

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 11 июля 2003 года № 24 (349) “О результатах тематической проверки организации работы территориальных органов МНС России, казначейских органов Минфина России, финансовых органов администраций субъектов Российской Федерации, кредитных организаций, налогоплательщиков по исполнению доходных статей федерального бюджета, установленных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год” и “О федеральном бюджете на 2003 год”, в соответствии с требованиями Налогового кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации в г. Москве”:

Утвердить отчет о результатах тематической проверки.

Направить представления Управлению МНС России по г. Москве и правительству Москвы.

Направить письма в МНС России и Минфин России.

Направить письма с приложением отчета о результатах тематической проверки в Совет Федерации и Государственную Думу.

Направить отчет о результатах тематической проверки полномочному представителю Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе и в Контрольно-счетную палату г. Москвы.

ОТЧЕТ

о результатах тематической проверки организации работы территориальных органов Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, казначейских органов Министерства финансов Российской Федерации, финансовых органов администраций субъектов Российской Федерации, кредитных организаций, налогоплательщиков по исполнению доходных статей федерального бюджета, установленных федеральными законами “О федеральном бюджете на 2002 год” и “О федеральном бюджете на 2003 год”, в соответствии с требованиями Налогового кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации в г. Москве

Основание для проведения проверки: пункт 1.5.2.2.1.2 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год.

Цель проверки

1. Проверить обеспечение полноты и своевременности поступления налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации и соблюдение бюджетного законодательства при их распределении между федеральным бюджетом и бюджетом г. Москвы.
2. Проверить правомерность предоставления и целевое использование налоговых льгот, рассрочек и отсрочек налоговых платежей, налоговых кредитов, инвестиционных налоговых кредитов.
3. Проверить соответствие федеральному законодательству и иным нормативным актам Российской Федерации нормативных актов и решений, принятых органами законодательной и исполнительной власти г. Москвы по вопросам налогообложения и налоговой политики.
4. Проверить соблюдение порядка расчетно-платежных операций и банковского обслуживания налоговых платежей.

5. Проверить состояние контроля за налично-денежным обращением в сфере производства, торговли и оказания платных услуг населению в части его влияния на собираемость налогов.

Предмет проверки

Соблюдение территориальными налоговыми, казначейскими и финансовыми органами, кредитными организациями и налогоплательщиками налогового, бюджетного и банковского законодательства при исполнении доходной части федерального бюджета на территории г. Москвы, соответствие федеральному законодательству и иным нормативным актам Российской Федерации нормативных актов и решений, принятых органами законодательной и исполнительной власти г. Москвы по вопросам налогообложения и налоговой политики.

Срок проведения контрольного мероприятия: с 12 мая по 11 июня 2003 года.

Результаты контрольного мероприятия

В ходе проведения контрольного мероприятия проверен 21 объект, в том числе территориальные органы МНС России и казначейские органы Минфина России, а также отдельные кредитные организации и предприятия-налогоплательщики (приложение № 1, приложения в Бюллетене не публикуются). По итогам проверок составлено 32 акта (приложение № 2). В актах проверок отражены все вопросы, предусмотренные программой проверки. Отмеченные в отчете факты нарушений и отклонений в налоговом и бюджетном процессе подтверждены документально. Перечень выявленных нарушений прилагается (приложение № 3).

Должностные лица проверенных организаций ознакомлены с актами проверок под роспись. Замечания, представленные Управлением МНС России по г. Москве, к акту проверки обеспечения своевременного и полного учета налогоплательщиков от 11 июня 2003 года Инспекцией МНС России № 10 к акту проверки обоснованности предоставления и эффективности использования налоговых льгот от 9 июня 2003 года, Межрайонной инспекцией МНС России № 40 к акту проверки организации работы с налогоплательщиком ФГУП «Московская железная дорога» по соблюдению налогового законодательства и установленного порядка реструктуризации задолженности по налоговым платежам от 27 мая 2003 года и ФГУП «Московская железная дорога» к акту проверки соблюдения налогового законодательства и установленного порядка реструктуризации задолженности по налоговым платежам от 23 мая 2003 года носят пояснительный характер и не опровергают фактов, изложенных в актах проверок.

Препятствий 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.

О проведении проверки проинформированы мэр Москвы, председатель Московской городской Думы, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе.

На основании Соглашения о сотрудничестве и удостоверений на право проверок, выданных в установленном порядке Счетной палатой Российской Федерации, в проведении контрольных мероприятий принимали участие инспекторы Контрольно-счетной палаты г. Москвы.

Перечень основных законодательных и нормативных правовых актов, иных документов, выполнение требований которых проверено в ходе тематической проверки, прилагается (приложение № 4).

Тематическая проверка проведена на основании данных налоговой и казначейской отчетности. Данные о суммах налогов и сборов, поступивших в федеральный бюджет, при-

веденные в налоговой отчетности соответствуют данным территориальных казначейских органов. Идентичность показателей о поступлении налогов и сборов в федеральный бюджет подтверждена протоколами сверок, ежемесячно проводимых территориальными налоговыми и казначейскими органами. В свою очередь, сведения о доходах федерального бюджета, отраженные в казначейской отчетности, подтверждены выписками Отделения № 1 Московского главного территориального управления Банка России, где открыты счета федерального казначейства по учету доходов и средств федерального бюджета.

По состоянию на 1 апреля 2003 года в г. Москве на налоговом учете (без межрегиональных инспекций Министерства Российской Федерации по налогам и сборам) состояло 919,3¹ тыс. организаций, а также 177,8 тыс. предпринимателей, осуществляющих свою деятельность без образования юридического лица.

В 2002 году 511 тыс. организаций, или 57,1 % от состоявших на налоговом учете, не представляли отчетность о своей финансово-хозяйственной деятельности, 62,2 тыс. (7 %) - сдавали так называемую “нулевую” отчетность. В I квартале 2003 года таких организаций насчитывалось, соответственно, 500,9 тысяч (54,5 %) и 50,7 тысяч (5,5 процента).

Таким образом, свыше половины хозяйствующих субъектов по существу находились вне сферы налогового контроля и не выполняли свои обязанности перед государством. Суммарная налоговая задолженность, числящаяся за этими налогоплательщиками, по состоянию на 1 апреля 2003 года составила 27751,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 14486 млн. рублей². При этом значительная часть организаций и индивидуальных предпринимателей, не представляющих отчетность или сдающих “нулевые” балансы, продолжает осуществлять хозяйственную деятельность, но без уплаты налогов. В 2002 году и I квартале 2003 года территориальными налоговыми органами проведено 1193 выездных налоговых проверки таких организаций и предпринимателей, и по результатам каждой второй проверки дополнительно начислено в бюджет 3330,8 млн. рублей, из которых взыскано 30,1 млн. рублей.

Вместе с тем, организация и результаты работы по розыску налогоплательщиков, не представляющих отчетность о своей деятельности, малоэффективна. В 2002 году и январе-марте 2003 года налоговыми инспекциями в органы налоговой полиции направлено 71439 запросов для проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении налогоплательщиков (организаций и индивидуальных предпринимателей), не представляющих отчетность, а установлено их местонахождение лишь в 394 случаях (0,6 процента).

С 1 июля 2002 года обязанность по государственной регистрации юридических лиц в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2002 года № 319 “Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц” возложена на налоговые органы. Это постановление принято в соответствии с Федеральным законом “О государственной регистрации юридических лиц”.

Пунктом 3 статьи 26 данного Федерального закона установлено, что юридическое лицо, зарегистрированное до вступления закона в силу, обязано в течение шести месяцев со дня вступления закона в силу представить в регистрирующий орган сведения, необходимые для его внесения в Единый государственный реестр юридических лиц, а невыполнение этой нормы является основанием для принятия судом решения о ликвидации такого юридического лица по заявлению регистрирующего органа.

По состоянию на 1 января 2003 года в г. Москве не прошли указанную процедуру 471,9 тыс. юридических лиц, или 52,8 % от общего их количества, из них 9,1 тыс. - находятся в

¹ Из них 168,7 тыс. организаций, поставленных на учет до 1 июля 1993 года (без присвоения ИНН).

² Расчетно, исходя из удельного веса доходов федерального бюджета (52,2 %) в общей сумме поступлений в бюджетную систему.

стадии ликвидации. Таким образом, на указанную дату подлежат принудительной ликвидации в судебном порядке 462,8 тыс. организаций, то есть каждая вторая организация.

В январе-апреле 2003 года территориальные налоговые органы, руководствуясь статьей 14.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, вступившего в силу одновременно с Федеральным законом "О государственной регистрации юридических лиц" - 1 июля 2002 года, объявили предупреждения руководителям 166 организаций, не представивших указанные сведения в установленный законом шестимесячный срок, 728 руководителям предъявлены административные штрафы на общую сумму 3495 тыс. рублей (в среднем 4800 рублей).

За тот же период территориальными налоговыми органами направлено 368 обращений в суд с иском о ликвидации предприятий, длительное время не представляющих отчетность. По состоянию на 1 апреля 2003 года судами приняты решения о ликвидации 109 таких организаций, а всего в указанном периоде прекратили свою деятельность 862 организации. Суммарная непогашенная задолженность, невозможная к взысканию, числящаяся за ликвидированными предприятиями на 1 апреля 2003 года, составила 5545 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 2894,5 млн. рублей³.

Как свидетельствуют материалы проверок, проведенных территориальными налоговыми органами, органами налоговой полиции и органами внутренних дел, в г. Москве имеет место практика регистрации разного рода фирм по подложным документам. За 2002 год и I квартал 2003 года ими выявлена 951 организация, зарегистрированная по утерянным, поддельным и паспортам умерших лиц, из них территориальными налоговыми органами самостоятельно - 467 единиц (49 %), органами налоговой полиции - 264 единицы (28 %) и органами внутренних дел - 220 единиц (23 процента).

Исполнение доходной части федерального бюджета на территории г. Москвы в 2002 году и I квартале 2003 года происходило в условиях экономического роста и стабилизации финансового положения большинства предприятий и организаций.

В 2002 году выпуск промышленной продукции по сравнению с предшествующим годом возрос на 14,2 процента. Сумма прибыли, полученной крупными и средними организациями, превысила убытки на 329,7 млрд. рублей, что на 7,2 % выше аналогичного показателя за 2001 год. Дебиторская задолженность превысила кредиторскую задолженность на 204,1 млрд. рублей.

В январе-марте 2003 года положительный финансовый результат составил 50,1 млрд. рублей против 22,7 млрд. рублей за соответствующий период предшествующего года. Объем дебиторской задолженности на 179,8 млрд. рублей превышал кредиторскую задолженность.

