

Из постановления Коллегии счетной палаты Российской Федерации от 22 января 1999 года № 2(153) «О результатах проверки в Минфине России и Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам (МНС России) правомерности, экономической обоснованности и эффективности предоставления налоговых льгот, отсрочек, рассрочек и налоговых кредитов в июле-декабре 1998 года»:

С учетом предложений, высказанных в ходе обсуждения, утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представление Счетной палаты по выявленным фактам нарушений Председателю Правительства Российской Федерации Е. М. Примакову.

Направить представления Счетной палаты по результатам проверки Президенту Республики Татарстан и Президенту Республики Башкортостан.

ОТЧЕТ

о результатах проверки в Минфине России и Госналогслужбе России* правомерности, экономической обоснованности и эффективности предоставления налоговых льгот, отсрочек, рассрочек, налоговых кредитов в июле-декабре 1998 года

Основание для проведения проверки: Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», план работы Счетной палаты на 1998 год и удостоверение на право проведения проверки от 4 декабря 1998 года № 03-01-26/408.

Цель проверки: определение соответствия налоговому законодательству нормативных актов и решений, принятых Правительством Российской Федерации, Минфином России и Госналогслужбой России, по вопросам налогообложения и налоговой политики, а также правомерность предоставления налоговых льгот и их влияние на доходы федерального бюджета в июле-декабре 1998 года.

Объекты проверки: Министерство финансов Российской Федерации, Государственная налоговая служба Российской Федерации.

Изучены нормативные документы по вопросам налогообложения, принятые непосредственно Правительством Российской Федерации, Минфином России, Госналогслужбой России или совместно с другими федеральными органами управления, решения Минфина России и Госналогслужбы России о предоставлении преференций налогоплательщикам. Рассмотрены материалы по основной деятельности Госналогслужбы России, направленной на выполнение законов Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, затрагивающих процесс налогообложения. Проанализированы данные налоговой и финансовой отчетности.

Все затребованные документы представлены в полном объеме и в согласованные сроки, препятствий в проведении проверок не отмечено.

По результатам проверки оформлены два акта (один по результатам проверки вышеуказанных вопросов в Минфине России и второй - в Госналогслужбе России), с которыми ознакомлены соответственно первый заместитель Министра финансов Российской Федерации С. М. Игнатъев и первый заместитель Руководителя Госналогслужбы России В. В. Гусев. По этим актам замечаний представлено не было.

В ходе проверки было установлено следующее.

Минфином России в течение второго полугодия 1998 года была предоставлена рассрочка по уплате налоговых платежей в федеральный бюджет ОАО «Точприбор» (г. Иваново) на сумму 813,1 тыс. рублей со сроком погашения с 16 ноября по 9 декабря 1998 года. Рассрочка была предоставлена в соответствии со статьей 23 Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год» и Порядком, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 1998 г. № 940, в связи с необходимостью ликвидации последствий пожара, произошедшего на данном предприятии в мае истекшего года, и погашена в установленный срок.

Финансовое управление администрации Ивановской области и г. Иваново предоставили ОАО «Точприбор» отсрочки уплаты платежей, зачисляемых этим предприятием в областной и городской бюджеты.

За рассматриваемый период Правительство Российской Федерации и Минфин России не предоставляли предприятиям и организациям инвестиционный налоговый кредит.

Госналогслужбой России за указанный период

* С 23.12.98 г. - Министерство Российской Федерации по налогам и сборам (МНС России)

отсрочки (рассрочки) по уплате налоговых платежей, штрафных санкций и пени налогоплательщикам не предоставлялись.

В течение указанного периода Минфином России и Госналогслужбой России проведена работа по выполнению постановления Правительства Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 595 «О Правилах предоставления органами местного самоуправления дополнительных льгот по налогам и сборам юридическим лицам, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков в налоговых органах закрытых административно-территориальных образований».

В целях реализации пункта 5 этого постановления Госналогслужба России установила порядок предоставления информации о суммах дополнительных налоговых льгот, предоставленных юридическим лицам, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков в ЗАТО, в соответствии с законами Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» и от 31 июля 1998 г. № 144-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании». Этот порядок был доведен до госналогинспекций по субъектам Российской Федерации письмом от 21 сентября 1998 г. № ВК-6-09/638а.

