

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28 ноября 2003 года № 41 (366) “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 федеральными законами “О федеральном бюджете на 2002 год” и “О федеральном бюджете на 2003 год”, в соответствии с требованиями Налогового кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации в Воронежской области”:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представления Счетной палаты Министерству Российской Федерации по налогам и сборам и Управлению МНС России по Воронежской области.

Направить отчет о результатах тематической проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

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 федеральными законами “О федеральном бюджете на 2002 год” и “О федеральном бюджете на 2003 год”, в соответствии с требованиями Налогового кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации в Воронежской области

Основание для проведения проверки: пункт 1.5.2.2.1.4 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год.

Цель проверки

Проверить организацию работы территориальных органов МНС России, казначейских органов Минфина России, финансовых органов администраций субъектов Российской Федерации, кредитных организаций, налогоплательщиков по исполнению доходных статей федерального бюджета, установленных федеральными законами “О федеральном бюджете на 2002 год” и “О федеральном бюджете на 2003 год”, в соответствии с требованиями налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации.

Предмет проверки

Законодательные и другие нормативные правовые акты и иные распорядительные документы, обосновывающие операции по доходам федерального бюджета на территории Воронежской области, а также соответствие федеральному законодательству и иным нормативным актам Российской Федерации нормативных актов и решений, принятых органами законодательной и исполнительной власти области по вопросам налогообложения и налоговой политики.

Срок проведения контрольного мероприятия: с 12 октября по 4 ноября 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 13 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.

Препятствий в проведении проверок со стороны должностных лиц проверяемых организаций не чинилось. Все затребованные документы, относящиеся к тематике проверки, представлены в полном объеме и в установленные сроки.

О проведении проверки проинформированы глава администрации Воронежской области, председатель Воронежской областной Думы и полномочный представитель Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе.

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, на основании Соглашения о сотрудничестве между Счетной палатой Российской Федерации и Контрольно-счетной палатой Воронежской области от 27 сентября 1996 года, инспекторы Контрольно-счетной палаты Воронежской области.

Перечень основных законодательных и нормативных правовых актов, иных документов, выполнение требований которых проверено в ходе тематической проверки, прилагается (приложение № 3).

На 1 июля 2003 года¹ 13,2 тыс. организаций, или 32,1 % от состоящих на налоговом учете, не представляли отчетность о своей деятельности, а 2,6 тыс. организаций, или 6,3 %, сдавали “нулевые” балансы. Числящаяся за ними задолженность по платежам в бюджеты всех уровней на ту же дату составила 2093,3 млн. рублей.

В январе-июне 2003 года налоговой полицией и органами внутренних дел установлено местонахождение 28 налогоплательщиков, не представивших отчетность, что составило менее 1 % от количества переданных территориальными налоговыми органами материалов.

За 2002 год и I полугодие 2003 года налоговыми органами проведены 2232 выездные налоговые проверки организаций и индивидуальных предпринимателей, не представляющих отчетность или представляющих “нулевую” отчетность, из них по результатам 352 проверок дополнительно начислено налогов и сборов (с учетом пеней и налоговых санкций) в размере 107,7 млн. рублей, из которых взыскано менее 1 %, или 0,9 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” осуществляют территориальные налоговые органы. Вместе с тем продекларированный МНС России принцип “одного окна” на практике не исполняется, и заявителю приходится

¹ На период проверки отчетность за 9 месяцев 2003 года отсутствовала.

направлять документы еще в ряд ведомств наряду с органами МНС, в частности, в Пенсионный фонд Российской Федерации.

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 шести 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 июля 2003 года не прошли указанную процедуру 11,4 тыс. юридических лиц, или 27,8 % от общего количества состоявших на учете на ту же дату, а 2,7 тыс. организаций находятся в стадии ликвидации. Таким образом, на указанную дату подлежат ликвидации 8,7 тыс. организаций, то есть каждая пятая организация.

По оценке Управления МНС России по Воронежской области, затраты на сбор и подготовку материалов для передачи их в территориальные органы ФСФО России для проведения мероприятий по ликвидации одного юридического лица в порядке упрощенной процедуры банкротства могут составить около 1,5 тыс. рублей, или в целом свыше 13 млн. рублей.

Указанные средства Управлению МНС России по Воронежской области в 2003 году не выделялись, а из 284 материалов, направленных в Федеральную службу России по финансовому оздоровлению и банкротству территориальными налоговыми органами, в отношении отсутствующих должников на 1 октября 2003 года ФСФО России не инициировано ни одного дела об их несостоятельности.

В настоящее время арбитражными судами рассматриваются материалы налоговых органов, направленные до 2 декабря 2002 года, остальные дела заявителю (а им являются налоговые инспекции) возвращаются без рассмотрения.

Счетная палата Российской Федерации неоднократно отмечала довольно широко распространившуюся практику регистрации разного рода фирм по подложным документам. В целях пресечения такой практики МНС России и МВД России издан совместный приказ от 4 января 2003 года № БГ-4-09/2дсп/Здсп “О взаимодействии налоговых органов Российской Федерации и органов внутренних дел Российской Федерации по представлению сведений о физических лицах”.

Территориальными налоговыми органами установлено и используется программное обеспечение “недействительные паспорта”, а с августа 2003 года в МНС России направляются ежемесячные отчеты по форме № 1-НЕДП “О результатах работы налоговых органов с информацией о недействительных паспортах”.

По состоянию на 1 октября 2003 года в указанной отчетности отражено 464 обращения налоговых инспекций к справочнику недействительных паспортов, вместе с тем, случаев предъявления в налоговые органы таких паспортов ими не установлено.

В 2002 году на территории области в бюджеты всех уровней поступило налоговых и других платежей в объеме 15423,7 млн. рублей, за 9 месяцев 2003 года - 11967,2 млн. рублей, или, соответственно, 116,5 % и 109,1% по отношению к соответствующим периодам предшествующих лет.

Из общего объема доходов, поступивших в бюджетную систему за указанные периоды, в федеральный бюджет перечислено, соответственно, 6636,8 млн. рублей (43 %) и 4944,3 млн. рублей (41,3 процента). Контрольное задание по мобилизации доходов в федеральный бюджет, установленное Управлению МНС России по Воронежской области, исполнено в 2002 году на 100,8 % (+ 52,9 млн. рублей), а за 9 месяцев 2003 года - на

102,4 % (+117,9 млн. рублей). Все налоги и сборы, учтенные в федеральном бюджете, уплачены денежными средствами.

В 2002 и 2003 годах на формирование доходной базы федерального бюджета существенное влияние оказали изменения, внесенные в налоговое и бюджетное законодательство. Так, 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.

С 1 января 2003 года не производятся отчисления в федеральный бюджет от земельного налога, отменен налог на покупку иностранных денежных знаков, а также уменьшена ставка налога на прибыль, по которой этот налог зачисляется в федеральный бюджет, с 7,5 % до 6 процентов.

За счет указанных изменений в налоговом и бюджетном законодательстве налоговые доходы федерального бюджета в 2002 году уменьшились по сравнению с 2001 годом на 284,3 млн. рублей, или на 4,6 %, а за январь-сентябрь 2003 года по сравнению с тем же периодом 2002 года - на 122,1 млн. рублей, или на 2,5 процента.