Начисленная заработная плата в 2002 году возросла на 38,1 % по сравнению с 2001 годом, а в I квартале 2003 года - на 24,2 % по сравнению с тем же периодом 2002 года. Однако наличие просроченной задолженности по ее выплате привело к недобору подоходного налога с физических лиц, в полном объеме зачисляемого в бюджет города, в размере 60,7 млн. рублей в 2002 году и 72,6 млн. рублей - в I квартале текущего года.

В 2002 году в бюджеты всех уровней поступило налогов и сборов (без учета межрегиональных инспекций МНС России) в объеме 396619,8 млн. рублей, в I квартале текущего года - 97177,9 млн. рублей. По сравнению с соответствующими периодами предшествующих лет поступления этих платежей увеличились, соответственно, на 34,3 % и 32,5 процента.

³ Расчетно, исходя из удельного веса доходов федерального бюджета (52,2 %) в общей сумме поступлений в бюджетную систему.

Из общего объема доходов, поступивших в бюджетную систему, за указанные периоды в федеральный бюджет перечислено, соответственно, 196261,1 млн. рублей (49 %) и 50813,4 млн. рублей (52,2 процента). Контрольное задание по мобилизации доходов в федеральный бюджет, установленное Управлению МНС России по г. Москве на 2002 год, исполнено на 100,2 % (+361,6 млн. рублей), на январь-март 2003 года - на 105,6 % (+2671,6 млн. рублей). Все налоги и сборы, учтенные в доходах федерального бюджета, уплачены денежными средствами.

В 2002 году уровень собираемости налогов⁴ (без учета налога на доходы физических лиц⁵) составил 113,3 % против 103,7 % в 2001 году, в результате чего в федеральный бюджет дополнительно поступило налогов и сборов в сумме 18657 млн. рублей. В январе-марте 2003 года - 132,4 % против 130,6 % за соответствующий период предшествующего года, что позволило увеличить доходы федерального бюджета на 913,1 млн. рублей⁶.

Основными налогами и сборами, формирующими доходы федерального бюджета на территории г. Москвы и администрируемыми Управлением МНС России по г. Москве, являются налог на добавленную стоимость, налог на прибыль и акцизы - более 90 % всех налоговых и других доходов, поступивших в федеральный бюджет в 2002 году и в I квартале 2003 года.

	2002 г.		I квартал 2003 г.	
	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%
Всего налоговых доходов	196,3	100	50,8	100
в том числе:				
НДС	130,8	67	37,3	73
налог на прибыль	45,1	23	10,4	20
акцизы	16,2	8	2,3	5
прочие	4,2	2	0,8	2

В 2002 году по сравнению с 2001 годом поступления в федеральный бюджет налога на добавленную стоимость (НДС) увеличились на 39590,8 млн. рублей (на 43%), налога на прибыль - на 7963,9 млн. рублей (на 21 %), акцизов - на 5391,8 млн. рублей (в 1,5 раза).

Значительный рост поступления акцизов в 2002 году в основном обусловлен отменой применявшейся в 2001 году ОАО "Московский нефтеперерабатывающий завод" практики, когда производственные мощности этого предприятия сдавались в аренду компаниям, зарегистрированным на территории г. Байконура.

Поступления доходов от уплаты НДС за I квартал 2003 года к январю-марту 2002 года составили 132,9 % (+9230,7 млн. рублей), налога на прибыль - 112,3 % (+1135,5 млн. рублей), акцизов - 21,2 % (-8466 млн. рублей). Снижение объемов акцизов, поступивших в январе-марте текущего года, обусловлено передачей ОАО "Газпром" на налоговый учет в Межрегиональную инспекцию МНС России, непосредственно подчиненную Министерству Российской Федерации по налогам и сборам.

В нарушение норм и требований статьи 78 и статьи 176 Налогового кодекса Российской Федерации отдельные налоговые инспекции направили в 2002 году и январе-марте 2003 года излишне уплаченные в федеральный бюджет налоги (НДС), а также суммы НДС, подлежащие возмещению из федерального бюджета, в объеме 21,4 млн. рублей в погашение недоимки в городской бюджет, тогда как указанными статьями установлено, что зачет излишне уплаченной суммы налога допускается только в тот бюджет, в который эта сумма была направлена, а суммы, подлежащие возмещению, засчитываются в счет текущих платежей по данному налогу и (или) иным налогам,

⁴ Как отношение поступивших налогов к начисленным по декларациям.

⁵ В отчетности по форме 1-НМ указанный налог в графе 1 "начислено к уплате в текущем году" не отражается.

⁶ Всего за счет этого фактора в бюджеты всех уровней поступило налогов и сборов в сумме 1823 млн. рублей, доля федерального бюджета в которых составляет 52,2 %, или 951,6 млн. рублей.

подлежащим уплате в тот же бюджет. Следует отметить, что подобная практика, позволяющая налоговым органам произвольно, по своему усмотрению, регулировать размер недоимки в бюджеты разных уровней, получила широкое распространение и стала возможной в результате позиции, занятой МНС России.

МНС России считает, что при наличии заявления налогоплательщика налоговые органы имеют право провести зачет излишне уплаченных налогов (сборов) в погашение недоимки по другим налогам (сборам), независимо от уровня бюджета, что является расширительным толкованием норм Налогового кодекса Российской Федерации, являющегося законом прямого действия, а, по мнению Минфина России, - контроль за соблюдением налогового законодательства является исключительной компетенцией МНС России и его территориальных органов.

Однако налоговые органы, направляя в счет погашения недоимки в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации излишне уплаченный в федеральный бюджет налог на добавленную стоимость либо другой платеж, в полном объеме зачисляемый в этот уровень бюджета, тем самым нарушают федеральный закон о федеральном бюджете, в соответствии с которым указанные платежи не могут быть источником формирования доходов регионального бюджета. Таким образом, имеет место нарушение не только налогового, но и бюджетного законодательства, контроль за которым возложен на федеральное казначейство.

С учетом изложенного Счетная палата Российской Федерации направила в Правительство Российской Федерации письмо от 12 марта 2003 года № 01-379/03-4 с предложением поручить МНС России и Минфину России решить эти вопросы в соответствии с действующим законодательством. Такое поручение Правительством Российской Федерации было дано (№ КА-П 13-03377 от 26 марта 2003 года).

Как следует из информации Министра Российской Федерации по налогам и сборам о выполнении данного поручения Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2003 года № БГ-10-29/274, представленной в Счетную палату Российской Федерации, Минфин России с выводами Счетной палаты согласен, а МНС России завершает разработку методических рекомендаций для налоговых органов, призванных упорядочить вопросы, возникающие при осуществлении зачетов, возвратов излишне уплаченных и излишне взысканных налоговых платежей, сборов и пеней.

Налоговыми инспекциями также оформлялись заключения на проведение зачетов излишне уплаченных налогов, которые в соответствии с бюджетным законодательством в полном объеме подлежат зачислению в доход федерального бюджета, в уплату текущих платежей по регулирующим налогам, а также штрафных санкций, доля которых в соответствии с законодательно установленными нормативами подлежит зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации: налога на землю, за нормативные, сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ. В ходе проверки выявлено таких зачетов на сумму 0,26 млн. рублей, из которых 0,19 млн. рублей (70 %) перечислены в бюджет г. Москвы.

Статьей 176 Налогового кодекса Российской Федерации также установлено, что при нарушении предусмотренных этой статьей сроков возврата налогоплательщику сумм НДС на сумму, подлежащую возврату, начисляются проценты, исходя из ставки рефинансирования Банка России. При этом источник уплаты процентов Кодексом не определен. В соответствии с указанной законодательной нормой Арбитражный суд г. Москвы решениями от 18 февраля 2003 года и 28 апреля 2003 года обязал инспекцию МНС России № 2 по г. Москве выплатить ЗАО "Транс Нафта" и ООО "Продэкс Н" за несвоевременный возврат НДС проценты в общей сумме 34,1 млн. рублей.

Как установлено проверкой, на выплату этих процентов налоговой инспекцией направлены (заключения от 23 мая 2003 года № 914 и от 26 мая 2003 года № 916) доходы от

уплаты НДС на товары, производимые на территории Российской Федерации (КБК 1020101). Таким образом, нарушение налоговым органом налогового законодательства оплачено за счет средств федерального бюджета. При этом налоговая инспекция руководствовалась совместным приказом МНС России и Минфина России от 12 сентября 2001 года №№ БГ-3-10/345, 74н, в соответствии с которым проценты, начисленные за несвоевременный возврат излишне уплаченной (взысканной) суммы налога или сбора, а также проценты, начисленные за несвоевременное возмещение сумм налога на добавленную стоимость, отражаются по коду классификации доходов бюджетов Российской Федерации и по виду налога (сбора), по которому начислены проценты за несвоевременный возврат (возмещение).

По состоянию на 1 апреля 2003 года совокупная задолженность по налогам и сборам в бюджеты всех уровней с учетом отсроченных платежей, а также задолженности по пеням и налоговым санкциям, составила 103034,5 млн. рублей. За 2002 год указанная задолженность возросла на 4880,8 млн. рублей (5 %), за январь-март текущего года - на 845,9 млн. рублей (0,8 процента).

Отсроченная (рассроченная) задолженность по налоговым платежам, пеням и налоговым санкциям в бюджеты всех уровней на 1 апреля 2003 года составила 20447,1 млн. рублей, 19,8 % от совокупной задолженности перед бюджетом. Нарушений федерального законодательства при предоставлении и применении отсрочек (рассрочек), а также инвестиционных налоговых кредитов настоящей проверкой не установлено. Налоговые кредиты предприятиям и организациям г. Москвы в проверяемом периоде не предоставлялись.

В структуре отсроченных платежей основной объем занимает задолженность предприятий и организаций, реструктуризированная в соответствии с Порядком, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002, - 15621,8 млн. рублей (76,5 процента).

В 1999-2002 годах на основании статьи 115 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год", статьей 124 и 130 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2001 год" и статьи 88 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год" проведена реструктуризация кредиторской задолженности по обязательным платежам в бюджеты всех уровней 1070 организаций на общую сумму 24726,2 млн. рублей.

В погашение реструктуризированной задолженности поступило в 2000-2002 годах в бюджеты всех уровней (с учетом процентов, начисленных на сумму реструктуризированной задолженности) 6895,2 млн. рублей, или 0,7 % к общей сумме налоговых поступлений за этот период (1018781,1 млн. рублей).

В то же время в результате применения налоговыми органами предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации мер по принудительному взысканию недоимки, включая арест имущества должников, в период с 2000 года по 2002 год в бюджетную систему поступило 103698,7 млн. рублей, что составило 10,2 % всех налоговых доходов за тот же период. При этом налогоплательщиками самостоятельно, после получения ими требований налоговых органов и постановлений об аресте имущества и возбуждении исполнительного производства, перечислено в бюджет в погашение недоимки по налогам и сборам 95299,4 млн. рублей. Это составило 91,9 % всей задолженности, взысканной в принудительном порядке за указанный период.