Согласно пункту 6 указанного постановления Минфином России был подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» и внесен на рассмотрение Правительства Российской Федерации 18 июня 1998 г. № 01-10/04-2111.

Проектом Закона предусматривалось прекратить с 1 января 1999 года срок действия дополнительных льгот сверх установленных налоговым законодательством по налогам и сборам юридическим лицам, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков в ЗАТО. Однако при утверждении проекта этого закона в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации указанная временная норма была продлена до 1 января 2000 года, что позволяет налогоплательщикам, зарегистрированным в ЗАТО, пользоваться налоговыми преференциями в сроки, определенные Федеральным законом от 31 июля 1998 г. № 144-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании». По данным Госналогслужбы России, по состоянию на 1 октября 1998 года в этих территориальных образованиях, которые функционировали в 23 регионах Российской Федерации, зарегистрировано 16360 налогоплательщиков, из числа которых 1728 (10,6%) предоставлены дополнительные льготы по налоговым платежам в бюджетную систему страны на общую сумму 7055,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 5714,5 млн. рублей. Наибольшая доля этих льгот приходится на ЗАТО, расположенные в Челябинской области - 66,2%, Нижегородской области - 13,0%, Томской области - 8,4%.

В общей сумме предоставленных этим налогоплательщикам преференций налог на реализацию горюче-смазочных материалов составлял 2829,5 млн. рублей (40,1%), налог на прибыль – 1495,3 млн. рублей (21,2%), налог на добавленную стоимость – 1010,5 млн. рублей (14,3%).

В целях устранения противоречий в действующем законодательстве по ЗАТО с Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в части предоставления органами местного самоуправления льгот по налогам федерального уровня, а также ликвидации значительных потерь финансовых средств бюджетами всех уровней в результате предоставления дополнительных налоговых льгот юридическим лицам, зарегистрированным в этих территориальных образованиях, Минфин России и Госналогслужба России внесли в Правительство Российской Федерации предложение об отмене в установленном порядке с 1 января 1999 года дополнительных налоговых льгот для предприятий, зарегистрированных в ЗАТО. Соответствующий законопроект по этому вопросу был внесен Правительством Российской Федерации 8 декабря 1998 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, где он в настоящее время находится на рассмотрении.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65 «О предоставлении предприятиям и организациям отсрочки по уплате задолженности по налогам, пеням и штрафам за нарушение налогового законодательства, образовавшейся до 1 января 1996 года» 29007 предприятий, имевших такую задолженность перед федеральным бюджетом в сумме 26470 млн. рублей, и которым была предоставлена отсрочка уплаты этой суммы, по условиям данного Указа должны были погасить 50% задолженности к 1 октября 1998 года.

Однако 301 предприятие не выполнило вышеуказанные условия, не погасив на 1 октября 1998 года в общей сложности 170,84 млн. рублей задолженности в федеральный бюджет, что составило 0,6% от первоначальной суммы отсрочки. С учетом пени и штрафов общая сумма задолженности в федеральный бюджет составила 216,6 млн. рублей.

Необходимо отметить, что из 83 регионов, предприятиям которых были предоставлены упомянутые налоговые преференции, в 42 регионах налогоплательщики не погасили задолженность до 1 октября 1998 года. Наибольший удельный вес (в стоимостном выражении) налогоплательщиков, не погасивших 50% отсроченной суммы задолженности по налоговым платежам, приходится на Свердловскую область (60,8%), Оренбургскую область (12,7%) и Астраханскую область (8,9%).

По условиям, предусмотренным этим Указом, предприятия-нарушители налоговой дисциплины с 1 октября 1998 года должны быть исключены финансовыми органами из контингента налогоплательщиков, пользующихся налоговыми преференциями.

На момент проведения проверки территориальные финансовые органы не только не приняли решений по отмене льгот, но принимали незаконные

решения по пролонгации отсрочек отдельным налогоплательщикам, несмотря на то, что о недопустимости таких незаконных решений налоговые органы своевременно информировали финансовые органы.

Принимая во внимание замечания, сделанные Счетной палатой Российской Федерации по итогам предыдущих проверок в части исполнения данного Указа, Минфин России неоднократно направлял в соответствующие финансовые органы субъектов Российской Федерации письма об отмене отсрочек, действующих в нарушение Указа, на которые не было адекватной реакции.

