бюджетного законодательства, недостатков и упущений в работе территориальных налоговых и казначейских органов, а также финансовых органов администраций субъектов Российской Федерации, выявленных в ходе тематических проверок правомерности, экономической обоснованности формирования и исполнения доходной части федерального бюджета, а также правильности расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов; полнота взыскания в бюджет налогов и платежей, дополнительно начисленных в ходе указанных проверок, а также налоговых санкций и пеней, меры, принятые в отношении должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях налогового и бюджетного законодательства.

Всего в ходе проведения контрольного мероприятия проверено 23 объекта (приложение № 1, приложение в Бюллетене не публикуется). По итогам проверок составлено 20 актов и 3 заключения. Заключения составлены по информации федеральных органов налоговой полиции, полученной в ответ на обращения Счетной палаты Российской Федерации по фактам уклонения от уплаты налогов, направленным в ФСНП России.

В актах и заключениях отражены все вопросы, предусмотренные программами проверок. С актами проверок и заключениями ознакомлены руководители проверенных организаций и учреждений. Разногласий по актам проверок не представлено. Все изложенные в настоящем отчете факты подтверждены документально (копии документов приложены к соответствующим актам проверок).

Препятствований в проведении проверок со стороны должностных лиц проверенных организаций не отмечено. Все затребованные документы, относящиеся к тематике проверки, представлены в полном объеме и согласованные сроки.

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации в 2000 году были проведены тематические проверки исполнения доходных статей федерального бюджета, а также правильности расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов в Республике Карелия, Краснодарском крае, Пензенской, Тамбовской, Ульяновской областях и г. Санкт-Петербурге.

Указанные проверки выявили серьезные нарушения и отклонения в налоговом процессе практически на всех его стадиях и у всех участников налоговых отношений, обусловленные, прежде всего, несоблюдением налогоплательщиками налогового законодательства, нарушениями территориальными казначейскими и финансовыми органами законов о федеральном бюджете, действием законодательных и других нормативных актов по вопросам налогообложения и налоговой политики, принятые на местном уровне с нарушением федерального законодательства, упущениями в работе налоговых и других контролирующих органов, а также несовершенством налогового и бюджетного законодательства.

Отчеты о результатах тематических проверок рассмотрены и утверждены на заседаниях Коллегии Счетной палаты Российской Федерации. По итогам проверок направлены представления Правительству Российской Федерации (1), Минфину России (6), МНС России (6), Банку России (1), руководителям территориальных органов МНС России (4), главам администраций и мэрам городов (7), в которых предлагалось устранить отмеченные нарушения налогового и бюджетного законодательства, недостатки и упущения в работе территориальных налоговых, казначейских и финансовых органов.

По результатам проверок ряда предприятий и организаций материалы направлены в Федеральную службу налоговой полиции Российской Федерации (12) для расследования фактов ухода от уплаты налогов.

## **Результаты проверки выполнения представлений и иных решений Коллегии Счетной палаты Российской Федерации**

**1.** Всего по результатам проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2000 году контрольных мероприятий в бюджеты всех уровней возмещено с учетом налоговых санкций и пеней 473,8 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 385,1 млн. рублей. Кроме того, погашен валютный инвестиционный налоговый кредит, предоставленный за счет средств федерального бюджета предприятиям Ульяновской области, в сумме 587,9 тыс. долл. США (копии платежных и других документов, подтверждающих возмещение, приложены к актам проверок).

Из них во исполнение представлений Счетной палаты Российской Федерации, направленным руководителям федеральных органов исполнительной власти и главам администраций субъектов Российской Федерации и муниципальных образований - соответственно 457,5 млн. рублей и 368,8 млн. рублей, а также 587,9 тыс. долл. США.

Также, в соответствии с представлениями Счетной палаты Российской Федерации территориальными налоговыми органами отменены решения о реструктуризации задолженности по обязательным платежам по 451 организации, нарушившей условия проведения реструктуризации, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 "О порядке и сроках проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом", на общую сумму задолженности 1399,4 млн. рублей, в том числе по обязательным платежам в федеральный бюджет - 848,9 млн. рублей.

В ходе рассмотрения уголовных дел, возбужденных федеральными органами налоговой полиции по материалам проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации, возмещен ущерб, нанесенный государству, в сумме 80,2 млн. рублей.

Отозваны платежные поручения на перечисление налогов в бюджет в сумме 58,7 млн. рублей, которые были списаны с расчетного счета Чердаклинского предприятия "Исток" (Ульяновская область), открытого им в "проблемном" коммерческом банке, но, фактически, в бюджет не поступили. Указанная сумма восстановлена в недоимку, из которой на период повторной проверки в федеральный бюджет перечислено 5,4 млн. рублей.

Отменены или приведены в соответствие с действующим федеральным законодательством 23 законодательных и иных нормативных акта представительных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, а также ведомственных документа Министерства Российской Федерации по налогам и сборам. Из региональных перечней исключены 238 населенных пунктов, необоснованно освобожденных решениями местных администраций от применения контрольно-кассовых машин при денежных расчетах с населением.

По фактам искажения налоговой отчетности (завышение общей суммы доходов и занижение поступлений в федеральный бюджет), выявленных Счетной палатой Российской Федерации в ходе проверок, проведенных в территориальных налоговых и казначейских органах, в отчетность внесены соответствующие изменения на общую сумму 9,2 млн. рублей. Привлечены к дисциплинарной и административной ответственности 36 должностных лиц, в том числе 31 государственный служащий.

Результаты проверки выполнения представлений и иных решений Коллегии Счетной палаты Российской Федерации по отдельным регионам прилагаются.

**2.** В представлениях Счетной палаты Российской Федерации МНС России и руководителям его территориальных управлений отмечалось, что налоговые органы слабо реагируют на факты нарушения налогового законодательства организациями, осуществляющими государственную регистрацию хозяйствующих субъектов и выдачу

лицензий на занятие частной практикой, в обязанность которых, в соответствии со статьей 85 части первой Налогового кодекса Российской Федерации, входит своевременное предоставление в налоговые органы сведений о потенциальных налогоплательщиках.

Кроме того, налоговыми инспекциями не в полной мере применялись штрафные санкции к налогоплательщикам, предусмотренные статьей 116 Налогового кодекса Российской Федерации за нарушение сроков постановки на налоговый учет, установленных статьей 83 части первой Налогового кодекса Российской Федерации.

Как показали проверки исполнения представлений Счетной палаты Российской Федерации в указанных регионах, такие нарушения практически устранены.

В целях координации работы по обеспечению полноты и своевременности представления сведений о потенциальных налогоплательщиках территориальными налоговыми органами заключены соглашения о порядке информационного обмена и сотрудничества с регистрационными и другими организациями, обязанными представлять в налоговые инспекции такие сведения. В результате принятых в этом направлении мер количество нарушений, допускаемых регистрирующими органами, значительно сократилось.

В частности, в Управлении МНС России по Санкт-Петербургу внедрение автоматизированного контроля за соблюдением сроков представления информации о хозяйствующих субъектах, зарегистрировавших свою деятельность, позволило полностью исключить указанные нарушения. Повторная проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации за период с октября 2000 года по сентябрь 2001 года, не выявила ни одного факта нарушений сроков предоставления сведений о хозяйствующих субъектах, зарегистрировавших свою деятельность, в то время как предшествующей проверкой (в октябре 2000 года) было выявлено 1,5 тыс. таких случаев.