По состоянию на 1 апреля 2003 года в связи с невыполнением условий реструктуризации, то есть наличием непогашенной задолженности по текущим платежам и (или) реструктуризированным суммам по графикам погашения, право на реструктуризацию задолженности утратили 234 организации, или практически каждая четвертая организация, реструктуризовавшая свои долги, а сумма восстановленной в недоимку задолженности составила 2405,9 млн. рублей, или 9,7 % всей реструктуризированной задолженности.

В ходе проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в Межрайонной инспекции МНС России № 45 по г. Москве (акт проверки от 10 июня 2003 года), установлено, что представленные Инспекцией в Управление МНС России по г. Москве данные о ходе выполнения условий реструктуризации в 2002 году по формам № ОФБ-1002 и № ОФН-410 не содержат полной и достоверной информации о результатах ее проведения. По данным этой отчетности, по состоянию на 1 января 2003 года из 45 организаций 16, или 34,8 %, не выполняли те или иные условия реструктуризации. Вместе с тем проверка показала, что реально не выполнили условия реструктуризации задолженности лишь 3 организации. В частности, по форме № ОФН-410 «Информация об уплаченных суммах текущих платежей, а также платежей, уплачиваемых организацией согласно графикам погашения задолженности по федеральным налогам» по состоянию на 1 января 2003 года за ОАО «Домостроительный комбинат № 3» числится задолженность по уплате текущих налоговых платежей в федеральный бюджет в сумме 20,2 млн. рублей, в то время как по карточкам лицевых счетов той же организации на указанную дату (с учетом сальдо, переданного из Инспекции МНС России № 32 по ЗАО г. Москвы) отражена переплата в федеральный бюджет - 2,7 млн. рублей.

По данным той же отчетности, на 1 апреля 2003 года числится задолженность АООТ «Спецэлеватормеломонтаж» и ЗАО «Металлургпрокатмонтаж» по текущим платежам в федеральный бюджет в сумме 1,7 млн. рублей, в то время как фактически имелась переплата по этим платежам в сумме 2,6 млн. рублей. Аналогичные факты имели место по АООТ «Мосстрой-39», ОАО «МАГ», ЗАО «Прима-Мех», АООТ «1 МПЗ им. В.А. Казакова» и ряду других организаций.

Этой же проверкой установлено, что в ряде случаев решения об отмене права на реструктуризацию по организациям, не соблюдавшим условия ее проведения, принимались Инспекцией с нарушением установленных сроков. Так, решения в отношении ОАО «Мосзеленстрой № 1», ДО СМУ-15 ЗАО «Мосметрострой» и ЗАО СУ-197 приняты по истечении четырех месяцев с даты образования задолженности, а не в месячный срок, как это предусмотрено пунктом 7 Порядка проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002.

Проверкой, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в Инспекции МНС России № 23 по ЮВАО г. Москвы (акт проверки от 11 июня 2003 года), установлено, что ОАО «Московский нефтеперерабатывающий завод» («МНПЗ») в нарушение пункта 7 указанного Порядка в течение 2001-2002 годов и I квартала 2003 года уплачивало текущие платежи в федеральный бюджет не в полном объеме и с нарушением сроков оплаты. Однако только в период проведения настоящей проверки Инспекция решением от 5 июня 2003 года отменила реструктуризацию задолженности ОАО «МНПЗ» по обязательным платежам в федеральный бюджет. Реструктуризированная задолженность в сумме 163,5 млн. рублей восстановлена в недоимку.

Представленная Управлением МНС России по г. Москве в МНС России отчетность также не дает объективной оценки процедуры реструктуризации кредиторской задолженности по обязательным платежам в бюджет. По данным указанной отчетности, по состоянию на 1 апреля 2003 года из 809 организаций 143 организации (17,7 %) с объемом реструктуризированной задолженности 1938,4 млн. рублей не обеспечили уплату текущих платежей, а также нарушали установленные графиками сроки погашения отсроченной задолженности.

В то же время материалы проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в Управлении МНС России по г. Москве (акт проверки от 11 июня 2003 года),

свидетельствуют, что в I квартале 2003 года только 28 организаций не выполняли те или иные условия реструктуризации, в связи с чем по 24 из них приняты решения об отмене реструктуризации. Материалы по остальным четырем организациям на период настоящей проверки находились в стадии рассмотрения.

Статьей 138 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” предусмотрено списание, начиная с 2002 года, соответствующих сумм реструктуризированной задолженности по пеням и штрафам с организаций, которые в течение двух или четырех лет погасили (при соблюдении условия своевременного внесения текущих налоговых платежей) соответственно половину или полную сумму реструктуризированной задолженности.

В 2002 году территориальными налоговыми органами в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации и МНС России правилами списана задолженность по пеням и штрафам по 39 организациям в общей сумме 2017,1 млн. рублей. В I квартале 2003 года - по 18 организациям на сумму 94 млн. рублей.

Действующим Порядком проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом (пункт 5), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002, предусмотрено списание половины или полной суммы долга по пеням и штрафам при соблюдении условий своевременного внесения текущих налоговых платежей в федеральный бюджет в течение, соответственно, 2 или 4 лет после принятия решения о реструктуризации задолженности.

Вместе с тем, Правительство Российской Федерации, которому в соответствии с упомянутой выше статьей Федерального закона было поручено определить порядок списания задолженности по уплате пеней и штрафов, постановлением от 24 апреля 2002 года № 269 “О списании суммы задолженности по пеням и штрафам” установило, что списание такой задолженности производится с момента погашения реструктуризированной задолженности по налогам и сборам в соответствии с правилами, определяемыми МНС России. Таким образом, утратило силу одно из основных условий досрочного списания задолженности по пеням и штрафам - своевременная и полная уплата налогоплательщиком текущих налогов и сборов в течение, соответственно, 2 или 4 лет после принятия решения о реструктуризации.

Как установлено проверкой, проведенной Счетной палатой в Межрайонной инспекции МНС России № 45 по г. Москве и в ОАО “Домостроительный комбинат № 3” (акт проверки от 6 июня 2003 года), возможность досрочного погашения реструктуризированной задолженности по налогам и сборам и, как следствие, списание долгов по пеням и штрафам во многом обусловлена тем, что при принятии решений о ее проведении налоговыми органами не выявлялись причины образования задолженности, а также финансовые возможности недоимщиков по погашению долгов бюджетам за счет имеющихся ресурсов, поскольку установленным Правительством Российской Федерации Порядком это не предусмотрено. Так, ОАО “ДСК-3”, которое воспользовалось правом на реструктуризацию кредиторской задолженности перед федеральным бюджетом с 1 октября 2001 года по налогам и сборам в сумме 62,7 млн. рублей, пеням и штрафам в сумме 76 млн. рублей, уже в апреле 2002 года, т. е. через 7 месяцев после принятия решения о реструктуризации задолженности, полностью погасило указанную задолженность по налогам.

Межрайонная инспекция МНС России № 45 по г. Москве в соответствии с установленным Порядком решением от 5 января 2003 года № 1/269 списала в полном объеме задолженность по пеням и штрафам (76 млн. рублей), превышающую задолженность по налогам и сборам (62,7 млн. рублей) в 1,2 раза, погашение которой в соответствии с утвержденным графиком предусмотрено в 2010 году.

Как установлено проверкой, ОАО «ДСК-3» при наличии задолженности по платежам в бюджет направляло поступившие денежные средства в основном на производственно-хозяйственную деятельность, а не на расчеты с бюджетом. В 2001 году в уплату налогов направлено 434,3 млн. рублей, или 13,9 % от поступивших денежных средств, в то время как на расчеты с поставщиками и кредиторами - 2271,2 млн. рублей, или 72,7 процента. Этой суммы было достаточно, чтобы полностью рассчитаться с федеральным бюджетом не только по недоимке, образовавшейся на 1 октября 2001 года, но и по задолженности по пеням и штрафам без проведения реструктуризации. При этом в ряде случаев денежные средства направлялись на оплату расходов, не связанных с производственной деятельностью: выплату премий к юбилейным датам и на приобретение подарков - 2,7 млн. рублей, выплату вознаграждения членам совета директоров - 0,9 млн. рублей, на благотворительность - 2 млн. рублей, на содержание оздоровительного лагеря, профилактория, спортивных сооружений, теплиц, прудового хозяйства - 7,3 млн. рублей, другие расходы и выплаты (проведения разного рода совещаний руководителей Общества, вознаграждения руководству профсоюзов, поощрения за участие в конкурсах и т. д.) - всего на сумму 21,6 млн. рублей.

Межрайонной инспекцией МНС России № 40 по г. Москве 19 сентября 2001 года принято решение о реструктуризации кредиторской задолженности ГП Концерн «Росэнергоатом» по обязательным платежам в федеральный бюджет в сумме 2113,7 млн. рублей, а уже в декабре того же года, т. е. в течение 3 месяцев, двумя платежными поручениями от 18 декабря 2001 года № 11188 и № 11191 указанная задолженность Концерном полностью погашена, и Инспекцией 17 июня 2002 года списана в полном объеме задолженность по пеням и штрафам - 1980 млн. рублей, погашение которой по графику предусматривалось в 2007-2010 годах.

Счетная палата Российской Федерации вносила предложение в Федеральное Собрание Российской Федерации, а также в Правительство Российской Федерации о необходимости определения реальной возможности налогоплательщиков по погашению ими задолженности перед бюджетом без ее реструктуризации, однако, это предложение не было реализовано⁷. Также Правительством не учтено предложение о внесении изменений в правила списания сумм задолженности по пеням и штрафам с организаций, реструктурировавших задолженность по обязательным платежам в бюджет, предусматривающих списание половины или полной суммы долга по пеням и штрафам при соблюдении условий своевременного внесения текущих налоговых платежей в федеральный бюджет в течение, соответственно, 2 или 4 лет после принятия решения о реструктуризации, а не с момента погашения реструктуризированной задолженности по налогам и сборам, как это установлено постановлением Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2002 года № 269⁸.

Порядок реструктуризации задолженности перед бюджетом г. Москвы установлен постановлением Правительства Москвы от 12 октября 1999 года № 928 «О совершенствовании практики налогового кредитования и реструктуризации задолженности по платежам в бюджет г. Москвы» (с учетом внесенных изменений и дополнений). На основании указанного постановления Правительства Москвы издано распоряжение Пра-

⁷ Аналитическая записка по результатам тематических проверок обоснованности предоставления отсрочек, рассрочек, налоговых льгот, налоговых кредитов, инвестиционных налоговых кредитов, средств из федерального бюджета, предоставленных на возвратной основе, своевременности и полноты их погашения (возврата), направленная в Государственную Думу (исх. № 01-434/03-4 от 2 апреля 2002 года), Совет Федерации (исх. № 01-433/03-4 от 2 апреля 2002 года) и Правительство Российской Федерации (исх. № 01-435/03-4 от 2 апреля 2002 года).

