

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 5 сентября 1997 года № 28(99) "О результатах проверок соблюдения Минфином России и Госналогслужбой России законности предоставления предприятиям и организациям льгот по налоговым платежам в 1996 году и в первом полугодии 1997 года":

Одобрить отчет по результатам проведенных в соответствии с планом работы Счетной палаты проверок соблюдения Минфином России и Госналогслужбой России законности предоставления предприятиям и организациям льгот по налоговым платежам в 1996 году и первом полугодии 1997 года.

Направить представление Счетной палаты по результатам указанных проверок Председателю Правительства Российской Федерации В. С. Черномырдину, а также информационные письма Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Сводный отчет о результатах проверок соблюдения Минфином России и Госналогслужбой России законности при предоставлении предприятиям и организациям льгот по налоговым платежам в 1996 году и первом полугодии 1997 года

Счетная палата Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом "О Счетной палате Российской Федерации" и планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 1997 год провела в текущем году ряд проверок соблюдения Минфином России и Госналогслужбой России законности при предоставлении предприятиям и организациям льгот по налоговым платежам, в результате которых вскрыты нарушения действующего законодательства.

Предоставление налоговых преференций регламентируется рядом федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, которыми должны руководствоваться Правительство Российской Федерации и федеральные органы управления при принятии решений по указанному вопросу.

Результаты проверок показали, что нарушение действующего законодательства при предоставлении налоговых льгот в 1996-1997 годах федеральными органами исполнительной власти приобрело хронический характер. В результате из эффективного финансово-экономического инструмента, призванного стимулировать производственно-хозяйственную деятельность предприятий и активизировать процесс сбора и поступления налогов в федеральный бюджет, налоговые льготы превращаются в известной степени в незаконную, экономически необоснованную "подкормку" для ряда предприятий, в том числе и тех, которые являются нарушителями налоговой дисциплины.

Проверками Счетной палаты Российской Федерации по указанному направлению деятельности Минфина России и Госналогслужбы России установлено, что только за период с января 1996 года по июнь 1997 года этими органами было принято 25 решений, не соответствующих действующему налоговому законодательству. Причем, подавляющая их часть принималась с ведома и по указанию Правительства Российской Федерации.

К таким решениям относится освобождение Госналогслужбой России вместе с Минфином России согласно поручению Правительства Российской Федерации от 11 октября 1996 года № ВЧ-П14-33900 ОАО "ГАЗ" от уплаты штрафов и пени за невнесение этим предприятием в федеральный бюджет НДС, что привело к потере финансовых средств для бюджета в сумме 38,1 млрд рублей.

Минфин России и Госналогслужба России поддержали просьбу правительств городов Москвы и Санкт-Петербурга и согласно поручениям Правительства Российской Федерации (ОС-П20-13690 от 22 апреля 1996 года, ВЧ-П10-13571 от 30 апреля 1997 года, АЧ-П10-16500 от 26 мая 1997 года) санкционировали направление штрафных санкций, подлежащих зачислению в федеральный бюджет, на финансирование метрополитена в указанных городах. В результате потеря средств для федерального бюджета составила в 1996 году 880 млрд рублей, а в 1997 году - 792,2 млрд рублей.

Госналогслужба России по согласованию с Минэкономки России и в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 1996 года № АБ-П14-36421 незаконно освобождает от уплаты пени по платежам в федеральный бюджет ОАО НК "Роснефть", в результате чего федеральный бюджет недополучает 125 млрд рублей.

В 1996 году Госналогслужбой России и Федеральной службой налоговой полиции Российской Федерации предоставлены АО "АвтоВАЗ" - одному из основных недоимщиков - льготы в виде невзимания задолженности в федеральный бюджет по налоговым платежам в сумме 2,9 трлн рублей за ноябрь - декабрь 1996 года (телеграмма Госналогслужбы России и ФСНП России от 29 октября 1996 года № 10-3-03/235, 104-2692).

Данное решение федеральных органов управления, призванных осуществлять налоговый контроль, противоречит пункту 30 Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года № 2270 "О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней" в части правомочности предоставления налоговыми органами отсрочек и рассрочек по уплате налоговых платежей в бюджет.

Федеральным законом от 20 декабря 1991 года № 2071-1 "Об инвестиционном налоговом кредите" предусмотрено предоставление этого кредита за счет авансовых платежей только по налогу на прибыль. Однако на основании ряда решений Правительства Российской Федерации для отдельных предприятий Минфином России в 1996 году было оформлено предоставление инвестиционного налогового кредита и за счет других федеральных налогов - НДС, акцизов, в результате чего потери федерального бюджета составили 413 млрд рублей.

