

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 января 1998 года №3(116) «О результатах проверки в Министерстве путей сообщения Российской Федерации, его отраслевых органах управления и подведомственных предприятиях и организациях работы по обеспечению полноты и своевременности поступления налогов в федеральный бюджет, а также причин неплатежей, отсрочек, рассрочек, эффективности принимаемых министерством мер за 1996 год и 9 месяцев 1997 года»:

Одобрить отчет о результатах проверки.

Согласиться с предложением Аудитора Счетной палаты В. Г. Панскова о направлении представления Счетной палаты Правительству Российской Федерации о выявленных нарушениях в финансово-хозяйственной деятельности МПС России, его отраслевых органах управления и подведомственных предприятиях и организациях в течение 1996 года и 9 месяцев 1997 года.

Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах проверки в Министерстве путей сообщения Российской Федерации и его отраслевых органах управления организации работы по обеспечению полноты и своевременности внесения налогов в федеральный бюджет, а также причин неплатежей, отсрочек, рассрочек, эффективности принимаемых министерством мер по обеспечению полноты уплаты налогов за 1996 год и 9 месяцев 1997 года

Основание: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1997 год (п. 1.1.1.).

В ходе контрольного мероприятия осуществлены проверки МПС России и его отраслевых органов - управлений Красноярской, Забайкальской, Западно-Сибирской и Калининградской железных дорог.

1. Выполнение МПС России представления Счетной палаты РФ от 14 марта 1997 г. №01-226/03, направленного Правительству Российской Федерации

В 1995 году и первом полугодии 1996 года Счетной палатой РФ осуществлены проверки аналитических и отчетных данных, характеризующих эффективность финансово-хозяйственной деятельности предприятий и организаций в системе МПС России за этот период, а также нормативных актов, определяющих действенность финансово-расчетного механизма для поступления средств в федеральный бюджет.

Проверками выявлены отклонения установленного порядка централизованных расчетов с бюджетом и практики его применения от ряда действующих правовых актов (нового Гражданского кодекса Российской Федерации, положений налогового законодательства), приводящие к потерям налоговых платежей.

Счетная палата Российской Федерации 14 марта 1997 года направила Правительству Российской Федерации (исх. № 01-226/03) представление по результатам указанных проверок.

Правительство Российской Федерации поручением от 5 апреля 1997 года (БН-П10-10093)

обязало МПС России провести ревизию нормативных актов, регулирующих взаимоотношения отрасли с федеральным бюджетом, на предмет их соответствия действующему законодательству и принять необходимые меры.

В порядке осуществления контроля за выполнением МПС России указанного поручения Правительства РФ и в соответствии с планом работы Счетной палаты РФ в течение 1997 года Направлением по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета, налогового законодательства и налоговой политики осуществлены проверки МПС России, а также железных дорог (Красноярской, Забайкальской, Западно-Сибирской и Калининградской) по вопросу полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет, ликвидации недоимки, соблюдения режима работы основных и подсобных доходных счетов МПС России, а также соответствие централизованного порядка расчетов с федеральным бюджетом налоговому законодательству.

Как показали результаты проверок, министерством не принято реальных мер по устранению выявленных нарушений законодательства Российской Федерации и возмещению потерь бюджета.

1.1. Нарушения режима работы основных и подсобных доходных счетов МПС России.

Несмотря на установление со стороны МПС России персональной ответственности начальников железных дорог за любые отклонения

от установленного порядка функционирования основных и подсобных доходных счетов МПС, нарушения режима работы указанных счетов управлениями железных дорог продолжают.

Проверкой на Красноярской железной дороге установлено, что в нарушение п. 8 «Положения о порядке проведения операций по доходным счетам МПС» от 25.03.94 г. № 82/ДФ-244, утвержденного Центробанком России и МПС России, с основного доходного счета Управлением дороги, минуя расчетный счет (счет недоимщика), производится перечисление денежных средств поставщикам и подрядчикам за поставленные товарно-материальные ценности и выполненные работы, а подразделениям дорожно-юридическим лицам - на выплату заработной платы и другие расходы.

Так, за 1996 год и 3 месяца 1997 года дорогой неправомерно израсходовано денежных средств с основного доходного счета, минуя расчетный счет Управления, 1240,4 млрд рублей, в то время как на уплату налоговых платежей в федеральный бюджет, в нарушение Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», направлено денежных средств лишь 21 млрд рублей вместо 200,6 млрд рублей, причитающихся по расчету. По состоянию на 1.10.97 г. недоимка по платежам в федеральный бюджет возросла против начала 1997 года в два раза и составила 103,9 млрд рублей.

