

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 декабря 2000 года № 44 (236) “О результатах тематической проверки организации, обеспечения полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет, соблюдения порядка расчетно-платежных операций и банковского обслуживания налоговых платежей, а также правильности расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов в Алтайском крае за 1999 год и январь - октябрь 2000 года”:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Министерству Российской Федерации по налогам и сборам (с учетом аналогичных проверок, проведенных в Ивановской и Тамбовской областях), администрации Алтайского края, Управлению Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Алтайскому краю.

Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и полномочному представителю Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе Л. В. Драчевскому.

ОТЧЕТ

об итогах проведения тематической проверки организации, обеспечения полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет, соблюдения порядка расчетно-платежных операций и банковского обслуживания налоговых платежей, а также правильности расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов в Алтайском крае за 1999 год и январь - октябрь 2000 года

Основание для проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2000 год (пункт 5.1.12), удостоверение на право проведения проверки от 2 ноября 2000 года № 03-04-26/513, выданное аудитором Счетной палаты Российской Федерации В. Г. Пансковым.

Цели проверки

Проверить:

- организацию, обеспечение полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет;
- состояние контроля за налично-денежным обращением в сфере производства, торговли и оказания платных услуг населению;
- соблюдение порядка расчетно-платежных операций и банковского обслуживания налоговых платежей;
- законность, обоснованность и целевое использование налоговых льгот, рассрочек и отсрочек налоговых платежей, налоговых кредитов;
- соответствие нормативных актов Алтайского края федеральному налоговому и бюджетному законодательству;
- правильность расходования средств федерального бюджета на деятельность территориальных налоговых органов в Алтайском крае.

Период проверки

С 13 ноября по 8 декабря 2000 года.

Предмет проверки

Организация работы органов федерального казначейства, отдельных банковских организаций, территориальных налоговых органов по выполнению бюджетных

назначений по мобилизации доходов в федеральный бюджет, обеспечению своевременного и полного учета налогоплательщиков, причины образования задолженности по налоговым платежам в федеральный бюджет и меры, принимаемые соответствующими организациями и налогоплательщиками по ее сокращению, исполнение смет расходов на содержание аппарата налоговых органов, другие вопросы, предусмотренные программой тематической проверки.

Всего в ходе проведения контрольного мероприятия проверками охвачено 14 объектов, в том числе органы, регистрирующие вновь созданные предприятия и организации, а также индивидуальных предпринимателей, территориальные органы МНС России и казначейские органы Минфина России, территориальные финансовые органы, банки и иные кредитные учреждения, отдельные предприятия-налогоплательщики. По итогам проверок составлено 24 акта.

Нарушения налогового и бюджетного законодательства, отклонения в налоговом процессе, приведшие к потерям бюджетов всех уровней, выявлены Счетной палатой Российской Федерации практически в каждом проверенном объекте. Стоимостная оценка выявленных потерь бюджетной системы составила 354,7 млн. рублей, в том числе потери федерального бюджета - 332,4 млн. рублей. Перечень выявленных нарушений и отклонений в налоговом процессе прилагается.

В ходе контрольного мероприятия в целях устранения допущенных нарушений налогоплательщиками добровольно перечислено в федеральный бюджет налоговых и других платежей с учетом налоговых санкций и пени в размере 0,52 млн. рублей.

Кроме того, по выявленным нарушениям Счетной палатой Российской Федерации дополнительно начислено в федеральный бюджет налоговых санкций и пени в размере 0,59 млн. рублей, из них налогоплательщиками добровольно перечислено в федеральный бюджет 0,17 млн. рублей. Таким образом, в период проверки добровольно перечислено в федеральный бюджет 0,69 млн. рублей.

Отмеченные в отчете факты нарушений и отклонений в налоговом процессе подтверждены документально и, в основном, согласованы с руководителями проверенных организаций.

Возражения, представленные администрацией краевого государственного учреждения "Алтайское государственное учреждение инвестиций" к акту проверки от 6 декабря 2000 г., рассмотрены аудитором Счетной палаты Российской Федерации В. Г. Пансковым с участием начальника инспекции и заместителя начальника инспекции, проводившего проверку. Рассмотренные замечания носят преимущественно пояснительный и оправдательный характер и поэтому признаны несостоятельными.

На основании статьи 22 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации" в проведении контрольных мероприятий принимали участие работники КРУ Минфина России по Алтайскому краю, а также работники территориальных налоговых и казначейских органов. Отказов от участия в проверке не поступало.

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

В ходе проведения контрольного мероприятия состоялась рабочая встреча с членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - председателем краевого Совета Алтайского края А. Г. Назарчуком.

О проведении проверки проинформирован полномочный представитель Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе Л. В. Драчевский.

Результаты проверки

1. Организация, обеспечение полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет

1.1. Состояние работы налоговых органов по учету налогоплательщиков и ведению Единого государственного реестра налогоплательщиков, взаимодействие с регистрационными органами, а также правоохранительными органами и органами налоговой полиции

По состоянию на 1 ноября 2000 г. в Алтайском крае зарегистрировано 142,8 тыс. юридических лиц и предпринимателей, из них 54,6 % или вообще не становились на учет в налоговых органах, или, встав на налоговый учет, не представляли отчетность о своей финансово-хозяйственной деятельности, декларации о полученных доходах и, соответственно, не уплачивали налоги.

Статьями 126 и 129.1 Налогового кодекса Российской Федерации (часть первая) предусмотрено применение штрафных санкций к регистрационным органам за нарушение ими сроков представления информации или не представление информации в налоговые органы, однако отдельными территориальными налоговыми органами в Алтайском крае штрафные санкции к органам регистрации не применялись.

Так, в ходе выборочной проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в Управлении МНС России по Алтайскому краю и Инспекции МНС России по Ленинскому району г. Барнаула (акты проверок от 4 и 7 декабря 2000 г.), выявлено 158 случаев нарушений в 1999-2000 годах регистрационными органами десятидневного срока передачи информации, предусмотренного статьями 85 и 86.2 части первой Налогового кодекса Российской Федерации (от 1 до 24 дней). Сумма штрафных санкций по этим нарушениям составила 0,76 млн. рублей. Однако штрафные санкции к органам регистрации не были применены.

Кроме того, выявлено 420 случаев нарушений налогоплательщиками сроков постановки на налоговый учет, однако штрафные санкции в сумме 2,1 млн. рублей к ним не были применены.

Действующим законодательством и нормативно-правовыми актами не дано определение понятию “местонахождение”, а также не предусмотрено указание в учредительных документах субъектами предпринимательской деятельности точного адреса своего местонахождения. В ходе выборочной проверки Счетной палатой Российской Федерации установлена регистрация 688 организаций по адресу жилых помещений без перевода используемых площадей в разряд нежилого фонда, а также более одной тысячи организаций, зарегистрированных без указания почтового адреса.

Наряду с этим установлено, что из 247 организаций, зарегистрированных по одному юридическому адресу: г. Барнаул, улица Молодежная, дом 3, 200 организаций фактически по указанному адресу не располагаются, из них 105 - не представляют отчетность и не внесли изменения в уставные документы о смене местонахождения, а их задолженность в бюджет составляет 1,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 0,7 млн. рублей.

В федеральном законодательстве отсутствуют нормы, ограничивающие создание и регистрацию предприятий одними и теми же физическими и юридическими лицами, что приводит к ситуации, когда отдельные граждане являются учредителями и руководителями десятков и более организаций. Зачастую, учредителями новых предприятий выступают предприятия-недоимщики, которые, оставляя числящуюся за ними задолженность за собой, вносят вклад в уставной капитал вновь создаваемых предприятий имуществом или денежными средствами, что затрудняет взыскание с них задолженности.

Так, ОАО “Барнаульский станкостроительный завод” (ОАО “БСЗ”), имея по состоянию на 1 января 2000 г. задолженность в бюджет в сумме 5,3 млн. рублей, в том числе в

федеральный бюджет - 5,2 млн. рублей, выступил учредителем 14 организаций, внося в уставные фонды вновь созданных организаций денежные средства в сумме 4,1 млн. рублей. Кроме того, 6 дочерних организаций учредили еще 11 фирм, общая сумма задолженности по которым на 1 октября 2000 г. составила 2,1 млн. рублей. При этом рост недоимки ОАО "БСЗ" за 11 месяцев 2000 г. составил 8,3 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 4,8 млн. рублей.

