

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 14 октября 2003 года № 33 (358) “О результатах проверки в Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам организации и состояния контрольной работы, внутреннего контроля и эффективности их влияния на полноту налоговых поступлений”:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Включить настоящий отчет в аналитическую записку по результатам тематических проверок организации и состояния контрольной работы, внутреннего контроля и эффективности их влияния на полноту налоговых поступлений, проведенных в МНС России с учетом материалов проверок в субъектах Российской Федерации, подготовка которой предусмотрена планом работы Счетной палаты на 2003 год в ноябре-декабре 2003 года

Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации, Государственную Думу и полномочному представителю Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе.

ОТЧЕТ

о результатах проверки в Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам организации и состояния контрольной работы, внутреннего контроля и эффективности их влияния на полноту налоговых поступлений

Основание для проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год (пункт 1.5.2.2.14).

Цель проверки

Проверить организацию и состояние контрольной работы, внутреннего контроля и эффективность их влияния на полноту налоговых поступлений.

Предмет проверки

Методические указания и рекомендации, а также нормативно-распорядительные документы МНС России по организации контрольной работы, формы налоговой отчетности о результатах проведенных МНС России и территориальными налоговыми органами контрольных мероприятий, обзоры по направлениям контрольной работы, подготовленные МНС России, материалы проверок соблюдения налогового законодательства, проведенные аппаратом МНС России и решения, принятые по их результатам.

Объект проверки

Министерство Российской Федерации по налогам и сборам (юридический адрес: 103097, г. Москва, ул. Неглинная, 23).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 1 по 26 сентября 2003 года.

Проверка проведена ведущим инспектором Счетной палаты Российской Федерации Л.Р. Тулиновой.

Результаты контрольного мероприятия

В ходе проведения контрольного мероприятия проверена организация контрольной работы 9 департаментов и управлений МНС России. По итогам проверок составлен акт (приложения в Бюллетене не публикуются). Должностные лица МНС России ознакомлены с актом проверки под роспись. Письменных замечаний к акту проверки ими не представлено.

Препятствий в ходе проведения проверки со стороны работников Министерства Российской Федерации по налогам и сборам не отмечено. Все затребованные документы и материалы, относящиеся к тематике проверки, представлены в полном объеме и в согласованные сроки.

Министерство Российской Федерации по налогам и сборам и его территориальные органы принимают с целью укрепления налоговой дисциплины, выявления, предупреждения и пресечения налоговых правонарушений предусмотренные законодательством меры, направленные на усиление контроля за выполнением налогоплательщиками своих обязательств перед бюджетом и повышение на этой основе собираемости налогов.

Как показала настоящая проверка, а также проверки, проведенные Счетной палатой Российской Федерации в регионах, территориальные налоговые органы в полной мере обеспечены законодательными, другими нормативными правовыми документами, а также методологическими материалами, необходимыми для проведения контрольной работы по соблюдению налогового законодательства. Действующие нормативно-правовые документы МНС России по этим вопросам соответствуют федеральному законодательству.

В 2002 году налоговыми органами по результатам проведенных камеральных и выездных налоговых проверок начислено дополнительно платежей в бюджеты всех уровней, с учетом налоговых санкций и пеней, на сумму 220567 млн. рублей, из которых взыскано 68650 млн. рублей (31,1 % к доначисленным платежам). В I полугодии 2003 года - соответственно 116498 млн. рублей и 40066 млн. рублей (34,4 процента).

Общая сумма дополнительно начисленных в 2002 году платежей по результатам контрольной работы по сравнению с предшествующим годом снизилась на 63 млрд. рублей (на 23 %), а в I полугодии 2003 года по сравнению с тем же периодом 2002 года - на 1,1 млрд. рублей (на 1 %). При этом дополнительные начисления сумм налогов и сборов (без учета налоговых санкций и пеней) возросли, соответственно, на 11 млрд. рублей, или на 17,9 % (с 61,5 до 72,5 млрд. рублей) и на 16,2 млрд. рублей, или на 47,4 % (с 34,2 до 50,4 млрд. рублей).

В общей сумме поступивших в 2002 году доходов взысканные по результатам контрольной работы платежи составили 2,9 %, в I полугодии 2003 года - 3,2 процента.

В 2002 году в структуре дополнительно начисленных налоговых и других платежей налоги и сборы составили 72467 млн. рублей (32,9 %), предъявленные налоговые санкции - 12775 млн. рублей (5,8 %), пени, начисленные по результатам налоговых проверок, - 25920 млн. рублей (11,7 %), пени, начисленные по карточкам лицевых счетов за несвоевременную или неполную уплату налогов и сборов, - 109405 млн. рублей (49,6 процента).

В I полугодии 2003 года дополнительно начисленные налоги и сборы составили 50428 млн. рублей, или 43,3 % в общей сумме доначисленных в этом периоде платежей (116498 млн. рублей), налоговые санкции - 7,5 % (8726 млн. рублей), пени по налоговым проверкам - 24,1 % (28114 млн. рублей) и по карточкам лицевых счетов - 25,1 % (29230 млн. рублей).

Взыскание дополнительно начисленных налогов и сборов по результатам всех налоговых проверок (выездных и камеральных), проведенных в 2002 году, составило 33969 млн. рублей (46,9 % к доначисленным налогам и сборам), налоговых санкций - 3287 млн. рублей (25,7 % к предъявленным), пени по налоговым проверкам - 6223 млн. рублей (24 % к начисленным) и по карточкам лицевых счетов - 25171 млн. рублей (23 % к начисленным).

В I полугодии 2003 года взыскано дополнительно начисленных налогов и сборов 23064 млн. рублей, или 45,7 % к доначисленным налогам и сборам, налоговых санкций - 1426 млн. рублей (16,3 % к предъявленным), пени по налоговым проверкам - 7083 млн.

рублей (25,2 % к начисленным) и по карточкам лицевых счетов - 8493 млн. рублей (29 % к начисленным).

Низкий уровень взыскания налоговых санкций отчасти объясняется действием пункта 7 статьи 114 Налогового кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым налоговые санкции (штрафы) за совершение налогового правонарушения взыскиваются с налогоплательщиков только в судебном порядке. При этом пунктом 3 той же статьи установлено, что при наличии хотя бы одного смягчающего обстоятельства размер штрафа подлежит уменьшению не меньше, чем в два раза по сравнению с размером, установленным соответствующей статьей Налогового кодекса.

На практике судами нередко выносятся решения о снижении суммы штрафов, подлежащей уплате, в 100 и более раз. В частности, такие факты были выявлены Счетной палатой Российской Федерации в Республике Карелия. В результате, в ряде случаев затраты (издержки) налоговых органов, связанные с проведением судебных заседаний, превышают сумму штрафа, определенную судом.

Проверкой, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в Республике Карелия, установлены факты, когда территориальными налоговыми органами принимались решения о взыскании штрафных санкций в размере 5 тыс. рублей, а судами выносились решения о снижении суммы штрафов, подлежащей уплате, до 50 рублей, т. е. в 100 раз. При этом, затраты на представительство в суде, например, Инспекции МНС России по г. Петрозаводску составили в среднем свыше 100 рублей по каждому иску. В целом же по республике представительство в арбитражных судах по поводу взыскания штрафных санкций обходится налоговым органам, т. е. федеральному бюджету, ежегодно в сумму не менее 300 тыс. рублей.

Арбитражный суд Санкт-Петербурга и Ленинградской области, удовлетворив иск Инспекции МНС России по Кировскому району г. Санкт-Петербурга о взыскании штрафа с предпринимателя В.А. Смирнова за нарушение срока постановки на налоговый учет, снизил размер предъявленного ему штрафа с 5 тыс. рублей до 1 (одного) рубля.

Вместе с тем, проверки, проводимые Счетной палатой Российской Федерации, свидетельствуют, что территориальные налоговые органы, предъявляя налоговые санкции, не всегда своевременно направляют иски в суды об их взыскании, в результате чего недобросовестные налогоплательщики вследствие истечения срока исковой давности уходят от ответственности за налоговые правонарушения, а бюджет несет финансовые потери. В частности, в ходе проведенной в 2003 году проверки правильности и своевременности взыскания налоговых санкций за нарушение законодательства о налогах и сборах в Инспекции МНС России № 22 по ЮВАО г. Москвы установлено, что Инспекцией не реализовано право по предъявлению иска о взыскании налоговых санкций с ОАО Юго-Восточная промышленная компания «Картонтара», как это предусмотрено статьями 31, 32, 115 Налогового кодекса Российской Федерации. Данная организация была привлечена к ответственности по итогам выездной налоговой проверки. Начисленные налоговые санкции в сумме 1 млн. рублей организацией самостоятельно не уплачены. Инспекцией иск о взыскании этих санкций в судебные органы в установленный статьей 115 Налогового кодекса Российской Федерации срок (6 месяцев со дня обнаружения правонарушений) не направлялся.

