

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 4 апреля 2003 года № 12 (337) “О результатах тематической проверки организации работы территориальных органов МНС России по налогам и сборам, казначейских органов Минфина России, финансовых органов администраций субъектов Российской Федерации, кредитных организаций, налогоплательщиков по исполнению доходных статей федерального бюджета, установленных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год”, в соответствии с требованиями Налогового кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации в Белгородской области”:*

*Утвердить отчет о результатах тематической проверки.*

*Направить письма в Правительство Российской Федерации, МНС России, Минфин России.*

*Направить письмо с приложением отчета о результатах проверки главе администрации Белгородской 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, казначейских органов Министерства финансов Российской Федерации, финансовых органов администраций субъектов Российской Федерации, кредитных организаций, налогоплательщиков по исполнению доходных статей федерального бюджета, установленных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год”, в соответствии с требованиями Налогового кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации в Белгородской области**

**Основание для проведения проверки:** пункт 1.5.2.2.1.1 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год.

#### **Цель проверки**

Проверить обеспечение полноты и своевременности поступления налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации и соблюдение бюджетного законодательства при их распределении между федеральным бюджетом и бюджетом Белгородской области;

проверить правомерность предоставления и целевое использование налоговых льгот, рассрочек и отсрочек налоговых платежей, налоговых кредитов, инвестиционных налоговых кредитов;

проверить соответствие федеральному законодательству и иным нормативным актам Российской Федерации нормативных актов и решений, принятых органами законодательной и исполнительной власти Белгородской области по вопросам налогообложения и налоговой политики;

проверить соблюдение порядка расчетно-платежных операций и банковского обслуживания налоговых платежей;

проверить состояние контроля за налично-денежным обращением в сфере производства, торговли и оказания платных услуг населению в части его влияния на собираемость налогов.

### **Предмет проверки**

Соблюдение территориальными налоговыми, казначейскими и финансовыми органами, кредитными организациями и налогоплательщиками налогового, бюджетного и банковского законодательства при исполнении доходной части федерального бюджета на территории Белгородской области, соответствие федеральному законодательству и иным нормативным актам Российской Федерации нормативных актов и решений, принятых органами законодательной и исполнительной власти Белгородской области по вопросам налогообложения и налоговой политики.

### **Срок проведения контрольного мероприятия**

С 24 февраля по 17 марта 2003 года.

### **Результаты контрольного мероприятия**

В ходе проведения контрольного мероприятия проверено 8 объектов, в том числе территориальные органы МНС России и казначейские органы Минфина России, а также отдельные кредитные организации и предприятия - налогоплательщики (приложение № 1, приложения в Бюллетене не публикуются). По итогам проверок составлено 16 актов (приложение № 2). В актах проверок отражены все вопросы, предусмотренные программой проверки. Должностные лица проверенных организаций ознакомлены с актами проверок под роспись. Письменных возражений ими не представлено. Отмеченные в отчете факты нарушений и отклонений в налоговом и бюджетном процессе подтверждены документально. Перечень выявленных нарушений прилагается (приложение № 3).

Препятствий 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.

О проведении проверки проинформированы глава администрации Белгородской области и председатель Белгородской областной Думы.

В соответствии со статьей 22 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации" и на основании удостоверений на право проверок, выданных в установленном порядке Счетной палатой Российской Федерации, в проведении контрольных мероприятий принимали участие специалисты территориальных налоговых органов, а также инспекторы Контрольно-счетной палаты Белгородской области - на основании Соглашения о сотрудничестве между Счетной палатой Российской Федерации и Белгородской областной Думой от 2 июля 1999 года.

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

Тематическая проверка проведена на основании данных налоговой и казначейской отчетности. Данные о суммах налогов и сборов, поступивших в федеральный бюджет, приведенные в налоговой отчетности соответствуют данным территориальных казначейских органов. Идентичность показателей о поступлении налогов и сборов в федеральный бюджет подтверждена протоколами сверок, ежемесячно проводимых территориальными налоговыми и казначейскими органами. В свою очередь, сведения о доходах федерального бюджета, отраженные в казначейской отчетности, подтверждены выписками ГРКЦ и РКЦ Главного управления Банка России по Белгородской области,

где открыт единый счет федерального казначейства по учету доходов и средств федерального бюджета.

На 1 января 2003 года на учете в налоговых органах состояло 24,4 тыс. организаций, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации, и 49,8 тыс. предпринимателей, осуществляющих свою деятельность без образования юридического лица.

В 2002 году Главное управление Банка России по Белгородской области, головной расчетно-кассовый центр Банка России и 15 районных расчетно-кассовых центров, а также Управление информатизации Банка России, которые ранее состояли на налоговом учете только как налоговые агенты, перечисляющие налог на доходы физических лиц, и плательщики единого социального налога поставлены на налоговый учет как плательщики налога на добавленную стоимость, налога с продаж, целевых сборов на содержание милиции, налога на пользователей автомобильных дорог, а также других налогов и сборов, предусмотренных налоговым законодательством для юридических лиц, включая земельный налог.

В 2002 году 8 тыс. организаций и 25,4 тыс. индивидуальных предпринимателей, или соответственно 38,2 % и 51 % от состоящих на налоговом учете, не представляли отчетность о своей деятельности или сдавали “нулевые” балансы. За тот же период налоговой полицией и органами внутренних дел установлено местонахождение 606 налогоплательщиков, не представлявших отчетность, что составило 9,8 % от количества переданных территориальными налоговыми органами материалов.

В 2002 году налоговыми органами проведено 204 выездные налоговые проверки организаций и индивидуальных предпринимателей, не представляющих отчетность или представляющих “нулевую” отчетность, из них по результатам 25 проверок дополнительно начислено налогов и сборов (с учетом пеней и налоговых санкций) 1,1 млн. рублей, из которых взыскано 0,1 млн. рублей (9 процентов).

По экспертной оценке потери всех уровней бюджетной системы, связанные с непредставлением налогоплательщиками налоговой отчетности, а также представлением “нулевых” балансов (в соответствии с методикой, одобренной постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 1 сентября 2000 года № 29 (221) составили в 2002 году свыше 90 млн. рублей.

С 1 июля 2002 года государственную регистрацию юридических лиц на территории области в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2002 года № 319 “Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц” осуществляет Управление МНС России по Белгородской области и территориальные инспекции МНС России. Штатная численность специалистов, занимающихся учетом налогоплательщиков, увеличена на 25 единиц.

До вступления в силу указанного федерального закона регистрацию юридических лиц на территории Белгородской области осуществляли 26 регистрирующих органов со штатной численностью 106 человек. Регистрация хозяйствующих субъектов в области осуществлялась регистрационной палатой администрации г. Белгорода, а в сельских районах - структурными подразделениями сельской администрации.

Постановлением главы администрации Белгородской области от 28 января 2003 года № 41 регистрация юридических лиц из функций территориальных регистрирующих органов исключена.

Лицензионное управление администрации Белгородской области и регистрационная палата г. Белгорода ликвидированы, а при аппарате главы администрации области образовано Управление по координации работы единых центров обслуживания граждан и

юридических лиц и лицензированию. Все основные фонды, денежные средства и документы переданы вновь образованному органу. В сельских районах взамен структурных подразделений местных администраций, осуществлявших регистрацию юридических лиц, созданы Центры обслуживания граждан и юридических лиц.

Таким образом, с передачей функций регистрации юридических лиц в ведение МНС России реального сокращения численности управленческого персонала региональных структур в Белгородской области не произошло.

Порядок и сроки передачи регистрационных дел зарегистрированных ранее юридических лиц, хранящихся в органах, осуществлявших их государственную регистрацию до введения в действие Федерального закона "О государственной регистрации юридических лиц", утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2002 года № 441 "Об утверждении порядка и сроков передачи регистрационных дел зарегистрированных ранее юридических лиц, хранящихся в органах, осуществлявших государственную регистрацию юридических лиц до введения в действие Федерального закона "О государственной регистрации юридических лиц".

Указанным порядком установлено, что передача регистрационных дел осуществляется в течение 6 месяцев со дня введения в действие Федерального закона "О государственной регистрации юридических лиц". На период настоящей проверки в налоговые органы представлены все 23,3 тыс. дел, подлежащих передаче.

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 6,7 тыс. юридических лиц, или 27,5 % от их общего количества, состоявших на учете на ту же дату, из них 0,7 тыс. организаций находятся в стадии ликвидации. Таким образом, на указанную дату подлежат ликвидации 6 тыс. организаций, то есть каждая четвертая организация.

До вступления в силу Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)", 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).

Пунктом 2 указанного постановления Правительства Российской Федерации поручено Минэкономразвитию России совместно с Минюстом России и ФСФО России по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти представить до 24 февраля 2003 года в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, обеспечивающих применение Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)". В период настоящей проверки нормативные доку-

менты, определяющие взаимодействие ФСФО России с МНС России, в Управление МНС России по Белгородской области не поступали.

В настоящее время арбитражными судами рассматриваются материалы налоговых органов, направленные до 2 декабря 2002 года, остальные дела заявителю - налоговым инспекциям возвращаются без рассмотрения.

В 2002 году на территории области в бюджеты всех уровней поступило налоговых и других платежей в объеме 10898,1 млн. рублей, что составило в сопоставимых условиях 108,3 % к аналогичному показателю 2001 года - 10065,9 млн. рублей. Задание по мобилизации доходов в федеральный бюджет на 2002 год установлено Управлению МНС России по Белгородской области в объеме 4131,3 млн. рублей. В счет этого задания в федеральный бюджет перечислено 3734,3 млн. рублей, или 90,4 процента. Все налоги и сборы, учтенные в федеральном бюджете, уплачены денежными средствами.

Задание не выполнено по налогу на прибыль (80,2 % к бюджетным назначениям), налогу на добавленную стоимость (93 %), а также прочим налогам (87,5 %), что привело к недопоступлению доходов в федеральный бюджет в сумме 397 млн. рублей.