⁸ Письмо Счетной палаты Российской Федерации от 10 апреля 2003 года № 02-524/03-4, направленное в Правительство Российской Федерации.

вительства Москвы от 16 мая 2000 года № 493-РП “О реструктуризации задолженности по платежам в бюджет”, в соответствии с которым реструктуризирована задолженность ФГУП “Московская железная дорога” (ФГУП “МЖД”) в общей сумме 885,3 млн. рублей, в том числе по налогу на добавленную стоимость в доле, подлежащей зачислению в городской бюджет - 390,2 млн. рублей.

Вместе с тем, проверками, проведенными Счетной палатой Российской Федерации в ФГУП “Московская железная дорога” (акт проверки от 23 мая 2003 года) и в Межрайонной инспекции МНС России по г. Москве № 40 (акт проверки от 27 мая 2003 года), установлено, что ФГУП “МЖД” имело достаточно устойчивое финансовое положение, и указанная задолженность могла быть погашена без ее реструктуризации. По состоянию на 1 января 2000 года резервы предстоящих расходов и платежей составляли 948,1 млн. рублей, которые были направлены в 2001 году на вознаграждение работникам предприятия по итогам работы за 2000 год. На ту же дату долгосрочные финансовые вложения предприятия оценивались в сумму 27,4 млн. рублей, а остаток денежных средств на его счетах составил 227,6 млн. рублей. Во внесударственный пенсионный фонд за 2000 год предприятием переведено 104,1 млн. рублей. Объем дебиторской задолженности, платежи по которой превышали 12 месяцев, на начало 2000 года составлял 79,4 млн. рублей.

В период проведения реструктуризации ФГУП “МЖД” неоднократно нарушало условия ее проведения - несвоевременно уплачивало текущие платежи и не соблюдало установленные графиком сроки погашения рассроченной задолженности. В соответствии с пунктом 3 распоряжения Правительства Москвы от 16 мая 2000 года № 493-РП в случае невыполнения условий реструктуризации, предусмотренных постановлением Правительства Москвы от 12 октября 1999 года № 928, настоящее распоряжение утрачивает силу.

Вместе с тем, на период проверки данное решение Межрайонной инспекцией МНС России № 40 по г. Москве отменено не было. Однако налоговая инспекция регулярно информировала Московский комитет по делам о несостоятельности (банкротстве), на который в соответствии с постановлением Правительства Москвы от 12 октября 1999 года № 928 (пункт 5) возложены полномочия по рассмотрению вопросов и оформлению решений по реструктуризации задолженности по платежам в бюджет г. Москвы.

На период проведения настоящей проверки (май 2003 года) ФГУП “МЖД” не имело задолженности по уплате текущих платежей и своевременно рассчитывалось по рассроченной задолженности в соответствии с утвержденными графиками.

В результате несвоевременной уплаты текущих платежей у ФГУП “МЖД” образовалась дополнительная, сверх реструктуризированной, задолженность в бюджет г. Москвы в сумме 254,8 млн. рублей. Кроме того, в 2001 году в состав этого предприятия включены новые структурные подразделения, за которыми числилась задолженность перед бюджетом г. Москвы в общей сумме 1293 млн. рублей. Указанная задолженность в сумме 1547,8 млн. рублей (254,8 + 1293) реструктуризирована на основании постановления Правительства Москвы от 14 мая 2002 года № 356-ПП “О реструктуризации задолженности по платежам в бюджет”. Поскольку, как отмечено выше, первоначальное решение о реструктуризации задолженности не отменено, в настоящее время одновременно действуют оба решения. Кроме того, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2001 года № 890 “О реструктуризации задолженности организаций федерального железнодорожного транспорта по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом” реструктуризирована задолженность ФГУП “МЖД” перед федеральным бюджетом в сумме 2067,4 млн. рублей.

Как показала проверка, ФГУП “МЖД” также имело возможность погасить большую часть этой задолженности без ее реструктуризации. В 2001 году финансовые вложения

предприятия составляли 114,5 млн. рублей, долевое участие в жилищном строительстве - 56,9 млн. рублей, остаток денежных средств на счетах на начало 2001 года - 352 млн. рублей, израсходовано сверх плана на заработную плату за 2001 год - 460 млн. рублей, направлено на денежные выплаты и поощрения, не связанные с производством (выплаты работникам при уходе на пенсию, социальная помощь ветеранам, пенсионерам и сотрудникам) - 203,5 млн. рублей, отчисления в негосударственные пенсионные фонды - 134,7 млн. рублей.

Правительство Москвы постановлением от 15 января 2002 года № 30-ПП “О реструктуризации задолженности РАО “ЕЭС России” в бюджет г. Москвы и Территориальный дорожный фонд г. Москвы” разрешило осуществить реструктуризацию задолженности РАО “ЕЭС России” перед городским бюджетом по налогам и сборам (налогу на прибыль, в доле зачисляемой в бюджет г. Москвы, налогу на имущество, налогу на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы) в общей сумме 1238,4 млн. рублей, а также, в порядке исключения, по платежам в Территориальный дорожный фонд г. Москвы в общей сумме 1039,8 млн. рублей. Кроме того, Правительство Москвы постановлением от 19 марта 2002 года № 193-ПП “О внесении дополнений в постановление Правительства Москвы от 15 января 2002 года № 30-ПП” разрешило РАО “ЕЭС России” провести реструктуризацию задолженности по пеням и штрафам, подлежащим уплате в бюджет г. Москвы и Территориальный дорожный фонд, соответственно, в сумме 244,4 млн. рублей и 1071,4 млн. рублей.

Вместе с тем, в соответствии с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2001 год” (статья 124) реструктуризация задолженности организаций по налогам, сборам, начисленным пеням и штрафам должна быть завершена в 2001 году. Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год” (статья 88) продлено проведение реструктуризации задолженности только сельскохозяйственных предприятий и организаций - до 1 апреля 2002 года и до 31 декабря 2002 года - предприятий и организаций, являющихся головными исполнителями государственного оборонного заказа, а также учреждений здравоохранения, образования, культуры и социальной сферы.

Законодательством г. Москвы продление сроков проведения реструктуризации кредиторской задолженности предприятий и организаций по обязательным платежам в городской бюджет и отчислениям в Территориальный дорожный фонд также не предусмотрено.

Таким образом, продление Правительством Москвы сроков проведения реструктуризации задолженности РАО “ЕЭС России” перед бюджетом г. Москвы и Территориальным дорожным фондом не основано ни на федеральном законодательстве, ни на законодательстве г. Москвы.

По состоянию на 1 апреля 2003 года в г. Москве насчитывались 983 организации с задолженностью не менее 1 млн. рублей каждая, не прошедшие процедуру реструктуризации либо утративших на нее право, а общая сумма задолженности, подлежащая взысканию, то есть за вычетом отсроченной и приостановленной к взысканию в связи с ее арестом или процедурами банкротства, составила 10695,2 млн. рублей, или 10,4 % к общей сумме задолженности, сложившейся на ту же дату.

В соответствии с пунктом 9 постановления Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002, принятого во исполнение статьи 115 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год”, в отношении таких организаций должны применяться меры по принудительному взысканию задолженности, включая инициирование в Арбитражном суде производства по делу о несостоятельности (банкротстве).

К организациям, не прошедшим процедуру реструктуризации либо утратившим на нее право, территориальными налоговыми органами применены меры принудительного взыскания задолженности, предусмотренные Налоговым кодексом Российской Федерации. В

результате этой работы в 2002 году в бюджеты всех уровней поступило 13111,8 млн. рублей, или 3,3 % к общей сумме налоговых поступлений за этот период, в I квартале 2003 года - соответственно, 2294,4 млн. рублей, или 2,4 процента.

Проверкой соблюдения налогового законодательства при взыскании налоговой задолженности в принудительном порядке, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в Инспекции МНС России № 22 по Юго-Восточному административному округу г. Москвы (акт проверки от 3 июня 2003 года) установлено, что в 2002 году налоговой инспекцией выставлено 1211 инкассовых поручений на сумму 136,2 млн. рублей, из них в течение года были отозваны 250 поручений (20,6 %) на сумму 54,4 млн. рублей (39,9 процента).

Как показала проверка обоснованности отзывов указанных поручений, эти отзывы в двух из каждых трех случаев обусловлены нарушениями при оформлении инкассовых поручений - 164 поручения на сумму 30,1 млн. рублей. Остальные инкассовые поручения отозваны: по решению Арбитражного суда - 17 поручений (6,8 %) на сумму 5,1 млн. рублей; в связи с самостоятельной оплатой налогоплательщиками - 32 поручения (12,8 %) на сумму 7,6 млн. рублей и предоставлением права на реструктуризацию задолженности - 37 поручений (14,8 %) на сумму 11,6 млн. рублей.

В соответствии с разъяснением Правового департамента МНС России от 8 февраля 2000 года № 18-3-04/148 состав правонарушения, предусмотренного статьей 122 Налогового кодекса Российской Федерации, отсутствует, если в предыдущем периоде у налогоплательщика имелась переплата по тому же налогу, которая перекрывает или равна сумме налога, заниженного в последующем периоде, и к моменту вынесения решения о привлечении налогоплательщика к ответственности указанная переплата не была зачтена или возвращена налогоплательщику.

Однако пунктом 1 статьи 122 Налогового кодекса Российской Федерации установлено, что неуплата или неполная уплата сумм налога в результате занижения налоговой базы, иного неправильного исчисления налога или других неправомерных действий (бездействия) влечет взыскание штрафа в размере 20 % от неуплаченных сумм налога. Поскольку Налоговый кодекс Российской Федерации является законом прямого действия, расширительное его толкование неправомерно. Вместе с тем, следует отметить, что позицию МНС России разделяет Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2001 года № 5, пункт 42).

Таким образом, в отношении налогоплательщика, совершившего налоговое правонарушение, налоговые санкции, предусмотренные пунктом 1 статьи 122 Налогового кодекса Российской Федерации, при наличии у него переплаты, не применяются, что приводит к потерям соответствующих бюджетов.

Как показала выборочная проверка карточек лицевых счетов, только по четырем организациям (ЗАО ЗМ "Россия", ЗАО "НПО Космического приборостроения", АОЗТ "Лекко-Центр-М", ЗАО "Милта-ПКП ГИТ") такие потери в 2002 году составили 715 тыс. рублей. При этом необходимо отметить, что переплаты по указанным организациям сформировались в основном в результате внесения авансовых платежей и зачета отрицательного сальдо по НДС по внутренним оборотам. Кроме того, переплата, образовавшаяся к моменту вынесения решения по результатам налоговой проверки, может быть в дальнейшем зачтена в счет предстоящих платежей либо возвращена на расчетный счет налогоплательщика в порядке, установленном статьей 78 Налогового кодекса Российской Федерации.

