

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 ноября 2000 года № 37(229) «О рассмотрении аналитической записки о положении с регистрацией и постановкой на налоговый учет хозяйствующих субъектов»:

Одобрить представленную аудитором Счетной палаты Российской Федерации В. Г. Пансковым в соответствии с постановлением Коллегии счетной палаты Российской Федерации от 26 мая 2000 г., протокол № 19(211), аналитическую записку о положении с регистрацией и постановкой на налоговый учет хозяйствующих субъектов.

Направить аналитическую записку о положении с регистрацией и постановкой на налоговый учет хозяйствующих субъектов в Правительство Российской Федерации, Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Аналитическая записка о положении с регистрацией и постановкой на налоговый учет хозяйствующих субъектов

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации в 1999-2000 годах проведены тематические проверки правомерности, экономической обоснованности формирования и исполнения доходной части федерального бюджета в ряде субъектов Российской Федерации.

Как показывают проверки Счетной палаты Российской Федерации, при наличии позитивных изменений по основным макроэкономическим показателям исполнения федерального бюджета, сохраняется высокий уровень задолженности по налоговым платежам. По состоянию на 1 сентября 2000 года совокупная задолженность перед федеральным бюджетом по налоговым платежам составила 302,4 млрд. рублей против 237,4 млрд. рублей на соответствующую дату 1999 года. В целом с учетом задолженности по уплате налоговых санкций и пеней накопившиеся долги налогоплательщиков в 1,4 раза превышают объем налогов, поступивших в федеральный бюджет в январе-августе 2000 года.

Одной из причин низкой собираемости налогов является уклонение налогоплательщиков от постановки на учет в налоговых органах, что позволяет им осуществлять свою деятельность без уплаты законодательно установленных налогов. Одновременно значительная часть хозяйствующих субъектов, встав на налоговый учет, не представляет отчетность о своей деятельности и декларации о полученных доходах или сдает так называемые "нулевые" балансы и также не уплачивают налоги.

В ходе контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 1999-2000 годах в 9 субъектах Российской Федерации, на территории которых зарегистрировали свою деятельность 289,6 тыс. предприятий и организаций, установлено, что в среднем свыше половины из них или не встали на налоговый учет или, встав на учет, не представляют отчетность о своей деятельности, представляют "нулевую" отчетность, скрывая таким образом свои доходы, и по существу находятся вне контроля налоговых органов.

Задолженность по уплате налогов в бюджеты всех уровней, числящаяся за предприятиями и организациями, осуществлявшими хозяйственную деятельность, но прекратившими представлять отчетность или представляющими "нулевые" балансы, только в проверенных Счетной палатой Российской Федерации регионах составила свыше 2 млрд. рублей.

Данные

о количестве предприятий и организаций, уклонившихся от постановки на налоговый учет, не прошедших переучет в налоговых органах, не представивших отчет, либо представивших "нулевую" отчетность, а также числящаяся задолженность по платежам в бюджет за предприятиями и организациями, не представившими отчет, либо представившими "нулевую" отчетность по итогам проверок в регионах, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 1999-2000 годах

Регион	Уклонились от постановки на налоговый учет		Не прошли переучет		Не представили отчетность		Представили "нулевую" отчетность		ИТОГО		Задолженность по платежам в бюджет (млн. рублей)	
	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%	Всего	в т.ч. в федеральный бюджет
Новгородская обл.	355	2,8	1389	10,8	1022	7,9	574	4,4	3340	25,9	7,4	3,7
Тульская обл.	1383	5,5	2985	2,2	6851	27,4	1766	7,1	12985	51,9	100,9	46,1
Липецкая обл.	352	2,4	987	6,9	3910	27,2	1083	7,5	6332	44,0	87,1	38,5
Калужская обл.	1031	5,0	3785	18,3	5015	24,3	1390	6,7	11221	54,4	170	79,8
Псковская обл.	1293	11,0	561	4,8	3965	33,8	627	5,3	6446	54,9	108	54,6
Самарская обл.	2585	4,0	6111	9,4	28454	43,6	7266	11,1	44416	68,1	633,3	303,4
Ульяновская обл.	457	2,6	1198	6,8	4010	22,6	1557	8,8	7222	40,8	95,4	52,5
Краснодарский край	3824	3,6	9427	9,0	27281	25,9	5593	5,3	46125	43,8	621,7	284,4
Республика Карелия	302	1,8	1933	11,5	6088	36,3	1919	11,4	10242	61,1	269,4	131,3
Итого	11582	4,0	28376	9,8	86596	29,9	21775	7,5	148329	51,2	2093,2	994,3