Поступления платежей в федеральный бюджет в 2002 году, составившие 3734,3 млн. рублей, сформированы за счет налоговых доходов - 3733,2 млн. рублей (99,9 процента). По сравнению с 2001 годом общий объем этих доходов уменьшился на 103,7 млн. рублей или на 2,7 процента. В то же время в консолидированный бюджет Белгородской области за указанный период поступило налоговых платежей в сумме 7158,9 млн. рублей, что выше показателя предшествующего года на 1165,3 млн. рублей, или на 19,4 процента. В результате удельный вес налоговых доходов федерального бюджета в общей сумме налоговых поступлений в бюджетную систему снизился с 39 % в 2001 году до 34,3 % в 2002 году.

Опережающий рост доходов консолидированного бюджета Белгородской области обусловлен, главным образом, увеличением доли налогов и сборов, большая часть которых в соответствии с действующим законодательством подлежит аккумуляции на региональном уровне при одновременном снижении объемов и удельного веса платежей, преимущественно зачисляемых в федеральный бюджет.

В частности, поступления налога на доходы физических лиц с 1 января 2002 года в полном объеме зачисляемого в региональный бюджет, увеличились на 831,9 млн. рублей (на 46,2 %), земельного налога и налога на совокупный доход, в части зачисляемой в региональный бюджет - соответственно на 184,3 млн. рублей (в 2,1 раза) и на 124,8 млн. рублей (на 40,9 процента).

В 2002 году на формирование доходной базы федерального бюджета оказали влияние изменения, внесенные в налоговое и бюджетное законодательство. С 1 января 2002 года не производятся отчисления в федеральный бюджет от налога на доходы физических лиц и от платы за пользование водными объектами, отменены платежи за пользование недрами, снижены с 30 до 15 % отчисления в федеральный бюджет от земельного налога, а также уменьшена ставка налога на прибыль, по которой этот налог зачисляется в федеральный бюджет - с 11 % до 7,5 процентов. Засчет этих изменений в бюджетном и налоговом законодательстве налоговые доходы федерального бюджета в 2002 году уменьшились по сравнению с 2001 годом на 381,7 млн. рублей, или на 9,9 процента. Одновременно в результате роста индекса потребительских цен, составившего в 2002 году 116,4 % по отношению к уровню предшествующего года, доходы федерального бюджета увеличились на 626,2 млн. рублей.

Без учета приведенных факторов поступившие в федеральный бюджет налоговые платежи уменьшились в 2002 году по сравнению с 2001 годом на 348,2 млн. рублей, или на 9,1 процента.

Уровень собираемости налогов<sup>1</sup> (без учета налога на доходы физических лиц<sup>2</sup>) составил 100,4 %, против 93,4 % в предшествующем году. За счет этого фактора в 2002 году дополнительно поступило в федеральный бюджет налогов и сборов в сумме 236,1 млн. рублей<sup>3</sup>.

Исполнение доходной части федерального бюджета в 2002 году происходило в условиях снижения темпов экономического роста в реальном секторе экономики области. По сравнению с предшествующим годом в 2002 году наметилось некоторое замедление темпов роста объемов промышленного производства - с 9,7 % до 7,1 процента. Аналогичная ситуация наблюдается в сельскохозяйственном секторе экономики, где при снижении общих темпов производства сельскохозяйственной продукции ее выпуск по сравнению с предшествующим годом увеличился на 5,2 процента. Стабилизировалась ситуация в строительной отрасли - в 2002 году объемы строительства составили 99 % к уровню прошлого года, в то время как в 2001 году по отношению к 2000 году их снижение составляло 13 процентов.

Вместе с тем, финансовое состояние организаций продолжает оставаться сложным. Крупные и средние организации в 2002 году получили положительный финансовый результат - прибыль превысила убытки на 177,5 млн. рублей. В то же время объем сальдированного финансового результата (прибыль минус убытки) по итогам 2002 года составил в целом по области только 4,1 % относительно 2001 года. Это привело к недопоступлению налога на прибыль (по ставке 24 %) в размере 997 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет (7,5 %) - 311 млн. рублей.

Не улучшается положение с взаиморасчетами организаций. По состоянию на 1 декабря 2002 года объем кредиторской задолженности превысил дебиторскую задолженность на 39,3 млрд. рублей, в том числе с истекшими сроками оплаты - на 5,5 млрд. рублей.

Реальная заработная плата в ноябре 2002 года по сравнению с ноябрем 2001 года возросла на 15,2 %, в то же время по состоянию на 1 января 2003 года имелась просроченная задолженность по выплате заработной платы в сумме 230,4 млн. рублей, что привело к недобору подоходного налога с физических лиц в размере 30 млн. рублей.

Основными налогами и сборами, формирующими доходы федерального бюджета, являются налог на добавленную стоимость, налог на прибыль предприятий и организаций и акцизы - 93,5 % всех налоговых доходов, поступивших в федеральный бюджет в 2002 году.

По налогу на добавленную стоимость (НДС) начисления за 2002 год к уровню 2001 года (2869,2 млн. рублей) возросли на 149 млн. рублей, или на 5,5 %, в то же время поступления (2719,6 млн. рублей) снизились на 53 млн. рублей, или на 2 процента.

Снижение объемов поступления НДС объясняется, прежде всего, ростом экспортных поставок, что привело к значительному увеличению сумм возмещения этого налога из федерального бюджета. Кроме того, с 1 июля 2001 года при реализации товаров (работ, услуг) в государства-участники СНГ налогообложение производится по налоговой ставке 0 процентов.

По состоянию на 1 января 2003 года в области насчитывалось 276 организаций-экспортеров против 150 организаций на 1 января 2002 года, а стоимость продукции, реализованной на экспорт в 2002 году, по сравнению с 2001 годом увеличилась с 8765,3 до 13144,1 млн. рублей. Рост экспортной выручки к предыдущему году со-

---

<sup>1</sup> Как отношение поступивших налогов к начисленным по декларациям.

<sup>2</sup> В отчетности по форме 1-НМ указанный налог в графе 1 "начислено к уплате в текущем году" не отражается.

<sup>3</sup> Всего за счет этого фактора в бюджеты всех уровней поступило налогов и сборов в сумме 688,2 млн. рублей, из которых доля федеральных налогов составляет 34,3 % или 236,1 млн. рублей.

ставил 4378,8 млн. рублей (149,9 %). В связи с увеличением в 2002 году объемов экспорта начисления НДС на внутреннем рынке уменьшились на 875,8 млн. рублей.

В 2002 году экспортерами области заявлено к возмещению 2198,2 млн. рублей. По сравнению с 2001 годом заявленная сумма увеличилась на 689,7 млн. рублей (45,7 %). Фактически возмещено в порядке зачета и возвращено на расчетные счета экспортеров 1794,1 млн. рублей, что на 497,9 млн. рублей больше, чем за предшествующий год.

Общий остаток не возмещенного НДС экспортерам области по состоянию на 1 января 2003 года составил 652,5 млн. рублей, или 29,7 % от сумм, заявленных в 2002 году.

Рост экспортных поставок отмечается, прежде всего, по традиционным экспортерам области: ОАО “Оскольский электрометаллургический комбинат” (далее - ОАО “ОЭМК”), ОАО “Лебединский горно-обогатительный комбинат” (далее - ОАО “ЛГОК”), а также ОАО “Стойленский горно-обогатительный комбинат”. Ими реализовано продукции на экспорт в объеме 11375,2 млн. рублей (86,5 % от общей стоимости экспортированной продукции). НДС, фактически возмещенный указанным экспортерам, составил 1608,6 млн. рублей, или 89,7 % от общей суммы возмещения в 2002 году.

Стоимость продукции, реализованной на экспорт указанными предприятиями, по отношению к 2001 году возросла на 3470,8 млн. рублей (на 43,8 %), а суммы, заявленные к возмещению, увеличились на 426,4 млн. рублей (на 32,5 %). Фактически в 2002 году этим предприятиям возмещено из федерального бюджета на 415 млн. рублей больше (на 34,8 %), чем в предшествующем году.

Значительный рост экспортных поставок (на 70,6 %) наблюдается на ОАО “ЛГОК” за счет расширения ассортимента экспортируемой продукции, связанного с началом выпуска и реализации на экспорт ее нового вида - железа губчатого.

Бюджетные назначения по мобилизации в федеральный бюджет налога на прибыль в 2002 году выполнены на 80,2 процента. При плане 514,8 млн. рублей фактически поступило в федеральный бюджет 412,7 млн. рублей. Сумма выпадающих доходов составила 102,1 млн. рублей. По сравнению с 2001 годом поступления налога на прибыль снизились на 146 млн. рублей, или на 26,1 процента.

На поступление налога на прибыль в федеральный бюджет в определенной мере повлияло ухудшение финансового состояния организаций области. По данным областного комитета статистики в 2002 году 52,3 % предприятий получили прибыль в объеме 3803,4 млн. рублей, что составило 72,2 % от соответствующего показателя, зафиксированного в 2001 году. Доля убыточных предприятий увеличилась по сравнению с 2001 годом на 16,9 процентного пункта, а полученные ими убытки (3088,8 млн. рублей) возросли в 3,7 раза.

На поступление налога на прибыль в федеральный бюджет в определенной степени повлияло введение в действие с 1 января 2002 года главы 25 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающей расширение перечня затрат, принимаемых для целей налогообложения, и снижение налоговой ставки, по которой этот налог зачисляется в федеральный бюджет - с 11 % до 7,5 процента. Кроме того, крупными налогоплательщиками области, такими как ОАО “ЛГОК” и ОАО “ОЭМК”, в 2002 году получены убытки, тогда как в 2001 году от ОАО “ЛГОК” в федеральный бюджет поступил налог на прибыль в сумме 22,6 млн. рублей, от ОАО “ОЭМК” - 22,8 млн. рублей.

На финансовый результат этих предприятий повлияло то обстоятельство, что, начиная с 1 января 2002 года, проценты по инвестиционным кредитам включаются в расходы, уменьшающие базу для исчисления налога на прибыль. За 9 месяцев 2002 года по ОАО “ЛГОК” сумма уплаченных процентов составила 390,8 млн. рублей, по ОАО “ОЭМК” - 332,5 млн. рублей.