Этой же проверкой установлено, что Инспекцией МНС России № 22 по ЮВАО г. Москвы не реализовано предоставленное налоговым законодательством право на предъявление иска о взыскании налоговых санкций с ОАО "Юго-Восточная промышленная

компания “Картонтара” в порядке, установленном статьями 31, 32, 115 Налогового кодекса Российской Федерации. Данная организация была привлечена к ответственности по итогам выездной налоговой проверки, проведенной в 2002 году. Начисленные по результатам этой проверки налоговые санкции в сумме 953,4 тыс. рублей организацией самостоятельно не были уплачены, а Инспекцией иск об их взыскании в судебные органы в установленный статьей 115 Налогового кодекса Российской Федерации срок (шесть месяцев со дня обнаружения правонарушения) не направлялся. Поскольку срок исковой давности истек, эти денежные средства являются безвозвратными потерями, как для федерального, так и для городского бюджетов⁹.

Статьей 139 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” установлено, что в целях обеспечения поступления в бюджет сумм пеней, начисленных на задолженность по налогам перед федеральным бюджетом, уплата которых была приостановлена в соответствии с пунктом 11 Указа Президента Российской Федерации от 8 мая 1996 года № 685 “Об основных направлениях налоговой реформы в Российской Федерации и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины”, указанные суммы пеней подлежат уплате в федеральный бюджет в течение двух лет ежемесячно равными долями.

По состоянию на 1 января 2002 года сумма таких пеней составила 385 млн. рублей. Установленное Министерством Российской Федерации по налогам и сборам Управлению МНС России по г. Москве задание по доходам от уплаты пеней (с учетом задолженности, числящейся за организациями-банкротами) в сумме 138,3 млн. рублей исполнено на 91,2 %, в результате чего в 2002 году в федеральный бюджет не поступило 12,2 млн. рублей. В I квартале 2003 года указанное задание исполнено на 49,5 %, и в федеральный бюджет не поступило 16,4 млн. рублей.

По состоянию на 1 апреля 2003 года на территории г. Москвы зарегистрировано 7 территориальных единиц с особым статусом (ТЕОС). Однако только в ТЕОС “Особая экономическая зона “Зеленоград” (ТЕОС “ОЭЗ “Зеленоград”) предоставлены дополнительные, сверх установленных законодательством Российской Федерации, льготы по налогу на имущество предприятий, подлежащему зачислению в бюджет г. Москвы. Сумма указанных льгот в 2002 году составила 42,6 млн. рублей, в I квартале 2003 года - 18,4 млн. рублей. Все предприятия, пользующиеся такими льготами, осуществляют свою деятельность на территории ТЕОС “ОЭЗ “Зеленоград”.

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации в администрации ТЕОС “ОЭЗ “Зеленоград” (акт проверки от 3 июня 2003 года), предоставление упомянутых налоговых льгот соответствует федеральному законодательству.

Проверками, проведенными Счетной палатой Российской Федерации в Управлении МНС России по г. Москве (акт проверки от 11 июня 2003 года), в Инспекции МНС России № 35 по Зеленоградскому АО г. Москвы (акт проверки от 30 мая 2003 года), в Инспекции МНС России № 29 по ЗАО г. Москвы (акт проверки от 4 июня 2003 года) и в Инспекции МНС России № 10 по ЦАО г. Москвы (акт проверки от 9 июня 2003 года), нарушений в предоставлении и применении налоговых льгот не установлено.

Статьей 2 Федерального закона от 6 августа 2001 года № 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 отдельных актов (положений актов) законодательства Российской Федерации о налогах и сборах” установлено, что с 1 января 2002 года утрачивает силу Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года №

⁹ В соответствии со статьей 11 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” указанные налоговые санкции распределяются: 50 % - в федеральный бюджет, 50 % - в региональные и местные бюджеты.

2116-1 “О налоге на прибыль предприятий и организаций” за исключением отдельных его положений, которые утрачивают силу в особом порядке. В частности, предусмотренные пунктом 4 статьи 6 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2116-1 льготы по налогу на прибыль, срок действия которых не истек на день вступления в силу Федерального закона от 6 августа 2001 года № 110-ФЗ, применяются малыми предприятиями до истечения срока, на который они были предоставлены.

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации в Инспекции МНС России № 10 по ЦАО г. Москвы, указанная льгота (в форме полного или частичного освобождения от уплаты налога на прибыль) в течение 2001-2003 годов применяется ООО “Фруктовые реки”.

ООО “Фруктовые реки” с уставным фондом 10 тыс. рублей зарегистрировано 14 марта 2001 года. Основной вид деятельности общества - производство фруктовых соков на арендованном у ряда предприятий, выпускающих молочную продукцию (в частности, у ОАО “Лианозовский молочный комбинат”), технологическом оборудовании. В 2002 году его выручка составила 5827,5 млн. рублей, прибыль - 598,2 млн. рублей. Выработка на одного работающего составила за 2002 год 89,5 млн. рублей, что в 31,2 раза превысило аналогичный показатель на ОАО “Лианозовский молочный комбинат” (2,9 млн. рублей).

Применение ООО “Фруктовые реки” льготы по налогу на прибыль в течение двух лет (с 1 апреля 2001 года по 1 апреля 2003 года) привело к выпадению из бюджета этого налога в общей сумме 389,4 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета 120,4 млн. рублей, из них в 2001 году - 188,2 млн. рублей и 59,1 млн. рублей, в 2002 году - 175,6 млн. рублей и 54,9 млн. рублей, в I квартале 2003 года - 25,7 млн. рублей и 6,4 млн. рублей, соответственно.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 14 июля 1995 года № 88-ФЗ “О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации” под субъектами малого предпринимательства понимаются коммерческие организации, в уставном капитале которых доля, принадлежащая одному или нескольким юридическим лицам, не являющимся субъектом малого предпринимательства, не превышает 25 %, а средняя численность работников за отчетный период не превышает установленный предельный уровень (малые предприятия) численности работников по предусмотренным в законе видам деятельности.

По состоянию на 1 января 2002 года и 1 апреля 2003 года численность работников этой организации (с учетом двух филиалов) составила, соответственно, 65 и 67 человек, что не превышает установленный действующим законодательством предельный уровень численности работников малого предприятия в промышленности (100 человек).

Одним из учредителей ООО “Фруктовые реки” являлось ЗАО “Производственно-аналитическая группа “Родник” (далее - ЗАО “ПАГ “Родник”) с долей участия в уставном капитале 75 % (7,5 тыс. рублей).

ЗАО “ПАГ “Родник” (уставный капитал - 50 млн. рублей) зарегистрировано 24 января 1995 года юридическим лицом ТОО “ТРИНИТИ” (доля участия в уставном капитале - 20 %) и физическими лицами (80 %). Средняя численность его работников состояла из одного человека. Таким образом, данная организация соответствует критериям малого предприятия, установленным Федеральным законом “О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации”. Однако, являясь коммерческой организацией, целью создания которой является получение прибыли, она на момент учреждения ООО “Фруктовые реки” не осуществляла никакой финансово-хозяйственной деятельности.

Спустя пять месяцев со дня регистрации ООО “Фруктовые реки” (14 марта 2001 года), ЗАО “ПАГ “Родник” в соответствии с Договором купли-продажи от 1 августа 2001 года №

ФР-01 уступило свою долю в уставном капитале этой организации ООО “Нектарин”. В настоящее время ЗАО “ПАГ “Родник” согласно виду деятельности, указанному в балансе, оказывает услуги по маркетингу. Прибыль, полученная этой организацией в 2002 году, составила 1198 тыс. рублей, в I квартале 2003 года - 6 тыс. рублей.

Решением Инспекции МНС России № 10 по ЦАО г. Москвы от 19 мая 2003 года № 02-01/217 льгота по налогу на прибыль, применяемая ООО “Фруктовые реки”, признана неправомерной, и данная организация привлечена к налоговой ответственности. Однако это решение принято лишь по 2002 году, в то время как такая льгота применялась в 2001 году и продолжает применяться в текущем году.

В ходе проверки соответствия нормативных актов и решений по вопросам налогообложения и налоговой политики, принятых органами законодательной и исполнительной власти г. Москвы, федеральному законодательству и иным нормативным актам Российской Федерации установлено, что Законом г. Москвы от 23 октября 2002 года № 48 “О транспортном налоге”, вступившим в силу с 1 января 2003 года, не предусмотрен транспортный налог с легковых автомобилей с мощностью двигателя до 70 л. с., что противоречит статье 361 Налогового кодекса Российской Федерации.

Как свидетельствуют материалы настоящей проверки, одной из причин накопления налоговой задолженности явилось несвоевременное исполнение рядом коммерческих банков и их филиалами поручений своих клиентов по перечислению средств в бюджет даже при их наличии на корреспондентских счетах и счетах клиентов. В 2002 году общая сумма задержанных по вине банков и других кредитных организаций платежей составила 209,3 млн. рублей, в I квартале 2003 года - 13,7 млн. рублей.

По состоянию на 1 апреля 2003 года общая сумма денежных средств, списанных с расчетных счетов налогоплательщиков, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджетов и государственных внебюджетных фондов (т. н. “зависшие” платежи), составила 7803,6 млн. рублей. В определенной мере недопоступления платежей в бюджет связаны с неупорядоченностью контроля за оборотом наличных денег. Организации-недоимщики для осуществления хозяйственной деятельности зачастую используют наличные деньги, что позволяет им уклоняться от уплаты налогов.

В то же время коммерческие банки, на которые возложен контроль за соблюдением порядка работы с денежной наличностью, не всегда в должной мере выполняют эти обязанности в силу незаинтересованности в осуществлении такого контроля своих клиентов; направляемые им материалы налоговых органов о нарушениях порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью своевременно не рассматриваются, в результате чего меры финансовой ответственности к нарушителям не применяются. При этом территориальные учреждения Банка России крайне редко применяют к таким кредитным учреждениям меры ответственности, предусмотренные банковским законодательством.

Как установлено проверкой, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в Управлении МНС России по г. Москве (акт проверки от 10 июня 2003 года), в 2002 году и I квартале 2003 года территориальными налоговыми органами в кредитные учреждения были направлены 37 материалов о выявленных ими нарушениях порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью, из них по 24 материалам (65%) на период проведения проверки (май 2003 года) заключений из кредитных организаций не поступило. В результате нарушителям не были предъявлены штрафы в размере 0,4 млн. рублей. Меры ответственности, установленные банковским законодательством, в частности статьей 74 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”, Московским Главным территориальным управлением Банка России к нарушителям не применялись.