В связи с этим Минфин России вынужден был неоднократно в течение второго полугодия 1998 года обращаться в Генеральную прокуратуру Российской Федерации по принятию мер прокурорского реагирования к руководителям финансовых органов, обязанных отменять отсрочки налогоплательщикам, допустившим нарушения норм этого Указа.

Таким образом, непринятие финансовыми органами своевременных решений об отмене отсрочек, которыми пользуются предприятия-нарушители налоговой дисциплины, фактически привело к незаконному отвлечению финансовых средств из федерального бюджета. На 1 октября 1998 года в сумме 216,6 млн. рублей.

Правительство Российской Федерации не обеспечило соблюдение требований статьи 41 Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год», согласно которой оно должно внести изменения в соглашения с субъектами Российской Федерации, содержащие иные нормы межбюджетных взаимоотношений, и привести их в соответствие с указанным Законом.

Не выполнен также Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 1998 г. № 495 «О дополнительных мерах по обеспечению выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы и оздоровлению государственных финансов», пунктом 3 которого Правительству Российской Федерации вменено в обязанность приостановить действие двухсторонних соглашений с субъектами Российской Федерации, содержащих нормы межбюджетных взаимоотношений, противоречащие Федеральному закону от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ.

На момент проверки не отменено подписанное Правительством Российской Федерации и Кабинетом министров Республики Татарстан Соглашение от 15 февраля 1994 года, которым предусмотрено полностью оставлять в бюджете республики акцизы на спирт, водку и ликероводочные изделия, доходы от приватизации, плату за землю и акцизы на нефть и газ. Кроме того, ежегодно между Минфином России и Кабинетом министров Республики Татарстан подписывались дополнительные соглашения, согласно которым в 1994-1997 годах отчисления от налога на добавленную стоимость оставались в распоряжении республики на уровне 50% (вместо 25%, устанавливаемых в законах о федеральном бюджете на соответствующие годы) с одновременным возложением на Кабинет министров республики обязанности финансировать на суммы дополнительно оставленного налога федеральные програм-

мы и расходы на территории республики, предусмотренные федеральным бюджетом на эти годы. Необходимо отметить, что в 1998 году такое соглашение не заключалось, вследствие чего фактическое поступление налога на добавленную стоимость в консолидированный бюджет страны за 11 месяцев 1998 года составило 2,5 млрд. рублей, из них в федеральный бюджет – 0,66 млрд. рублей, или 26,3% от общей суммы, что на 48,7% ниже уровня, предусмотренного статьей 12 Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ. При этом в 1998 году отсутствует обязательство правительства Республики Татарстан по финансированию федеральных программ и расходов.

Соглашением между Правительством Российской Федерации и Кабинетом министров Республики Башкортостан от 2 июля 1998 года «Об оздоровлении государственных финансов и условиях оказания финансовой помощи бюджету Республики Башкортостан за счет средств федерального бюджета» межбюджетные отношения в нормативно-правовом аспекте не приведены в соответствие с действующим законодательством. В результате Республика Башкортостан до сих пор не перечисляет в федеральный бюджет 100-процентные суммы акцизов на нефть, газ, автомобильный бензин и 50-процентные суммы акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия, предусмотренные федеральным законодательством, а за счет указанных средств Кабинет министров республики обязан финансировать федеральные расходы на территории республики, предусмотренные федеральным бюджетом на 1998 год.

В целях обеспечения защиты интересов федерального бюджета и полноты мобилизации в нем финансовых ресурсов Правительство Российской Федерации в соответствии со статьей 44 Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ вправе в случае нарушения отдельными субъектами Российской Федерации установленного действующим законодательством порядка зачисления налогов и иных доходов в федеральный бюджет, оплаты работ и услуг для государственных нужд применять к указанным субъектами Российской Федерации соответствующие санкции (приостанавливать финансирование из федерального бюджета федеральных программ и мероприятий, осуществляемых на территории соответствующих субъектов Российской Федерации, а также передачу средств по взаимным расчетам, трансфертов, субвенций, дотаций, бюджетным ссудам и кредитам; прекращать выдачу лицензий на экспорт; приостанавливать выделение средств из фонда льготного кредитования сезонных затрат в сельском хозяйстве и лизингового фонда обеспечения агропромышленного комплекса машиностроительной продукцией и приобретения племенного скота; приостанавливать централизованные поставки продукции из государственных ресурсов).