Одновременно в результате роста индекса потребительских цен, составившего в 2002 году 114,2 % и за 9 месяцев 2003 года 107,4 %, доходы федерального бюджета увеличились в 2002 году на 871,8 млн. рублей, а за отчетный период 2003 года - на 355,1 млн. рублей.

В 2002 году уровень собираемости налогов² (без учета налога на доходы физических лиц³) составил 86,9 % против 84,4 % в 2001 году, за 9 месяцев 2003 года - 92,1 % против 87,3 % за соответствующий период предшествующего года. За счет роста этого показателя доходы федерального бюджета увеличились в 2002 году на 165,7 млн. рублей, а за 9 месяцев 2003 года - на 217,3 млн. рублей.

Таким образом, в сопоставимых условиях, с учетом реорганизации ряда крупнейших налогоплательщиков области (Нововоронежская АЭС, ОАО «Воронежсвязьинформ» и другие), в результате которой уплату федеральных налогов стали осуществлять централизованно их головные подразделения, расположенные в г. Москве, поступления в федеральный бюджет на территории региона увеличились в 2002 году на 684,9 млн. рублей (рост 110,3 %), а за 9 месяцев 2003 года снизились на 157 млн. рублей, составив 96,8 % по отношению к уровню предшествующего года.

Основными налогами и сборами, формирующими доходы федерального бюджета в Воронежской области, являются налог на добавленную стоимость, налог на прибыль и акцизы - более 96 % всех налоговых и других поступлений.

В 2002 году по сравнению с 2001 годом поступления в федеральный бюджет налога на добавленную стоимость (НДС) увеличились на 403,2 млн. рублей (8,9 %), налога на прибыль - на 166 млн. рублей (9,5 %), акцизов - на 75,9 млн. рублей (17,9 процента).

В 2002 году экспортерам возмещен налог на добавленную стоимость в сумме 822,2 млн. рублей, что превысило уровень предшествующего года на 112,3 млн. рублей (15,8 %), из них возмещено в порядке зачета по внутреннему НДС 473,1 млн. рублей (57 %) и возвращено на расчетные счета плательщиков 349,1 млн. рублей (43 процента)⁴.

² Как отношение поступивших налогов к начисленным по декларациям.

³ В отчетности по форме 1-НМ указанный налог в графе 1 «Начислено к уплате в текущем году» не отражается.

⁴ Данные приведены по аналитической записке «О поступлении налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации по Воронежской области за 2002 год», направленной Управлением в МНС России, поскольку в налоговой отчетности на 2002 год такие данные не предусмотрены.

В то же время, по данным Управления федерального казначейства по Воронежской области, сумма указанного возмещения составила 580,5 млн. рублей.

Как показала проверка, расхождение данных о суммах возмещенного НДС обусловлено тем, что ранее учет НДС по внутренним оборотам и НДС по налоговой ставке 0 % (т. е. суммы, подлежащие возмещению экспортерам из федерального бюджета) налоговыми органами учитывались в отдельных карточках лицевого счета и, следовательно, все операции по возмещению НДС в порядке зачета в уплату этого налога по операциям, осуществляемым на внутреннем рынке, возврата на расчетные счета организаций-экспортеров либо засчитываемые в уплату других налогов и сборов (в пределах федерального бюджета), оформлялись заключениями территориальных налоговых органов по форме № 21 и учитывались территориальными органами федерального казначейства.

В соответствии с приказом МНС России от 5 августа 2002 года № БГ-3-10/411 “Об утверждении рекомендаций по порядку ведения в налоговых органах карточек лицевых счетов налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов” НДС по внутренним оборотам, а также исчисленный к возмещению по налоговой ставке 0 % стал учитываться в единой карточке лицевого счета.

После подтверждения налоговым органом обоснованности возмещения НДС по налоговой ставке 0 % в карточке лицевого счета проводится уменьшение начисленных к уплате сумм налога на сумму подтвержденного к возмещению налога на добавленную стоимость.

Все виды зачетов внутри налога проводились без оформления заключения по форме № 21 и, следовательно, не учитывались федеральным казначейством.

На подлежащие возмещению суммы налога, засчитываемые в уплату других налогов и сборов в пределах федерального бюджета, либо возвращаемые налогоплательщику оформлялось заключение по форме № 21 через казначейство.

Таким образом, с августа 2002 года часть возмещаемых налогоплательщику сумм налога на добавленную стоимость по экспортным поставкам в казначействе не учтена.

В соответствии с приказом МНС России от 24 января 2003 года № БГ-3-10/28 “О внесении изменений и дополнений в приказ МНС России от 5 августа 2002 года № БГ-3-10/411 “Об утверждении рекомендаций по порядку ведения в налоговых органах карточек лицевых счетов налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов” с 1 января 2003 года после подтверждения обоснованности возмещения сумм налога по экспорту, на суммы налога, ранее уплаченные с авансов, проводится уменьшение начислений в карточке лицевого счета налогоплательщика без оформления заключения по форме № 21. Также без оформления заключения проводятся зачеты внутри налога.

Через органы федерального казначейства с оформлением заключения по форме № 21 проводятся зачеты в другие налоги, в счет предстоящих платежей по налогу на добавленную стоимость и другим налогам и сборам в пределах федерального бюджета, а также возврат на расчетный счет налогоплательщика.

В отличие от 2002 года в налоговой отчетности (форма 1-НДС, раздел III) за 9 месяцев 2003 года отражены фактически возмещенные НДС в сумме 871 млн. рублей. По данным территориального Управления федерального казначейства по Воронежской области, сумма такого возмещения за указанный период составила 757,8 млн. рублей, или меньше на 113,2 млн. рублей (13 процентов).

В проверенном периоде существенно возрос объем возмещенного НДС по решениям арбитражных судов: в 2002 году он составил 207,7 млн. рублей (25,3 % к общей сумме возмещения), что в 14 раз превысило уровень 2001 года, за 9 месяцев 2003 года - 1106 млн. рублей, или 127 % к сумме возмещенного НДС за этот период.

В январе-сентябре 2003 года обеспечен рост поступлений основных налогов и сборов в федеральный бюджет за исключением налога на прибыль, поступления по которому сократились на 306,3 млн. рублей, или более чем в 2 раза (48,9 % к уровню 2002 года).

Снижение поступлений налога на прибыль обусловлено, прежде всего, введением в действие с 1 января 2002 года главы 25 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающей расширение перечня затрат, снижение налоговой ставки при уплате налога на прибыль с 35 % до 24 %, в результате чего по итогам 2002 года у ряда крупных налогоплательщиков области сложилась отрицательная сумма налога на прибыль.

Рост поступления акцизов связан в первую очередь с тем, что с 1 января 2003 года изменился порядок уплаты акцизов на нефтепродукты. В январе-сентябре 2003 года в федеральный бюджет на территории Воронежской области поступило таких акцизов (бензин автомобильный, дизельное топливо и моторные масла для карбюраторных (инжекторных) двигателей) в сумме 207,1 млн. рублей. Ранее эти акцизы на территории области не уплачивались, за исключением акциза на дизельное топливо, по которому в 2002 году было уплачено всего 4 тыс. рублей.