Расчеты, проведенные в соответствии с Методикой расчета потерь федерального бюджета в результате нарушений налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации, одобренной постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 1 сентября 2000 г. № 29 (221); опубликована в Бюллетене Счетной палаты Российской Федерации № 11, 2000 г.), показали, что потери бюджетов в Алтайский крае, связанные с уклонением налогоплательщиков от регистрации своей деятельности и постановки на налоговый учет, непредставлением ими в налоговые органы информации о финансово-хозяйственной деятельности, а также представлением "нулевой" отчетности, составили в 1999 году 41 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 19 млн. рублей.

В соответствии с пунктом 4 статьи 6 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 "О налоге на прибыль предприятий и организаций" малым предприятиям, осуществляющим производство и переработку сельскохозяйственной продукции, производство продовольственных товаров, товаров народного потребления, строительных материалов, медицинской техники, лекарственных средств и изделий медицинского назначения, строительство объектов жилищного, производственного, социального и природоохранного назначения, предоставляется льгота по налогу на прибыль, 70 % от общей суммы выручки от реализации продукции.

По состоянию на 1 октября 2000 г. в Алтайском крае указанной льготой пользовались 106 малых предприятий, сумма предоставленных льгот по которым в 1999-2000 годах составила 31,8 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 11,3 млн. рублей.

Для малых предприятий, пользующихся льготой по налогу на прибыль, характерен рост объемов реализованной продукции в первые три года работы, когда предоставляются наибольшие льготы (полное освобождение от уплаты налога в первые два года работы и 75 % - на третий год работы). Одновременно с уменьшением налоговых льгот происходит снижение объемов реализованной продукции малыми предприятиями и размера налогооблагаемой прибыли. На 1 января 1999 г. в Алтайском крае объем реализованной продукции малыми предприятиями первого года работы составил 79,2 млн. рублей, второго года - 109,6 млн. рублей, третьего года - 239,9 млн. рублей, четвертого года - 64,7 млн. рублей (уменьшение в 3 раза), пятого года - 6,7 млн. рублей (уменьшение в 35 раз по сравнению с предприятиями третьего года работы). В 2000 году снижение объемов реализованной продукции и соответственно прибыли отмечается только у предприятий третьего и пятого года работы.

Раздельный учет средств, высвобождающихся от использования предоставленных в соответствии с пунктом 4 статьи 6 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 "О налоге на прибыль предприятий и организаций" льгот, предприятиями не ведется, так как это не предусмотрено действующим законодательством, в связи с чем проверить целевое использование этих льгот не представляется возможным.

1.2. Проверка организации работы Управления МНС России по Алтайскому краю по обеспечению полноты поступления налогов и снижению уровня задолженности перед федеральным бюджетом

За 1999 год в бюджетную систему страны мобилизовано налоговых и других обязательных платежей в сумме 5793,5 млн. рублей, из которой перечислено в федеральный бюджет 2041,6 млн. рублей, или 35,2 процента. Поступления в федеральный бюджет денежными средствами обеспечены в размере 1772,2 млн. рублей

(86,8 %), зачетами по целевому финансированию - 99,3 млн. рублей (4,9 %) и в особом порядке - 170,1 млн. рублей (8,3 процента).

В то же время статьей 45 Налогового кодекса Российской Федерации (часть первая) установлен исключительно денежный характер исполнения обязательств по уплате налогов.

Бюджетные назначения по формированию доходных статей федерального бюджета, установленные Управлению МНС России по Алтайскому краю на 1999 год, выполнены на 102,9 %, с превышением против контрольного задания на 49 млн. рублей.

За январь - октябрь 2000 г. мобилизация налогов и других обязательных платежей в бюджетную систему составила 6005,1 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 2315,1 млн. рублей (38,6 %), из них поступило денежными средствами 2250,2 млн. рублей (97,2 %), зачетами по целевому финансированию - 31,3 млн. рублей (1,3 %) и по постановлению Правительства Российской Федерации от 13 марта 2000 г. № 222 "О мерах по реализации Федерального закона "О федеральном бюджете на 2000 год" - 33,6 млн. рублей (1,5 процента).

Контрольное задание по поступлению налоговых платежей денежными средствами, установленное Управлению МНС России по Алтайскому краю, за 10 месяцев 2000 г. выполнено на 112,2 %, с превышением против контрольного задания на 242,6 млн. рублей.

На 1 ноября 2000 г. в Алтайском крае насчитывалось 8176 организаций-недоимщиков, имевших налоговую задолженность, превышающую 1 тыс. рублей, или 18,2 % от состоявших на налоговом учете организаций, а суммарная задолженность по налоговым платежам в федеральный бюджет составила 2798,3 млн. рублей, или 120,9 % от объема налоговых поступлений в федеральный бюджет за 10 месяцев 2000 года.

По отношению к сумме поступивших в федеральный бюджет за 10 месяцев 2000 г. налогов (2315,1 млн. рублей) суммарный прирост налоговой задолженности (с учетом отсроченных платежей) составил 516,3 млн. рублей, или 22,3 процента.

За тот же период с расчетных и валютных счетов взыскано, соответственно, 234,6 млн. рублей и 0,3 млн. рублей (6,9 % и 1 % от суммы выставленных на соответствующие счета инкассовых поручений); от реализации арестованного имущества поступило 6,4 млн. рублей, или 0,4 % к сумме взыскания по принятым налоговыми органами постановлениям об обращении взыскания на имущество, и 1,4 % - к сумме имущества по произведенным службой судебных приставов арестам такого имущества. Сумма изъятых наличных денег составила 2,7 млн. рублей.

В 1999 году в результате применения принудительных мер взыскания в бюджетную систему страны поступило в погашение недоимки 1884,6 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 835,6 млн. рублей, за январь - октябрь 2000 г. аналогичным способом погашена недоимка в сумме 1275,1 млн. рублей и 636,7 млн. рублей, соответственно.

Таким образом, в 1999 году 40,9 % от общей суммы поступлений в федеральный бюджет и за 10 месяцев 2000 г. - 27,5 % обеспечивалось применением к налогоплательщикам принудительных мер взыскания.

При этом в 1999 году 1596,7 млн. рублей (84,7 % всей суммы, поступившей в бюджет всех уровней в погашение недоимки), за 10 месяцев 2000 г. - 1031,1 млн. рублей (80,9 %) перечислено должниками "добровольно" после получения ими требований от налоговых органов об уплате налогов, а также решений налоговой полиции об аресте их имущества.

За январь - октябрь 2000 г. налоговыми органами проведено 25126 выездных проверок юридических и физических лиц, по которым доначислено 336,8 млн.

рублей, взыскано 107,8 млн. рублей (32 %), совместно с федеральными органами налоговой полиции проведено 146 выездных проверок, по которым доначислено 44,3 млн. рублей и взыскано 26,1 млн. рублей (58,9 процента).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 “О порядке и сроках проведения реструктуризации задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом” в налоговые органы Алтайского края поступили заявления на проведение реструктуризации (рассрочки) задолженности по обязательным платежам в федеральный бюджет от 329 предприятий, из них 190 предприятиям на 1 ноября 2000 г. право на реструктуризацию задолженности было предоставлено на общую сумму задолженности по налогам - 77 млн. рублей, по пеням и штрафам - 66 млн. рублей. Необходимо отметить, что реструктуризация, призванная стимулировать текущие платежи и погашение налогоплательщиками задолженности, в ряде случаев не дала положительных результатов.

Так, в ходе проверки Счетной палатой Российской Федерации выявлены нарушения порядка реструктуризации задолженности в части соблюдения отдельными налогоплательщиками сроков уплаты текущих платежей по 22 предприятиям.

Кроме того, установлено, что Инспекцией МНС России межрайонного уровня по работе с крупными и проблемными налогоплательщиками по г. Барнаулу Алтайского края 23 мая 2000 г. принято решение о реструктуризации задолженности в федеральный бюджет ЗАО “Завод алюминиевого литья” в сумме 20,1 млн. рублей; решение нарушает приказ МНС России от 15 сентября 1999 г. № АП-3-10/298, пунктом 4 которого руководителям инспекции делегировано право на принятие ими решений о проведении реструктуризации задолженности в сумме, не превышающей 5 млн. рублей.

В результате принятых налоговыми органами мер в период проведения настоящего контрольного мероприятия 11 предприятий перечислили в федеральный бюджет задолженность по текущим платежам в сумме 520,3 тыс. рублей, 9 предприятий лишены права на проведение реструктуризации задолженности.

1.3. Проверка достоверности отчетных данных по исполнению доходной части федерального бюджета, отраженных в налоговой отчетности

В ходе проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации, установлено, что в нарушение статьи 78 части первой Налогового кодекса Российской Федерации Управлением МНС России по Алтайскому краю в 1999 году осуществлен зачет сумм излишне уплаченных налогов в погашение недоимки по другим видам платежей по разным уровням бюджетной системы в размере 6,6 млн. рублей, в 2000 году - 16,9 млн. рублей.