В свою очередь, невысокий уровень взыскания пеней в определенной мере обусловлен нормой статьи 75 Налогового кодекса Российской Федерации, которой определено, что пени уплачиваются одновременно с уплатой сумм налога и сбора или после уплаты таких сумм в полном объеме, т.е. в случаях, когда за плательщиком к наступившему очередному сроку внесения платежа числится недоимка по этому платежу. Прежде всего, погашается недоимка, а затем уж пеня.

В условиях повсеместного нарушения сроков уплаты текущих платежей такой порядок приводит к накоплению объемов неуплаченных пеней, которые впоследствии либо замораживаются на неопределенный срок, либо значительно снижается их размер. Это позволяет недобросовестным налогоплательщикам практически уходить от материальной ответственности за несвоевременную уплату налогов. Так, на основании Указа Президента Российской Федерации от 8 мая 1996 года № 685 было приостановлено взыскание пеней, образовавшихся по состоянию на 20 мая 1996 года, а в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июня 1998 года № 576, принятым во исполнение статьи 24 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1998 год”, суммы задолженности по пеням за несвоевременную уплату налогов и сборов были снижены в 5 раз.

Между тем, задолженность по уплате налоговых и других платежей в бюджет по существу является кредитованием налогоплательщика со стороны государства на возмездной основе, а в соответствии со статьей 319 Гражданского кодекса Российской Федерации при недостаточности средств для исполнения денежного обязательства полностью, в первую очередь погашаются проценты, а в оставшейся части - основная сумма долга.

В 2002 году налоговыми органами в ходе выездных налоговых проверок проверено 468 тыс. организаций и 219 тыс. физических лиц, при этом в 268 тыс. организаций (57,3 %) и у 111 тыс. физических лиц (50,7 %) выявлены нарушения налогового законодательства. В I полугодии 2003 года налоговому контролю подвергнуты 182 тыс. организаций и свыше 66 тыс. физических лиц, нарушения выявлены в двух из трех проверенных организаций (116 тыс.) и практически у каждого второго физического лица (37 тысяч).

По результатам указанных проверок в бюджетную систему дополнительно начислено платежей с учетом налоговых санкций и пеней: в 2002 году - 68347 млн. рублей, или 31 % от общей суммы доначисленных в этом периоде налоговых и других платежей, а без учета пеней, начисленных по карточкам лицевых счетов - 61,5 процента. В I полугодии 2003 года - 44124 млн. рублей, или 37,9 % от общей суммы доначисленных платежей и 50,6 % - без учета пеней, начисленных по карточкам лицевых счетов.

В 2002 году нагрузка (количество проверок) на одного налогового инспектора, осуществляющего выездные налоговые проверки, составила 19 проверок, дополнительно начисленные платежи, включая налоговые санкции и пени - 1909 тыс. рублей, взысканные платежи - 733 тыс. рублей. В I полугодии 2003 года - 9 проверок, доначислено 1543 тыс. рублей, взыскано 559 тыс. рублей.

В структуре платежей, доначисленных в 2002 году по результатам выездных проверок, налоги и сборы составили 42080 млн. рублей (61,6 %), налоговые санкции и пени - 26267 млн. рублей (38,4 %), в I полугодии 2003 года - соответственно 27611 млн. рублей (62,6 %) и 16513 млн. рублей (37,4 процента).

В 2002 году значительные суммы в бюджет дополнительно начислены по результатам проверок организаций-экспортеров, предъявивших значительные суммы возмещения НДС (12,9 млрд. рублей), организаций, осуществляющих добычу, переработку, транспортировку и реализацию нефти, нефтепродуктов и газа на внутренний рынок и экспорт (4,7 млрд. рублей), экспортеров сырьевых и топливно-энергетических ресурсов (4,6 млрд. рублей), организаций, занимающихся добычей, производством, использованием и обращением драгоценных металлов и драгоценных камней (4,5 млрд. рублей).

Кроме того, наиболее существенные дополнительные начисления произведены в 2002 году при проверках организаций, осуществляющих оптовую и розничную торговлю (3,7 млрд. рублей), организаций, осуществляющих лов, переработку, транспортировку и реализацию рыбы и морепродуктов (1,1 млрд. рублей), организаций, осуществляющих заготовку и реализацию древесины в круглом виде и лесоматериалов на внутренний рынок и

экспорт (922,5 млн. рублей), организаций, зарегистрированных в качестве налогоплательщиков в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО) и в свободных экономических зонах (СЭЗ), и их контрагентов (833,5 млн. рублей).

В 2002 году из общей суммы налоговых и других платежей, дополнительно начисленных по результатам выездных налоговых проверок, взыскано в бюджетную систему 26229 млн. рублей, или 38,4 % к доначисленным платежам, в I полугодии 2003 года – 15987 млн. рублей (36,2 %). В общей сумме налоговых платежей, взысканных по результатам контрольной работы, эти платежи составили в 2002 году 68650 млн. рублей, в I полугодии 2003 года - 40066 млн. рублей.

Несмотря на то, что в целом по министерству процент результативных выездных налоговых проверок в 2002 году по сравнению с 2001 годом возрос на 4 процентных пункта, а в I полугодии 2003 года по сравнению с тем же периодом предшествующего года - на 5,5 пункта, практически каждая вторая из них завершается без каких-либо доначислений. Это свидетельствует о недостатках в выборе налогоплательщиков для проведения налоговых проверок и уровня самих проверок.

В 2002 году в целом по Российской Федерации проведено 687 тысяч выездных налоговых проверок организаций и физических лиц, из них 308 тысяч, или 44,8 % от их общего количества завершились без дополнительных начислений в бюджет. В I полугодии 2003 года проведено 248 тыс. таких проверок, из которых безрезультативные проверки составили 95 тысяч (38,3 процента).

Из них по организациям в 2002 году проведено 468 тыс. выездных налоговых проверок, без дополнительных начислений в бюджет завершились 200 тыс. проверок (42,7 %). В I полугодии 2003 года из 182 тыс. выездных налоговых проверок без результата завершились 66 тыс. проверок (36,3 процента).

В ряде регионов этот показатель значительно выше: в Ставропольском крае - 69 %, в Калужской области - 62 %, в Курганской области - 59 %, в Республике Башкортостан – 58 процентов¹. Всего, по данным МНС России, в 2002 году выше среднего показателя уровень безрезультативных проверок имели 29 территориальных управлений МНС России.

Вместе с тем, налоговыми органами еще не в полной мере используются возможности камеральных налоговых проверок как одной из основных форм предварительного анализа при отборе налогоплательщиков для проведения выездных налоговых проверок. Указанными проверками могут быть охвачены все 100 % налогоплательщиков, представивших налоговую отчетность в налоговые органы, в то время как выездными налоговыми проверками, например, в 2002 году охвачено 12,4 % налогоплательщиков, поставленных на налоговый учет, в I полугодии 2003 года - 4,7 процента.

В 2002 году проведено 22450 тыс. камеральных проверок, в I полугодии 2003 года – 16247 тыс. таких проверок. Удельный вес дополнительных начислений по результатам камеральных налоговых проверок в 2002 году составил 69 % от всех налоговых проверок, а без учета пеней, начисленных по карточкам лицевых счетов, - 38,5 процента, в I полугодии 2003 года - соответственно 62,1 % и 49,4 процента.

Из дополнительно начисленных по результатам камеральных налоговых проверок платежей в 2002 году взыскано 42421 млн. рублей, или 27,9 % к доначисленным суммам, в I полугодии 2003 года - 24079 млн. рублей (33,3 %). В общем объеме платежей, поступивших в бюджет по результатам контрольной работы, взысканные платежи по камеральным проверкам составили в 2002 году 61,8 %, в I полугодии 2003 года - 60,1 %, а без учета пеней, начисленных по карточкам лицевых счетов, - соответственно 39,7 % и 49,4 процента.

¹ Данные за 2002 год.

В ряде регионов эти показатели значительно превышают средние показатели по министерству в целом. Это явилось следствием того, что территориальные налоговые органы не в полной мере используют возможности камеральных проверок, ими недостаточно применяется предоставленное Налоговым кодексом Российской Федерации право истребования у налогоплательщиков дополнительных сведений, получению объяснений и документов, подтверждающих правильность исчисления налогов. В 2002 году в Амурской, Белгородской, Московской, Оренбургской, Пермской, Пензенской, Сахалинской, Смоленской, Читинской, Ярославской областях, Коми-Пермяцком и Агинском автономных округах проведено менее 2 % таких проверок, а в республиках Адыгея, Алтай, Ингушетия, Калмыкия, Карачаево-Черкесской, Северная Осетия-Алания, Тыва и Курской области - менее 1 % от общего количества камеральных проверок.

В Республике Дагестан суммы взысканных в 2002 году платежей по результатам камеральных проверок по сравнению с 2001 годом снизились на 90 %, а их доля в общей сумме взысканных платежей по результатам контрольной работы (без учета пени по текущей задолженности) уменьшилась на 50 процентных пунктов и составила всего 8 %, что ниже среднего уровня по министерству на 32 пункта, при этом уровень углубленных камеральных проверок с истребованием дополнительных документов в общем количестве камеральных проверок составил только 0,7 процента.