Однако действенных мер по устранению потерь федерального бюджета Правительством Российской Федерации и Минфином России принято не было. Лишь в октябре 1998 года Правительством Российской Федерации было дано поручение Минфину России и другим федеральным органам власти

(19 октября 1998 г. № ВГ-П11-29523) принять необходимые меры по устранению нарушений действующего бюджетного и налогового законодательства республиками Башкортостан и Татарстан, которое до настоящего времени не выполнено. По истечении более одного месяца после этого поручения Министр финансов Российской Федерации М. М. Задорнов обратился к Председателю Правительства Российской Федерации (25 ноября 1998 г. № 01-10/10-4310) с просьбой дать согласие на применение экономических санкций в виде приостановления финансирования из федерального бюджета всех видов финансовой помощи бюджету Республики Башкортостан, а также мероприятий и учреждений, финансируемых из федерального бюджета на территории Республики.

Из-за нерешенности вопросов межбюджетных отношений в части распределения федеральных налогов между федеральным бюджетом и бюджетами республик Башкортостан и Татарстан в рамках действующего бюджетного и налогового законодательства, по оценке Госналогслужбы России доходы по налогам и платежам, выпадающие из федерального бюджета, за 11 месяцев 1998 года составили по Республике Татарстан 2,24 млрд. рублей. Кроме того, за указанный период потери федерального бюджета из-за неперечисления в Федеральный дорожный фонд налога на реализацию горюче-смазочных материалов и налога на пользователей автомобильных дорог составили по республике 0,63 млрд. рублей. Распределение акцизов и отчислений в дорожные фонды по Республике Башкортостан осуществлено в 1998 году не в соответствии с установленными Федеральным законом от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год» нормативами, а оставленные в республике средства в сумме 2,7 млрд. рублей подлежали направлению на финансирование федеральных программ и расходов.

По фактам, отмеченным в акте о результатах проверки в Минфине России правомерности, экономической обоснованности и эффективности предоставления налоговых льгот в январе-июне 1998 года, включенным сначала в представление, а затем и в предписание Счетной палаты Российской Федерации (соответственно от 11 сентября 1998 г. № 01-941/03 и от 3 ноября 1998 г. № 02-1136/03) Минфин России представил проект постановления Правительства Российской Федерации «Об изменении, приостановлении действия и признании утратившим силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1999 год» (письмо от 29 ноября 1998 г. № 01-10/02-4355), в котором предлагается отменить постановления Правительства Российской Федерации от 4 декабря 1995 г. № 1189 и от 6 декабря 1996 г. № 1321 о предоставлении налоговых льгот ОАО «Новокуйбышевский НПЗ» и АО «Оренбургнефть». Однако в последующем Минфин России обратился в Счетную палату Российской Федерации (от 6 января 1999 г. № 06-06-06) с просьбой приостановить действие предписания Счетной палаты Российской Федерации от 3 ноября 1998 г. № 02-1136/03 в отношении отмены налоговых льгот

ОАО «Новокуйбышевский НПЗ».

Решением Кабинета министров Республики Татарстан от 7 августа 1998 года № 552-р во исполнение представления Счетной палаты Российской Федерации от 11 сентября 1998 г. № 01-941/03 отменена незаконно установленная отсрочка уплаты налоговых платежей 222 предприятиям, расположенным на территории республики, а также решением Государственной налоговой инспекции по Республике Башкортостан от 6 августа 1998 года № 36-01/7523 была отменена незаконно установленная отсрочка уплаты налоговых платежей ОАО «Уральское моторостроительное производственное объединение».

Письмом в Правительство Российской Федерации от 11.06.98 г. № БФ.13-10/278 Госналогслужба России сообщила об отмене своего Соглашения с Минтопэнерго России, РАО «Газпром» и ООО «Межрегионгаз» о порядке осуществления налоговых платежей РАО «Газпром», его дочерних предприятий и ООО «Межрегионгаз» в федеральный бюджет в 1998 году.