Проверкой, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в ОАО АКБ “Общий” (акт проверки от 4 июня 2003 года), установлено, что этим банком было несвоевременно представлено в Инспекцию МНС России № 34 по СЗАО г. Москвы заключение по материалам проверки соблюдения условий работы с денежной наличностью, проведенной этим налоговым органом в ЗАО “Стримлайн ОПС”, в результате нарушителю не был предъявлен штраф в сумме 393 тыс. рублей, так как срок наложения административного взыскания (2 месяца) истек. В связи с обращением указанной Инспекции в Банк России о нарушении АКБ “Общий” требований Положения Банка России от 5 января 1998 года № 14-П “О правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации” отделением № 5 МГТУ Банка России 29 августа 2002 года была проведена проверка в АКБ “Общий”, которая подтвердила выводы налоговой инспекции, однако, мер ответственности к банку принято не было.

Сложившаяся ситуация в сфере наличного денежного обращения во многом обусловлена отсутствием специального федерального закона, устанавливающего основные требования к организации и осуществлению оборота наличных денег на территории Российской Федерации, а также ответственности субъектов оборота за нарушение установленных правил и норм проведения операций с наличными деньгами. Предложения по разработке такого федерального закона Счетной палатой Российской Федерации направлены в Правительство Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации и Банк России¹⁰.

По итогам контрольной работы, проведенной территориальными налоговыми органами в 2002 году и I квартале 2003 года, в бюджеты всех уровней дополнительно начислено налогов и сборов с учетом налоговых санкций и пеней в сумме 31090,2 млн. рублей. Из них доначисленные налоги и сборы составили 14322,9 млн. рублей (46,1 %), пени за несвоевременную уплату налогов и сборов - 14214,9 млн. рублей (45,7 %), налоговые санкции - 2552,4 млн. рублей (8,2 процента). Из общей суммы доначисленных платежей взыскано в бюджет 11154 млн. рублей, или 35,9 %, в том числе налогов и сборов - 7035,5 млн. рублей (49,1 %), пеней - 3501,2 млн. рублей (24,6%), налоговых санкций - 617,3 млн. рублей (24,2 %). В общей сумме поступивших в 2002 году и I квартале 2003 года в бюджеты всех уровней доходов взысканные по результатам контрольной работы платежи составили 2,3 процента.

За тот же период ими проведено 25,8 тыс. выездных налоговых проверок, из них совместно с налоговой полицией - 1,4 тыс. проверок, или 5,4 % от общего количества этих проверок. Нарушения налогового законодательства выявлены в двух из каждых трех проверенных организаций, а всего 18,6 тыс. случаев. По результатам выездных налоговых проверок (включая совместные проверки) дополнительно начислено с учетом налоговых санкций и пеней 13418,4 млн. рублей, или в среднем 520,2 тыс. рублей на одну налоговую проверку, в том числе по налогам и сборам - 9024,9 млн. рублей, или 350 тыс. рублей на одну налоговую проверку. Взыскано в бюджет 4525,1 млн. рублей, или 33,7 % к доначисленным суммам, в том числе налогов и сборов - 3544 млн. рублей (39,3 процента).

По результатам проверок, проведенных совместно с налоговой полицией, дополнительно начислено, включая налоговые санкции и пени, 6858,5 млн. рублей, или в среднем 4927,1 тыс. рублей на одну налоговую проверку, а взыскано, соответственно, 1581,6 млн. рублей (23,1 %) и 1136,2 тыс. рублей (23,1 процента).

¹⁰ Аналитическая записка “О состоянии наличного денежного обращения в Российской Федерации”, направленная в Государственную Думу (исх. № 01-1260/03 от 22 ноября 2000 года), Совет Федерации (исх. № 01-1259/03 от 22 ноября 2000 года), Правительство Российской Федерации (исх. № 01-1261/03 от 22 ноября 2000 года), Банк России (исх. № 01-1262/03 от 22 ноября 2000 года).

В целом эффективность контрольной работы Управления МНС России по г. Москве и его территориальных налоговых инспекций в 2002 году и I квартале 2003 года характеризуется следующими данными:

Показатели	2002 г.			I квартал 2003 г.		
	Всего	в том числе:		Всего	в том числе:	
		камеральные налоговые проверки	выездные налоговые проверки		камеральные налоговые проверки	выездные налоговые проверки
1. Доначислено: млн. руб. в % к общей сумме доначисленных платежей	24968,3 100	13552 54,3	11416,3 45,7	6121,9 100	4119,8 67,3	2002,1 32,7
2. Структура доначисленных платежей:						
2.1. налоги и сборы, млн. руб. уд. вес по проверкам, % уд. вес в структуре платежей, %	11543,2 100 46,2	3844,3 33,3 28,4	7698,9 66,7 67,4	2779,7 100 45,4	1453,7 52,3 35,3	1326 47,7 66,2
2.2. налоговые санкции млн. руб. уд. вес по проверкам, % уд. вес в структуре платежей, %	2086,6 100 8,4	447,2 21,4 3,3	1639,4 78,6 14,4	465,8 100 7,6	121,1 26 2,9	344,7 74 17,2
2.3. пени, млн. руб. уд. вес по проверкам, % уд. вес в структуре платежей, %	11338,5 100 45,4	9260,5 81,7 68,3	2078 18,3 18,2	2876,4 100 47	2545 88,5 61,8	331,4 11,5 16,6
3. Взысканные в бюджет платежи, млн. руб. в % к общей сумме доначисленных платежей	9033,7 36,2	5171,5 38,2	3862,2 33,8	2120,3 34,6	1457,4 35,4	662,9 33,1
4. Из суммы доначисленных платежей, взыскано:						
4.1. налоги и сборы, млн. руб. в % к сумме доначисленных налогов и сборов;	5695,7 49,3	2745,4 71,4	2950,3 38,3	1339,8 48,2	746,1 51,3	593,7 44,8
4.2. налоговые санкции, млн. руб. в % к сумме доначисленных налоговых санкций;	569,5 27,3	181,6 40,6	387,9 23,7	47,8 10,3	22,3 18,4	25,5 7,4
4.3. пени, млн. руб. в % к сумме доначисленных пеней	2768,5 24,4	2244,5 24,2	524 25,2	732,7 25,5	689 27,1	43,7 13,2
5. Количество проверок	x	769270	21690	x	317988	4106
6. Количество проверок, выявивших нарушения в % к общему количеству проведенных проверок	x x	x x	15585 71,9	x x	10585 3,3	3061 74,5
7. Количество безрезультативных проверок в % к общему количеству проведенных проверок	x x	x x	6105 28,1	x x	307403 96,7	1045 25,5

Как установлено проверкой, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в Управлении федерального казначейства по г. Москве (акт проверки от 11 июня 2003 года), распределение доходов от уплаты регулирующих налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетом г. Москвы по итогам за 2002 год соответствует нормативам, установленным статьями 8 и 23 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год".

Вместе с тем, в 2002 году имело место отклонение от законодательно установленного норматива по штрафам, налагаемым налоговыми органами, - 9 процентных пунктов, или 11,6 млн. рублей. Это обусловлено тем, что административные штрафы, взысканные налоговыми органами, в соответствии с приказом Минфина России от 28 декабря 2001 года № 118-н и письмом Минфина России от 9 февраля 2001 года

№ 3-01-01/01-59, в 2002 году должны были зачисляться по коду бюджетной классификации 207301 “Штрафы, взыскиваемые органами МНС России (за исключением штрафов, взыскиваемых по отдельным видам налогов за нарушение налогового законодательства)”. Денежные средства, зачисляемые по этому коду в соответствии с требованиями статьи 11 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” и приказом Минфина России от 9 января 2002 года № 4, распределяются между федеральным бюджетом и бюджетом субъекта Российской Федерации в равных долях - по нормативам 50 % и 50 процентов.

Между тем, доля направляемых в федеральный бюджет штрафных санкций, взыскиваемых налоговыми органами, различна:

- по штрафам за нарушение пункта 9 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 года № 1006 - 100 % в федеральный бюджет;

- по штрафам, налагаемым в соответствии с Законом Российской Федерации от 18 июня 1993 года № 5215-1 “О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением” - 20 % в федеральный бюджет и 80 % - в региональный бюджет;

- по штрафам, предусмотренным главами 16 и 18 Налогового кодекса Российской Федерации - 50 % в федеральный бюджет и 50 % в региональный бюджет.

В 2003 году указанные платежи зачисляются по коду 2070311 “Денежные взыскания (штрафы), применяемые в качестве налоговых санкций, предусмотренных статьями 116, 117, 118, 120 (пункт 1 и 2), 125, 126, 128, 129, 129.1, 132, 134, 135 (пункт 2) и 135.1 Налогового кодекса Российской Федерации”. Выборочной проверкой соблюдения положений статьи 11 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год” при их распределении нарушений не установлено. Указанные взыскания (штрафы) распределялись в I квартале текущего года в соответствии с установленным нормативом - 50 % в федеральный бюджет и 50 % в бюджет города.

Земельный налог и арендная плата за земли городов и поселков в 2002 году в полном объеме зачислялись на счет № 40101 “Доходы, распределяемые органами федерального казначейства между уровнями бюджетной системы Российской Федерации” и распределялись между федеральным и городским бюджетами в соответствии с законодательно установленными нормативами - соответственно, 15 % и 85 процентов.

На период настоящей проверки (июнь 2003 года) на счете № 40105 “Средства федерального бюджета” числились доходы, полученные Российской государственной академией физической культуры (РГАФК) от сдачи в 2002 году в аренду земли, находящейся в государственной собственности и переданной академии в безвозмездное постоянное бессрочное пользование, в сумме 11,7 млн. рублей.

В соответствии со Свидетельством о государственной регистрации права на землю от 20 июня 2000 года земельный участок предоставлен РГАФК для эксплуатации зданий и сооружений академии. Однако в настоящее время этот участок полностью сдан в аренду под торговые площади, то есть используется не по целевому назначению.

В соответствии со статьей 12 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” арендные платежи за землю подлежат распределению между федеральным и городским бюджетами по нормативам, установленным данным федеральным законом. Вместе с тем, статьей 39 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 “Об образовании” и статьей 27 Федерального закона от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ “О высшем и послевузовском профессиональном образовании” образовательным учреждениям предоставлено право сдавать в аренду земельные участки с направлением вырученных средств на обеспечение и развитие образовательного процесса.

В то же время указанные нормы противоречат Земельному кодексу Российской Федерации, введенному в действие Федеральным законом от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации”, пунктом 4 статьи 20 которого установлено, что юридические лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе распоряжаться этими земельными участками. При этом статьей 2 Земельного кодекса установлено, что нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать настоящему Кодексу. Указанные доходы поступают в федеральный бюджет как аренда имущества, находящегося в федеральной собственности (КБК 2010206) и в соответствии со статьей 28 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” являются дополнительным источником бюджетного финансирования образовательных учреждений, в то время как статьей 12 того же Федерального закона установлено, что средства от арендной платы за землю должны зачисляться на счет № 40101 “Доходы, распределяемые органами федерального казначейства между уровнями бюджетной системы Российской Федерации” и распределяться между федеральным бюджетом и бюджетом субъекта Российской Федерации по нормативам, установленным этим законом, в данном случае: 15 % - в федеральный бюджет и 85 % - в бюджет г. Москвы.