В ходе проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в 2000 году в Республике Карелия только в Инспекции МНС России по г. Петрозаводску было выявлено 419 случаев нарушения норм Налогового кодекса Российской Федерации, регламентирующих порядок и сроки предоставления в налоговые органы сведений о потенциальных налогоплательщиках, а в 2001 году в ходе сверок, проведенных территориальными налоговыми органами с органами регистрации, в целом по республике установлено всего 5 таких случаев.

В настоящее время принят Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ “О государственной регистрации юридических лиц”, о необходимости которого неоднократно указывалось в представлениях Счетной палаты Российской Федерации федеральным органам исполнительной власти, а также в предложениях, направленных в Правительство Российской Федерации (письмо от 22 ноября 2000 г. № 01-1285/03), в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (соответственно от 22 ноября 2000 г. № 01-1256/03 и от 22 ноября 2000 г. № 01-1257/03).

Данный закон предусматривает единый порядок регистрации юридических лиц независимо от их организационно-правовой формы и сферы экономической активности. Регистрация осуществляется в единой системе регистрирующих органов по общим правилам, действующим на всей территории Российской Федерации. Законом предусмотрена ответственность регистрирующего органа за нарушение порядка регистрации, а также заявителя - за неправомерные действия при проведении регистрации.

В то же время в Законе отсутствует ряд принципиальных моментов. В частности, нет нормы, ограничивающей право образования и государственной регистрации нескольких юридических лиц по одному адресу, который в большинстве случаев не совпадает с фактическим их местонахождением. Нет ограничений на организацию одним и тем же физическим лицом множества предприятий и организаций, в том числе организаций однодневок, создаваемых для осуществления какой-либо одной финансовой операции, с последующей их самоликвидацией без уплаты налогов.

Также не предусмотрено ограничение создания новых предприятий, использующих производственную базу предприятия-недоимщика, до полного погашения задолженности перед бюджетом, что также ведет к росту задолженности по налоговым платежам и потерям бюджетов всех уровней. Подобные факты выявляются Счетной палатой Российской Федерации практически повсеместно.

Из начисленных по результатам проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2000 году, штрафных санкций за нарушения налогового законодательства о постановке на налоговый учет, в сумме 1,7 млн. рублей, территориальными органами МНС России обеспечено взыскание лишь 14 тыс. рублей (0,8 %).

Низкий уровень взыскания штрафных санкций объясняется отказом регистрирующих органов и налогоплательщиков от их уплаты в добровольном порядке, а иски, поданные налоговыми инспекциями в арбитражные суды, ими отклонены в связи с пропуском налоговым органом срока давности взыскания санкций, установленного пунктом 1 статьи 115 Налогового кодекса Российской Федерации (не позднее шести месяцев со дня обнаружения налогового правонарушения и составления соответствующего акта) либо размер штрафов значительно снижен в связи с наличием, по мнению судов, смягчающих обстоятельств.

Проверками, проведенными Счетной палатой Российской Федерации в регионах, установлено, что, являясь землепользователями, территориальные учреждения (главные управления) Банка России не уплачивали налог на землю, хотя в соответствии с Законом “О плате за землю” банковские организации не освобождены от уплаты этих налогов.

В ходе проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в 2000 году в Ульяновской области, было установлено, что Главное управление Банка России по Ульяновской области имели в своей структуре столовую, работники которой состояли в его штате. Однако налогов на прибыль и добавленную стоимость Главное управление не уплачивало, на налоговом учете в качестве плательщиков указанных налогов не состояло, хотя в соответствии с законами “О налоге на прибыль” и “О налоге на добавленную стоимость” каких-либо исключений по уплате этих налогов для банковских и иных кредитных учреждений не предусмотрено. Кроме того, Главное управление получало доходы от сдаваемого в аренду имущества коммерческим структурам (коммерческим банкам), сумма которых только за проверенный период (1998 - 1999 годы) составила 3,3 млн. рублей. Налоги с этих доходов (НДС и прибыль) также не уплачивались.

При этом территориальные учреждения Банка России ссылались на Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 394-1 “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”, в соответствии с которым Банк России и его учреждения освобождены от уплаты всех видов налогов.

По результатам этой и других аналогичных проверок направлены представления Счетной палаты Российской Федерации МНС России об обеспечении в соответствии со статьей 83 Налогового кодекса Российской Федерации постановки на налоговый учет территориальных учреждений Банка России и уплату ими установленных законом налогов и других обязательных платежей.

Министерством Российской Федерации по налогам и сборам принимались меры по обеспечению выполнения территориальными учреждениями Банка России налогового законодательства о постановке на учет в налоговых органах этих организаций и уплате ими установленных законом налогов и сборов.

В частности, МНС России совместно с Минюстом России и по согласованию с Минфином России направили подведомственным организациям письмо от 10 августа 2000 г. №№ БГ-6-05/602, 6607-АМ “Об уплате налоговых платежей Центральным банком Российской Федерации”, согласно которому Банк России является налогоплательщиком федеральных, региональных и местных налогов и сборов и, следовательно, подлежит постановке на учет в налоговых органах.

Одновременно федеральными органами исполнительной власти проводилась работа по устранению правовой коллизии. С принятием Федерального закона от 6 августа 2001 г. № 110-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу актов (положений актов) законодательства Российской Федерации о налогах и сборах”, вводимого в действие с 1 января 2002 года, указанные выше правовые коллизии будут устранены.

Так, из Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” подлежит исключению часть третья статьи 2, которой предусматривалось, что Банк России не регистрируется в налоговых органах.

Также исключается из данного Федерального закона часть третья статьи 26, согласно которой Банк России и его учреждения освобождаются от уплаты всех налогов, сборов, пошлин и других платежей на территории Российской Федерации. Одновременно введена норма, согласно которой Банк России является плательщиком налога на прибыль.

Кроме того, из статьи 71 исключается норма, которой предусмотрено, что формирование и размер резервов (фондов) кредитных организаций на возможные потери по ссудам, для покрытия валютных, процентных и иных финансовых рисков, страхования вкладов граждан в соответствии с федеральными законами, осуществляется до налогообложения, что приводило к налоговым потерям.

Следует отметить, что все вышеперечисленные изменения предлагались Счетной палатой Российской Федерации еще в 1998 году (письмо от 29 мая 1998 г. № 01-607/03, направленное в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации).

3. В соответствии со статьей 12 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год” Правительство Российской Федерации было обязано до 1 марта 2000 года разработать порядок возмещения налога на добавленную стоимость, уплаченного производителями экспортных товаров (работ, услуг), предусматривающий подтверждение ими объема реального экспорта и определение сумм возмещения налога на добавленную стоимость, исходя из величины затрат по приобретенным материальным ресурсам, фактически списанным на издержки производства (работ, услуг), реализованных на экспорт.

Поскольку, в установленный законом срок, указанный порядок Правительством Российской Федерации не был разработан, Счетной палатой Российской Федерации направлено представление Правительству Российской Федерации от 23 июня 2000 г. № 01-629/03, которым предложено такой порядок разработать и утвердить.

Однако указанное представление Счетной палаты Российской Федерации Правительством Российской Федерации не выполнено, что привело к ослаблению контроля в работе налоговых органов при осуществлении проверок за правильностью расчетов сумм налога на добавленную стоимость, подлежащих возврату производителям экспортируемых товаров (работ, услуг) и судебным разбирательствам.

При отсутствии такого порядка территориальные налоговые органы руководствовались в этой работе ведомственными документами МНС России, в соответствии с которыми результаты проверок обоснованности возмещения из федерального бюджета сумм налога на добавленную стоимость организациям - экспортерам, превышающим 5 млн. рублей, направлялись для контроля в МНС России. До принятия решения (заключения) Министерством о возмещении из федерального бюджета суммы налога на добавленную стоимость территориальными налоговыми органами документы по возмещению налога на добавленную стоимость в соответствующие органы федерального казначейства не направлялись.