В Самарской области за тот же период эффективность камеральных проверок сократилась на 70 %, доля взысканных по итогам этих проверок платежей уменьшилась на 24 пункта, в результате чего в общей сумме взысканных по результатам контрольной работы платежей указанные платежи составили 22 %, или ниже среднего уровня на 18 пунктов, уровень углубленных камеральных проверок составил всего 2 процента.

В Камчатской области и Корякском автономном округе взысканные по результатам камеральных проверок платежи по сравнению с 2001 годом снизились на 63 %, их доля в общей сумме взысканных по результатам контрольной работы платежей сократилась на 7 пунктов и составила 10 %, что ниже среднего уровня на 30 пунктов, уровень углубленных камеральных проверок составил 0,7 процента. Аналогичная ситуация имела место в 2002 году в Архангельской, Ленинградской и Иркутской областях, Хабаровском крае, Ненецком и Усть-Ордынском автономном округе.

В том же периоде не была обеспечена камеральная проверка всех налоговых деклараций, представленных налогоплательщиками в Самарской, Кемеровской, Камчатской областях и Кабардино-Балкарской Республике.

В 2002 году налоговыми органами по результатам проведенных камеральных и выездных налоговых проверок дополнительно начислено платежей в бюджеты всех уровней (без учета пеней в лицевых счетах за несвоевременную уплату или неполную уплату платежей в бюджетную систему) 111,2 млрд. рублей, или 4,9 % к общей сумме платежей, начисленных на основании налоговых деклараций (расчетов). В I полугодии 2003 года эти показатели составили, соответственно, 87,3 млрд. рублей и 5,8 процента.

Аппаратом МНС России в порядке внутреннего контроля за нижестоящими налоговыми органами проведено 32 комплексные проверки в территориальных управлениях МНС России, в I полугодии 2003 года - 14 таких проверок.

В 2002 году в ходе указанных проверок сумма выявленных нарушений (по реструктуризации задолженности, льготам по налогам, применению налоговых санкций, искажению налоговой отчетности и другим нарушениям), допущенных территориальными управлениями, составила более 4,7 млрд. рублей, в I полугодии 2003 года - более 1,9 млрд. рублей, а общая сумма дополнительно начисленных платежей составила 9 млрд. рублей. По их результатам в 2002 году привлечены к дисциплинарной ответственности 53 руководи-

теля территориальных управлений МНС России, в I полугодии 2003 года - 26 руководителей.

Кроме того, МНС России осуществляло координацию работы по проведению межрегиональными инспекциями МНС России в федеральных округах и структурными подразделениями министерства 78 тематических проверок территориальных налоговых органов по отдельным вопросам соблюдения законодательства о налогах и сборах, в I полугодии - 28 тематических проверок.

В 2002 году территориальными управлениями МНС России проведена 451 проверка нижестоящих налоговых инспекций, что составило 101,6 % от предусмотренных планом (444 проверки). Нарушения выявлены во всех проверенных инспекциях. В ходе внутреннего контроля выездными налоговыми проверками (перепроверками) было охвачено 2844 налогоплательщика, нарушения выявлены у 1588 из них (55,8 %). По результатам указанных проверок (перепроверок) дополнительно начислено платежей в бюджеты всех уровней, с учетом налоговых санкций и пеней, 1461,1 млн. рублей.

В I полугодии 2003 года территориальными управлениями МНС России проведено 298 проверок нижестоящих налоговых инспекций, что составило 98 % от запланированных 304 проверок. Нарушения выявлены также во всех проверенных нижестоящих налоговых органах. В ходе проведения 1964 выездных налоговых проверок (перепроверок) нарушения выявлены при 1131 проверке (57,6 %), из 212400 проведенных камеральных налоговых проверок нарушения установлены в ходе 20615 проверок (9,7 процента).

По результатам указанных налоговых проверок (перепроверок), как выездных, так и камеральных дополнительно начислено платежей в бюджеты всех уровней с учетом налоговых санкций и пеней в размере 1406,6 млн. рублей, а поступило 437,3 млн. рублей, или 31,1 % от общего объема дополнительно начисленных платежей.

Территориальными налоговыми органами из-за недостаточной квалификации и отсутствия должной ответственности ряда работников допускаются отдельные нарушения налогового законодательства (в определении налогооблагаемой базы, применении ставок налога и установленных законом льгот, в проведении и оформлении результатов проверок). Вследствие этого налогоплательщики обращаются с претензиями и жалобами в вышестоящие налоговые органы, направляют иски в суды, и в результате более трети рассмотренных жалоб и практически две трети заявленных судебных исков удовлетворяются.

В 2002 году вышестоящими налоговыми органами рассмотрено 8270 жалоб налогоплательщиков на действия налоговых инспекций, из которых полностью или частично удовлетворены 2920 жалоб (35,3 %). За тот же период судами рассмотрено 22938 исков налогоплательщиков к налоговым инспекциям, полностью или частично удовлетворено 16817 исков (73,3 %). В I полугодии 2003 года рассмотрено 4702 жалобы и 17444 иска, из которых полностью или частично удовлетворены 1757 жалоб (37,4 %) и 13100 исков (75,1 процента).

Сумма уменьшенных платежей по всем видам налогов (сборов), с учетом налоговых санкций и пеней, связанных с удовлетворением жалоб и исков (претензий) налогоплательщиков составила в 2002 году 39642 млн. рублей, в I полугодии 2003 года - 4419 млн. рублей. Это составило соответственно 36,7 % и 9,1 % к общей сумме дополнительно начисленных за эти периоды налоговых платежей с учетом налоговых санкций и пеней.

Вместе с тем, следует отметить, что в ряде случаев обращения налогоплательщиков в суды, отмена и приостановление судами взысканий, предъявленных налоговыми органами, обусловлены несовершенством законодательной и иной нормативной правовой базы, наличием большого количества правовых коллизий и, как следствие, различием в толковании норм со стороны исполнительной и судебной власти.

В проведении контрольной работы налоговые органы на постоянной основе взаимодействуют с правоохранительными и контролирующими органами. Эта работа осуществляется в соответствии с соглашениями (регламентом), совместными приказами, утвержденными планами и протоколами совместных совещаний по трем основным направлениям: совместные контрольные мероприятия, информационное взаимодействие и разработка нормативно-правовых актов.

В частности, совместно с ГТК России в 2002 году налоговыми органами проведено 1575 проверок, из них по 409 проверкам выявлены нарушения и дополнительно начислено платежей в сумме 973,6 млн. рублей.

Основным направлением взаимодействия МНС России и Федеральной пограничной службы Российской Федерации является информационный обмен в соответствии с совместным приказом от 27 декабря 2000 года № 680/БГ-3-34/455 “Об утверждении Инструкции о порядке взаимодействия Пограничной службы Российской Федерации и Министерства Российской Федерации по налогам и сборам” сведениями о перемещении через государственную границу Российской Федерации товаров и транспортных средств.

В результате мероприятий налогового контроля, проведенных с применением Карточек учета пропуска через Государственную границу Российской Федерации грузов, товаров и транспортных средств (далее - Карточки ПС), поступающих от ФПС России, в 2002 году доначислено налогов, включая налоговые санкции и пени, на сумму 410 млн. рублей, что на 25 % больше, чем за 2001 год (329 млн. рублей), отказано в возмещении НДС по экспортным операциям на сумму 668 млн. рублей, что в 15 раз больше, чем в 2001 году (42 млн. рублей).

Количество контрольных мероприятий, проведенных с использованием Карточек ПС в I полугодии 2003 года по сравнению с аналогичным периодом 2002 года увеличилось в 7,5 раза и составило 10991 мероприятие, из них 10446 камеральных и 545 выездных налоговых проверок, по результатам которых дополнительно начислено 582,5 млн. рублей, что в 1,5 раза превысило аналогичные показатели за тот же период 2002 года. Отказано в возмещении НДС по экспортным операциям на сумму 9,4 млрд. рублей.

В целях обеспечения координации и эффективного взаимодействия при выполнении возложенных задач МНС России и Минтранс России 26 сентября 2002 года заключили соглашение, которое предусматривает обмен информацией, касающейся организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих перевозочную и иную деятельность в транспортном комплексе.

Территориальными налоговыми органами совместно с федеральными органами налоговой полиции в 2002 году проведены 13393 выездные налоговые проверки, или 1,9 % к общему количеству таких проверок, проведенных в этом периоде. По их результатам дополнительно начислено налоговых и других платежей с учетом налоговых санкций и пеней 22673 млн. рублей, из которых взыскано 6954 млн. рублей (30,7 %). В I полугодии 2003 года проведено 4491 совместных проверок (1,8 %), доначислено 9562 млн. рублей, а взыскано 2908 млн. рублей (30,4 процента).

