

**АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА**  
**по результатам тематических проверок обоснованности**  
**предоставления отсрочек, рассрочек, налоговых льгот, налоговых**  
**кредитов, инвестиционных налоговых кредитов, средств**  
**из федерального бюджета, предоставленных на возвратной основе,**  
**своевременности и полноты их погашения (возврата), проведенных**  
**в Минфине России и МНС России, с учетом материалов по ранее**  
**проведенным проверкам в субъектах Российской Федерации**

В соответствии с планами работы Счетной палаты Российской Федерации в 2000-2001 годах проведены тематические проверки обоснованности предоставления отсрочек, рассрочек, налоговых льгот, налоговых кредитов, инвестиционных налоговых кредитов, средств из федерального бюджета, предоставленных на возвратной основе, своевременности и полноты их погашения (возврата) в Минфине России и МНС России, а также ряде субъектов Российской Федерации.

Как показали результаты этих проверок, в 2000-2001 годах поступление налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации увеличилось с 862 млрд. рублей до 1859,7 млрд. рублей (в 2,1 раза). Однако задолженность по уплате налогов и сборов, а также пеней и налоговых санкций в консолидированный бюджет страны за указанный период возросла (с учетом отсроченных платежей) с 707,4 млрд. рублей до 1051 млрд. рублей, то есть на 48,6%, в том числе по налоговым платежам - с 378,2 млрд. рублей до 474,9 млрд. рублей (на 25,6%).

Одной из мер по снижению задолженности по налоговым и другим обязательным платежам в бюджет должна стать ее реструктуризация, проводимая в соответствии с порядком, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 “О порядке и сроках проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом”, принятым во исполнение статьи 115 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год”, и изменениями и дополнениями, внесенными в него постановлениями Правительства Российской Федерации от 23 мая 2001 г. № 410 и от 23 октября 2001 г. № 742 в целях реализации ст. 124 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год”.

Объем реструктуризированной на 1 января 2002 г. задолженности по обязательным платежам в бюджеты всех уровней составил 363 млрд. рублей, или 41% от суммарной задолженности по уплате налогов и сборов, а также пеней и налоговых санкций в консолидированный бюджет Российской Федерации, сложившейся на ту же дату (без учета задолженности, приостановленной к взысканию в связи с наложением ареста или процедурами банкротства).

Проведение реструктуризации пока еще не способствовало существенному росту поступлений текущих платежей и погашению части накопленной задолженности по налогам, пеням и штрафам. В частности, объем поступивших в федеральный бюджет налоговых доходов за счет осуществления мероприятий по реструктуризации накопившейся налоговой задолженности за 2001 год оценивается в сумму около 7 млрд. рублей.

Положение ст. 124 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год” о завершении в 2001 году проведения реструктуризации задолженности организаций по налогам, сборам, начисленным пеням и штрафам осталось невыполненным.

В соответствии со ст. 88 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” продлено до 1 апреля 2002 года проведение реструктуризации задолженности по

федеральным налогам и сборам, образовавшейся по состоянию на 1 января 2001 года сельскохозяйственных предприятий и организаций, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, а также предприятий и организаций, являющихся головными исполнителями (исполнителями) государственного оборонного заказа.

При этом следует отметить, что пунктом 6 постановления Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 “О порядке и сроках проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом” определено, что Правительство Российской Федерации принимает решения о реструктуризации задолженности по обязательным платежам в федеральный бюджет организаций, имеющих стратегическое значение для национальной безопасности государства или социально - экономическую значимость. Однако такие решения приняты лишь два года спустя.

Таким образом, процесс реструктуризации растянулся почти на четыре года. По мнению Счетной палаты Российской Федерации, это в определенной мере обусловлено недостаточной проработкой механизма реструктуризации кредиторской задолженности перед федеральным бюджетом.

Первоначально порядок проведения реструктуризации указанной задолженности предусматривал, что организация утрачивает на нее право, если в течение действия графика погашения реструктуризированной задолженности она осуществляет текущие платежи по налогам и сборам несвоевременно, не в полном объеме или с нарушением графика.

Фактически это означало, что организация, реструктуризовавшая свою кредиторскую задолженность по обязательным платежам, в случае даже разового нарушения установленного срока уплаты налогов и сборов, независимо от суммы платежа и зачастую по независящим от плательщика причинам (несвоевременное исполнение платежных документов кредитными организациями, порядок расщепления платежей органами федерального казначейства, отсутствие права на реструктуризацию задолженности по взносам в государственные внебюджетные фонды и др.), утрачивала право на реструктуризацию.

