

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 5 декабря 2000 г. № 40 (232) «О результатах тематической проверки в Министерстве финансов Российской Федерации и Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам обоснованности предоставления отсрочек, рассрочек, налоговых льгот, налоговых кредитов, инвестиционных налоговых кредитов в 2000 году»:

Утвердить отчет о результатах тематической проверки.

Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации.

Направить информационное письмо полномочному представителю Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе С. В. Кириенко.

ОТЧЕТ

о результатах тематической проверки в Министерстве финансов Российской Федерации и Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам обоснованности предоставления отсрочек, рассрочек, налоговых льгот, налоговых кредитов, инвестиционных налоговых кредитов в 2000 году

Основание для проведения проверки: Федеральный закон от 11 ноября 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2000 г., удостоверение на право проведения проверки от 10 октября 2000 г. № 03-01-26/452.

Цель проверки: определение соответствия налоговому законодательству нормативных актов и решений, принятых Правительством Российской Федерации, Минфином России и МНС России по вопросам налогообложения, а также правомерности предоставления налоговых льгот, отсрочек, рассрочек, налоговых льгот, инвестиционных налоговых кредитов и их влияния на доходы федерального бюджета в 2000 году.

Объекты проверки: Министерство финансов Российской Федерации и Министерство Российской Федерации по налогам и сборам.

Перечень изученных документов: нормативные документы по вопросам налогообложения, принятые Минфином России и МНС России, решения Минфина России о предоставлении преференций налогоплательщикам, материалы о деятельности Минфина России и МНС России, направленной на исполнение законов Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, затрагивающих процесс налогообложения, данные налоговой и финансовой отчетности.

Перечень оформленных актов:

1. Акт от 13 ноября 2000 г. о результатах проверки в Минфине России обоснованности предоставления отсрочек, рассрочек, налоговых льгот, налоговых кредитов, инвестиционных налоговых кредитов в 2000 году.

2. Акт от 13 ноября 2000 г. о результатах проверки в МНС России обоснованности предоставления отсрочек, рассрочек, налоговых льгот, налоговых кредитов, инвестиционных налоговых кредитов в 2000 году.

Акт о результатах проверки в МНС России подписан первым заместителем Министра Российской Федерации по налогам и сборам А. В. Смирновым, с замечаниями, не опровергающими фактов, изложенных в акте. Заключение по замечаниям прилагается. (Приложения в Бюллетене не публикуются.)

Акт о результатах проверки в Минфине России был направлен первому заместителю Министра финансов Российской Федерации С. М. Игнатьеву 13 ноября 2000 года. В установленный Регламентом Счетной палаты Российской Федерации трехдневный срок

акт не был подписан и возвращен секретариатом С. М. Игнатьева в Счетную палату Российской Федерации без подписи.

В ходе проверки установлено следующее

1. На процесс формирования бюджетов в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО), а также на порядок предоставления налоговых льгот налогоплательщикам, зарегистрированным в ЗАТО, в 2000 г. существенное влияние оказало приостановление на 2000 г. Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год» (статья 58) действия абзаца второго пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», а также действия пункта 1 статьи 142 Бюджетного кодекса Российской Федерации для органов местного самоуправления ЗАТО, за исключением ЗАТО, на территориях которых расположены федеральные ядерные центры.

Установлено, что налоги и сборы в части, подлежащей зачислению в федеральный бюджет, должны вноситься в федеральный бюджет, за исключением ЗАТО, на территориях которых расположены федеральные ядерные центры. Налоги и сборы, зачисляемые в целевые бюджетные и внебюджетные фонды, поступающие с территорий ЗАТО, зачисляются в эти фонды в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

Введение указанной нормы позволило существенно сократить объемы дополнительных льгот, предоставляемых налогоплательщикам, зарегистрированным в ЗАТО. Если в 1999 г. органами самоуправления ЗАТО дополнительные льготы по налогам и платежам были предоставлены 2506 юридическим лицам, зарегистрированным на территории ЗАТО, в общей сумме 86,6 млрд. рублей, то за I полугодие 2000 г. такие налоговые льготы были предоставлены 1225 юридическим лицам на общую сумму 14,5 млрд. рублей. При этом, если из общего количества налогоплательщиков, получивших дополнительные льготы в 1999 г., 455 (18,1 %) налогоплательщиков по состоянию на 1 октября 1999 г. осуществляли свою деятельность за пределами ЗАТО, то на 1 июля 2000 г. таких налогоплательщиков было только 51 единица (4,1 %).