Введенный МНС России порядок также предусматривал обязательный к представлению в налоговые органы перечень документов, подтверждающий реальный экспорт, расширяющий перечень, установленный налоговым законодательством.

Это, как показали проверки, проведенные Счетной палатой Российской Федерации в регионах, привело к дополнительным трудовым затратам на подготовку материалов и

увеличению документооборота. Например, в ОАО “Кондопога” (Республика Карелия), на долю которого в 2000 году приходилось около 40 % всех указанных возмещений по республике, дополнительные трудозатраты на подготовку такой информации превысили 100 чел.- часов, а документооборот от предприятия до г. Москвы составил более месяца, что негативно отразилось на его финансовом состоянии и, как следствие, на расчетах с бюджетом по уплате налогов.

В то же время, упомянутые ведомственные документы не являлись нормативно-правовыми актами и, следовательно, не влекли правовых последствий.

При этом, как показала, например, проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации в 2000 году в Республике Карелия, это никак не отразилось на повышении эффективности самого контроля. В период действия установленного МНС России порядка, не было зафиксировано ни одного отказа в возмещении “экспортного” НДС по основаниям неправомерности заявленных сумм. Аналогичная ситуация отмечалась и в других проверенных Счетной палатой Российской Федерации регионах.

Учитывая это, Счетной палатой Российской Федерации были направлены представления МНС России, в которых предлагалось привести указанные выше ведомственные нормативные документы в соответствие с действующим налоговым законодательством.

Во исполнение указанных представлений Счетной палаты Российской Федерации МНС России в течение всего 2000 года вносило частичные изменения в установленный им самим порядок возмещения “экспортного” НДС и только в конце 2000 года министерством издан приказ от 27 декабря 2000 г. № БГ-3-03/461, которым установлено, что возмещение сумм налога на добавленную стоимость при экспорте товаров (работ, услуг) осуществляется налоговыми органами в порядке и сроки, установленные главой 21 Налогового кодекса Российской Федерации, то есть порядок возмещения НДС предприятиям - экспортерам приведен в соответствие с Налоговым кодексом Российской Федерации.

Одновременно, в целях усиления контроля за возмещением НДС предприятиям - экспортерам и в соответствии с совместным поручением Министра Российской Федерации по налогам и сборам от 15 ноября 2000 г. № 6-29/872 и директора ФСНП России от 15 ноября 2000 г. № ВС-3425 “Об активизации работы по организации совместных проверок налогоплательщиков - экспортеров по вопросам правомерности возмещения НДС, а также обеспечения межведомственного информационного обмена”, в субъектах Российской Федерации заключены соглашения между управлениями МНС России и ФСНП России об организации взаимодействия по вопросам проверки обоснованности возмещения НДС из федерального бюджета.

В соответствии с указанными соглашениями заключения о возмещении НДС направляются налоговыми инспекциями в территориальные органы федерального казначейства после проведенных налоговой полицией соответствующих проверочных мероприятий.

**4.** Введение с 1 января 2000 года порядка, предусматривающего распределение налогов, подлежащих межбюджетному регулированию, не по отдельным налогоплательщикам, а в целом по территории, как предлагалось Счетной палатой Российской Федерации, позволило в 2000 году, в основном, обеспечить в проверенных регионах соблюдение нормативов распределения указанных налогов.

В то же время, по состоянию на 1 января 2000 года, в результате проведенных ранее зачетов по федеральным регулирующим налогам в доле, зачисляемой в бюджеты субъектов Российской Федерации, приведших к нарушению законодательно установленных нормативов распределения этих налогов между федеральным и региональными бюджетами, задолженность регионов федеральному бюджету составила значительные суммы. Одновременно, как отмечалось в представлениях Счетной палаты Российской Федерации Минфину России, федеральный бюджет также имел задолженность перед региональными бюджетами.

В связи с этим Счетной палатой Российской Федерации предлагалось Минфину России рассмотреть вопрос о погашении взаимной задолженности федерального бюджета с региональными бюджетами.

С учетом предложений Счетной палаты Российской Федерации Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2000 год” дополнен статьей 45(1) в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2000 г. № 145-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2000 год” в связи с получением дополнительных доходов”.

Этой статьей предусмотрено уменьшение задолженности бюджетов субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом по доходам от уплаты федеральных налогов и сборов, распределяемых по нормативам, установленным бюджетным законодательством Российской Федерации, земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков на часть, составляющую 2 % и менее суммы налоговых и неналоговых доходов, поступивших в консолидированный бюджет каждого субъекта Российской Федерации в 1999 году и погашение оставшейся суммы такой задолженности в течение пяти лет, начиная с 1 января 2001 года до 31 декабря 2005 года, ежегодно равными долями.

На основании письма Минфина России от 15 марта 2001 г. № 3-01-08/07-89 такая задолженность, числящаяся по результатам сверок за Республикой Карелия (38,8 млн. рублей), Краснодарским краем (73,9 млн. рублей), Пензенской областью (25,7 млн. рублей), Тамбовской областью (26 млн. рублей) и г. Санкт-Петербургом (156,3 млн. рублей) и составившая менее 2 % сумм налоговых и неналоговых доходов, поступивших в их консолидированные бюджеты в 1999 году, списана и считается урегулированной.

До администрации Ульяновской области письмом Минфина России от 8 августа 2001 г. № 03-07-20/72 доведен график возврата сумм неурегулированной задолженности по доходам от уплаты регулирующих налогов и сборов, подлежащих зачислению в федеральный бюджет (в расчете на июль-декабрь 2001 г.), в размере 16,1 млн. рублей, из которых на период настоящей проверки (на 13 сентября 2001 г.) перечислено в федеральный бюджет 6,6 млн. рублей.

Статьей 45(1) Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год” (с учетом изменений и дополнений), предусмотрено урегулирование задолженности бюджетов субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом по земельному налогу и арендной плате за земли только городов и поселков.

В то же время 33 субъекта Российской Федерации в соответствии с Законом Российской Федерации от 11 октября 1991 г. № 1738-1 “О плате за землю” (с изменениями и дополнениями) кроме указанных платежей обязаны перечислять в федеральный бюджет долю земельного налога и арендной платы за сельхозугодья.

Данные платежи с 1999 года также распределяются органами федерального казначейства и в результате проведенных в 1999 году зачетов на территориальном уровне у части регионов образовалась задолженность перед федеральным бюджетом по этим платежам.

В частности, в Ульяновской области при отсутствии задолженности территориальных финансовых органов перед федеральным бюджетом по платежам за земли сельскохозяйственного назначения, задолженность по указанным платежам в результате проведенных в 1999 году взаимозачетов по состоянию на 1 января 2000 года составила 4 млн. рублей, которая включена в состав неурегулированной задолженности между федеральным бюджетом и бюджетом Ульяновской области, хотя статьей 45(1) Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год” это не предусмотрено.

5. В представлениях Счетной палатой Российской Федерации главам администраций проверенных регионов предлагалось погасить задолженность федеральному бюджету по отчислениям в Государственный фонд борьбы с преступностью в общей сумме 3,5 млн. рублей.



Как показала повторная проверка, указанная задолженность Краснодарского края в сумме 1,1 млн. рублей полностью погашена. В Пензенской области аналогичная задолженность на период предшествующей проверки (август-сентябрь 2000 г.) составила 0,7 млн. рублей, из них на период настоящей проверки (по состоянию на 1 сентября 2001 г.) в ее погашение в федеральный бюджет перечислено 0,5 млн. рублей.