Выборочной проверкой соблюдения положений статей 78, 79 и 176 Налогового кодекса Российской Федерации, регламентирующих возврат или зачет излишне уплаченных в федеральный бюджет налогов и сборов в другие уровни бюджетов, нарушений не установлено. Вместе с тем выявлены отдельные факты зачета излишне уплаченных сумм налога на прибыль между бюджетами разных уровней в пределах консолидированного бюджета Воронежской области. Так, 21 августа 2002 года излишне уплаченный в местный бюджет налог на прибыль в сумме 856,5 тыс. рублей направлен в областной бюджет, 22 августа 2002 года - в сумме 20,1 тыс. рублей, 23 августа 2002 года - 40 тыс. рублей. А 22 августа 2002 года из областного бюджета излишне уплаченный налог на прибыль в сумме 108,1 тыс. рублей направлен в местный бюджет.

Аналогичной проверкой (выборочно) за 9 месяцев 2003 года нарушений налогового законодательства при возврате или зачете излишне уплаченных сумм налогов и сборов не установлено.

По состоянию на 1 октября 2003 года совокупная задолженность по налогам и сборам в бюджеты всех уровней с учетом отсроченных платежей, а также задолженности по пеням и налоговым санкциям составила 19459,8 млн. рублей. За 2002 год указанная задолженность возросла на 840,4 млн. рублей (4,6 %), за январь-сентябрь текущего года - на 306,5 млн. рублей (1,6 процента).

Отсроченная (рассроченная) задолженность по налоговым платежам, пеням и налоговым санкциям в бюджеты всех уровней на ту же дату составила 3875,5 млн. рублей (19,9 % от совокупной задолженности перед бюджетом). В структуре отсроченных платежей основной объем занимает задолженность предприятий и организаций, реструктуризовавших свои долги - 3567,9 млн. рублей (92,1 процента).

В 2000-2002 годах и за 9 месяцев 2003 года в погашение реструктуризированной задолженности предприятиями и организациями области перечислено в бюджеты всех уровней (с учетом процентов, начисленных на сумму реструктуризированной задолженности) 2275,8 млн. рублей, или 4,7 % по отношению к общей сумме налоговых поступлений за этот период (48448 млн. рублей).

Вместе с тем в результате применения территориальными налоговыми органами предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации мер по принудительному взысканию недоимки в бюджетную систему перечислено 9043 млн. рублей, что составило 18,7 % всех налоговых доходов, поступивших в 2000-2002 годах и за 9 месяцев 2003 года.

В связи с невыполнением условий реструктуризации право на ее проведение утратили 377 организаций, или каждая третья организация, реструктуризовавшая свои

долги, а сумма восстановленной в недоимку задолженности составила 804,9 млн. рублей, или 10,6 % всей реструктуризированной задолженности.

В 2002 году и I полугодии 2003 года в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2002 года № 818 “О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации по вопросам реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, страховым взносам в государственные социальные внебюджетные фонды, а также задолженности по пеням и штрафам” восстановили право на реструктуризацию задолженности по обязательным платежам в бюджет в сумме 29,8 млн. рублей 15 организаций.

В ходе проведения настоящего контрольного мероприятия Счетной палатой Российской Федерации проверено соблюдение условий реструктуризации, а именно: своевременность погашения отсроченной задолженности в соответствии с утвержденными графиками, полнота уплаты процентов на сумму непогашенной задолженности, а также уплата текущих платежей в бюджет в 2002 году и II квартале 2003 года, соответственно, по 509 и 488 организациям, зарегистрированным в территориальных налоговых органах.

Проверка показала, что по состоянию на 1 января 2003 года из 509 организаций не выполнили те или иные условия реструктуризации 24 организации, или 4,7 процента. Однако только по 13 из них территориальными налоговыми органами приняты решения об отмене права на реструктуризацию, причем по ООО “Завод КПД № 1 ДСК” такое решение принято по истечении 4 месяцев с даты образования задолженности, а не в месячный срок, как это установлено 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, по Воронежской торгово-промышленной палате - спустя 6 месяцев после установленного срока.

По итогам II квартала 2003 года 18 организаций, или 5,5 % от числа рассмотренных в ходе проверки 488 организаций, также нарушали условия реструктуризации. В то же время только по 4 организациям приняты решения об отмене права на реструктуризацию, причем по ООО ОП “Кантемировское” такое решение принято с опозданием от установленного срока на 3 месяца. Текущие налоговые платежи и платежи, установленные графиками погашения задолженности (от 1 дня до 30 дней), несвоевременно уплачивала 21 организация.

Таким образом, по состоянию на 1 ноября 2003 года территориальными налоговыми органами в нарушение действующего порядка не были приняты решения об отмене права на реструктуризацию по 25 организациям, нарушившим условия ее проведения.

Проверками, проведенными работниками Управления МНС России по Воронежской области в ЗАО “Воронежстальмост” (акт проверки от 29 октября 2003 года) и в ОАО “Крекер” (акт проверки от 30 октября 2003 года), нарушений соблюдения порядка и условий проведения реструктуризации кредиторской задолженности по обязательным платежам в бюджет, а также налогового и бюджетного законодательства при исполнении налоговых обязательств перед бюджетом не установлено. Проверкой, проведенной Контрольно-счетной палатой Воронежской области в ГУП “Воронежский ремонтно-трамвайно-троллейбусный завод” (акт проверки от 3 ноября 2003 года), нарушений при проведении реструктуризации не выявлено.

Пунктом 4 Порядка, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002, установлено, что с сумм задолженности по налогам и сборам ежеквартально, не позднее 15 числа последнего месяца квартала, уплачиваются проценты, исходя из расчета одной десятой годовой ставки рефинансирования Банка

России, действующей на дату вступления в силу указанного Порядка. Проценты начисляются, исходя из суммы непогашенной задолженности на дату уплаты процентов.

По состоянию на 1 июля 2003 года 76 организаций, или 15,6 % от их общего количества, не обеспечили уплату процентов с суммы непогашенной реструктуризированной задолженности в размере 2,3 млн. рублей и по ранее действующему порядку подлежали снятию с реструктуризации.

Однако в соответствии с разъяснениями МНС России от 12 мая 2003 года № АС-6-29/536 проценты за пользование указанными бюджетными средствами не являются налоговыми платежами, исключаются из графиков погашения задолженности и не служат основанием для отмены права на реструктуризацию задолженности по обязательным платежам в бюджет, а их взыскание должно осуществляться в судебном порядке.

Между тем статьей 291 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено изъятие в бесспорном порядке сумм процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, полученными на возвратной основе⁵. При этом орган, ответственный за проведение такой работы, Кодексом не определен. Этой же статьей Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что перечисление либо несвоевременное перечисление процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе, влечет взыскание пени за просрочку уплаты процентов (платы) за пользование указанными бюджетными средствами в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки. В то же время, как свидетельствуют материалы проверок, проведенных Счетной палатой, пеня за несвоевременную уплату процентов с сумм непогашенной реструктуризированной задолженности территориальными налоговыми органами не начисляется, что приводит к потерям бюджетов всех уровней.

Одновременно статьей 291 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлена ответственность руководителей получателей бюджетных средств за перечисление либо несвоевременное перечисление процентов (платы) за пользование бюджетными средствами в соответствии со статьей 15.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП) в виде административного штрафа в размере от 40 до 50 минимальных размеров оплаты труда, а на юридических лиц - от 400 до 500 минимальных размеров оплаты труда.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 15.16 КоАП, возложено в соответствии со статьей 23.7 этого Кодекса на органы, ответственные за исполнение федерального бюджета.