Выборочной проверкой на Забайкальской железной дороге установлено, что в нарушение п. 8 «Положения...» и в ущерб бюджету с доходных счетов производятся непосредственные перечисления средств поставщикам и подрядчикам за выполненные работы (без зачисления их на расчетный счет, на который выставлены инкассовые поручения налоговых органов). На расчетные счета отделений дороги, внутренних подразделений ЗЖД и сторонним организациям было перечислено в декабре 1996 г. 174 млрд рублей и в июне 1997 г. - 148,2 млрд рублей, а на расчетный счет поступило соответственно только 9,1 млрд рублей (5,2%) и 1,8 млрд рублей (1,2%), которые были направлены на оплату налоговых платежей.

Этой же дорогой в нарушение п. 10 «Положения...» производились перечисления с подсобных доходных счетов МПС на расчетные счета отделений дороги, минуя основной доходный счет Управления. В 1996 году неправомерно перечислено 99,8 млрд рублей, в первом полугодии 1997 года - 27,8 млрд рублей.

Аналогичные факты имели место и на Западно-Сибирской железной дороге.

1.2. Порядок уплаты в бюджет налога на прибыль и НДС

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.96 г. № 629 в нарушение действующего законодательства введен централизованный порядок расчетов с бюджетом по налогу на прибыль.

Ссылка МПС России на ст. 2 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций», в соответствии с которой Правительством Российской Федерации для предприятий, относящихся к основной деятельности железнодорожного транспорта, установлен централизованный порядок уплаты налога, необоснованна, так как этот порядок не соответствует требованиям ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации и ст. 3 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». На это было обращено внимание МПС России и Правительства Российской Федерации по итогам проверки в 1995-1996 годах поступлений налоговых платежей и особенностей налогообложения на железнодорожном транспорте, проведенной Счетной палатой Российской Федерации.

Покрытие убытков одних предприятий, имеющих статус юридического лица, прибылью других привело к значительным потерям бюджета.

Как показала настоящая проверка, это постановление продолжает действовать. По этой причине потери налога на прибыль по Западно-Сибирской железной дороге во все уровни бюджета за 1996 год и I полугодие 1997 года составили 80,7 млрд рублей., в том числе в федеральный бюджет - 30 млрд рублей, Забайкальской железной дороге соответственно - 31 млрд рублей и 11,5 млрд рублей, Красноярской - 10,1 и 3,7 млрд рублей.

По экспертной оценке, в целом по отрасли в 1996 г. потери бюджета по указанному налогу составили около 1000 млрд рублей, в том числе федерального бюджета - более 350 млрд рублей, а в 1997 году - 605 и 224 млрд рублей соответственно.

Установление централизованного порядка уплаты налога на добавленную стоимость управлениями железных дорог в соответствии с постановлением Правительства РФ № 629 противоречит действующему законодательству. Законом Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость» плательщиками налога определены все предприятия и организации, имеющие статус юридического лица, а также филиалы, отделения и другие обособленные подразделения предприятий, самостоятельно реализующие товары, работы и услуги, и Правительству Российской Федерации не предоставлено право устанавливать иной, в отличие от Закона, порядок уплаты налога на добавленную стоимость.

На указанные факты Счетной палатой РФ также было ранее обращено внимание МПС России и Правительства Российской Федерации.

Несмотря на прямые указания Правительства РФ (от 4.10.97 г. № АЧ-П31599), МПС России до сих пор не приняты меры по приведению порядка расчетов предприятий железнодорожного транспорта по налогу на добавленную стоимость в соответствие с Гражданским кодек-

сом РФ и Федеральным законом "О налоге на добавленную стоимость". При этом необходимо отметить, что указанные нарушения налогового законодательства не привели к потерям федерального бюджета.

2. Основные показатели работы МПС России за 1996 и 9 месяцев 1997 года

Показатели работы МПС России по перевозочному процессу в течение 1996 и 1997 годов ухудшаются. Объем перевозок в 1996 году сократился по сравнению с 1995 годом на 7,5%. За 9 мес. 1997 г. объем перевозок по сравнению с соответствующим периодом прошлого года снизился еще на 4,4% и составил 942,6 млрд приведенных тонно-километров.