По Республике Карелии выявленная Счетной палатой Российской Федерации задолженность по отчислениям в вышеупомянутый фонд составила 1,7 млн. рублей. Кроме того, по результатам проверок, проведенных Контрольно-ревизионным управлением Минфина России в Республике Карелия и территориальными органами федерального казначейства, в 2001 году Министерству внутренних дел республики дополнительно предъявлено ко взысканию в Государственный фонд борьбы с преступностью 0,2 млн. рублей. Погашение указанной задолженности производится органами федерального казначейства по согласованным с республиканским МВД графикам. По состоянию на 1 сентября текущего года погашено 0,7 млн. рублей.

Ульяновская, Тамбовская области и г. Санкт-Петербург задолженности перед федеральным бюджетом по отчислениям в Государственный фонд борьбы с преступностью не имели.

**6.** В отдельных регионах территориальные налоговые органы в нарушение статьи 78 Налогового кодекса Российской Федерации направляли в территориальные бюджеты переплаты налогов по федеральному бюджету, в то время как указанной статьей установлено, что сумма излишне уплаченного налога может быть направлена на исполнение обязанностей по уплате налогов или сборов, на уплату пеней, погашение недоимки, если эта сумма направляется в тот же бюджет (внебюджетный фонд), в который была направлена излишне уплаченная сумма налога. Такие факты были установлены Счетной палатой Российской Федерации в Республике Карелия, в Пензенской и Тамбовской областях.

Как показали повторные проверки, проведенные Счетной палатой Российской Федерации в указанных субъектах Российской Федерации, суммы переплат по налогам, подлежащим зачислению в федеральный бюджет, неправомерно направленные в погашение недоимки по региональным бюджетам (5,8 млн. рублей), восстановлены в федеральный бюджет.

Вместе с тем следует отметить, что территориальные органы федерального казначейства принимают к исполнению незаконные решения территориальных налоговых органов (заклучения ф.21), ссылаясь на то, что исполнение норм Налогового кодекса Российской Федерации относится исключительно к компетенции налоговых органов.

**7.** В соответствии со статьей 75 Федерального закона от 31 декабря 1999 г. № 227-ФЗ "О федеральном бюджете на 2000 год" возврат предоставленных на возвратной основе предприятиям и организациям средств федерального бюджета, а также плата за пользование этими средствами приравниваются к платежам в федеральный бюджет.

В 2000 году за предприятиями проверенных Счетной палатой Российской Федерации регионов числилась просроченная задолженность по денежным средствам, полученным из федерального бюджета на условиях возвратности, платности и срочности, в общей сумме 722,7 млн. рублей, из них, выданным под гарантии органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации - 19,6 млн. рублей.

При этом просроченная задолженность РАО "Высокоскоростные магистрали" (РАО "ВСМ") по ссуде, выданной акционерному обществу из федерального бюджета под гарантию Правительства Российской Федерации в январе 1999 года, и составившую на период предшествующей проверки (по состоянию на 1 октября 2000 года) - 150,3 млн. рублей.

В ряде случаев, указанные средства использовались не по целевому назначению. Однако санкции, предусмотренные статьей 74 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2000 год" за несоблюдение сроков возврата и использование не по целевому назначению средств федерального бюджета, предоставленных субъектам Российской Федерации

Федерации, а также предприятиям и организациям под гарантии (поручительства) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по возврату средств федерального бюджета, предоставленных на возвратной основе, Минфином России не применялись.

В представлениях Счетной палаты Российской Федерации Минфину России и главам администраций субъектов Российской Федерации предлагалось принять меры по возврату в федеральный бюджет средств, выданных предприятиям и организациям на возвратной и платной основе, в том числе под гарантии органов исполнительной власти регионов.

Как показали повторные проверки, в погашение указанной задолженности в федеральный бюджет перечислено 235,4 млн. рублей, в том числе по Краснодарскому краю - 102,2 млн. рублей, Ульяновской области - 126,1 млн. рублей, Пензенской области - 1,5 млн. рублей, Тамбовской области - 1,3 млн. рублей, Республике Карелия - 0,3 млн. рублей и г. Санкт-Петербургу - 4 млн. рублей.

С учетом возвратов указанных средств в федеральный бюджет, а также увеличением сумм процентов за пользование этими средствами и пеней за несвоевременный их возврат, просроченная задолженность по ссудам и кредитам, выданным из федерального бюджета, по состоянию на 1 сентября 2001 года составила 599,1 млн. рублей и 7,6 млн. долл. США, из них по Краснодарскому краю - 216,4 млн. рублей и 7,6 млн. долл. США, Ульяновской области - 84,3 млн. рублей, Пензенской области - 1,5 млн. рублей, Тамбовской области - 20,5 млн. рублей, Республике Карелия - 30,6 млн. рублей и г. Санкт-Петербургу - 245,9 млн. рублей, в том числе просроченная задолженность по средствам федерального бюджета, выданным РАО "ВСМ" - 232,6 млн. рублей.

В целях погашения задолженности РАО "ВСМ" статьей 91 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2001 год" предусмотрено, что Правительство Российской Федерации принимает меры по взысканию с РАО "ВСМ" средств федерального бюджета, израсходованных на исполнение государственных гарантий по обязательствам указанного акционерного общества, а также по прекращению части его обязательств перед федеральным бюджетом путем передачи в федеральную собственность незавершенного строительства транспортно-коммерческого центра в городе Санкт-Петербурге.

На период повторной проверки (по состоянию на 20 сентября 2001 года) нормативно-правовые акты по реализации указанной статьи Федерального закона "О федеральном бюджете на 2001 год" в Управление федерального казначейства Минфина России по Санкт-Петербургу не поступали.

Что касается взыскания просроченной задолженности по ссудам и кредитам, выданным из федерального бюджета на другие цели, то статьей 84 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2001 год" предусмотрено, что в 2001 году Российский банк развития и Российский сельскохозяйственный банк являются агентами Правительства Российской Федерации, обеспечивающими по поручению и в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, возврат задолженности юридических лиц по средствам федерального бюджета, выданным на возвратной основе с 1992 по 1999 годы.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2001 г. № 282 утверждены Правила обеспечения Российским банком развития в 2001 году возврата указанной задолженности, которыми предусмотрено, что Российский банк развития проверяет наличие и финансовое состояние получателей целевых денежных средств, информирует Минфин России о выявленных им нарушениях, совершенных уполномоченным банком или получателем целевых денежных средств, и совместно с Минфином России принимает установленные законодательством Российской Федерации меры по взысканию средств с указанных получателей, которые могут немедленно исполнить свои просроченные обязательства.

**8.** Во исполнение статьи 115 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год" Правительством Российской Федерации принято постановление от 3 сентября 1999 г.

№ 1002 “О порядке и сроках проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом”.

Постановление призвано стимулировать уплату текущих платежей и частичное поэтапное погашение образовавшейся налоговой задолженности. Однако, как показали проведенные Счетной палатой Российской Федерации проверки, в ряде случаев произошло лишь переоформление указанной задолженности на отсрочку. Многие предприятия неправомерно пользовались указанной отсрочкой при отсутствии должного контроля со стороны территориальных налоговых органов.

В представлениях Счетной палаты Российской Федерации МНС России и руководителям его территориальных органов предлагалось провести сплошную проверку соблюдения предприятиями и организациями условий реструктуризации задолженности по налогам и сборам, пеням и штрафам, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002, и в случае нарушений этих условий незамедлительно отменить решения о реструктуризации.

Во исполнение этих представлений коллегией МНС России 6 декабря 2000 года дано указание всем руководителям управлений МНС по субъектам Российской Федерации в срок до 1 февраля 2001 года провести проверку обоснованности принятия нижестоящими налоговыми органами решений о реструктуризации задолженности и соблюдения предприятиями условий реструктуризации.