Приказом Минфина России от 3 декабря 2002 года № 121н рассмотрение указанных дел возложено на определенных должностных лиц аппарата Минфина России, а также руководителей территориальных органов федерального казначейства (управлений и отделений) и их заместителей.

Вместе с тем настоящая проверка показала, что данный приказ Минфина России территориальными органами федерального казначейства не исполняется. При этом руководство Управления федерального казначейства по Воронежской области ссылается на отсутствие порядка взаимодействия Минфина России с МНС России, территориальные органы которого ведут учет своевременности и полноты уплаты процентов организациями, реструктуризовавшими свою задолженность по обязательным платежам в бюджет. Только по Воронежской области связанные с этим потери бюджета оцениваются в сумму не менее 3,3 млн. рублей.

⁵ В соответствии со статьей 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации одной из форм предоставления бюджетных средств являются бюджетные кредиты юридическим лицам (в том числе налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и платежей и других обязательств).

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 задолженности.

Однако 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 лет или 4 лет после принятия решения о реструктуризации, как одного из основных условий досрочного списания задолженности по пеням и штрафам.

В 2002 году и I полугодии 2003 года территориальными налоговыми органами в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации и МНС России правилами в полном объеме списана задолженность по пеням и штрафам по 39 организациям в общей сумме 596,3 млн. рублей, из них по 15 организациям - менее чем через два года после принятия решения о реструктуризации. При этом четыре организации после списания указанной задолженности не обеспечили своевременную уплату текущих налоговых платежей.

В частности, ГП “Нововоронежская АЭС”, которое воспользовалось правом на реструктуризацию кредиторской задолженности по налогам и сборам с 16 октября 2001 года в сумме 538,7 млн. рублей, а также пеням и штрафам в федеральный бюджет в сумме 559,8 млн. рублей, уже в июле 2002 года, т. е. через 8 месяцев после принятия решения о реструктуризации задолженности, полностью погасило указанную задолженность по налогам.

Межрайонная инспекция МНС России № 2 по Воронежской области в соответствии с установленным МНС России порядком списала задолженность по пеням и штрафам в полном объеме 559,8 млн. рублей, погашение которой в соответствии с утвержденным графиком предусмотрено в 2010 году.

По состоянию на 1 октября 2003 года в Воронежской области насчитывалось 495 организаций с задолженностью более 1 млн. рублей каждая, не прошедших процедуру реструктуризации, либо утративших на нее право, а общая сумма задолженности, подлежащая взысканию, т. е. за вычетом отсроченной и приостановленной к взысканию в связи с ее арестом или процедурами банкротства, составила 1892,6 млн. рублей, или 42,1 % к общей сумме недоимки, сложившейся на ту же дату.

В соответствии с пунктом 9 постановления Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002, 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).

В 2002 году в арбитражный суд направлено 267 заявлений о признании должника банкротом на сумму 1816 млн. рублей, из них по решениям суда инициирована процедура банкротства по 243 организациям на сумму 1723 млн. рублей. Однако поступило в бюджет от завершения конкурсного производства всего 4,8 млн. рублей.

За 9 месяцев 2003 года территориальными налоговыми органами направлены в территориальный орган ФСФО России в Воронежской области заявления о целесообразности возбуждения процедуры банкротства в отношении 693 организаций на сумму 4293 млн. рублей. Территориальным органом ФСФО России в Воронежской области инициирована процедура банкротства по 10 организациям с суммой задолженности 121 млн. рублей, поступило от завершения конкурсного производства 13 млн. рублей.

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 приостановлена в соответствии с пунктом 11 Указа Президента Российской Федерации от 8 мая 1996 года № 685, указанные суммы пеней подлежат уплате в федеральный бюджет в течение двух лет ежемесячно равными долями.

По состоянию на 1 января 2002 года общая сумма отсроченных пеней составила 30,9 млн. рублей. Со II полугодия 2002 года МНС России доводит задание по погашению указанной задолженности по пеням. На 2002 год это задание составило с учетом уплаченных в I полугодии пеней, а также с учетом недоимщиков, объявленных банкротами, и не отчитывающихся организаций 11,1 млн. рублей. Фактически в федеральный бюджет за 2002 год перечислено 12,1 млн. рублей, или 109 % к заданию.

Аналогичное задание, доведенное МНС России до Управления МНС России по Воронежской области, на январь-сентябрь 2003 года (с учетом непогашенной задолженности на 1 января 2003 года) составило 7,5 млн. рублей. Фактически же поступило 2,4 млн. рублей, или 32 % к заданию. Не обеспечили его выполнение 17 из 19 инспекций, которым это задание было доведено (89,5 %) на сумму 5,1 млн. рублей.

Экономические зоны с особым режимом налогообложения на территории Воронежской области не образованы.

В 2002 году по результатам проведенных территориальными налоговыми органами проверок в бюджеты всех уровней дополнительно начислено налоговых платежей в связи с использованием льгот в нарушение законодательства о налогах и сборах в сумме 16,4 млн. рублей, за 9 месяцев 2003 года - 46,8 млн. рублей.

Сведения о фактически поступивших суммах налоговой отчетностью не предусмотрены, а Управление МНС России по Воронежской области такими данными не располагает.

По данным налоговой отчетности (форма № 4-НМ), отсроченные (рассроченные) платежи по решениям главного финансового управления администрации Воронежской области и финансово-казначейского управления администрации г. Воронежа по состоянию на 1 января 2003 года составили 1020,8 млн. рублей, в том числе отсроченная задолженность по уплате налоговых санкций в сумме 0,9 млн. рублей, а по состоянию на 1 октября 2003 года, - соответственно, 649,2 млн. рублей и 1,2 млн. рублей. Вместе с тем настоящая проверка показала, что в составе указанной задолженности числится задолженность по платежам в территориальный дорожный фонд (по налогу на пользователей автомобильных дорог): за 2002 год - в сумме 1020,8 млн. рублей, в том числе по уплате налоговых санкций - 0,3 млн. рублей, за 9 месяцев 2003 года, - соответственно, 616,2 млн. рублей и

1,2 млн. рублей, реструктуризированная в соответствии с постановлениями администрации Воронежской области от 9 октября 2002 года № 873 и от 8 сентября 2003 года № 704.

Таким образом, отсроченная (рассроченная) задолженность по уплате налогов и сборов по состоянию на 1 января 2003 года отсутствует. По состоянию на 1 октября 2003 года отсроченная (рассроченная) задолженность в сумме 33 млн. рублей (649,2-616,2 млн. рублей) является отсроченной задолженностью по уплате налога и пеней на доходы физических лиц ОАО “Рудгормаш”, в том числе в соответствии с решениями главного финансового управления администрации Воронежской области - 8,2 млн. рублей, из них пеней - 2,7 млн. рублей, финансово-казначейского управления администрации г. Воронежа - 24,8 млн. рублей, из них пеней - 8 млн. рублей.

Налоговые кредиты, инвестиционные налоговые кредиты по решениям Минфина России и территориальных финансовых органов в 2002 году и за 9 месяцев 2003 года предприятиям и организациям области не предоставлялись. Задолженности по указанным кредитам по состоянию на 1 октября 2003 года не числятся.

В проверенном периоде положения статьи 52 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” и статьи 50 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год”, предусматривающие 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, к Воронежской области не применялись.