По данным налоговой отчетности по форме 1-ЗАТО «Данные по закрытым административно-территориальным образованиям Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2000 года», из общей суммы дополнительных налоговых льгот (14,5 млрд. рублей), предоставленных налогоплательщикам, зарегистрированным в ЗАТО, льготы по налогам, имеющим федеральный статус, были предоставлены на сумму 13,7 млрд. рублей, в том числе по налогу на добавленную стоимость – 789,8 млн. рублей, акцизам - 87,6 млн. рублей, налогу на реализацию горюче-смазочных материалов - 8949,5 млн. рублей, налогу на пользователей автомобильных дорог - 1358,7 млн. рублей. Из общей суммы дополнительных налоговых льгот льготы на сумму 2,3 млрд. рублей были предоставлены в нарушение Федерального закона «О федеральном бюджете на 2000 год».

В связи с этим необходимо отметить, что ни МНС России, ни Минфин России не приняли всех необходимых мер по отмене незаконных решений органов местного самоуправления ЗАТО о предоставлении дополнительных льгот налогоплательщикам, зарегистрированным на их территориях, и выполнению налоговыми и казначейскими органами своих обязанностей по контролю за соблюдением предприятиями и организациями налогового и бюджетного законодательства, с целью предотвращения потерь бюджетной системой Российской Федерации.

2. В 2000 году Минфином России были предоставлены отсрочки уплаты налога на операции с ценными бумагами АО «КАМАЗ» и ОАО «АвтоВАЗ», выпущенными этими предприятиями при проведении реструктуризации их задолженности по платежам в федеральный бюджет. Отсрочки предоставлены в соответствии с подпунктом 3 пункта 2 статьи 64 части первой Налогового кодекса Российской Федерации в связи с тем, что в случае единовременной уплаты налога у этих предприятий возникла угроза банкротства.

Приказом Минфина России от 14 августа 2000 г. № 228 предоставлена отсрочка АО «КАМАЗ» на период с 14 августа 2000 г. по 31 декабря 2000 г. по уплате налога в сумме 380 млн. рублей, уплате процентов в сумме 40,5 млн. рублей и пени в сумме 26,8 млн. рублей. Приказом Минфина России от 14 августа 2000 г. № 229 предоставлена отсрочка ОАО «АвтоВАЗ» на период с 1 июля 2000 г. по 31 декабря 2000 г. по уплате указанного налога в сумме 128,5 млн. рублей и процентов за пользование отсрочкой в сумме 65,7 млн. рублей.

До 23 мая 2000 г. действовала отсрочка уплаты налога на операции с ценными бумагами в сумме 48 млн. рублей, предоставленная приказом Минфина России от 27 ноября 1999 г. № 314 Банку России в соответствии с подпунктом 2 пункта 2 статьи 64 части первой Налогового кодекса Российской Федерации. Отсрочка была предоставлена при регистрации облигаций Банка России, выпускаемых в целях осуществления кредитно-денежной политики, и обусловлена тем, что Минфин России не погасил задолженность федерального бюджета перед Банком России по расчетам за 1998 г. по своим обязательствам в сумме 5,6 млрд. рублей, которая была предусмотрена к погашению путем реструктуризации в соответствии со статьей 96 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год».

После истечения срока действия отсрочки Минфином России она не продлевалась. По состоянию на 1 октября 2000 г. отсроченная сумма налога на операции с ценными бумагами Банком России не уплачена.

В течение 2000 г. по состоянию на 1 октября налоговые кредиты Минфином России не предоставлялись.

3. На 1 октября 2000 г. согласно налоговой отчетности по форме 4-НМ «Отчет о задолженности по налоговым платежам в бюджетную систему Российской Федерации и уплате налоговых санкций и пеней» сумма налоговых платежей, налоговых санкций и пеней в федеральный бюджет, отсроченных в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65 «О предоставлении предприятиям и организациям отсрочки по уплате задолженности по налогам, пеням и штрафам за нарушение налогового законодательства, образовавшейся до 1 января 1996 г.», составила 410,9 млн. рублей. Проверка показала, что в субъектах Российской Федерации имеются предприятия и организации, которые несвоевременно или не в полном объеме уплачивают текущие налоговые платежи или нарушают порядок внесения отсроченных платежей, т. е. не выполняют условия Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65. Однако не по всем предприятиям - нарушителям норм названного Указа Президента Российской Федерации территориальными финансовыми органами своевременно принимаются решения о прекращении действия отсрочки уплаты налогов. На 1 января 2000 г., по данным МНС России, отсрочками, предоставленными в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65, незаконно пользовались 42 предприятия-нарушителя условий пользования отсрочками, сумма отсроченных платежей по которым составляла на начало 2000 г. 241,8 млн. рублей.