Практически все кредитные обязательства указанных организаций выражены в иностранной валюте, поэтому с ростом курса евро и курса доллара США увеличивается отрицательная курсовая разница, возникающая при переоценке задолженности, учтенной в иностранной валюте на последнюю отчетную дату, что также уменьшает налогооблагаемую базу.

В частности, по ОАО «ЛГОК» за 9 месяцев 2002 года сложилось отрицательное сальдо курсовых разниц в размере 753,6 млн. рублей, в то время как в 2001 году это сальдо было положительным - 197,2 млн. рублей. По ОАО «ОЭМК» за весь 2001 год отрицательные курсовые разницы составили 185,5 млн. рублей, а только за 9 месяцев 2002 года - 1215,8 млн. рублей.

В 2002 году в федеральный бюджет поступило акцизов, контролируемых Управлением МНС России по Белгородской области, в объеме 357,9 млн. рублей, что на 186,5 млн. рублей, или более чем в 2 раза больше, чем в 2001 году. Их доля в доходах федерального бюджета так же повысилась более чем в 2 раза и составила 9,6 процента.

Из них акцизы на природный газ составили 174,4 млн. рублей, что на 102,3 млн. рублей, или на 42 % больше, чем было предусмотрено в контрольном задании. По сравнению с предшествующим годом указанный платеж увеличился на 148,8 млн. рублей, или в 5,8 раза. Это обусловлено тем, что основным плательщиком акциза на природный газ - ООО «Белгородская региональная компания по реализации газа» (ООО «Белрегионгаз»), до середины 2002 года получало и реализовывало на территории области сухой отбензиненный газ, который в соответствии с пунктом 11 статьи 183 Налогового кодекса Российской Федерации освобождается от уплаты акцизов, а со II полугодия 2002 года - природный газ, облагаемый акцизом.

Акцизов на спирт пищевой и алкогольную продукцию поступило в сумме 183,5 млн. рублей, что выше установленного в контрольном задании (8,1 млн. рублей) на 4,5 процента. По сравнению с 2001 годом поступления данного вида акцизов увеличились на 37,8 млн. рублей, или на 26 процентов.

Несмотря на снижение объемов выпуска ликероводочных изделий на 7 % (628,3 тыс. дал в 2001 года против 582,9 тыс. дал в 2002 году), возросли производство и реализация этилового спирта соответственно на 4,5 % и 22,5 %, что вместе с увеличением в 2002 году ставки акцизов на водку и ликероводочные изделия на 12 % привело к росту поступлений указанных акцизов.

Кроме приведенных бюджетобразующих статей налоговых поступлений изменения произошли по ряду менее значимых источников формирования налоговых доходов федерального бюджета на территории области. Так, с 13,5 млн. рублей до 0,9 млн. рублей, или в 15 раз снизились поступления по налогу на доходы с процентов (дисконта), полученных владельцами государственных ценных бумаг. Столь резкое снижение поступлений этого налога связано с тем, что основным плательщиком данного налога - ОАО «Белгородский Сбербанк», в результате проведенной реорганизации передал государственные ценные бумаги (ГКО, ОФЗ, и т.д.) на баланс Центрально-Черноземного банка Сбербанка России (г. Воронеж). Одновременно поступления от налога на операции с ценными бумагами возросли с 1,9 до 4,7 млн. рублей, или в 2,5 раза, что обусловлено дополнительной эмиссией негосударственных ценных бумаг.

По состоянию на 1 января 2003 года задолженность по налоговым платежам в бюджеты всех уровней с учетом задолженности в территориальный дорожный фонд составила 3162 млн. рублей, или 29 % к общей сумме налоговых доходов, поступивших в бюджетную систему в 2002 году. За 2002 год указанная задолженность сократилась на 93,2 млн. рублей, или 2,9 процента.

В общей сумме задолженности на недоимку приходится 846,3 млн. рублей (26,8 %), отсроченные платежи - 514,7 млн. рублей (16,2 %), платежи, приостановленные к взысканию - 1801 млн. рублей (57 процентов).

По сравнению с началом года суммарная недоимка снизилась на 725 млн. рублей, или на 46 %, в том числе в федеральный бюджет - на 410 млн. рублей (47 %), а ее удельный вес в сумме налоговых поступлений в бюджеты всех уровней уменьшился более чем в 2 раза и составил 7,8 процента. Это в основном обусловлено увеличением задолженности, приостановленной к взысканию, по предприятиям, в отношении которых проводится процедура банкротства.

Наибольший удельный вес в составе недоимки занимают неплатежи по налогу на добавленную стоимость - 44 % (371,6 млн. рублей). Недоимка по налогу на прибыль составила 17 % (145,4 млн. рублей). На остальные налоги и сборы приходится 39 % (329,3 млн. рублей).

Задолженность перед бюджетом по уплате пеней и налоговых санкций на конец 2002 года составила 3189,5 млн. рублей, в том числе отсроченные платежи занимают 918,2 млн. рублей (28,8 %), приостановленные к взысканию - 1213,7 млн. рублей (38 процентов).

Статьей 139 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” установлено, что в целях обеспечения поступления в бюджет 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 “Об основных направлениях налоговой реформы в Российской Федерации и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины” указанные суммы пеней подлежат уплате в федеральный бюджет в течение двух лет ежемесячно равными долями.

По состоянию на 1 января 2002 года сумма указанных пеней в целом по Белгородской области составила 19,2 млн. рублей. Таким образом, в соответствии с упомянутым федеральным законом в 2002 году в федеральный бюджет должно быть перечислено 9,6 млн. рублей, фактически поступило 4,7 млн. рублей. Следует отметить, что в составе пеней, уплата которых была приостановлена в соответствии с пунктом 11 Указа Президента Российской Федерации от 8 мая 1996 года № 685, числятся пени, начисленные на задолженность организаций, объявленных банкротами, а также представляющих в налоговые органы “нулевую” отчетность и не отчитывающихся организаций в общей сумме 4,9 млн. рублей.

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 предприятий и организаций, зарегистрированных в Белгородской области, по обязательным платежам в бюджеты всех уровней и государственные социальные внебюджетные фонды.

В 1999-2002 годах на основании федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующие годы проведена реструктуризация кредиторской задолженности 1152 организации, зарегистрированных в Белгородской области, по обязательным платежам в бюджеты всех уровней и государственные социальные внебюджетные фонды на общую сумму 2955,7 млн. рублей.

Невысокий уровень задолженности, урегулированной путем реструктуризации, отмечается у сельскохозяйственных предприятий и организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств, несмотря на то, что для них был продлен срок подачи заявлений на реструктуризацию до 1 апреля 2002 года.

По состоянию на 1 января 2003 года в области насчитывалась 71 сельскохозяйственная организация, реструктуризовавшая задолженность перед бюджетом, или 5,8 % от количества таких организаций, состоявших на налоговом учете в Белгородской области на ту же дату. Объем реструктуризированной задолженности составил 26,2 млн. рублей, или 50,8 % всей задолженности, потенциально возможной к реструктуризации.

В определенной мере это явилось следствием того, что значительная часть сельскохозяйственных организаций ввиду тяжелого финансового состояния не смогли выполнить основное условие для получения права на реструктуризацию - уплатить в полном объеме текущие платежи с начала 2002 года до принятия решения о реструктуризации.

Проведение реструктуризации направлено на стимулирование полной уплаты текущих платежей и частичное, поэтапное погашение образовавшейся налоговой задолженности.

Как показала настоящая проверка, в 2002 году собираемость текущих платежей в среднем по области составляла 94,2 %, в то время как в 1999 году, то есть до проведения реструктуризации - 81,3 процента.

В погашение реструктуризированной задолженности от предприятий и организаций республики перечислено в 1999-2002 годах в бюджеты всех уровней (с учетом процентов, начисленных на сумму реструктуризированной задолженности) 485,4 млн. рублей, или 1,5 % к общей сумме налоговых поступлений за этот период (31953,4 млн. рублей).

В то же время, в результате применения налоговыми органами предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации мер по принудительному взысканию недоимки, включая арест имущества должников, в период с 1999 года по 2002 год в бюджетную систему поступило 7960,4 млн. рублей, что составило 24,9 % всех налоговых доходов за тот же период. При этом налогоплательщиками самостоятельно, после получения ими требований налоговых органов об уплате налогов и постановлений об аресте имущества и возбуждении исполнительного производства, перечислено в бюджет в погашение недоимки по налогам и сборам 5766,6 млн. рублей. Это составило 72,4 % всей задолженности, взысканной в принудительном порядке за указанный период, что свидетельствует о том, что налогоплательщики, в основном, располагают финансовыми ресурсами для исполнения обязанности по уплате налогов.

По состоянию на 1 января 2003 года право на реструктуризацию сохранили 814 организаций с объемом реструктуризированной задолженности перед бюджетами всех уровней и внебюджетными фондами 2304,8 млн. рублей. В связи с невыполнением условий реструктуризации право на ее проведение утратили 338 организаций, а их задолженность в сумме 650,7 млн. рублей восстановлена в недоимку. При этом только 5 организаций смогли восстановить право на реструктуризацию задолженности, предусмотренное постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 2001 года № 742, поскольку обязательным условием повторной реструктуризации являлось требование рассчитаться до 1 декабря 2001 года со всеми долгами, накопившимися с момента утраты права на первоначальную реструктуризацию.

В ходе проверки соблюдения условий реструктуризации, проведенной Счетной палатой в инспекции МНС России по г. Белгороду (акт проверки от 14 марта 2003 года), была проверена своевременность погашения отсроченной задолженности в соответствии с утвержденными графиками, а также полнота уплаты процентов на сумму непогашенной задолженности по 109 организациям г. Белгорода.

Как показала эта проверка, сроки погашения реструктуризированной задолженности, в основном, соблюдались. По 10 организациям, несвоевременно и в неполном объеме рассчитавшимися с бюджетом, решения о реструктуризации налоговой ин-

спекцией отменены, однако, по 5 организациям такие решения приняты по истечении 4 месяцев с даты образования задолженности, а не в месячный срок, как это предусмотрено пунктом 7 Порядка проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002.