В налоговой отчетности, установленной МНС России на 2002 и 2003 годы, дополнительные налоговые льготы по налогам и сборам, зачисляемые в областной и местные бюджеты, не отражаются.

По информации, представленной Контрольно-счетной палатой Воронежской области, принимавшей участие в проведении настоящего контрольного мероприятия, в 2002 году объем таких льгот составил 45,7 млн. рублей. По сравнению с 2000 годом размер дополнительных налоговых льгот, предоставленных региональными органами власти, сократился в 19 раз. Высвобожденные в результате предоставленных налоговых льгот денежные средства направлены: на финансовую помощь предприятиям ЖКХ г. Воронежа - 40,2 млн. рублей (88 %), на погашение задолженности ОАО “Воронежсинтезкаучук” за поставленное в 2000 и 2001 годах бюджетным учреждениям Аннинского района твердое топливо, ГСМ, автомашины - 5 млн. рублей (10,9 %), на частичную компенсацию затрат на содержание детских оздоровительных лагерей - 0,5 млн. рублей (1,1 процента).

Наибольшая сумма дополнительных налоговых льгот (88 %) предоставлена по постановлению Воронежской областной Думы от 27 декабря 2002 года № 517-III-ОД “О предоставлении налоговых льгот предприятиям жилищно-коммунального хозяйства города Воронежа”.

Фактически по данному постановлению за счет выпадающих доходов областного бюджета на финансовую поддержку предприятий ЖКХ г. Воронежа направлено 40,2 млн. рублей, том числе за счет освобождения от уплаты земельного налога - 12,4 млн. рублей и налога за пользование водными объектами - 27,8 млн. рублей.

По запросам областной Контрольно-счетной палаты факт получения льгот предприятиями подтвержден. Однако только два муниципальных предприятия, однако, направили денежные средства, высвободившиеся в результате предоставления указанных преференций, в размере 37,4 млн. рублей на ремонт и реконструкцию водопроводно-канализационных сетей.

В соответствии с постановлением Воронежской областной Думы от 3 июля 2003 года № 642-III ОД “О предоставлении налоговых льгот предприятиям промышленности строительных материалов областного уровня собственности” указанные предприятия освобождаются в 2003 году от уплаты налога на имущество в части средств, зачисляемых в областной бюджет.

На основании постановления областной Думы от 3 июля 2003 года № 645-III-ОД “О предоставлении организациям льготы по земельному налогу на землю, занимаемую детскими оздоровительными лагерями в части средств, зачисляемых в областной бюджет” организации, имеющие на балансе детские оздоровительные лагеря, освобождаются в 2003 году от уплаты земельного налога на землю, занимаемую детскими оздоровительными лагерями в части средств, зачисляемых в областной бюджет, на сумму 2,3 млн. рублей. В данных постановлениях отсутствует перечень предприятий и организаций, которым предоставлены льготы.

В 2002 году территориальными налоговыми органами по результатам контрольной работы (камеральных и выездных проверок) дополнительно начислено платежей в бюджеты всех уровней, с учетом налоговых санкций и пеней, на сумму 3980,8 млн. рублей, из которых взыскано 527,4 млн. рублей (13,2 % к доначисленным платежам). В I полугодии 2003 года, соответственно, 2205,9 млн. рублей и 315,7 млн. рублей (14,3 процента)⁶. В общей сумме поступивших в 2002 году доходов, взысканные по результатам контрольной работы платежи, составили 3,4 %, в I полугодии 2003 года - 4,1 процента.

В 2002 году территориальными налоговыми органами проведено 7,1 тыс. выездных налоговых проверок организаций, из них в ходе 3,7 тыс. проверок (52,1 %) установлены нарушения налогового законодательства. В I полугодии 2003 года нарушения выявлены по итогам 1,6 тыс. аналогичных проверок (54,1 процента).

Таким образом, в 2002 году 3,4 тыс. выездных налоговых проверок организаций (47 %) завершились без дополнительных начислений в бюджет, в I полугодии 2003 года - 1,3 тыс. проверок (43,3 процента).

В 2002 году территориальным управлением МНС России в порядке внутреннего контроля проверены 10 подведомственных инспекций, или 143 % к плану, в I полугодии 2003 года - четыре инспекции (100 процентов). Нарушения выявлены во всех проведенных инспекциях (по реструктуризации задолженности, льготам по налогам, применению налоговых санкций и другим нарушениям).

Как показала настоящая проверка, территориальными налоговыми органами допускаются отдельные нарушения налогового законодательства (в определении налогооблагаемой базы, применении ставок налога и установленных законом льгот, в проведении и оформлении результатов проверок). Вследствие этого налогоплательщики обращаются с претензиями и жалобами в вышестоящие налоговые органы, направляют иски в суды. В 2002 году вышестоящими налоговыми органами рассмотрено 122 жалобы налогоплательщиков на действия налоговых инспекций, из которых полностью или частично удовлетворены 36 жалоб (29,5 процента). За тот же период судами рассмотрены 928 исков налогоплательщиков к налоговым инспекциям, полностью или частично удовлетворены 824 иска (88,8 процента). В I полугодии 2003 года рассмотрены 52 жалобы и 180 исков, из которых полностью или частично удовлетворены 13 жалоб (25 %) и 155 исков (86,1 процента).

Сумма уменьшенных платежей по всем видам налогов (сборов), с учетом налоговых санкций и пеней, связанных с удовлетворением жалоб и исков (претензий) налогопла-

⁶ В целом по Российской Федерации за этот период из дополнительных начисленных платежей взыскано: за 2002 год - 31,1 %, за I полугодие 2003 года - 34,4 процента.

тельщиков к территориальным налоговым органам, составила в 2002 году 224,2 млн. рублей, в I полугодии 2003 года - 60,9 млн. рублей, или, соответственно, 23,1 % и 11,1 % к общей сумме дополнительно начисленных за эти периоды налоговых платежей⁷. Судебными органами приостановлено взыскание платежей, дополнительно начисленных налоговыми органами по выездным налоговым проверкам: за 2002 год в сумме 101,3 млн. рублей, или 9,4 % от общей суммы доначислений по этим проверкам, за I полугодие 2003 года - 342,6 млн. рублей (38,3 процента). В соответствии со статьей 23.5 КоАП, вступившего в силу с 1 июля 2002 года, дела об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью, вправе рассматривать налоговые органы.

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

В 2002 году, по информации Управления МНС России по Воронежской области (официальная отчетность на тот период отсутствовала), территориальными налоговыми органами было проведено 1,5 тыс. проверок полноты оприходования в кассу денежной наличности, осуществления расчетов наличными деньгами с другими организациями сверх установленных размеров, соблюдения порядка хранения свободных денежных средств. В 15 случаях установлены различные нарушения. К нарушителям применены меры финансовой и административной ответственности, предусмотренные 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", а с 1 июля 2002 года - в соответствии с КоАП. Предъявлены штрафные санкции в размере 19415 тыс. рублей, из них в соответствии с упомянутым Указом Президента Российской Федерации - 19308 тыс. рублей, из которых по состоянию на 1 января 2003 года взыскано 14,4 тыс. рублей (0,07 процента).

По данным налоговой отчетности, за 9 месяцев 2003 года территориальными налоговыми органами проведена 1 тыс. проверок соблюдения порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций, нарушения выявлены в ходе 9 проверок. На основании статьи 15.1 КоАП к административной ответственности привлечены 10 должностных лиц. За нарушение порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций предъявлены административные штрафы в размере 150 тыс. рублей, из которых на 1 октября 2003 года взыскано 26 тыс. рублей (17,3 процента).