В результате уклонения налогоплательщиков от регистрации и постановки на налоговый учет или непредставления ими отчетности о финансово-хозяйственной деятельности только в указанных регионах ежегодные потери бюджетов всех уровней, по экспертным оценкам, составляют не менее одного млрд. рублей, а в целом по стране - свыше 10 млрд. рублей в расчете на год.

В определенной мере такое значительное количество предприятий и организаций, не вставших на налоговый учет и не представляющих налоговую отчетность, является следствием недостаточной проработанности многих нормативно-правовых вопросов, связанных с государственной регистрацией юридических лиц, а также сохраняющихся недостатков в регламентировании постановки на налоговый учет.

В настоящее время вопросы создания, реорганизации и государственной регистрации юридических лиц, предпринимателей без образования юридического лица (далее - предпринимателей) в определенной мере регламентируются Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом РСФСР "О предприятиях и предпринимательской деятельности", а также Указом Президента Российской Федерации от 8 июня 1994 г. №

1482 "Об упорядочении государственной регистрации предприятий и предпринимателей на территории Российской Федерации" и разработанным в соответствии с этим Указом Положением о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности.

Вместе с тем, многие принципиальные вопросы, относящиеся к государственной регистрации хозяйствующих субъектов, в действующих нормативных актах решены не полностью. В частности, отсутствуют правовые нормы, регулирующие регистрацию юридических лиц. В результате, как показывают проверки Счетной палаты Российской Федерации, по одному юридическому адресу регистрируются до сотни и более организаций. Причем, как правило, эти организации фактически там не расположены и многие из них имеют недоимку по налогам.

Также они не содержат нормы, ограничивающей право на организацию одним и тем же физическим лицом множества предприятий и организаций, в результате чего получила широкое распространение практика регистрации одними и теми же гражданами десятков предприятий и организаций, в том числе организаций-однодневок, создаваемых для осуществления какой-либо одной финансовой операции с последующей самоликвидацией без уплаты налогов.

Действующая нормативно-правовая база не содержит четкой нормы о месте регистрации юридических лиц и их постановке на налоговый учет. Законом РСФСР "О предприятиях и предпринимательской деятельности" установлено, что государственная регистрация предприятия осуществляется по месту его учреждения. Налоговый кодекс Российской Федерации устанавливает, что налогоплательщики - юридические лица подлежат постановке на учет в налоговых органах соответственно по месту нахождения организации, месту нахождения его обособленного подразделения, а также по месту нахождения принадлежащего им недвижимого имущества и транспортных средств, подлежащих налогообложению.

По Гражданскому кодексу Российской Федерации место нахождения юридического лица определяется местом его государственной регистрации. Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 1 июля 1996 г. № 6/8 "О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" место нахождения юридического лица определяется как место нахождения его органов. При этом понятие "его органов" не регламентируется.

Это позволяет отдельным организациям регистрироваться в регионах, в которых им предоставляются необоснованные льготы по уплате налогов, ущемляющие интересы других субъектов Российской Федерации, где указанные организации фактически осуществляют свою финансово-хозяйственную деятельность.

