

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 29К (796) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности действующих процедур государственной регистрации и постановки на налоговый учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также деятельности по предотвращению незаконных способов налоговой оптимизации с использованием фирм-«однодневок» в Управлении Федеральной налоговой службы по г. Москве и подведомственных ему инспекциях за 2009-2010 годы»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину.

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Направить копию отчета о результатах контрольного мероприятия в Федеральную службу безопасности Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности действующих процедур государственной регистрации и постановки на налоговый учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также деятельности по предотвращению незаконных способов налоговой оптимизации с использованием фирм-«однодневок» в Управлении Федеральной налоговой службы по г. Москве и подведомственных ему инспекциях за 2009-2010 годы»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.1.1.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2011 год.

Предмет контроля

Действующее законодательство Российской Федерации в части осуществления процедур государственной регистрации и постановки на налоговый учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; законодательные и иные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы предотвращения незаконных способов налоговой оптимизации с использованием фирм-«однодневок»; налоговая, статистическая отчетность, относящаяся к тематике проверки; акты, заключения и решения налоговых органов; решения судебных органов.

Объекты контроля

Управление Федеральной налоговой службы по г. Москве; Межрайонная инспекция Федеральной налоговой службы № 46 по г. Москве.

Сроки проведения контрольного мероприятия: с 24 января по 31 марта 2011 года.

Цель контрольного мероприятия

Определение эффективности действующих процедур государственной регистрации и постановки на налоговый учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также деятельности по предотвращению незаконных способов налоговой оптимизации с использованием фирм-«однодневок».

Проверяемый период деятельности: 2009-2010 годы.

Результаты контрольного мероприятия

1. Организация работы по осуществлению государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Ведение государственных реестров

Отношения, возникающие в связи с государственной регистрацией юридических лиц при их создании, реорганизации и ликвидации, при внесении изменений в их учредительные документы, государственной регистрацией физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и государственной регистрацией при прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, регулируются Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее - Закон № 129-ФЗ).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2002 года № 319 «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц» с 1 июля 2002 года государственную регистрацию юридических лиц и с 1 января 2004 года - физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей, а также государственную регистрацию крестьянских (фермерских) хозяйств осуществляет Федеральная налоговая служба. Согласно статье 10 Закона № 129-ФЗ федеральными законами может устанавливаться специальный порядок регистрации отдельных видов юридических лиц¹.

Статьей 4 Закона № 129-ФЗ предусмотрено ведение в Российской Федерации государственных реестров, содержащих сведения о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, приобретении физическими лицами статуса индивидуального предпринимателя, прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, иные сведения о юридических лицах, об индивидуальных предпринимателях и соответствующие документы.

Правила ведения Единого государственного реестра юридических лиц (далее - ЕГРЮЛ) и представления содержащихся в нем сведений утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2002 года № 438 «О Едином государственном реестре юридических лиц». Правила ведения Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (далее - ЕГРИП) и представления содержащихся в нем сведений утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2003 года № 630 «О Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей, Правилах хранения в единых государственных реестрах юридических лиц и индивидуальных предпринимателей документов (сведений) и передачи их на постоянное хранение в государственные архивы, а также о внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 2002 года № 438 и № 439».

¹ В соответствии с положениями статьи 21 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», статьи 15 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», статьи 8 Федерального закона от 12 января 1996 года № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», статьи 11 Федерального закона от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», статьи 9 Закона Российской Федерации от 7 июля 1993 года № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах Российской Федерации» специальный порядок государственной регистрации распространяется на торгово-промышленные палаты, политические партии, общественные объединения, профсоюзные организации, религиозные организации и осуществляется Минюстом России (Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»).

Сведения о регистрации включают в себя: основной государственный регистрационный номер (ОГРН - для юридического лица, ОГРНИП - для индивидуального предпринимателя); государственный регистрационный номер записи; дату внесения записи о государственной регистрации при создании, реорганизации, ликвидации, прекращении деятельности; изменения, вносимые в учредительные документы; изменения сведений, содержащихся в государственном реестре; исключения недействующего юридического лица; дату регистрации, наименование органа, зарегистрировавшего юридическое лицо или индивидуального предпринимателя².

Согласно статистической налоговой отчетности (формы № 1-ЮР «Сведения о работе по государственной регистрации юридических лиц» и № 1-ИП «Сведения о работе по государственной регистрации индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств») по состоянию на 1 января 2011 года количество юридических лиц, сведения о которых содержались в ЕГРЮЛ, составило 4491,3 тыс. единиц, индивидуальных предпринимателей, сведения о которых содержались в ЕГРИП, - 3955,2 тыс. единиц.

В целях совершенствования процедур государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей ФНС России приказом от 26 марта 2004 года № САЭ-3-09/436@ «О совершенствовании организации работы по регистрации и учету юридических лиц и физических лиц, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, в Единых государственных регистрационных центрах и в налоговых органах» утверждены Основные принципы организации работы по регистрации и учету юридических лиц и физических лиц, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, в Единых регистрационных центрах (далее - ЕРЦ) и в налоговых органах. В соответствии с указанными принципами на базе Межрайонной инспекции ФНС России № 46 по г. Москве создан ЕРЦ в г. Москве для выполнения функций по государственной регистрации юридических лиц и физических лиц, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, за исключением юридических лиц, имеющих специальный порядок регистрации.

Согласно данным Управления ФНС России по г. Москве, количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, зарегистрированных в ЕГРЮЛ и ЕГРИП по г. Москве, по состоянию на 1 января 2011 года составило, соответственно, 973,4 тыс. единиц (21,6 % от общероссийского показателя) и 176,6 тыс. единиц (4,4 процента).

Государственная регистрация юридического лица осуществляется по месту нахождения указанного учредителями в заявлении о государственной регистрации постоянно действующего исполнительного органа, в случае его отсутствия - по месту нахождения иного органа или лица, имеющих право действовать от имени юридического лица без доверенности. Государственная регистрация индивидуального предпринимателя осуществляется по месту его жительства. В целом процесс государственной регистрации юридических лиц или физических лиц в качестве индивидуального предпринимателя включает в себя последовательное выполнение следующих действий:

² Внесение в ЕГРЮЛ сведений о создании, реорганизации и ликвидации организаций, на которые распространяется специальный порядок регистрации, осуществляется управлениями ФНС России по субъектам Российской Федерации или по согласованию с ФНС России инспекциями ФНС России, находящимися в подчинении управлений ФНС России по субъектам Российской Федерации. При поступлении от Минюста России или его территориального органа документов в срок не более 5 рабочих дней со дня получения сведения вносятся в ЕГРЮЛ и не позднее одного рабочего дня, следующего за днем внесения записи в государственный реестр, направляются обратно с сопроводительным письмом, подтверждающим факт внесения записи.

- прием (регистрация) пакета документов, представленных заявителями и уполномоченными лицами по доверенностям, а также документов, полученных по почте с объявленной ценностью и описью вложения;
- ввод информации в базу данных ЕГРЮЛ или ЕГРИП на основании документов, представленных для государственной регистрации;
- проведение анализа представленных для государственной регистрации юридических лиц документов, подготовка и принятие решений о государственной регистрации (об отказе в государственной регистрации) юридического лица (индивидуального предпринимателя);
- подготовка свидетельств о государственной регистрации и постановке на учет в налоговом органе и формирование учетного дела юридического лица (индивидуального предпринимателя);
- выдача документов заявителям (в том числе отправка по почте) и пересылка регистрационных и учетных дел юридических лиц (индивидуальных предпринимателей) в территориальные инспекции ФНС России.

При государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей действует концепция «одного окна». Управлением ФНС России по г. Москве в целях ее реализации были разработаны, утверждены и введены в действие с 3 апреля 2006 года регламенты взаимодействия регистрирующего налогового органа (Межрайонной инспекции ФНС России № 46 по г. Москве) с соответствующими территориальными органами иных ведомств и организаций.

В соответствии с данными регламентами в случае принятия Межрайонной инспекцией ФНС России № 46 по г. Москве решения о государственной регистрации юридического лица или индивидуального предпринимателя и внесении соответствующей записи в базу данных ЕГРЮЛ или ЕГРИП не позднее следующего дня сведения направляются по каналам связи в адрес указанных организаций, на основании которых осуществляется присвоение регистрационного номера юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю в Пенсионном фонде Российской Федерации по г. Москве и Московской области, Московском городском фонде обязательного медицинского страхования и Московском региональном отделении Фонда социального страхования Российской Федерации. Территориальным органом Федеральной службы государственной статистики осуществляется присвоение кодов по общероссийским классификаторам.

Постановка на учет российской организации по месту ее нахождения осуществляется одновременно с ее государственной регистрацией (как при создании российской организации вновь, так и при ее реорганизации). Регистрирующий орган вместе с документами о государственной регистрации выдает документ о постановке юридического лица на налоговый учет и о присвоении ему идентификационного номера налогоплательщика (ИНН).

В проверяемом периоде Управлением ФНС России по г. Москве и Межрайонной инспекцией ФНС России № 46 по г. Москве произведено 234,3 тыс. записей в базу данных ЕГРЮЛ о регистрации юридических лиц с присвоением ОГРН (в 2009 году - 122,7 тыс. записей, в 2010 году - 111,6 тыс. записей) и 105,8 тыс. записей - о прекращении деятельности юридических лиц (в 2009 году - 70,7 тыс. записей, в 2010 году - 35,1 тыс. записей). Также в проверяемом периоде внесено 58,8 тыс. записей в базу данных ЕГРИП о государственной регистрации индивидуальных предпринимателей с присвоением ОГРНИП (в 2009 году - 28,7 тыс. записей, в 2010 году - 30,2 тыс. записей) и 25,8 тыс. записей - об индивидуальных предпринимателях, прекративших свою деятельность (в 2009 году - 10,2 тыс. записей, в 2010 году - 15,6 тыс. записей).