Счетная палата Российской Федерации в 2000 году по результатам проверки соблюдения условий реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет, проведенной в МНС России и Минфине России, предлагала изменить этот порядок. С учетом этих предложений в постановление Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 “О порядке и сроках проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом” внесены соответствующие изменения и дополнения (постановления Правительства Российской Федерации от 23 мая 2001 г. № 410 и от 23 октября 2001 г. № 742), предусматривающие полноту уплаты текущих налоговых платежей по итогам за квартал и право на повторную реструктуризацию задолженности.

Однако за период с января 2000 года по июнь 2001 года, то есть до внесения указанных изменений, решения о реструктуризации были отменены по 3,8 тыс. организаций (23 % от количества организаций, получивших на нее право), имевших налоговую задолженность в объеме 12,8 млрд. рублей, в том числе по налогам и сборам - 6,3 млрд. рублей.

Особую остроту в связи с завершением процесса реструктуризации приобретает соблюдение условий ее проведения. Как показали проведенные Счетной палатой Российской Федерации проверки, вследствие отсутствия должного контроля со стороны МНС России и его территориальных органов многие предприятия неправомерно поль-

зовались рассрочкой уплаты кредиторской задолженности по обязательным платежам в бюджетную систему.

В частности в Нижегородской области на период проверки Счетной палатой Российской Федерации (апрель 2001 года) 57 организаций с реструктуризированной задолженностью в бюджеты всех уровней в сумме 61 млн. рублей при попустительстве территориальных налоговых органов пользовались правом на реструктуризацию при наличии многочисленных случаев неуплаты в срок или в полном размере текущих платежей.

В ходе проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в ФГУП “Северная железная дорога” (далее ФГУП “СЖД”), установлено, что это предприятие, получившее в мае 2000 года право на реструктуризацию своей задолженности в сумме 770,2 млн. рублей, неоднократно нарушало не только условия проведения реструктуризации, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002, но и ее порядок, определенный с учетом изменений и дополнений, внесенных постановлениями Правительства Российской Федерации от 23 мая 2001 г. № 410 и от 23 октября 2001 г. № 742.

Однако, ни МНС России, предоставившее право на реструктуризацию указанной задолженности, ни Межрайонная инспекция МНС России № 8 по Ярославской области, на которую в последствии приказом МНС России был возложен контроль за исполнением решения о реструктуризации задолженности ФГУП “СЖД”, в нарушение установленного порядка не приняли мер по отмене реструктуризации.

При этом следует отметить, что задолженность железных дорог зачастую образовывалась искусственно, так как МПС России выделяло им денежные средства на расчеты с бюджетом в значительно меньших размерах, чем требовалось для уплаты налогов.

Так, ФГУП “СЖД” в 2001 году на уплату налогов в федеральный бюджет в соответствии с платежными балансами, утвержденными МПС России, выделено 1600,9 млн. рублей, в то время как начислено к уплате 1627 млн. рублей, то есть на 26,1 млн. рублей меньше. За тот же период в консолидированные бюджеты областей, обслуживаемых ФГУП “СЖД” регионов, на уплату налогов МПС России выделило 896,9 млн. рублей, вместо начисленных к уплате 1259,4 млн. рублей, или на 362,5 млн. рублей меньше.

В настоящее время задолженность ФГУП “СЖД”, как и долги других предприятий МПС России, еще раз реструктуризирована на достаточно льготных условиях в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2001 г. № 890 “О реструктуризации задолженности организаций федерального железнодорожного транспорта по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом”.

Всего же по результатам проведенных в 2001 году проверок Счетной палатой Российской Федерации соблюдения условий проведения реструктуризации кредиторской задолженности по обязательным платежам в бюджетную систему, а также мер, принятых МНС России и его территориальными органами во исполнение представлений Счетной палаты Российской Федерации, отменены решения о реструктуризации задолженности по обязательным платежам в бюджет по 451 организации, нарушившей условия проведения реструктуризации, на общую сумму задолженности 1399,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 848,9 млн. рублей.

Одновременно с этим проверки Счетной палаты Российской Федерации выявили, что действующая процедура реструктуризации носит формальный характер. При ее осуществлении не выявляются причины образования задолженности, а также финансовые возможности недоимщиков по погашению долгов бюджетам за счет имеющихся ресурсов. Проверками выявлены многочисленные факты, когда предприятия, переве-

денные в режим реструктуризации, тратили огромные финансовые средства на долгосрочные и краткосрочные финансовые вложения, осуществляли расчеты через счета “третьих” лиц, зависимые организационные структуры и т.д.

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации в ФГУП “Тамбовский завод “Октябрь”, установлено, что в 1999 году и за 9 месяцев 2000 года на расчетные счета и в кассу предприятия поступили денежные средства в сумме 66,2 млн. рублей. При наличии задолженности в бюджеты всех уровней на уплату налогов направлено только 13,1% (8,7 млн. рублей), в то время как на производственные, хозяйственные и другие нужды - 61,2% (40,5 млн. рублей). Указанной суммы было достаточно, чтобы погасить не только недоимку в федеральный бюджет, но и задолженность по пеням и штрафам (на 1 октября 2000 г. - 5,3 млн. рублей).