Управление, считая неправомерным требования РГАФК о зачете на код КБК 2010206 этих денежных средств, направляемых впоследствии в полном объеме на финансирование РГАФК, неоднократно обращалось в ГУФК Минфина России за разъяснениями по сложившейся ситуации (исх. от 7 декабря 2001 года № 02-20/7817, от 18 января 2002 года № 02-20/330, от 8 февраля 2002 года № 02-20/684). Реакции на эти обращения от ГУФК Минфина России не последовало.

В то же время на аналогичный запрос Госкомспорта России Минфин России письмом от 25 декабря 2001 года № 12-02-24, то есть после вступления в силу Земельного кодекса Российской Федерации, разъяснил, что, согласно статье 130 Гражданского кодекса Российской Федерации земельные участки относятся к недвижимому имуществу и в соответствии с законами о федеральном бюджете на соответствующие 2001 и 2002 годы, средства от арендной платы за землю должны поступать в полном объеме в доход федерального бюджета и зачисляться на лицевые счета данного образовательного учреждения. Указанное письмо было представлено РГАФК в Управление федерального казначейства по г. Москве, и в случае его исполнения потери федерального бюджета составили бы 1,8 млн. рублей, а потери бюджета г. Москвы - 9,9 млн. рублей.

Между тем, Арбитражный суд г. Москвы (решение от 19 февраля 2003 года), а затем Федеральный арбитражный суд Московского округа (решение от 28 мая 2003 года) признали законными действия Отделения федерального казначейства по Восточному административному округу г. Москвы, отказавшемуся зачислить доходы от сдачи в аренду земельного участка на лицевой счет РГАФК. При этом суд руководствовался статьями 2, 20 Земельного кодекса Российской Федерации, а также статьями 8, 12, 28 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”.

Таким образом, разъяснение Минфина России от 25 декабря 2001 года № 12-02-24 вступило в противоречие с решением судебных инстанций.

Распределение средств, поступивших от продажи земельных участков и права аренды, соответствует нормативам, установленным статьей 13 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”. В 2002 году доходы от продажи земли составили 3407,5 млн. рублей, из которых в федеральный бюджет (счет № 40102) перечислено 511,1 млн. рублей, или 15 процентов.

В соответствии с пунктом 15 постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2002 года № 137 “О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” неурегулированная задолженность федерального бюджета бюджету г. Москвы, образовавшаяся по состоянию на 1 января 2002 года в общей сумме 12,9 млн. рублей, урегулирована в декабре 2002 года за счет средств, передаваемых по взаимным расчетам.

На начало 2003 года задолженность федерального бюджета бюджету г. Москвы составила 1,4 млн. рублей. Эта задолженность обусловлена несвоевременным представлением ГУФК Минфина России в Управление федерального казначейства по г. Москве уведомлений о поступлении налоговых платежей в иностранной валюте - от 6 до 60 дней против установленных приказом Минфина России от 19 мая 2000 года № 52н трех дней после получения выписки банка. В период настоящей проверки данная задолженность частично урегулирована, и на 1 апреля 2003 года ее сумма составила 0,8 млн. рублей.

Неурегулированной задолженности перед федеральным бюджетом по доходам от уплаты налогов и сборов бюджет г. Москвы по состоянию на 1 апреля 2003 года не имел.

В 2002 году территориальные органы федерального казначейства провели 155 проверок своевременности исполнения кредитными организациями платежных документов на перечисление налогов и сборов в федеральный бюджет. За нарушение сроков зачисления платежей в бюджет предъявлены штрафные санкции в размере 164,5 тыс. рублей, из которых взыскано 156,1 тыс. рублей (94,9 процента). Совместные проверки этих вопросов с территориальными налоговыми органами не проводились.

По состоянию на 1 мая 2003 года просроченная задолженность по средствам, выданным предприятиям и организациям г. Москвы из федерального бюджета на возвратной и платной основе, составила 4618,4 млн. рублей. Из общей суммы указанной задолженности задолженность в сумме 1163,2 млн. рублей числится за организациями, прекратившими свою деятельность. В настоящее время материалы в отношении этих организаций направлены в территориальный орган ФСФО России в г. Москве. Таким образом, задолженность, подлежащая взысканию, составила на указанную дату 3455,2 млн. рублей.

Просроченная задолженность по заемным средствам, выданным из федерального бюджета под гарантии Правительства г. Москвы, на период проведения проверки (июнь 2003 года) не числилась.

В соответствии с пунктом 5б Положения о Контрольно-ревизионном управлении Министерства финансов Российской Федерации в субъекте Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 1998 года № 888, Управление в соответствии с возложенной на него задачей проводит в пределах своей компетенции ревизии и тематические проверки поступления средств федерального бюджета. Как показала настоящая проверка, Контрольно-ревизионным управлением Минфина России в г. Москве вопросы, касающиеся исполнения доходной части федерального бюджета, в 2002 году и I квартале 2003 года не проверялись.

Выводы

1. По состоянию на 1 апреля 2003 года свыше половины хозяйствующих субъектов г. Москвы по существу находились вне сферы налогового контроля и не выполняли свои обязанности перед государством - не представляли отчетность о своей деятельности либо сдавали “нулевую” отчетность и, соответственно, не уплачивали налоги. Числящаяся за ними налоговая задолженность составила на ту же дату 27751,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 14486 млн. рублей.

Вместе с тем, организация и результаты работы по розыску налогоплательщиков, не предоставляющих отчетность о своей деятельности, малоэффективны. В 2002 году и I квартале 2003 года налоговыми инспекциями в налоговую полицию направлено 71439

запросов для проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении налогоплательщиков (организаций и индивидуальных предпринимателей), не представляющих отчетность, а установлено их местонахождение лишь в 394 случаях (0,6 процента).

Каждая вторая организация не представила в установленный срок (1 января 2003 года) в налоговые органы, на которые с 1 июля 2002 года возложена обязанность по государственной регистрации юридических лиц, сведения, необходимые для внесения в Единый государственный реестр юридических лиц, что является основанием для их ликвидации в судебном порядке.

2. В 2002 году в бюджеты всех уровней поступило налогов и сборов (без учета межрегиональных инспекций МНС России) в объеме 396619,8 млн. рублей, в I квартале текущего года - 97177,9 млн. рублей. По сравнению с соответствующими периодами предшествующих лет поступления этих платежей увеличились, соответственно, на 34,3 % и 32,5 процента.

Из общего объема доходов, поступивших в бюджетную систему за указанные периоды, в федеральный бюджет перечислено, соответственно, 196261,1 млн. рублей (49 %) и 50813,4 млн. рублей (52,2 %). Контрольное задание по мобилизации доходов в федеральный бюджет, установленное Управлению МНС России по г. Москве на 2002 год, исполнено на 100,2 % (+361,6 млн. рублей), на январь-март 2003 года - на 105,6 % (+2671,6 млн. рублей). Все налоги и сборы, учтенные в доходах федерального бюджета, уплачены денежными средствами.

В 2002 году уровень собираемости налогов (без учета налога на доходы физических лиц) составил 113,3 % против 103,7 % в 2001 году, в результате чего в федеральный бюджет дополнительно поступило налогов и сборов в сумме 18657 млн. рублей; в январе-марте 2003 года - 132,4 % против 130,6 % за соответствующий период предшествующего года, что позволило увеличить доходы федерального бюджета на 913,1 млн. рублей.

3. По состоянию на 1 апреля 2003 года совокупная задолженность по налогам и сборам в бюджеты всех уровней с учетом отсроченных платежей, а также задолженности по пеням и налоговым санкциям составила 103034,5 млн. рублей. За 2002 год указанная задолженность возросла на 4880,8 млн. рублей (5 %), за январь-март текущего года - на 845,9 млн. рублей (0,8 процента).

Отсроченная (рассроченная) задолженность по налоговым платежам, пеням и налоговым санкциям в бюджеты всех уровней на 1 апреля 2003 года составила 20447,1 млн. рублей (19,8 % от совокупной задолженности перед бюджетом). Нарушений федерального законодательства при предоставлении и применении отсрочек (рассрочек), а также инвестиционных налоговых кредитов настоящей проверкой не установлено. Налоговые кредиты предприятиям и организациям г. Москвы в проверяемом периоде не предоставлялись.

4. В структуре отсроченных платежей основной объем занимает задолженность предприятий и организаций, реструктуризованная в соответствии с Порядком, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002 - 15621,8 млн. рублей (76,5 процента).

В период проведения реструктуризации (2000-2002 годы) в погашение реструктуризированной задолженности поступило в бюджеты всех уровней (с учетом процентов, начисленных на сумму реструктуризированной задолженности) 6895,2 млн. рублей, или 0,7 % к общей сумме налоговых поступлений за этот период (1018781,1 млн. рублей).

В то же время, в результате применения налоговыми органами предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации мер по принудительному взысканию недоимки, включая арест имущества должников, за тот же период в бюджетную систему поступило 103698,7 млн. рублей, что составило 10,2 % всех налоговых доходов за этот период. В ряде случаев решения об отмене права на реструктуризацию по организациям,

не соблюдавшим условия ее проведения, принимались налоговыми инспекциями с нарушением установленного порядка (Межрайонная инспекция МНС России № 45 по г. Москве, Инспекция МНС России № 23 по ЮВАО г. Москвы).

На период настоящей проверки Межрайонной инспекцией МНС России № 40 по г. Москве не было отменено решение о проведении реструктуризации ФГУП “Московская железная дорога”, неоднократно нарушавшему условия ее проведения. Однако налоговая инспекция регулярно информировала Московский комитет по делам о несостоятельности (банкротстве), на который в соответствии с постановлением Правительства Москвы от 12 октября 1999 года № 928 (пункт 5) возложены полномочия по рассмотрению вопросов и оформлению решений по реструктуризации задолженности по платежам в бюджет г. Москвы.

5. С принятием Правительством Российской Федерации постановления от 24 апреля 2002 года № 269 “О списании суммы задолженности по пеням и штрафам” утратило силу одно из основных условий досрочного списания задолженности по пеням и штрафам - своевременная и полная уплата налогоплательщиком текущих налогов и сборов в течение, соответственно, 2 лет или 4 лет после принятия решения о реструктуризации, что позволило организациям, имевшим на период принятия решения о реструктуризации устойчивое финансовое положение, досрочно списать долги по пеням и штрафам (ГП Концерн “Росэнергоатом”, ОАО “Домостроительный комбинат № 3”).