Статьей 138 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” предусмотрено списание, начиная с 2002 года, соответствующих сумм реструктуризированной задолженности по пеням и штрафам с организаций, которые в течение двух или четырех лет погасили (при соблюдении условия своевременного внесения текущих налоговых платежей) соответственно половину или полную сумму реструктуризированной задолженности.

Действующим Порядком проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом (пункт 5), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002, предусмотрено списание половины или полной суммы долга по пеням и штрафам при соблюдении условий своевременного внесения текущих налоговых платежей в федеральный бюджет в течение соответственно 2 или 4 лет после принятия решения о реструктуризации.

Вместе с тем Правительство Российской Федерации, которому в соответствии с упомянутой выше статьей федерального закона было поручено определить порядок списания задолженности по уплате пеней и штрафов, постановлением от 24 апреля 2002 года № 269 “О списании суммы задолженности по пеням и штрафам” установило, что списание такой задолженности производится с момента погашения реструктуризированной задолженности по налогам и сборам в соответствии с правилами, определяемыми МНС России.

Таким образом, утратила силу обязанность налогоплательщика по своевременной и полной уплате текущих налогов и сборов в течение соответственно 2 или 4 лет после принятия решения о реструктуризации, как одного из основных условий досрочного списания задолженности по пеням и штрафам.

В 2002 году территориальными налоговыми органами в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации и МНС России правилами списана задолженность по пеням и штрафам по 28 организациям в общей сумме 113,9 млн. рублей.

Как установлено проверкой, проведенной Счетной палатой в Управлении МНС России (акт проверки от 14 марта 2003 года) и в инспекции МНС России по г. Белгороду (акт проверки от 14 марта 2003 года), возможность досрочного погашения реструктуризированной задолженности по налогам и сборам и, как следствие, списания долгов по пеням и штрафам во многом обусловлено тем, что процедура реструктуризации в ряде случаев носила формальный характер. При принятии решений о ее проведении налоговыми органами не выявлялись причины образования задолженности, а также финансовые возможности недоимщиков по погашению долгов бюджетам за счет имеющихся ресурсов. Так, ОАО “Белгородстройдеталь”, которое воспользовалось правом на реструктуризацию кредиторской задолженности по налогам и сборам с 1 августа 2001 года в сумме 583,1 тыс. рублей и пеням и штрафам в федеральный бюджет в сумме 3289,2 тыс. рублей, уже на следующий день - 2 августа 2001 года полностью погасило указанную задолженность (платежное поручение от 2 августа 2002 года № 535). Инспекцией МНС России по г. Белгороду 10 ноября 2002 года решением № 7 списана задолженность по пеням и штрафам, превышающая налоговую задолженность в 5,6 раза, в полном объеме -

3289,2 тыс. рублей, погашение которой в соответствии с утвержденным графиком предусмотрено в 2010 году.

Как показала проверка, это предприятие, при наличии задолженности по налогам и сборам, направляло поступившие денежные средства в первую очередь на производственно-хозяйственную деятельность, а не на расчеты с бюджетом. В 2001 году на расчеты с поставщиками и кредиторами направлено 24,3 млн. рублей, или 37,1 процента. Этой суммы было достаточно, чтобы полностью рассчитаться с федеральным бюджетом не только по недоимке образовавшейся на 1 августа 2001 года (583,1 тыс. рублей), но и по задолженности по пеням и штрафам (3289,2 тыс. рублей) без проведения реструктуризации.

Аналогичная ситуация имела место по ОАО “СУ-6 “Белгородстрой”, которое подало заявление о предоставлении права на реструктуризацию кредиторской задолженности перед федеральным бюджетом по налогам и сборам 24 октября 2001 года в сумме 541,9 тыс. рублей и пеням и штрафам в сумме 318,9 тыс. рублей и 1 ноября 2001 года этой же инспекцией принято решение № 63 о реструктуризации указанной задолженности и утверждены графики ее погашения.

Как показала проверка, указанная задолженность образовалась по состоянию на 1 октября 2001 года, а в ноябре того же года, то есть в течение одного месяца, 3 платежными поручениями (№ 982 от 28 ноября 2001 года, № 987 от 29 ноября 2001 года, № 990 от 30 ноября 2001 года) указанная задолженность погашена в полном объеме.

В соответствии с установленным Правительством и МНС России порядком указанной Инспекцией 10 ноября 2002 года решением № 5 списана вся задолженность по пеням и штрафам - 318,9 тыс. рублей, погашение которой по графику предусмотрено в 2010 году.

В то же время, как показала проверка, из поступивших в 2001 году в ОАО “СУ-6 “Белгородстрой” денежных средств в сумме 62,4 млн. рублей, на расчеты с бюджетами всех уровней и государственные социальные внебюджетные фонды направлено 9,6 млн. рублей, или 15,4 процента. Остальные средства - 52,8 млн. рублей, или 84,6 % израсходованы на собственные нужды. Указанной суммы было достаточно, чтобы также погасить не только задолженность по уплате налогов и сборов в федеральный бюджет (541,9 тыс. рублей), но и долги по начисленным пеням и штрафам (318,9 тыс. рублей) без их реструктуризации.

Межрайонной инспекцией МНС России № 1 по Белгородской области 15 октября 2001 года принято решение о реструктуризации в течение 6 лет задолженности перед федеральным бюджетом ОАО “Эфирное” по налогам и сборам в сумме 1 млн. рублей, которая через год была погашена в полном объеме и 1 ноября 2002 года указанная инспекция вынесла решение о списании с ОАО “Эфирное” задолженности по пеням и штрафам в сумме 18,1 млн. рублей.

Этой же инспекцией в августе 2001 года принято решение о реструктуризации задолженности ЗАО “Спецмонтаж” в сумме 104 тыс. рублей, из них по пеням и штрафам - 98 тыс. рублей (94,2 процента). По задолженности по налогам и сборам в сумме 6 тыс. рублей, погашение которой в соответствии с утвержденным графиком предусматривалось в 2006 году, предприятие рассчиталось в течение года, а задолженность по пеням и штрафам (98 тыс. рублей), размер которой в 16,3 раза превышал основной долг, была списана 24 декабря 2002 года, то есть через 1,5 года после принятия решения о реструктуризации.

Аналогичные факты выявлены Счетной палатой и в ходе контрольных мероприятий, проведенных в других регионах. В частности, проверкой в Ямало-Ненецком автономном округе установлено, что объем реструктуризированной задолженности по налогам и сборам в бюджеты всех уровней ООО “Ямбурггаздобыча” и ООО “Надымгазпром” со-

ставил соответственно 3098,2 и 3372,9 млн. рублей. Указанная задолженность погашена в полном объеме досрочно - ООО “Ямбурггаздобыча” в течение 9 месяцев и ООО “Надымгазпром” в течение 12 месяцев вместо установленных графиками 6 лет. Это дало возможность указанным предприятиям списать реструктуризованную задолженность по пеням и штрафам - соответственно 3415,3 и 1780,9 млн. рублей.

Счетная палата Российской Федерации в апреле 2002 года направила в Правительство Российской Федерации и Федеральное Собрание Российской Федерации аналитическую записку, в которой отмечалось, что реструктуризация кредиторской задолженности по обязательным платежам зачастую проводилась в отношении предприятий и организаций, имевших стабильное финансовое положение и располагавших необходимыми денежными средствами для погашения этой задолженности, и предлагала Правительству Российской Федерации поручить соответствующим федеральным органам проанализировать финансовое состояние наиболее крупных налогоплательщиков, реструктуризовавших свою задолженность, с целью определения реальной возможности погашения ими такой задолженности без ее реструктуризации.

По состоянию на 1 января 2003 года в области насчитывалось 3,8 тыс. организаций с задолженностью не менее 50 тыс. рублей каждая, не прошедших процедуру реструктуризации либо утративших на нее право, а общая сумма задолженности, подлежащая взысканию, то есть за вычетом отсроченной и приостановленной к взысканию в связи с ее арестом или процедурами банкротства, составила 685 млн. рублей, или 81 % к общей сумме недоимки, сложившейся на ту же дату.

В соответствии с пунктом 9 постановления 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”, принятым во исполнение статьи 115 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год”, в отношении таких организаций должны применяться меры по принудительному взысканию задолженности, включая инициирование в арбитражном суде производства по делу о несостоятельности (банкротстве). Между тем, в состав указанных организаций входят социально-значимые объекты, такие как Троллейбусное управление, ГУП “Облкоммунэнерго”, городские и районные предприятия жилищно-коммунального хозяйства, а также предприятие военно-промышленного комплекса (ОАО “Луч”).

В 2000-2002 годах территориальными налоговыми органами в арбитражный суд и территориальное отделение ФСФО России направлены материалы для инициирования процедуры банкротства в отношении 831 организации, имеющих суммарную задолженность перед бюджетами всех уровней в объеме 2954 млн. рублей, в том числе в отношении 193 организаций с суммой задолженности 347 млн. рублей, утративших право на реструктуризацию задолженности.

В 2002 году в бюджеты всех уровней поступило в погашение реструктуризированной задолженности (с учетом процентов) 154,9 млн. рублей, или 1,7 % к общей сумме налоговых поступлений за указанный период. Контрольное задание МНС России по этому показателю выполнено на 122,3 процента. Одновременно в связи с нарушением условий реструктуризации утратили право на ее проведение 159 предприятий на сумму 280,8 млн. рублей.

К организациям, не прошедшим процедуру реструктуризации либо утратившим на нее право, территориальными налоговыми органами применены меры принудительного взыскания задолженности, предусмотренные Налоговым кодексом Российской Федерации. В результате этой работы в 2002 году в бюджеты всех уровней поступило 1821,5 млн. рублей,

или 18,3 % к общей сумме налоговых поступлений за этот период. Задание МНС России по погашению недоимки в федеральный бюджет выполнено на 121 процент.