В нарушение п. 3 статьи 45 части первой Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающей уплату налоговых платежей только в валюте Российской Федерации, инспекциями МНС России в Алтайском крае отражены в лицевых счетах налогоплательщиков как поступившие в бюджет суммы проведенных взаимозачетов по федеральным регулирующим налогам в доле бюджета территории. В 1999 году проведено таких взаимозачетов в краевой и местные бюджеты на сумму 2140,6 млн. рублей, за 10 месяцев 2000 г. - 1048,9 млн. рублей.

В нарушение п. 3 статьи 24 части первой Налогового кодекса Российской Федерации, возлагающей на налоговых агентов обязанности по исчислению, удержанию с налогоплательщиков и перечислению в соответствующие бюджеты налогов, Управлением МНС России по Алтайскому краю отражена как поступившая в бюджет сумма проведенных взаимозачетов по подоходному налогу в доле территориального бюджета в лицевых счетах налогоплательщиков, составившая в 1999 году 334,7 млн. рублей.

В ходе выборочной проверки Счетной палатой Российской Федерации в Инспекции МНС России Центрального района г. Барнаула вопросов достоверности отчетных данных по

форме № 2-НК “Отчет о результатах контрольной работы налоговых органов” проверены отчетные данные по 21 предприятию и установлено, что за 1999 год доначисленные суммы НДС по актам выездных проверок погашены из переплаты этих предприятий по данному налогу.

Проверкой установлен факт уплаты штрафных санкций и пени по НДС в сумме 12,2 тыс. рублей и штрафных санкций по подоходному налогу в сумме 3,9 тыс. рублей фармацевтической компанией “Хелми” вместо ОАО “Трикожаница”, что противоречит п. 1 статьи 45 части первой Налогового кодекса Российской Федерации.

В нарушение п. 5 статьи 78 части первой Налогового кодекса Российской Федерации Инспекцией МНС России по Центральному району г. Барнаула не произведено погашение пени в сумме 58,1 тыс. рублей Алтайскому краевому центру государственной регистрации прав на недвижимость при наличии переплаты. В период проведения контрольного мероприятия пени в размере 58,1 тыс. рублей были погашены.

1.4. Проверка организации работы территориальных органов федерального казначейства и территориальных финансовых органов по исполнению доходной части федерального бюджета

В 1995 году счета по учету государственных доходов отделению федерального казначейства по г. Белокурихе Алтайского края были открыты в Белокурихинском филиале акционерного коммерческого банка “Алтайкредитпромбанк”. В связи с неплатежеспособностью (банкротством) этого банка счета по учету государственных доходов переведены в Белокурихинское отделение акционерного коммерческого банка Сбербанка России. При этом задолженность Белокурихинского филиала акционерного коммерческого банка “Алтайкредитпромбанк” по перечислению средств в федеральный бюджет на период проведения контрольного мероприятия составила 1,2 млн. рублей.

Фактически сложившиеся в 1999 году нормативы распределения налога на добавленную стоимость составили: в федеральный бюджет - 75,9 %, или 1207,5 млн. рублей, в бюджеты края - 24,1 %, или 383,6 млн. рублей (при утвержденных Федеральным законом от 22 февраля 1999 г. № 36-ФЗ “О федеральном бюджете на 1999 год” нормативах на 1999 год: на I квартал в федеральный бюджет - 75 %, в бюджеты субъекта Российской Федерации - 25 %; на II-IV кварталы, соответственно, 85 и 15 %).

Отклонение от законодательно установленных нормативов в целом по 1999 году составило 6,7 %, или 107,0 млн. рублей, в пользу бюджета территории (расчетно) и обусловлено проведением взаимозачетов по налогу на добавленную стоимость в доле краевого бюджета.

Нормативы распределения акцизов по подакцизным товарам в 1999 году фактически составили: в федеральный бюджет - 49,7 % (280,6 млн. рублей), в бюджеты края - 50,3 % (284,5 млн. рублей), при законодательно установленных нормативах, соответственно, 50 % и 50 процентов. Поступление в бюджеты края акцизов сверх установленного норматива в размере 0,3 %, (1,7 млн. рублей) обусловлено проведением взаимозачетов в предшествующие годы.

По состоянию на 1 января 2000 г. задолженность бюджета Алтайского края перед федеральным бюджетом от проведения взаимозачетов в доле бюджетов края по федеральным регулирующим налогам с учетом остатков прошлых лет составила 105,9 млн. рублей.

Минфином России с 1 января 2000 г. изменен порядок ведения учета доходов федерального бюджета и распределения доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, в соответствии с которым распределение налогов, подлежащих межбюджетному регулированию, предусматривается не по отдельным налогоплательщикам, а в целом по территории.

В результате изменения порядка распределения доходов в январе - октябре 2000 г. фактически сложившийся норматив распределения налога на добавленную стоимость

составил в федеральный бюджет - 85,1 %, а фактически сложившийся норматив отчислений в федеральный бюджет по акцизам - 50,4 %, то есть превышение по сравнению с законодательно установленными нормативами составило 0,1 % и 0,4 %, соответственно.

На основании отчетных данных Комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике в ходе проверки установлено, что в нарушение статьи 19 Закона Российской Федерации от 11 октября 1991 г. № 1738 “О плате за землю”, а также статьи 10 Федерального закона от 31 декабря 1999 г. № 227-ФЗ “О федеральном бюджете на 2000 год”, которыми предусмотрено перечисление субъектами Российской Федерации доли средств от земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков и земли сельскохозяйственного назначения в федеральный бюджет, на 1 ноября 2000 г. финансовыми органами края не перечислено земельного налога в федеральный бюджет в сумме 31,6 млн. рублей.

При проверке Счетной палатой Российской Федерации соблюдения требований порядка учета доходов федерального бюджета, поступивших при проведении расчетов целевого финансирования расходов федерального бюджета за 1999 год и январь - октябрь 2000 г. (по гособоронзаказу за 1997-1998 гг.), а также обоснованности выдачи справок налогоплательщикам о наличии у них задолженности по налогам для проведения целевого финансирования расходов федерального бюджета, нарушений не установлено.

В ходе контрольного мероприятия проведена сверка платежей, поступающих на доходные счета финансовых органов и органов федерального казначейства, в результате которой установлено наличие в 1999 году прямых зачислений федеральных регулирующих налогов на счета финансовых органов г. Барнаула в сумме 24 млн. рублей.

Таким образом, своевременная передача информации о размере поступлений федеральных регулирующих налогов на счета финансовых органов в Алтайском крае органам федерального казначейства позволила учесть эти суммы при межбюджетном регулировании.

По состоянию на 1 ноября 2000 г. просроченная задолженность по бюджетным ссудам, выданным из федерального бюджета предприятиям Алтайского края под гарантию администрации края, составила 18 млн. рублей. Кроме того, задолженность по процентам за пользование бюджетными ссудами составила 13,3 млн. рублей, и задолженность по штрафным санкциям, начисленным за несвоевременный возврат бюджетных ссуд - 31,6 млн. рублей.

1.5. Проверка соблюдения налогового законодательства и установленного порядка работы с денежной наличностью на отдельных предприятиях и в организациях

Проверкой, проведенной Счетной палатой Российской Федерации на ряде предприятий г. Барнаула: ОАО “Алтайдизель”, ОАО “Меланжист” и ЗАО “Завод алюминиевого литья” (далее - ЗАЛ), имеющих существенную задолженность перед бюджетом, в том числе федеральным бюджетом, установлено, что наличие этой задолженности во многом обусловлено применением ими легальных методов “ухода” от налогообложения: путем многоступенчатых бартерных сделок, расчетов с контрагентами через “третьих” юридических лиц, а также вексельной системы расчетов.

Так, ОАО “Алтайдизель” в 1999 году из поступивших денежных средств в сумме 145,3 млн. рублей на расчеты с бюджетом и внебюджетными фондами направлено лишь 5,7 млн. рублей (3,9 %), а на производственно-хозяйственные нужды - 139,6 млн. рублей (96,1 %), за 9 месяцев 2000 г., соответственно, 368,5 млн. рублей, 38,2 млн. рублей (10,4 %) и 330,3 млн. рублей (89,6 процента). ЗАО “ЗАЛ” за 9 месяцев 2000 г. из поступивших денежных средств в сумме 49,4 млн. рублей направлено на расчеты с бюджетом и внебюджетными фондами лишь 6,3 млн. рублей, или 12,7 %, а на производственно-хозяйственные нужды - 43,1 млн. рублей, или 87,3 процента.