Как показала повторная проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации в упомянутых в настоящем отчете регионах, такая работа территориальными налоговыми органами проведена. По результатам этой работы отменены решения о реструктуризации по 451 предприятию и организации на общую сумму 1399,4 млн. рублей, в том числе по обязательным платежам в федеральный бюджет - 848,9 млн. рублей.

Всем предприятиям и организациям, потерявшим право на реструктуризацию, налоговыми инспекциями, где они состоят на налоговом учете, направлены требования о погашении отсроченной задолженности, а также выставлены инкассовые распоряжения на ее бесспорное взыскание.

Вместе с тем, в Республике Карелия на период повторной проверки не были отменены решения о реструктуризации задолженности у пяти предприятий, ранее допустивших единичные нарушения сроков уплаты текущих платежей, но в дальнейшем соблюдавших условия реструктуризации. Однако действующим законодательством исключения для таких предприятий не предусмотрены.

По состоянию на 1 сентября 2001 года числящаяся за ними реструктуризированная задолженность по обязательным платежам составила 4,2 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 4 млн. рублей. В то же время за период, прошедший с момента принятия решений о проведении реструктуризации по этим предприятиям по 1 сентября 2001 года, от указанных предприятий поступило в бюджеты всех уровней 19,4 млн. рублей, из них в федеральный бюджет перечислено 17 млн. рублей.

В Тамбовской области территориальными налоговыми органами по состоянию на 1 августа 2001 года отменены решения о реструктуризации задолженности по обязательным платежам в бюджет по 102 организациям на общую сумму 168 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - на сумму 150,5 млн. рублей. Однако лишь в отношении 11 таких предприятий возбуждено производство по делу о несостоятельности (банкротстве), как это предусмотрено пунктом 9 Постановления Правительства Российской Федерации от 23 мая 2001 г. № 410 “О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002”.

Указанным постановлением Правительства Российской Федерации значительно упрощены процедура реструктуризации и выполнение условий ее проведения. Однако, несмотря на проводимую территориальными налоговыми органами работу, лишь

незначительная часть предприятий и организаций подали заявление на проведение реструктуризации своей задолженности.

В частности, в Краснодарском крае на 15 августа 2001 года подали заявление на проведение реструктуризации по обязательным платежам в бюджеты всех уровней только 220 предприятий и организаций, или 5,3 % от наиболее крупных недоимщиков, имевших потенциальное право на проведение реструктуризации. В Тамбовской области по состоянию на 1 сентября 2001 года - соответственно 29 предприятий и организаций, или 0,8 % от количества недоимщиков, которые также могли подать заявление на проведение реструктуризации.

9. В ходе проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2000 году контрольных мероприятий в субъектах Российской Федерации были установлены факты, когда на их территориях действовали законодательные и другие нормативные акты по вопросам налогообложения и налоговой политики, принятые на местном уровне с нарушением федерального законодательства. Кроме того, в ходе проверок территориальных налоговых органов было установлено, что в своей деятельности они применяли приказы и другие указания МНС России, также не соответствовавшие федеральному законодательству.

По результатам проверок главам администраций проверенных регионов и МНС России были направлены представления Счетной палаты Российской Федерации с предложением об их отмене.

Как показала повторная проверка законодательными и исполнительными органами власти регионов отменены 18 нормативных актов и решений по вопросам налогообложения, принятых с нарушением законов Российской Федерации. Также отменены все 5 отмеченных в представлениях Счетной палаты Российской Федерации приказов и указаний МНС России.

Вместе с тем, не приведены в соответствие с федеральным законодательством Законы Санкт-Петербурга от 24 июня 1996 г. № 79-30 “О порядке применения упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства в Санкт-Петербурге” и от 14 июля 1995 г. № 81-11 “О налоговых льготах”.

Как было установлено в ходе проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в октябре 2000 года, Законом Санкт-Петербурга 24 июня 1996 г. № 79-30 “О порядке применения упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства в Санкт-Петербурге” (статья 2), принятым Законодательным Собранием Санкт-Петербурга, налогооблагаемая база по единому налогу для предприятий торговли, снабженческих и сбытовых организаций, а также для организаций общественного питания определена как разница между продажной и покупной стоимостью реализуемых товаров, что не предусмотрено Федеральным законом от 29 декабря 1995 г. № 222-ФЗ “Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства” и привело к занижению налогооблагаемой базы для исчисления данного налога.

В соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 г. № 81-11 “О налоговых льготах” (статья 5-2) освобождаются от уплаты налога на пользователей автомобильных дорог в части, зачисляемой в территориальный дорожный фонд Санкт-Петербурга, предприятия, находящиеся в собственности Всероссийского общества слепых, хозяйственные общества, уставный капитал которых состоит из вклада Всероссийского общества слепых, расположенные на территории Санкт-Петербурга, что противоречит статье 19 (пункт 2) Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”. Данной статьей предусмотрено, что федеральные налоги (в том числе размеры их ставок, объекты налогообложения, плательщики налогов) устанавливаются законодательными актами Российской Федерации и взимаются на всей ее территории.

По оценке Счетной палаты Российской Федерации, проведенной совместно с Управлением МНС России по Санкт-Петербургу, в результате действия вышеназванных законов Санкт-Петербурга сумма выпадающих доходов консолидированного бюджета Российской Федерации составила не менее 700 млн. рублей, в том числе федерального бюджета - 350 млн. рублей.

Как показала повторная проверка, во исполнение представления Счетной палаты Российской Федерации губернатором Санкт-Петербурга в порядке законодательной инициативы в феврале 2001 года направлены в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга проекты законов о внесении изменений в вышеназванные законы Санкт-Петербурга (письма от 13 февраля 2001 г. №№ 07-061/129 и 07-061/130).

Наряду с этим, прокуратурой Санкт-Петербурга также предложено Законодательному Собранию привести указанные законы в соответствие с федеральным законодательством (письма от 22 января 2001 г. № 7-63-1397-00, от 11 мая 2001 г. № 7-80-2001).

Однако Законодательное Собрание Санкт-Петербурга постановлениями от 10 мая 2001 г. №№ 365 и 368 отклонило предложения губернатора Санкт-Петербурга и прокурора Санкт-Петербурга о внесении изменений в закон Санкт-Петербурга от 24 июня 1996 г. № 79-30 “О порядке применения упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства в Санкт-Петербурге” и приведению его в соответствие с федеральным законодательством.

Другой законопроект - “О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 г. № 81-11 “О налоговых льготах” на период повторной проверки (сентябрь 2001 года) находился на рассмотрении в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга.

**10.** В ходе тематических проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2000 году, были установлены факты, когда предприятия и организации при наличии значительной задолженности по уплате налогов и других обязательных платежей в бюджеты всех уровней, направляли поступившие на предприятия денежные средства на финансирование производственно-хозяйственной деятельности, а не на погашение задолженности бюджету, уклонялись от уплаты налоговых платежей путем заключения договоров доверительного управления, открывали новые расчетные счета без уведомления налогового органа, использовали счета дочерних предприятий для расчетов с контрагентами, осуществляли расчеты с бюджетом по налоговым платежам с привлечением неплатежеспособных банков.

Рассматривая указанные факты как возможное умышленное уклонение от уплаты налогов и нарушение действующего налогового законодательства, материалы таких проверок в соответствии с решениями Коллегии Счетной палаты Российской Федерации направлены в Федеральную службу налоговой полиции Российской Федерации для проведения расследования и принятия соответствующих мер, предусмотренных действующим законодательством.