Государственная регистрация изменений, вносимых в учредительные документы юридического лица, и внесение изменений в сведения об юридическом лице, содержащиеся

в ЕГРЮЛ, а также внесение изменений в сведения об индивидуальном предпринимателе, содержащиеся в ЕГРИП, регламентированы статьями 17 и 22.2 Закона № 129-ФЗ.

По состоянию на 1 января 2011 года по г. Москве в ЕГРЮЛ содержатся 2275,3 тыс. записей о внесении изменений, в том числе: в учредительные документы - 970,5 тыс. записей, о прочих изменениях - 1304,8 тыс. записей. Количество записей о внесении изменений в сведения об индивидуальных предпринимателях в ЕГРИП по г. Москве на указанную дату составило 36,7 тыс. записей.

Федеральный закон от 30 декабря 2008 года № 312-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступивший в силу с 1 июля 2009 года, обязал общества с ограниченной ответственностью (далее - ООО) привести свои уставы в соответствие с принятыми изменениями не позднее 1 января 2010 года. Поправки касаются правого положения ООО, минимального размера уставного капитала, исключения из числа учредительных документов учредительного договора, ответственности учредителей и других регламентирующих положений деятельности обществ. В ходе проверки Межрайонной инспекции ФНС России № 46 по г. Москве установлено, что по состоянию на 1 января 2011 года в ЕГРЮЛ по г. Москве содержатся сведения о 723,6 тыс. обществ, созданных до 1 июля 2009 года (за исключением прекративших деятельность), из которых только 209,6 тыс. обществ, или 29 %, привели учредительные документы в соответствие с установленными законодательством требованиям.

Согласно статье 23 Закона № 129-ФЗ по результатам проверки представленных заявителем документов регистрирующий орган может принять решение о государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя или решение об отказе³.

В проверяемом периоде Межрайонной инспекцией ФНС России № 46 по г. Москве вынесено 203,9 тыс. решений об отказе в государственной регистрации юридических лиц и 6,7 тыс. решений - об отказе в отношении индивидуальных предпринимателей (в 2009 году, соответственно, - 116,1 тыс. решений и 3,5 тыс. решений, в 2010 году - 87,8 тыс. решений и 3,2 тыс. решений). Основной причиной отказов являлось непредставление необходимых для государственной регистрации документов. По указанным основаниям отказано в государственной регистрации юридических лиц в 99 % случаев, индивидуальных предпринимателей - в 96 % случаев от общего количества отказов.

Согласно статье 6 Закона № 129-ФЗ содержащиеся в государственных реестрах сведения и документы являются открытыми и общедоступными, за исключением сведений, доступ к которым ограничен в соответствии с указанным федеральным законом, и могут быть представлены заинтересованным лицам в виде: выписки из соответствующего государственного реестра; копии документа (документов), содержащегося в соответствующем государственном реестре; справки об отсутствии запрашиваемой информации.

По состоянию на 1 января 2011 года в ЕГРЮЛ по г. Москве содержатся 2435,6 тыс. записей о представлении сведений, в том числе 1792,1 тыс. записей - о представлении сведений о постановке на учет в налоговом органе. По некоммерческим организациям в ЕГРЮЛ содержатся 55,8 тыс. записей, в том числе 46,6 тыс.

³ Отказ в государственной регистрации допускается в случаях: непредставления необходимых для государственной регистрации документов; представления документов в ненадлежащий регистрирующий орган; юридическое лицо находится в процессе ликвидации; несоблюдения нотариальной формы представляемых документов в случаях, если такая форма обязательна в соответствии с федеральными законами и других.

записей - о представлении сведений о постановке на учет в налоговом органе. Количество записей о представлении сведений по индивидуальным предпринимателям составило 690,3 тыс. единиц.

Представление содержащихся в государственных реестрах сведений и документов осуществляется за плату, размер которой установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2003 года № 630. Общая сумма платы, поступившая в федеральный бюджет в 2009 году, составила 430,4 млн. рублей, в 2010 году - 423,7 млн. рублей.

Согласно статистической налоговой отчетности (формы № 1-ЮР «Сведения о работе по государственной регистрации юридических лиц» и № 1-ИП «Сведения о работе по государственной регистрации индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств») в Российской Федерации по состоянию на 1 января 2011 года прекратили свою деятельность 1962,2 тыс. юридических лиц и 4539,4 тыс. индивидуальных предпринимателей. Из них на указанную дату в г. Москве прекратили свою деятельность 512,2 тыс. юридических лиц, или 26,1 % от общероссийского показателя, и 134,7 тыс. индивидуальных предпринимателей, или 2,9 %, при этом подавляющее большинство юридических лиц и индивидуальных предпринимателей были исключены из ЕГРЮЛ и ЕГРИП по решению регистрирующего налогового органа.

Согласно статье 21.1 Закона № 129-ФЗ исключение юридического лица из ЕГРЮЛ может осуществляться по решению регистрирующего органа, если оно обладает следующими признаками недействующего юридического лица:

- в течение последних 12 месяцев, предшествующих моменту принятия регистрирующим органом соответствующего решения, юридическое лицо не представляло отчетность, предусмотренную законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- юридическое лицо не осуществляло операций хотя бы по одному банковскому счету.

Решение о предстоящем исключении юридического лица из ЕГРЮЛ должно быть опубликовано в органах печати, в которых публикуются данные о государственной регистрации юридических лиц. Регистрирующий орган публикует сведения о принятых решениях о предстоящем исключении недействующих юридических лиц из ЕГРЮЛ в журнале «Вестник государственной регистрации». По истечении 3 месяцев со дня опубликования решения при отсутствии заявлений от кредиторов и иных лиц, чьи права и законные интересы затрагиваются в связи с исключением недействующего юридического лица, регистрирующий орган исключает его из ЕГРЮЛ путем внесения в него соответствующей записи.

По состоянию на 1 января 2011 года Межрайонной инспекцией ФНС России № 46 по г. Москве на основании статьи 21.1 Закона № 129-ФЗ из ЕГРЮЛ исключены 445,4 тыс. недействующих юридических лиц, в том числе: в 2009 году - 45,7 тыс. единиц, в 2010 году - около 27 тыс. единиц.

Количество исключенных из ЕГРЮЛ недействующих юридических лиц по отношению к вновь созданным составило: в 2009 году - 53 %, в 2010 году - 28,5 процента.

В соответствии со статьей 59 Налогового кодекса Российской Федерации Управлением ФНС России по г. Москве осуществлялось списание признанной безнадежной к взысканию задолженности, числящейся по состоянию на 1 января 2010 года за организациями, которые отвечают признакам недействующего юридического лица. По состоянию на 21 февраля 2011 года налоговыми органами г. Москвы принято свыше 3,7 тыс. решений о списании признанной безнадежной к взысканию задолженности организаций, отвечающих признакам недействующего юридического лица, на общую сумму 33,5 млрд. рублей.

Законом № 129-ФЗ за государственную регистрацию предусмотрена уплата государственной пошлины, исчисляемой в соответствии с законодательством о налогах и сборах⁴. Имеют место случаи фальсификации платежных документов об уплате государственной пошлины.

В проверяемом периоде при выявлении Межрайонной инспекцией ФНС России № 46 по г. Москве признаков подделки платежных документов об уплате государственной пошлины осуществлялась сверка с органами Федерального казначейства. Всего за 2009-2010 годы выявлено 727 случаев фальсификации сведений об уплате государственной пошлины.

Размеры государственной пошлины за государственную регистрацию, а также за совершение прочих юридически значимых действий установлены статьей 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации.

По данным Управления ФНС России по г. Москве, сумма государственной пошлины за государственную регистрацию юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, изменений, вносимых в учредительные документы юридического лица, за государственную регистрацию юридического лица и другие юридически значимые действия, поступившая в федеральный бюджет, в 2009 году составила 360,0 млн. рублей, в 2010 году - 592,6 млн. рублей.

2. Существующие меры ответственности за непредставление или несвоевременное представление сведений, необходимых для включения в государственный реестр, а также за представление недостоверных сведений

В соответствии с пунктом 1 статьи 25 Закона № 129-ФЗ за непредставление или несвоевременное представление необходимых для включения в государственные реестры сведений, а также за представление недостоверных сведений заявителя - юридические лица и индивидуальные предприниматели - несут ответственность, установленную законодательством Российской Федерации. В части 3 статьи 14.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП) предусмотрено за непредставление или несвоевременное представление, или представление недостоверных сведений об юридическом лице или об индивидуальном предпринимателе в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, в случаях, если такое представление предусмотрено законом, вынесение предупреждения или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 5 тыс. рублей.

В проверяемом периоде по указанным основаниям Межрайонной инспекцией ФНС России № 46 по г. Москве составлено 3,2 тыс. постановлений о привлечении к административной ответственности должностных лиц организаций и 0,3 тыс. постановлений - о привлечении к административной ответственности индивидуальных предпринимателей.

В соответствии с частью 4 статьи 14.25 КоАП представление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, документов, содержащих заведомо ложные сведения, если такое действие не со-

⁴ В соответствии с главой 25.3 Налогового кодекса Российской Федерации государственная пошлина определяется как сбор, взимаемый с юридических и физических лиц при их обращении в государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и (или) к должностным лицам, которые уполномочены в соответствии с законодательными актами Российской Федерации, законодательными актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, за совершение в отношении этих лиц юридически значимых действий, предусмотренных настоящей главой, за исключением действий, совершаемых консульскими учреждениями Российской Федерации.