В течение 2000 г. Минфином России в целях усиления контроля за исполнением Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65 проводилась определенная работа с территориальными финансовыми органами, в результате чего в течение I-III кварталов досрочно были отменены отсрочки у 26 налогоплательщиков, не соблюдавших нормы данного Указа Президента Российской Федерации. Однако, на 1 октября 2000 г. у предприятий-нарушителей норм Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65 сохранялись отсроченные платежи на сумму 180 млн. рублей.

Одной из причин недостаточной результативности мероприятий, проводимых финансовыми органами в отношении предприятий и организаций, нарушающих нормы Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65, является отсутствие необходимой информации об этих предприятиях, что отмечалось в акте Счетной палаты Российской Федерации по итогам проверки обоснованности и эффективности

предоставления налоговых льгот, отсрочек, рассрочек в 1999 г., проведенной в МНС России в 1999 г. Минфин России также ставил перед МНС России вопрос о представлении Министерству ежеквартально соответствующей информации. Однако проблема недостаточности информации по данному вопросу сохраняется.

4. В 2000 году межбюджетные отношения между федеральным бюджетом и бюджетами Республики Башкортостан и Республики Татарстан не соответствовали нормам налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации.

В течение I полугодия 2000 г. продолжал действовать введенный в 1997 г. Республикой Башкортостан в одностороннем порядке режим распределения и зачисления регулирующих федеральных налогов в бюджеты различных уровней, не соответствующий нормам налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации, что привело к выпадению финансовых ресурсов из доходной части федерального бюджета в сумме 4,1 млрд. рублей, в том числе по платежам в Федеральный дорожный фонд Российской Федерации в сумме 1 млрд. рублей.

В результате заключения Президентом Российской Федерации В. В. Путиным и Президентом Республики Башкортостан М. Г. Рахимовым 23 марта 2000 г. Соглашения о мерах по оздоровлению государственных финансов и условиях оказания финансовой помощи бюджету Республики Башкортостан во II полугодии 2000 г., взаимоотношения между федеральным бюджетом и бюджетом Республики Башкортостан в части зачисления налогов и доходов в федеральный бюджет приводятся в соответствие с положениями статьи 10 Федерального закона от 31 декабря 1999 г. № 227-ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год», за исключением акциза на природный газ и платежей в Федеральный дорожный фонд Российской Федерации, по которым недоперечисления в федеральный бюджет и фонд за III квартал текущего года составили 0,2 млн. рублей и 1,2 млрд. рублей соответственно.

Всего за период с января по сентябрь 2000 г. из доходной части федерального бюджета по Республике Башкортостан выпали средства в общей сумме 3,1 млрд. рублей, в том числе налога на добавленную стоимость - 1,7 млрд. рублей (55 %) и акцизов – 1,2 млрд. рублей (39 %). Кроме того, потери Федерального дорожного фонда Российской Федерации составили 2,2 млрд. рублей. Таким образом, совокупные потери федерального бюджета из-за нарушения Республикой Башкортостан действующего бюджетного законодательства составили 5,3 млрд. рублей.

В 2000 г. формирование межбюджетных отношений Республики Татарстан с федеральным бюджетом определялось Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Татарстан о бюджетных взаимоотношениях от 17 марта 1999 г. Содержание пунктов 2 и 3 Соглашения не соответствует нормам статьи 10 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2000 год», а также противоречит положениям пункта 5 статьи 3 части первой Налогового кодекса Российской Федерации. Этими пунктами Соглашения предусмотрено перечисление в федеральный бюджет только 50 % налога на добавленную стоимость, акцизы на спирт, водку и ликероводочные изделия при установленном нормативе зачисления в федеральный бюджет - 50%, а на нефть, бензин и природный газ – 100 % полностью перечисляются в бюджет Республики Татарстан. Наряду с этим, в нарушение Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 г. № 1759-1 «О дорожных фондах в Российской Федерации» в Федеральный дорожный фонд Российской Федерации в текущем году не перечислялись налог на реализацию горюче-смазочных материалов и налог на пользователей автомобильных дорог.