Как показали настоящие проверки, по отмеченным в настоящем отчете регионам в ФСНП России направлено 12 материалов (актов проверок), которые были переданы в федеральные органы налоговой полиции в субъектах Российской Федерации. По указанным материалам налоговой полицией возбуждено 6 уголовных дел.

Из них прекращены дела в отношении руководителей АООТ “Карелэнерго” и ЗАО “Петрозаводский деревообрабатывающий комбинат” (Республика Карелия) по статье 7 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации - в связи с деятельным раскаянием, а также полным возмещением ущерба (соответственно 72,2 млн. рублей и 8 млн. рублей).

Указанные предприятия, при наличии задолженности по уплате налогов и других обязательных платежей в бюджеты, уклонялись от уплаты налоговых платежей путем заключения договоров доверительного управления (АООТ “Карелэнерго”), направляли поступившие на предприятия денежные средства на финансирование производственно-хозяйственной деятельности, а не на погашение задолженности бюджету, открывали

новые расчетные счета без уведомления налогового органа (ЗАО “Петрозаводский деревообрабатывающий комбинат”). Как показала настоящая проверка, указанные предприятия в 2001 году выполняют свои обязанности перед бюджетом по уплате текущих платежей в полном объеме.

Уголовное дело в отношении руководителей ОАО “Онежский тракторный завод” (ОАО “ОТЗ”), возбужденное по факту уклонения от уплаты налогов и взносов путем нарушения очередности платежей, приостановлено. Это обусловлено тем, что срок предварительного расследования по указанному делу прокурором республики не был продлен и, на основании пункта 3 статьи 195 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, дело приостановлено за не установлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого (постановление о приостановлении предварительного следствия от 7 марта 2001 г.).

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации в мае - июне 2000 года, указанное предприятие при наличии задолженности в федеральный бюджет (на 1 апреля 2000 года - 42 млн. рублей) в широких масштабах использовало счета зависимых организаций для ухода от уплаты налогов. Только в 1999 году через расчетный счет его дочернего предприятия ООО “Онежец-Маркет”, директором которого являлся начальник финансового отдела ОАО “ОТЗ”, оплачены затраты общества, связанные с производственной и хозяйственной деятельностью на сумму 311,1 млн. рублей, или 88,1 % всех расходов, в то время как на уплату налогов в бюджеты всех уровней было направлено только 16,4 млн. рублей или 4,6 процента.

По состоянию на 1 августа 2001 года за ОАО “ОТЗ” числится задолженность по налогам и другим обязательным платежам в размере 53,8 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 41 млн. рублей. Решение о реструктуризации его задолженности по обязательным платежам отменено в связи с неуплатой текущих платежей. В настоящее время рассматривается вопрос о проведении в отношении этого предприятия процедуры банкротства.

Прекращено дело, возбужденное прокуратурой Карасунского округа г. Краснодара по собранным Управлением ФСНП России по Краснодарскому краю дополнительным материалам, - за отсутствием в деянии состава преступления (пункт 2 статьи 5 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР) в отношении руководителя ООО Торговый Дом “Кубвинсервис”, выступившего посредником между проверенным Счетной палатой Российской Федерации ЗАО “Экстра” и КБ “Трифон” (г. Москва). Через это предприятие осуществлялся расчет ЗАО “Экстра” с покупателем вино - водочной продукции с привлечением КБ “Трифон”. Как было установлено Счетной палатой Российской Федерации ущерб, нанесенный государству от проведенной сделки, составил 10 млн. рублей. Однако в процессе расследования уголовного дела не был доказан умысел руководителя предприятия в проведении указанной сделки.

По тем же основаниям отказано в возбуждении уголовных дел в отношении других четырех предприятий Краснодарского края (ООО “Кариан”, ОАО “Ректинал”, ОАО “Краснодарглавснаб” и ОАО МЖК “Краснодарский”), в ходе проверок которых Счетной палатой Российской Федерации установлены факты расчетов с бюджетом по уплате налогов через неплатежеспособные банки. Общая сумма денежных средств, списанных с расчетных счетов в уплату налогов (НДС и акцизы), но не поступивших в бюджет, составила 75 млн. рублей, из которых в соответствии с действующими законодательно установленными нормативами подлежит зачислению в федеральный бюджет 62,8 млн. рублей.

Отказано в возбуждении уголовного дела по фактам уклонения от уплаты налогов по материалам проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в ФГУП “Котовский завод пластмасс” (Тамбовская область), несмотря на то, что областная прокуратура дважды отменяла постановления Котовского межрайонного отдела Управления ФСНП России по Тамбовской области об отказе в возбуждении уголовного

дела. Действия руководства указанного предприятия налоговой полицией признаны соответствующими законодательству.

Данное предприятие, как было установлено Счетной палатой Российской Федерации в ходе проверки, проведенной в ноябре - декабре 2000 года, при наличии значительных денежных средств (в 1999 году поступило на расчетные счета 394,1 млн. рублей, за 9 месяцев 2000 года - 325,3 млн. рублей), направляло денежные средства в первую очередь на собственные нужды, а не на погашение недоимки в федеральный бюджет. В 1999 году на уплату налоговых платежей направлено лишь 11 % от суммы израсходованных денежных средств, за 9 месяцев 2000 года - 22,3 %, в то время как на собственные нужды (без учета расходов на оплату труда работников) направлено денежных средств соответственно 71 % и 70,9 процента. Кроме того, указанное предприятие осуществляло расчеты с бюджетом по уплате налогов через неплатежеспособный банк - КБ "Соло-Банк" (г. Москва).

На период повторной проверки (по состоянию на 1 сентября 2001 г.) задолженность ФГУП "Котовский завод пластмасс" по налогам и сборам в бюджеты всех уровней составила 101,3 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 80,6 млн. рублей, или возросла за 9 месяцев текущего года соответственно на 14,9 млн. рублей (17,2 %) и на 12,2 млн. рублей (17,8 %). Сумма списанных с его расчетного счета в КБ "Соло-Банк" денежных средств в уплату налогов, но не поступивших в бюджет, осталась на прежнем уровне - 14 млн. рублей.

По материалам проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в Чердаклинском предприятии "Исток" и ОАО "Ульяновскцемент" (Ульяновская область), также осуществивших фиктивную уплату налогов через неплатежеспособные банки в г. Москве (АКБ "Девиза" и КБ "Грифон") в суммах соответственно 50 млн. рублей и 20 млн. рублей, Управлением ФСНП России по Ульяновской области проведены дополнительные проверочные мероприятия, по результатам которых в апреле и в июле 2001 года возбуждены уголовные дела в отношении их руководителей, квалифицированные по статье 30 Уголовного кодекса Российской Федерации (приготовление к преступлению и покушение на преступление) и статье 159 части 3 пункта "б" Уголовного кодекса Российской Федерации (мошенничество, совершенное в крупном размере).

В процессе рассмотрения уголовного дела по Чердаклинскому предприятию "Исток" платежные поручения на уплату налогов в федеральный бюджет в сумме 58,7 млн. рублей им отозваны. Указанная сумма восстановлена в недоимку, из которой на период повторной проверки перечислено в федеральный бюджет 5,4 млн. рублей.

Одновременно, в целях исключения подобных фактов, в представлении Счетной палаты Российской Федерации МНС России (от 7 апреля 2000 г. № 03-04-15/160) предлагалось рассмотреть в установленном порядке вопрос о переводе обслуживания налоговых платежей из коммерческих банков в учреждения Банка России или специально уполномоченные кредитные организации. Аналогичное предложение изложено в представлении Счетной палаты Российской Федерации Банку России (от 4 февраля 2000 г. № 02-101/03).