В связи с упразднением с 1 июля 2003 года Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации на основании Указа Президента Российской Федерации от 11 марта 2003 года № 306 “Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации” и передачей функций по выявлению, предупреждению и пресечению налоговых преступлений и правонарушений Министерству внутренних дел Российской Федерации, МНС России разработало и письмом от 26 июня 2003 года № 06-4-01/759 направило в МВД России на рассмотрение и согласование проект Регламента передачи материалов о нарушениях законодательства о налогах и сборах, содержащих признаки преступления, в органы внутренних дел. До введения в действие ука-

занного Регламента, МНС России письмом от 25 августа 2003 года № АС-6-06/914 довело до территориальных налоговых органов временные указания о необходимости, при передаче материалов в органы внутренних дел, руководствоваться положениями, установленными Порядком передачи материалов о нарушениях законодательства о налогах и сборах в крупных и особо крупных размерах в федеральные органы налоговой полиции, утвержденным приказом ФСНП России и МНС России от 15 ноября 1999 года № 409/АП-3-16/359.

В целях реализации полномочий налоговых органов, установленных статьями 31 и 60 Налогового кодекса Российской Федерации, а также статьей 35 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций”, МНС России и Банком России утвержден Регламент их взаимодействия при рассмотрении в Банке России заявлений налоговых органов об отзыве у кредитных организаций лицензии на осуществление банковских операций от 25 июня 2003 года № БГ-18-24/4, 7 июля 2003 года № 01-33-4/2454 (доведен до территориальных налоговых органов письмом МНС России от 21 июля 2003 года № НА-14-24/70дсп). Регламент устанавливает единый порядок рассмотрения в Банке России заявлений налоговых органов об отзыве у кредитных организаций лицензии на осуществление банковских операций.

По состоянию на 1 января 2003 года в налоговых органах состояло на учете по месту нахождения 3316667 организаций, из которых 972035 организаций (29,3 % от количества организаций, состоящих на учете) не получили свидетельство о постановке на учет и не представляли отчетность. В течение 2002 года налоговыми органами в отношении 147611 таких организаций инициирована процедура ликвидации, или 15 % от их общего количества. Из них в отношении 98869 организаций (67 %) иски налоговых органов судами удовлетворены.

В соответствии с пунктом 3 статьи 26 Федерального закона “О государственной регистрации юридических лиц” юридическое лицо, зарегистрированное до вступления в силу указанного федерального закона, обязано в течение 6 месяцев со дня его вступления в силу представить в регистрирующий орган сведения, необходимые для его внесения в Единый государственный реестр юридических лиц, а невыполнение этой нормы является основанием для принятия судом решения о ликвидации такого юридического лица по заявлению регистрирующего органа. По состоянию на 1 января 2003 года не прошли указанную процедуру 1,6 млн. юридических лиц, или 48,5 % от состоявших на учете на ту же дату. Таким образом, на указанную дату подлежит ликвидации практически каждая вторая организация.

В отношении организаций, не представивших сведения, установленные Федеральным законом “О государственной регистрации юридических лиц”, но осуществляющие деятельность, в том числе представляющие отчетность в налоговые органы, МНС России совместно с территориальными регистрирующими (налоговыми) органами проводится работа по инициированию процедуры их ликвидации.

По состоянию на 5 сентября 2003 года регистрирующими (налоговыми) органами инициирована процедура ликвидации в отношении 32,3 тыс. организаций, по 4,3 тыс. организаций судами приняты положительные решения, а 7,8 тыс. организаций представили сведения до рассмотрения исков в судах. Кроме того, в том же периоде 7,3 тыс. организаций представили такие сведения до инициирования процедуры ликвидации.

Ликвидация организаций, не представивших сведения в соответствии с законом и не осуществляющих деятельность, в том числе не представляющих отчетность в налоговые органы, осуществляется в соответствии со статьями 227, 228 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ “О несостоятельности (банкротстве)”. До вступления в силу указанного федерального закона, в соответствии со статьей 6 Федерального закона от 8

января 1998 года № 6-ФЗ “О несостоятельности (банкротстве)” налоговые органы были уполномочены проводить подобные процедуры.

Однако статьей 2 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ, а также принятым в соответствии с этим федеральным законом постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2003 года № 100 “Об уполномоченном органе в делах о банкротстве и в процедурах банкротства и регулирующем органе, осуществляющем контроль за саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих” установлено, что уполномоченным органом, представляющим в делах о банкротстве и процедурах банкротства требования об уплате обязательных платежей и требования Российской Федерации по денежным обязательствам, является Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству (ФСФО России).

При этом статьей 227 (пункт 2) указанного федерального закона определено, что заявление о признании отсутствующего должника банкротом подается уполномоченным органом только при наличии средств, необходимых для финансирования банкротства. Порядок и условия финансирования этих процедур определяется Правительством Российской Федерации. Правительство Российской Федерации постановлением от 15 апреля 2003 года № 218 утвердило Положение о предъявлении требований по обязательствам перед Российской Федерацией в делах о банкротстве и в процедурах банкротства, регламентирующее взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в ходе процедур банкротства. Вместе с тем Порядок и условия финансирования этих процедур Правительством Российской Федерации до настоящего времени не определены.

С 2002 года регистрирующие (налоговые) органы независимо от размера числящейся за налогоплательщиком недоимки подготавливают документы, необходимые для представления в арбитражный суд заявления о признании отсутствующего должника банкротом, и направляют их в территориальный орган Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству для подачи указанного заявления в суд.

Однако в соответствии с постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2003 года № 4 “О некоторых вопросах, связанных с введением Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” при отсутствии финансирования процедур банкротства отсутствующего должника, заявления о признании такого должника банкротом судом возвращаются.

Таким образом, до решения Правительством Российской Федерации вопроса о выделении финансирования процедур банкротства направление регистрирующими (налоговыми) органами документов в органы ФСФО России для подачи в суд заявления о признании отсутствующего должника банкротом не имеет смысла.

По данным ФСФО России, по состоянию на 1 января 2003 года в производстве находилось 84,9 тыс. дел, что в 2 раза превысило аналогичный показатель, сложившийся на начало 2002 года (43,2 тыс. дел). Из общего количества дел, находившихся в производстве на 1 января 2003 года, дела о банкротстве отсутствующего должника составили 69,3 тыс. дел. Однако, учитывая, что в бюджете на 2003 год финансирование на эти цели не предусмотрено, процедур банкротства в отношении отсутствующего должника в текущем году практически не возбуждалось.

ФСФО России 19 мая 2003 года согласовала с Минэкономразвития России и с Минюстом России проект постановления Правительства Российской Федерации о порядке и условиях финансирования процедур банкротства отсутствующего должника. В этом проекте постановления предусматривается, что арбитражным управляющим за всю такую процедуру будет выплачиваться из бюджета вознаграждение в размере 10000 рублей.

Учитывая, что, по данным ФСФО России, в стране насчитывается более 1 млн. организаций, подпадающих под определение отсутствующего должника, т.е. не осуществляющих хозяйственную деятельность и не представляющих отчетность в налоговые органы, только на вознаграждение арбитражным управляющим требуется свыше 10 млрд. рублей.

Вместе с тем, по информации МНС России финансирование процедур банкротства отсутствующего должника не предусмотрено и в проекте федерального закона “О федеральном бюджете на 2004 год”.

МНС России и его территориальные органы принимают меры по повышению эффективности контрольной работы в отношении налогоплательщиков, не представляющих в налоговые органы налоговую отчетность или представляющих “нулевую” отчетность, а также так называемых “фирм-однодневок”, деятельность которых лежит в основе подавляющего большинства схем уклонения от налогообложения.

В целом по Российской Федерации по состоянию на 1 января 2003 года в налоговые органы не представили отчетность о своей деятельности и декларации о полученных доходах или представили “нулевую” отчетность 3027,2 тыс. организаций и индивидуальных предпринимателей, или 43,3 % от состоявших на налоговом учете на ту же дату. Из них 1396,6 тыс. организаций (46,1 %) и 1630,4 тыс. индивидуальных предпринимателей (53,9 %). По сравнению с предшествующим годом доля таких налогоплательщиков в общем количестве состоящих на учете в налоговых органах организаций сократилась на 1,6 процентных пункта.

На 1 июля 2003 года насчитывалось 3047,9 тыс. таких налогоплательщиков (43 % от состоявших на налоговом учете), в том числе 1359,8 тыс. организаций (44,6 %) и 1688,1 тыс. индивидуальных предпринимателей (55,4 %). По сравнению с тем же периодом 2002 года их доля в общем количестве состоящих на налоговом учете уменьшилась на 0,3 пункта.

Таким образом, практически половина хозяйствующих субъектов по существу находилась вне сферы налогового контроля и не выполняла свои обязанности перед государством. При этом значительная часть организаций и индивидуальных предпринимателей, не представляющих отчетность или сдающих “нулевые” балансы, продолжает осуществлять хозяйственную деятельность, но без уплаты налогов.