При этом ОАО “Алтайдизель” за 1999 год приобретено векселей на сумму 135,9 млн. рублей, или 13,7 % от объема реализованной за этот период продукции, за 9 месяцев 2000 года - 359 млн. рублей, или 30,3 процента. ЗАО “ЗАЛ” за 9 месяцев текущего года приобретено векселей на сумму 21,6 млн. рублей, или 18,6 процента.

Наряду с этим проверкой установлено, что предприятия использовали бартерные сделки и расчеты с контрагентами через “третьих” юридических лиц.

Например, ОАО “Меланжист” в 1999 году из объема оплаченной продукции в сумме 94 млн. рублей получено по сделкам мены товара (бартерные сделки) - 74,3 млн. рублей (79 % от общего объема реализации), по исполнению обязательств по погашению долга, возложенного на третье лицо (через “третьих” лиц) - 9,6 млн. рублей (10,2 %), за 9 месяцев 2000 года, соответственно, 115,3 млн. рублей (83,6 %) и 10,5 млн. рублей (7,6 процента).

Районными инспекциями МНС России по Алтайскому краю к вышеуказанным предприятиям применялись принудительные меры по взысканию их задолженности: в 1999 году по выставленным инкассовым поручениям на расчетные счета ОАО “Алтайдизель” поступило в счет погашения недоимки общества в бюджеты всех уровней 33 млн. рублей (28,7 % от суммы задолженности), за январь - сентябрь 2000 г. взыскано 63,6 млн. рублей (35,3 процента). При этом по принятому налоговыми органами в 1999 году постановлению об административном аресте имущества ОАО “Алтайдизель” на сумму 40,5 млн. рублей арест до настоящего времени не произведен.

Инспекцией МНС России по г. Барнаулу 23 мая 2000 г. в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 “О порядке и сроках проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом” принято решение о проведении реструктуризации задолженности ЗАО “ЗАЛ” по обязательным платежам в федеральный бюджет, однако уже в ноябре 2000 г. предприятие нарушило условия реструктуризации в части уплаты текущих платежей и лишилось права на ее проведение.

В период проверки Счетной палатой Российской Федерации ЗАО “ЗАЛ” в погашение задолженности по текущим платежам в федеральный бюджет уплатило налог на прибыль в сумме 148 тыс. рублей и НДС в сумме 89 тыс. рублей.

В ходе проверки Счетной палатой Российской Федерации исполнения Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1006 “Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей” установлено превышение в кассах суммы наличных денежных средств сверх установленного лимита.

Так, ОАО “Алтайдизель” (акт проверки от 20.11. 2000 г.) в июле - августе 1999 г. допускало накапливание в кассе наличных денежных средств сверх установленного лимита остатка кассы (в течение 6 дней на сумму 36,2 тыс. рублей). За допущенное нарушение Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1006 предусмотрена ответственность в виде финансовой санкции - штрафа в трехкратном размере выявленной сверхлимитной кассовой наличности - 108,7 тыс. рублей. В ходе проверки Общество добровольно перечислило денежные средства в сумме 108,7 тыс. рублей в федеральный бюджет.

ОАО “Меланжист” в сентябре 1999 г. допущено превышение установленного предельного уровня расчета наличными денежными средствами между юридическими лицами на 2 тыс. рублей. В соответствии с вышеназванным Указом Президента Российской Федерации предусмотрены штрафные санкции в двукратном размере - 4 тыс. рублей. В период проверки Общество добровольно перечислило в федеральный бюджет штрафные санкции в сумме 4 тыс. рублей.

2. Состояние контроля за налично-денежным обращением в сфере производства, торговли и оказания платных услуг населению

Из общего числа контрольно-кассовых машин (ККМ), зарегистрированных налоговыми органами в январе - июне 2000 г., проверками денежных расчетов с применением ККМ охвачено 6337 контрольно-кассовых машин, или 23,6 %; в ходе проверок установлено 2067 нарушений, или 32,6 % от общего числа проведенных контрольных мероприятий. По результатам проверок налоговыми органами края предъявлены к нарушителям штрафные санкции в сумме 4,5 млн. рублей, из них в бюджет взыскано 3,4 млн. рублей (75,5 процента).

В соответствии с договоренностью между Управлением МНС России по Алтайскому краю и Счетной палатой Российской Федерации территориальными налоговыми органами проведена акция "Налоговый пост", целью которой был сбор информации о среднесуточной выручке, получаемой предприятиями и индивидуальными предпринимателями от реализации продукции, работ и услуг. Проверкой было охвачено 460 торговых точек, в том числе 267 индивидуальных предпринимателей. В ходе проверки установлено, что на момент работы налогового поста (16 ноября 2000 г.) общая выручка по сравнению с аналогичным периодом предыдущей недели увеличилась на 0,4 млн. рублей, или 49 %, а по индивидуальным предпринимателям - 0,3 млн. рублей, или 50 процентов.

Расчеты, проведенные согласно Методике проведения экспертной оценки налоговых потерь, связанных с уклонением налогоплательщиков от уплаты налоговых платежей при осуществлении денежных расчетов с применением ККМ, одобренной постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 1 сентября 2000 г. № 29 (221)), показали, что общий "теневой" объем реализации продукции за январь - ноябрь 2000 г. составил 148,5 млн. рублей. В результате этого в федеральный бюджет не поступило налоговых платежей в сумме 5,9 млн. рублей (при принятой для расчетов доли федерального бюджета равной 33 процентам).

В ходе проверки Счетной палатой Российской Федерации проанализирована представленная 5 кредитными организациями информация о результатах проверок 55 предприятий, организаций и учреждений по работе с денежной наличностью за 9 месяцев 2000 г.; на основании проверки установлено, что из 38,3 млн. рублей денежной наличности, поступившей в кассу предприятий, 35,6 млн. рублей (93 %) были использованы на собственные нужды, причем более 32,2 млн. рублей (84,1 %) израсходовано без согласования с кредитными организациями.

По данным налоговых органов, 30 из указанных предприятий имели недоимку по налоговым платежам в сумме 19,8 млн. рублей, а 13 предприятий за счет поступившей в кассу денежной наличности могли бы полностью погасить имеющуюся у них недоимку по налоговым платежам.

Проверкой Счетной палаты Российской Федерации соблюдения заводом синтетического волокна (ОАО "ЗВС") правил налично-денежного обращения и порядка ведения кассовых операций выявлено, что задолженность предприятия по платежам в бюджет по состоянию на 1 ноября 2000 г. составила 52 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 40,9 млн. рублей.

При этом при утверждении лимита остатка кассы на 2000 год Алтайский банк СБ РФ (городское ОСБ № 8203) предоставил предприятию право расходования части выручки на выплату заработной платы, закупку сельхозпродуктов, командировочные расходы, покупку канцтоваров, принадлежностей и хозяйинвентаря при условии отсутствия у него задолженности в бюджет и внебюджетные фонды.

Однако при наличии недоимки по налоговым платежам за проверяемый период (август - октябрь 2000 г.) вся поступившая в кассу завода денежная наличность в размере свыше 0,2 млн. рублей была полностью им использована на собственные нужды.

Кроме того, Счетной палатой Российской Федерации установлен факт расчета предприятия с другим юридическим лицом наличными денежными средствами сверх предельно установленных сумм - 10 тыс. рублей (письмо Банка России от 7 октября 1998 г.

№ 375-У); по данному факту обслуживающим банком направлены материалы проверки в территориальную инспекцию МНС России для взыскания с предприятия штрафа в размере 20,2 тыс. рублей.

Налоговыми органами за 1999 год и 10 месяцев 2000 г. самостоятельно проведено 8916 проверок по контролю за соблюдением предприятиями порядка ведения кассовых операций, в ходе которых выявлено 182 нарушения на общую сумму 12,2 млн. рублей. По результатам 85 нарушений, установленных налоговыми органами и подтвержденных банком, предъявлены финансовые санкции в сумме 8,1 млн. рублей, из которых на период проверки Счетной палатой Российской Федерации в бюджетную систему взыскано только 0,4 млн. рублей, или около 5 процентов.

В ходе совместной проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации и Управлением федерального казначейства Минфина России по Алтайскому краю, в РОВД по Индустриальному району г. Барнаула, установлено, что за период с 1 августа по 1 ноября 2000 г. сверхлимитная кассовая наличность в этой организации составила 133 тыс. рублей.

В соответствии с пунктом 9 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1006 в данном случае применяются меры финансовой ответственности в виде штрафа на сумму 0,4 млн. рублей, а на руководителей организации, допустивших указанные нарушения, налагается административный штраф. Однако взыскание штрафных санкций, которые зачисляются в федеральный бюджет, должно производиться за счет средств на содержание организации, которая финансируется из федерального бюджета и бюджетов территориальных органов исполнительной власти.