Предложение Счетной палаты Российской Федерации о необходимости определения реальной возможности налогоплательщиков по погашению ими задолженности перед бюджетом без ее реструктуризации, внесенное в апреле 2002 года в Федеральное Собрание Российской Федерации и Правительство Российской Федерации, осталось не реализованным.

Также Правительством не учтено предложение о внесении изменений в правила списания сумм задолженности по пеням и штрафам с организаций, реструктуризовавших задолженность по обязательным платежам в бюджет, предусматривающих списание половины или полной суммы долга по пеням и штрафам при соблюдении условий своевременного внесения текущих налоговых платежей в федеральный бюджет в течение, соответственно, 2 лет или 4 лет после принятия решения о реструктуризации, а не с момента погашения реструктуризированной задолженности по налогам и сборам, как это установлено постановлением Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2002 года № 269.

6. Правительство Москвы постановлением от 15 января 2002 года № 30-ПП “О реструктуризации задолженности РАО “ЕЭС России” в бюджет г. Москвы и Территориальный дорожный фонд г. Москвы” (с учетом дополнений, внесенных постановлением Правительства Москвы от 19 марта 2002 года № 193-ПП) разрешило РАО “ЕЭС России” осуществить реструктуризацию задолженности перед городским бюджетом и Территориальным дорожным фондом в общей сумме 3594 млн. рублей.

Вместе с тем, в соответствии с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2001 год” (статья 124) реструктуризация задолженности организаций должна быть завершена в 2001 году, а Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год” (статья 88) продлено проведение реструктуризации задолженности только сельскохозяйственных предприятий и организаций - до 1 апреля 2002 года и до 31 декабря 2002 года - предприятий и организаций, являющихся головными исполнителями государственного оборонного заказа, а также учреждений здравоохранения, образования, культуры и социальной сферы.

Законодательством г. Москвы продление сроков проведения реструктуризации кредиторской задолженности предприятий и организаций по обязательным платежам в городской бюджет и отчислениям в Территориальный дорожный фонд также не предусмотрено.

Таким образом, продление Правительством г. Москвы сроков проведения реструктуризации задолженности РАО “ЕЭС России” перед бюджетом г. Москвы и Территориальным дорожным фондом не основано ни на федеральном законодательстве, ни на законодательстве г. Москвы.

7. К организациям, не прошедшим процедуру реструктуризации либо утратившим на нее право, территориальными налоговыми органами применены меры принудительного взыскания задолженности, предусмотренные Налоговым кодексом Российской Федерации. В результате этой работы в 2002 году в бюджеты всех уровней поступило 13111,8 млн. рублей, или 3,3 % к общей сумме налоговых поступлений за этот период, в I квартале 2003 года - соответственно, 2294,4 млн. рублей, или 2,4 процента.

Проверкой, проведенной Счетной палатой Российской Федерации, установлено, что Инспекцией МНС России № 22 по ЮВАО г. Москвы (акт проверки от 3 июня 2003 года) не было реализовано предоставленное налоговым законодательством право на предъявление иска о взыскании налоговых санкций с ОАО “Юго-Восточная промышленная компания “Картонтара” в порядке, установленном статьями 31, 32, 115 Налогового кодекса Российской Федерации, что привело к бюджетным потерям в сумме 953,4 тыс. рублей в связи с истечением срока исковой давности.

Как установлено проверкой, отзывы из банков инкассовых поручений на бесспорное взыскание задолженности с расчетных счетов должников в основном (в двух из каждых трех случаев) обусловлены нарушениями при их оформлении.

8. Установленное Министерством Российской Федерации по налогам и сборам в соответствии со статьей 139 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” Управлению МНС России по г. Москве задание по доходам от уплаты пеней (с учетом задолженности, числящейся за организациями-банкротами) в сумме 138,3 млн. рублей исполнено на 91,2 %, в результате чего в 2002 году в федеральный бюджет не поступило 12,2 млн. рублей. В I квартале 2003 года указанное задание исполнено на 49,5 %, и в федеральный бюджет не поступило 16,4 млн. рублей.

9. Одной из причин накопления налоговой задолженности явилось несвоевременное исполнение рядом коммерческих банков и их филиалами поручений своих клиентов по перечислению средств в бюджет, даже при их наличии на корреспондентских счетах и счетах клиентов. В 2002 году общая сумма задержанных по вине банков и других кредитных организаций платежей составила 209,3 млн. рублей, в I квартале 2003 года - 13,7 млн. рублей.

По состоянию на 1 апреля 2003 года общая сумма денежных средств, списанных с расчетных счетов налогоплательщиков, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджетов и государственных внебюджетных фондов (т. н. “зависшие” платежи) составила 7803,6 млн. рублей.

10. Уклонению от уплаты налогов в определенной мере способствует неупорядоченность контроля в сфере наличного денежного обращения. Сложившаяся ситуация во многом обусловлена отсутствием специального федерального закона, устанавливающего основные требования к организации и осуществлению оборота наличных денег на территории Российской Федерации, а также ответственности субъектов оборота за нарушение установленных правил и норм проведения операций с наличными деньгами. Предложения по разработке такого федерального закона Счетной палатой Российской Федерации направлены в Правительство Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации и Банк России.

11. По состоянию на 1 апреля 2003 года на территории г. Москвы зарегистрировано 7 территориальных единиц с особым статусом. Однако только в ТЕОС “Особая экономическая зона “Зеленоград” предоставлены дополнительные, сверх установленных за-

конодательством Российской Федерации, льготы по налогам, подлежащему зачислению в бюджет г. Москвы. Нарушений в предоставлении и применении этих льгот проверкой не установлено.

12. В ходе проверки соответствия нормативных актов и решений по вопросам налогообложения и налоговой политики, принятых органами законодательной и исполнительной власти г. Москвы, федеральному законодательству и иным нормативным актам Российской Федерации установлено, что Законом г. Москвы от 23 октября 2002 года № 48 “О транспортном налоге”, вступившим в силу с 1 января 2003 года, не предусмотрен транспортный налог с легковых автомобилей с мощностью двигателя до 70 л. с., что противоречит статье 361 Налогового кодекса Российской Федерации.

13. В нарушение норм и требований статьи 78 и статьи 176 Налогового кодекса Российской Федерации отдельные налоговые инспекции направили в 2002 году и январе-марте 2003 года излишне уплаченные в федеральный бюджет налоги (НДС), а также суммы НДС, подлежащие возмещению из федерального бюджета, в объеме 21,4 млн. рублей в погашение недоимки в городской бюджет, тогда как указанными статьями установлено, что зачет излишне уплаченной суммы налога допускается только в тот бюджет, в который эта сумма была направлена, а суммы, подлежащие возмещению, засчитываются в счет текущих платежей по данному налогу и (или) иным налогам, подлежащим уплате в тот же бюджет.

14. Распределение доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетом г. Москвы соответствует нормативам, установленным Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год” и Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2003 год”.

15. Неурегулированной задолженности перед федеральным бюджетом по доходам от уплаты налогов и сборов бюджет г. Москвы по состоянию на 1 апреля 2003 года не имел. Аналогичная задолженность федерального бюджета бюджету г. Москвы, образовавшаяся по состоянию на 1 января 2002 года в общей сумме 12,9 млн. рублей, урегулирована в декабре 2002 года за счет средств, передаваемых по взаимным расчетам. Задолженности перед федеральным бюджетом по земельному налогу и арендной плате за земли городов и поселков на ту же дату не числится.

16. По состоянию на 1 мая 2003 года просроченная задолженность по средствам, выданным предприятиям и организациям г. Москвы из федерального бюджета на возвратной и платной основе, составила 4618,4 млн. рублей. Из общей суммы указанной задолженности задолженность в сумме 1163,2 млн. рублей числится за организациями, прекратившими свою деятельность. В настоящее время материалы в отношении этих организаций направлены в территориальный орган ФСФО России в г. Москве. Таким образом, задолженность, подлежащая взысканию, составила на указанную дату 3455,2 млн. рублей.

Просроченная задолженность по заемным средствам, выданным из федерального бюджета под гарантии Правительства Москвы, на период проведения проверки (июнь 2003 года) не числилась.

Предложения

1. Материалы тематической проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в г. Москве, свидетельствуют о том, что нарушения и отклонения в налоговом процессе во многом обусловлены недостаточным законодательным и нормативно-правовым его обеспечением. В частности, требуют законодательного решения следующие вопросы:

- законодательно утвердить порядок реструктуризации задолженности по обязательным платежам в бюджеты всех уровней и территориальные дорожные фонды, а также права и обязанности участников этого процесса, установив окончательный срок ее проведения;

- привести в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации законодательные и другие нормативные правовые акты, регламентирующие нормы земельного права, для чего внести в Федеральный закон от 25 октября 2001 года 137-ФЗ “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации” норму, предусматривающую, что федеральные законы и иные нормативные правовые акты, действующие на территории Российской Федерации и не вошедшие в перечень актов, утративших силу, определенный статьей 4.1 настоящего Федерального закона, действуют в части, не противоречащей Кодексу, и подлежат приведению в соответствие с Кодексом;

- принять федеральный закон, устанавливающий основные требования к организации и осуществлению оборота наличных денег на территории Российской Федерации, а также ответственность субъектов оборота за нарушение установленных правил и норм проведения операций с наличными деньгами;

- ввести административную ответственность руководителей налоговых органов и других должностных лиц, по вине которых нанесен ущерб бюджету, если законом не установлена иная форма ответственности.

2. В целях устранения выявленных в ходе тематической проверки недостатков и нарушений в налоговом процессе предлагается направить представления:

2.1. Управлению МНС России по г. Москве, в котором предложить:

- принять дополнительные меры, предусмотренные налоговым законодательством, в отношении организаций, не представляющих отчетность или представляющих “нулевую” отчетность;

- повысить уровень работы территориальных налоговых инспекций по снижению задолженности по уплате налогов и сборов, а также пеней и штрафов;

- внести соответствующие уточнения в информацию о ходе проведения реструктуризации, представленную Управлением МНС России по г. Москве в МНС России;

- восстановить в федеральный бюджет сумму налога на добавленную стоимость, неправомерно направленную в бюджет г. Москвы, в размере 21,4 млн. рублей;

- рассмотреть вопрос об ответственности должностных лиц, виновных в неисполнении норм и требований налогового законодательства.

2.2. Правительству Москвы, в котором предложить:

- привести законодательные и иные нормативные правовые акты г. Москвы в соответствие с законодательством Российской Федерации.

3. Направить письма:

- в Федеральное Собрание Российской Федерации (с приложением отчета);

- в Министерство Российской Федерации по налогам и сборам;

- в Министерство финансов Российской Федерации.

4. Направить отчет полномочному представителю Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