В 2002 году в ходе выездных налоговых проверок проверено 47 тыс. организаций, не представляющих налоговую отчетность, либо представляющих “нулевую” отчетность, нарушения выявлены в 11,9 тыс. организаций, или в каждой четвертой организации. По результатам этих проверок в бюджеты всех уровней дополнительно начислено платежей в сумме 6,4 млрд. рублей, из которых взыскано 479 млн. рублей (7,5 процента).

В I полугодии 2003 года выездными проверками охвачено 12,9 тыс. организаций указанной категории, нарушения выявлены у 4 тыс. организаций (31 %), по результатам проверок дополнительно начислено платежей в бюджеты всех уровней на сумму 1,3 млрд. рублей, взыскано 91 млн. рублей (6,8 процента).

Вместе с тем, организация и результаты работы, проводимой правоохранительными органами по розыску налогоплательщиков, не предоставляющих отчетность о своей деятельности, малоэффективны.

По состоянию на 1 января 2003 года в органы ФСНП России и МВД России налоговыми органами направлены материалы для проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении 478 тыс. организаций, не представляющих налоговую отчетность (40 % от их общего количества), из них налоговой полицией и органами внутренних дел установлено местонахождение 29 тыс. организаций (6 %). В I полугодии

2003 года из 593 тыс. таких организаций указанными правоохранительными органами разыскано 31 тыс. организаций (5 процентов).

По состоянию на 1 января 2003 года налоговыми органами направлены в суды 224,1 тыс. исков о ликвидации организаций, не представляющих отчетность или представляющих “нулевую” отчетность (16 % от их количества), судами удовлетворены 52 тыс. исков. На 1 июля 2003 года в суды направлены 255,6 тыс. таких исков (19 % от их количества), удовлетворена 21 тыс. исков.

По состоянию на 1 января 2003 года налоговые органы направили в территориальные органы ФСФО России 20,1 тыс. материалов для принятия решений о признании организаций неплатежеспособными (банкротами), в I полугодии 2003 года - 26,8 тыс. таких материалов.

Контроль за правомерностью применения налогоплательщиками льгот и других преференций по налогам и сборам налоговыми органами осуществляется в ходе проведения как камеральных, так и выездных проверок.

В 2002 году в связи с неправомерным использованием налогоплательщиками льгот по уплате налогов и сборов налоговыми органами дополнительно начислено платежей в бюджетную систему в размере 9090,5 млн. рублей, что составило 4,1 % от общей суммы доначислений (включая налоговые санкции и пени) по результатам проведенных в этом периоде налоговых проверок. В I полугодии 2003 года - 5772,5 млн. рублей, или 5 % от доначисленных по результатам контрольной работы.

В 2002 году налоговыми органами проведено 1559 проверок организаций, зарегистрированных в качестве налогоплательщиков в закрытых административно-территориальных образованиях и в свободных экономических зонах (СЭЗ), и их контрагентов, из них нарушения выявлены в ходе 878 проверок (56 %), по результатам проверок дополнительно начислено платежей в сумме 833 млн. рублей.

Отразить полноту возмещения в бюджет денежных средств, высвободившихся в результате применения налоговых льгот, предоставленных либо использованных с нарушением налогового законодательства, не представилось возможным, поскольку учет денежных средств, взыскиваемых налоговыми органами за правонарушения, осуществляется налоговыми органами на основании данных органов федерального казначейства Минфина России в соответствии с Федеральным законом “О бюджетной классификации Российской Федерации”. В связи с тем, что классификация доходов бюджетов Российской Федерации не предусматривает показателей кодов поступлений в бюджет денежных средств, высвободившихся в результате применения налоговых льгот, предоставленных либо использованных с нарушением налогового законодательства, учет указанных средств и соответственно статистическая налоговая отчетность по данному вопросу в министерстве не ведется.

В целях обеспечения контроля за обоснованностью предоставления льгот по налогам и сборам, устанавливаемым органами власти закрытых административно-территориальных образований, приказом МНС России от 19 ноября 2002 года № БГ-3-10/667 на 2003 год утверждена форма налоговой отчетности № 2-ЗАТО “Отчет о результатах контрольной работы налоговых органов по налогоплательщикам, зарегистрированным в закрытых административно-территориальных образованиях”, показатели раздела IV которой характеризуют суммы льгот, использованных налогоплательщиками, зарегистрированными в ЗАТО, в нарушение законодательства о налогах и сборах. По данным этой отчетности, в I полугодии 2003 года налоговыми органами по результатам проведенных камеральных и выездных налоговых проверок налогоплательщиков, зарегистрированных в ЗАТО, дополнительно начислено платежей в бюджеты всех уровней (с учетом налоговых санкций и пеней) на сумму 1156,6 млн. рублей, что составило 1 % от суммы доначисленных по

результатам контрольной работы платежей в целом по министерству. Доля налогов и сборов в общей сумме доначисленных налогоплательщикам, зарегистрированным в ЗА-ТО, платежей составила 45 процентов. Из доначисленных в указанный период платежей в бюджетную систему поступило 348 млн. рублей (30,1 процента).

В 1999-2002 годах на основании статьи 115 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год”, статей 124 и 130 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год” и статьи 88 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” проведена реструктуризация кредиторской задолженности по обязательным платежам в бюджеты всех уровней.

По состоянию на 1 января 2003 года в соответствии с указанными федеральными законами и принятыми в соответствии с этими законами постановлениями Правительства Российской Федерации налоговыми органами принято 134405 решений о реструктуризации кредиторской задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему на общую сумму 639,7 млрд. рублей.

В соответствии с пунктом 6 постановления Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002, предусматривающим проведение реструктуризации задолженности по обязательным платежам в федеральный бюджет организаций, имеющих стратегическое значение для национальной безопасности государства или социально-экономическую значимость, положительные решения приняты по 33 организациям на сумму 12,7 млрд. рублей.

В 2003 году продолжается процесс принятия решений по реструктуризации задолженности сельскохозяйственных товаропроизводителей, предусмотренной Федеральным законом от 9 июля 2002 года № 83-ФЗ “О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных производителей”, в разработке которого непосредственное участие принимала Счетная палата Российской Федерации.

По состоянию на 1 июля 2003 года на реструктуризацию задолженности могут претендовать 6124 таких предприятия с задолженностью в объеме 44,5 млрд. рублей. Из них 804 предприятия, имеющие задолженность в сумме 7,7 млрд. рублей, подали заявления на ее реструктуризацию, и по 131 из них приняты положительные решения на сумму 1,2 млрд. рублей.

По состоянию на 1 января 2003 года право на реструктуризацию утратили 30282 предприятия, нарушившие условия ее проведения. Общая сумма восстановленной в недоимку задолженности составила 116,8 млрд. рублей.

Правительством Российской Федерации принято постановление от 11 ноября 2002 года № 818 “О внесении изменений и дополнений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, страховым взносам в государственные социальные внебюджетные фонды, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам”. В соответствии с указанным постановлением Правительства Российской Федерации введена норма, предусматривающая сохранение права на реструктуризацию задолженности реорганизуемого юридического лица, за его правопреемником (правопреемниками).

Кроме того, Правительством Российской Федерации определен порядок восстановления права на реструктуризацию для предприятий, которые нарушили ее условия, но восстановили платежеспособность. Право на реструктуризацию задолженности восстанавливается, если организация осуществляет текущие платежи, погашение реструктуризированной кредиторской задолженности в соответствии с утвержденным в установленном порядке графиком, и пеней, начисленных за неуплату налогов с момента нарушения условий реструктуризации. В соответствии с указанным порядком в 2002 году восстановлено право на реструктуризацию для 487 организаций на сумму 1,1 млрд. рублей,

что составило 2,4 % от суммы платежей, предусмотренной графиками, в I полугодии 2003 года - для 2235 предприятий с задолженностью 5,5 млрд. рублей (24,9 процента).

В целях контроля исполнения условий реструктуризации МНС России использует формы 2-РЕС (годовая) и 1-РЕС (квартальная). Кроме того, при оперативном контроле применяется ежемесячный мониторинг состояния недоимки и причин ее изменения, проводимый по данным управлений МНС России в субъектах Российской Федерации.

В соответствии со статьей 23.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП), вступившим в силу с 1 июля 2002 года, дела об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью вправе рассматривать налоговые органы.

Статьей 15.1 КоАП установлено, что нарушение порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций, выразившееся в осуществлении расчетов наличными деньгами с другими организациями сверх установленных размеров, неоприходовании (неполном оприходовании) в кассу денежной наличности, несоблюдение порядка хранения свободных денежных средств, а равно в накоплении в кассе наличных денег сверх установленных лимитов влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 40 до 50 минимальных размеров оплаты труда, а на юридических лиц - от 400 до 500 минимальных размеров оплаты труда.

В I полугодии 2003 года территориальными налоговыми органами проведено 77910 проверок по указанным вопросам, нарушения выявлены по результатам 3183 проверок. К административной ответственности, предусмотренной статьей 15.1 КоАП, привлечены 2392 должностных лица. За тот же период предъявлено административных штрафов в сумме 38059 тыс. рублей (в среднем 15,9 тыс. рублей), из которых на 1 июля 2003 года взыскано 17047 тыс. рублей (44,8 процента).