МНС России направило в управления МНС России по субъектам Российской Федерации письмо от 21 декабря 2001 года № ВМ-6-29/961 с рекомендацией обращаться в органы исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации по вопросу включения в законодательство соответствующего субъекта Российской Федерации положений, предусматривающих возможность реструктуризации задолженности по налогу на пользователей автомобильных дорог, а также штрафов и пеней за несвоевременную уплату указанного налога. В соответствии с этой рекомендацией глава администрации Белгородской области издал постановление от 11 марта 2002 года № 139 “О порядке проведения реструктуризации задолженности юридических лиц по налогам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед территориальным дорожным фондом”. В соответствии с указанным порядком подача юридическими лицами заявлений на реструктуризацию такой задолженности производится до 10 апреля 2002 года, а принятие решений о реструктуризации налоговыми органами - до 1 мая того же года. Вместе с тем, федеральным законодательством, иными нормативными актами Российской Федерации не предусмотрена реструктуризация задолженности юридических лиц по налогам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед территориальным дорожным фондом.

В Порядке проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом (пункт 2), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002, отмечено, что настоящий Порядок не распространяется на задолженность организации по налогу на реализацию горюче-смазочных материалов, по налогу на пользователей автомобильных дорог, а также пени и штрафы за несвоевременную уплату указанных налогов. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2001 год” (статья 124) реструктуризация задолженности организаций по налогам, сборам, начисленным пеням и штрафам, должна быть завершена в 2001 году.

Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год” (статья 88) до 1 апреля 2002 года продлено проведение реструктуризации задолженности сельскохозяйственных предприятий и организаций и до 31 декабря 2002 года - предприятий и организаций, являющихся головными исполнителями государственного оборонного заказа, а также учреждений здравоохранения, образования, культуры и социальной сферы.

В отдельных случаях, как было установлено настоящей проверкой (акт проверки от 14 марта 2001 года), Управлением МНС по Белгородской области представлялись в МНС России неточные отчетные данные о проведении реструктуризации. В процессе проверки в указанную отчетность внесены соответствующие исправления, и уточненная информация направлена в МНС России 14 марта 2003 года № 31-13/2-1451@.

По состоянию на 1 октября 2002 года объем налоговых льгот, предоставленных организациям области в соответствии с законодательством Российской Федерации по федеральным налогам и сборам, составил 371,8 млн. рублей. Срок представления в МНС России указанных данных за 2002 год - 15 мая 2003 года. Экономические зоны с особым режимом налогообложения на территории Белгородской области не образованы.

Сведения о налоговых льготах, предоставленных налогоплательщикам органами власти субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, налоговой отчетностью, установленной МНС России на 2002 год, не предусмотрены, а Управление МНС России по Белгородской области такими данными за 2002 год не располагает.

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой в Управлении федерального казначейства по Белгородской области (акт проверки от 17 марта 2003 года), сумма предоставленных в 2002 году льгот по налогам и сборам, зачисляемым в областной и местные бюджеты сверх установленных законодательством Российской Федерации, составила 11,9 млн. рублей, или 3,6 % к объему финансовой помощи, полученной из федерального бюджета в соответствии со статьей 48 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” (329,9 млн. рублей).

В основном льготы предоставлялись категориям налогоплательщиков по земельному налогу, в части зачисляемой в областной и местные бюджеты, по налогу на имущество, налогу с продаж, единому налогу на вмененный доход, налогу на пользователей автомобильных дорог и целевому сбору на содержание милиции.

В соответствии со статьей 24 закона Белгородской области от 29 декабря 2001 года № 13 “Об областном бюджете на 2002 год” ставка налога на прибыль снижена на 4 пункта, то есть в пределах установленных статьей 284 Налогового кодекса Российской Федерации, по доходам, полученным от оказания платных услуг бюджетным организациям, финансируемым из областного и местных бюджетов, общественным организациям инвалидов и организациям, использующим труд инвалидов, а также государственному учреждению “Фонд развития жилищного строительства и социальных инвестиций” - от суммы доходов, получаемых от реализации на территории области программы “Совершеннолетие”.

По данным Управления МНС России по Белгородской области общая сумма выпавших доходов областного бюджета в связи с уменьшением ставки налога на прибыль в I полугодии 2002 года составила всего 0,7 тыс. рублей. Данными за 2002 год управление не располагает.

По данным налоговой отчетности (ф. № 4-НМ) за 2002 год по состоянию на 1 января 2003 года отсроченные по решениям департамента финансов и бюджетной политики Правительства администрации Белгородской области и финансовых органов муниципальных образований платежи составили 38,4 млн. рублей, в том числе отсроченная задолженность по уплате налоговых санкций в сумме 0,3 млн. рублей, что является нарушением налогового законодательства, не предусматривающего представления отсрочек по санкциям.

Как показала проверка, в составе указанной задолженности числится задолженность по платежам в территориальный дорожный фонд в сумме 36,1 млн. рублей, в том числе по уплате налоговых санкций - 0,3 млн. рублей, реструктуризированная в соответствии с постановлением главы администрации Белгородской области от 11 марта 2002 года № 139. В период проверки Управлением МНС России по Белгородской области внесены соответствующие изменения в налоговую отчетность. Уточненный отчет направлен в МНС России письмом от 12 марта 2003 года № 31-8/15@.

Таким образом отсроченная задолженность по решению Департамента финансов и бюджетной политики Правительства администрации Белгородской области по состоянию на 1 января 2003 года отсутствует, а задолженность в сумме 2,3 млн. рублей (38,4-36,1 млн. рублей) является отсроченной задолженностью по уплате налога за сельскохозяйственные угодья в соответствии с решениями финансовых органов муниципальных образований.

Отсроченной задолженности предприятий и организаций области по уплате федеральных налогов и сборов по состоянию на 1 января 2003 года не числится.

Нарушений норм и требований Налогового кодекса Российской Федерации при предоставлении и применении льгот по уплате налогов и сборов, а также изменений сроков уплаты налогов в форме отсрочки настоящей проверкой не установлено.

Налоговые кредиты, инвестиционные налоговые кредиты по решениям Минфина России и территориальных финансовых органов в 2002 году предприятиям и организациям области не предоставлялись. Задолженности по указанным кредитам по состоянию на 1 января 2003 года не имеется.

Территориальные налоговые органы осуществляют контроль за соблюдением предприятиями и организациями, получившими налоговые льготы и отсрочки, установленных условий пользования ими. В 2002 году по результатам проведенных ими проверок в бюджеты всех уровней дополнительно начислено налоговых платежей в связи с применением льгот в нарушение законодательства о налогах и сборах в сумме 18,3 млн. рублей. Сведения о фактически поступивших суммах налоговой отчетности не предусмотрены, а Управление МНС России по Белгородской области такими данными не располагает.

Действующих по состоянию на 1 января 2003 года законодательных и других нормативных актов Белгородской области, не соответствующих законодательству Российской Федерации о налогах и сборах, настоящей проверкой не выявлено.

В проверенном периоде положения статьи 52 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год", предусматривающей санкции в случае принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований решений, приводящих к нарушению порядка зачисления в федеральный бюджет доходов от уплаты федеральных налогов, сборов и иных доходов, а также иным образом нарушающих бюджетное законодательство Российской Федерации и законодательство Российской Федерации о налогах и сборах не применялись.

В 2002 году территориальными налоговыми органами по итогам контрольной работы дополнительно начислено в бюджетную систему налогов и сборов с учетом налоговых санкций и пеней 1151,8 млн. рублей.

Из общей суммы дополнительно начисленных платежей 792,5 млн. рублей, или 68,8 % составили пени за несвоевременную уплату налогов и только 307,2 млн. рублей (26,7 %) - доначисленные налоги и сборы. Налоговые санкции составили 52,1 млн. рублей (4,5 процента).

В 2002 году проведено 208,3 тыс. камеральных проверок. По результатам этих проверок дополнительно начислено, включая штрафные санкции и пени, 796 млн. рублей, или 3,8 тыс. рублей на одну камеральную проверку, в том числе по налогам и сборам - 82,8 млн. рублей, или 0,4 тыс. рублей на одну камеральную проверку.

В структуре платежей, доначисленных по результатам камеральных проверок, налоги и сборы составили 82,8 млн. рублей (10,4 %), пени - 710,3 млн. рублей (89,2 %), налоговые санкции - 2,9 млн. рублей (0,4 процента).

Из суммы доначисленных по итогам всех камеральных проверок с учетом налоговых санкций и пеней, взыскано в бюджет 212,2 млн. рублей, или 26,7 %, в том числе по налогам и сборам - 35,1 млн. рублей (16,5 %), налоговым санкциям - 2,3 млн. рублей (1,1 %), пеням - 174,8 млн. рублей (82,4 процента).

В 2002 году территориальными налоговыми органами проведено 4 тыс. выездных налоговых проверок, из них совместно с налоговой полицией проведено 69 проверок, или 1,7 % от общего количества проведенных выездных налоговых проверок за этот период.

По результатам всех выездных проверок дополнительно начислено, включая штрафные санкции и пени, 355,7 млн. рублей, или 89 тыс. рублей на одну налоговую проверку, в том числе по налогам и сборам - 224,4 млн. рублей, или 56,1 тыс. рублей на одну налоговую проверку. По результатам проверок, проведенных совместно с налоговой полицией, дополнительно начислено, включая налоговые санкции и пени, 114,4 млн. рублей, или 1658,4 тыс. рублей на одну налоговую проверку.

В структуре платежей, доначисленных по результатам выездных проверок, налоги и сборы составили 224,4 млн. рублей (63,1 %), пени - 82,2 млн. рублей (23,1 %), налоговые санкции - 49,2 млн. рублей (13,8 процента).

Из общей суммы дополнительно начисленных по итогам всех выездных проверок с учетом налоговых санкций и пеней, взыскано в бюджет 161,7 млн. рублей, или 45,5 процентов, в том числе налогов и сборов - 104,8 млн. рублей (46,7 %), пеней 33,9 млн. рублей (41,2 %), налоговых санкций 23 млн. рублей (46,8 процента).

В ходе выездных налоговых проверок выявлено свыше 2 тыс. нарушений налогового законодательства, допущенных предприятиями и организациями, что составило 50,1 % от количества проверок, и 81 нарушение - у индивидуальных предпринимателей (2 процента).

По результатам всех налоговых проверок (камеральных и выездных) взыскано в бюджет 373,8 млн. рублей, или 32,5 % к дополнительно начисленным суммам, в том числе по налогам и сборам - 139,9 млн. рублей (45,5 %), пеням 208,6 млн. рублей (26,3 %), налоговым санкциям 25,3 млн. рублей (48,6 процента). В общей сумме поступивших в 2002 году в бюджеты всех уровней доходов, взысканные по результатам контрольной работы платежи составили 3,4 процента.