В частности, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 1 апреля 1996 года № 426 "О предоставлении инвестиционного налогового кредита предприятиям оборонного комплекса, расположенным в Республике Татарстан" Минфином России был предоставлен инвестиционный налоговый кредит за счет налога на добавленную стоимость в размере 201 млрд рублей предприятиям оборонного комплекса, расположенным в Республике Татарстан.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 1996 года № 1544 "О государственной поддержке акционерного общества "Горьковский автомобильный завод" Минфином России ОАО "ГАЗ" предоставляется инвестиционный налоговый кредит за счет НДС и акцизов в сумме 212 млрд рублей.

Указанные нарушения, связанные с предоставлением предприятиям инвестиционного налогового кредита, обусловлены известной нечеткостью трактовки отдельных положений

(статьи 4 и 9), допущенной в Федеральном законе от 20 декабря 1991 года № 2071-1 "Об инвестиционном налоговом кредите", которую при необходимости следовало бы поправить в установленном законодательством порядке.

Однако до настоящего времени Минфин России как федеральный орган, ответственный за оформление инвестиционного налогового кредита, не вошел в законодательные органы с обоснованными предложениями по корректировке содержания вышеуказанного закона, что предотвратило бы принятие противозаконных решений, приводящих к потерям федерального бюджета.

Негативные последствия для формирования доходной части федерального бюджета в 1997 году имели заключенные в 1994 году соглашения между Правительством Российской Федерации и ее субъектами - правительствами республик Татарстан и Башкортостан, действующие и в настоящее время, которыми установлен особый порядок распределения налогов между федеральным бюджетом и бюджетами этих республик.

В соответствии с этими соглашениями в 1997 году предусмотрено направление в бюджеты вышеназванных республик акцизов на спирт, водку и ликеро-водочные изделия, а также акцизов на нефть и газ в размере 100 процентов. В то же время Федеральным законом от 26 февраля 1997 года № 29-ФЗ "О федеральном бюджете на 1997 год" предусмотрено направление в федеральный бюджет 100 процентов акцизов на нефть и газ, 50 процентов акцизов на спирт, водку и ликеро-водочные изделия.

Предоставление указанным субъектам Российской Федерации дополнительных отчислений за счет сокращения доли налогов, подлежащих зачислению в федеральный бюджет, ставит отдельные субъекты Федерации в экономически привилегированное положение по сравнению с другими, приводя к существенным потерям для федерального бюджета, которые составят в 1997 году по вышеназванным соглашениям около 3 трлн рублей.

Это делает трудноисполнимым финансирование всех предусмотренных законом о федеральном бюджете федеральных расходов.

Кроме того, к значительному отвлечению финансовых средств из федерального бюджета в 1996 - 1997 годах привело выделение товарного кредита на поставку нефтепродуктов сельхозтоваропроизводителям. Порядок предоставления товарного кредита сельхозтоваропроизводителям в 1996 году регламентировался постановлением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 1996 года № 135 "О мерах по стабилизации экономического положения агропромышленного комплекса Российской Федерации в 1996 году", а также разработанным и принятым в соответствии с указанным постановлением "Порядком оформления товарного кредита на поставку горюче-смазочных материалов для сельхозтоваропроизводителей и

мазута сахарным заводам для переработки сахарной свеклы в 1996 году" от 6 марта 1996 года № 0696 п-П1. Сумма предоставленной отсрочки предприятиям ТЭК по уплате налогов на 1996 год в соответствии с вышеназванным постановлением составила 10,2 трлн рублей.

Одновременно с этим Указом Президента Российской Федерации от 16 апреля 1996 года № 565 "О мерах по стабилизации экономического положения и развитию реформ в агропромышленном комплексе" продлена до 1 января 1998 года отсрочка уплаты задолженности по непогашенной части товарного кредита сельхозтоваропроизводителями в сумме 5,1 трлн рублей за горюче-смазочные материалы за 1995 год, подлежащая возврату в бюджет в 1996 году.

Анализ результатов проверок деятельности федеральных органов управления по предоставлению ими налоговых преференций как конкретным предприятиям, так и отдельным субъектам Федерации, проведенных Счетной палатой Российской Федерации, показал, что принятие решений в этом направлении, противоречащих налоговому и бюджетному законодательству, в большинстве случаев осуществлялось непосредственно Правительством Российской Федерации по представлению соответствующих обоснований Минфином России и Госналогслужбой России.