МНС России подготовило законопроект, предусматривающий введение лицензирования банковских операций по осуществлению платежей в бюджет. Банк России указанное предложение не поддерживает, ссылаясь на то, что его реализация приведет к ограничению прав налогоплательщиков на открытие счетов, а также необходимости внесения изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации и действующее налоговое законодательство.

Вместе с тем, по данным налоговой отчетности в целом по стране, по состоянию на 1 сентября 2001 года сумма денежных средств, списанных с расчетных счетов предприятий и организаций в уплату налогов и сборов, но не поступивших в бюджетную систему Российской Федерации составила 36,4 млрд. рублей, в том числе по федеральному бюджету - 33,8 млрд. рублей.

**11.** В ходе проведенных в 2000 году контрольных мероприятий Счетной палатой Российской Федерации были выявлены факты, когда в нарушение статьи 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающей финансирование расходов по обеспечению деятельности федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов исключительно из федерального бюджета, на содержание территориальных налоговых органов привлекались средства региональных и местных бюджетов. Однако статьей 89 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год” была предусмотрена возможность обеспечения территориальными органами МНС России дополнительных поступлений доходов по результатам проведенной контрольной работы в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты на договорной возмездной основе.

По результатам этих проверок Минфину России направлено представление от 14 июля 2000 г. № 03-04-15/328 о рассмотрении с проектом федерального бюджета на 2001 год целесообразности сохранения указанной нормы, как противоречащей Бюджетному кодексу Российской Федерации, обеспечив одновременно финансирование территориальных органов МНС России в полном объеме. Однако аналогичная норма сохранена в Федеральном законе “О федеральном бюджете на 2001 год” (статья 134).

Одновременно в Республике Карелия и Тамбовской области, как было установлено Счетной палатой Российской Федерации, кроме средств региональных и местных бюджетов на финансирование органов МНС России привлекались средства территориальных дорожных фондов, что является нарушением статьи 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации и не предусматривалось Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2000 год”.

В представлениях Счетной палаты Российской Федерации, направленных главам администраций этих регионов, было предложено принять меры, обеспечивающие прекращение выделения средств из территориального дорожного фонда для финансирования расходов на содержание территориальных налоговых органов.

Как показали проверки выполнения указанных представлений, Законом Республики Карелия “О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Карелия “О республиканском бюджете на 2000 год” от 11 октября 2000 г. № 436 - ЗРК внесены изменения в статью 32 Закона: пункт 3 указанной статьи, предусматривающий ведение учета доходов территориального дорожного фонда Республики Карелия Управлением МНС России по Республике Карелия на договорной основе, исключен.

Повторной проверкой, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в Тамбовской области, фактов перечисления денежных средств из территориального дорожного фонда на финансирование территориальных налоговых органов не установлено. Вместе с тем, Законом Тамбовской области от 22 мая 2001 г. № 183-З “О внесении изменений и дополнений в Закон Тамбовской области “Об областном бюджете на 2001 год” Управлению ФСНП России по Тамбовской области выделены ассигнования из областного бюджета в сумме 1,2 млн. рублей, из которых по состоянию на 1 сентября текущего года фактически перечислено 225 тыс. рублей. Однако положения статьи 134 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год” не распространяются на федеральные органы налоговой полиции.

## **Выводы**

**1.** Как показали проверки выполнения представлений и иных решений Коллегии Счетной палаты Российской Федерации, принятых по результатам проведенных контрольных мероприятий в Республике Карелия, Краснодарском крае, Пензенской, Тамбовской, Ульяновской областях и г. Санкт-Петербурге в 2000 году, территориальными налоговыми и казначейскими органами, администрациями регионов, а также МНС России и Минфином России приняты меры по устранению отмеченных Счетной палатой



Российской Федерации нарушений налогового и бюджетного законодательства, недостатков и упущений в работе федеральных и региональных органов исполнительной власти.

В период проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2000 году контрольных мероприятий и по их итогам, во исполнение представлений Счетной палаты Российской Федерации, в бюджеты всех уровней возмещено с учетом налоговых санкций и пеней 473,8 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 385,1 млн. рублей.

Отменены решения о реструктуризации задолженности по обязательным платежам по 451 организации, нарушившей условия проведения реструктуризации, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 “О порядке и сроках проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом”, на общую сумму задолженности 1399,4 млн. рублей, в том числе по обязательным платежам в федеральный бюджет - 848,9 млн. рублей.

По материалам проверок, в ходе которых Счетной палатой Российской Федерации были выявлены факты умышленного уклонения от уплаты налогов, направленных в ФСНП России, налоговой полицией возбуждено 6 уголовных дел. Из них прекращены дела в отношении руководителей АОТ “Карелэнерго” и ЗАО “Петрозаводский деревообрабатывающий комбинат” (Республика Карелия) по статье 7 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации - в связи с деятельным раскаянием, а также полным возмещением ущерба (соответственно 72,2 млн. рублей и 8 млн. рублей).

Отозваны платежные поручения на перечисление налогов в бюджет в сумме 58,7 млн. рублей, которые были списаны с расчетного счета Чердаклинского предприятия “Исток” (Ульяновская область), открытого им в “проблемном” коммерческом банке, но фактически в бюджет не поступили. Указанная сумма восстановлена в недоимку, из которой на период повторной проверки в федеральный бюджет перечислено 5,4 млн. рублей.

Отменены или приведены в соответствие с действующим федеральным законодательством 23 законодательных и иных нормативных акта представительных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, а также ведомственных документа Министерства Российской Федерации по налогам и сборам. Из региональных перечней исключены 238 населенных пунктов, необоснованно освобожденных решениями местных администраций от применения контрольно-кассовых машин при денежных расчетах с населением.

По фактам искажения налоговой отчетности (завышение общей суммы доходов и занижение поступлений в федеральный бюджет), выявленных Счетной палатой Российской Федерации в ходе проверок, проведенных в территориальных налоговых и казначейских органах, в отчетность внесены соответствующие изменения на сумму 9,2 млн. рублей. Привлечены к дисциплинарной и административной ответственности 36 должностных лиц, в том числе 31 государственный служащий.

**2.** Вместе с тем, ряд предложений, содержащихся в представлениях Счетной палаты Российской Федерации, остались нереализованными, а отдельные вопросы нерешенными.

**2.1.** Правительством Российской Федерации не выполнено представление Счетной палатой Российской Федерации от 23 июня 2000 г. № 01-629/03 о разработке порядка возмещения налога на добавленную стоимость, уплаченного производителями экспортируемых товаров (работ, услуг), предусматривающего подтверждение ими объема реального экспорта товаров (работ, услуг) и определение сумм возмещения налога на добавленную стоимость, исходя из величины затрат по приобретенным материальным ресурсам, фактически списанным на издержки производства товаров (работ, услуг), реализованных на экспорт, как это было предусмотрено статьей 12 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год”.

Отсутствие такого порядка привело к ослаблению контроля в работе налоговых органов при осуществлении проверок за правильностью расчетов сумм налога на добавленную стоимость, подлежащих возврату производителям экспортируемых товаров (работ, услуг) и судебным разбирательствам.

**2.2.** Вместе с тем, не приведены в соответствие с федеральным законодательством Законы Санкт-Петербурга от 24 июня 1996 г. № 79-30 “О порядке применения упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства в Санкт-Петербурге” и от 14 июля 1995 г. № 81-11 “О налоговых льготах”.