Кроме того, Госналогслужбой России (телеграмма от 03.07.98 г. № БФ-6-10/401) по системе было дано указание налоговым органам принять необходимые меры по безусловному выполнению организациями, относящимися к системе РАО «Газпром», своих обязательств перед федеральным бюджетом по текущим налоговым платежам.

Однако уведомления об отмене вышеуказанного Соглашения в адрес РАО «Газпром» и Минтопэнерго России Госналогслужба России не направляла.

Выводы и предложения

1. Правительством Российской Федерации, Минфином России и Госналогслужбой России во втором полугодии 1998 года отсрочки (рассрочки) налоговых платежей, штрафов и пени не предоставлялись, за исключением рассрочки уплаты налогов в федеральный бюджет ОАО «Точприбор», которая была оформлена согласно действующему законодательству. В течение указанного периода Правительство Российской Федерации, Минфин России и Госналогслужба России не предоставляли предприятиям инвестиционный налоговый кредит.

2. Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 595 Минфином России и Госналогслужбой России проведена работа по совершенствованию нормативной базы механизма предоставления дополнительных налоговых льгот юридическим лицам, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков на территории ЗАТО.

Однако в действующем законодательстве по-прежнему сохраняется возможность легализованного ухода от уплаты налогов широкого круга налогоплательщиков вплоть до 2000 года.

3. Проверка хода исполнения Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65 «О предоставлении предприятиям и организациям отсрочки по уплате задолженности по налогам, пеням и штрафам за нарушение налогового законодательства, образовавшейся до 1 января 1996 года» пока-

зала, что налоговые и финансовые органы не принимали своевременных мер к налогоплательщикам-нарушителям норм данного Указа в форме прекращения действия предоставленным им льгот по уплате налоговых платежей, что привело к потерям финансовых средств федеральным бюджетом на 1 октября 1998 года в сумме 216,6 млн. рублей.

4. Правительством Российской Федерации не обеспечено соблюдение требований статьи 41 Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год» по приведению в соответствие с действующим законодательством межбюджетных отношений между федеральными органами и органами исполнительной власти республик Башкортостан и Татарстан в части распределения федеральных налогов между федеральным бюджетом и бюджетами этих республик, вследствие чего потери федерального бюджета за 11 месяцев 1998 года составили 2,87 млрд. рублей, в том числе в Федеральный дорожный фонд -0,63 млрд. рублей. Кроме того, распределение налогов в Республике Башкортостан осуществлено не в соответствии с нормативами, установленными Федеральным законом от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ, но это не ведет к потерям федерального бюджета, так как указанные средства согласно Соглашению от 2 июля 1998 года должны быть направлены на финансирование федеральных программ и расходов, предусмотренных федеральным бюджетом на 1998 год.

Правительство Российской Федерации, с учетом требований статьи 4 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год», должно было осуществить в 1998 году безусловную отмену действующих противоправных межправительственных соглашений с республиками Башкортостан и Татарстан, что предотвратило бы отмеченные выше потери федерального бюджета.

5. Минфином России и Госналогслужбой России

по фактам, отмеченным в актах проверок Счетной палаты Российской Федерации указанных вопросов за I полугодие 1998 года, в основном устранены нарушения налогового и бюджетного законодательства. Вместе с тем Госналогслужбой России, хотя и даны указания о неприменении принятого 26 марта 1998 года противоправного Соглашения с Минтопэнерго России, РАО «Газпром» и ООО «Межрегионгаз» о порядке осуществления ими налоговых платежей в федеральный бюджет, оно не расторгнуто в установленном порядке, как предложено Счетной палатой в представлении от 11 сентября 1998 г. № 01-941/03.

6. По результатам данной проверки целесообразно направить представления Счетной палаты Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации, президентам республик Башкортостан и Татарстан, в котором предложить принять исчерпывающие меры:

- по выполнению Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год» и Указа Президента Российской Федерации от 5 мая 1998 г. № 495 «О дополнительных мерах по обеспечению выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы и оздоровлению государственных финансов» в части распределения федеральных налогов между федеральным бюджетом и бюджетами Республики Башкортостан и Республики Татарстан в рамках действующего бюджетного и налогового законодательства и возмещению потерь федерального бюджета;

- по отмене действия в 1999 году льгот по уплате федеральных налогов, установленных органами местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований для зарегистрированных на их территории в качестве налогоплательщиков предприятий и организаций.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