По данным МНС России, несоблюдение в Республике Татарстан нормативов зачисления федеральных налогов в бюджеты различных уровней привело к выпадению средств из доходной части федерального бюджета за период с января по сентябрь 2000 г. в сумме 10 млрд. рублей, в том числе налога на добавленную стоимость – 4,3 млрд. рублей (43 %) и акцизов – 2,9 млрд. рублей (29 %). Кроме того, в Федеральный дорожный фонд Российской Федерации недопоступило 1,3 млрд. рублей.

Правительством Российской Федерации не выполнено в установленные сроки положение статьи 47 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2000 год», обязывающей Правительство Российской Федерации в 2-х месячный срок со дня вступления в силу настоящего Федерального закона внести изменения во все двусторонние договоры и (или) соглашения с субъектами Российской Федерации, касающиеся межбюджетных отношений, в целях приведения их в соответствие с нормативами, установленными статьей 10 настоящего Федерального закона.

5. По данным Минфина России, в текущем году инвестиционные налоговые кредиты (ИНК) заемщикам не предоставлялись. По ИНК, предоставленным Минфином России ранее в соответствии с соглашениями с заемщиками на условиях, определенных Законом Российской Федерации от 20 декабря 1991 г. № 2071-1 «Об инвестиционном налоговом кредите», на общую сумму 3,3 млрд. рублей на 1 октября 2000 г. было погашено основного долга на 0,8 млрд. рублей. Из общей суммы задолженности по погашению кредита (2,5 млрд. рублей) просроченная задолженность составила 0,74 млрд. рублей (30 %).

Кроме того, на 1 октября т. г. задолженность заемщиков по уплате процентов за пользование ИНК составила 1,4 млрд. рублей, в том числе просроченная задолженность - 0,49 млрд. рублей (35 %) и задолженность по уплате штрафных санкций, начисленных за несвоевременное погашение основного долга и уплаты процентов за пользование ИНК - 1,12 млрд. рублей.

Таким образом, суммарная задолженность заемщиков ИНК перед федеральным бюджетом на 1 октября 2000 г. составила 5 млрд. рублей, в том числе просроченная - 2,35 млрд. рублей. (На 1 января 2000 г. просроченная задолженность составляла 1,76 млрд. рублей).

Рост просроченной задолженности по ИНК свидетельствует о том, что территориальные органы федерального казначейства, а также Главное управление федерального казначейства Минфина России не осуществляют необходимого контроля за соблюдением заемщиками условий соглашений о предоставлении ИНК, за своевременным предъявлением им санкций, предусмотренных действующим законодательством, несмотря на то, что Положением «О федеральном казначействе Российской Федерации», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 1993 г. № 864, функции контроля за возвратом финансовых средств в федеральный бюджет возложены на органы федерального казначейства.

6. Минфином России не были приняты необходимые меры по выполнению представлений Счетной палаты Российской Федерации по результатам проверок соблюдения действующего законодательства при погашении инвестиционных налоговых кредитов, предоставленных Минфином России, проведенных в 1999 г. в Приморском крае и Калининградской области (представления Счетной палаты Российской Федерации от 31 мая 1999 г. № 01-700/01 и от 5 июля 1999 г. № 03-01-15/234).

Заемщики инвестиционных налоговых кредитов в лице администрации особой экономической зоны «Янтарь» (Калининградская область) и административного комитета свободной экономической зоны «Находка» (Приморский край) не только не погасили имеющуюся у них просроченную задолженность по основному долгу, уплате процентов за пользование кредитом и штрафным санкциям за несвоевременное погашение указанных платежей в сумме на 1 января 2000 г., соответственно, 0,25 млрд. рублей и 0,77 млрд. рублей, но и не выполняли график погашения основного долга и уплаты процентов, в результате чего на 1 октября 2000 г. суммарная задолженность перед федеральным бюджетом по этим инвестиционным налоговым кредитам достигла, соответственно, 0,33 млрд. рублей и 1,1 млрд. рублей.