Однако Управлением МНС России по Тамбовской области принято решение о проведении реструктуризации задолженности ФГУП “Тамбовский завод “Октябрь” по обязательным платежам в федеральный бюджет в сумме 9,4 млн. рублей.

Проверкой, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в ФГУП “Северная железная дорога”, это предприятие при наличии задолженности по платежам в бюджеты всех уровней (на 1 декабря 2001 года - 613,5 млн. рублей), направило на долгосрочные финансовые вложения 1890,9 млн. рублей, из которых 1873,1 млн. рублей перечислены на финансирование ОАО “Арена-2000” (Ледового дворца), а также на краткосрочные финансовые вложения (приобретение векселя КБ “Ростов-Великий”, перечисление денежных средств ЖСК “Республиканский” и мэрии г. Ярославля) - 8,6 млн. рублей. Кроме того, с расчетного счета ФГУП “СЖД” в ОАО “ТрансКредитБанк” в июле - декабре 2001 года перечислено 134,7 млн. рублей на содержание хоккейного клуба “Локомотив”.

Подобная ситуация имела место и в 2000 году. При наличии задолженности в бюджеты всех уровней ФГУП “СЖД” также производились долгосрочные финансовые вложения, общая сумма которых составила 566,9 млн. рублей. Из них направлено на финансирование ОАО “Арена-2000” 549,7 млн. рублей. Осуществлялись в 2000 году и краткосрочные финансовые вложения - 20,5 млн. рублей.

Аналогичные факты установлены Счетной палатой Российской Федерации в Республике Карелия (ОАО “Онежский тракторный завод”, ЗАО “Петрозаводскмаш”), Республике Калмыкия (ОАО “Калмгаз”) и других проверенных регионах.

Несмотря на то, что процедура реструктуризации и выполнение условий ее проведения в 2001 году были значительно упрощены, многие организации не подают заявления на реструктуризацию своих долгов перед бюджетом.

В частности, в Краснодарском крае на 15 августа 2001 года подали заявления на проведение реструктуризации задолженности по обязательным платежам в бюджеты всех уровней только 220 предприятий и организаций, или 5,3% от наиболее крупных недоимщиков, имевших потенциальное право на проведение реструктуризации. В Тамбовской области по состоянию на 1 сентября 2001 года - соответственно 29 предприятий и организаций, или 0,8% от количества недоимщиков, которые могли подать заявление на проведение реструктуризации.

По действующему порядку организации, имеющие задолженность перед бюджетной системой и не прошедшие процедуру реструктуризации, либо утратившие на нее право, подлежат банкротству. Однако налоговые органы за три истекших года проведения реструктуризации крайне редко инициировали в арбитражных судах производства по делу о несостоятельности (банкротстве) в отношении организаций, имеющих задолженность перед федеральным бюджетом и не получивших либо утративших право на реструкту-

ризацию этой задолженности, как это предусмотрено пунктом 9 постановления Правительства Российской Федерации от 23 мая 2001 г. № 410.

Пассивность налоговых органов может быть объяснена положениями действующего федерального законодательства. В случае объявления организации банкротом резко снижаются поступления в бюджет, поскольку в соответствии с Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 6-Ф “О несостоятельности (банкротстве)” требования по обязательным платежам в бюджет удовлетворяются лишь в предпоследнюю, четвертую, очередь и, кроме того, вводится мораторий на удовлетворение требований кредиторов, в том числе и государства, по обязательным платежам должника на срок до 18 месяцев.

По данным налоговой отчетности на 1 января 2002 года платежи, приостановленные к взысканию в связи с введением внешнего управления и в связи с открытием конкурсного производства, составили 105,4 млрд. рублей, в том числе по федеральным налогам и сборам 87,5 млрд. рублей.

В проведении реструктуризации, порядок и условия которой определяется Правительством Российской Федерации, возникает много вопросов, в том числе и правового характера. Предоставив такие права Правительству, законодатели не внесли соответствующих поправок в законы, регулирующие налоговые отношения. В результате эти порядок и условия вступили в противоречие с налоговым законодательством и Налоговым кодексом Российской Федерации.

Так, пункт 5 Порядка, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 “О порядке и сроках проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом” (с учетом изменений и дополнений), предусматривает списание с налогоплательщика задолженности по пеням и штрафам, если последний в течение 2 лет погашает половину реструктуризированной задолженности или в течение 4 лет погашает реструктуризованную задолженность при условии полного и своевременного внесения текущих налоговых платежей в федеральный бюджет.

В то же время статьей 59 Налогового кодекса Российской Федерации предусматривается списание только безнадежной недоимки и безнадежной задолженности по пеням, взыскание которых оказалось невозможным в силу причин экономического, социального или юридического характера.