держит уголовно наказуемого деяния, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 5 тыс. рублей или дисквалификацию на срок до 3 лет.

Представление в регистрирующий орган заведомо ложных сведений имеет место, например, при представлении сведений об учредителях юридического лица, уставном капитале общества (выявление фактов неоплаты уставного капитала), адресе места нахождения юридического лица (фактическое отсутствие улицы, дома либо юридического лица по месту нахождения, указанному в заявлении), о паспортных данных физического лица.

Согласно статье 3.11 КоАП административное наказание в виде дисквалификации заключается в лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей и может устанавливаться на срок от 6 месяцев до 3 лет.

В проверяемом периоде по основаниям, предусмотренным частью 4 статьи 14.25 КоАП, Межрайонной инспекцией ФНС России № 46 по г. Москве составлено 222 постановления о привлечении к административной ответственности должностных лиц организаций, из которых в отношении 185 должностных лиц судами назначено наказание в виде дисквалификации сроком от 1 года до 3 лет.

Общая сумма штрафных санкций, предъявленная должностным лицам организаций и индивидуальным предпринимателям в проверяемом периоде, составила 15,8 млн. рублей (в 2009 году - 8,8 млн. рублей, в 2010 году - 7,0 млн. рублей). Сумма взысканных административных штрафов составила 7,7 млн. рублей (в 2009 году - 5,3 млн. рублей, в 2010 году - 2,4 млн. рублей).

В настоящее время функции по формированию и ведению реестра дисквалифицированных лиц возложены на МВД России (постановления Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 года № 483 «Об уполномоченном органе, осуществляющем формирование и ведение реестра дисквалифицированных лиц» и от 11 ноября 2002 года (в редакции от 2 августа 2005 года) № 805 «О формировании и ведении реестра дисквалифицированных лиц»). В свою очередь, приказом ФНС России от 16 июня 2006 года установлено, что сведения, содержащиеся в ЕГРЮЛ и предназначенные для публикации в журнале «Вестник государственной регистрации», размещаются в сети Интернет на сайте ФНС России, в том числе информация о дисквалифицированных физических лицах, в отношении которых вступили в законную силу постановления суда.

По данным Межрайонной инспекции ФНС России № 46 по г. Москве, за период с 2005 по 2010 год на основании составленных протоколов судом к административной ответственности по части 4 статьи 14.25 КоАП с назначением наказания в виде дисквалификации было привлечено 401 должностное лицо. В то же время, как показала проверка, имеют место факты, когда ранее дисквалифицированные лица неоднократно с нарушением действующего законодательства заявляют документы на государственную регистрацию.

Например, гражданин А. В. Калинин по истечении срока дисквалификации обращался с целью совершения регистрационных действий более 400 раз, в 35 случаях были вынесены отказы в государственной регистрации.

Поскольку ни отказ в государственной регистрации, ни привлечение к административной ответственности за представление недостоверных или заведомо ложных

сведений в регистрирующий орган не гарантируют от повторного правонарушения, представляется целесообразным рассмотреть вопрос об усилении ответственности за указанные противоправные действия.

В соответствии со статьей 24 Закона № 129-ФЗ за необоснованный отказ в государственной регистрации, неосуществление государственной регистрации в установленные сроки или иное нарушение порядка государственной регистрации, установленного этим законом, а также за незаконный отказ в представлении или за несвоевременное представление содержащихся в государственных реестрах сведений и документов, должностные лица регистрирующих органов несут ответственность, установленную законодательством Российской Федерации. Регистрирующий орган возмещает ущерб, причиненный отказом в государственной регистрации, уклонением от государственной регистрации или нарушением порядка государственной регистрации, допущенным по его вине.

В проверяемом периоде было принято к производству 3,3 тыс. дел с участием Межрайонной инспекции ФНС России № 46 по г. Москве. Из рассматриваемых в судах требований, предъявляемых к налоговому органу, можно выделить следующие.

1. Дела о признании незаконными отказов в государственной регистрации.

Среди принятых к производству в 2009 году такие дела составляли 12 % от общего количества судебных дел, в 2010 году - 27 %. По рассмотренным делам данной категории в 2009 году в 44 % случаев решение было принято в пользу налоговой инспекции, в 2010 году - в 23 % случаев. К числу проигранных дел относятся дела по отказам в государственной регистрации, выносимым в рамках пресечения создания фирм-«однодневок». Основной причиной отказа налогового органа в регистрации является недостоверность сведений об адресе, представленных уполномоченными органами по запросам инспекции, а также заявителями, на чей адрес производится регистрация. Однако, удовлетворяя требования истца в государственной регистрации, суд исходил из того, что в соответствии с Законом № 129-ФЗ регистрирующему органу не предоставлены права проверки сведений, содержащихся в представляемых документах (пункт 4.1 статьи 9 Закона № 129-ФЗ), а также в данном законе не содержится такого основания для отказа в регистрации, как недостоверность сведений.

В этой же категории можно выделить дела по отказам в ликвидации юридических лиц. В большинстве случаев основанием для отказа инспекции в регистрации является представление ликвидационного баланса, содержащего недостоверные сведения о задолженности организации перед бюджетом. Удовлетворяя требования истцов, суды исходят из отсутствия у налоговых органов доказательств наличия задолженности перед бюджетом на момент представления документов для государственной регистрации юридического лица в связи с его ликвидацией, а также в связи с истечением срока предъявления требований кредиторов (в т. ч. требований налогового органа) для включения в промежуточный ликвидационный баланс.

2. Дела о признании незаконными записей о государственной регистрации.

Среди принятых к производству в 2009 году такие дела составляли 61 % от общего количества судебных дел, в 2010 году - 44 %. По рассмотренным делам данной категории в 2009 году в 74 % случаев решение было принято в пользу инспекции, в 2010 году - в 42,6 % случаев. Указанные судебные дела связаны с корпоративными спорами и/или криминальными захватами юридических лиц и их активов. В большинстве случаев недобросовестными лицами предпринимается попытка регистрации записей об изменении в ЕГРЮЛ на основании недостоверных или заведомо ложных сведений, представленных в регистрирующий орган.

3. Анализ действующего законодательства в области государственной регистрации, в том числе в части предотвращения государственной регистрации фирм-«однодневок»

Проведенный в ходе настоящего контрольного мероприятия анализ законодательства в области государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей выявил следующие проблемные вопросы.

1. О требовании к фирменному наименованию коммерческой организации.

Согласно статье 1473 Гражданского кодекса Российской Федерации юридическое лицо, являющееся коммерческой организацией, выступает в гражданском обороте под своим фирменным наименованием, которое определяется в его учредительных документах и включается в ЕГРЮЛ при государственной регистрации юридического лица⁵. Как показала проверка, ЕГРЮЛ содержит записи о зарегистрированных юридических лицах, в наименовании которых используются наименования государственных органов.

Например, были зарегистрированы: ООО «МИНТРАНС», ООО «ИК «Минфин», ООО «МИД», ЗАО «МИД - Консалтинг», ООО «ЕврАзЭС Брокер» и другие.

Согласно той же статье, если фирменное наименование юридического лица не соответствует установленным требованиям, то орган, осуществляющий государственную регистрацию, вправе выдвинуть требование об изменении фирменного наименования только через суд.

Статьей 1474 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено исключительное право на фирменное наименование. Как показала проверка, ЕГРЮЛ содержит записи о зарегистрированных юридических лицах, в наименовании которых используются наименования государственных органов и известных организаций.

Например, были зарегистрированы юридические лица, в наименовании которых использовались наименования крупных компаний: ЗАО «МТС», ООО «МТС», ООО «РЖД - Транс», ЗАО «БИЗКОН РЖД», ООО «РЖД» и ОАО «ТД РЖД» и другие. Проводимой проверкой установлено, что по состоянию на 1 января 2011 года в ЕГРЮЛ содержатся записи о регистрации 1307 юридических лиц с фирменным наименованием «Альянс», 648 - с фирменным наименованием «Гранд», 634 - с фирменным наименованием «Стройинвест» и 262 - с фирменным наименованием «Техстрой».

В то же время предусмотренные в статье 1474 Гражданского кодекса Российской Федерации ограничительные нормы по использованию фирменного наименования носят узконаправленный характер. Так, в пункте 3 данной статьи указывается о недопущении использования юридическим лицом фирменного наименования тождественного фирменному наименованию другого юридического лица или сходного с ним до степени смешения, если указанные юридические лица осуществляют аналогичную деятельность и фирменное наименование второго юридического лица было включено в ЕГРЮЛ ранее, чем фирменное наименование первого юридического лица. При этом отстаивание своего фирменного наименования предоставляется организации-правообладателю.

⁵ При этом в фирменное наименование юридического лица не могут включаться полные или сокращенные официальные наименования иностранных государств, а также слова, производные от таких наименований, официальные наименования федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, наименования международных и межправительственных организаций, наименования общественных объединений, обозначения, противоречащие общественным интересам, а также принципам гуманности и морали.

2. О месте нахождения юридического лица.

В соответствии с пунктом 2 статьи 54 Гражданского кодекса Российской Федерации место нахождения юридического лица указывается в учредительных документах юридического лица и определяется местом его государственной регистрации, которая согласно пункту 2 статьи 8 Закона № 129-ФЗ осуществляется по месту нахождения указанного учредителями в заявлении о государственной регистрации постоянно действующего исполнительного органа или иного органа или лица, имеющих право действовать от имени юридического лица без доверенности.

По адресу (место нахождения) юридического лица должна не только осуществляться его государственная регистрация, располагаться его постоянно действующий исполнительный орган, но также должна храниться вся документация. В то же время, как показывает практика, в заявлении о государственной регистрации организации фигурирует один адрес, по которому осуществляется государственная регистрация, а в действительности организация располагается по иному адресу.