Кроме того, предоставление льгот предприятиям и организациям, зарегистрированным в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО), но находящимся вне их территории, приводят не только к оттоку их как налогоплательщиков с территорий других регионов, но и к прямым налоговым потерям. В Самарской области, например, в результате передачи в аренду части мощностей НК "ЮКОС" предприятиям, зарегистрированным в ЗАТО г. Озерск (Челябинская область), потери бюджетов всех уровней составили, по оценке, не менее 900 млн. рублей в расчете на год.

На 2000 год ранее действовавший порядок уплаты налогов в этих административно-территориальных образованиях в основном отменен, однако, окончательно вопрос не решен, так как соответствующие нормы в законодательстве сохраняются.

В соответствии со статьей 51 Гражданского кодекса Российской Федерации юридическое лицо подлежит государственной регистрации в органах юстиции в порядке, определяемом законом о регистрации юридических лиц. Однако, несмотря на то, что со дня введения в действие Гражданского кодекса Российской Федерации прошло почти 6 лет, такой закон до настоящего времени не принят.

Отсутствие закона о регистрации позволяет недобросовестным налогоплательщикам, осуществлять хозяйственную деятельность без уплаты налогов, а, накопив значительную недоимку, беспрепятственно зарегистрировать новое предприятие, предварительно переведя туда все свои активы.

Так, АООТ "Петрозаводский мясокомбинат" (Республика Карелия), имея задолженность в бюджет на сумму, превышающую 3 млн. рублей, зарегистрировал в мае 2000 года ОАО "Карельский мясокомбинат", внося в его уставной капитал ранее принадлежавшее АООТ "Петрозаводский мясокомбинат" имущество стоимостью 10 млн. рублей, в том числе административное здание, цехи основного производства, станки, автотранспорт и другое ликвидное имущество. Оба юридических лица зарегистрированы и фактически располагаются по одному и тому же адресу. Фактически предприятие-недоимщик самоликвидировалось и, не оформив процедуру ликвидации и не рассчитавшись с бюджетом, образовало новое предприятие, не имеющее долгов перед государством.

Аналогично ОАО "Петрозаводский рыбокомбинат" в марте 1999 года зарегистрировал ОАО "Карельский рыбокомбинат", также являясь его единственным учредителем, внес в уставной капитал "нового" предприятия ранее принадлежавшее ему имущество на сумму 4,8 млн. рублей. На дату регистрации нового предприятия за АООТ "Петрозаводский мясокомбинат" числилась задолженность в размере 1,1 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 0,2 млн. рублей. Оба юридических лица также зарегистрированы и расположены по одному и тому же адресу.

И в том, и в другом случае задолженность перед бюджетом осталась за учредителями вновь созданных предприятий - АООТ "Петрозаводский мясокомбинат" и ОАО "Петрозаводский рыбокомбинат".

Подобные факты устанавливаются Счетной палатой Российской Федерации практически в каждом проверенном регионе.

Как показывают результаты проверок Счетной палаты Российской Федерации, значительное место в числе состоящих на учете налогоплательщиков занимают юридические лица, фактически прекратившие свою хозяйственную деятельность. В определенной мере это объясняется достаточно сложной и длительной процедурой ликвидации юридического лица, предусмотренной в гражданском законодательстве.

При достаточно упрощенном порядке регистрации юридического лица оформление его ликвидации громоздка и неоправданно усложнена, многие из налогоплательщиков не в состоянии довести ее до конца, а процедура ликвидации в судебном порядке требует значительных финансовых затрат со стороны государства. Например, судебная ликвидация одного предприятия в Новгородской области обходится налоговой инспекции в сумму, превышающую 940 рублей (судебные издержки, рабочее время, затраченное на судебные заседания, оформление документов, проезд и т.д.), а в расчете на год - около 0,5 млн. рублей.

Одновременно действующим законодательством не предусмотрены меры ответственности хозяйствующих субъектов, не осуществляющих хозяйственную деятельность в течение длительного времени (например, год и более) и не прошедших процедуру ликвидации. Налоговым кодексом Российской Федерации такая ответственность также не предусмотрена.