Статьей 15.2. КоАП введена ответственность должностных лиц учреждений банков за невыполнение ими обязанностей по контролю за выполнением организациями или их объединениями правил ведения кассовых операций в виде административного штрафа в размере от 20 до 30 минимальных размеров оплаты труда. Рассмотрение таких дел осуществляется налоговыми органами (статья 23.5 КоАП). За период действия этой статьи (с 1 июля 2002 года по 1 октября 2003 года) меры административной ответственности, предусмотренные статьей 15.2. КоАП, в Воронежской области не применялись.

⁷ В целом по России сумма уменьшенных платежей, связанных с удовлетворением жалоб и исков (претензий) налогоплательщиков, за 2002 год и I полугодие 2003 года составило, соответственно, 36 % и 9,1 процента.

Крупным резервом мобилизации дополнительных налоговых платежей в доходы бюджетов всех уровней является усиление контроля за своевременностью и полнотой поступления денежных средств при осуществлении наличных денежных расчетов с применением контрольно-кассовой техники.

По информации Управления МНС России по Воронежской области (официальная отчетность не предусмотрена), по состоянию на 1 октября 2003 года в налоговых органах зарегистрировано 34,7 тыс. единиц контрольно-кассовой техники.

Налоговыми органами ежегодно по вопросам соблюдения законодательства о применении контрольно-кассовой машины (далее - ККМ) при осуществлении денежных расчетов с населением проверяется каждое второе предприятие (предприниматель) - владелец кассовых аппаратов. Результаты этих проверок свидетельствуют о том, что положение с соблюдением законодательства о контрольно-кассовых машинах остается неудовлетворительным.

В 2002 году территориальными налоговыми органами проведено 4,4 тыс. проверок соблюдения законодательства о применении контрольно-кассовых машин, нарушения выявлены в ходе 0,8 тыс. проверок, т. е. каждой шестой проверки (18,2 %), сумма предъявленных штрафных санкций составила 2,4 млн. рублей⁸, из которых взыскано 1,5 млн. рублей (62,5 процента). В январе-сентябре 2003 года проведено 5,4 тыс. таких проверок, по результатам каждой пятой проверки, выявившей нарушения (1 тыс. проверок, или 18,1 %), предъявлены штрафные санкции в сумме 3,3 млн. рублей, из них взыскано 2,2 млн. рублей (66,7 процента).

До трети хозяйствующих субъектов, осуществляющих наличные денежные расчеты с населением, используют вместо контрольно-кассовых машин бланки строгого учета. В 2002 году территориальными налоговыми органами проведена 191 проверка правильности применения бланков строгого учета, в январе-сентябре 2003 года - 170 таких проверок. Нарушения выявлены по результатам каждой третьей-четвертой проверки. Основное нарушение - невыдача бланков строгой отчетности, а также применение бланков не установленной формы.

Вместе с тем контроль за применением бланков строгой отчетности хозяйствующими субъектами, осуществляющими наличные денежные расчеты с населением при оказании платных услуг (различные виды ремонтных работ, услуги гостиничного хозяйства, автостоянок, транспортные услуги и т. д.), затруднен тем, что в настоящее время отсутствуют единые требования, регламентирующие порядок их обращения, учета, хранения и уничтожения.

Федеральный закон от 22 мая 2003 года № 54-ФЗ "О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт" предусматривает, что порядок учета, хранения и уничтожения бланков строгой отчетности, приравненных к кассовым чекам, утверждается Правительством Российской Федерации (статья 2, пункт 2). На период настоящей проверки такой порядок в территориальных налоговых органах и организациях Воронежской области отсутствует.

В 2002 году и январе-сентябре 2003 года доходы от уплаты федеральных, региональных и местных налогов зачислялись на счета федерального казначейства с последующим их перечислением в соответствующие бюджеты в соответствии с порядком, установленным федеральными законами о федеральном бюджете на 2002 и 2003 годы. В целях выявления фактов зачисления доходов от уплаты федеральных регулирующих налогов непосредственно на счета областного и местных бюджетов управлением феде-

⁸ По отчету за 2002 год (ф. 2-НК, разд. II) - 21864 тыс. рублей, в которые включены санкции за нарушение порядка ведения кассовых операций и порядка работы с денежной наличностью.

рального казначейства ежемесячно осуществляется сверка отчетных данных с налоговыми и финансовыми органами. Фактов зачисления федеральных регулирующих налогов на счета областного и местных бюджетов, минуя счета казначейства, настоящей проверкой (выборочно) не установлено.

При распределении доходов между уровнями бюджетной системы на территории Воронежской области отклонений от нормативов, установленных статьями 8 и 23 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”, а также статьями 7 и 19 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год”, настоящей проверкой (выборочно) не установлено. Также не установлено в проверенном периоде нарушений бюджетного законодательства 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. Суммы штрафных санкций перечислены в соответствующие бюджеты по установленным нормативам (50 % - в федеральный бюджет, 50 % - в региональные бюджеты).

В соответствии со статьей 10 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”, а также статьей 9 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год” в целях обеспечения полноты контроля за соблюдением бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации в субъектах Российской Федерации, получавших финансовую помощь на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, региональные и местные налоги зачисляются на счета органов федерального казначейства для последующего перечисления доходов от их уплаты (не позднее одного дня) на счета по учету средств территориального и местных бюджетов. Нарушения сроков, установленных для перечисления регулирующих налогов и сборов со счета № 40101 в бюджеты разных уровней, в Управлении федерального казначейства по Воронежской области проверкой не установлено.

Задолженность федерального бюджета по доходам от уплаты регулирующих налогов и сборов перед бюджетом Воронежской области за 2001 год, согласованная Управлением федерального казначейства по Воронежской области с Главным финансовым управлением администрации Воронежской области, составила 1,6 млн. рублей.

Погашение указанной задолженности осуществлено в 2002 году в соответствии с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год”, постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2002 года № 137 “О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” и на основании уведомления Главного управления федерального казначейства Минфина России № 3868 по взаимным расчетам.

Задолженность федерального бюджета по доходам от уплаты регулирующих налогов и сборов перед бюджетом Воронежской области за 2000 год, согласованная Управлением федерального казначейства по Воронежской области с администрацией Воронежской области, составила 11,4 млн. рублей.

В соответствии с пунктом 33 постановления Правительства Российской Федерации от 30 марта 2001 года № 255 “О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год” эта задолженность погашена в полном объеме.

Погашение осуществлено за счет доли регулирующих федеральных налогов, подлежащих зачислению в федеральный бюджет, платежными поручениями управления федерального казначейства и его территориальных органов в срок до 20 декабря 2001 года со счета 40101 “Доходы, распределяемые органами федерального казначейства между уровнями бюджетной системы Российской Федерации” на счет Главного финансового управления администрации Воронежской области 40201 “Средства бюджетов Российской Федерации”.

Погашение задолженности бюджета Воронежской области перед федеральным бюджетом, сложившейся по состоянию на 1 января 2000 года, производится на основании статьи 45.1 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год” и в соответствии с графиками возврата сумм неурегулированной задолженности по доходам от уплаты регулирующих федеральных налогов, подлежащих зачислению в федеральный бюджет на текущий год, утвержденными Минфином России и администрацией Воронежской области.