Кроме того, вышеупомянутый Порядок предусматривает реструктуризацию задолженности юридических лиц по налогам, сборам, пеням и штрафам перед федеральным бюджетом на срок до 10 лет, что противоречит норме статьи 64 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающей предоставление отсрочек (рассрочек) по уплате налога и сбора на срок не более 6 месяцев. При этом Налоговый кодекс Российской Федерации не предоставляет права на отсрочку (рассрочку) уплаты штрафных санкций.

На уровень поступления налоговых платежей в бюджеты всех уровней повлияло наличие многочисленных льгот по уплате налогов, предоставление Минфином России и территориальными финансовыми органами в широких масштабах отсрочек и рассрочек налоговых платежей. По предварительным данным по состоянию на 1 января 2002 года общий объем налоговых льгот, отсрочек и рассрочек уплаты налоговых платежей (без учета реструктуризированной задолженности по обязательным платежам) превысил 830 млрд. рублей.

При этом имеют место многочисленные факты, когда отсрочки и рассрочки по уплате налогов предоставляются с нарушением действующего федерального законодательства.

Проверкой, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в МНС России и Минфине России, установлено, что по состоянию на 1 октября 2001 года в 9 субъектах Российской Федерации и 9 муниципальных образованиях Российской Федерации на основании решений органов территориального и местного управления действовали отсрочки по уплате налога на добавленную стоимость на общую сумму соответственно 316,6 млн. рублей и 287 млн. рублей.

Указанные отсрочки были предоставлены в нарушение норм статьи 63 Налогового кодекса Российской Федерации, которой установлено, что решения об изменении срока уплаты федеральных налогов и сборов могут быть приняты только Минфином России.

Всего же по Российской Федерации в результате необоснованного предоставления отсрочек по налогу на добавленную стоимость неправомерно отвлечено из доходов федерального бюджета 617,3 млн. рублей. Эти данные отражены в налоговой отчетности, однако, ни Минфин России, ни МНС России своевременно не приняли меры по отмене незаконных решений по предоставлению указанных отсрочек, что свидетельствует о неудовлетворительном состоянии контроля со стороны федеральных органов исполнительной власти за предоставлением налоговых преференций. Только в ходе проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в октябре-ноябре 2001 года в Минфине России и МНС России, приняты решения об отмене незаконно предоставленных отсрочек по налоговым платежам.

Проверки Счетной палатой Российской Федерации налоговых льгот показывают, что федеральное законодательство зачастую устанавливало налоговые льготы вне зависимости от достигаемого их предоставлением экономического эффекта. Нередко льготы устанавливались с нарушением действующего налогового законодательства.

По состоянию на 1 октября 2001 г. по данным налоговой отчетности сумма льгот, использованных налогоплательщиками с нарушением федерального, регионального и местного законодательства, составила 1093,4 млн. рублей, в том числе в нарушение законодательства Российской Федерации - 920,1 млн. рублей.

Малоэффективными оказались налоговые льготы, которые предоставлялись малым предприятиям на основании пункта 4 статьи 6 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 "О налоге на прибыль предприятий и организаций".

В соответствии с указанным законом в первые два года работы не уплачивают налог на прибыль малые предприятия, занимающиеся производственной деятельностью (виды установлены законом), а в третий и четвертый годы уплачивают этот налог по существенно уменьшенной ставке (соответственно 25% и 50% от нормативной ставки).

В ходе проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2000-2001 годах в субъектах Российской Федерации была проанализирована деятельность около 3,5 тыс. малых предприятий, получивших указанные налоговые льготы в сумме 462 млн. рублей, в том числе в доле, зачисляемой в федеральный бюджет - 185,2 млн. рублей.

Как показал проведенный анализ, эти предприятия, наращивая объемы производства и, соответственно, прибыли в льготный период, после снижения размеров льгот или прекращения их действия значительно снижали объемы производства, увеличивали его издержки, что соответственно приводило к снижению размера прибыли.

В Тюменской области, например, на пятый год работы малых предприятий, когда налог на прибыль уплачивается в полном размере, объем реализованной продукции уменьшился в 5,7 раза по сравнению с объемами, достигнутыми в первый (льготный) год работы, при одновременном снижении размера прибыли в 55,2 раза, в Тамбовской области - соответственно в 14 и в 76 раз.

По истечении действия льготы деятельность малых предприятий, как правило, свертывалась, регистрировались новые аналогичные предприятия, в которые перево-

дидлись все активы. В соответствии с действовавшим законодательством вновь созданные предприятия также пользовались льготой по налогу на прибыль.

Неэффективность льгот, предоставленных малым предприятиям, вызвана в значительной мере тем, что раздельного учета средств, высвобождающихся в результате применения указанных налоговых льгот, в соответствии с законом организации не обязаны вести. Также не определено, на какие цели могут направляться средства, высвобождающиеся в связи с предоставлением этих льгот.