В ряде случаев ликвидированное в установленном порядке юридическое лицо не может быть снято с учета в налоговом органе, поскольку имеет безнадежную к взысканию недоимку в федеральный бюджет. По состоянию на 1 сентября 2000 года такая задолженность в целом по Российской Федерации по оценке составляет свыше 6 млрд. рублей (с учетом неуплаченных пеней).

Налоговым кодексом Российской Федерации, введенным в действие с 1 января 1999 года, предусмотрена норма (статья 59), в соответствии с которой недоимка и задолженность по пеням по федеральным налогам и сборам, числящаяся за отдельными налогоплательщиками, взыскание которой в силу разных причин оказалось невозможным, признается безнадежной и списывается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Однако до настоящего времени такой порядок Правительством Российской Федерации не разработан.

Зачастую предприятия и организации, не представляющие отчетность или сдающие "нулевые" балансы, продолжают осуществлять хозяйственную деятельность, но без уплаты налогов.

Так, в 1999 году налоговыми органами МНС России в Краснодарском крае было проверено 27 тыс. таких предприятий и предпринимателей. По результатам этих проверок дополнительно начислено 29,7 млн. рублей. В Ульяновской области по результатам аналогичных проверок дополнительно начислено 8,1 млн. рублей, в Республике Карелия - 5,6 млн. рублей.

Вместе с тем, эффективность оперативно-розыскных мероприятий в отношении юридических лиц, уклоняющихся от постановки на налоговый учет и не сдающих отчетность, остается крайне низкой.

В проверенных Счетной палатой Российской Федерации 9 регионах из 79 тыс. налогоплательщиков - организаций, длительное время не представляющих налоговую отчетность, материалы в отношении которых были переданы территориальными налоговыми инспекциями в налоговую полицию и органы МВД для их розыска, установлено местонахождение лишь 1,2 тысячи (1,5 %).

Данные

об эффективности оперативно-розыскных мероприятий в отношении юридических лиц, уклоняющихся от постановки на налоговый учет и не представляющих налоговую отчетность по итогам проверок в регионах, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 1999-2000 годах

		УФСНП	ГУВД	УМНС
--	--	-------	------	------

РЕГИОН	Период	Поступило материалов	Установлено местонахождение	%	Поступило материалов	Установлено местонахождение	%	Направлены в суды о ликвидации	Ликвидировано по решению судов	%
Новгородская обл.	за 1998 г.	109	37	33,9	133	26	19,5	284	449*	х
Тульская обл.	за 1998 г.	95	61	64,2	272	0	-	110	30	27,3
Липецкая обл.	за январь-апрель 1999 г.	585	62	10,6	149	16	10,7	22	10	45,5
Калужская обл.	За I полугодие 1999 г.	1419	10	1,3	643	60	9,3	Нет данных	Нет данных	х
Псковская обл.	за январь-август 1999 г.	3473	188	5,4	907	0	-	79	13	16,5
Самарская обл.	за 9 м-цев 1999 г.	3451	273	7,9	3533	96	2,7	671	274	40,8
Ульяновская обл.	за 1999 г.	1486	20	1,3	1357	16	1,2	181	121	66,9
Краснодарский край**	за I кв-л 2000 г.	30587	119	0,4	30587	184	0,6	5524	5501	99,6
Республика Карелия	за I кв-л 2000 г.	152	34	22,4	15	0	-	125	38	30,4
Итого		41357	804	1,9	37596	398	1,1	6996	6436	92

*) С учетом ранее переданных

**) Материалы в отношении одних и тех же юридических лиц передавались как в УВД, так и в УФСНП по Краснодарскому краю

Следует также отметить, что меры ответственности за уклонение от постановки на учет в налоговых органах или нарушение срока постановки на налоговый учет, предусмотренные частью первой Налогового кодекса Российской Федерации, даже после внесения в нее дополнений и изменений, являются недостаточными. В соответствии с Налоговым кодексом уплата штрафных санкций за нарушение налогового законодательства происходит в основном в судебном порядке. При этом в ряде случаев связанные с этим затраты налоговых органов неадекватны сумме штрафа, определенного судом.