Погашение указанной задолженности осуществляется за счет дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, предоставляемой федеральным бюджетом бюджету субъекта в соответствии с реестрами Главного управления федерального казначейства Минфина России: в 2001 году - 24,1 млн. рублей, в 2002 году - 24,1 млн. рублей, в январе-сентябре 2003 года - 12 млн. рублей.

Земельный налог и арендная плата за земли в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на 2002 год и на 2003 год зачислялись на счет № 40101 “Доходы, распределяемые органами федерального казначейства между уровнями бюджетной системы Российской Федерации” и распределялись по уровням бюджетной системы в соответствии с утвержденными нормативами.

По состоянию на 1 октября 2003 года просроченной задолженности по средствам, выданным из федерального бюджета предприятиям и организациям области на возвратной и платной основе, не числится.

По состоянию на 1 октября 2003 года на территории Воронежской области осуществляли деятельность 4 самостоятельных банка с 4 филиалами, а также 22 филиала инорегиональных банков, в том числе филиал Акционерно-коммерческий “Сбербанк России” - ОАО “Центрально-Черноземный банк” и 11 его отделений.

Кредитные организации, у которых отозваны лицензии на право проведения банковских операций, по состоянию на 1 октября 2003 года на налоговом учете в области не состояли.

Налоговыми проверками своевременности прохождения платежей в банковской сфере, регулярно проводимыми территориальными налоговыми органами в кредитных организациях, серьезных нарушений не выявлено.

В ходе настоящего контрольного мероприятия сотрудниками Управления МНС России по Воронежской области проверено соблюдение налогового законодательства в двух кредитных организациях - филиале Банка внешней торговли в г. Воронеже (акт проверки от 24 октября 2003 года) и МАБ “Юго-Восток” (акт проверки от 30 октября 2003 года). Нарушений не установлено.

Вместе с тем по состоянию на 1 октября 2003 года общая сумма денежных средств, списанных с расчетных счетов организаций, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджетов и государственных социальных внебюджетных фондов, составила 356,1 млн. рублей, из них по налоговым платежам - 347,5 млн. рублей, в том числе в ликвидных банках - 52,9 млн. рублей (налоговые платежи).

Территориальные налоговые органы принимают меры по предотвращению случаев расчетов с бюджетом через неплатежеспособные банки. Если в течение I полугодия 1999 года объем “зависших” платежей увеличился на 230 млн. рублей, а в период с 1 июля по 1 октября 1999 года - на 60,2 млн. рублей, то в октябре-декабре 1999 года их рост был полностью остановлен.

В целях снижения сумм “зависших” платежей территориальными налоговыми органами заявлено требований к кредитным организациям по неисполненным платежным документам на перечисление налоговых и других платежей (с учетом страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды) их клиентов в рамках конкурс-

ного производства, сумма которых по состоянию на 1 октября 2003 года составила 263,1 млн. рублей, в том числе по налогам и сборам - 262,9 млн. рублей.

На ту же дату кредитными организациями исполнено таких платежных документов в результате удовлетворения требований в рамках конкурсного производства на сумму, соответственно, 39 и 25 тыс. рублей, а в счет погашения задолженности по заключенным мировым соглашениям - 30,5 и 28,5 млн. рублей, соответственно.

Повторно взыскано территориальными налоговыми органами с налогоплательщиков, осуществивших платежи в бюджет через проблемные кредитные организации, со счетов, открытых в других банках, 255 тыс. рублей, в том числе по налогам и сборам - 160 тыс. рублей, из них по отозванным из проблемных банков платежным документам - 150 тыс. рублей (налоговые платежи).

Передано налоговыми органами материалов в правоохранительные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела на общую сумму 313,8 млн. рублей, в том числе по налогам и сборам - 312,6 млн. рублей. Ни по одному из этих материалов уголовных дел не возбуждалось.

По установленному МНС России порядку суммы “зависших” платежей уменьшаются в случаях отзыва налогоплательщиками из проблемных банков платежных документов на перечисление платежей в бюджет и взносов во внебюджетные фонды, на что налогоплательщики идут крайне неохотно (по состоянию на 1 октября 2003 года общая сумма отозванных платежных документов составила всего 163 тыс. рублей - налоги и сборы), а также в результате поступления платежей в рамках заключенных мировых соглашений и удовлетворения кредиторских требований при конкурсном производстве.

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 Воронежской области такие проверки в территориальных налоговых и казначейских органах не проводились.

Выводы

1. На 1 июля 2003 года 13,2 тыс. организаций, или 32,1 % от состоящих на налоговом учете, не представляли отчетность о своей деятельности, а 2,6 тыс. организаций, или 6,3 % , сдавали “нулевые” балансы. Числящаяся за ними задолженность по платежам в бюджеты всех уровней составила на ту же дату 2093,3 млн. рублей.

В январе-июне 2003 года налоговой полицией и органами внутренних дел установлено местонахождение 28 налогоплательщиков, не представлявших отчетность, что составило менее 1 % от количества переданных территориальными налоговыми органами материалов.

2. В 2002 году на территории области в бюджеты всех уровней поступило налоговых и других платежей в объеме 15423,7 млн. рублей, за 9 месяцев 2003 года - 11967,2 млн. рублей, или 116,5 % и 109,1% к соответствующим периодам предшествующих лет. Контрольное задание по мобилизации доходов в федеральный бюджет, установленное Управлению МНС России по Воронежской области, исполнено в 2002 году на 100,8 % (+ 52,9 млн. рублей), а за 9 месяцев 2003 года - на 102,4 процента (+117,9 млн. рублей). Все налоги и сборы, учтенные в федеральном бюджете, уплачены денежными средствами.

3. В 2002 и 2003 годах на формирование доходной базы федерального бюджета существенное влияние оказали изменения, внесенные в налоговое и бюджетное законо-

дательство. За счет указанных изменений в налоговом и бюджетном законодательстве налоговые доходы федерального бюджета в 2002 году уменьшились по сравнению с 2001 годом на 284,3 млн. рублей, или на 4,6 %, а за январь-сентябрь 2003 года по сравнению с тем же периодом 2002 года - на 122,1 млн. рублей, или на 2,5 процента.

4. По информации Управления МНС России по Воронежской области в 2002 году экспортерам возмещен налог на добавленную стоимость в объеме 822,2 млн. рублей. В то же время, по данным территориального управления федерального казначейства, сумма указанного возмещения составила 580,5 млн. рублей. Это явилось следствием введенного МНС России порядка учета сумм возмещенного НДС, при котором значительная часть таких возмещений в казначействе не учитывается. Аналогичная ситуация сохраняется и в 2003 году.

5. Выборочной проверкой соблюдения положений статей 78, 79 и 176 Налогового кодекса Российской Федерации, регламентирующих возврат или зачет излишне уплаченных в федеральный бюджет налогов и сборов в другие уровни бюджетов, нарушений не установлено. Вместе с тем, выявлены отдельные факты зачета излишне уплаченных сумм налога на прибыль между бюджетами разных уровней в пределах консолидированного бюджета Воронежской области на общую сумму 1024,7 тыс. рублей.