Во исполнение представления Счетной палаты Российской Федерации Правительству Российской Федерации от 26 мая 1999 г. № 01-664/01 по результатам проверки эффективности и целесообразности расходования средств инвестиционного налогового

кредита, предоставленного организациям, расположенным в г. Новороссийске, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1996 г. № 188, администрация г. Новороссийска в течение 2000 г. полностью погасила в федеральный бюджет просроченную задолженность по уплате процентов за пользование ИНК в сумме 7,1 млн. рублей, а также задолженность по уплате штрафных санкций в сумме 0,74 млн. рублей.

Во исполнение представления Счетной палаты Российской Федерации Министру финансов Российской Федерации от 13 марта 2000 г. № 03-01-15/123 и предписания Министру финансов Российской Федерации от 29 мая 2000 г. № 01-495/03 по результатам проверки соблюдения погашения инвестиционных налоговых кредитов ОАО «ГАЗ» (Нижегородская область), на 1 октября т. г. указанный заемщик уменьшил просроченную задолженность по основному долгу перед федеральным бюджетом по сравнению с задолженностью на 1 января 2000 г. на 7,5 млн. рублей (на 37 %). На 1 октября 2000 г. просроченная задолженность составляет 12,5 млн. рублей.

Наряду с этим у ОАО «ГАЗ» возросла задолженность по уплате штрафных санкций, начисленных за несвоевременное погашение основного долга, с 2,2 млн. рублей до 8,3 млн. рублей. По представлению управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Нижегородской области Арбитражный суд Нижегородской области направил ОАО «ГАЗ» исполнительные листы по уплате штрафных санкций от 12 мая 2000 года и от 7 августа 2000 г. на суммы 2,2 млн. рублей и 6,1 млн. рублей соответственно.

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. При предоставлении органами самоуправления ЗАТО дополнительных налоговых льгот налогоплательщикам, зарегистрированным на их территории, допускаются нарушения норм налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации, приводящих к незаконному отвлечению финансовых средств из бюджетной системы.

2. Межбюджетные отношения между федеральным бюджетом и бюджетом Республики Татарстан не соответствуют нормам, предусмотренным статьей 10 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2000 год». Межбюджетные отношения федерального бюджета и бюджета Республики Башкортостан только с 1 июля 2000 г. приводятся в соответствие с федеральным бюджетным законодательством.

В результате нарушения указанными субъектами Российской Федерации норм налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации за 9 месяцев 2000 г. федеральный бюджет недополучил финансовые средства в сумме 13,1 млрд. рублей, а Федеральный дорожный фонд Российской Федерации – в сумме 3,5 млрд. рублей.

3. Многие предприятия и организации, которым предоставлены отсрочки платежей в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65 «О предоставлении предприятиям и организациям отсрочки по уплате задолженности по налогам, пеням и штрафам за нарушение налогового законодательства, образовавшейся до 1 января 1996 г.», нарушают нормы данного Указа. Сумма незаконно отвлеченных финансовых средств из бюджетной системы составила на 1 октября текущего года 180 млн. рублей. Территориальные финансовые органы не принимают необходимых мер по отмене решений о предоставлении отсрочек, рассрочек по отсрочкам, которые были предоставлены предприятиям и организациям, нарушающим условия, установленные Указом.

4. Недостаточный контроль со стороны Главного управления федерального казначейства и его территориальных органов за погашением заемщиками инвестиционных налоговых кредитов и уплатой процентов за их пользование обусловил незаконное выпадение финансовых средств из федерального бюджета за 9 месяцев текущего года в сумме 2,35 млрд. рублей, что составляет 42 % от общей суммы задолженности по инвестиционным налоговым кредитам.

По результатам проверки предлагается направить представление Председателю Правительства Российской Федерации М. М. Касьянову для принятия мер по усилению контроля за предоставлением дополнительных налоговых льгот юридическим лицам, зарегистрированным на территории ЗАТО, по приведению содержания межбюджетных соглашений между Российской Федерацией и Республикой Татарстан в соответствие с нормами, предусмотренными федеральным бюджетным и налоговым законодательством, по возврату в федеральный бюджет заемщиками инвестиционных налоговых кредитов всей суммы просроченной задолженности по основному долгу и процентам за пользование кредитом.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации
ПАНСКОВ**

В. Г.