Например, в Ульяновской области рассмотрение дела в суде обходится налоговым органам в среднем в 400 рублей, а в случае рассмотрения кассационной жалобы в г. Казани, где находится Федеральный арбитражный суд Поволжского округа, - свыше 600 рублей, в то же время сумма присуждаемых арбитражным судом штрафов, например, за нарушение срока постановки на учет в налоговых органах зачастую не превышает 250 рублей, хотя Налоговый кодекс (пункт 1 статьи 116) предусматривает за подобные правонарушения штрафные санкции в размере 5 тыс. рублей.

В Республике Карелия в ряде случаев по решению суда сумма предъявленных налоговыми органами штрафов снижается в 100 раз, то есть до 50 рублей, в то время как затраты налоговых инспекций, связанные с рассмотрением исков в суде составляют по каждому иску от 100 рублей до одной тысячи рублей (в зависимости от местонахождения), а в целом по республике представительство в арбитражных судах обходится территориальным налоговым органам, то есть федеральному бюджету, по оценке ежегодно в сумму порядка 300 тыс. рублей.

Статьей 85 Налогового кодекса Российской Федерации предусмотрено, что, начиная с января 1999 года, сведения о потенциальных налогоплательщиках в налоговые органы предоставляют не только органы, регистрирующие предприятия (предпринимателей) и выдающие лицензии на занятие частной практикой, но и организации, осуществляющие регистрацию физических лиц по месту жительства, актов рождения и смерти, учет и регистрацию имущества и транспортных средств, органы опеки и иные аналогичные учреждения, а также нотариальные конторы и частнопрактикующие нотариусы.

Вместе с тем, как свидетельствуют проверки Счетной палаты Российской Федерации, зачастую такая информация в налоговые органы не представляется или представляется несвоевременно, а налоговые органы далеко не всегда применяют к нарушителям штрафные санкции, предусмотренные Налоговым кодексом Российской Федерации. К тому же, поскольку организации, обязанные представлять в налоговые органы сведения о потенциальных налогоплательщиках, как правило, состоят на бюджетном финансировании, в случае взыскания указанных штрафов происходит лишь "перетекание" бюджетных средств. В связи с этим целесообразно введение административных штрафов, налагаемых непосредственно на должностных лиц, виновных в нарушениях налогового законодательства.

Одновременно должны быть усилены меры ответственности должностных лиц органов власти, осуществляющих государственную регистрацию предприятий и организаций, за соблюдение установленного порядка регистрации. В настоящее время имеют место нарушения регистрирующими органами установленных требований - регистрация производится без документов, подтверждающих оплату не менее 50 % уставного капитала (фонда), не соблюдаются установленные сроки регистрации хозяйствующих субъектов.

Такие факты выявляются Счетной палатой Российской Федерации практически повсеместно, однако случаи привлечения виновных в этом должностных лиц к дисциплинарной ответственности единичны, а административная ответственность за подобные нарушения действующим законодательством также не предусмотрена.

Во многих субъектах Российской Федерации в отсутствие федерального законодательства принимаются нормативные акты, направленные на ограничение создания новых предприятий учредителями, имеющими задолженность по налоговым платежам в бюджет. В Липецкой области, например, это позволило погасить задолженность по платежам в бюджет в 1998 - 1999 годах в сумме 8,5 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 4,1 млн. рублей, в Ульяновской области - соответственно 3,1 и 1,2 млн. рублей. Однако такой порядок регистрации не предусмотрен действующим законодательством и поэтому либо опротестовывается прокуратурой, либо оспаривается учредителями-недоимщиками в судебном порядке.