В ходе проверки установлен неоправданно большой объем вернувшейся корреспонденции, направленной по почте Межрайонной инспекцией ФНС России № 46 по г. Москве в адрес заявителей, о государственной регистрации юридических лиц.

При представлении документов на государственную регистрацию по почте подготовленные документы о государственной регистрации направляются заявителю также по почте заказным письмом с уведомлением о вручении. Этот порядок распространяется и на документы, поданные представителем заявителя по доверенности. Как показала проверка в Межрайонной инспекции ФНС России № 46 по г. Москве, количество зарегистрированных документов, которые были отправлены заявителям по почте и вернулись обратно с пометкой «адресат не значится», составило в 2009 году 13,2 тыс. единиц, или 13 % от общего объема зарегистрированных документов, в 2010 году - 16,0 тыс. единиц, или 16,7 процента.

Имеет место практика приобретения адреса юридического лица путем подписания договора аренды, субаренды помещения, аренды рабочего места и так далее. Как правило, это адреса, которые не существуют в данном населенном пункте, или адреса, по которым физически не может располагаться организация и по которым невозможно осуществлять связь с юридическим лицом. Управлением ФНС России по г. Москве ведется учет адресов «массовой регистрации», по которым зарегистрировано 10 и более организаций, при этом площадь здания (помещения) не позволяет располагаться большому количеству организаций.

Например, в ЕГРЮЛ содержатся сведения о 1076 зарегистрированных юридических лицах по адресу: г. Москва, Фурманский переулок, д. 10, стр. 1. При этом, по данным МосгорБТИ, по данному адресу находится жилое пятиэтажное здание общей площадью 2028,8 кв. м, в том числе площадь нежилых помещений - 506,7 кв. метра.

По адресам в г. Москве зарегистрировано: Дмитровское шоссе, д. 25, корп. 1 - 233 организации; Дмитровское шоссе, д. 39, корп. 1 - 539 организаций; ул. Академика Королева, д. 9, корп. 5 - 546 организаций; ул. Абрамцевская, д. 9, корп. 1 - 790 организаций.

По данным Межрайонной инспекции ФНС России № 46 по г. Москве, в 2009 году в ЕГРЮЛ были внесены записи о регистрации 28,6 тыс. юридических лиц, имеющих адрес «массовой регистрации», или 33 % от общего количества записей о регистрации юридических лиц, в 2010 году - 40,4 тыс. юридических лиц, или 42,7 процента.

Налоговыми органами г. Москвы при проверке фактов предоставления собственником помещения по адресу, заявленному в документах, представленных на государственную регистрацию юридического лица, в 2009 году выявлено 5,8 тыс. фактов, свиде-

тельствующих об отсутствии намерения у собственника на представление помещения создаваемому юридическому лицу, в 2010 году - 5,6 тыс. подобных случаев.

Установлено, что часто в документах, представленных на государственную регистрацию, указывается адрес места нахождения юридического лица без согласия собственника здания (помещения).

Например, в Межрайонную инспекцию ФНС России № 46 по г. Москве обратилось 15,2 тыс. собственников с просьбой не регистрировать юридические лица без их согласия по адресам принадлежащих им зданий (помещений). Указанной инспекцией в 2009 году выявлено 6,7 тыс. заявителей, указавших при регистрации адреса зданий и помещений, собственники которых возражают против такой регистрации, в 2010 году - 4,3 тыс. заявителей. Во всех случаях налоговым органом отказано в государственной регистрации.

С точки зрения ФНС России, как указано ранее, одним из признаков фирмы-«однодневки» является государственная регистрация юридического лица по несуществующему адресу (место нахождения) юридического лица или постоянно действующий исполнительный орган отсутствует по месту нахождения (место государственной регистрации) юридического лица.

В связи с изложенным представляется целесообразным определить в Законе № 129-ФЗ и Гражданском кодексе Российской Федерации понятие «адрес юридического лица» (указанные сведения должны содержаться в учредительных документах юридического лица), а под понятием «место нахождения юридического лица» подразумевать - населенный пункт (город). Также целесообразно установить обязанность юридического лица представлять в регистрирующий орган документ, подтверждающий право пользования помещением по новому адресу. Кроме того, по мнению ФНС России, целесообразно ввести дополнительное основание для приостановления операций по счетам в банках организаций (статья 76 Налогового кодекса Российской Федерации) - отсутствие организации по месту ее нахождения. Решение о приостановлении операций по счетам в данном случае будет выноситься налоговым органом на пятнадцатый день после дня получения уведомления организации почтовой связи об отсутствии организации по месту ее нахождения.

3. Об освидетельствовании подлинности подписи на документе.

Согласно статье 9 Закона № 129-ФЗ заявление, уведомление или сообщение, представляемые в регистрирующий орган, должны удостоверяться подписью уполномоченного лица, подлинность которой должна быть засвидетельствована в нотариальном порядке. При этом заявитель указывает свои паспортные данные или в соответствии с законодательством Российской Федерации данные иного удостоверяющего личность документа и ИНН (при его наличии).

В Межрайонной инспекции ФНС России № 46 по г. Москве документы, представленные для государственной регистрации юридических лиц, проходят проверку на подлинность удостоверительных записей нотариусов о засвидетельствовании подлинности подписей заявителей на документах. В случае выявления несоответствий направляется письменный запрос соответствующему нотариусу об опровержении (подтверждении) совершения нотариусом нотариальных действий⁶. Если установлена недостоверность удостоверительных записей нотариусов инспекцией выносятся

⁶ По информации Межрайонной инспекции ФНС России № 46 по г. Москве, большинство нотариусов отказывают в представлении информации со ссылкой на статью 5 Основ законодательства о нотариате от 11 февраля 1993 года № 4462-1, которой установлены ограничения на представление сведений, связанных с совершением нотариальных действий.

решение об отказе в государственной регистрации юридического лица, а информация обо всех случаях выявления подложности нотариальных действий направляется в правоохранительные органы.

Всего за проверяемый период выявлено 1313 случаев фальсификации сведений о нотариальном свидетельствовании подписи заявителя (в 2009 году - 542 случая, в 2010 году - 771 случай). Во всех случаях инспекцией приняты решения об отказе в государственной регистрации.

В целях улучшения взаимодействия с органами нотариата представляется целесообразным (в рамках осуществления работы по повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг) создание в Российской Федерации единого банка данных нотариусов, включающего в себя образцы личных печатей, штампов удостоверительных надписей, личных бланков или бланков государственных нотариальных контор, а также сведения об их местонахождении. Кроме того, представляется целесообразным законодательное закрепление обязанности нотариуса проверять полномочия заявителя на подписание заявления о государственной регистрации юридического лица при нотариальном свидетельствовании подписи на таком заявлении. Целесообразно также предусмотреть, что данное нотариальное действие совершается нотариусом лишь по месту нахождения регистрируемого юридического лица.

4. О государственной регистрации юридических лиц с использованием паспортных данных граждан без их ведома.

В Межрайонную инспекцию ФНС России № 46 по г. Москве в 2009 году поступило 1,2 тыс. обращений о непричастности граждан к созданию и деятельности юридических лиц и неправомерному использованию паспортных данных при государственной регистрации юридических лиц, в 2010 году - 1,0 тыс. обращений.

В соответствии с пунктом 2 статьи 25 Закона № 129-ФЗ регистрирующий орган вправе обратиться в суд с требованием о ликвидации юридического лица в случаях допущенных при создании такого юридического лица грубых нарушений закона или иных правовых актов, если эти нарушения носят неустранимый характер, а также в случаях неоднократных либо грубых нарушений законов или иных нормативных правовых актов о государственной регистрации юридических лиц.

Например, Межрайонная инспекция ФНС России № 46 по г. Москве обратилась в Арбитражный суд г. Москвы с заявлением о ликвидации ООО «ПроффиГрупп». Основанием для обращения в суд явилось сообщение Д. А. Артемкина, значащегося учредителем и руководителем общества, что он не является учредителем и руководителем и своей воли на учреждение общества не давал. В заявленных требованиях Арбитражным судом г. Москвы было отказано. При принятии решения суд исходил из того, что в соответствии со статьей 42 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 года № 4462-1 установление личности производится на основании паспорта и других документов, исключающих любые сомнения относительно личности гражданина, обратившегося за совершением нотариальных действий. Поскольку объяснения заинтересованного лица Д. А. Артемкина не могут сами по себе являться доказательством отсутствия волеизъявления указанного лица на создание юридического лица, суд пришел к выводу, что заявителем не представлено достаточных доказательств отсутствия волеизъявления лица, указанного в учредительных документах ООО «ПроффиГрупп», на создание юридического лица.

В настоящее время нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по части 3 статьи 14.25 КоАП - непредставление или несвоевременное представление, или представление недостоверных сведений об юридическом лице или об индивидуальном предпринимателе в орган,

осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в случаях, если такое представление предусмотрено законом, - влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 5 тыс. рублей, а по части 4 указанной статьи - представление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, документов, содержащих заведомо ложные сведения, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния, - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 5 тыс. рублей или дисквалификацию на срок до 3 лет.

Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о значительном увеличении величины налагаемого без предупреждения штрафа или о введении уголовной ответственности за указанные деяния.

5. О государственной регистрации изменений, вносимых в учредительные документы юридического лица с целью «захвата» предприятия.

Одним из основных способов «рейдерского захвата» предприятий является регистрация в ЕГРЮЛ фиктивных сведений о назначении на должность руководителя «захватываемого» предприятия «подставного» лица, которое затем совершает сделки по отчуждению активов в интересах рейдерской группы. Причиной, в том числе, является отсутствие в законодательстве о регистрации юридических лиц механизма по обеспечению достоверности регистрируемой информации.