В результате, как показывают проверки, проведенные Счетной палатой Российской Федерации, эти средства нередко расходуются на цели, не связанные с повышением эффективности производства и созданием новых рабочих мест - погашение убытков от операций с ценными бумагами, оказание спонсорской помощи, приобретение подарков, аренду легкового автотранспорта, проведение агитационной кампании и перечисления в избирательные фонды, на оплату обучения сотрудников и членов их семей, а также выплату им материальной помощи и выдачу беспроцентных ссуд и т.д.

С 1 января 2002 года вступил в силу Федеральный закон от 6 августа 2001 г. № 110-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных актов (положений актов) законодательства Российской Федерации о налогах и сборах" (с учетом изменений и дополнений).

В соответствии со ст. 2 этого закона предусмотренные пунктом 4 ст. 6 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 "О налоге на прибыль предприятий и организаций" льготы по налогу, срок действия которых не истек на день вступления в силу настоящего Федерального закона, применяются малыми предприятиями до истечения срока, на который такие льготы были предоставлены.

Таким образом, после вступления в силу вышеназванного Федерального закона упомянутые льготы по налогу на прибыль новым налогоплательщикам - малым предприятиям предоставляться не должны.

С отменой налоговых льгот по малым предприятиям практически прекращено стимулирование их развития. Между тем, по данным Госкомстата России на 1 января 2001 года в Российской Федерации насчитывалось 879,3 тыс. малых предприятий, на которых было занято 7,6 млн. работающих, а объем произведенной ими продукции (работ, услуг) в 2000 году составил 543 млрд. рублей.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации требуется в целях стимулирования развития малого предпринимательства принять отдельный закон о налогообложении малого бизнеса, в котором необходимо учесть недостатки, имевшие место в прежнем законодательстве в части предоставления им налоговых льгот.

В широких масштабах предоставляют дополнительные льготы по налогам и сборам сверх установленных законодательством Российской Федерации органы законодательной власти субъектов Российской Федерации, в том числе получающих финансовую помощь из федерального бюджета.

При этом наиболее широкое распространение дополнительные налоговые льготы получили в закрытых административно-территориальных образованиях (далее ЗАТО), в свободных экономических зонах (далее СЭЗ), а также на территориях с льготным налогообложением. Указанные налоговые льготы используются для регистрации на соответствующих территориях организаций, осуществляющих производственно-хозяйственную деятельность в других регионах Российской Федерации.

По данным МНС России по состоянию на 1 декабря 2001 года действовало 43 ЗАТО, 18 СЭЗ, установленных федеральными законами и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Федерации, и 28 территорий с льготным налогообложением, введенные в действие законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В частности, как показала проведенная в 2001 году Счетной палатой Российской Федерации проверка, в результате предоставленных законодательными актами Республики Калмыкия, получающей финансовую помощь из федерального бюджета, дополнительных льгот по налогу на прибыль (в доле, зачисляемой в бюджет республики), суммарный объем поступлений этого налога в 2000 году увеличился по сравнению с предшествующим годом в 3,3 раза, в то время как сама прибыль, полученная предприятиями и организациями, зарегистрированными на территории республики - в 15,9 раза.

Вместе с тем, нормы статьи 54 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год”, предусматривающей уменьшение суммы фактического перечисления трансфертов субъектам Российской Федерации на величину льгот по федеральным налогам и сборам, зачисленным субъектам Российской Федерации в свои бюджеты сверх установленных законодательством Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации и решениями Правительства Российской Федерации, к Республике Калмыкия не применялись.

Эти налоговые льготы действовали в республике и в 2001 году, однако, указанная норма в Федеральном законе “О федеральном бюджете на 2001 год” уже не была предусмотрена.

Особый режим налогообложения, предусмотренный для ЗАТО, создает почву для нарушений законодательства при предоставлении налоговых льгот. Сведения по налоговым льготам, предоставленным с нарушением законодательства, из налоговой отчетности МНС России по закрытым административно-территориальным образованиям, в результате ее так называемого упрощения, с 1 октября 2000 года, исключены. В то же время по данным этой отчетности на 1 октября 2000 года, то есть до ее “упрощения”, дополнительные льготы составили 21 млрд. рублей, из них предоставленные с нарушением законодательства - 14,9 млрд. рублей (71 %).

Это подтверждают и проверки, проведенные Счетной палатой Российской Федерации в отдельных ЗАТО, выявившие серьезные нарушения налогового законодательства на их территориях при предоставлении налоговых льгот органами местного самоуправления.