Невысокий уровень взыскания административных штрафов отчасти обусловлен тем, что в соответствии с действующим порядком контроль за соблюдением условий работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций возложен на коммерческие банки. Пункт 9 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 года № 1006 "Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей" давал право налоговым органам применять меры административной и финансовой ответственности к предприятиям, учреждениям и организациям за нарушения порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью лишь на основании сведений, предоставляемых коммерческими банками (по хозрасчетным организациям) и финансовыми органами (по бюджетным учреждениям).

Несмотря на то, что Указом Президента Российской Федерации от 8 апреля 2003 года № 410 этот пункт утратил силу, а на основании Указа Президента Российской Федерации от 25 июля 2003 года № 840 упомянутый выше Указ Президента Российской Федерации признан утратившим силу в полном объеме, контроль за соблюдением хозяйствующими субъектами условий работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации до настоящего времени закреплен за кредитными организациями и, следовательно, порядок рассмотрения этих вопросов остался прежним.

Однако коммерческие банки не только не предоставляют в налоговые органы материалы своих проверок о нарушениях порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью, которые к тому же зачастую проводятся формально, но и своевременно не рассматривают либо не рассматривают вообще направляемые им аналогичные материалы налоговых органов, в результате чего меры финансовой ответственности к нарушителям не применяются.

Данными о количестве материалов проверок, направленных налоговыми органами в кредитные учреждения и рассмотренных ими, МНС России не располагает, поскольку это не предусмотрено отчетностью, однако проверки, проводимые Счетной палатой Российской Федерации в регионах, свидетельствуют, что эти показатели довольно высоки. В частности, проверкой, проведенной Счетной палатой в Белгородской области, установлено, что в 2002 году в соответствии с установленным порядком территориальными налоговыми органами в кредитные учреждения были направлены 23 материала о выявленных ими нарушениях порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью, из них по 11 материалам на период проведения проверки (март 2003 года) заключений из кредитных организаций не поступило. В результате нарушителям не были предъявлены штрафы в размере 4 млн. рублей.

Это явилось следствием неисполнения коммерческими банками возложенных на них обязанностей, а также их незаинтересованности в осуществлении государственного контроля за исполнением своими клиентами установленных правил работы с наличными деньгами, поскольку от них всецело зависит финансовое благополучие самих банков. В то же время, действующее законодательство не содержит норм, обязывающих кредитные организации направлять материалы о выявленных ими нарушениях правил наличного денежного обращения в налоговые органы для взыскания штрафных санкций.

Статьей 15.2 КоАП введена ответственность должностных лиц учреждений банков за невыполнение ими обязанностей по контролю за выполнением организациями или их объединениями правил ведения кассовых операций в виде административного штрафа в размере от 20 до 30 минимальных размеров оплаты труда. Рассмотрение таких дел осуществляется налоговыми органами (статья 23.5 КоАП). Однако на практике налоговыми органами эта статья применяется крайне редко.

По состоянию на 1 июля 2003 года в целом по Российской Федерации меры административной ответственности, предусмотренные статьей 15.2 КоАП, применены всего к 12 должностным лицам кредитных организаций, а сумма предъявленных им административных штрафов составила 31 тыс. рублей (в среднем 2,6 тыс. рублей), из которых взыскано 4 тыс. рублей (12,9 процента).

Таким образом, по-прежнему отсутствует ответственность коммерческих банков за непредставление материалов проверок соблюдения их клиентами порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью, а также за игнорирование материалов проверок, проведенных налоговыми органами.

С учетом этого Счетная палата еще в 2000 году предлагала рассмотреть вопрос о передаче функций контроля за соблюдением условий работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций полностью в ведение территориальных органов МНС России².

Банк России такое предложение Счетной палаты Российской Федерации поддержал (письмо Банка России от 19 января 2001 года № 01-29/259). Однако само МНС России не проявило заинтересованности в этом вопросе. В настоящее время в МНС России рассматривается поступивший из Минфина России законопроект “О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях”, предусматривающий передачу указанных функций контроля от кредитных учреждений налоговым органам.

² Аналитическая записка о состоянии наличного денежного обращения в Российской Федерации, направленная в Государственную Думу (исх. № 01-1260/03 от 22 ноября 2000 года), Совет Федерации (исх. № 01-1259/03 от 22 ноября 2000 года), Правительство Российской Федерации (исх. № 01-1261/03 от 22 ноября 2000 года) и Банк России (исх. № 01-1262/03 от 22 ноября 2000 года).

Крупным резервом мобилизации дополнительных налоговых платежей в доходы бюджетов всех уровней является усиление контроля за своевременностью и полнотой поступления денежных средств при осуществлении наличных денежных расчетов с применением контрольно-кассовой техники. По информации МНС России (официальная отчетность не предусмотрена) в налоговых органах зарегистрировано около 200 различных моделей электронных контрольно-кассовых машин в количестве 2,2 млн. единиц.

Налоговыми органами по вопросам соблюдения законодательства о применении ККМ при осуществлении денежных расчетов с населением ежегодно проверяется каждое четвертое предприятие (предприниматель) - владелец кассовых аппаратов. Результаты этих проверок, а также проверки, проводимые Счетной палатой Российской Федерации, свидетельствуют о том, что положение с соблюдением законодательства о контрольно-кассовых машинах остается неудовлетворительным.

В 2002 году территориальными налоговыми органами проведено 571897 проверок соблюдения законодательства о применении контрольно-кассовых машин, нарушения выявлены в ходе 142073 проверок, то есть каждой четвертой проверки (24,8 %), сумма предъявленных штрафных санкций составила 521,5 млн. рублей, из которых взыскано 316,2 млн. рублей (60,6 %). В I полугодии 2003 года проведено 362670 таких проверок, по результатам 78721 проверки (21,7 %), предъявлены штрафные санкции в сумме 337,4 млн. рублей, из них взыскано 196,3 млн. рублей (58,2 процента).

Одной из причин невысокого взыскания штрафов за нарушения законодательства о контрольно-кассовых машинах в этих периодах явилась недостаточная проработка законодательных актов, регулирующих эти вопросы. Так, статьей 3 Федерального закона от 30 декабря 2001 года № 196-ФЗ “О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях” статья 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года № 5215-1 “О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением”, устанавливавшая штрафные санкции за нарушение требований этого закона и Положения по применению контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением, утвержденного постановлением Совета Министров - Правительством Российской Федерации от 30 июля 1993 года № 745, была изложена в новой редакции. При этом новая редакция статьи 7, действовавшая с 31 декабря 2001 года, не содержала положений о применении штрафных санкций, а лишь регулировала порядок распределения сумм штрафов, взысканных за нарушение законодательства о применении контрольно-кассовых машин между федеральным и местными бюджетами.

Ответственность за нарушения нормативных правовых актов о применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением применялась в соответствии со статьей 146⁵ КоАП РСФСР. Вместе с тем, в соответствии с КоАП РСФСР привлекать к административной ответственности, установленной статьей 146⁵, были вправе только органы внутренних дел, органы Государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей, а также органы, рассматривающие дела о нарушениях требований государственных стандартов, правил сертификации, требований нормативных документов по обеспечению единства измерений.

Таким образом, в период с 31 декабря 2001 года до 1 июля 2002 года (даты вступления в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, далее - КоАП) налоговые органы были лишены возможности самостоятельно привлекать к ответственности нарушителей законодательства о применении контрольно-кассовых машин. До введения указанного порядка, например, в 2000 году взыскание штрафных санкций составляло 76,3 % от предъявленных, в 2001 году - 77,5 процента.

На эффективности контроля за соблюдением законодательства о применении контрольно-кассовой техники и за операциями с денежной наличностью также отразилась реорганизация структуры налоговых органов в регионах. Если до реорганизации этот контроль осуществляли самостоятельные отделы и сектора в инспекциях и управлениях МНС России общей численностью 6500 человек, то после упразднения в 2001-2002 годах свыше 900 инспекций указанные функции исполняли 4500 человек, состоящие в основном в составе численности отделов оперативного контроля. При этом, одновременно этими же работниками, как правило, выполняются и функции контроля за соблюдением законодательства при реализации алкогольной и табачной продукции. Проводимые проверки носили форму оперативных проверок или специально подготовленных рейдов и с проведением налоговых проверок напрямую связаны не были.

Как свидетельствуют материалы контрольных мероприятий, проведенных налоговыми органами, практически каждая четвертая проверка выявляет однотипные нарушения. Это невыдача чека покупателю или занижение суммы на выдаваемом чеке, самостоятельный перевод на нули суммирующих счетчиков, внесение искаженной информации в фискальную память контрольно-кассовых машин, а также нарушения ведения кассовых операций, уничтожение контрольных лент, нарушения в ведении первичного учета полученной выручки в книгах кассиров-операционистов и другие.