Счетная палата Российской Федерации неоднократно обращала внимание Правительства Российской Федерации на недопустимость нарушения законодательной базы в результате принятия им и его органами нормативных документов, противоречащих налоговому законодательству, а также настоятельную необходимость приведения в соответствие ее отдельных звеньев с требованиями сегодняшнего дня путем внесения в установленном порядке в законодательные органы предложений о необходимых изменениях и дополнениях в действующие федеральные законы по налогам.

Так, письмом от 5 февраля 1997 года № 01-112/03 "О соблюдении положений налогового законодательства в нормативных актах Правительства Российской Федерации" Счетной палатой сообщено Правительству Российской Федерации о следующих фактах:

- о нарушении порядка предоставления ряду предприятий и объединений инвестиционного налогового кредита;

- о превышении полномочий Правительством Российской Федерации при изменении сроков уплаты акцизов по вино-водочной продукции;

- о недостатках, имеющих место при предоставлении отсрочек согласно Указу Президента Российской Федерации от 19 января 1996 года № 65 "О предоставлении предприятиям и организациям отсрочки по уплате задолженности по налогам, пеням и штрафам за нарушение налогово-

го законодательства, образовавшейся до 1 января 1996 года";

- о неправомерном санкционировании Правительством Российской Федерации проведения эксперимента по упрощенной системе налогообложения сельхозтоваропроизводителей в Белгородской области.

Правительство Российской Федерации поручило (поручение от 21 февраля 1997 года № АЛ-П13-05348) Минфину России, Госналогслужбе России, Минэкономике России, ФСНП и Минюсту России рассмотреть в 10-дневный срок письмо Счетной палаты Российской Федерации и внести согласованные предложения с проектом ответа Правительства Российской Федерации Счетной палате Российской Федерации.

Несмотря на истечение указанного срока, Счетная палата Российской Федерации до настоящего времени ответа на свое письмо от 5 февраля 1997 года № 01-112/03 не получила, и, как показали проверки, никаких радикальных мер по нормализации положения в данном вопросе со стороны Правительства Российской Федерации не принято.

По результатам проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации, Минфин России представил свои замечания, в которых практически по всем вопросам, за исключением предоставления товарного кредита сельхозтоваропроизводителям, выразил свое несогласие. Так, Минфин России отстаивает позицию, в результате которой оформление ИНК возможно не только за счет налога на прибыль, как предусмотрено Федеральным законом от 20 декабря 1991 года № 2071-1, но и за счет НДС и акцизов.

Кроме того, Минфин России считает возможным направление штрафных санкций, подлежащих зачислению в федеральный бюджет, на финансирование строительства метрополитена в городах Москве и Санкт-Петербурге, не учитывая то, что все налоги, штрафы и пени должны зачисляться в бюджет, и финансирование расходов должно осуществляться только по направлениям, предусмотренным в законе о бюджете.

По мнению Минфина России, особый порядок распределения налогов между федеральным бюджетом и бюджетами республик Татарстан и Башкортостан не приведет к существенным потерям федерального бюджета в 1997 году.

В то же время в письме Первого заместителя Министра финансов С. М. Игнатьева Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации А. Б. Чубайсу от 17 июля 1997 года № 01-10/10-2257 сделаны прямо противоположные вышеуказанным замечаниям Минфина России выводы, совпадающие с результатами проверки Счетной палаты Российской Федерации и подтверждающие негативные последствия для федерального бюджета принятых соглашений между Правительством Российской

Федерации и республиками Татарстан и Башкортостан.

Госналогслужба России, не согласившись с результатами проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации, свои замечания не представила.

Выводы и предложения

1. Итоги проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в Минфине России и Госналогслужбе России, показали, что за период с января 1996 года по июнь 1997 года федеральным бюджетом недополучено финансовых ресурсов на общую сумму 8,2 трлн рублей и 19,2 млн долларов США, в том числе:

- за счет отмены уплаты налогов, штрафных санкций и перенаправления финансовых средств, полученных от уплаты штрафов из федерального бюджета в местные бюджеты - 4,8 трлн рублей и 19,2 млн долларов США;

- в результате предоставления инвестиционного налогового кредита за счет НДС и акцизов - 0,4 трлн рублей;

- в результате заключения соглашения между Правительством Российской Федерации и правительствами отдельных субъектов Федерации, установивших особый порядок распределения налогов между федеральным и региональными бюджетами, - около 3 трлн рублей.

2. Предлагается направить представление Председателю Правительства Российской Федерации о приведении в соответствие с действующим законодательством Российской Федерации всех нормативных актов по вопросам предоставления налоговых льгот, принятых в 1996-1997 годах.

3. Информировать Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о фактах нарушения законодательства, имеющих место при предоставлении федеральными органами управления льгот по налоговым платежам предприятиям и организациям, а также отдельным субъектам Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