В частности, в ходе проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2000-2001 годах в ЗАТО г. Снежинск Челябинской области и в ЗАТО г. Саров Нижегородской области, выявлены нарушения, допущенные органами местного самоуправления этих территориальных образований при предоставлении дополнительных льгот по федеральным и региональным налогам и сборам налогоплательщикам, зарегистрированным на их территории.

В ЗАТО г. Снежинск на период проверки (на 1 октября 2000 г.) общая сумма дополнительных налоговых льгот составила 779,2 млн. рублей, из них льготы по налогу на добавленную стоимость и платежам в дорожные фонды в сумме 503,6 млн. рублей (64,6 %) были предоставлены в нарушение норм статьи 19 Закона Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации” и порядка, предусмотренного пунктом 30 постановления Правительства Российской Федерации от 13 марта 2000 г. № 222 “О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год”.

Аналогичные нарушения налогового законодательства установлены Счетной палатой Российской Федерации в ЗАТО г. Саров, где администрацией в 2000 году предоставлялись льготы по налогу на добавленную стоимость и платежам в дорожные фонды на сумму 758 млн. рублей.

В ходе проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в октябре - ноябре 2001 года в МНС России, установлено, что администрацией ЗАТО г. Байконур по состоянию на 1 июля 2001 года налогоплательщикам, зарегистрированным на его территории, были предоставлены налоговые льготы в сумме 5,9 млрд. рублей, из них льготы по налогу на добавленную стоимость и акцизам в сумме 4,4 млрд. рублей - в нарушение норм ст. 52 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2001 год". В то же время по данным сводной налоговой отчетности (ф. № 1-ЗАТО) на ту же дату общая сумма налоговых льгот, предоставленных во всех ЗАТО составила всего 2,7 млрд. рублей.

В ЗАТО дополнительные налоговые льготы предоставлялись на основании Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 "О закрытом административно-территориальном образовании", предусматривающим зачисление в доходы бюджета ЗАТО всех налогов и других поступлений с его территории, включая федеральные налоги и сборы.

В соответствии с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2002 год" действие данной нормы приостановлено до 31 декабря 2002 г. Не действовала эта норма и в 2000 и 2001 годах. Однако, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, положения Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 "О закрытом административно-территориальном образовании", предусматривающие зачисление всех федеральных и региональных налогов и сборов, поступающих на территории ЗАТО, в их бюджеты, противоречат федеральному бюджетному законодательству, в соответствии с которым указанные налоги и сборы распределяются между бюджетами разных уровней по законодательно установленным нормативам.

Статьей 66 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год" установлено, что по федеральным налогам и сборам органами местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований дополнительные льготы не предоставляются. Однако эта норма также носит временный характер, поскольку срок действия указанного федерального закона ограничивается одним годом.

В 2000 - 2001 годах Счетной палатой Российской Федерации проведена также проверка ряда территорий, на которых решениями органов местного самоуправления предоставлялись дополнительные льготы по уплате налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты этих территорий.

Юридические лица, осуществляющие свою хозяйственную деятельность в других регионах, но зарегистрированные в указанных территориях, получают налоговые преференции по региональным и местным налогам при условии обязательных отчислений в установленных размерах на социально-экономическое развитие этих территорий.

Как показали проверки, функционирование подобных территорий формально не противоречит федеральному законодательству, однако это наносит ущерб бюджетам других субъектов Российской Федерации, поскольку указанные налоговые льготы предоставляются налогоплательщикам за счет сокращения налоговых поступлений в бюджеты регионов, где формируется их налоговая база. При этом отчисления на социально-экономическое развитие указанных территорий не адекватны объему предоставленных налоговых льгот.

Так, в СЭЗ "Алтай", созданной в соответствии с региональным законодательством, по состоянию на 1 октября 2000 года была зарегистрирована 651 организация, из которых 621 организация (95,4%) осуществляла свою деятельность в других субъектах Российской Федерации, а сумма предоставленных им дополнительных налоговых льгот на ту же дату составила 153,6 млн. рублей, или 97% от общего объема таких льгот, действовавших на тот период в свободной экономической зоне. При этом за 9 месяцев 2000

года ими перечислено во внебюджетный фонд социально-экономического развития СЭЗ “Алтай” 11,4 млн. рублей, что составило всего 7% от суммы предоставленных льгот.

В Республике Калмыкия создана система регистрации предприятий, имеющих в республике только формальный юридический адрес. На начало 2001 года в республике насчитывалось 5,4 тыс. таких предприятий практически из всех регионов России, а сумма предоставленных им льгот на ту же дату составила 2,2 млрд. рублей.

В зоне льготного налогообложения, образованной на территории Угличского муниципального округа Ярославской области, по состоянию на 1 декабря 2001 года на налоговом учете состояло 1,4 тыс. юридических лиц, из них 1,3 тысячи (92,8%) осуществляли свою деятельность за пределами области в 31 субъекте Российской Федерации. На ту же дату им были предоставлены дополнительные налоговые льготы в сумме 434,9 млн. рублей, в то время как перечисления в целевой внебюджетный фонд социальной поддержки и развития муниципального округа составили 87,4 млн. рублей (20%).

