

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 15 октября 2002 года № 31 (314) “Об итогах тематической проверки организации работы территориальных органов Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, казначейских органов Министерства финансов Российской Федерации по исполнению доходных статей федерального бюджета, установленных федеральными законами о федеральном бюджете на 2001 год и 2002 год, в соответствии с требованиями Налогового кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации в Орловской области за 2001 год и I полугодие 2002 года”:

Утвердить отчет о результатах тематической проверки.

Направить представление Счетной палаты руководителю Управления МНС России по Орловской области.

Направить информационное письмо главе администрации Орловской области.

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

ОТЧЕТ

о результатах тематической проверки организации работы территориальных органов Министерства Российской Федерации по налогам и сборам и казначейских органов Министерства финансов Российской Федерации по исполнению доходных статей федерального бюджета, установленных федеральными законами о федеральном бюджете на 2001 год и на 2002 год, в соответствии с требованиями Налогового кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации в Орловской области за 2001 год и I полугодие 2002 года

Основание для проведения проверки: пункт 1.3.15.4 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2002 год.

Цель проверки

Проверить организацию работы территориальных налоговых и казначейских органов по исполнению доходных статей федерального бюджета, установленных федеральными законами о федеральном бюджете на 2001 год и на 2002 год, в соответствии с требованиями Налогового и Бюджетного кодексов Российской Федерации.

Предмет проверки

Соблюдение территориальными налоговыми и казначейскими органами налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации при исполнении доходной части федерального бюджета на территории Орловской области.

Срок проведения контрольного мероприятия: с 25 августа по 14 сентября 2002 года.

Результаты контрольного мероприятия

В ходе проведения контрольного мероприятия проверено 7 объектов, в том числе территориальные органы МНС России и казначейские органы Минфина России, а также отдельные организации-налогоплательщики (приложение № 1, приложения в Бюллетене не публикуются). По итогам проверок составлено 13 актов (приложение № 2). В актах

проверок отражены все вопросы, предусмотренные программой проверки. Должностные лица проверенных организаций ознакомлены с актами проверок под роспись.

Письменные возражения, представленные Инспекцией МНС России по Железнодорожному району г. Орла к акту тематической проверки от 12 сентября 2002 года по вопросу своевременности отмены этим налоговым органом решения о реструктуризации кредиторской задолженности по платежам в бюджет ОАО "Орелтекмаш", рассмотрены аудитором Счетной палаты Российской Федерации с участием начальника инспекции, руководителя данной проверки и инспектора, проводившего проверку указанного вопроса, и признаны необоснованными (заключение прилагается).

Отмеченные в отчете факты нарушений и отклонений в налоговом и бюджетном процессе подтверждены документально. Перечень выявленных нарушений налогового и бюджетного законодательства прилагается (приложение № 3).

Препятствований в проведении проверок со стороны должностных лиц проверенных организаций не отмечено. Все затребованные документы, относящиеся к тематике проверки, представлены в полном объеме и согласованные сроки.

В ходе проведения контрольного мероприятия состоялись рабочие встречи с главой администрации Орловской области, Председателем областного Совета народных депутатов, Председателем Контрольно-счетной палаты Орловской области, главным федеральным инспектором по Орловской области, на которых они были ознакомлены с программой тематической проверки.

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации в настоящей проверке предусматривалось участие Контрольно-счетной палаты Орловской области (по согласованию). Однако письмом от 3 сентября 2002 года № 91-СП областная Контрольно-счетная палата проинформировала руководителя тематической проверки об отсутствии возможности участия в данном контрольном мероприятии по причине малочисленного состава работников (4 человека).

Перечень основных законодательных и нормативных правовых актов, иных документов, выполнение требований которых проверено в ходе тематической проверки, прилагается (приложение № 4).

1. В результате проверки по вопросам программы контрольного мероприятия, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в Управлении МНС России по Орловской области, отдельных инспекциях МНС России и отдельных организациях-налогоплательщиках, установлено

Исполнение доходов федерального бюджета в 2001 году

В 2001 году в бюджеты всех уровней поступило налоговых и неналоговых платежей, контролируемых МНС России, в сумме 8766,4 млн. рублей, из них 4842,5 млн. рублей (55,3 %) перечислены в федеральный бюджет.

Первоначальное задание по мобилизации доходов в федеральный бюджет, установленное Управлению МНС России по Орловской области на 2001 год, составило 4188 млн. рублей, с учетом внесенных в течение 2001 года изменений - 4740,5 млн. рублей. В счет этого задания в федеральный бюджет перечислено 4842,5 млн. рублей, что составило 102,2 % к уточненному годовому заданию и 115,6 % к первоначально доведенному (согласованному) заданию.

Более 99 % из общей суммы поступивших в федеральный бюджет платежей приходится на налоговые доходы - 4818,1 млн. рублей. По сравнению с 2000 годом их величина увеличилась на 1488 млн. рублей, или в 1,4 раза. Все налоги и сборы, учтенные в федеральном бюджете, уплачены денежными средствами.

Факторами, обеспечивающими в 2001 году рост доходов федерального бюджета, явились, прежде всего, рост объемов производства, прибыли и ряда других экономических показателей, обусловивших расширение налоговой базы. Выпуск промышленной продукции в 2001 году увеличился на 18 % к уровню предшествующего года, продукции сельского хозяйства - на 26 %, объем строительных работ - на 24 %, услуги связи - на 16 %, грузооборот - на 15 процентов. Прибыль, полученная предприятиями области, превысила 14 млрд. рублей.

Значительное влияние на рост доходов федерального бюджета оказали повышение собираемости налогов и сборов, а также улучшение налогового и фискального администрирования.