В соответствии с установленным Законом № 129-ФЗ заявительным принципом государственной регистрации юридических лиц ответственность за достоверность сведений, представляемых в регистрирующий орган, возложена на заявителей; регистрирующий орган вносит записи в соответствующий государственный реестр на основании декларативно указанных заявителем сведений, содержащихся в представленных в регистрирующий орган документах, исчерпывающий перечень которых определен законодательно.

Представленные документы анализируются только на соответствие установленному законодательно комплексу и соблюдению требований оформления, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2002 года № 439. Регистрирующий орган не вправе рассматривать вопросы правомерности представления документов для государственной регистрации лицом, заявившем о себе, как о руководителе юридического лица, проверять правомерность перехода (приобретения/прекращения) прав участников юридических лиц, а также проверять достоверность сведений о лицах, как об участниках юридических лиц. Также к компетенции регистрирующего органа не относятся и вопросы, связанные с фальсификацией - подделкой представленных документов для государственной регистрации, и факт подделки таких документов доказывается в ходе проведения экспертизы, назначенной судом или должностным лицом правоохранительного органа. В течение 5 дней они обязаны произвести государственную регистрацию изменений, вносимых в учредительные документы, и выдать заявителю на руки соответствующий документ.

Таким образом, регистрирующий орган при поступлении обращений граждан и юридических лиц о неправомерных действиях со стороны третьих лиц, посягающих на права участников/акционеров и принадлежащее организациям имущество, не вправе оценивать указанные обращения на предмет так называемого «рейдерства».

По информации Управления ФНС России по г. Москве, в 2009 году в регистрирующий орган по г. Москве от граждан и юридических лиц поступило свыше 1000 обращений о совершенных или готовящихся «рейдерских захватах», в 2010 году - 854 обращения. Копии обращений были направлены в правоохранительные органы.

Меры по пресечению «захватов» юридических лиц неразрывно связаны с мерами по пресечению создания и деятельности фирм-«однодневок», поскольку в обоих случаях правонарушения совершаются одним и тем же способом: путем представления в регистрирующий орган заведомо ложных сведений, а зачастую одними и теми же «номинальными» или «подставными» заявителями. Кроме того, фирмы-«однодневки» используются при «рейдерских захватах» юридических лиц путем их реорганизации, для промежуточного перевода прав участников, для создания фиктивной задолженности и т. д.

В качестве примера несовершенства законодательства для предотвращения захвата можно привести следующее:

- в период с июля по сентябрь 2010 года в Межрайонную инспекцию ФНС России № 46 по г. Москве почтовыми направлениями 6 раз представлялись документы в отношении ООО «Проектная Строительная компания «Радиосвязь» для смены руководителя и адреса места нахождения с г. Москвы на г. Махачкалу Республики Дагестан. В качестве заявителя и будущего руководителя выступал гражданин С. Ю. Афанасьев, который, по данным налоговых органов, уже выступал участником в 12 и руководителем в 13 юридических лицах. Адреса в г. Махачкале, указанные в заявлениях в качестве новых адресов места нахождения общества, не предоставлялись данной организации, на основании чего в отношении вышеуказанных комплектов документов регистрирующим органом вынесены решения об отказе. Позднее в адрес регистрирующего органа поступило заявление от единственного участника ООО «Проектная Строительная компания «Радиосвязь», согласно которому им не принимались какие-либо решения в отношении данного общества и он не намерен изменять адрес;

- в период с августа по сентябрь 2010 года генеральным директором ООО «ЧОП «Зевс» без ведома единственного участника трижды подавались документы для введения в общество 4 новых участников, в том числе себя, и увеличения уставного капитала данного общества, тем самым уменьшая долю единственного участника со 100 % до 10 %. С учетом полученного заявления единственного участника о подаче против его воли указанных выше документов в отношении ООО «ЧОП «Зевс» налоговым органом были вынесены решения об отказе в государственной регистрации, а копия заявления единственного участника направлена в ГУВД по г. Москве;

- в январе 2010 года единственный участник ООО «ФИНАЛЬЯНСГРУПП» обратился в Межрайонную инспекцию ФНС России № 46 по г. Москве с заявлением о произошедшей ранее незаконной смене генерального директора. При поступлении в феврале 2010 года документов для государственной регистрации изменения сведений о единственном участнике ООО «ФИНАЛЬЯНСГРУПП» были выявлены признаки фальсификации печати нотариуса и вынесено решение об отказе в государственной регистрации. Копии представленных документов направлены в ГУВД по г. Москве.

В связи с изложенным представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательство о государственной регистрации. Так, совершенствование процедуры регистрации юридических лиц и предупреждение внесения в ЕГРЮЛ недостоверной информации будет возможно при введении обязательной явки заявителя в налоговый орган и удостоверении его личности; отказе от пересылки документов по почте; обязательном уведомлении постоянно действующего исполнительного органа юридического лица, а также участников, имеющих в уставном капитале долю, о производстве регистрационных действий; обязательном нотариальном удостоверении протокола общего собрания участников (акционеров), представляемого в налоговый орган; увеличении срока регистрации изменений.

С 5 июля 2010 года вступил в силу Федеральный закон от 1 июля 2010 года № 147-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151

Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», направленный на совершенствование уголовного законодательства в сфере экономических преступлений и ужесточение ответственности за «рейдерство». Указанный закон, в частности, вводит уголовную ответственность за следующие противоправные деяния: фальсификацию сведений государственного реестра юридических лиц и владельцев ценных бумаг; фальсификацию решения общего собрания акционеров/участников общества или решения совета директоров/наблюдательного совета общества; внесение в государственные реестры заведомо недостоверных сведений. Предполагается, что данные нововведения в уголовном законодательстве позволят минимизировать масштабы «рейдерства» на ранних стадиях подделки документов, искажения результатов голосования, понуждения акционеров/участников общества к отказу от голосования и т. д.

В Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренной решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 года, отмечалось, что действующая система государственной регистрации юридических лиц несовершенна по ряду ключевых позиций и не соответствует подходам, преобладающим в европейском праве. В этой сфере отношений происходит немало злоупотреблений, связанных с так называемыми корпоративными захватами, созданием фирм-«однодневок» для их участия в незаконном отчуждении имущества, переложения на них ответственности по обязательствам, уклонения от уплаты налогов и т. п. В указанной концепции также отмечалось, что законодательство не устанавливает принципа достоверности данных государственного реестра юридических лиц и необходимости проверки законности корпоративных решений и сделок с долями и акциями.

Таким образом, представляется целесообразным внести изменения в законодательство о государственной регистрации, направленные на усиление контроля со стороны государства за законностью создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц, установления юридической экспертизы документов, представленных заявителем на государственную регистрацию.

С этой целью предлагается в установленном порядке рассмотреть вопрос о возможности внесения изменений в Закон № 129-ФЗ:

- предусмотрение права регистрирующих органов на проведение мероприятий по проверке достоверности сведений, содержащихся в документах, представленных для государственной регистрации, а также на проверку достоверности и соответствия действующему законодательству вносимых в них изменений;

- установление порядка, согласно которому во всех случаях государственной регистрации, в том числе при создании юридического лица, как путем учреждения, так и путем реорганизации, записи вносятся на основании заявления, предоставляемого самим избранным (назначенным) руководителем, подлинность которого на таком заявлении засвидетельствована в нотариальном порядке;

- определение перечня лиц, которым запрещено в соответствии с действующим законодательством выступать при государственной регистрации в качестве заявителей в силу их недееспособности, ограниченной дееспособности и по другим причинам;

- установление особого порядка государственной регистрации вновь создаваемых юридических лиц, учредители которых являются таковыми в более чем 10 организациях;

- установление обязанности своевременного информирования заинтересованных лиц о предполагаемых изменениях учредительных документов или данных, содержащихся в ЕГРЮЛ;

- предусмотрение возможности увеличения срока государственной регистрации юридических лиц в случаях проведения административного расследования на период проведения административного производства;

- расширение перечня оснований для отказа в государственной регистрации юридических лиц, в частности, включив в качестве одного из оснований нарушение установленного законом порядка принятия решений органами юридического лица, а также непредставление документов, подтверждающих соблюдение прав кредиторов;

- дополнение документов, представляемых в регистрирующий орган при регистрации вновь образующейся организации, сведениями об отсутствии задолженности перед бюджетом ранее зарегистрированных данным учредителем (учредителями) организаций;

- установление ограничений, связанных с государственной регистрацией юридических лиц, внеся дополнение в статью 8 упомянутого Федерального закона, согласно которому не допускается «массовая» регистрация юридических лиц;

- дополнение документов, представляемых при государственной регистрации, подтверждением оплаты не менее половины уставного капитала либо увеличением суммы вноса при каждом новом случае учреждения тем же учредителем (либо совместно с другими физическими или юридическими лицами) юридического лица;

- установление обязанности юридического лица представлять в регистрирующий орган документ, подтверждающий право пользования помещением по адресу (новому адресу), при представлении в регистрирующий орган сведений об адресе (изменении адреса) юридического лица;

- расширение перечня информации, подлежащей обязательной публикации в электронных средствах массовой информации (например, публиковать сведения об изменении наименования, места нахождения, сведений об управляющей компании).

Также целесообразно рассмотреть вопрос о возможности внесения изменений в законодательство об административных правонарушениях:

- увеличить срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц до 1 года, внеся соответствующие изменения в части 1 статьи 4.5 КоАП «Давность привлечения к административной ответственности»;

- предусмотреть права регистрирующих органов на проведение административного расследования по проверке достоверности сведений, содержащихся в документах, представленных для государственной регистрации, а также на проверку достоверности и соответствия действующему законодательству вносимых в них изменений;

- предусмотреть административную ответственность за заключение фиктивных договоров на право пользования помещением.