По результатам проверок привлечены к административной ответственности 2,8 тыс. должностных лиц и предпринимателей, которым предъявлены штрафы на сумму 932 тыс. рублей (в среднем 332 рубля), из которых взыскано 483 тыс. рублей, или 51,8 процента.

В 2002 году налоговыми органами направлены в арбитражные суды и суды общей юрисдикции 3,6 тыс. исковых заявлений о взыскании налоговых санкций и недоимки по налогам, а также о признании должников банкротами.

На 1 января 2003 года судами не были рассмотрены 1062 иска. В отчетном периоде рассмотрено 2318 исковых заявлений налоговых органов на общую сумму исковых требований 1247,7 млн. рублей. Судами удовлетворено 2229 исков (96 %) на сумму 1155,6 млн. рублей (93 процента).

По состоянию на 1 января 2003 года налоговой полицией рассмотрено 113 материалов налоговых органов (с учетом перешедших с прошлых лет) на 114,3 млн. рублей, из них по 9 материалам на сумму 11,4 млн. рублей возбуждены уголовные дела.

По 101 материалу на сумму 82,9 млн. рублей отказано в возбуждении уголовного дела. Основной причиной отказа явилось заключение налоговой полиции об отсутствии в деянии состава преступления. Кроме того, передано по подследственности в другие правоохранительные органы 3 материала на сумму 19,7 млн. рублей. В стадии рассмотрения на конец 2002 года находился 21 материал на сумму 47,6 млн. рублей.

В ходе проведения внутреннего контроля за деятельностью налоговых инспекций Управлением МНС России в 2002 году проверено и перепроверено 56 налогоплательщиков, из них у 54 (96,4 %) установлены нарушения. По результатам этих проверок в бюджет всех уровней дополнительно начислено 2873 тыс. рублей, из них взыскано в бюджет 2627 тыс. рублей, или 91,4 процента. По результатам рассмотрения материалов указанных проверок к дисциплинарной ответственности привлечены 20 работников налоговых органов.

Белгородская область является регионом, получающим финансовую помощь из федерального бюджета. В соответствии со статьей 48 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год" из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации поступило 329,9 млн. рублей.

Статьей 10 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год" установлено, что в целях обеспечения полноты контроля за соблюдением бюджетного и нало-

гового законодательства Российской Федерации в указанных субъектах Российской Федерации региональные и местные налоги подлежат зачислению на счета органов федерального казначейства для последующего перечисления доходов от их уплаты на счета по учету средств территориального и местных бюджетов. Между тем, в нарушение норм указанной статьи налогоплательщиками в 2002 году напрямую в областной бюджет и бюджеты муниципальных образований перечислено региональных и местных налогов, минуя счет № 40101 Управления федерального казначейства, в сумме 210,6 млн. рублей, или 11,1 % к общему объему таких налогов, поступивших в консолидированный бюджет области (1899,2 млн. рублей) в 2002 году.

Следует отметить, что мер ответственности налогоплательщиков за нарушение положений статьи 10 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” законодательством не предусмотрено. Прямые, минуя счета федерального казначейства, перечисления региональных и местных налогов в соответствующие бюджеты не влекут потерь для федерального бюджета. Однако в этих случаях не обеспечивается полнота контроля за соблюдением бюджетного законодательства при формировании доходов региональных и местных бюджетов, получающих финансовую помощь из федерального бюджета, как это установлено упомянутой статьей федерального закона, поскольку органам федерального казначейства не предоставлено право воздействия на таких налогоплательщиков. При этом следует иметь в виду, что действующий Порядок обмена информацией между территориальными органами федерального казначейства Минфина России и налоговыми органами, введенный в действие приказом Минфина России от 21 февраля 2001 года № 14н, не распространяется на территориальные финансовые органы.

Счетная палата Российской Федерации неоднократно предлагала Минфину России разработать действенный механизм, включая административную ответственность, обеспечивающий 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, а также исключаяющего возможность зачисления федеральных регулируемых налогов напрямую в региональные и местные бюджеты, минуя счета федерального казначейства. Однако до настоящего времени такой механизм не разработан.

Нарушений территориальными органами федерального казначейства сроков, установленных данной статьей для перечисления регулируемых налогов и сборов (не позднее одного дня) в бюджеты разных уровней, проверкой не установлено.

Нормативы распределения доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами разных уровней, установленные Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год”, по итогам за 2002 год соблюдены. В течение года имели место незначительные отклонения от законодательно установленных нормативов в пределах от 0,1 до 0,5 процентных пункта за счет предоставления льгот по земельным платежам в части, зачисляемой в областной и местные бюджеты, а также за счет округления сумм поступивших налогов и сборов до тысяч рублей.

Поступлений федеральных регулируемых налогов в региональный и местные бюджеты, минуя счета федерального казначейства, в 2002 году настоящей проверкой не выявлено.

Нарушений положений статьи 11 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” при распределении сумм денежных взысканий (штрафов), предусмотренных статьями 116, 117, 118, 124, 125, 126, 128, 129, 129.1, 134 и 135.1 Налогового кодекса Российской Федерации, проверкой не установлено.

В соответствии со статьей 45.1 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год” (внесена Федеральным законом от 25 декабря 2000 года № 145-ФЗ “О внесе-

нии изменений и дополнений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2000 год”) предусмотрено уменьшение задолженности бюджетов субъектов Российской Федерации по доходам от уплаты налогов, сборов, земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков, на часть, составляющую 2 % и менее суммы налоговых и неналоговых доходов, поступивших в консолидированный бюджет каждого субъекта Российской Федерации в 1999 году.

Поскольку фактически задолженность Белгородской области, сложившаяся на 1 января 2001 года - 144 млн. рублей, превышала установленные указанной статьей размеры во исполнение статьи 33 постановления Правительства Российской Федерации от 30 марта 2001 года № 255 “О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год” и в соответствии с указаниями Минфина России от 14 ноября 2001 года № 03-07-28/164 Управлением федерального казначейства по согласованию с администрацией Белгородской области утвержден график погашения указанной задолженности. В соответствии с этим графиком в 2001 и 2002 годах погашено 57,7 млн. рублей за счет уменьшения доли доходов от уплаты федеральных налогов, причитающихся передаче бюджету Белгородской области.

Неурегулированной задолженности перед федеральным бюджетом по доходам от уплаты земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков, а также за сельскохозяйственные угодья по состоянию на 1 января 2003 года за бюджетом Белгородской области не числится.

По состоянию на 1 января 2003 года на балансе Управления федерального казначейства отражена просроченная задолженность по средствам, выданным Минфином России из федерального бюджета предприятиям и организациям области на возвратной и платной основе в 1992, 1994-1996 годах, в общей сумме 14,1 млн. рублей, в том числе под гарантию администрации области - 12,3 млн. рублей, УКБ “Белгородсоцбанк” - 1,8 млн. рублей. Все предприятия, получившие указанные средства, ликвидированы. Срок исковой давности по взысканию данной задолженности (3 года) истек.

Управлением федерального казначейства по Белгородской области в соответствии со статьей 126 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” подготовлен и направлен 30 декабря 2002 года в ГУФК Минфина России (исх. № 13-02/2653) пакет документов на списание задолженности перед федеральным бюджетом в общей сумме 14,1 млн. рублей.

Возврат и зачет излишне уплаченных в федеральный бюджет сумм налогов и сборов в 2002 году территориальными налоговыми органами производился в соответствии со статьями 78 и 79 Налогового кодекса Российской Федерации при отсутствии недоимки в пределах имеющихся сумм. Выборочной проверкой нарушений норм и требований указанных статей Налогового кодекса Российской Федерации не установлено.

В то же время в 2002 году излишне уплаченные суммы налога на добавленную стоимость, который в соответствии с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год” в полном объеме зачисляется в федеральный бюджет, направлялись на уплату регулирующих налогов, доля которых в соответствии с установленными нормативами подлежит зачислению в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации.

Излишне внесенный предприятиями и организациями области в федеральный бюджет НДС в сумме 1279,7 тыс. рублей по заключениям налоговых органов зачен в уплату земельного налога, из которых 964,2 тыс. рублей (75,3 %) в соответствии с установленными нормативами зачислены в областной бюджет. Кроме того, суммы возмещения из федерального бюджета налога на добавленную стоимость ОАО “ОЭМК” по экспортным поставкам в размере 53381,2 тыс. рублей Межрайонной инспекцией МНС России № 9 по Белгородской области направлены на уплату акцизов по ликеро-

водочной продукции, производимой его филиалом, являющимся структурным подразделением комбината. Доля доходов от их уплаты в соответствии с утвержденным нормативом - 50 %, или 26690,6 тыс. рублей, перечислена в областной бюджет.

Оформление заключений на зачет излишне уплаченного и возмещенного НДС проводилось территориальными налоговыми органами области в соответствии с письмом МНС России от 24 апреля 2002 года № ФС-6-10/530@. Пунктом 6 этого письма рекомендовано при оформлении заключения по форме № 21 на зачет переплаты по налогам (сборам), зачисляемым на балансовый счет № 40101 "Доходы, распределяемые органами федерального казначейства", сумму переплаты по налогу направлять в погашение задолженности по другим налогам (сборам), поступающим на указанный счет. Данная норма утверждена приказом МНС России от 5 августа 2002 года № БГ-3-10/411 и дополнением к этому приказу от 24 января 2003 года № БГ-3-10/28@.

Между тем, порядок возврата и зачета НДС регламентирован статьей 176 Налогового кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой при отсутствии у налогоплательщика недоимки и пени по этому налогу, недоимки и пени по иным налогам, а также задолженности по присужденным штрафам, подлежащим зачислению в тот же бюджет, из которого производится возврат, суммы, подлежащие возврату или возмещению, засчитываются в счет текущих платежей по данному налогу и (или) иным налогам, подлежащим уплате в тот же бюджет, либо подлежат возврату налогоплательщику по его заявлению.