При этом балансовая прибыль от перевозочного процесса (грузо- и пассажирооборот) за 9 месяцев 1997 года достигла 7,1 трлн рублей, превысив в 5 раз прибыль, полученную за аналогичный период 1996 года (в основном, за счет повышения тарифов на перевозки, а также снижения стоимости единицы приведенного тонно-километра).

По состоянию на 1 января 1997 года задолженность по платежам в федеральный бюджет в целом по отрасли составляла, по данным Госналогслужбы России, 3183,1 млрд рублей, в том числе недоимка - 2218,6 млрд рублей. За 9 месяцев 1997 года задолженность возросла на 1112,9 млрд рублей, или 35%, и составила на 1 октября 1997 г. 4296 млрд рублей, в том числе недоимка - 2383,6 млрд рублей (рост на 165 млрд рублей), что подтверждается состоянием расчетов с бюджетом на отдельных железных дорогах отрасли.

Так, на Красноярской железной дороге недоимка в федеральный бюджет выросла с 51,6 млрд рублей на 1.01.97г. до 103,9 млрд рублей на 1.10.97г., или в 2 раза, соответственно на Октябрьской - со 117,5 до 225,9 млрд рублей, или в 1,9 раза, Свердловской - с 202,8 до 287,9 млрд рублей, или в 1,4 раза.

МПС России в текущем году не принимало всех мер для погашения недоимки и лишь в ноябре перечислило в счет текущих платежей в федеральный бюджет за железные дороги со своего централизованного доходно-распределительного счета 254 млрд рублей, что обеспечило выполнение бюджетных назначений за этот месяц в полном объеме.

3. Меры, принимаемые МПС России, для погашения недоимки по платежам в федеральный бюджет

Протоколом совещания у Первого заместителя Председателя Правительства РФ А. Б. Чубайса от 2.06.97 г. №АЧ-П10-29пр (п.16) МПС России было поручено разработать и утвердить согласованный с Минфином России, Госналогслужбой России график погашения в 1997 году задолженности железных дорог по платежам налогов в федеральный бюджет.

Однако вместо принятия конкретных мер по сокращению задолженности отрасли в федеральный бюджет (недоимка, штрафы и пени), как это предусмотрено поручением Правительства Российской Федерации, МПС России добилось лишь оформления в ГНС России и Минфине России отсрочки уплаты пени и штрафов в объеме 3,1 трлн рублей и платежей на сумму 1,4 трлн рублей сроком на 6 месяцев.

Министерство не принимает радикальных мер для погашения задолженности федеральному бюджету, а вышедшее по этому вопросу постановление Правительства РФ от 29 декабря 1997 г. № 1654 «О мерах по погашению задолженности железных дорог по платежам в федеральный бюджет» предусматривает лишь реструктуризацию задолженности по платежам в федеральный бюджет на длительный период - в течение 10 лет.

Таким образом, проводимые министерством мероприятия с целью ликвидации задолженности не обеспечивают выполнение его обязательств перед государством по налоговым платежам в кратчайшие сроки.

На ухудшение платежеспособного состояния отрасли, обеспечения налоговых платежей все большее влияние оказывает постоянный рост дебиторской и кредиторской задолженности.

За 9 месяцев 1997 г. дебиторская задолженность предприятиям МПС России возросла на 9,8 трлн рублей и составила 33,2 трлн. По оперативным данным, из имеющейся на 1.10.97 г. дебиторской задолженности за перевозку грузов в объеме 8,3 трлн рублей задолженность силовых ведомств (Минобороны России и МВД России) составляет, по данным министерства, 1,7 трлн рублей, или 20,5%. Однако работа по проведению и оформлению расчетов в особом порядке при исполнении отдельных статей расходов федерального бюджета на 1997 год с указанными ведомствами, МПС России и Минфином России осуществляется недостаточно оперативно. По состоянию на 15 декабря 1997 г. зачеты проведены только в сумме 951,1 млрд рублей, или 55,9% от суммы задолженности этих ведомств.

По состоянию на 1 октября 1997 года кредиторская задолженность возросла до 39,6 трлн рублей против 32,7 трлн на начало года и превысила дебиторскую задолженность на 6,4 трлн рублей.

Направление денежных средств на производственные нужды (за исключением выплаты заработной платы), как это отмечалось ранее, в ущерб федеральному бюджету приводит к росту недоимки. Анализ данных, полученных от министерства, показывает, что денежные средства в объеме выручки составили: в 1996 году - 42,8%, за 9 месяцев 1997 года - 47,6%, или 43,5 трлн рублей и 39,1 трлн рублей соответственно. В то же время министерство не приняло всех мер для полного погашения задолженности по налоговым платежам (включая пени и штрафы) в федеральный

бюджет, которая составляла на 1 января 1997 года 3,2 трлн рублей и на 1 октября 1997 года - 4,3 трлн рублей.