Проверки показывают, что при хронометраже (под контролем налогового инспектора) реальная выручка за день (смену) возрастает в 10-15 раз. Аналогичные факты выявлены и при проверках, проведенных Счетной палатой Российской Федерации.

Практически без применения контрольно-кассовых машин осуществляется торговля на вещевых, смешанных и продовольственных рынках, на которых реализуется до трети товаров от общего объема розничного товарооборота.

В текущем году принят Федеральный закон от 22 мая 2003 года № 54-ФЗ "О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт". Указанный федеральный закон является модернизированной версией в значительной степени устаревшего Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года № 5215-1 "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением", на внесении изменений в который настаивала Счетная палата Российской Федерации, начиная с 1997 года.

Новый федеральный закон позволит дополнительно привлечь в бюджеты всех уровней более 30 млрд. рублей в расчете на год. Помимо прямого экономического эффекта, принятие данного закона будет способствовать смягчению криминогенной ситуации в результате применения более совершенных методов контроля и уменьшением в связи с этим неучтенного оборота наличных денег. При этом никаких дополнительных бюджетных средств на его введение не требуется.

Вместе с тем, практическая реализация указанного федерального закона требует принятия большого количества нормативных документов, без которых невозможно соблюдение всех его требований. МНС России письмом от 23 июня 2003 года № БГ-10-22/406 направило в Правительство Российской Федерации соответствующие предложения.

До трети хозяйствующих субъектов, осуществляющих наличные денежные расчеты с населением, используют вместо контрольно-кассовых машин бланки строгого учета. В настоящее время в обращении находится порядка 180 утвержденных Минфином России по представлениям различных организаций форм бланков строгой отчетности, приравняемых к чекам кассовых аппаратов, которые применяются при оформлении наличных денежных расчетов в сфере услуг.

Однако единые требования, регламентирующие порядок обращения таких бланков, их тиражирование, учет, хранение и уничтожение, в настоящее время отсутст-

вуют. Это создает предпосылки для осуществления наличных денежных расчетов с использованием неучтенных бланков, что позволяет отдельным организациям и предпринимателям, оказывающим платные услуги населению, не в полном объеме отражать полученную выручку в бухгалтерской отчетности и не уплачивать законодательно установленные налоги.

Во исполнение представлений Счетной палаты Российской Федерации Минфину России и в соответствии с поручениями Правительства Российской Федерации Минфином России разработаны и согласованы с МНС России и другими заинтересованными министерствами и ведомствами, а также со Счетной палатой Российской Федерации, Указания по применению, изготовлению, хранению, учету бланков строгой отчетности, регламентирующие порядок их обращения, тиражирования, учета, хранения и уничтожения, утвержденные приказом Минфина России от 14 июня 2002 года № 54н.

Однако Минюст России, ссылаясь на отсутствие правовых оснований для утверждения Минфином России упомянутых Указаний, в государственной регистрации этого документа отказал, что, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, противоречит Положению о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 1998 года № 273, в котором предусмотрено, что Минфин России организует и обеспечивает изготовление бланков строгой отчетности, следовательно, и разрабатывает документы по их применению, хранению и учету.

Вместе с тем, в Федеральном законе от 22 мая 2003 года № 54-ФЗ “О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт”³ учтено предложение Счетной палаты Российской Федерации (письмо в Государственную Думу от 24 июля 2000 года № 01-784/03), что порядок учета, хранения и уничтожения бланков строгой отчетности, приравненных к кассовым чекам, утверждается Правительством Российской Федерации (статья 2, пункт 2). На период проверки такой порядок Правительством Российской Федерации не утвержден.

В 2002 году в ходе проведения контрольных мероприятий налоговыми органами выявлены факты неисполнения кредитными организациями поручений налогоплательщиков на перечисление налогов и сборов, а также решений налоговых органов о взыскании налогов и сборов в бесспорном порядке на сумму 1527,5 млн. рублей, в I полугодии 2003 года - на сумму 500,7 млн. рублей.

По данным налоговой отчетности по форме № 1-КО “О денежных средствах, списанных с расчетных счетов налогоплательщиков, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджетов и государственных внебюджетных фондов” по состоянию на 1 июля 2003 года сумма указанных денежных средств составила 33061,1 млн. рублей, в том числе по налоговым платежам - 30950 млн. рублей.

Налоговыми органами принимаются меры, направленные на снижение этой задолженности. По состоянию на 1 июля 2003 года налогоплательщиками отозвано из проблемных банков платежных документов на перечисление в бюджетную систему налогов и сборов в сумме 2789,7 млн. рублей. Кроме того, налогоплательщиками повторно уплачено с других счетов 3228,1 млн. рублей.

В результате проведенной налоговыми органами работы объем “зависших” платежей, сложившийся на 1 июля 2003 года, снизился по сравнению с 1 января 2002 года на 5168,6 млн. рублей, или на 10,7 процента.

Начиная со II полугодия 2002 года, до сведения территориальных налоговых органов доводятся утвержденные на каждый квартал графики снижения суммы “за-

³ Вступил в силу по истечении одного месяца со дня его официального опубликования (опубликован в “Российской газете” от 27 мая 2003 года № 99, в “Парламентской газете” от 27 мая 2003 года № 95).

висших” платежей. По данным отчетов территориальных налоговых органов, задания, установленные на июль-декабрь 2002 года, выполнены на 97,9 %, а в I полугодии 2003 года - на 245,4 процента.

В 2002 году и I полугодии 2003 года случаев уплаты налогов и сборов с привлечением заведомо неплатежеспособных банков налоговыми органами не выявлено.

В 2002 году у 12 коммерческих банков была отозвана лицензия на осуществление банковских операций. Их задолженность по уплате собственных обязательных платежей с учетом пеней и налоговых санкций составила 41,5 млн. рублей и по перечислению платежей клиентов - 626 млн. рублей. В I полугодии 2003 года утратили право на проведение банковских операций 4 кредитные организации, имеющие совокупную задолженность по собственным налоговым и другим платежам в сумме 4,5 млн. рублей и платежам клиентов - 31,2 млн. рублей.

К нарушителям налоговой дисциплины принимались предусмотренные действующим законодательством меры воздействия. В 2002 году более 185 тыс. должностных лиц организаций и 95 тыс. индивидуальных предпринимателей привлечены к административной ответственности, им предъявлены штрафы на общую сумму 150,2 млн. рублей, из которых взыскано в бюджет 96,1 млн. рублей (64 %). Операции по счетам налогоплательщиков приостанавливались 407,8 тыс. раз. В I полугодии 2003 года направлены в судебные органы 94,1 тыс. протоколов о привлечении должностных лиц организаций к административной ответственности, из них по решению судебных органов привлечены 40,7 тыс. (43,3 %), к которым предъявлены штрафные санкции в сумме 85,3 млн. рублей, (сумма поступивших в бюджет штрафных санкций отчетностью не предусмотрена), в 235 тыс. случаях приостанавливались операции в финансово-кредитных организациях.

Несмотря на меры, принимаемые министерством по повышению достоверности отчетных данных, из управлений МНС России по субъектам Российской Федерации периодически поступают отчеты с нарушениями по их заполнению, что приводит к дополнительным затратам времени и труда сотрудников центрального аппарата по выверке отчетов и внесения соответствующих корректировок.

Состояние первичного учета и достоверность данных в статистической налоговой отчетности проверяются при проведении комплексных проверок нижестоящих налоговых органов. В Типовой программе комплексной проверки организации работы Управления МНС России по субъекту Российской Федерации предусмотрен раздел “Организация работы по учету поступлений налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации и соблюдение порядка заполнения форм налоговой отчетности”.

Вместе с тем, настоящая проверка, а также проверки, проведенные Счетной палатой Российской Федерации в регионах, свидетельствуют о недостаточном качестве налоговой отчетности. Так, в 2002 году и I полугодии 2003 года отдельные нарушения при заполнении форм налоговой отчетности установлены Счетной палатой Российской Федерации в Московской области (2002 год), в Белгородской области (2003 год), Республике Калмыкия (2003 год).

В ходе настоящей проверки также установлены отдельные несоответствия в отчетности министерства. В частности, по данным сводного отчета по форме № 2-НК “Отчет о результатах контрольной работы налоговых органов” (раздел V) к ответственности по статье 15.2 КоАП (невыполнение обязанностей по контролю за соблюдением правил ведения кассовых операций) к административной ответственности привлечены 13 должностных лиц (строка 5060) и им предъявлены административные штрафы в сумме 181 тыс. рублей (строка 5070), то есть сумма штрафов составила в среднем 13,9 тыс. рублей, или 139 минимальных оплат труда. Между тем, в соответствии с указанной

статьей КоАП невыполнение должностным лицом учреждения банка обязанностей по контролю за выполнением организациями или их объединениями правил ведения кассовых операций влечет наложение административного штрафа в размере от 20 до 30 минимальных размеров оплаты труда.