4. Организация работы налоговых органов в части предотвращения государственной регистрации фирм-«однодневок»

По мнению ФНС России, умышленное использование в хозяйственной деятельности фирм-«однодневок» является одним из самых распространенных способов уклонения от налогообложения (письмо ФНС России от 11 февраля 2010 года № 3-7-07/84). Законодательство Российской Федерации не содержит определений в отношении юридических лиц, созданных с целью противоправной оптимизации налоговых обязательств.

Впервые определение и признаки фирмы-«однодневки» сформулированы для территориальных налоговых органов в письме МНС России от 30 декабря 2003 года № БГ-6-09/1390 «О направлении Методических рекомендаций», согласно которому под фирмами-«однодневками» принято называть юридические лица, создаваемые под конкретную операцию или на конкретный срок. Фирмы-«однодневки» имеют следующие признаки: минимальный размер уставного капитала, формируемого имуществом, вносимым учредителем; государственная регистрация осуществляется по недействительным паспортам; учредителем является одно лицо (юридическое либо

физическое); государственная регистрация осуществляется по несуществующему адресу (место нахождения) юридического лица; постоянно действующий исполнительный орган отсутствует по месту нахождения (место государственной регистрации) юридического лица; отчетность в налоговые органы не представляется.

В приказе ФНС России от 14 октября 2008 года указаны дополнительные признаки, по которым контрагента налогоплательщика можно причислить к фирме-«однодневке».

В письме ФНС России от 11 февраля 2010 года дано определение фирмы-«однодневки», согласно которому предлагается в общем смысле под таковой подразумевать юридическое лицо, не обладающее фактической самостоятельностью, созданное без цели ведения предпринимательской деятельности, как правило, не представляющее налоговую отчетность, зарегистрированное по адресу массовой регистрации и т. д.

В целях совершенствования работы налоговых органов г. Москвы по выявлению и пресечению налоговых правонарушений, связанных с правонарушениями заявителей в области государственной регистрации юридических лиц, приказом Управления ФНС России по г. Москве от 28 февраля 2008 года утвержден «Регламент проведения мероприятий по выявлению и пресечению правонарушений заявителей в области государственной регистрации юридических лиц, а также выявления в дальнейшем нарушений налогового законодательства и связанных с ними налоговых правонарушений». В проверяемом периоде в ходе контрольных мероприятий, проведенных Межрайонной инспекцией ФНС России № 46 по г. Москве, в рамках указанного регламента выявлены следующие факты правонарушений заявителей и случаи, когда регистрируемая организация имела признаки фирмы-«однодневки»:

- указание в документах в качестве руководителей, учредителей (участников) дисквалифицированных лиц, действующих от имени юридического лица без доверенности: в 2009 году - 974 случая, в 2010 году - 1027 случаев, из них отказы в государственной регистрации вынесены, соответственно, в 283 и 138 случаях;

- физическое отсутствие органов управления юридических лиц по адресу, указанному в ЕГРЮЛ в качестве места нахождения юридического лица: в 2009 году - 1826 случаев, в 2010 году - 1416 случаев;

- указание в документах, представленных для государственной регистрации, в качестве места нахождения юридического лица адресов зданий (сооружений), в которых согласно сведениям ЕГРЮЛ расположено большое число юридических лиц - «адрес массовой регистрации» от 10 организаций по одному адресу и более: в 2009 году - 39470 случаев, в 2010 году - 52124 случая;

- указание в документах в качестве места нахождения юридического лица адресов зданий (помещений), собственники которых обратились в налоговые органы с заявлением о незаконном использовании таких адресов в качестве места нахождения юридических лиц: в 2009 году - 26177 случаев, в 2010 году - 33532 случая;

- указание в документах в качестве руководителей, учредителей (участников) лиц, в отношении которых в налоговые органы поступали обращения правоохранительных органов о незаконном использовании паспортных данных граждан без их ведома: в 2009 году - 222 случая, в 2010 году - 265 случаев;

- указание в документах в качестве руководителей, учредителей (участников) лиц, ранее привлекавшихся к административной ответственности за представление в регистрирующий орган недостоверных или заведомо ложных сведений: в 2009 году - 974 случая, в 2010 году - 1027 случаев;

- выявление признаков подделки нотариального засвидетельствования подлинности подписи заявителей или признаков подделки документов об уплате государственной пошлины: в 2009 году - 542 случая, в 2010 году - 771 случай;

- наличие в документах, представленных для государственной регистрации или в ЕГРЮЛ сведений об учредителях (участниках), являющихся участниками в 10 и более организациях: в 2009 году - 5317 случаев, в 2010 году - 7131 случай;

- наличие в документах, представленных для регистрации и/или в ЕГРЮЛ, сведений о руководителях, являющихся уже руководителями в 10 и более организациях: в 2009 году - 4703 случая, в 2010 году - 6358 случаев.

Всего, по данным Управления ФНС России по г. Москве, по состоянию на 1 января 2011 года количество организаций, не представляющих отчетность в налоговые органы г. Москвы более года, составляет 541,6 тыс. единиц, количество организаций, представляющих «нулевую» отчетность, - 41,4 тыс. единиц, при этом в течение 2010 года количество указанных организаций увеличилось, соответственно, на 14,1 тыс. единиц и на 11,9 тыс. единиц. Анализ контрольной работы налоговых органов показал, что имеются существенные основания большую часть указанных организаций квалифицировать как фирмы-«однодневки», созданные исключительно с целью уклонения от уплаты налогов в бюджет.

5. Эффективность деятельности налоговых органов при осуществлении налогового контроля в части предотвращения незаконных способов налоговой оптимизации с использованием фирм-«однодневок»

Согласно статистической налоговой отчетности по форме № 1-УЧ «Сведения о количестве организаций и физических лиц, состоящих на учете в налоговом органе» по состоянию на 1 января 2011 года на налоговом учете в инспекциях г. Москвы состояло 1269,3 тыс. юридических лиц, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации, и около 26 тыс. иностранных организаций. В 2009 году осуществлена постановка на учет в налоговом органе 35,9 тыс. юридических лиц, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации, и 479 иностранных организаций, в 2010 году, соответственно, - 36,0 тыс. единиц и 534 организации.

В проверяемом периоде в результате проведенной налоговыми органами г. Москвы контрольной работы доначисления налогов, сборов и иных обязательных платежей составили: в 2009 году - 130,5 млрд. рублей, что на 44,4 млрд. рублей, или на 47,3 %, больше, чем в 2008 году, в 2010 году - 124,6 млрд. рублей, что на 5,9 млрд. рублей, или на 4,5 %, меньше, чем в 2009 году.

Общая сумма поступивших платежей в бюджетную систему Российской Федерации по результатам контрольной работы налоговых органов г. Москвы в 2009 году составила 48,9 млрд. рублей, в 2010 году - 41,1 млрд. рублей. Таким образом, доля взысканных налоговых платежей в 2009 году составила 35,3 % от доначисленных платежей, в 2010 году - 33 процента.

Справочно: в общей сумме дополнительных начислений доля доначислений по результатам выездных налоговых проверок в 2009 году составила 70,4 %, в 2010 году - 77 %. Всего, по данным Управления ФНС России по г. Москве, выездные налоговые проверки в 2009 году проведены в 5447 организациях и у 879 индивидуальных предпринимателей, в 2010 году - в 5315 организациях и у 445 индивидуальных предпринимателей. По результатам выездных налоговых проверок в 2009 году дополнительно начислено налогов и сборов, пеней и штрафных санкций в сумме 96,1 млрд. рублей, в том числе налогов и сборов - 66,9 млрд. рублей, из них: налог на прибыль организаций - 33,8 млрд. рублей, налог на добавленную стоимость - 31,2 млрд. рублей. В 2010 году дополнительно начислено налогов и сборов, пеней и штрафных санкций в сумме 95,4 млрд. рублей, в том числе налогов и сборов - 70,5 млрд. рублей, из них: налог на прибыль организаций - 53,1 млрд. рублей, налог на добавленную стоимость - 16,3 млрд. рублей.

Анализ материалов выездных налоговых проверок в проверяемом периоде показывает, что наиболее распространенной схемой уклонения от налогообложения является получение налогоплательщиком необоснованной налоговой выгоды посредством использования проблемных контрагентов в своей деятельности как в качестве поставщиков, так и в качестве покупателей (заказчиков).

По данным Управления ФНС России по г. Москве, в процессе планирования контрольных мероприятий по выявлению схем уклонения от налогообложения с использованием фирм-«однодневок» основной целью является установление маршрута движения, источника и получателя денежных средств. Комплекс мероприятий налогового контроля направлен на выявление, прежде всего, действующих организаций, не осуществляющих свою деятельность в пользу третьего лица. По выявленным организациям, так называемым источникам денежных средств, проводится детальный анализ всей имеющейся информации с целью включения их в план выездных налоговых проверок. Контрольные мероприятия, направленные на выявление источников (получателей) денежных средств, проводятся по контрагентам, которым (от которых) фирмой-«однодневкой» (фирме-«однодневке») перечислены денежные средства в сумме равной или превышающей 10,0 млн. рублей за период с даты открытия банковского счета по дату получения справки (выписки). По данным Управления ФНС России по г. Москве, в ходе проведения выездных налоговых проверок были выявлены нарушения в части применения налогоплательщиками схем ухода от налогообложения посредством фирм-«однодневок» в 2009 году в 1855 проверках, в 2010 году - в 2048 проверках.