С 1 января 2002 года утратила силу ст. 6 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 “О налоге на прибыль предприятий и организаций”, в соответствии с которой законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации и представительным органам местного самоуправления предоставлялось право устанавливать для отдельных категорий налогоплательщиков дополнительные льготы по налогу на прибыль в пределах сумм налога, подлежащего зачислению в их бюджеты.

Вместе с тем, сохранено право, в том числе для субъектов Российской Федерации, получающих помощь из федерального бюджета, предоставлять дополнительные льготы по региональным и местным налогам и сборам, включая зачисляемым в доходы бюджетов ЗАТО. По состоянию на 1 октября 2001 года общая сумма таких льгот составила 19,5 млрд. рублей.

Как показала проверка Счетной палаты Российской Федерации, ослаблен контроль со стороны Правительства Российской Федерации за своевременным и полным возвратом инвестиционных налоговых кредитов, выданных за счет федерального бюджета за период с января 1992 года по декабрь 1998 года по отдельным постановлениям Правительства на общую сумму 3,4 млрд. рублей.

Указанные кредиты предоставлялись в порядке и на условиях, установленных Законом Российской Федерации от 20 декабря 1991 г. № 2071-1 “Об инвестиционном налоговом кредите”, их погашение определялось в соответствии с графиками возврата, утвержденными соглашениями о предоставлении инвестиционного налогового кредита, а в отдельных случаях гарантировалось администрациями субъектов Российской Федерации.

Однако, как показала проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации в октябре - ноябре 2001 года в Минфине России, отдельные заемщики не соблюдали условия предоставления указанных кредитов - нарушали графики погашения основного долга, несвоевременно уплачивали проценты за пользование кредитом, имели задолженность по уплате штрафов.

Вместе с тем, нормы статьи 75 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год”, предусматривающей сокращение или прекращение всех форм государственной поддержки за несоблюдение сроков возврата средств федерального бюджета, предоставленных на возвратной основе, включая налоговые кредиты, к ним не применялись. Аналогичная норма содержалась и в Федеральном законе “О федеральном бюджете на 1999 год” (ст. 60).

Счетная палата Российской Федерации еще в 1999 году по итогам проверки эффективности использования, полноты и своевременности погашения инвестиционного налогового кредита в СЭЗ “Находка” и в ОЭЗ “Янтарь” обращала внимание Правительства Российской Федерации на недостаточный контроль со стороны Минфина

России за своевременным и полным возвратом указанного кредита в федеральный бюджет и предлагала принять соответствующие меры, предусмотренные законодательством (представление Счетной палаты Российской Федерации от 31 мая 1999 г. № 01-700/01). Однако необходимых мер по реализации этих предложений Правительством Российской Федерации принято не было.

В результате просроченная задолженность заемщиков инвестиционного налогового кредита в целом по Российской Федерации перед федеральным бюджетом на 1 января 2002 года достигла 4972 млн. рублей, в том числе: по основному долгу - 2058 млн. рублей, по процентам за пользование инвестиционным налоговым кредитом - 1570 млн. рублей, по штрафным санкциям - 1344 млн. рублей.

Так, просроченная задолженность по инвестиционному налоговому кредиту, выданному в 1995 году Комитету по развитию СЭЗ “Янтарь” (с 18 ноября 1999 года Комитет по развитию Особой экономической зоны администрации области - Дирекция Федеральной целевой программы развития Особой экономической зоны в Калининградской области, далее - Комитет) из федерального бюджета в сумме 200 млн. рублей на возвратной и платной основе под гарантию администрации области, по состоянию на 1 мая 2001 года составила 381,1 млн. рублей.

В ходе проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в июне 2001 года в Калининградской области, установлено, что в период с 1995 по 2000 годы заемщиками указанного кредита были возвращены Комитету денежные средства в счет его погашения в сумме 341,9 млн. рублей, однако в федеральный бюджет они перечислены не были.

Между тем, несмотря на то, что пунктом 6 Договора о предоставлении и возврате инвестиционного налогового кредита, заключенного между Минфином России, администрацией Калининградской области и Комитетом, предусмотрены финансовые санкции, вплоть до проведения зачета трансфертов, причитающихся Калининградской области, Минфин России этим правом не воспользовался.

В то же время, при наличии просроченной задолженности, Комитетом в 2000 году за счет указанных средств были предоставлены новые кредиты 19 организациям в сумме 103,3 млн. рублей. Кроме того, постановлениями главы администрации (губернатора) Калининградской области еще трем организациям был пролонгирован срок возврата инвестиционного налогового кредита в общей сумме 6,6 млн. рублей.