Несоответствия данных имеют место и в сводном отчете по форме 6-НСП “Отчет о результатах рассмотрения налоговых споров” за январь-июнь 2003 года. В указанном отчете по строке 1140 графы 4 отражено, что в этом периоде в целом по министерству рассмотрено 465 исков, предъявленных к налоговым органам, решения по которым вступили в законную силу в отчетном периоде, а удовлетворено 10822 иска (строка 1180 графы 4), а по строке 1200 (удовлетворены иски частично) указано 68056184. В период проверки в указанные сводные отчеты внесены соответствующие уточнения.

Выводы

1. Повышение уровня контрольной работы МНС России и его территориальных органов за соблюдением налогового законодательства организациями и отдельными гражданами является серьезным резервом пополнения доходной базы бюджетов всех уровней.

В 2002 году налоговыми органами проверено 468 тыс. организаций и 219 тыс. физических лиц, при этом в 268 тыс. организаций (или в каждой второй) и у 111 тыс. физических лиц (или у каждого второго) выявлены нарушения налогового законодательства. В I полугодии 2003 года налоговому контролю подвергнуты 182 тыс. организаций и свыше 66 тыс. физических лиц, нарушения выявлены почти в двух из трех проверенных организаций (116 тыс.) и практически у каждого второго предпринимателя (37 тысяч).

2. По результатам указанных проверок в бюджетную систему дополнительно начислено платежей с учетом налоговых санкций и пеней, начисленных по актам выездных проверок, и в лицевых счетах за несвоевременную уплату или неполную уплату платежей в бюджетную систему в 2002 году - 220,6 млрд. рублей, в I полугодии 2003 года - 116,5 млрд. рублей, из которых взыскано, соответственно, 68,7 млрд. рублей (31,1 %) и 40,1 млрд. рублей (34,4 процента).

Неполное взыскание дополнительно начисленных платежей в ряде случаев обусловлено нормами действующего законодательства. В частности, Налоговый кодекс Российской Федерации предусматривает при наличии хотя бы одного смягчающего обстоятельства уменьшение размера штрафа не меньше, чем в 2 раза по сравнению с размером, установленным Налоговым кодексом. На практике же судами нередко выносятся решения о снижении суммы штрафов, подлежащей уплате, в 100 и более раз.

Невысокий уровень взыскания пеней в определенной мере обусловлен нормой статьи 75 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающей уплату пеней одновременно с уплатой налога и сбора, а в случаях, когда за плательщиком числится недоимка, прежде всего погашается недоимка, а затем пеня, что в условиях повсеместного нарушения сроков уплаты текущих платежей приводит к накоплению объемов неуплаченных пеней, которые впоследствии либо замораживаются на неопределенный срок, либо их размер значительно снижается. Это позволяет недобросовестным налогоплательщикам практически уходить от материальной ответственности за несвоевременную уплату налогов.

Между тем, задолженность по уплате налоговых и других платежей в бюджет по существу является кредитованием налогоплательщика со стороны государства на возмездной основе, а в соответствии со статьей 319 Гражданского кодекса Российской Федерации при недостаточности средств для исполнения денежного обязательства полностью, в первую очередь погашаются проценты, а в оставшейся части - основная сумма долга.

3. Наиболее значительные суммы в бюджет дополнительно начисляются по результатам проверок организаций-экспортеров, предъявивших значительные суммы возмещения НДС, организаций, осуществляющих добычу, переработку, транспортировку и реализацию нефти, нефтепродуктов и газа на внутренний рынок и экспорт, экспортеров сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, организаций, занимающихся добычей, производством, использованием и обращением драгоценных металлов и драгоценных камней.

4. Несмотря на то, что в целом по Министерству процент результативных выездных налоговых проверок в 2002 году по сравнению с 2001 годом возрос на 4 процентных пункта, а в I полугодии 2003 года по сравнению с тем же периодом предшествующего года - на 5,5 пункта, практически каждая вторая из них завершается без каких-либо доначислений. Это свидетельствует о недостатках в выборе налогоплательщиков для проведения налоговых проверок и уровне самих проверок.

5. Налоговыми органами еще не в полной мере используются возможности камеральных налоговых проверок как одной из основных форм предварительного анализа при отборе налогоплательщиков для проведения выездных налоговых проверок, ими недостаточно применяется предоставленное Налоговым кодексом Российской Федерации право истребования у налогоплательщиков дополнительных сведений, получению объяснений и документов, подтверждающих правильность исчисления налогов.

Вместе с тем, указанными проверками могут быть охвачены все 100 % налогоплательщиков, представивших налоговую отчетность в налоговые органы, в то время как выездными налоговыми проверками ежегодно охватываются не более 12,4 % налогоплательщиков.

В 2002 году проведено 22450 тыс. камеральных проверок, в I полугодии 2003 года – 16247 тыс. таких проверок. Удельный вес дополнительных начислений по результатам камеральных налоговых проверок в 2002 году составил 69 % от всех налоговых проверок, а без учета пеней начисленных по карточкам лицевых счетов - 38,5 %, в I полугодии 2003 года - соответственно 62,1 % и 49,4 процента.

6. К нарушителям налоговой дисциплины принимались предусмотренные действующим законодательством меры воздействия. В 2002 году более 185 тыс. должностных лиц организаций и 95 тыс. индивидуальных предпринимателей привлечены к административной ответственности, им предъявлены штрафы на общую сумму 150,2 млн. рублей, из которых взыскано в бюджет 96,1 млн. рублей (64 %). Операции по счетам налогоплательщиков приостанавливались 407,8 тыс. раз. В I полугодии 2003 года направлены в судебные органы 94,1 тыс. протоколов о привлечении должностных лиц организаций к административной ответственности, из них по решению судебных органов привлечены 40,7 тыс. (43,3 %), к которым предъявлены штрафные санкции в сумме 85,3 млн. рублей, (сумма поступивших в бюджет штрафных санкций отчетностью не предусмотрена), в 235 тыс. случаях приостанавливались операции в финансово-кредитных организациях.

7. Не во всех территориальных налоговых органах сотрудники в должной мере владеют методикой проведения налоговых проверок и недостаточно внимания уделяют качеству приемки налоговых деклараций.

В 2002 году и I полугодии 2003 года территориальными управлениями МНС России в ходе внутреннего контроля проведено 749 проверок нижестоящих налоговых инспекций, нарушения выявлены во всех проверенных инспекциях. Проверками (перепроверками) дополнительно начислено платежей в бюджеты всех уровней, с учетом налоговых санкций и пеней 2,9 млрд. рублей.

В свою очередь, за тот же период проверками, проведенными аппаратом МНС России в территориальных управлениях, выявлены нарушения на сумму 6,6 млрд. рублей, а общая сумма дополнительно начисленных платежей составила 9 млрд. рублей.

8. Территориальными налоговыми органами из-за недостаточной квалификации и отсутствия должностной ответственности ряда работников допускаются нарушения налогового законодательства (в определении налогооблагаемой базы, применении ставок налога и установленных законом льгот, в проведении и оформлении результатов проверок). Вследствие этого налогоплательщики обращаются с претензиями и жалобами в вышестоящие налоговые органы, направляют иски в суды, и в результате удовлетворяется более трети рассмотренных жалоб и практически две трети заявленных судебных исков.

В 2002 году вышестоящими налоговыми органами рассмотрено 8270 жалоб налогоплательщиков на действия налоговых инспекций, из которых полностью или частично удовлетворены 2920 жалоб (35,3 %). За тот же период судами рассмотрено 22938 исков налогоплательщиков к налоговым инспекциям, полностью или частично удовлетворено 16817 исков (73,3 %). В I полугодии 2003 года рассмотрено 4702 жалобы и 17444 иска, из которых полностью или частично удовлетворены 1757 жалоб (37,4 %) и 13100 исков (75,1 процента).

Сумма уменьшенных платежей по видам налогов и (сборов) с учетом налоговых санкций и пеней, связанных с удовлетворением жалоб и исков (претензий) налогоплательщиков составила в 2002 году 39642 млн. рублей, в I полугодии 2003 года - 4419 млн. рублей. Это составило, соответственно, 36,7 % и 9,1 % к общей сумме дополнительно начисленных в эти периоды налоговых платежей с учетом налоговых санкций и пеней.

Вместе с тем, в ряде случаев обращения налогоплательщиков в суды, отмена и приостановление судами взысканий, предъявленных налоговыми органами обусловлены несовершенством законодательной и иной нормативной правовой базы, наличием большого количества правовых коллизий и, как следствие, различием в толковании норм со стороны исполнительной и судебной власти.

Предложения

Включить настоящий отчет в аналитическую записку по результатам тематических проверок организации и состояния контрольной работы, внутреннего контроля и эффективности их влияния на полноту налоговых поступлений, проведенных в Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам, с учетом материалов проверок в субъектах Российской Федерации, подготовка которой предусмотрена планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год (пункт 1.5.2.3.3) в ноябре-декабре.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