В период проведения Счетной палатой Российской Федерации проверки в Управлении федерального казначейства по Белгородской области Межрайонной инспекцией МНС России № 9 были оформлены и направлены в Управление федерального казначейства заключения от 25 февраля 2003 года № 858 и 26 февраля 2003 года № 887 о зачете сумм возмещения из федерального бюджета НДС по экспорту на общую сумму 19,2 млн. рублей. Указанные заключения предусматривали направление сумм возмещения НДС - 9,2 млн. рублей в счет уплаты земельного налога, из которых 7,7 млн. рублей (85 %) подлежат перечислению в бюджет области и в счет уплаты налога на пользователей автомобильных дорог, который полностью зачисляется в территориальный дорожный фонд - 10 млн. рублей.

В ходе проверки данные заключения были отозваны Управлением МНС России по Белгородской области без исполнения письмом от 27 февраля 2003 года № 31-8/13-42. При этом в соответствии с совместным письмом Минфина России и МНС России от 17 ноября 2000 года №№ 03-01-12/07-437, ФС-6-09/880 ответственность за принятие решений, связанных с возвратами и зачетами излишне уплаченных налогов и сборов, несут налоговые органы, неисполнение органами федерального казначейства заключений налоговых органов допустимо только в случаях неправильного их оформления.

Банковское обслуживание налоговых платежей в области в 2002 году осуществляли 64 кредитные организации. Кроме того, по состоянию на 1 января 2003 года на налоговом учете состояли 2 кредитные организации, у которых отозваны лицензии на проведение банковских операций и в отношении которых осуществляются ликвидационные процедуры. Неисполненных клиентских платежных документов на перечисление в бюджет налоговых и других платежей, а также задолженности по уплате налоговых и других обязательных платежей за ними не числится.

Налоговыми органами в 2002 году проведена 91 проверка своевременности исполнения кредитными учреждениями клиентских поручений на перечисление в бюджет налоговых платежей, в том числе совместно с органами федерального казначейства - 53 проверки. В ходе этих проверок несвоевременного исполнения платежных документов по вине банков не установлено.

Проверками, проведенными по поручению Счетной палаты Российской Федерации специалистами территориальных налоговых органов в Белгородском филиале ОАО АКБ “Внешторгбанк” (акт проверки от 14 марта 2003 года) и в Белгородском отделении 8592 Центрально-Черноземного Банка “Сбербанка России” (акт проверки от 14 марта 2002 года), нарушений налогового законодательства при перечислении клиентских платежей в бюджет, а также очередности списания средств по платежным документам, предусматривающим платежи в бюджет, при недостаточности денежных средств на счете налогоплательщика, не установлено.

По состоянию на 1 января 2003 года сумма денежных средств, списанных с расчетных счетов налогоплательщиков, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджетов и государственных внебюджетных фондов составила 119,4 млн. рублей, в том числе по налоговым платежам - в сумме 119,2 млн. рублей, из них по федеральным налогам и сборам - 117,3 млн. рублей. В основном данные платежи образовались в 1999 году в результате проведения отдельными налогоплательщиками, как было установлено проверками и судами, формальных расчетов с бюджетом через коммерческие банки, признанные впоследствии неплатежеспособными. За 2002 год общая сумма “зависших” платежей снизилась на 104,8 млн. рублей, или на 46,7 процента. По налогоплательщикам, в отношении которых судебными инстанциями вынесены решения о непризнании исполненной ими обязанности по уплате налогов, “зависшие” платежи включены в недоимку и территориальными налоговыми органами приняты меры по ее взысканию.

В целях урегулирования данной проблемы МНС России в соответствии с решением коллегии от 19 декабря 2001 года (протокол № 14-1) территориальным налоговым органам установлен график погашения указанной задолженности на 2002 год. Управлению МНС России по Белгородской области такое задание доведено в размере 142,1 млн. рублей, фактическое выполнение за 2002 год составило 104,8 млн. рублей.

Значительные недопоступления платежей в бюджет связаны с неупорядоченностью контроля за оборотом наличных денег. Предприятия-недоимщики для осуществления хозяйственной деятельности зачастую используют наличные деньги, что позволяет им уклоняться от уплаты налогов. Коммерческие же банки, на которые возложен контроль за соблюдением порядка работы с денежной наличностью, не выполняют в должной мере эти обязанности в силу незаинтересованности в осуществлении такого контроля своих клиентов, направляемые им материалы налоговых органов о нарушениях порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью, своевременно не рассматриваются либо не рассматриваются вообще, в результате чего меры финансовой ответственности к нарушителям не применяются.

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 настоящей проверки (март 2003 года) заключений из кредитных организаций не поступило. В результате нарушителям не были предъявлены штрафы в размере 4 млн. рублей.

В настоящее время практически отсутствует эффективный механизм государственного контроля за обращением наличных денег. Законодательно эти вопросы не определены и частично регулируются Указом 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”, которым предусмотрена финансовая и административная ответственность только за осуществление расчетов наличными де-

нежными средствами сверх установленных предельных сумм, неоприходование (неполное оприходование) в кассу денежной наличности и несоблюдение действующего порядка хранения свободных денежных средств, а также за накопление в кассах наличных денег сверх установленных лимитов.

В соответствии с законодательством Российской Федерации функции по организации наличного денежного обращения и установлению порядка ведения кассовых операций возложены на Банк России, который также устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации. Однако нормативные правовые документы Банка России носят по существу декларативный характер, поскольку меры ответственности налогоплательщиков за допущенные ими нарушения условий работы с денежной наличностью не предусмотрены.

В 2002 году 725 организаций области, имевшие задолженность по уплате налогов и сборов, расходовали наличную денежную выручку без согласования с обслуживающим банком, либо не соблюдали согласованные с банком условия расходования выручки. Сумма не сданной ими в банки наличной денежной выручки составила 210 млн. рублей. Однако меры воздействия за эти нарушения Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 года № 1006, а также нормативными актами Банка России не предусмотрены.

В то же время самими кредитными организациями допускаются нарушения правил работы с наличными деньгами. В 2002 году Главным управлением Банка России по Белгородской области и его расчетно-кассовыми центрами проведены проверки в 23 кредитных организациях. Нарушения установлены в 6 кредитных учреждениях, или в каждой четвертой проверенной организации.

Положением Банка России от 5 января 1998 года № 14-П “О правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации” установлено, что действие выданных кредитными организациями разрешений на расходование организациями поступающей в их кассы денежной выручки приостанавливается до их полного расчета с бюджетами всех уровней и государственными внебюджетными фондами. Однако меры ответственности банков и других кредитных организаций за выдачу разрешений на расходование наличной денежной выручки организациям, имеющим задолженность в бюджет, действующими нормативными правовыми документами также не предусмотрены. Вместе с тем, в соответствии с пунктом 3 статьи 845 Гражданского кодекса Российской Федерации банки не вправе определять и контролировать направления использования денежных средств клиентов и устанавливать другие, не предусмотренные законом или договором, ограничения его права распоряжаться денежными средствами.

В соответствии со статьей 37 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”, которой установлено, что при недостаточности денежных средств на счете налогоплательщика для удовлетворения всех предъявленных к нему требований списание средств по платежным документам, предусматривающим платежи в бюджет и государственные внебюджетные фонды, производится в порядке календарной очередности поступления указанных документов после перечисления платежей, отнесенных к первой и второй очереди. В то же время указанный порядок не распространяется на налично-денежные расчеты, осуществляемые через кассы предприятий, что позволяет организациям-недоимщикам осуществлять расходование наличных денежных средств до полного погашения задолженности в бюджет.

С отменой пунктов 1-4 Указа Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 года № 1212 “О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения” оста-

ется неурегулированной система контроля за расходованием денежной наличности организациями, имеющими задолженность перед бюджетной системой.

Нормативные акты Банка России, в частности Положение от 5 января 1998 года № 14-П “О правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации”, формально запрещают организациям-недоимщикам расходовать поступающую в их кассу денежную выручку до полного расчета с бюджетами всех уровней и государственными внебюджетными фондами. Однако какая-либо ответственность за нарушение данного порядка также не предусмотрена.

В 2002 году 18 наиболее крупных организаций г. Белгорода при наличии задолженности в бюджеты всех уровней и государственные социальные внебюджетные фонды (по состоянию на 1 января 2003 года 5 млн. рублей) направили на погашение задолженности 0,6 млн. рублей, или 20 % от всей наличной денежной выручки, поступившей за тот же период в кассы этих организаций (3 млн. рублей). Остальные денежные средства были израсходованы на собственные нужды.

В настоящее время практически вне государственного контроля находится оборот наличных денег у одного из основных его субъектов - физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Несмотря на то, что в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации индивидуальные предприниматели приравнены к юридическим лицам, а Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 года № 1006 (пункт 9) установлена административная ответственность этой категории хозяйствующих субъектов за нарушение правил наличного денежного обращения, нормативными актами Банка России не предусмотрен контроль за соблюдением порядка обращения наличных денег у индивидуальных предпринимателей. Предельный размер расчетов наличными деньгами в Российской Федерации установлен только для юридических лиц.

Необходим федеральный закон, устанавливающий основные требования к организации и осуществлению оборота наличных денег на территории Российской Федерации, а также ответственность субъектов оборота за нарушение установленных правил и норм проведения операций с наличными деньгами. Предложения по разработке такого федерального закона Счетной палатой Российской Федерации направлены в Правительство Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации и Банк России.

В соответствии с пунктом 5б Положения о Контрольно-ревизионном управлении Министерства финансов Российской Федерации в субъекте Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 1998 года № 888, Управление в соответствии с возложенной на него задачей проводит в пределах своей компетенции ревизии и тематические проверки поступления средств федерального бюджета. Контрольно-ревизионным управлением Минфина России в Белгородской области в период 1998-2002 годах такие проверки в территориальных налоговых и казначейских органах не проводились.