Справочно: по результатам выездных налоговых проверок в 2009 году к уплате в консолидированный бюджет Российской Федерации дополнительно начислено 59,8 млрд. рублей, в том числе налогов и сборов - 40,9 млрд. рублей, из них: налог на прибыль организаций - 21,3 млрд. рублей, налог на добавленную стоимость - 19,5 млрд. рублей. В 2010 году к уплате в бюджет дополнительно начислено 30,3 млрд. рублей, в том числе налогов и сборов - 21,7 млрд. рублей, из них: налог на прибыль организаций - 12,2 млрд. рублей, налог на добавленную стоимость - 8,9 млрд. рублей.

Доля дополнительно начисленных к уплате платежей по этим проверкам в общей сумме дополнительно начисленных налогов и сборов составила в 2009 году 60,4 %, в 2010 году - 30,6 процента.

Например, в 2009 году по результатам выездной налоговой проверки в ООО «Торговый дом «Топливное обеспечение аэропортов» (далее - ООО «ТД «ТОАП») сумма доначисленных налогов, сборов и иных обязательных платежей составила 15388,7 млн. рублей. Установлено, что организацией была применена схема уклонения от уплаты налогов при приобретении и реализации авиационного топлива и нефтепродуктов на внутреннем рынке Российской Федерации. ООО «ТД «ТОАП», являясь одним из крупнейших операторов на рынке авиационного топлива и имея возможность приобретать нефтепродукты непосредственно у производителей, значительную часть топлива по документам оформляло как закупаемую у ряда специально созданных и подконтрольных организаций-посредников, в том числе у ООО «Промресурс» и ООО «Перспектива». Указанные организации, являясь подконтрольными ООО «ТД «ТОАП», фактически самостоятельно не осуществляли финансово-хозяйственную деятельность, не исполняли своих налоговых обязательств, не отражали в отчетности соответствующие показатели выручки и расходов, либо уплачивали налоги в минимальных размерах, не сопоставимых с показателями деятельности, номинально (по документам) участвовали в системе поставок авиационного топлива и нефтепродуктов и использовались ООО «ТД «ТОАП» в схеме уклонения от уплаты налогов с целью получения необоснованной налоговой выгоды. В процессе про-

верки допрошены граждане, являющиеся руководителями ООО «Промресурс» и ООО «Перспектива». Так, при допросе гражданки С. В. Черняк, являющейся учредителем, генеральным директором и главным бухгалтером ООО «Перспектива», она дала следующие показания: «...Мне предложили работу, смысл которой заключался в том, что на мое имя регистрировали организации...». О деятельности ООО «Перспектива» даны следующие показания: «По данным вопросам пояснить ничего не могу, так как не владею информацией, кроме того, я фактически не являлась должностным лицом данной организации». Решением Управления ФНС России по г. Москве от 28 декабря 2009 года апелляционная жалоба ООО «ТД «ТООП» оставлена без удовлетворения, судебными решениями различных инстанций также жалоба оставлена без удовлетворения. На момент проведения настоящего контрольного мероприятия уплата доначисленных налоговых платежей ООО «ТД «ТООП» в бюджет не произведена.

В 2009 году проведена выездная проверка в ООО «АББ Электроинжиниринг», в результате которой дополнительно начислено налогов, пеней и штрафов к уплате в консолидированный бюджет Российской Федерации 3,7 млрд. рублей. Установлено, что организация осуществляла деятельность по закупке оборудования для электростанций за рубежом. Оборудование приобреталось через ряд поставщиков (16-20 организаций), которые имели признаки фирм-«однодневок». В результате перепродаж через цепочку посредников стоимость оборудования увеличивалась в 20-30 раз, при этом оборудование находилось на таможенном складе и вывозилось только при направлении непосредственно покупателям на электростанции. Также установлено, что общество полностью контролировало закупку товара на заводах-производителях, доставку до покупателя, шеф-монтаж и другие процессы и, таким образом, использовало цепочку поставщиков-посредников умышленно для получения необоснованной налоговой выгоды. ООО «АББ Электроинжиниринг» заявляло из федерального бюджета вычеты по налогу на добавленную стоимость, который не был уплачен поставщиками, и уменьшало сумму налога на прибыль организаций. На момент проведения настоящего контрольного мероприятия с ООО «АББ Электроинжиниринг» взыскано всего 67,0 млн. рублей, что составляет не более 2 % от доначисленных сумм.

В ходе выездной налоговой проверки в ООО «Эр-Эс-Ай» выявлена аналогичная схема на поставки компьютерной техники. По результатам проверки дополнительные начисления были произведены в сумме 648,0 млн. рублей. Уплату доначисленных налоговых платежей в бюджет общество не производило.

Приведенные примеры характеризуют масштабы нарушений законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, связанные с использованием фирм-«однодневок».

В 2010 году на результаты контрольной работы налоговых органов существенное влияние оказали принятые Пленумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации постановления от 20 апреля № 18162/09 по жалобе ОАО «Муромский стрелочный завод» и от 25 мая 2010 года № 15658/09 по жалобе ОАО «Коксохим-монтаж-Тагил». После принятия указанных судебных актов⁷ Высший Арбитражный

⁷ Налогоплательщиками оспаривались доначисления, основанные на выводах налоговых органов о необоснованности получения организациями налоговой выгоды в связи с выявлением в их хозяйственной деятельности операций с фирмами-«однодневками». По мнению Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, то обстоятельство, что сделка и документы, подтверждающие ее исполнение, оформлены за подписью лица, отрицающего их подписание и наличие у него полномочий руководителя, само по себе не является безусловным и достаточным доказательством, свидетельствующим о получении обществом необоснованной налоговой выгоды, при реальности произведенного сторонами исполнения по сделке. Иначе, если подтверждается реальность исполнения сделок между налогоплательщиком и контрагентом, то обстоятельство, что документы подписаны неуполномоченными (неустановленными) лицами, не может иметь значения для признания налоговой выгоды необоснованной.

Суд Российской Федерации указал на необходимость установления дополнительных фактов при проведении мероприятий налогового контроля, без которых решения налогового органа (инспекции) не могут считаться законными. Налоговым органам вменяется в обязательном порядке необходимость доказывания нереальности спорных хозяйственных операций, фиктивность документооборота, взаимозависимость и аффилированность налогоплательщика и его контрагентов.

При проведении контрольных мероприятий и сборе доказательной базы у налоговых органов существует ряд проблем: в большинстве случаев не представляется возможным найти и опросить руководителей фирм-«однодневок»; кредитные учреждения (банки) отказывают в представлении необходимых документов; нотариусы отказывают в представлении информации на основании статьи 5 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 года № 4462-1, в соответствии с которой справки о совершении нотариальных действий выдаются по требованию суда, прокуратуры и органов следствия.

Таким образом, налоговым органам при сборе доказательной базы о недобросовестности налогоплательщиков при осуществлении ими деятельности с использованием фирм-«однодневок» на практике приходится подменять правоохранительные органы. Анализ судебно-арбитражной практики за 2010 год свидетельствует о том, что в большинстве случаев полнота и качество доказательной базы, получаемой налоговыми органами в ходе мероприятий налогового контроля, не удовлетворяют требованиям судов.

Кроме того, выездные налоговые проверки осуществляются налоговыми органами за последние 3 года, что нередко приводит к тому, что многие фактические обстоятельства совершения финансово-хозяйственных операций, направленных на получение необоснованной налоговой выгоды с использованием фирм-«однодневок», не представляется возможным установить в связи с истечением длительного периода времени.

Анализ деятельности налоговых органов при осуществлении налогового контроля в части предотвращения незаконных способов налоговой оптимизации с использованием фирм-«однодневок» выявил еще один важный фактор, усложняющий работу налоговых органов, - так называемую «миграцию юридических лиц».

В настоящее время налогоплательщики вправе быстро и без ограничений зарегистрировать любые изменения в уставные документы, в том числе: смену учредителей, должностных лиц, адрес места нахождения, провести реорганизацию в форме слияния или присоединения, и, таким образом, сменить налоговый орган, проводивший в отношении него контрольные мероприятия. Кроме того, наиболее «эффективным» способом является смена места нахождения на несуществующий адрес либо на так называемый адрес «массовой регистрации».

Справочно: по данным Управления ФНС России по г. Москве, в 2009 году «миграция» организаций из г. Москвы в налоговые органы других регионов составила свыше 5,0 тыс. организаций, в 2010 году - 4,6 тыс. организаций. Одновременно «миграция» в г. Москву из других регионов в 2009 году составила 8,1 тыс. организаций, в 2010 году - 11,8 тыс. организаций. Основное количество налогоплательщиков перешло из Республики Татарстан (11 %), из Московской (9,3 %), Самарской (5,3 %) и Свердловской областей (5 процентов).

Зачастую «миграция» используется налогоплательщиками для ухода от обязанности по уплате налогов и сборов, а также затягивания времени в целях утраты налоговыми органами права на взыскание задолженности и превращения ее в безнадежную к взысканию.

Например, переданные в 2009 году на учет в налоговые органы г. Москвы налогоплательщики из иных регионов имели задолженность в бюджет в общей сумме 5,2 млрд. рублей. Поступившие в период с 1 января по 31 августа 2010 года в г. Москву в результате «миграции» из других регионов организации имели задолженность в размере 3,7 млрд. рублей.

Как показала настоящая проверка, меры, принимаемые налоговыми органами по противодействию фиктивной смене адреса налогоплательщиками, а именно: оперативная проверка сведений о заявленном адресе места нахождения и направление подтверждающих документов в налоговый орган по прежнему адресу (о наличии исполнительных органов организации по вновь заявленному адресу, получении подтверждения о предоставлении адреса от собственника (собственников) помещения), являются мало результативными.