Не представляется возможным и применить к руководителям указанных категорий бюджетных организаций меры административной ответственности, так как в соответствии со статьей 16 Кодекса РСФСР "Об административных правонарушениях" лица начальствующего состава органов внутренних дел несут ответственность за административные правонарушения по дисциплинарным уставам.

По материалам настоящей проверки Управлением внутренних дел Алтайского края издан приказ от 1 декабря 2000 г. № 216 л./с. о привлечении к дисциплинарной ответственности лиц, виновных в нарушении бюджетного законодательства.

3. Проверка соблюдения кредитными организациями налогового законодательства, порядка расчетно-платежных операций и банковского обслуживания налоговых платежей

В соответствии с пунктом 2 статьи 45 части первой Налогового кодекса Российской Федерации обязанность по уплате налога считается исполненной налогоплательщиком с момента предъявления в банк поручения на уплату соответствующего налога при наличии достаточного денежного остатка на счете налогоплательщика, а при уплате налогов наличными денежными средствами - с момента внесения денежной суммы в счет уплаты налога в банк или кассу органа местного самоуправления, либо организации связи Государственного комитета Российской Федерации по связи и информации.

Используя это, многие предприятия применяют различные схемы зачисления средств на счета банков, а впоследствии выставляют платежные поручения на перечисление платежей в бюджет, которые не исполняются банками по причине отсутствия средств на корреспондентских счетах.

Так, 23 апреля 1999 г. ОАО "БЛВЗ" был открыт расчетный счет в КБ "Трифон" г. Москвы. Платежным поручением от 12 мая 1999 г. № 72 предприятием дано указание банку о перечислении в бюджет 14,2 млн. рублей в счет уплаты акцизов. В этот же день денежные средства были списаны с расчетного счета предприятия, но не перечислены в бюджет по вине банка. Средства на счет ОАО "БЛВЗ" поступили в результате погашения векселя КБ "Трифон". В данном случае была использована схема, когда ОАО "БЛВЗ" приобрел вексель банка номинальной стоимостью 14,2 млн. рублей в обмен на вексель

Сбербанка номинальной стоимостью 5 млн. рублей. При погашении векселя КБ “Грифон” внутренними проводками зачисляет поступившие средства на расчетный счет предприятия, а затем ОАО “БЛВЗ” выставлено платежное поручение на перечисление в бюджет акцизов. Банком списаны средства со счета в сумме 14,2 млн. рублей, но в бюджет они не перечислены по причине отсутствия средств на корреспондентском счете.

Таким образом, в результате использования отдельными предприятиями вышеуказанных схем проведения налоговых платежей через проблемные банки в Алтайском крае “зависло” около 200 млн. рублей.

В соответствии с приказом МНС России от 22 декабря 1999 № АП-3-18/407 “О принятии решения о исполнении обязанности по уплате налогов и сборов через проблемные кредитные организации” Управлением МНС России по Алтайскому краю направлены пакеты документов по 48 предприятиям в комиссию МНС России по рассмотрению вопросов отражения средств в лицевых счетах налогоплательщиков, списанных с их расчетных счетов, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджета, для принятия решения о признании их обязанностей по уплате налогов исполненными. Ни по одному из 48 предприятий не принято решения об исполнении обязанности по уплате налогов в бюджет.

В ходе проверки Счетной палатой Российской Федерации установлено, что МНС России письмом от 6 мая 2000 г. № ВГ-8-03/1997 “О налогообложении реализованных курсовых разниц” (письмо в Минюсте России не зарегистрировано) дано разъяснение о порядке определения выручки от операций по купле - продаже иностранной валюты, согласно которому при исчислении налогооблагаемой базы по налогам на пользователей автомобильных дорог, на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, начиная с 1 января 1999 г. отрицательные курсовые разницы учитываются в пределах положительной курсовой разницы.

В этой связи МНС России приобретение и продажу валюты за российские рубли рассматривает как товар (товарная сделка) и фактически при исчислении вышеуказанных налогов применяет режим налогообложения по сделкам купли - продажи иностранной валюты применительно к налогообложению при исчислении налога на прибыль.

Однако, в соответствии с пунктом 6 статьи 6 Федерального закона от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ “О банках и банковской деятельности”, купля - продажа иностранной валюты в наличной и безналичной форме является лицензионной банковской, а не товарной операцией. Наряду с этим, согласно этой же статье, кредитным организациям запрещено заниматься производственной, торговой и страховой деятельностью.

Кроме того, пунктом 2.11 инструкции ГНС РФ от 15 мая 1995 г. № 30 и пунктом 3.31 инструкции МНС России от 4 апреля 2000 г. № 59 “О порядке исчисления и уплаты налогов, поступающих в дорожные фонды” (зарегистрирована в Минюсте России 14 июня 2000 г., рег. № 2266) определено, что банки и другие кредитные организации указанные налоги уплачивают от выручки, полученной от реализации услуг, под которой понимается сумма доходов, предусмотренных в разделе 1 “Доходы, учитываемые при исчислении налога на прибыль” Положения от 16 мая 1994 г. № 490 “Об особенностях определения налогооблагаемой базы для уплаты налога на прибыль банками и другими кредитными организациями”.

Таким образом, согласно вышеуказанным нормативным актам, налогооблагаемая база по этим налогам не корректируется на отрицательную курсовую разницу, а указанные разъяснения МНС России приводят к занижению налоговой базы кредитных организаций.

В результате только по трем банкам (АКБ “Зернобанк”, КБ “Алтайкапиталбанк”, КБ “Форбанк”), представившим в текущем году уточненные расчеты в соответствии с указанным письмом МНС России, потери бюджета составили свыше 0,5 млн. рублей, в том числе федерального бюджета - 60,3 тыс. рублей.

4. Проверка законности, обоснованности и целевого использования налоговых льгот, рассрочек и отсрочек налоговых платежей, налоговых кредитов

На территории Алтайского края по состоянию на 1 ноября 2000 г. действовали налоговые льготы в сумме 1342,9 млн. рублей, в том числе: предоставленные в соответствии с федеральным законодательством - 1079,8 млн. рублей (80,4 %), с законодательством Алтайского края и решениями органов местного самоуправления - 263,1 млн. рублей (19,6 процента). Льготы по платежам в федеральный бюджет составили 265,8 млн. рублей (19,8 %), в том числе: по налогу на добавленную стоимость - 167,6 млн. рублей (63 % от суммы льгот в федеральный бюджет), по налогу на прибыль - 76,6 млн. рублей (28,8 %), по платежам в краевой и местный бюджеты - 1077,1 млн. рублей (80,2 %).

Кроме того, в крае были предоставлены отсрочки, рассрочки по налоговым платежам в сумме 338,1 млн. рублей, в том числе: в федеральный бюджет - 219,1 млн. рублей, из которой отсрочки, предоставленные в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 1999 г. № 1002 “О порядке проведения в 1999 году реструктуризации задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом”, составили 77 млн. рублей, или 35,1 %, по решениям арбитражных судов, согласно Федеральному закону от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ “О несостоятельности (банкротстве)”, - 113,2 млн. рублей, или 51,6 процента.

К поступлениям налоговых и других обязательных платежей в консолидированный бюджет Алтайского края за 10 месяцев 2000 г. налоговые льготы, отсрочки, рассрочки составили 28,1 %, в том числе: к поступлениям в федеральный бюджет - 20,9 %, в краевой и местные бюджеты - 32,6 процента.

В 2000 году не исполнены условия предоставления отсрочек, рассрочек платежей в бюджет (в части их погашения) 68 налогоплательщиками, которым была предъявлена пеня в сумме 5,8 млн. рублей.

5. Проверка соответствия нормативных актов Алтайского края федеральному налоговому и бюджетному законодательству

Законом Алтайского края от 16 июля 1996 г. № 37-ЗС “О поддержке средств массовой информации и книгоиздания в Алтайском крае” (статья 3) редакции средств массовой информации, издательства, информационные агентства, телерадиовещательные компании, полиграфические предприятия и организации по распространению краевых печатных средств массовой информации освобождаются от налога на прибыль в части, зачисляемой в краевой бюджет.

Законом Алтайского края от 16 января 1996 г. № 12-ЗС “О государственной поддержке малого предпринимательства в Алтайском крае” (статья 32) предоставлялось право органам государственной власти края устанавливать субъектам малого предпринимательства дополнительные налоговые льготы, в том числе по федеральным налогам в части, зачисляемой в краевой бюджет.