### **Выводы**

1. На 1 января 2003 года на учете в налоговых органах состояло 24,4 тыс. организаций, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации, и 49,8 тыс. предпринимателей, осуществляющих свою деятельность без образования юридического лица. Из них 8 тыс. организаций и 25,4 тыс. индивидуальных предпринимателей, или соответственно 38,2 % и 51 % от состоящих на налоговом учете, не представляли отчетность о своей деятельности или сдавали “нулевые” балансы. За тот же период налоговой полицией и органами внутренних дел установлено место-

нахождение 606 налогоплательщиков, не представлявших отчетность, что составило только 9,8 % от количества переданных территориальными налоговыми органами материалов.

2. Задание по мобилизации доходов в федеральный бюджет, доведенное территориальным налоговым органам на 2002 год, исполнено на 90,4 %, в результате в федеральный бюджет не поступило 397 млн. рублей. За 2002 год задолженность по налоговым платежам в бюджеты всех уровней с учетом задолженности в территориальный дорожный фонд сократилась на 93,2 млн. рублей, или 2,9 %, в том числе недоимка - на 725 млн. рублей, или на 46 %, в основном за счет увеличения задолженности, приостановленной к взысканию по предприятиям, в отношении которых проводится процедура банкротства.

3. На формирование доходной базы федерального бюджета в 2002 году существенно повлияли изменения, внесенные в налоговое и бюджетное законодательство. С 1 января 2002 года отменены либо снижены отчисления в федеральный бюджет по ряду налогов, что привело к выпадению доходов федерального бюджета в 2002 году в сумме 381,7 млн. рублей.

4. В 1999-2002 годах на основании федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующие годы проведена реструктуризация кредиторской задолженности 1152 организации, зарегистрированных в Белгородской области, по обязательным платежам в бюджеты всех уровней и государственные социальные внебюджетные фонды на общую сумму 2955,7 млн. рублей. Из них по состоянию на 1 января 2003 года право на реструктуризацию сохранили 814 организаций (70,7 %) с объемом реструктуризированной задолженности перед бюджетами всех уровней и внебюджетными фондами 2304,8 млн. рублей (78 процентов).

Серьезных нарушений установленного порядка проведения реструктуризации проверкой не установлено. Вместе с тем, в результате реструктуризации задолженности организаций, имеющих устойчивое финансовое положение (ОАО "Белгородстройдеталь", ОАО "СУ-6 "Белгородстрой", ЗАО "Спецмонтаж", ОАО "Эфирное"), эти организации получили возможность досрочного списания долгов по пеням и штрафам, размер которых в ряде случаев многократно превышал задолженность по налогам и сборам.

Вместе с тем, с принятием Правительством Российской Федерации постановления от 24 апреля 2002 года № 269 "О списании суммы задолженности по пеням и штрафам" утратила силу обязанность налогоплательщика по своевременной и полной уплате текущих налогов и сборов в течение соответственно 2 или 4 лет после принятия решения о реструктуризации, как одного из основных условий досрочного списания задолженности по пеням и штрафам.

В погашение реструктуризированной задолженности от организаций области перечислено в 1999-2002 годах в бюджеты всех уровней (с учетом процентов, начисленных на сумму реструктуризированной задолженности) 485,4 млн. рублей, или 1,5 % к общей сумме налоговых поступлений за этот период.

Одновременно в результате применения налоговыми органами мер по принудительному взысканию недоимки, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации, за тот же период в бюджетную систему поступило 7960,4 млн. рублей, что составило 24,9 % всех налоговых доходов, поступивших в 1999-2002 годах.

5. Возврат и зачет излишне уплаченных в федеральный бюджет сумм налогов и сборов в 2002 году территориальными налоговыми органами производился в соответствии со статьями 78 и 79 Налогового кодекса Российской Федерации при отсутствии

недоимки в пределах имеющихся сумм. Выборочной проверкой нарушений норм и требований указанных статей Налогового кодекса Российской Федерации не установлено.

В то же время в 2002 году излишне уплаченные суммы налога на добавленную стоимость, который в соответствии с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год” в полном объеме зачисляется в федеральный бюджет, направлялись на уплату регулирующих налогов, доля которых в соответствии с установленными нормативами подлежит зачислению в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации (акцизов по ликероводочной продукции, земельного налога).

Кроме того, суммы возмещения из федерального бюджета налога на добавленную стоимость по экспорту также направлялись в областной и местные бюджеты, в то время как статьей 176 Налогового кодекса Российской Федерации установлено, что при отсутствии у налогоплательщика недоимки и пени по этому налогу, недоимки и пени по иным налогам, а также задолженности по присужденным штрафам, подлежащим зачислению в тот же бюджет, из которого производится возврат, суммы, подлежащие возврату или возмещению, засчитываются в счет текущих платежей по данному налогу и (или) иным налогам, подлежащим уплате в тот же бюджет, либо подлежат возврату налогоплательщику по его заявлению.

Всего в консолидированный бюджет Белгородской области было направлено излишне уплаченного и возмещенного НДС в сумме 27,7 млн. рублей.

6. Нормативы распределения доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами разных уровней, установленные Федеральными законами “О федеральном бюджете на 2002 год”, по итогам за 2002 год соблюдены. В течение года имели место незначительные отклонения от законодательно установленных нормативов в пределах от 0,1 до 0,5 процентных пункта за счет предоставления льгот по земельным платежам в части, зачисляемой в областной и местные бюджеты, а также за счет округления сумм поступивших налогов и сборов до тысяч рублей.

Неурегулированная задолженность перед федеральным бюджетом по доходам от уплаты налогов, сборов погашается в соответствии с утвержденным Минфином России и администрацией области графиком. По состоянию на 1 января 2003 года погашено 57,7 млн. рублей. На ту же дату задолженности перед федеральным бюджетом по земельному налогу и арендной плате за земли городов и поселков, а также за сельскохозяйственные угодья не числятся.

Просроченная задолженность по средствам, выданным предприятиям и организациям области из федерального бюджета на возвратной и платной основе, на 1 января 2003 года составила 14,1 млн. рублей. Указанная задолженность числится за предприятиями, прекратившими свою деятельность.

Управлением федерального казначейства по Белгородской области в соответствии со статьей 126 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” подготовлен и направлен 30 декабря 2002 года в ГУФК Минфина России пакет документов на ее списание.

7. В отдельных случаях в нарушение положений статьи 10 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”, региональные и местные налоги перечислялись непосредственно в областной бюджет и бюджеты муниципальных образований. Всего было перечислено 210,6 млн. рублей, или 11,1 % к общему объему таких налогов, поступивших в консолидированный бюджет области (1899,2 млн. рублей) в 2002 году.

Фактов перечисления федеральных регулирующих налогов и сборов в областной и местные бюджеты, минуя счета территориальных органов федерального казначейства, проверкой не установлено.

**8.** Объем налоговых льгот, предоставленных налогоплательщикам органами законодательной и исполнительной власти в Белгородской области сверх установленных законодательством Российской Федерации в 2002 году, составил 11,9 млн. рублей, или 3,6 % к объему финансовой помощи, предоставленной из федерального бюджета. Экономические зоны с особым режимом налогообложения на территории области не образованы.

Отсрочки и рассрочки по уплате налогов, а также инвестиционные налоговые кредиты и налоговые кредиты в 2002 году предприятиям и организациям области не предоставлялись. Задолженности по указанным кредитам по состоянию на 1 января 2003 года за ними не числилось.

Действующих по состоянию на 1 января 2003 года законодательных и других нормативных актов Белгородской области, не соответствующих законодательству Российской Федерации о налогах и сборах, настоящей проверкой не выявлено.

**9.** По состоянию на 1 января 2003 года сумма денежных средств, списанных с расчетных счетов налогоплательщиков, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджетов и государственных внебюджетных фондов, составила 119,4 млн. рублей.

В основном данные платежи образовались в 1999 году в результате проведения отдельными налогоплательщиками, как было установлено проверками и судами, формальных расчетов с бюджетом через коммерческие банки, признанные впоследствии неплатежеспособными. За 2002 год общая сумма “зависших” платежей снизилась на 104,7 млн. рублей, или на 46,7 процента.

**10.** В 2002 году территориальными налоговыми органами по итогам контрольной работы дополнительно начислено в бюджетную систему налогов и сборов с учетом налоговых санкций и пеней 1151,8 млн. рублей. Однако, 68,8 % этой суммы, или 792,5 млн. рублей составили пени за несвоевременную уплату налогов и только 26,7 % (307,2 млн. рублей) - доначисленные налоги и сборы, из них по выездным налоговым проверкам - 224,4 млн. рублей. Налоговые санкции составили 52,1 млн. рублей (4,5 процента). На одну результативную выездную проверку в среднем дополнительно начислено 56,1 тыс. рублей налогов и сборов, а с учетом пеней и штрафов - 89 тыс. рублей.

По результатам всех налоговых проверок (камеральных и выездных) взыскано в бюджет 373,8 млн. рублей, или 32,5 % к дополнительно начисленным суммам, в том числе по налогам и сборам - 139,9 млн. рублей (45,5 %), пеням 208,6 млн. рублей (26,3 %), налоговым санкциям 25,3 млн. рублей (48,6 %). В общей сумме поступивших в 2002 году в бюджеты всех уровней доходов, взысканные по результатам контрольной работы платежи составили 3,4 процента.

**11.** Значительные недопоступления платежей в бюджет связаны с неупорядоченностью контроля за оборотом наличных денег. Предприятия-недоимщики для осуществления хозяйственной деятельности зачастую используют наличные деньги, что позволяет им уклоняться от уплаты налогов. Коммерческие же банки, на которые возложен контроль за соблюдением порядка работы с денежной наличностью, не выполняют в должной мере эти обязанности в силу незаинтересованности в осуществлении такого контроля своих клиентов, а действующие нормативные правовые акты не позволяют обеспечить эффективный контроль за организацией наличного денежного обращения.

Необходим федеральный закон, устанавливающий основные требования к организации и осуществлению оборота наличных денег на территории Российской Федерации, а также ответственность субъектов оборота за нарушение установленных правил и норм проведения операций с наличными деньгами. Предложения по разработке такого федерального закона Счетной палатой Российской Федерации направлены в Правитель-

ство Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации и Банк России.

### **Предложения**

Направить письма:

- в Правительство Российской Федерации;
- в Министерство Российской Федерации по налогам и сборам;
- в Министерство финансов Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. Г. ПАНСКОВ**