Например, организация ООО «Юридический центр «ПРИС», созданная в Республике Татарстан и с 2001 года состоящая на учете в инспекции ФНС России № 14 по г. Москве, имеет в собственности помещение по адресу: г. Москва, Ленинградский проспект, д. 62, общей площадью 100 кв. м, в течение 2009-2010 годов предоставила адрес места нахождения более чем 800 организациям, из которых 500 - мигрировали из Республики Татарстан. Попытки инспекции ФНС России № 14 по г. Москве вызвать представителей общества для дачи пояснений, а также привлечь налоговые органы Республики Татарстан к опросу должностных лиц мигрирующих организаций привели к тому, что ООО «Юридический центр «ПРИС» подало иск в суд о неправомерных действиях налогового органа.

Таким образом, представляется целесообразным рассмотрение вопроса о внесении в законодательство о государственной регистрации дополнительного основания для отказа в государственной регистрации изменений, вносимых в ЕГРЮЛ, налогоплательщику, имеющему значительную сумму задолженности в бюджет, и об увеличении срока рассмотрения налоговыми органами документов, представленных для внесения изменений в сведения об адресе места нахождения.

Представляется также целесообразным внести изменения в законодательство, направленные на предотвращение государственной регистрации юридических лиц с целью противоправной минимизации налоговых обязательств, включая решение вопросов о:

- правовом определении понятия фирма-«однодневка» и ее основных признаках;
- увеличении ныне установленного законодательством минимального размера уставного капитала ООО и акционерных обществ;
- правовом определении понятия «адрес места нахождения юридического лица»;
- введении запрета на учредительство и занятие руководящих должностей в организациях лицами, являющимися «массовыми руководителями (учредителями)»;
- введении уголовной ответственности для лиц, пользующихся услугами фирм-«однодневок», а также о введении уголовной ответственности в отношении организаторов массовой регистрации юридических лиц по поддельным документам.

Выводы

1. Состояние регистрации и учета юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в ЕГРЮЛ и ЕГРИП характеризуется следующими данными:

- по данным ФНС России, на 1 января 2011 года количество юридических лиц, сведения о которых содержались в ЕГРЮЛ, составило 4491,3 тыс. единиц, в ЕГРИП - 3955,2 тыс. индивидуальных предпринимателей, из них зарегистрированы в г. Москве

973,4 тыс. юридических лиц (21,6 % от общероссийского показателя) и 176,6 тыс. индивидуальных предпринимателей (4,4 %);

- на 1 января 2011 года в ЕГРЮЛ по г. Москве содержатся сведения о 723,6 тыс. обществ с ограниченной ответственностью, созданных до 1 июля 2009 года (за исключением прекративших деятельность), из которых только 209,6 тыс. единиц, или 29 %, привели учредительные документы в соответствие с установленными Федеральным законом от 30 декабря 2008 года № 312-ФЗ требованиями;

- по данным ФНС России, на 1 января 2011 года на территории Российской Федерации прекратили свою деятельность 1962,2 тыс. юридических лиц и 4539,4 тыс. индивидуальных предпринимателей, из них прекратили свою деятельность в г. Москве 512,2 тыс. юридических лиц, или 26,1 % от общероссийского показателя, и 134,7 тыс. индивидуальных предпринимателей, или 2,9 %. Подавляющее большинство юридических лиц исключены из ЕГРЮЛ по решению регистрирующего органа на основании статьи 21.1 Закона № 129-ФЗ. По состоянию на 1 января 2011 года из ЕГРЮЛ по г. Москве на указанных основаниях исключено 445,4 тыс. недействующих юридических лиц, что составляет 87 % от количества исключенных из ЕГРЮЛ по г. Москве юридических лиц.

2. На основании статьи 59 Налогового кодекса Российской Федерации Управлением ФНС России по г. Москве списана признанная безнадежной к взысканию задолженность, числящаяся по состоянию на 1 января 2010 года за организациями, которые отвечают признакам недействующего юридического лица, на общую сумму 33,5 млрд. рублей.

3. На 1 января 2011 года количество организаций, не представляющих отчетность в налоговые органы г. Москвы более года, составляет 541,6 тыс. единиц, количество организаций, представляющих «нулевую» отчетность, - 41,4 тыс. организаций. Имеются существенные основания большую часть указанных организаций квалифицировать как фирмы-«однодневки», созданные исключительно с целью уклонения от уплаты налогов в бюджет.

4. В ходе проведения выездных налоговых проверок, по данным Управления ФНС России по г. Москве, были выявлены нарушения в части применения налогоплательщиками схем ухода от налогообложения посредством фирм-«однодневок» в 2009 году в 1855 проверках, в 2010 году - в 2048 проверках, по результатам которых в 2009 году к уплате в бюджет дополнительно начислено налогов, пеней и штрафов в сумме 59,8 млрд. рублей, в 2010 году - 30,3 млрд. рублей. Как показал анализ результативности указанных налоговых проверок, вероятность взыскания доначисленных платежей невелика, в том числе по причине отсутствия возможности у налоговых органов собрать доказательства в необходимом объеме о нереальности спорных хозяйственных операций, фиктивности документооборота, взаимозависимости и аффилированности налогоплательщика и его контрагентов.

5. В 2009 году «миграция» организаций из г. Москвы в налоговые органы других субъектов Российской Федерации составила 5038 организаций, в 2010 году - 4564 организации. Одновременно «миграция» в г. Москву из других регионов в 2009 году составила 8070 организаций, в 2010 году - 11807 организаций. Целесообразно рассмотреть вопрос о внесении в законодательство о государственной регистрации дополнительного основания для отказа в государственной регистрации изменений, вносимых в ЕГРЮЛ, налогоплательщику, имеющему значительную сумму задолженности в бюджет, и рассмотреть вопрос об увеличении срока рассмотрения документов, представленных для внесения изменений в сведения об адресе места нахождения.

6. Анализ применения законодательства в области государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей выявил следующие проблемы:

6.1. Законодательство Российской Федерации не содержит определений в отношении юридических лиц, созданных с целью противоправной оптимизации налоговых обязательств. Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внесении изменений, направленных на предотвращение государственной регистрации юридических лиц с целью противоправной минимизации налоговых обязательств, в том числе о:

- правовом определении понятия фирма-«однодневка» и ее основных признаков;
- увеличении минимального размера уставного капитала ООО и акционерных обществ;
- введении запрета на учредительство и занятие руководящих должностей в организациях лицами, являющимися «массовыми руководителями (учредителями)»;
- введении уголовной ответственности для лиц, пользующихся услугами фирм-«однодневок», а также о введении уголовной ответственности в отношении организаторов массовой регистрации юридических лиц по поддельным документам.

6.2. Проверка показала, что имеют место факты, когда ранее дисквалифицированные лица неоднократно заявляли документы на государственную регистрацию с нарушением действующего законодательства. Поскольку ни отказ в государственной регистрации, ни привлечение к административной ответственности за представление недостоверных или заведомо ложных сведений в регистрирующий орган не гарантируют от повторного правонарушения, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательство, направленных на усиление ответственности за указанные противоправные действия.

6.3. ЕГРЮЛ содержит записи о зарегистрированных юридических лицах, в наименовании которых используются наименования государственных органов и известных организаций, при этом защиту своего фирменного наименование организация-правообладатель может осуществить исключительно в судебном порядке. Целесообразно рассмотреть вопрос об ограничении использования при государственной регистрации юридических лиц подобных наименований.

6.4. В 2009 году в ЕГРЮЛ в г. Москве внесены записи о регистрации 28,6 тыс. юридических лиц, имеющих адрес «массовой регистрации», что составило 33 % от общего количества записей об их регистрации, в 2010 году - 40,4 тыс. единиц, или 42,7 %. Как показывает практика, у подобных юридических лиц в ЕГРЮЛ фигурирует один адрес, а располагаются они фактически по иному адресу. Представляется целесообразным дать правовое определение понятию «адрес юридического лица», а под понятием «место нахождения юридического лица» подразумевать - населенный пункт (город). Целесообразно также ввести дополнительное основание для приостановления операций по счетам в банках организаций (статья 76 Налогового кодекса Российской Федерации) - отсутствие организации по месту ее нахождения.

6.5. Межрайонной инспекцией ФНС России № 46 по г. Москве за 2009-2010 годы выявлено свыше 1,3 тыс. случаев фальсификации сведений о нотариальном свидетельствовании подписи заявителя. В целях улучшения взаимодействия с органами нотариата представляется целесообразным создание в Российской Федерации единого банка данных нотариусов, включающего в себя необходимые сведения.

6.6. В Межрайонную инспекцию ФНС России № 46 по г. Москве в 2009 году поступило свыше 1,2 тыс. обращений о непричастности граждан к созданию и деятельности юридических лиц и неправомерному использованию паспортных данных при

государственной регистрации юридических лиц, в 2010 году - свыше тысячи подобных обращений. Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о значительном увеличении величины налагаемого без предупреждения штрафа или о введении уголовной ответственности за неправомерное использование паспортных данных при государственной регистрации юридических лиц.

6.7. В законодательстве о регистрации юридических лиц не отражен механизм по обеспечению достоверности регистрируемой информации. При этом одним из способов «рейдерского захвата» предприятий является регистрация в ЕГРЮЛ фиктивных сведений о назначении на должность руководителя предприятия. В 2009-2010 годах в регистрирующий орган по г. Москве от граждан и юридических лиц поступило 1,9 тыс. обращений о совершенных или готовящихся «захватах». Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внесении в законодательство о государственной регистрации поправок, предусматривающих юридическую экспертизу законности корпоративных решений и документов, представленных заявителем на государственную регистрацию.

Предложения

- 1.** Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Федеральную службу безопасности Российской Федерации.
- 2.** Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

И. В. ВАСИЛЬЕВ