Законом Алтайского края от 24 декабря 1996 г. № 61-ЗС “О государственной поддержке товаропроизводителей Алтайского края” (статья 3) администрации края и органам местного самоуправления разрешалось предоставлять товаропроизводителям всех форм собственности освобождение (до 50 %) от всех видов налогов и акцизов в соответствии с действующей их классификацией, включая отчисления в территориальный дорожный фонд, зачисляемые в соответствующие бюджеты, при условии достижения ими роста объема реализации продукции (работ, услуг) и увеличения налогооблагаемой базы в течение бюджетного года.

Наряду с этим, статьей 4 вышеназванного Закона на территории края предусмотрено проведение реструктуризации сложившейся задолженности по налогам по состоянию на 1 июля 1996 г. на период до 2000 года при условии обязательного ежегодного возмещения

части задолженности в размере, установленном договором, и своевременной уплатой текущих налоговым платежей.

Вышеназванные законы, принятые в Алтайском крае, противоречат статье 56 части первой Налогового кодекса Российской Федерации, а также пункту 5 статьи 19 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”, согласно которой федеральные налоги (в том числе размеры их ставок, объекты налогообложения, плательщики налогов) устанавливаются законодательными актами Российской Федерации и взимаются на всей ее территории.

Кроме того, пунктом 5 постановления Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 “О порядке и сроках проведения в 1999 г. реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом” органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано осуществлять реструктуризацию задолженности в их бюджеты одновременно с осуществлением реструктуризации обязательных платежей в федеральный бюджет с учетом порядка, утвержденного данным постановлением. Между тем, порядок реструктуризации задолженности по региональным и местным налогам, предусмотренный статьей 4 Закона Алтайского края от 24 декабря 1996 г. № 61-ЗС “О государственной поддержке товаропроизводителей Алтайского края”, не соответствует порядку реструктуризации задолженности по федеральным налогам, установленному указанным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002.

Проверкой установлено, что за период действия вышеназванных законов из федеральных налогов дополнительные льготы предоставлялись только по налогу на прибыль в части, зачисляемой в территориальный бюджет, а реструктуризация задолженности по платежам в бюджет не проводилась.

В ходе проверки Счетной палатой Российской Федерации Законом Алтайского края “О внесении изменения в Закон Алтайского края “О государственной поддержке малого предпринимательства в Алтайском крае” статья 32 этого Закона приведена в соответствие с федеральным законодательством, а вышеуказанный краевой Закон от 24 декабря 1996 г. № 61-ЗС отменен Законом Алтайского края от 4 декабря 2000 г. № 79-ЗС “О признании утратившим силу Закона Алтайского края “О государственной поддержке товаропроизводителей Алтайского края”.

Законом Алтайского края от 20 декабря 1996 г. № 64-ЗС “О порядке реализации Указа Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. № 1212 “О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения” предусмотрено использование предприятиями-недоимщиками счетов недоимщиков, что противоречит Указу Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 г. № 734 “О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. № 1212 “О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения”, отменившему эту норму (использование счетов недоимщиков).

Наряду с этим, в нарушение статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации вышеназванным Законом Алтайского края установлено, независимо от наличия у налогоплательщиков задолженности по платежам в бюджет и внебюджетные фонды, использование 30 % от общего объема выручки от реализации товаров (работ, услуг) на текущие нужды предприятий, включая заработную плату.

По данным Управления МНС России по Алтайскому краю, отдельные банки (АКБ “Мостройэкономбанк”, филиал “Алтай”), руководствуясь нормами Закона Алтайского края от 20 декабря 1996 г. № 64-ЗС, задерживали исполнение налоговых платежей в бюджет. При выявлении таких случаев налоговыми органами к банкам предъявлялись

финансовые санкции - с АКБ "Мостройэкономбанк", филиал "Алтай" взыскано 5,2 тыс. рублей.

И только в сентябре 2000 года, то есть по истечении более двух лет после принятия Указа Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 г. № 734, этот Закон был отменен Законом Алтайского края от 4 сентября 2000 г. № 52-ЗС "О признании утратившим силу Закона Алтайского края "О порядке реализации Указа Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 № 1212 "О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения".

В соответствии с Законом Алтайского края от 14 января 2000 г. № 3-ЗС "О территориальном дорожном фонде Алтайского края" территориальный орган управления дорожным хозяйством Алтайского края - государственное унитарное предприятие (ГУП) "Алтайавтодор", на балансе которого состоят территориальные автомобильные дороги общего пользования и находящиеся на них сооружения, освобождается от уплаты налога на землю, занятую этими дорогами и сооружениями, что противоречит статье 16 Федерального закона от 31 декабря 1999 г. № 227-ФЗ "О федеральном бюджете на 2000 год", которой установлена централизация земельного налога в федеральный бюджет в размере 30 % от общего объема земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков. При этом статьей 13 Закона Российской Федерации от 11 октября 1991 г. № 1738-1 "О плате за землю" органам законодательной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право устанавливать дополнительные налоговые льготы по земельному налогу, но только в пределах суммы земельного налога, причитающейся соответствующему субъекту Российской Федерации.

По данным Управления МНС России по Алтайскому краю, установленная ГУП "Алтайавтодор" льгота по земельному налогу привела в 2000 году к выпадению из доходной части бюджета 20,36 млн. рублей, в том числе: федерального бюджета - 17 тыс. рублей, краевого бюджета - 10,9 тыс. рублей, бюджетов местного самоуправления - 20,33 млн. рублей.

Алтайским краевым Законодательным Собранием принят Закон от 2 февраля 2000 г. № 4-ЗС "О внесении дополнения в Закон Алтайского края "О краевом бюджете на 2000 год", которым предоставлено право администрации края при исполнении бюджета в 2000 году осуществлять зачеты по платежам предприятий и организаций в краевой бюджет.

Кроме того, вышеназванным Законом вменено в обязанность Управлению МНС России и Управлению федерального казначейства Минфина России по Алтайскому краю обеспечение исполнения порядка по проведению указанных взаимозачетов.

За 10 месяцев 2000 г. на территории Алтайского края проведены неденежные расчеты по уплате налогов и сборов в бюджет края на сумму 1048,9 млн. рублей.

Между тем, во исполнение положений налогового и бюджетного законодательства, МНС России (письмо от 29 декабря 1999 г. № ВВ-6-09/1062) и Минфин России (письмо от 29 декабря 1999 г. № 03-07-21/133) запрещено отражать в учете и отчетности суммы неденежных расчетов в счет уплаты регулирующих налогов в бюджет субъекта Российской Федерации.

Управлением МНС России по Алтайскому краю направлен в прокуратуру Алтайского края запрос (письмо от 16 февраля 2000 г. № 13-35/1075) о законности действий налоговых органов по исполнению указанного Закона. Прокуратурой края в своем ответе (письмо от 3 марта 2000 г. № 7-7-2000) признано несоответствие Закона Алтайского края "О внесении дополнения в Закон Алтайского края "О краевом бюджете на 2000 год" федеральному законодательству и внесен в краевое Законодательное Собрание протест на этот Закон.

Однако лишь 31 октября 2000 г. Алтайским краевым Советом народных депутатов принят Закон Алтайского края "О признании утратившим силу Закона Алтайского края "О внесении дополнения в Закон Алтайского края "О краевом бюджете на 2000 год",

отменивший проведение неденежных форм расчетов по уплате налогов и сборов в Алтайском крае.

Минфином России (письмо от 25 августа 2000 г. № 83 н) и МНС России (письмо от 8 сентября 2000 г. № БГ-6-09/723) определено, что в случае нарушения отдельными субъектами Российской Федерации установленного бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации порядка формирования доходов бюджетов разных уровней к нарушителям будут применены меры воздействия в соответствии со статьями 50 и 53 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год”, согласно которым приостанавливается финансирование субъектов Российской Федерации из федерального бюджета.

Между тем, Минфином России и МНС России в период проведения проверки Счетной палатой Российской Федерации к краевым органам представительной и исполнительной власти вышеуказанные меры воздействия не применялись.

На период проверки из отмеченных выше законов действовали только Законы от 14 января 2000 г. № 3-ЗС “О территориальном дорожном фонде Алтайского края” и от 16 июля 1996 г. № 37-ЗС “О поддержке средств массовой информации и книгоиздания в Алтайском крае”, последний из которых отмене не подлежит, т. к. в соответствии с Федеральным законом от 2 августа 2000 г. № 118-ФЗ “О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах” (статья 8) право предоставлять органами власти субъектов Российской Федерации дополнительные льготы по налогу на прибыль в пределах сумм налога, подлежащего зачислению в их бюджеты, восстановлено с 1 апреля 1999 года.