В итоге на 1 января 2002 года просроченная задолженность по инвестиционному налоговому кредиту, выданному в 1995 году Комитету СЭЗ “Янтарь”, увеличилась до 406,4 млн. рублей.

Следует отметить, что в Налоговом кодексе Российской Федерации норма, регламентирующая порядок возврата заемных средств в федеральный бюджет, отсутствует (ст. 67 Налогового кодекса Российской Федерации определяет только порядок и условия предоставления инвестиционного налогового кредита).

Значительная часть предложений, содержащихся в представлениях Счетной палаты Российской Федерации, направленных Минфину России и МНС России по результатам проведенных проверок соблюдения федерального законодательства при предоставлении налоговых льгот и других преференций, реализована.

Минфином России и МНС России отменены незаконно предоставленные администрациями ряда субъектов Российской Федерации отсрочки и рассрочки по уплате налогов на прибыль и добавленную стоимость в сумме 360 млн. рублей.

Федеральным законом от 6 августа 2001 г. № 110-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании

утратившими силу отдельных актов (положений актов) законодательства Российской Федерации о налогах и сборах” (с учетом изменений и дополнений) упразднены практически все льготы по налогу на прибыль, а также утратила силу норма, в соответствии с которой законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации и представительным органам местного самоуправления предоставлялось право устанавливать для отдельных категорий налогоплательщиков дополнительные льготы по налогу на прибыль в пределах сумм налога, подлежащего зачислению в их бюджеты.

С введением в Федеральные законы “О федеральном бюджете на 2000 год” и “О федеральном бюджете на 2001 год” норм, ограничивающих предоставление дополнительных налоговых льгот в ЗАТО, объем таких льгот уменьшился с 88 млрд. рублей по состоянию на 1 января 2000 г. до 4,8 млрд. рублей - на 1 октября 2001 г., а в соответствии со ст. 66 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” дополнительные льготы по федеральным налогам и сборам органами местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований не предоставляются.

Вместе с тем, учитывая, что в результате предоставления налоговых льгот, отсрочек и рассрочек уплаты налогов и сборов, налоговых кредитов, из консолидированного бюджета Российской Федерации отвлекаются значительные финансовые ресурсы, а действенный контроль за их эффективным использованием, своевременным и полным возвратом в настоящее время Правительством Российской Федерации, федеральными и региональными органами исполнительной власти в должной мере не обеспечен, необходимо реализовать комплекс мер, направленных на усиление государственного контроля за предоставлением преференций. В частности было бы целесообразно:

- поручить соответствующим федеральным органам проанализировать финансовое состояние наиболее крупных налогоплательщиков, реструктуризовавших свою задолженность, с целью определения реальной возможности погашения ими такой задолженности без ее реструктуризации (осуществляющих расчеты через счета “третьих” лиц, зависимые организационные структуры, использующих ссудные счета в качестве расчетных и т.д.);

- выставлять на торги задолженность бюджету предприятий и организаций, прежде всего имеющих устойчивое финансовое положение, не прошедших процедуру реструктуризации или утративших на нее право, а также разработать порядок продажи налоговой задолженности и внесения вырученных средств в бюджет;

- законодательно утвердить порядок реструктуризации задолженности по обязательным платежам, а также права и обязанности участников этого процесса, установив окончательный срок ее проведения;

- обеспечить возврат в федеральный бюджет денежных средств, предоставленных предприятиям и организациям в виде отсрочек и рассрочек, инвестиционных налоговых кредитов, срок действия которых истек, а также налоговых льгот, предоставленных и использованных с нарушением законодательства;

- провести инвентаризацию действующих налоговых льгот и других исключений из общего режима налогообложения с целью дополнительного сокращения их перечня, прежде всего за счет отмены неэффективных льгот;

- при разработке и принятии отдельного закона о налогообложении малого бизнеса, учесть недостатки в части предоставления налоговых льгот, имевшие место в прежнем законодательстве;

- ввести в Бюджетный кодекс Российской Федерации постоянно действующую норму, предусматривающую уменьшение суммы фактического перечисления трансфертов субъектам Российской Федерации, получающим помощь из федерального бюджета, на величину льгот по региональным налогам и сборам, зачисленным субъек-

тами Российской Федерации в свои бюджеты сверх установленных законодательством Российской Федерации;

- внести в Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 “О закрытом административно-территориальном образовании” изменения, предусматривающие отмену норм, разрешающих зачисление в доходы бюджета ЗАТО всех налогов и других поступлений с его территории, а также предоставление органами местного самоуправления дополнительных льгот по федеральным налогам и сборам;

- привести законодательные и другие нормативные акты, регулирующие предоставление налоговых льгот, отсрочек и рассрочек уплаты налоговых платежей и других преференций в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. Г. ПАНСКОВ**