Уровень собираемости налогов в 2001 году (отношение поступивших налогов к начисленным по декларациям налогоплательщиков) составил 104,1 %, в то время как в предшествующем году этот показатель был равен 99,8 процента. За счет этого фактора в 2001 году дополнительно поступило в федеральный бюджет налогов и сборов в сумме 200,4 млн. рублей.

В ходе принятых налоговыми органами предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации мер по принудительному взысканию задолженности по уплате налогов и сборов в бюджеты всех уровней перечислено 1077,3 млн. рублей, что составило 12,3 % к общему объему доходов, поступивших в бюджетную систему на территории области за 2001 год.

Факторами, существенно повлиявшими на поступления налоговых платежей в федеральный бюджет, явились также изменения, внесенные в налоговое и бюджетное законодательство. В 2001 году полностью стал зачисляться в федеральный бюджет налог на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), производимые (выполняемые, оказываемые) на территории Российской Федерации, повышена на 5 % ставка акциза на водку, ликеро-водочные изделия и этиловый спирт из всех видов сырья, одновременно был снижен с 16 % до 1 % норматив отчислений в федеральный бюджет от налога на доходы физических лиц.

Кроме того, в федеральный бюджет в соответствии со статьей 9 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2001 год" в 2001 году были зачислены средства, поступившие от налогоплательщиков в счет погашения задолженности, образовавшейся на 1 января 2001 года, по налогу на реализацию горюче-смазочных материалов, штрафы и пени за несвоевременную уплату указанного налога в части, зачислявшейся ранее в Федеральный дорожный фонд Российской Федерации, а также задолженность по страховым взносам в Государственный фонд занятости населения Российской Федерации, образовавшаяся на 1 января 2001 года, и средства указанного Фонда, возвращенные организациями в соответствии с ранее заключенными договорами.

Всего за счет этих изменений, как увеличивших, так и уменьшивших доходы федерального бюджета, поступления в федеральный бюджет в целом возросли по сравнению с 2000 годом на 305,2 млн. рублей, или на 9,1 процента.

Изменилась доходная база федерального бюджета и в результате роста индекса потребительских цен, который в 2001 году составил 116,7 %. За счет указанного фактора налоговые доходы федерального бюджета увеличились по сравнению с 2000 годом на 690,9 млн. рублей (14,8 %).

Без учета изменений, внесенных в бюджетное и налоговое законодательство, и роста потребительских цен налоговые доходы федерального бюджета возросли по сравнению с 2000 годом на 491,9 млн. рублей, или на 10,1 процента.

К негативным факторам, повлиявшим на формирование доходной базы федерального бюджета, относятся, прежде всего, низкая платежная дисциплина и нестабильное

финансовое состояние ряда предприятий и организаций. По состоянию на 1 января 2002 года их просроченная кредиторская задолженность составляла 6,5 млрд. рублей, из которых более 2 млрд. рублей, или 30,8 %, приходились на задолженность по платежам в бюджеты всех уровней и во внебюджетные фонды. Каждое третье предприятие завершило 2001 год с убытком, а доля убыточных предприятий и организаций увеличилась по сравнению с 2000 годом на 3,9 процентного пункта.

Росту налоговых доходов способствовало проведение в соответствии со статьей 124 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год” реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также по начисленным пеням и налоговым санкциям перед федеральным бюджетом.

Проведение реструктуризации оказало позитивное влияние на снижение налоговой задолженности. На 1 января 2002 года размер недоимки по налоговым платежам в бюджетную систему сократился по сравнению с той же датой 2001 года на 309,9 млн. рублей, или на 46,8 %, задолженность по уплате пеней и налоговых санкций (без учета отсроченных и приостановленных к взысканию) - на 162,2 млн. рублей, или на 25 процентов.

Вместе с тем, из 244 организаций, прошедших реструктуризацию, за нарушение условий ее проведения право на реструктуризацию задолженности утратили 23 организации, сумма восстановленной задолженности по которым составила 28,1 млн. рублей, в том числе по платежам в федеральный бюджет - 21,9 млн. рублей.

При этом в целом по области ни одна организация не смогла воспользоваться правом на повторную реструктуризацию, предусмотренную постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 2001 года № 742 “О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002”, поскольку основным ее условием являлась уплата до 1 декабря 2001 года всех накопившихся долгов с момента утраты права на первоначальную реструктуризацию.

Орловская область является регионом, получающим финансовую помощь из федерального бюджета. По данным Управления федерального казначейства Минфина России по Орловской области, в 2001 году объем такой помощи составил 1515 млн. рублей, или 38,7 % к доходам областного бюджета.

Вместе с тем налоговые льготы, предоставленные в том же периоде в соответствии с законами Орловской области и нормативными актами органов местного самоуправления сверх установленных законодательством Российской Федерации, составили 1238 млн. рублей, или 31,6 % от доходной части консолидированного бюджета Орловской области и 81,7 % от размера средств, выделенных региону из федерального бюджета. Из общей суммы указанных льгот 974,5 млн. рублей, или 78,7 %, - это льготы по уплате налога на прибыль, подлежащего зачислению в региональный и местные бюджеты.

В ряде случаев в 2001 году Орловским областным Советом народных депутатов и представительными органами местного самоуправления в нарушение статьи 56 Налогового кодекса Российской Федерации предоставлялись индивидуальные налоговые льготы.

Так, от уплаты налога на прибыль в части, зачисляемой в областной и городской бюджеты, налога на имущество и земельного налога были освобождены ОАО “Золотой Орел”, АОТ “Мостострой-66”, СКПК “Агрокредит”, ООО “Кока-Кола Ботлерз-Орел”, ЗАО “Велор”, ОАО “Стройтрансгаз-Инвест” и некоторые другие.

При этом денежные средства, высвобожденные в результате предоставления льгот одним предприятиям, направлялись на нужды других организаций, а также на расходы, подлежащие финансированию из регионального и местных бюджетов.

В частности, в соответствии с постановлением Орловского областного Совета народных депутатов от 26 января 2001 года № 31/580-ОС высвобожденные средства от

предоставленных ОАО “Стройтрансгаз-Инвест” налоговых льгот направлены на финансирование пуско-наладочных работ на Мценском спиртзаводе.

Постановлением Орловского областного Совета народных депутатов от 22 декабря 2000 года № 29/553-ОС за счет средств, высвобожденных в 2001 году в результате предоставления налоговых льгот АО “Мостострой-66”, СКПК “Агрокредит”, АО “Орловский хлебокомбинат”, было предусмотрено финансирование строительства моста и подъездных путей к нему через реку Крома, пополнение фонда финансовой взаимопомощи кооперативов для льготного кредитования, финансовая поддержка областного государственного унитарного предприятия “Редакция “Просторы России”.

В результате мер, принятых Управлением МНС России по Орловской области, Орловским областным Советом народных депутатов постановлением от 20 сентября 2001 года № 39/728-ОС внесены изменения, исключающие индивидуальный характер предоставления льгот (указанные льготы распространены на организации, осуществляющие аналогичные виды деятельности). Однако меры по возмещению в бюджет денежных средств, высвободившихся в результате неправомерного применения налоговых льгот, территориальными налоговыми органами приняты не были.

Кроме того, в соответствии со статьей 56 Налогового кодекса Российской Федерации нормы законодательства о налогах и сборах, определяющие основания, порядок и условия применения льгот по налогам и сборам, не могут носить индивидуального характера.

Вместе с тем условия применения в 2001 году льгот по налоговым и другим обязательным платежам, зачисляемым в региональный и местные бюджеты, носят именно индивидуальный характер и по существу являются скрытым внебюджетным финансированием расходов, подлежащих финансированию из указанных бюджетов.

Такая практика противоречит статье 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации, устанавливающей, что все доходы и расходы бюджетов подлежат отражению в бюджетах в обязательном порядке и в полном объеме, а все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, аккумулированных в бюджетной системе Российской Федерации.

Проверкой исполнения статьи 12 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год”, устанавливающей размер ставок земельного налога и арендной платы за землю, нарушений не установлено. В 2001 году применены ставки земельного налога и арендной платы для всех категорий земель, действовавшие в 2000 году.

Распределение указанных платежей в 2001 году между бюджетами разных уровней осуществлялось в соответствии с нормативами, установленными статьей 11 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год”.

Исполнение доходов федерального бюджета в I полугодии 2002 года

В I полугодии 2002 года в федеральный бюджет перечислено налоговых и неналоговых доходов, контролируемых МНС России, в сумме 2946,3 млн. рублей. Задание по мобилизации доходов в федеральный бюджет, установленное УМНС России по Орловской области на январь-июнь текущего года, выполнено на 100,2 процента. Указанное задание перевыполнено по всем доведенным бюджетным назначениям, за исключением налога на добавленную стоимость (98,1 %) и акцизов на алкогольную продукцию (93,3 %), что привело к недопоступлению данных видов налогов в суммах соответственно 39,7 и 9,2 млн. рублей.

Данные о суммах налогов и сборов, поступивших в федеральный бюджет, соответствуют данным казначейских и финансовых органов. На основании “Порядка об обмене информацией между территориальными налоговыми органами и органами федерального казначейства”, установленного совместным приказом Минфина России и МНС

России от 21 февраля 2001 года № 14н/БГ-3-09/51, ежемесячно проводятся сверки поступающих доходов. Составлены протоколы сверок, расхождений не установлено.

Из общей суммы поступивших в I полугодии 2002 года в федеральный бюджет платежей, контролируемых налоговыми органами, более 99 % приходится на налоговые доходы - 2945,3 млн. рублей. По сравнению с I полугодием 2001 года объем их поступлений увеличился на 588,7 млн. рублей, или на 25 процентов. Все налоги и сборы, учтенные в федеральном бюджете, уплачены денежными средствами.

Исполнение доходной части федерального бюджета в I полугодии текущего года происходило в условиях замедления темпов экономического развития области, что негативно отразилось на формировании доходной базы федерального бюджета. Объем промышленного производства по сравнению с аналогичным периодом 2001 года снизился на 12 %, прибыль - на 13,7 процента. Просроченная кредиторская задолженность предприятий и организаций по состоянию на 1 июля 2002 года составила 6528,4 млн. рублей, из которых 2073 млн. рублей (31,8 %) - просроченная задолженность по платежам в бюджеты всех уровней и в государственные внебюджетные фонды.

На формирование доходов федерального бюджета также повлияли изменения, внесенные в текущем году в налоговое и бюджетное законодательство. С 1 января 2002 года отменены отчисления в федеральный бюджет от налога на доходы физических лиц и от платы за пользование водными объектами, платежи за пользование недрами (за добычу подземных вод), снижены с 30 % до 15 % отчисления в федеральный бюджет от земельного налога, продажи земельных участков, арендной платы за земли городов и поселков, а также уменьшена ставка налога на прибыль, по которой он зачисляется в федеральный бюджет с 11 % до 7,5 %, что привело к выпадению доходов федерального бюджета в январе-июне текущего года в сумме 236,8 млн. рублей.

Одновременно в результате роста индекса потребительских цен, составившего в I полугодии 2002 года 107,8 % по отношению к тому же периоду прошлого года, доходы федерального бюджета увеличились на 213,3 млн. рублей.

Без учета изменений, внесенных в бюджетное и налоговое законодательство, и роста индекса потребительских цен реально поступившие в федеральный бюджет налоговые платежи увеличились по сравнению с I кварталом 2001 года на 613,9 млн. рублей, или на 25,9 процента.

В результате повышения в I полугодии 2002 года уровня собираемости налогов и сборов до 101,3 % против 99,1 % в соответствующем периоде предшествующего года в федеральный бюджет дополнительно поступило доходов в сумме 64 млн. рублей.

С введением в действие (с 1 января 2002 года) Федерального закона от 6 августа 2001 года № 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, подлежащих зачислению в их бюджеты.

В связи с этим общий объем льгот по уплате налогов и сборов, действовавших по состоянию на 1 июля 2002 года, сократился по сравнению с той же датой предшествующего года с 583,5 до 0,2 млн. рублей, в том числе предоставленных в соответствии с региональным и местным законодательством - с 496,8 до 0,2 млн. рублей. Нарушений

федерального законодательства в предоставлении и применении налоговых льгот в I полугодии текущего года настоящей проверкой не установлено.

В указанный период в соответствии с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год” на территории области в бюджеты всех уровней поступила плата за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов в сумме 10,2 млн. рублей, из которых в соответствии с нормативом, установленным данным Федеральным законом (19 %), в федеральный бюджет перечислено 1,9 млн. рублей.

Порядок определения указанных платежей и их предельные размеры установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 года № 632 “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия”.

Верховный Суд Российской Федерации решением от 28 марта 2002 года № ГКПИ 2002-178 указанное постановление Правительства Российской Федерации признал незаконным (недействительным). Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации определением от 4 июня 2002 года № КАС 02-232 оставила указанное решение в силе. В результате, потери бюджетов всех уровней в 2002 году в целом по области составят 13 млн. рублей, в том числе федерального бюджета - 2,5 млн. рублей.

Справочно: в налоговых доходах федерального бюджета, утвержденных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год”, данные платежи в целом по Российской Федерации предусмотрены в объеме 1,6 млрд. рублей, а всего в бюджетную систему в 2002 году должно поступить в виде платы за загрязнение окружающей среды 8,5 млрд. рублей.

На 1 июля 2002 года сумма недоимки по налоговым платежам в бюджетную систему составила 300,5 млн. рублей. По сравнению с 1 января 2002 года сумма недоимки сократилась на 51,1 млн. рублей, или на 14,5 % (за соответствующий период прошлого года недоимка снизилась на 55,2 млн. рублей, или на 8,3 %).

Кредиторская задолженность по уплате в федеральный бюджет пеней и штрафов (без учета отсроченных и приостановленных к взысканию) составила на 1 июля 2002 года 440,1 млн. рублей и уменьшилась за I полугодие 2002 года на 46,5 млн. рублей, или на 9,5 процента. В то время как за соответствующий период 2001 года указанная задолженность увеличилась на 65,2 млн. рублей, или на 10,1 процента.

В структуре отсроченной задолженности по уплате пеней, начисленных на задолженность по налогам перед федеральным бюджетом, составившей на 1 января 2002 года 256,2 млн. рублей, сумма пеней, уплата которых была приостановлена в соответствии с пунктом 11 Указа Президента Российской Федерации от 8 мая 1996 года № 685 “Об основных направлениях налоговой реформы в Российской Федерации и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины”, составила 4 млн. рублей (1,6 %).

В соответствии со статьей 139 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” указанные суммы пеней подлежат уплате в федеральный бюджет в течение двух лет ежемесячно равными долями.

Как показала проверка (акт проверки Управления МНС России от 13 сентября 2002 года), территориальные налоговые органы не в полной мере обеспечили исполнение упомянутой статьи Федерального закона. За I полугодие 2002 года в федеральный бюджет поступило лишь 0,2 млн. рублей, или 20 % от суммы, подлежащей уплате (1 млн. рублей).

Одной из причин такой ситуации явилось то, что “Порядок погашения сумм пеней, начисленных на задолженность по налогам перед федеральным бюджетом, уплата которых была приостановлена в соответствии с пунктом 11 Указа Президента Российской Федерации от 8 мая 1996 года № 685” утвержден Министерством Российской Федерации по налогам и сборам лишь спустя полгода со дня вступления в силу Федерального закона

“О федеральном бюджете на 2002 год” (приказ МНС России от 1 июля 2002 года № БГ-3-29/332).

В соответствии с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2001 год” в I полугодии 2002 года продолжалось проведение реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом. От предприятий и организаций, реструктуризовавших свою задолженность, в январе-июне текущего года получены доходы от уплаты федеральных налогов и сборов, а также пеней и штрафов в сумме 81,2 млн. рублей.

На основании статьи 88 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” до 1 апреля 2002 года продлено проведение реструктуризации задолженности (основного долга и процентов, пеней и штрафов), образовавшейся по состоянию на 1 января 2001 года, сельскохозяйственных предприятий и организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств в порядке, установленном в соответствии со статьей 130 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год”.

По состоянию на 1 июля 2001 года территориальными налоговыми органами приняты решения о проведении реструктуризации кредиторской задолженности бюджету в отношении 58 таких предприятий и организаций, что составило лишь 4,9 % от их общего количества на общую сумму 18,8 млн. рублей, или 25,7 % от задолженности, потенциально возможной к реструктуризации. В I полугодии 2002 года от этих предприятий и организаций в счет погашения задолженности поступило 0,4 млн. рублей.

Реструктуризация задолженности предприятий и организаций, являющихся главными исполнителями (исполнителями) гособоронзаказа и завершающих погашение задолженности по гособоронзаказу, предусмотренная статьей 88 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”, в Орловской области не проводилась ввиду отсутствия предприятий и организаций, подпадающих под действие указанной статьи Федерального закона.

Статьей 138 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” предусмотрено проведение, начиная с 2002 года, списания соответствующих сумм задолженности по пеням и штрафам с организаций, в отношении которых решения о реструктуризации задолженности по обязательным платежам в бюджет приняты в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 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” и которые погасили (при соблюдении условия своевременного внесения текущих налоговых платежей) половину или полную сумму реструктуризированной задолженности в течение двух и четырех лет соответственно.

Как показала проверка (акт проверки Управления МНС России от 13 сентября 2002 года), по состоянию на 1 июля 2002 года списана половина долга по пеням и штрафам с ОАО “Межгосметиз-Мценск” и ОАО “Мценский завод “Коммаш”, выполнившим условия досрочного погашения реструктуризированной задолженности, в сумме соответственно 717 и 1335 тыс. рублей.

К предприятиям и организациям, имеющим кредиторскую задолженность перед бюджетом и не прошедшим процедуру реструктуризации или утратившим на нее право, территориальными налоговыми органами применялись меры по принудительному взысканию задолженности, предусмотренные Налоговым кодексом Российской Федерации. В ходе этой работы погашена задолженность по уплате налогов и сборов в бюджеты всех уровней в общей сумме 416,1 млн. рублей, что составило 8,4 % к общему объему доходов, поступивших на территории области за тот же период.

Проверкой исполнения статьи 14 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”, устанавливающей размер ставок земельного налога и арендной платы за землю, нарушений не установлено. Распределение указанных платежей между бюджетами разных уровней осуществлялось в соответствии с нормативами, установленными статьей 12 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”.

Существенным резервом пополнения доходов бюджетов всех уровней является полный контроль за осуществлением хозяйствующими субъектами своей деятельности. Между тем по состоянию на 1 июля 2002 года 6,6 тыс. налогоплательщиков, или 17 % от состоявших на налоговом учете, не представляли отчетность, а 5,1 тыс. налогоплательщиков (13 %) - сдали “нулевые” балансы. Числящаяся за ними задолженность по уплате налогов и сборов составила на ту же дату 285,7 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 213 млн. рублей.

По экспертной оценке, рассчитанной в соответствии с Методикой, одобренной постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 1 сентября 2000 года № 29 (221), налоговые потери, связанные с уклонением налогоплательщиков от регистрации своей деятельности, постановки на налоговый учет, непредставлением ими налоговой отчетности, а также представлением “нулевых” балансов, составляют не менее 10 млн. рублей в расчете на год, в том числе федерального бюджета - свыше 2 млн. рублей.

В то же время эффективность оперативно-розыскных мероприятий, проводимых правоохранительными органами в отношении налогоплательщиков, уклоняющихся от постановки на налоговый учет или не представляющих отчетность, остается низкой. Из 4824 материалов в отношении таких налогоплательщиков, направленных в 2001 году и I полугодии 2002 года территориальными налоговыми органами в УВД Орловской области и Управление ФСНП России по Орловской области, установлено местонахождение лишь 40 налогоплательщиков (0,8 %).

При этом непосредственно территориальными налоговыми органами в 2001 году и I полугодии 2002 года установлено местонахождение 35 налогоплательщиков, уклонившихся от налогового учета, и 2 тыс. налогоплательщиков, не представляющих отчетность.

В 2001 году и I полугодии 2002 года территориальными налоговыми органами проверено 715 налогоплательщиков, не представляющих отчетность или представивших “нулевую” отчетность. По результатам этих проверок дополнительно начислено 7,2 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 3,7 млн. рублей. Из них взыскано 0,8 млн. рублей (11,1 %), в том числе в федеральный бюджет - 0,4 млн. рублей (10,8 %).

За указанный период налоговыми инспекциями направлено 816 обращений в суд с иском о ликвидации предприятия, в том числе по 387 предприятиям, не представляющим отчетность. Завершена процедура ликвидации по 472 предприятиям, из них по 222 - по решению Арбитражного суда Орловской области.

По состоянию на 1 июля 2002 года за ликвидированными предприятиями числилась задолженность по налоговым и иным платежам, невозможная к взысканию, в сумме 8,6 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 6,5 млн. рублей.

В течение 2001 года и I полугодия 2002 года в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2001 года № 100 “О порядке признания безнадежной к взысканию и списания недоимки и задолженности по пеням по федеральным налогам и сборам”, постановлением главы администрации Орловской области от 26 марта 2001 года № 131 “О порядке признания безнадежными к взысканию и списания недоимки и задолженности по пеням по региональным налогам и сборам”, а также решением глав муниципальных образований списана задолженность, невозможная к взысканию, в сумме 138,6 млн. рублей, в том числе по федеральным налогам и сборам - 100,3 млн. рублей, региональным и местным налогам и сборам - 38,3 млн.

рублей. Нарушений установленного порядка списания указанной задолженности проверкой не установлено.

В ходе проведения проверки установлены отдельные нарушения территориальными налоговыми органами норм и требований налогового законодательства при исполнении доходов федерального бюджета.

В частности, проверкой соблюдения утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002 “Порядка проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом”, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в Инспекции МНС России по Заводскому району г. Орла (акт проверки от 12 сентября 2002 года), установлено, что ряд организаций (ЗАО “Литформ”, ОАО “Орловская макаронная фабрика”, ОАО “Орелхлебопродукт”, ДООО СМУ-10) нарушал сроки уплаты текущих платежей и установленные графиками сроки погашения реструктуризированной задолженности. Однако на период проверки в нарушение пунктов 7 и 8 упомянутого Порядка решения о реструктуризации задолженности указанных организаций налоговой инспекцией не были отменены.

Аналогичные нарушения выявлены Счетной палатой Российской Федерации в ходе проверок, проведенных в Инспекции МНС России по Железнодорожному району г. Орла (акт проверки от 12 сентября 2002 года) и в Инспекции МНС России по Северному району г. Орла (акт проверки от 6 сентября 2002 года).

При этом, как свидетельствуют материалы указанных проверок, отдельные предприятия имели возможность своевременно рассчитываться с бюджетом. В частности, ОАО “Орелтекмаш”, реструктуризовавшее свои долги перед бюджетом, при наличии задолженности по уплате текущих платежей направило в I полугодии 2002 года денежные средства на материальную помощь и выплату премий к юбилейным датам в сумме 326,7 тыс. рублей. Несмотря на нарушение условий проведения реструктуризации, Инспекцией МНС России по Железнодорожному району г. Орла, в которой данное акционерное общество состоит на налоговом учете, на период настоящей проверки решение о реструктуризации не было отменено.

Проверкой также выявлены нарушения при зачете излишне уплаченного в федеральный бюджет налога на прибыль: в 2001 году - в сумме 601,2 тыс. рублей, в I полугодии 2002 года - 638,8 тыс. рублей. Указанные суммы переплат по этому налогу были направлены из федерального бюджета в областной и местные бюджеты, в то время как статьей 78 Налогового кодекса Российской Федерации определено, что сумма излишне уплаченного налога может быть направлена на исполнение обязанностей по уплате налогов или сборов, на уплату пеней, погашение недоимки, если эта сумма направляется в тот же бюджет (внебюджетный фонд), в который была направлена излишне уплаченная сумма налога.

Таким образом, доходы консолидированного бюджета Орловской области, поступившие в 2001 году и I полугодии 2002 года, завышены на 1240 тыс. рублей, а доходы федерального бюджета соответственно занижены на ту же сумму. Кроме того, указанные средства федерального бюджета неправомерно направлены на финансирование расходов региона.

В период проведения проверки инспекциями МНС России по г. Ливнам, по Орловскому району и по Советскому району г. Орла, допустившими данные нарушения, направлены в территориальные органы федерального казначейства заключения на возврат 638,8 тыс. рублей из регионального и местных бюджетов в федеральный бюджет.

Приказом по Управлению МНС России по Орловской области от 11 сентября 2002 года № 01-04-05/123 руководители указанных налоговых инспекций привлечены к дисциплинарной ответственности. Во все территориальные налоговые инспекции на-

правлена информация о выявленных настоящей проверкой нарушениях и предупреждение о неукоснительном соблюдении требований статей 78 и 79 Налогового кодекса Российской Федерации.

2. В результате проверки по вопросам программы контрольного мероприятия, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в Управлении федерального казначейства Минфина России по Орловской области и его отдельных территориальных отделениях, установлено

Установленные статьями 9, 27 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год” и 8, 23 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” нормативы при зачислении доходов в федеральный бюджет в основном соблюдены. Имели место незначительные отклонения от законодательно установленных нормативов в пользу федерального бюджета (в пределах от 0,1 до 0,3 процентного пункта) в связи с предоставлением льгот, отсрочек по налогу за земли городов и поселков в доле, зачисляемой в местные бюджеты, а также за счет округления данных в тысячах рублей до целых чисел.

Фактов зачисления в течение 2001 года и I полугодия 2002 года федеральных налогов в региональный и местные бюджеты, минуя счета территориальных органов федерального казначейства, настоящей проверкой не установлено.

Выборочной проверкой соблюдения норм статьи 10 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год” и статьи 11 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” при распределении сумм денежных взысканий (штрафов), предусмотренных отдельными статьями Налогового кодекса Российской Федерации, нарушений не установлено. Сумма названных штрафов в 2001 году и I полугодии 2002 года распределена между бюджетами в установленном порядке (50 % - в федеральный, 50 % - в областной и местные бюджеты).

Неурегулированной задолженности перед федеральным бюджетом по доходам от уплаты налогов, сборов, земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков Орловская область по состоянию на 1 июля 2002 года не имела.

Статьей 13 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год” установлено, что в целях обеспечения полноты контроля за соблюдением бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации в субъектах Российской Федерации, получавших в 2001 году финансовую помощь из федерального бюджета, региональные и местные налоги зачисляются на счета органов федерального казначейства для последующего перечисления доходов от их уплаты на счета по учету средств территориального и местных бюджетов. Аналогичная норма содержится в статье 10 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”.

Нарушений территориальными органами федерального казначейства сроков, установленных вышеуказанными статьями для перечисления регулирующих налогов и сборов в бюджеты разных уровней (в 2001 году - не позднее трех дней, в 2002 году - не позднее одного дня), проверкой не выявлено.

Вместе с тем проверкой, проведенной в Отделении Управления федерального казначейства по Шаблыкинскому району (акт проверки от 6 сентября 2002 года) и Отделении Управления федерального казначейства по Хотынецкому району (акт проверки от 9 сентября 2002 года), установлены отдельные случаи перечисления налогоплательщиками в 2001 году и в I полугодии текущего года местных налогов и сборов непосредственно в бюджеты указанных муниципальных образований, минуя счета территориальных органов федерального казначейства, на общую сумму 118,1 тыс. рублей. Их доля в общей сумме доходов этих бюджетов составила в 2001 году от 0,4 % до 3,1 %, в I полугодии 2002 года - от 0,3 % до 0,4 процента.

В период проведения проверки местные налоги и сборы в сумме 72,7 тыс. рублей, платежи по которым были осуществлены в 2002 году, восстановлены на единый счет федерального казначейства (копии платежных поручений приложены к соответствующим актам проверок). Аналогичные платежи в сумме 45,4 тыс. рублей, проведенные в 2001 году, восстановлению на счета федерального казначейства не подлежат в связи с завершением финансового года. На поступлении доходов в федеральный бюджет данные перечисления не отразились.

При этом следует отметить, что меры ответственности за несоблюдение норм бюджетного законодательства, которыми установлено, что в субъектах Российской Федерации, получающих финансовую помощь из федерального бюджета, региональные и местные налоги зачисляются на счета органов федерального казначейства, действующим законодательством не предусмотрены. Также на сегодняшний день отсутствует механизм своевременного и полного возврата на счета федерального казначейства региональных и местных налогов и сборов, неправомерно либо ошибочно зачисленных напрямую в региональные или местные бюджеты.

Учитывая, что подобные нарушения бюджетного законодательства носят общий характер, Счетной палатой Российской Федерации по итогам проверки, проведенной в Московской области, направлено представление Минфину России от 25 сентября 2002 года № 03-04-15/460 о разработке действенного механизма, включая административную ответственность, обеспечивающего исполнение норм бюджетного законодательства, предусматривающих зачисление региональных и местных налогов в субъектах Российской Федерации, получающих финансовую помощь из федерального бюджета, на счета органов федерального казначейства.

В соответствии со статьей 76 Бюджетного кодекса Российской Федерации возврат предоставленных юридическим лицам бюджетных средств, а также плата за пользование ими приравниваются к платежам в бюджет.

По состоянию на 1 января 2002 года на балансе Управления федерального казначейства Минфина России по Орловской области числится просроченная задолженность по средствам, выданным из федерального бюджета на возвратной и платной основе, в общей сумме 3620,6 тыс. рублей, в том числе под гарантию администрации Орловской области - 1289,4 тыс. рублей. Вся указанная сумма числится за организациями, признанными в установленном порядке банкротами - АООТ "Янтарь" (1289,4 тыс. рублей) и АООТ "Орелрыба" (2331,2 тыс. рублей).

Учитывая, что в соответствии с Федеральным законом от 8 января 1998 года № 6-ФЗ "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 состоянию на 1 июля 2002 года сумма просроченной задолженности по заемным средствам федерального бюджета осталась без изменения. Поскольку конкурсной массы не хватило для погашения указанной задолженности, то в соответствии с пунктом 5 статьи 114 Федерального закона от 8 января 1998 года № 6-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" требования кредиторов считаются погашенными. Таким образом, безвозвратные потери федерального бюджета составили 3620,6 тыс. рублей.

За предприятиями Орловской области числится также просроченная задолженность в общей сумме 2937,1 тыс. рублей, не учтенная на балансе территориального управления федерального казначейства, по заемным средствам, предоставленным из федерального бюджета через коммерческий банк Региональная Дирекция Промстройбанка России "СООТЭФ" и предприятие-агент АО "Рыбмаркет".

Между тем статьей 65 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год” установлено, что при несоблюдении сроков возврата бюджетных кредитов, предоставленных предприятиям и организациям под гарантии (поручительство) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, сокращается предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации всех видов финансовой помощи, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Однако такие меры к Орловской области в 2001 году не применялись, несмотря на то, что территориальное управление федерального казначейства постоянно предоставляло информацию об этой задолженности в Минфин России.

В соответствии со статьей 37 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год” объем финансовой помощи бюджету Орловской области утвержден в размере 544,1 млн. рублей, фактически поступило 1515 млн. рублей.

На 2002 год объем такой помощи бюджету Орловской области предусмотрен в размере 894,3 млн. рублей (статья 48 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”), по состоянию на 1 июля текущего года фактически поступило 896 млн. рублей. Вместе с тем нормы, предусматривающей сокращение или прекращение в 2002 году всех форм государственной поддержки за несоблюдение сроков возврата средств федерального бюджета, предоставленных на возвратной основе, данный Федеральный закон не содержит.

В соответствии со статьей 142 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год” Правительству Российской Федерации поручено разработать порядок списания задолженности перед федеральным бюджетом по средствам, выданным на возвратной основе, процентов за пользование ими и штрафным санкциям, которая в соответствии с законодательством Российской Федерации должна быть признана погашенной.

Во исполнение данного Федерального закона Правительством Российской Федерации постановлением от 4 декабря 2001 года № 844 утверждены “Правила списания задолженности организаций перед федеральным бюджетом по средствам, выданным на возвратной основе, процентам за пользование ими, пеням и штрафам, которая в соответствии с законодательством Российской Федерации должна быть погашенной”. Статьей 126 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” определено, что порядок списания указанной задолженности действует до его отмены в установленном порядке.

Руководствуясь указанными Правилами, Управление федерального казначейства Минфина России по Орловской области письмом от 2 февраля 2002 года № 397 направило в Минфин России пакет документов по предприятию АООТ “Орелрыба” для списания задолженности в установленном порядке.

В июле 2002 года (письмо от 1 июля 2002 года № 1575) Управление еще раз обратилось в Минфин России по поводу списания данной просроченной задолженности. На период настоящей проверки реакция от Минфина России не последовала.

Между тем, в соответствии с пунктом 5 Правил Минфин России обязан в двухнедельный срок поставить в известность территориальный орган федерального казначейства о принятом решении по вопросу списания задолженности перед федеральным бюджетом ликвидированного предприятия или вернуть документы на доработку с объяснением причин.

Выводы

1. Задание по мобилизации доходов в федеральный бюджет, доведенное территориальным налоговым органам на 2001 год, исполнено на 102,2 %, сверх этого задания в федеральный бюджет перечислено налогов и сборов в сумме 102 млн. рублей. Аналогичное задание, установленное на январь-июнь текущего года, исполнено на 100,2 %,

дополнительно (сверх задания) в федеральный бюджет поступило 5,3 млн. рублей. Все поступления в федеральный бюджет обеспечены денежными средствами.