В соответствии с Законом Алтайского края от 4 февраля 1997 г. № 2-ЗС “О свободной экономической зоне “Алтай” организациям, использующим в своей деятельности сырьевые, природные, трудовые ресурсы края, предоставляются дополнительные налоговые льготы, освобождающие их на 5 лет от уплаты налоговых платежей в части, зачисляемой в краевой бюджет и бюджет местного самоуправления, при условии обязательного отчисления ими собственных или привлеченных средств на экономическое, социальное развитие Алтайского края и развитие инфраструктуры СЭЗ “Алтай” в форме уплаты участниками зоны единовременных и ежеквартальных взносов.

Суммы указанных взносов утверждаются органом хозяйственного управления ОАО “Администрация СЭЗ “Алтай” (с 31 декабря 1999 года - краевое государственное учреждение “Алтайское государственное учреждение инвестиций”) в следующих размерах: единовременный взнос на дату регистрации участника СЭЗ “Алтай”: до 1 июля 1998 года - 1000 долл. США, с 1 июля 1998 года - 80 минимальных размеров оплаты труда (МРОТ), ежеквартальный взнос - соответственно, 800 долл. США и 60 МРОТ.

Необходимо отметить, что взимание вышеуказанных обязательных взносов противоречит действующему законодательству, так как эти взносы являются по существу вновь введенным сбором с организаций, зарегистрированных на территории СЭЗ “Алтай”, что не предусмотрено статьями 20 и 21 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 “Об основах налоговой системы в Российской Федерации” (с изменениями и дополнениями).

В 1997 году в Первомайском и Немецком районах Алтайского края была образована СЭЗ “Алтай”, на территории которой в 1999 году пользовались дополнительными налоговыми льготами 660 организаций, в том числе 633 иногородних организации (95,9 %), в 2000 году - соответственно, 651 и 621 организации (95,4 процента).

За январь - сентябрь 2000 г. сумма поступлений в местный бюджет составила 31,6 млн. рублей (12,6 % от общей суммы поступлений за этот период), из которой 25,4 млн. рублей (80,3 %) перечислено в бюджет иногородними участниками СЭЗ “Алтай”.

Сумма недоимки по платежам в федеральный бюджет на 1 октября 2000 г. составила 37,2 млн. рублей и возросла по сравнению с периодом на 1 января 1999 г. в 4,2 раза, на 1 января 2000 г. - в 1,3 раза, в местный бюджет, соответственно, 4,3 млн. рублей, в 3,1 раза и 1,2 раза.

Сумма дополнительных налоговых льгот, предоставленных организациям, зарегистрированным в СЭЗ "Алтай", составила в 1999 году 169 млн. рублей, в том числе по иногородним организациям - 133,2 млн. рублей (78,8 %), за 9 месяцев 2000 г., соответственно, 158,4 млн. рублей и 153,6 млн. рублей (97 процентов).

За 1999 год и 9 месяцев 2000 г. в общей сумме дополнительных налоговых льгот налог на прибыль составил, соответственно, 71,4 % и 85,6 %, местные налоги - 28,6 % и 0,1 %; единый налог организаций в упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности в 2000 году - 14,3 процента.

В 1999 году сумма поступлений от неправомерно введенных обязательных единовременных и ежеквартальных взносов организациями - участниками СЭЗ "Алтай" составила 16,3 млн. рублей и была перечислена на расчетный счет администрации СЭЗ "Алтай", за 9 месяцев 2000 г. - 11,4 млн. рублей и перечислена в краевой фонд СЭЗ "Алтай".

6. Проверка правильности расходования средств федерального бюджета на деятельность территориальных налоговых органов в Алтайском крае

Проверкой правильности расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов в Алтайском крае установлено, что в нарушение приказа Минфина России от 3 ноября 1993 г. № 122 "Об утверждении Инструкции по бухгалтерскому учету в учреждениях и организациях, состоящих на бюджете" годовая смета расходов за счет средств федерального бюджета и федерального фонда на содержание этих органов на 1999 год доведена МНС России только в январе - феврале 1999 г., а на 2000 год - 23 мая 2000 года. При этом в сметы расходов в процессе их исполнения МНС России вносились многочисленные изменения по истечении планируемого периода, что снижало роль сметы при осуществлении затрат, ограничивало возможности контроля за правильным и экономным расходованием средств.

Финансирование расходов из федерального бюджета на содержание налоговых органов в Алтайском крае в 1999 году осуществлено в сумме 163,3 млн. рублей. За 9 месяцев 2000 г. МНС России доведена до Управления МНС России по Алтайскому краю смета расходов в сумме 201,4 млн. рублей, в том числе: за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете по разделу "Государственное управление и местное самоуправление", - 142,7 млн. рублей, по подразделу "Федеральный фонд Министерства Российской Федерации по налогам и сборам и Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации" раздела "Целевые бюджетные фонды" - 58,7 млн. рублей.

Финансирование расходов из федерального бюджета на содержание налоговых органов в Алтайском крае производилось в пределах назначений, утвержденных МНС России.

Кроме средств федерального бюджета, содержание налоговых органов в Алтайском крае в 1999-2000 годах финансировалось из краевого бюджета и территориального дорожного фонда, что противоречит статье 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой финансирование федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов должно осуществляться исключительно из федерального бюджета. Всего за счет средств краевого бюджета и территориального дорожного фонда в 1999 году и январе - октябре 2000 г. на содержание налоговых органов в Алтайском крае израсходовано 4,7 млн. рублей. Указанные средства направлены на текущее содержание налоговых органов в Алтайском крае, приобретение оборудования, предметов снабжения и расходных материалов, капитальный ремонт.

7. Выводы и предложения

7.1. Бюджетные назначения по мобилизации доходов федерального бюджета в 1999 году исполнены территориальными налоговыми органами в Алтайском крае на 102,9 %, с превышением против контрольного задания на 49 млн. рублей, в январе - октябре 2000 года, соответственно, на 112,2 % и 242,6 млн. рублей.

При этом по состоянию на 1 ноября 2000 г. задолженность в федеральный бюджет в целом по краю составила 1798,3 млн. рублей.

7.2. За 10 месяцев 2000 г. 54,6 % всех зарегистрированных в установленном порядке предприятий и предпринимателей, либо вообще не становились на учет в налоговых органах, либо, встав на налоговый учет, не представляли отчетность о своей деятельности и декларации о полученных доходах, или сдавали, так называемые, "нулевые" балансы и, соответственно, не уплачивали налоги.

Потери федерального бюджета экспертно оцениваются в сумме 19 млн. рублей.

Управление МНС России по Алтайскому краю и территориальные налоговые органы слабо реагируют на факты нарушения организациями, осуществляющими государственную регистрацию хозяйствующих субъектов и выдачу лицензии на занятие частной практикой, статьи 85 части первой Налогового кодекса Российской Федерации, которой этим организациям вменено в обязанность предоставлять сведения о потенциальных налогоплательщиках в налоговые органы.

7.3. В нарушение статьи 116 Налогового кодекса Российской Федерации (часть первая) Инспекцией МНС России по Ленинскому району г. Барнаула не были применены штрафные санкции в сумме 2,1 млн. рублей (в том числе в федеральный бюджет - 1,05 млн. рублей) к 423 налогоплательщикам, нарушившим десятидневный срок постановки на налоговый учет, установленный статьей 83 Налогового кодекса Российской Федерации (часть первая).

7.4. Налоговыми органами в Алтайском крае не применены к регистрационным органам штрафные санкции в сумме 0,76 млн. рублей за нарушение ими в 158 случаях сроков представления информации, установленных статьями 85, 86.2 Налогового кодекса Российской Федерации (часть первая).

7.5. В нарушение статьи 78 части первой Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающей зачет сумм излишне уплаченного налога в уплату недоимки по другим видам налогов по заявлению налогоплательщиков только в тот бюджет, в который они были направлены, Управлением МНС России по Алтайскому краю зачтены суммы излишне уплаченных налогов в уплату недоимки по другим видам платежей по разным уровням бюджетной системы, в 1999 году в сумме 6,6 млн. рублей, в 2000 году - 16,9 млн. рублей.

7.6. Управление МНС России по Алтайскому краю в 1999 году в нарушение статьи 24 части первой Налогового кодекса Российской Федерации принимало в уплату подоходный налог в бюджет края по безденежной форме расчетов в сумме 334,7 млн. рублей.

В нарушение статьи 45 части первой Налогового кодекса Российской Федерации Управлением МНС России по Алтайскому краю отражена в доходах бюджета края сумма проведенных финансовыми органами взаимозачетов по федеральным регулирующим налогам в доле краевого и местных бюджетов в 1999 году в сумме 2140,6 млн. рублей, в 2000 году - 1048,9 млн. рублей.