Как показала повторная проверка, во исполнение представления Счетной палаты Российской Федерации губернатором Санкт-Петербурга в порядке законодательной инициативы в феврале 2001 года направлены в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга проекты законов о внесении изменений в вышеназванные законы Санкт-Петербурга, однако Законодательное Собрание Санкт-Петербурга отклонило предложения губернатора и прокуратуры города о внесении изменений в закон Санкт-Петербурга от 24 июня 1996 г. № 79-30 “О порядке применения упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства в Санкт-Петербурге” и приведению его в соответствие с федеральным законодательством.

Другой законопроект - “О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 г. № 81-11 “О налоговых льготах” на период повторной проверки (сентябрь 2001 года) находился на рассмотрении в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга.

По оценке Счетной палаты Российской Федерации, проведенной совместно с Управлением МНС России по Санкт-Петербургу, в результате действия этих законов сумма выпадающих доходов консолидированного бюджета Российской Федерации составила не менее 700 млн. рублей, в том числе федерального бюджета - 350 млн. рублей.

**2.3.** Не в полной мере выполнены представления Счетной палаты Российской Федерации, направленные главам администраций Республики Карелии и Пензенской области. По состоянию на 1 сентября 2001 года непогашенная задолженность бюджетов указанных регионов перед федеральным бюджетом по отчислениям в Государственный фонд борьбы с преступностью составила соответственно 1,2 млн. рублей и 0,2 млн. рублей.

**2.4.** По состоянию на 1 сентября 2001 года просроченная задолженность по денежным средствам, полученным предприятиями проверенных Счетной палатой Российской Федерации регионов из федерального бюджета на условиях возвратности, платности и срочности, составила 599,1 млн. рублей и 7,6 млн. долл. США, из них, выданным под гарантии органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации -14,7 млн. рублей.

В соответствии со статьей 84 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год” функции взыскания просроченной задолженности по ссудам и кредитам, выданным из федерального бюджета возложены на Российский банк развития и Российский сельскохозяйственный банк, которые являются агентами Правительства Российской Федерации и обеспечивают по поручению и в порядке, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации, возврат задолженности юридических лиц по средствам федерального бюджета, выданным на возвратной основе с 1992 по 1999 годы.

**2.5.** С учетом предложений Счетной палаты Российской Федерации Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2000 год” в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2000 г. № 145-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2000 год” в связи с получением дополнительных доходов” дополнен статьей 45(1), предусматривающей урегулирование взаимной задолженности федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации по доходам от уплаты федеральных налогов и сборов, распределяемых по нормативам, установленным бюджетным законодательством Российской Федерации, земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков.

Вместе с тем, 33 субъекта Российской Федерации наряду с платежами за земли городов и поселков в соответствии с Законом Российской Федерации от 11 октября 1991 г. № 1738-1 “О плате за землю” (с изменениями и дополнениями) обязаны перечислять в федеральный бюджет долю земельного налога и арендной платы за сельхозугодья. Данные платежи с 1999 года также распределяются органами федерального казначейства и в результате проведенных в 1999 году зачетов на территориальном уровне у части регионов образовалась задолженность перед федеральным бюджетом по этим платежам.

**2.6.** Территориальные органы федерального казначейства продолжают принимать к исполнению неправомерные решения территориальных налоговых органов (заключения по ф.21) о направлении сумм излишне уплаченного налога в федеральный бюджет на погашение недоимки в региональные бюджеты и территориальные дорожные фонды, что является нарушением статьи 78 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающей направление сумм излишне уплаченного налога на исполнение обязанностей по уплате налогов или сборов, на уплату пеней, погашение недоимки только в тот же бюджет (внебюджетный фонд), в который была зачислена излишне уплаченная сумма налога. При этом руководители территориальных органов федерального казначейства ссылаются на то, что исполнение норм Налогового кодекса Российской Федерации относится исключительно к компетенции налоговых органов.

**2.7.** С выходом постановления Правительства Российской Федерации от 23 мая 2001 г. № 410 “О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002” значительно упрощены процедура реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по обязательным платежам и выполнение условий ее проведения. Однако несмотря на проводимую территориальными налоговыми органами работу, лишь незначительная часть предприятий и организаций подали заявление на проведение реструктуризации своей задолженности.

Налоговые органы не всегда инициируют в арбитражных судах производства по делу о несостоятельности (банкротстве) в отношении организаций, имеющих задолженность перед федеральным бюджетом и не получивших либо утративших право на реструктуризацию этой задолженности, как это предусмотрено пунктом 9 постановления Правительства Российской Федерации от 23 мая 2001 г. № 410.

**2.8.** В Федеральном законе “О федеральном бюджете на 2001 год” (статья 134) сохранена норма, предусматривающая возможность обеспечения территориальными органами МНС России дополнительных поступлений доходов по результатам проведенной контрольной работы в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты на договорной возмездной основе. Вместе с тем, указанная норма противоречит статье 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которой установлено, что финансирование расходов по обеспечению деятельности федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов осуществляется исключительно из федерального бюджета.

Одновременно, как установлено Счетной палатой Российской Федерации в ходе повторной проверки, проведенной в Тамбовской области, Законом Тамбовской области от 22 мая 2001 г. № 183-3 “О внесении изменений и дополнений в Закон Тамбовской области “Об областном бюджете на 2001 год” Управлению ФСНП России по Тамбовской области выделены ассигнования из областного бюджета в сумме 1,2 млн. рублей, из которых по состоянию на 1 сентября текущего года фактически перечислено 225 тыс. рублей. Это противоречит статье 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации и не предусмотрено Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2001 год”, так как положения статьи 134 указанного закона не распространяется на федеральные органы налоговой полиции.

## **Предложения**

Направить письма Счетной палаты Российской Федерации:

**1. Министерству финансов Российской Федерации:**

- о рассмотрении и решении в установленном порядке вопроса о погашении задолженности бюджетов субъектов Российской Федерации федеральному бюджету по налогу на землю и арендной плате за земли сельскохозяйственного назначения;
- об указании территориальным органам федерального казначейства не принимать к исполнению неправомерные заключения налоговых органов о направлении сумм излишне уплаченного налога в федеральный бюджет на погашение недоимки в региональные бюджеты и территориальные дорожные фонды;
- о рассмотрении с проектом федерального бюджета на 2002 год целесообразности сохранения нормы, предусмотренной статьей 134 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2001 год" о возможности обеспечения территориальными органами МНС России дополнительных поступлений доходов по результатам проведенной контрольной работы в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты на договорной возмездной основе, как противоречащей статье 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации, обеспечив одновременно финансирование территориальных органов МНС России в полном объеме.

**2. Министру Российской Федерации по налогам и сборам Г. И. Букаеву:**

- об обеспечении полноты отмены территориальными органами МНС России решений о реструктуризации задолженности по обязательным платежам предприятиям и организациям, нарушившим условия ее проведения;
- о принятии дополнительных мер по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 23 мая 2001 г. № 410 "О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002";
- о применении в отношении организаций, имеющих задолженность перед федеральным бюджетом и не получивших либо утративших право на реструктуризацию этой задолженности, мер по принудительному взысканию указанной задолженности, включая инициирование в арбитражном суде производства по делу о несостоятельности (банкротстве), как это предусмотрено пунктом 9 постановления Правительства Российской Федерации от 23 мая 2001 г. № 410 "О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002".

**3. Директору Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации М.Е. Фрадкову:**

- о предоставлении информации по результатам рассмотрения обращений Счетной палаты Российской Федерации, направленных в ФСНП России.

**4. Полномочному представителю Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе В.В. Черкесову:**

- о несоответствии федеральному законодательству отдельных законодательных актов г. Санкт-Петербурга.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. Г. ПАНСКОВ**