За 2001 год размер недоимки по налоговым платежам в бюджетную систему сократился на 51,1 млн. рублей, а задолженность по уплате пеней и налоговых санкций (без учета отсроченных (рассроченных) и приостановленных к взысканию) - на 162,2 млн. рублей. За I полугодие текущего года недоимка по налоговым платежам и задолженность по пеням и налоговым санкциям снизились соответственно на 55,2 млн. рублей и на 46,5 млн. рублей.

2. На формирование доходной базы федерального бюджета в 2001 году и I полугодии 2002 года существенно повлияли изменения, внесенные в налоговое и бюджетное законодательство. В 2001 году за счет этих изменений как увеличивших, так и уменьшивших доходы федерального бюджета, поступления в федеральный бюджет в целом возросли по сравнению с 2000 годом на 305,2 млн. рублей, или на 9,1 процента. С 1 января 2002 года отменены либо снижены отчисления в федеральный бюджет по ряду налогов, что привело к выпадению доходов федерального бюджета в январе-июне текущего года в сумме 236,8 млн. рублей.

3. Росту текущих платежей и снижению налоговой задолженности способствовала проведенная в соответствии с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2001 год" реструктуризация кредиторской задолженности по обязательным платежам в федеральный бюджет, а также платежам в областной и местные бюджеты - в соответствии с областным и местным законодательством.

Вместе с тем, из 244 организаций Орловской области, прошедших процедуру реструктуризации, за нарушение условий ее проведения право на реструктуризацию утратили 23 организации, сумма восстановленной задолженности по которым составила 28,1 млн. рублей, в том числе по платежам в федеральный бюджет - 21,9 млн. рублей. При этом в целом по области ни одна организация не смогла восстановить право на реструктуризацию кредиторской задолженности.

В ряде случаев реструктуризация осуществлялась с нарушениями установленного порядка ее проведения (ОАО "Орелтекмаш", ЗАО "Литформ", ОАО "Орловская макаронная фабрика", ОАО "Орелхлебопродукт", ДООО СМУ-10).

4. Распределение федеральных регулирующих налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетом Орловской области по итогам за 2001 год в основном соответствует законодательно установленным нормативам.

По состоянию на 1 июля 2002 года неурегулированной межбюджетной задолженности перед федеральным бюджетом по доходам от уплаты налогов и сборов, а также земельному налогу и арендной плате за земли городов и поселков Орловская область не имела.

5. В отдельных случаях в нарушение положений статьи 13 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2001 год" региональные и местные налоги перечислялись непосредственно в областной бюджет и бюджеты муниципальных образований. Фактов перечисления федеральных регулирующих налогов и сборов напрямую в областной и местные бюджеты, минуя счета территориальных органов федерального казначейства, проверкой не установлено.

6. Орловская область является регионом, получающим финансовую помощь из федерального бюджета. Вместе с тем налоговые льготы, предоставленные в проверяемом периоде в соответствии с законами Орловской области и нормативными актами органов местного самоуправления сверх установленных законодательством Российской Федерации, составили 1238 млн. рублей, или 31,6 % от доходной части консолидированного бюджета Орловской области и 81,7 % от размера средств, выделенных региону из федерального бюджета. При этом в нарушение статьи 56 Налогового кодекса Российской Федерации в 2001 году предоставлялись индивидуальные налоговые льготы по регио-

нальным и местным налогам и сборам, а высвобожденные в результате предоставленных льгот денежные средства направлялись на расходы, подлежащие финансированию из регионального и местных бюджетов, что по существу является скрытым внебюджетным финансированием расходов, подлежащих финансированию из указанных бюджетов, и противоречит статье 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

7. По состоянию на 1 июля 2002 года просроченная задолженность предприятий и организаций Орловской области по средствам, выданным из федерального бюджета на возвратной и платной основе, составила 6,6 млн. рублей, в том числе предоставленным под гарантии администрации Орловской области - 1,3 млн. рублей. При этом просроченная задолженность по заемным средствам, предоставленным под гарантию областной администрации, числится за организацией-банкротом (АООТ "Янтарь") и в соответствии с действующим порядком подлежит списанию.

Нормы статьи 65 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2001 год", предусматривающей сокращение предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации всех видов финансовой помощи, предусмотренных настоящим Федеральным законом, при несоблюдении сроков возврата бюджетных ссуд и бюджетных кредитов, предоставленных под гарантии администрации субъекта, к Орловской области в 2001 году не применялись, несмотря на то, что территориальное управление федерального казначейства постоянно представляло информацию об этой задолженности в Минфин России. Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2002 год" такой нормы не содержит.

Предложения

1. Направить представление руководителю Управления МНС России по Орловской области:

- об отмене решений о реструктуризации задолженности по обязательным платежам в бюджет предприятий и организаций, по которым Счетной палатой Российской Федерации выявлены факты нарушения Порядка проведения реструктуризации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002;

- о проведении сплошной проверки на предприятиях и в организациях Орловской области, по которым приняты решения о реструктуризации кредиторской задолженности по платежам в бюджет, и незамедлительной отмене таких решений при нарушении условий ее проведения;

- об усилении контроля за соблюдением налогоплательщиками и подведомственными налоговыми инспекциями условий проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, начисленным пеням и штрафам перед бюджетами всех уровней.

2. Направить информационное письмо главе администрации Орловской области:

- о необходимости принятия мер по ограничению предоставления дополнительных налоговых льгот, снижающих доходную базу регионального и местных бюджетов, с учетом дотационности Орловской области, обеспечив при этом строгое соблюдение федерального законодательства о налогах и сборах.

3. Учитывая, что в соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2002 год в октябре текущего года проводится аналогичная тематическая проверка в Республике Марий Эл, представления (информационные письма) МНС России и Минфину России направить с учетом результатов этой проверки.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