6. По состоянию на 1 октября 2003 года совокупная задолженность по налогам и сборам в бюджеты всех уровней с учетом отсроченных платежей, а также задолженности по пеням и налоговым санкциям составила 19459,8 млн. рублей. За 2002 год указанная задолженность возросла на 840,4 млн. рублей (4,6 %), за январь-сентябрь текущего года - на 306,5 млн. рублей (1,6 процента). Отсроченная (рассроченная) задолженность по налоговым платежам, пеням и налоговым санкциям в бюджеты всех уровней на ту же дату составила 3875,5 млн. рублей (19,9 % от совокупной задолженности перед бюджетом).

7. В структуре отсроченных платежей основной объем занимает задолженность предприятий и организаций, реструктуризовавших свои долги, - 3567,9 млн. рублей (92,1%). В погашение реструктуризированной задолженности предприятиями и организациями области в 2000-2002 годах и за 9 месяцев 2003 года перечислено в бюджеты всех уровней (с учетом процентов, начисленных на сумму реструктуризированной задолженности) 2275,8 млн. рублей, или 4,7 % к общей сумме налоговых поступлений за этот период.

Как установлено настоящей проверкой, по состоянию на 1 ноября 2003 года территориальными налоговыми органами в нарушение действующего порядка не были приняты решения об отмене права на реструктуризацию по 25 организациям, нарушившим условия ее проведения. По ряду организаций, несвоевременно уплачивающих текущие налоговые платежи и платежи, установленные графиками погашения задолженности, такие решения принимались с нарушениями установленного срока на четыре-шесть месяцев.

8. По состоянию на 1 июля 2003 года 76 организаций, или 15,6 % от общего количества, не обеспечили уплату процентов с суммы непогашенной реструктуризированной задолженности в размере 2,3 млн. рублей и по ранее действующему порядку подлежали снятию с реструктуризации.

Однако в соответствии с разъяснениями МНС России от 12 мая 2003 года № АС-6-29/536 проценты за пользование указанными бюджетными средствами не являются налоговыми платежами, исключаются из графиков погашения задолженности и не служат основанием для отмены права на реструктуризацию задолженности по обязательным платежам в бюджет, а их взыскание должно осуществляться в судебном порядке.

Между тем статьей 291 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено изъятие в бесспорном порядке сумм процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, полученными на возвратной основе. При этом в нарушение статьи 291 Бюджетного кодекса Российской Федерации пеня за несвоевременную уплату процентов с сумм непогашенной реструктуризированной задолженности территориальными налоговыми органами не начисляется, что приводит к потерям бюджетов всех уровней.

9. Управлением федерального казначейства по Воронежской области, на которое приказом Минфина России от 3 декабря 2002 года № 121н возложена обязанность по рассмотрению дел об административных правонарушениях, связанных с неуплатой процентов за пользование бюджетными средствами в форме реструктуризации задолженности по обязательным платежам в бюджет, такая работа не проводилась, что привело к потерям бюджета в сумме не менее 3,3 млн. рублей. Сложившаяся ситуация обусловлена отсутствием установленного порядка взаимодействия между территориальными органами федерального казначейства Минфина России и органами МНС России.

10. С принятием Правительством Российской Федерации постановления от 24 апреля 2002 года № 269 “О списании суммы задолженности по пеням и штрафам” утратило силу одно из основных условий досрочного списания задолженности по пеням и штрафам - своевременная и полная уплата налогоплательщиком текущих налогов и сборов в течение, соответственно, 2 лет или 4 лет после принятия решения о реструктуризации, что позволило ряду организаций досрочно списать долги по пеням и штрафам.

В 2002 году и I полугодии 2003 года территориальными налоговыми органами в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации и МНС России правилами в полном объеме списана задолженность по пеням и штрафам по 39 организациям в общей сумме 596,3 млн. рублей, из них по 15 организациям - менее чем через два года после принятия решения о реструктуризации. При этом четыре организации после списания указанной задолженности не обеспечили своевременную уплату текущих налоговых платежей.

11. В 2002 году территориальными налоговыми органами по результатам контрольной работы (камеральных и выездных проверок) дополнительно начислено платежей в бюджеты всех уровней, с учетом налоговых санкций и пеней, на сумму 3980,8 млн. рублей, из которых взыскано 527,4 млн. рублей (13,2 % к доначисленным платежам); I полугодии 2003 года, - соответственно, 2205,9 млн. рублей и 315,7 млн. рублей (14,3 %). В общей сумме поступивших в 2002 году доходов взысканные по результатам контрольной работы платежи составили 3,4 %, в I полугодии 2003 года - 4,1 процента.

При этом практически каждая вторая выездная проверка завершилась без дополнительных начислений в бюджет, а сумма уменьшенных платежей, связанных с удовлетворением жалоб и исков (претензий) налогоплательщиков на действия территориальных налоговых органов, составила в 2002 году 224,2 млн. рублей, или 23,1 % к общей сумме дополнительно начисленных платежей, в I полугодии 2003 года - 60,9 млн. рублей (11,1 процента).

12. Распределение доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетом Воронежской области соответствует нормативам, установленным Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год” и Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2003 год”. Неурегулированной задолженности перед федеральным бюджетом по доходам от уплаты налогов и сборов бюджет Воронежской области по состоянию на 1 октября 2003 года не имел. Просроченная задолженность по средствам, выданным из федерального бюджета предприятиям и организациям области на возвратной и платной основе, не числится.

13. По состоянию на 1 октября 2003 года общая сумма денежных средств, списанных с расчетных счетов организаций, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджетов и государственных социальных внебюджетных фондов, составила 356,1 млн. рублей, из них по налоговым платежам - 347,5 млн. рублей, в том числе в ликвидных банках - 52,9 млн. рублей (налоговые платежи).

В целях снижения сумм “зависших” платежей территориальными налоговыми органами заявлены требования к кредитным организациям по неисполненным платежным документам на перечисление налоговых и других платежей их клиентов в рамках конкурсного производства, а также приняты меры по взысканию денежных средств с налогоплательщиков, осуществивших платежи в бюджет через проблемные кредитные организации, со счетов, открытых в других банках.

Предложения

1. Направить представление Управлению МНС России по Воронежской области, в котором предложить:

- отменить в установленном порядке реструктуризацию задолженности по обязательным платежам в бюджет организаций, нарушивших условия ее проведения;
- рассмотреть вопрос об ответственности должностных лиц, виновных в нарушении действующего порядка проведения реструктуризации кредиторской задолженности по обязательным платежам в бюджет.

2. Направить представление Министерству Российской Федерации по налогам и сборам, в котором предложить разработать и утвердить порядок учета в налоговой отчетности сумм возмещенного организациям-экспортерам из федерального бюджета налога на добавленную стоимость, исключаящий расхождение этих данных с аналогичными данными казначейской отчетности.

Учитывая, что проверкой, проведенной Счетной палатой в Челябинской области в сентябре-октябре 2003 года, установлены аналогичные факты нарушения территориальными налоговыми и казначейскими органами налогового, бюджетного и административного законодательства, отмеченные в настоящем отчете, и в соответствии с решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 21 ноября 2003 года № 39 (364) по результатам этой проверки направлены письма в МНС России и Минфин России, вопрос о реализации материалов проверки, проведенной в Воронежской области, рассмотреть с учетом информации МНС России и Минфина России о выполнении предложений Счетной палаты по Челябинской области.

3. Направить отчет о результатах тематической проверки в Контрольно-счетную палату Воронежской области, в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