Министерство не осуществляет необходимого контроля за выполнением управлениями железных дорог Указа Президента РФ от 18 августа 1996 года № 1212 "О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения" в части функционирования счета недоимщика, открытого дорогам, имеющим недоимку по налоговым платежам в бюджеты всех уровней.

Проверкой на Красноярской железной дороге установлено, что в нарушение этого указа денежные средства, поступавшие в распоряжение дороги для осуществления финансирования производственной деятельности, на указанный счет в 1996 году и первом полугодии 1997 года практически не перечислялись, финансирование текущей деятельности производилось с основного доходного счета МПС России, что не позволяло местным налоговым органам своевременно направлять денежные ресурсы дороги на погашение недоимки и уплату текущих налоговых платежей.

Выводы и предложения

Проверками, произведенными Счетной палатой РФ за период 1995 - 1996 гг. и 9 месяцев 1997 года, установлено, что значительные недопоступления налогов в бюджет связаны не только со снижениями объемов перевозок, внешними неплатежами за услуги железнодорожного транспорта, но и с недостатками в централизованных расчетах с бюджетом, а также нарушениями финансовой дисциплины.

Показатели работы МПС России по перевозочному процессу в течение 1996 и 1997 годов ухудшаются. Объем перевозок в 1996 году сократился по сравнению с 1995 годом на 7,5%. За 9 мес. 1997 г. объем перевозок по сравнению с соответствующим периодом 1996 года снизился еще на 4,4% и составил 942,6 млрд приведенных тонно-километров.

По состоянию на 1 января 1997 года задолженность по платежам в федеральный бюджет в целом по отрасли составляла, по данным Госналогслужбы России, 3183,1 млрд рублей, в том числе недоимка - 2218,6 млрд рублей. На 1 октября 1997 года она возросла на 1112,9 млрд рублей, или 35%, и составила 4296 млрд рублей, в том числе недоимка - 2383,6 млрд (рост на 165 млрд рублей).

Несмотря на установление персональной ответственности начальников железных дорог за любые отклонения от установленного порядка функционирования основных и подсобных доходных счетов МПС России, нарушения режима работы указанных счетов управлениями железных дорог продолжаются.

Установленный в отрасли централизованный порядок расчетов с федеральным бюджетом по налогу на прибыль в соответствии с постановлением Правительства РФ от 22 мая 1996 года № 629 не соответствует требованиям ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации и ст. 3 Закона РФ "Об основах налоговой системы в Российской Федерации". По экспертной оценке, за 1996 г. потери бюджета по этому налогу составили около 1000 млрд рублей, в том числе в федеральный бюджет - более 350 млрд, а в 1997 году - 605 и 224 млрд рублей соответственно.

Установление централизованного порядка уплаты налога на добавленную стоимость управлениям железных дорог в соответствии с постановлением Правительства РФ № 629 противоречит действующему законодательству.

Министерство не принимает радикальных мер для погашения задолженности федеральному бюджету по налоговым платежам и штрафам, а вышедшее по этому вопросу постановление Правительства РФ от 29 декабря 1997 г. № 1654 «О мерах по погашению задолженности железных дорог по платежам в федеральный бюджет» предусматривает лишь реструктуризацию задолженности по платежам в федеральный бюджет на длительный период - в течение 10 лет.

Министерство не осуществляет необходимого контроля за выполнением управлениями железных дорог Указа Президента РФ от 18 августа 1996 года № 1212 "О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения" в части функционирования счета недоимщика, открытого дорогам, имеющим недоимку по налоговым платежам в бюджеты всех уровней.

Учитывая, что в декабре 1997 года Счетной палатой РФ (Направление по контролю за расходами федерального бюджета в промышленности, строительстве, транспорте, связи, кредитными ресурсами и банковской системой) направлены представления в адрес Правительства Российской Федерации, Минфина России, Мингосимущества России, МПС России о повышении эффективности работы предприятий и организаций железнодорожного транспорта и рациональном использовании бюджетных ассигнований, выделяемых МПС России, предлагается дополнительно направить представление Счетной палаты РФ Правительству Российской Федерации по вопросам усиления контроля за обеспечением налоговых платежей в федеральный бюджет предприятиями и организациями отрасли.

Одновременно с этим - направить данный отчет в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.