Неурегулированность вопросов регистрации существенно снижает эффективность мер, направленных на стимулирование отдельных видов деятельности. Так, в соответствии с Законом Российской Федерации "О налоге на прибыль предприятий и организаций" так называемые малые предприятия, занимающиеся производственной деятельностью (виды деятельности установлены законом), в первые два года своей работы не уплачивают налог на прибыль, а в третий и четвертый годы уплачивают этот налог по существенно уменьшенной ставке (соответственно 25 % и 50 % от нормативной ставки).

Как свидетельствуют материалы проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в субъектах Российской Федерации, в ходе которых проведен анализ деятельности более 300 малых предприятий, получающих указанные налоговые льготы, зачастую эти предприятия, наращивая объемы производства и соответственно прибыли в льготный период, после снижения размеров льгот или прекращения их действия значительно снижают объемы производства, увеличивают его издержки, что соответственно приводит к снижению размера прибыли.

В Республики Карелия, например, на пятый год работы малых предприятий, когда налог на прибыль уплачивается в полном размере, объем реализованной продукции снизился более чем в 6 раз по сравнению с объемами, достигнутыми в первый (льготный) год работы, в Липецкой области – в 1,3 раза. В Пензенской области размер прибыли малых предприятий пятого года работы снизился в 4,4 раза по сравнению с предприятиями первого года работы.

Как правило, после окончания срока действия указанных выше льгот малые предприятия сворачивают свою деятельность или начинают предоставлять в налоговые органы "нулевую" отчетность. Одновременно с этим владельцы предприятий, имея непогашенную задолженность перед бюджетами всех уровней, осуществляют регистрацию новых фирм со статусом малого предприятия, порой в одной и той же налоговой инспекции, имеют тех же учредителей и получают налоговые льготы как малые предприятия уже по вновь зарегистрированным фирмам.

Одновременно во вновь созданные и официально зарегистрированные предприятия "перекачиваются" как основные, так и оборотные средства с предприятий, у которых истек срок льготы. Подобные факты установлены Счетной палатой Российской Федерации в Республике Карелия, Липецкой, Псковской, Самарской и ряда других областей.

В целях усиления контроля за налогообложением и повышения уровня собираемости налогов необходимо в кратчайшие сроки принять специальный федеральный закон, устанавливающий основные требования по государственной регистрации хозяйствующих субъектов, в котором в частности предлагается предусмотреть нормы, обеспечивающие:

постановку налогоплательщика на учет в налоговом органе по месту нахождения не менее 90 % его основных средств и осуществления не менее 70 % своей деятельности и нахождения не менее 70 % среднесписочной численности работников;

участие налоговых органов, располагающих данными о налоговой задолженности учредителей, в регистрации вновь созданных такими учредителями предприятий и организаций;

регистрацию организаций, создаваемых на базе ликвидированных или реорганизованных организаций, только по предоставлении сведений из налоговых органов об отсутствии у них, а также у их учредителей задолженности по уплате налогов или иных обязательных платежей;

запрещение формирования уставного капитала вновь создаваемых предприятий имуществом учредителей - предприятий, имеющих задолженность по платежам в бюджет;

недопущение фактической перерегистрации тех предприятий, у которых имеется задолженность перед бюджетами всех уровней и внебюджетными фондами.

упрощение процедуры ликвидации неработающего предприятия, одновременно предусмотрев меры ответственности юридических лиц, не осуществляющих хозяйственную деятельность в течение длительного времени и не прошедших процедуру ликвидации;

ответственность хозяйствующих субъектов за предоставление регистрирующим, налоговым и другим контролирующим органам недостоверных сведений об их организационно-правовом статусе и ведении финансово-хозяйственной деятельности, а также за представление этих сведений не в полном объеме и (или) в искаженной форме либо непредставление сведений об изменении положения хозяйствующего субъекта;

административную ответственность должностных лиц органов власти и организаций, обеспечивающих государственную регистрацию хозяйствующих субъектов, за соблюдение установленного порядка регистрации, не представление или несвоевременное представление в налоговые органы информации о хозяйствующих субъектах, зарегистрировавших свою деятельность.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