7.7. Фактически действующие нормативы распределения регулируемых налогов между уровнями бюджетной системы в Алтайском крае не соответствовали законодательно установленным нормативам, в результате чего сумма недопоступлений в доход федерального бюджета составила в 1999 году 107 млн. рублей.

Неотрегулированная доля федерального бюджета от проведения взаимозачетов в доле бюджета территории по федеральным регулирующим налогам по состоянию на 1 января 2000 года с учетом остатков прошлых лет составила 105,9 млн. рублей.

На период настоящей проверки никаких указаний от Минфина России по урегулированию указанной задолженности в Управление федерального казначейства Минфина России по Алтайскому краю не поступало, несмотря на то, что Правительство Российской Федерации постановлением от 13 марта 2000 г. № 222 “О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год” (пункт 25) обязало Минфин России внести предложения по урегулированию образовавшейся на 1 января 2000 года задолженности по уплате регулирующих федеральных налогов и сборов.

7.8. Просроченная задолженность по бюджетным ссудам, выданным предприятиям Алтайского края из федерального бюджета под гарантии краевой администрации, по состоянию на 1 ноября 2000 года составила 18 млн. рублей, а задолженность по уплате процентов - 13,3 млн. рублей, штрафных санкций - 31,6 млн. рублей.

7.9. В нарушение бюджетного законодательства финансовыми органами в Алтайском крае в течение ряда лет не перечислялась в федеральный бюджет законодательно установленная доля земельного налога, в результате чего по состоянию на 1 ноября 2000 года задолженность краевого и местных бюджетов перед федеральным бюджетом составила 31,6 млн. рублей.

7.10. Письмом МНС России от 6 мая 2000 г. № ВГ-8-03/1997 (в Минюсте не зарегистрировано) установлено, что с 1 января 1999 года при определении выручки от операций по купле - продаже наличной иностранной валюты при исчислении налоговой базы по налогам на пользователей автомобильных дорог, на содержание жилфонда и объектов социально-культурной сферы, отрицательные курсовые разницы необходимо учитывать в пределах положительной курсовой разницы, что противоречит п. 2.11 Инструкции Госналогслужбы России от 15 мая 1995 г. № 30 и п. 3.31 Инструкции МНС России от 4 апреля 2000 г. № 59. В результате, только по трем банкам налоговая база по налогам на пользователей автодорог и содержание жилфонда уменьшилась на 24,1 млн. рублей.

7.11. В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999г. № 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” не исполнялись сроки уплаты текущих платежей 22 предприятиями края, получившими право на реструктуризацию задолженности по платежам в федеральный бюджет. Однако налоговыми органами не были своевременно приняты решения об отмене реструктуризации задолженности по этим предприятиям.

7.12. Законы Алтайского края от 16 января 1996 г. № 12-3С “О государственной поддержке малого предпринимательства в Алтайском крае” (ст. 32), от 16 июля 1996 г. № 37-3С “О поддержке средств массовой информации и книгоиздания в Алтайском крае”, от 24 декабря 1996 г. № 61-3С “О государственной поддержке товаропроизводителей Алтайского края” (ст. 3) противоречат статье 56 части первой Налогового кодекса Российской Федерации, а также пункту 5 статьи 19 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”.

Законом Алтайского края от 4 февраля 1997 г. № 2-3С “О свободной экономической зоне “Алтай” (с изменениями и дополнениями) предусмотрено взимание с организаций - участников этой зоны единовременных и ежеквартальных взносов, которые по существу являются вновь введенным сбором с организаций, зарегистрированных на территории СЭЗ “Алтай”, что не предусмотрено статьями 20 и 21 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”.

Сумма неправомерно введенного сбора за 1999 год и 9 месяцев 2000 г. составила 27,4 млн. рублей.

Законом Алтайского края от 14 января 2000 г. № 3-3С “О территориальном дорожном фонде Алтайского края” Государственное унитарное предприятие (ГУП) “Алтайавтодор”, на балансе которого состоят территориальные автомобильные дороги общего пользования и находящиеся на них сооружения, освобождены от уплаты налога за землю, занятую этими дорогами и сооружениями, что противоречит статье 16 Федерального закона от 31 декабря 1999 г. № 227-ФЗ “О федеральном бюджете на 2000 год”.

Законом Алтайского края от 2 февраля 2000 г. № 4-3С “О внесении дополнения в Закон Алтайского края “О краевом бюджете на 2000 год” в нарушение налогового и бюджетного законодательства предоставлено право администрации края осуществлять зачеты по платежам в краевой бюджет, а также вменено в обязанность Управления МНС России и Управления федерального казначейства Минфина России по Алтайскому краю обеспечение исполнения порядка по проведению указанных взаимозачетов. За 10 месяцев 2000 года в Алтайском крае в соответствии с указанным Законом проведено взаимозачетов в неденежной форме на сумму 1048,9 млн. рублей.

7.13. Для финансирования территориальных налоговых органов МНС России в Алтайском крае в 1999 году и 10 месяцев 2000 года привлекались средства краевого и местных бюджетов, а также средства территориального дорожного фонда.

МНС России до территориальных налоговых органов МНС России в Алтайском крае сметы расходов на их содержание доводились несвоевременно, с задержкой более чем на 1 месяц.

8. В целях устранения выявленных в ходе тематической проверки недостатков и нарушений в налоговом процессе предлагается направить представления

Министерству Российской Федерации по налогам и сборам:

- прекратить практику привлечения территориальными налоговыми органами финансовых средств из краевого и местных бюджетов, а также территориальных дорожных фондов на их содержание как противоречащую статье 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

- отменить письмо МНС России от 6 мая 2000 г. № ВГ-8-03/1997 как противоречащее нормативным актам, принятым МНС России.

Министерству финансов Российской Федерации:

- взыскать просроченную задолженность по ссудам, выданным из федерального бюджета, с учетом начисленных процентов и штрафных санкций с предприятий-заемщиков;

- рассмотреть в соответствии с пунктом 25 постановления Правительства Российской Федерации от 13 марта 2000 г. № 222 “О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год” вопрос о погашении взаимной задолженности федерального бюджета с бюджетом Алтайского края, включая задолженность по земельным платежам, аккумулируемым на федеральном уровне;

- применить меры воздействия к субъекту Российской Федерации (Алтайскому краю) в соответствии со статьями 50 и 53 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год”, предусматривающими приостановление его финансирования из федерального бюджета, в случае нарушения отдельным субъектом Российской Федерации установленного бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации порядка формирования доходов бюджетов разных уровней.

Администрации Алтайского края:

- о принятии мер по погашению задолженности бюджета Алтайского края перед федеральным бюджетом по регулирующим налогам в сумме 212,9 млн. рублей;
- о погашении задолженности в федеральный бюджет по налогу на землю, подлежащему централизации на федеральном уровне, в сумме 31,6 млн. рублей;
- о приведении законов, действующих в Алтайском крае, в соответствие с федеральным бюджетным и налоговым законодательством;
- о прекращении выделения средств из краевого и местных бюджетов, а также территориального дорожного фонда для финансирования расходов на содержание территориальных налоговых органов, как противоречащего статье 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации;
- о привлечении к ответственности должностных лиц финансовых органов в крае, виновных в нарушениях норм и требований бюджетного и налогового законодательства, приведших к потерям федерального бюджета.

Управлению МНС России по Алтайскому краю:

- о принятии мер по взысканию с налогоплательщиков штрафных санкций за нарушение ими статьи 83 части первой Налогового кодекса Российской Федерации;
- о принятии мер по взысканию штрафных санкций с регистрационных органов г. Барнаула за нарушение ими норм статей 85, 86.2 части первой Налогового кодекса Российской Федерации;
- восстановить в федеральный бюджет переплаты по налогам, направленным в погашение недоимки по краевому и местным бюджетам в сумме 23,5 млн. рублей;
- о принятии мер по устранению нарушений статей 24 и 45 части первой Налогового кодекса Российской Федерации;
- о проведении на предприятиях и в организациях Алтайского края сплошной проверки соблюдения ими условий проведения реструктуризации задолженности по платежам в бюджет, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002;
- о принятии мер по отмене неправомерно введенного сбора с организаций, зарегистрированных на территории СЭЗ “Алтай”;
- о взыскании с ГУП “Алтайавтодор” налога на землю в федеральный бюджет;
- о прекращении привлечения финансовых средств из краевого и местных бюджетов, а также территориального дорожного фонда на финансирование расходов по содержанию налоговых органов в Алтайском крае как противоречащего статье 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации;
- о привлечении к ответственности должностных лиц, виновных в нарушениях норм и требований налогового законодательства, приведших к потерям бюджета.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ

