

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 20 мая 2005 года № 21 (438) «О результатах проверки организации работы территориальных налоговых, казначейских и финансовых органов, отдельных кредитных организаций, а также организаций-налогоплательщиков по исполнению доходов федерального бюджета в соответствии с требованиями Налогового кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации за 2004 год и истекший период 2005 года в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре»:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представления Счетной палаты губернатору Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Управлению ФНС России по Ханты-Мансийскому автономному округу - Югре.

Направить письма в Правительство Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Федеральную налоговую службу, Думу Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе (с приложением отчета).

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

ОТЧЕТ

о результатах проверки организации работы территориальных налоговых, казначейских и финансовых органов, отдельных кредитных организаций, а также организаций-налогоплательщиков по исполнению доходов федерального бюджета в соответствии с требованиями Налогового кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации за 2004 год и истекший период 2005 года в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре

Основание для проведения проверки: пункт 4.1.1.4 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2005 год.

Цель контрольного мероприятия

Проверить организацию работы налоговых, казначейских и финансовых органов по исполнению доходов федерального бюджета.

Предмет контрольного мероприятия

Соблюдение территориальными налоговыми, казначейскими и финансовыми органами, а также организациями-налогоплательщиками налогового и бюджетного законодательства при исполнении доходной части федерального бюджета на территории Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, соответствие федеральному законодательству и иным нормативным правовым актам Российской Федерации нормативных правовых актов и решений, принятых органами законодательной и исполнительной власти Ханты-Мансийского автономного округа - Югры по вопросам налогообложения и налоговой политики, другие вопросы, предусмотренные программой проверки.

Период проведения проверки: с 21 марта по 22 апреля 2005 года.

Проверяемый период: 2004 год и истекший период 2005 года.

Результаты контрольного мероприятия

В ходе проведения контрольного мероприятия проверено 5 объектов (приложение № 1, приложения в Бюллетене не публикуются). По итогам проверки составлено 11 актов (приложение № 2). В актах проверок отражены все вопросы, предусмотренные программой проверки. Должностные лица проверенных организаций ознакомлены с актами проверок под роспись.

Письменные замечания Департамента финансов Ханты-Мансийского автономного округа - Югры по вопросу предоставления и использования налоговых льгот рассмотрены аудитором Счетной палаты Российской Федерации с участием заместителя начальника инспекции, проводившего данную проверку. Принято решение, что эти замечания недостаточно аргументированы и носят пояснительный характер. Заключение по замечаниям прилагается (приложение № 3).

Препятствий в проведении проверки не отмечено. Все затребованные документы, относящиеся к тематике проверки, представлены в полном объеме и согласованные сроки.

В ходе настоящего контрольного мероприятия по предложению МВД России от 16 декабря 2004 года № 1/8048 в соответствии с утвержденной программой проведена проверка соответствия федеральному законодательству Закона Ханты-Мансийского автономного округа от 9 апреля 1999 года № 23-оз «О стимулировании ускоренного ввода в разработку нефтегазовых месторождений в пределах лицензионных участков недр на территории Ханты-Мансийского автономного округа».

В процессе проведения контрольного мероприятия состоялась рабочая встреча с губернатором Ханты-Мансийского автономного округа - Югры А.В. Филипенко, который был ознакомлен с программой проверки.

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

Формирование доходов федерального бюджета на территории Ханты-Мансийского автономного округа - Югры в 2004 году осуществлялось в благоприятных экономических условиях, обусловивших расширение налоговой базы. По сравнению с предшествующим годом в автономном округе достигнут прирост выпуска промышленной продукции на 10,5%, в том числе в газоперерабатывающей промышленности - на 25,6%, машиностроении и металлообработке - на 16,7%; оборота розничной торговли - на 19,3 процента.

Управлением ФНС России по Ханты-Мансийскому автономному округу - Югре в 2004 году в бюджеты всех уровней мобилизовано налоговых и других платежей, контролируемых ФНС России, (без учета поступлений в государственные внебюджетные фонды) в объеме 533921,7 млн. рублей, или 182% к аналогичному показателю 2003 года.

Более 90% доходов в бюджеты всех уровней сформированы за счет четырех видов налогов: платежей за пользование природными ресурсами - 45,2%, налога на добавленную стоимость - 22,4%, налога на прибыль - 19,4% и налога на доходы физических лиц - 4,3%. Основную долю поступлений в консолидированный бюджет (86,7%) обеспечивают предприятия нефтедобывающей отрасли.

В федеральный бюджет в 2004 году мобилизовано налоговых и других платежей в сумме 350025,8 млн. рублей, или 179% к аналогичному показателю 2003 года. Наибольшие темпы роста поступлений отмечены по следующим налогам: налогу на добавленную стоимость - на 206%, налогу на прибыль организаций - на 174% (в связи с ростом прибыли на 38980,2 млн. рублей), налогу на добычу полезных ископаемых - на 155% (в связи с увеличением объема добычи нефти на 22,5 млн. тонн, средней расчетной ставки налога за 1 тонну нефти с 801,4 рубля в 2003 году до 1003,6 рубля в

2004 году, средней цены реализации нефти на мировом рынке с 27,3 до 33,9 долларов США за 1 баррель нефти).

За январь-март 2005 года в бюджеты всех уровней (без учета поступлений в государственные внебюджетные фонды) поступило налоговых и других платежей в сумме 403147 млн. рублей, что в 4,9 раза превысило поступления аналогичного периода предшествующего года, в том числе в федеральный бюджет - соответственно, 256090,5 млн. рублей и в 4,3 раза.

В общей сумме налоговых и других платежей, поступивших в 2004 году и I квартале 2005 года, дополнительные доходы от уплаты налогов ОАО НК «ЮКОС», взысканные с этой компании территориальными налоговыми органами в связи с нарушением налогового законодательства, составили соответственно 104 млрд. рублей (19,5%) и 271,9 млрд. рублей (67,4%). Из них согласно законодательно установленным нормативам в бюджет Ханты-Мансийского автономного округа - Югры перечислено, соответственно, 46,7 млрд. рублей (44,9%) и 120,4 млрд. рублей (44,4 процента).

В соответствии с Протоколом совещания Министра финансов Российской Федерации А.Л. Кудрина и губернатора Ханты-Мансийского автономного округа - Югры А.В. Филипенко «Об использовании средств, поступивших в результате осуществления мер по укреплению дисциплины от нефтяной компании «ЮКОС» от 4 августа 2004 года из указанных дополнительных доходов, зачисленных в соответствии с действующим законодательством в бюджет Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, в 2004 году перечислено в федеральный бюджет 35 млрд. рублей в виде безвозмездных перечислений. В I квартале 2005 года на основании аналогичного протокола от 31 января 2005 года из бюджета автономного округа в федеральный бюджет перечислено еще 57 млрд. рублей. Данные решения противоречат Федеральному закону от 23 декабря 2003 года № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год» и Федеральному закону от 23 декабря 2004 года № 173-ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год», согласно которым все доходы от уплаты налогов и сборов, а также пеней и налоговых санкций, уплаченные налогоплательщиками в соответствующем году, распределяются между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации в соответствии с нормативами и ставками, установленными бюджетным и налоговым законодательством. Наряду с этим, перечисление в федеральный бюджет упомянутых дополнительных доходов, зачисленных в бюджет Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, принятое представительными органами власти автономного округа законодательным решением также противоречит законодательству Российской Федерации.

Таким образом, из бюджета Ханты-Мансийского автономного округа - Югры в 2004 году и I квартале 2005 года неправомерно изъято 92 млрд. рублей. Данные средства в соответствии с письмом Департамента межбюджетных отношений и Департамента - Главного управления федерального казначейства Минфина России от 15 декабря 2004 года № 11-08-9/758 учтены по коду бюджетной классификации 3024000 «Прочие безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы». Кроме того, за счет этих же денежных средств заключено Соглашение между правительством Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Минфином России о приобретении облигаций федерального займа по номинальной стоимости на сумму 7 млрд. рублей.

Законом от 1 ноября 2003 года № 57-оз «О бюджете Ханты-Мансийского автономного округа - Югры на 2004 год» доходы окружного бюджета на 2004 год утверждены в размере 47027,1 млн. рублей, а с учетом изменений, установленных Законом от 28 декабря 2004 года № 93-оз, в сумме 97521,8 млн. рублей, или в 2,1 раза выше объема первоначально запланированных доходов (главным образом в связи с ростом цен реализации

нефти с 18,5 долларов США, предусмотренных в бюджете автономного округа, до 33,9 долларов США за 1 баррель нефти).

Как показала проверка, в нарушение статьи 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающей принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов, в доходную часть бюджета автономного округа на 2004 год не были включены дополнительные доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов власти автономного округа, в сумме 4185,1 млн. рублей, в том числе окружного бюджета - 531 млн. рублей, в результате чего доходы данных бюджетов занижены на указанные суммы (акт проверки от 21 апреля 2005 года). В отчетах об исполнении указанных бюджетов, направленных в Минфин России, такие доходы также не отражены.

Вместе с тем в отчете об исполнении сметы доходов и расходов по внебюджетным источникам за 2004 год, представленном Департаментом финансов Ханты-Мансийского автономного округа - Югры (далее - Департамент финансов) 9 марта 2005 года в Минфин России, указанные доходы учтены.

В период проверки Департаментом финансов выявлены дополнительные доходы от платных услуг бюджетных учреждений (учреждений культуры) за I квартал 2005 года в сумме 20,6 млн. рублей. Материалы для включения вышеуказанных дополнительных доходов в бюджет автономного округа на 2004 год и на 2005 год Департаментом финансов направлены 6 апреля 2005 года (№ АФ-Г-1726) на утверждение в Думу Ханты-Мансийского автономного округа - Югры.

По информации Департамента финансов, работа по выявлению дополнительных доходов от платных услуг по медицинским, образовательным и другим учреждениям будет проведена поэтапно, о чем будет сообщено в Счетную палату Российской Федерации.

В 2004 году из федерального бюджета в окружной бюджет поступило субсидий, субвенций и дотаций в общей сумме 1050,4 млн. рублей, из которых израсходовано за этот период только 839,2 млн. рублей (остаток средств на 1 января 2005 года составил 211,2 млн. рублей).

Между тем, Минфином России меры, установленные статьей 44 Федерального закона от 23 декабря 2003 года № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год», предусматривающей в случае принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений, приводящих к нарушению бюджетного законодательства Российской Федерации, приостанавливать и уменьшать финансирование за счет средств федерального бюджета, не применялись.

Нарушений статьи 45 (пункт 3) Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающей уплату налогов и сборов денежными средствами, проверкой не установлено.

По состоянию на 1 января 2005 года сумма задолженности по налоговым и другим платежам перед бюджетами всех уровней, контролируруемыми территориальными налоговыми органами, составила 38836,6 млн. рублей и возросла по отношению к аналогичному периоду 2004 года на 1091,7 млн. рублей (2,9%), на 1 апреля 2005 года - 40398,9 млн. рублей (на 1615,9 млн. рублей - 4 процента).

Из общей суммы задолженности по состоянию на 1 апреля 2005 года отсроченные и приостановленные к взысканию платежи составили 11130 млн. рублей (27,6%), из них реструктурированные платежи - 2037 млн. рублей (18,3% от общей суммы отсроченных и приостановленных к взысканию платежей). По сравнению с началом текущего года приостановленные к взысканию платежи увеличились на 1090,6 млн. рублей (13,7%), а реструктурированные платежи сократились на 428,6 млн. рублей (17,3 процента).

Территориальными налоговыми органами за 2004 год проведено 58,7 тыс. камеральных и 2,8 тыс. выездных проверок организаций и физических лиц, по результатам которых дополнительно начислено в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды 7021 млн. рублей.

В 2004 году налогоплательщиками заявлено к возмещению НДС, уплаченного поставщикам товаров (работ, услуг), используемых при осуществлении операций, облагаемых по налоговой ставке 0 процентов, в общей сумме 10674,4 млн. рублей, из которых в соответствии с решениями территориальных налоговых органов возмещено 8012,2 млн. рублей (75%), по состоянию на 1 марта 2005 года - соответственно, 3029,3 млн. рублей и 296,7 млн. рублей (9,8 процента).

Возмещение НДС производилось в установленные законодательством сроки, поэтому проценты за нарушение налоговыми органами сроков возврата НДС по операциям, облагаемым по налоговой ставке 0 процентов, установленные статьей 176 Налогового кодекса Российской Федерации, не начислялись.

Анализ судебной практики, проведенный в ходе проверки Счетной палатой Российской Федерации, показал, что в 2004 году в Арбитражный суд Ханты-Мансийского автономного округа - Югры (далее - Арбитражный суд) налогоплательщиками поданы 23 исковых заявления о возмещении им НДС по экспортным операциям на сумму 144,6 млн. рублей, из которых судами удовлетворены в пользу налогоплательщиков 7 заявлений на сумму 109,6 млн. рублей, или 76% от заявленных ими требований.

За 2004 год налогоплательщиками поданы в Арбитражный суд 13 заявлений по зачету НДС при реализации товаров (работ, услуг) на внутреннем рынке на сумму 290,9 млн. рублей, из которых удовлетворены требования налогоплательщиков по 7 заявлениям на сумму 212,9 млн. рублей (73,2%), налоговыми органами поданы 9 заявлений на сумму 29,6 млн. рублей, из них сумма удовлетворенных требований составила 0,6 млн. рублей (2 процента).

В нарушение статьи 78 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающей, что зачет излишне уплаченных сумм налогов и сборов допускается только в тот бюджет, в который эта сумма была направлена, излишне уплаченные налоговые платежи в федеральный бюджет направлялись на уплату текущих платежей в окружной и местные бюджеты за 2004 год в сумме 4,5 млн. рублей, за январь-февраль 2005 года - 5 млн. рублей.

В 2004 году Департаментом финансов предоставлены отсрочки погашения задолженности двум налогоплательщикам: ДСУ-4 ЗАО «Сибдорстрой» и ОАО «Лесопромышленная компания «Балыклес» в сумме, соответственно, 0,5 млн. рублей и 1,1 млн. рублей. Указанные отсрочки погашены в установленные сроки и в полном объеме (акт проверки от 18 апреля 2005 года).

В ходе проверки в Управлении ФНС России по Ханты-Мансийскому автономному округу - Югре Счетной палатой Российской Федерации установлена недостоверность информации, отраженной в отчете по форме № 4-НМ «Задолженность по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации» по состоянию на 1 марта 2005 года.

В первом разделе данного отчета в графе 8 «остальные федеральные налоги и сборы» ошибочно отражены суммы по строке 1130 «отсроченные платежи» в размере 432 тыс. рублей и по строке 1190 «рассроченные платежи» - 122 тыс. рублей; во втором разделе в графе 10 «остальные федеральные налоги и сборы» по строке 2080 «отсроченные платежи» в сумме 6962 тыс. рублей, по строке 2090 «рассроченные платежи»: в графе 6 «в том числе по налогу на прибыль в федеральный бюджет» - 2 тыс. рублей, в

графе 7 «по налогу на добавленную стоимость» - 370 тыс. рублей и в графе 10 «остальные федеральные налоги и сборы» - 27 тыс. рублей.

В период проверки отчет по форме № 4-НМ по состоянию на 1 марта 2005 года Управлением откорректирован и с учетом внесенных изменений (на сумму 7,9 млн. рублей) направлен 25 марта и 6 апреля 2005 года в ФНС России.

Законодательством Российской Федерации предоставлено право законами субъектов Российской Федерации устанавливать льготы по уплате региональных налогов, а также уменьшать ставку налога на прибыль для отдельных категорий налогоплательщиков в части сумм, подлежащих зачислению в их бюджеты, в размере до 4 процентных пунктов.

С учетом предложения МВД России от 16 декабря 2004 года № 1/8048 Счетной палатой Российской Федерации проведена проверка соответствия федеральному законодательству Закона Ханты-Мансийского автономного округа от 9 апреля 1999 года № 23-оз «О стимулировании ускоренного ввода в разработку нефтегазовых месторождений в пределах лицензионных участков недр на территории Ханты-Мансийского автономного округа». Указанным Законом предусмотрено, что в целях ускоренного ввода в разработку нефтегазовых месторождений формировать инвестиционные средства недропользователя за счет доли начисленных в части бюджета автономного округа налога на добавленную стоимость, налога на прибыль организаций, налога на имущество, платы за добычу нефти и газа и налога на пользователей автомобильных дорог (статья 1) и направлять эти средства на финансирование работ на вводимом или введенном в разработку лицензионном участке (статья 11).

И.о. прокурора Ханты-Мансийского автономного округа 6 июня 2001 года внесен протест (№ 7-04/7-2001) в Думу автономного округа, согласно которому указанный Закон в нарушение статьи 18 Налогового кодекса Российской Федерации устанавливает для предприятий-недропользователей специальный налоговый режим (особый порядок начисления и уплаты налогов и сборов) в виде предоставления им инвестиций путем освобождения от уплаты налогов, то есть Закон фактически объединяет регулирование таких вопросов, как льготное налогообложение и инвестиционная деятельность юридических лиц, а в соответствии со статьей 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации в случае, если юридические лица, не являющиеся государственными или муниципальными унитарными предприятиями, используют бюджетные инвестиции, у субъекта Российской Федерации возникает право собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов и имущества этих юридических лиц.

Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 9 апреля 1999 года № 23-оз указанных последствий бюджетного инвестирования не предусматривает, в связи с чем данным Законом фактически закрепляется возможность безвозмездной передачи бюджетных средств коммерческим предприятиям, что противоречит государственным интересам.

На основании протеста и.о. прокурора автономного округа Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 9 апреля 1999 года № 23-оз отменен Законом Ханты-Мансийского автономного округа от 20 июня 2001 года № 39-оз.

По данным территориальных налоговых органов, в результате стимулирующего налогообложения в соответствии с Законом Ханты-Мансийского автономного округа от 9 апреля 1999 года № 23-оз в консолидированный бюджет автономного округа за 1999-2001 годы недопоступило доходов от уплаты налогов в сумме 4682,8 млн. рублей, в том числе в окружной бюджет - 2934 млн. рублей, в местный бюджет - 1748,8 млн. рублей.

Законом Ханты-Мансийского автономного округа от 25 декабря 2000 года № 122-оз «О налоговых льготах в Ханты-Мансийском автономном округе» предусмотрено отдельным категориям налогоплательщиков, имеющим государственную регистрацию на территории автономного округа, предоставлять льготы (в форме полного или частично-

го освобождения от уплаты налога) по налогу на имущество, транспортному налогу, земельному налогу в части средств, зачисляемых в бюджет автономного округа, в пределах сумм фактически произведенных организациями расходов. Статьей 11 установлена пониженная ставка налога на прибыль (13%), зачисляемого в бюджет автономного округа, для нефтедобывающих, нефтеперерабатывающих организаций, которые осуществляют расходы на развитие социально-экономической и культурной сферы, а также освоение природных ресурсов, включая капитальные вложения на освоение месторождений углеводородного сырья.

Законом Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 30 ноября 2004 года № 65-оз «О ставках налога на прибыль организаций в части, зачисляемой в бюджет Ханты-Мансийского автономного округа - Югры» установлена в соответствии с главой 25 Налогового кодекса Российской Федерации пониженная ставка налога на прибыль (13,5%) для нефтедобывающих, нефтеперерабатывающих организаций, которые осуществляют расходы на цели, предусмотренные пунктами 2 и 3 Закона от 25 декабря 2000 года № 122-оз.

Законом Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 12 марта 2004 года № 6-оз «О поддержке инвестиционной деятельности органами государственной власти автономного округа на территории Ханты-Мансийского автономного округа» (статья 4) предусмотрена поддержка органами государственной власти автономного округа субъектов инвестиционной деятельности за счет предоставления налоговых льгот в пределах сумм, зачисляемых в бюджет автономного округа; инвестиционных налоговых кредитов; бюджетных кредитов; бюджетных инвестиций и государственных гарантий автономного округа.

По данным Управления ФНС России по Ханты-Мансийскому автономному округу - Югре, в 2004 году сумма налоговых льгот, предоставленных в соответствии с законодательством автономного округа, составила 7679,9 млн. рублей, из них по налогу на прибыль организаций - 4575,7 млн. рублей (59,6% от общей суммы льгот), налогу на имущество организаций - 3097,5 млн. рублей (40,3 процента).

В результате предоставления налоговых льгот выпадающие доходы из окружного бюджета за 2004 год составили 7679,9 млн. рублей, или 7,6% от общих поступлений в доходную часть окружного бюджета.

Из общей суммы льгот по налогу на прибыль (4575,7 млн. рублей) на основании соглашений о применении данной льготы, заключенных в 2004 году правительством автономного округа и рядом нефтедобывающих организаций, этими организациями произведены расходы на производственные нужды в сумме 2890,9 млн. рублей (63,2% от общей суммы льгот по налогу на прибыль), а также на развитие социально-экономической и культурной сферы на территории автономного округа в размере 1684,8 млн. рублей (36,8%). Наибольший объем данных расходов приходится на ОАО «Сургутнефтегаз», соответственно, 3817,7 млн. рублей (83,4% от общей суммы льготы по налогу на прибыль), 2758 млн. рублей (95,4% от расходов на производственные нужды в целом) и 1059,7 млн. рублей (64,3% от общих расходов на социально-культурную сферу). Кроме того, в 2004 году ОАО «Сургутнефтегаз» предоставлена льгота по налогу на имущество в сумме 1967,9 млн. рублей на основании статьи 5 Закона от 25 декабря 2000 года № 122-оз, предусматривающей освобождение от уплаты налога на имущество организаций ряда отраслей промышленности, включая предприятия нефтегазодобывающей промышленности, увеличивших среднегодовую стоимость имущества более чем в два раза за счет вновь вводимого имущества в 2003 и 2004 годах, в пределах объемов капитальных вложений, фактически освоенных на территории автономного округа.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что предоставление налоговых льгот в части, зачисляемой в бюджет автономного округа, является участием Ханты-Мансийского авто-

номного округа - Югры в инвестиционной деятельности организаций, не являющихся государственными или муниципальными унитарными предприятиями.

При этом положения статьи 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации о праве государственной собственности на эквивалентную часть уставных капиталов и имущества юридических лиц, не являющихся государственными или муниципальными унитарными предприятиями и получивших бюджетные средства на инвестиционную деятельность, не распространяются на инвестиционную деятельность, финансируемую государством в форме предоставления налоговых льгот, хотя по существу указанные льготы являются бюджетными средствами.

Принятыми в автономном округе законодательными актами, участие данного субъекта Российской Федерации в уставных (складочных) капиталах таких юридических лиц не предусмотрено.

Как показала проверка, анализ эффективности применения налоговых льгот администрацией автономного округа не проводится, что не позволяет оценить степень их влияния на социально-экономическое развитие региона (увеличение регионального валового продукта, промышленной продукции, налоговых поступлений).

Статьей 5 Закона Ханты-Мансийского автономного округа от 21 декабря 2004 года № 82-оз «О налоговых льготах в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре» установлено, что одним из оснований применения налогоплательщиками льгот по налогам является предоставление ими информации для проведения анализа эффективности действия налоговых льгот за предыдущий налоговый период, которая вступает в силу только с 1 января 2006 года.

Наряду с налоговыми льготами, предоставленными в соответствии с законодательством Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, на территории автономного округа применялись льготы, предусмотренные федеральным законодательством.

В соответствии со статьей 5 Закона Российской Федерации от 19 января 1993 года № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» установлено, что предприятия, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, освобождаются от уплаты налогов на часть прибыли (дохода), направляемую на капитальные вложения производственного и непроизводственного назначения (данная норма с 1 января 2002 года утратила силу).

Как показала проверка, несмотря на отмену нормы статьи 5 Закона Российской Федерации от 19 января 1993 года № 4520-1, в соответствии с решениями арбитражных судов, выносящих положительные решения по прошедшим налоговым периодам (1996-2001 годы), налогоплательщиками данная норма продолжала применяться и после ее отмены.

По состоянию на 1 января 2005 года в территориальные налоговые органы и межрегиональные инспекции ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам (г. Москва) 12 налогоплательщиками поданы заявления о зачете излишне уплаченных сумм налога на прибыль предприятий и организаций в связи с применением ранее неиспользованной ими льготы по данному налогу (до 1 января 2002 года) в размере 4943,1 млн. рублей.

В результате проведения налоговыми органами зачета излишне уплаченных сумм налога на прибыль предприятий и организаций по состоянию на 1 января 2005 года сумма недопоступления в бюджет налога на прибыль составила 556,1 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 178,5 млн. рублей. При этом следует отметить, что статьей 78 Налогового кодекса Российской Федерации установлено, что возврат излишне уплаченной суммы налога может осуществляться в течение трех лет с момента подачи заявления, а аналогичная норма в отношении зачета излишне уплаченной суммы налога в действующем законодательстве отсутствует.

Учитывая, что удовлетворение заявлений налогоплательщиков о зачете излишне уплаченной суммы налога без установленного предельного срока его подачи ведет к значительным потерям бюджетов, Счетная палата Российской Федерации направила в Правительство Российской Федерации, Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации предложения о внесении в статьи 78 и 81 Налогового кодекса Российской Федерации дополнений, ограничивающих срок подачи заявления о зачете суммы излишне уплаченного налога. Реакции на эти предложения не последовало.

В соответствии со статьей 76 Бюджетного кодекса Российской Федерации (пункты 2, 11) бюджетный кредит предоставляется юридическим лицам на условиях возмездности и возвратности, а их возврат и плата приравниваются к платежам в бюджет.

Как показала проверка, в нарушение норм данной статьи Бюджетного кодекса Российской Федерации представительными органами власти автономного округа принят Закон от 30 сентября 2004 года № 47-оз «О внесении изменений и дополнений в Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры «О бюджете Ханты-Мансийского автономного округа на 2004 год».

В соответствии со статьей 55-2 указанного Закона правительству автономного округа разрешено направить на увеличение уставных капиталов ОАО «Югорский лесопромышленный холдинг» и ОАО «Югрател» инвестиционные кредиты, ранее выданные из окружного бюджета другим организациям и не возвращенные в этот бюджет, на общую сумму 2720 млн. рублей. При этом, как показала проверка, указанные средства направлены не на увеличение, как это предусмотрено упомянутым окружным Законом, а на формирование уставных капиталов указанных организаций.

По данным Единого государственного реестра юридических лиц, на дату принятия Закона (30 сентября 2004 года) ОАО «Югрател» не было учреждено, а ОАО «Югорский лесопромышленный холдинг» зарегистрировано лишь 2 февраля 2004 года.

Учредителем ОАО «Югорский лесопромышленный холдинг», уставный капитал которого сформирован в сумме 2100 млн. рублей, является Департамент государственной собственности автономного округа, которым часть акций Общества в сумме 1050 млн. рублей (50% от уставного капитала) оплачена за счет средств, подлежащих возврату по ранее выданным инвестиционным кредитам в окружной бюджет, а остальные 50% (1050 млн. рублей) передачей в его уставный капитал права требований к ОАО «Югорская лизинговая компания».

Основным видом деятельности ОАО «Югорский лесопромышленный холдинг» является заготовка древесины. Вместе с тем Обществом в 2004 году произведены краткосрочные финансовые вложения на общую сумму 2432,3 млн. рублей и предоставлены целевые займы в размере 399,9 млн. рублей, в том числе ОАО «Югорская лизинговая компания», акции которого были переданы в счет взноса в уставный капитал Общества, а также ОАО «Советсклеспром» и ОАО «ЛВЛ-Югра».

Учредителями ОАО «Югрател» (уставный капитал 1641,7 млн. рублей) являются ОАО «Югрателеком» (размер вклада в уставный капитал - 702 млн. рублей), администрация муниципального образования г. Сургут (размер вклада - 492,5 млн. рублей) и Департамент государственной собственности автономного округа (размер вклада - 447,2 млн. рублей - средства, подлежащие возврату по ранее выданным инвестиционным кредитам в окружной бюджет). При этом размер возвратных средств составил 620 млн. рублей, а Департаментом государственной собственности автономного округа в уставный капитал ОАО «Югрател» внесены лишь 447,2 млн. рублей.

В соответствии с Федеральным законом от 15 августа 1996 года № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 23 декабря 2004 года № 174-ФЗ) ряд платежей, ранее администрируемых налоговыми

ми органами, закреплен за новыми администраторами, которые должны осуществлять в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним (статья 2).

С вступлением в силу с 1 января 2005 года главы 25.3 Налогового кодекса Российской Федерации расширен перечень юридически значимых действий, за которые взимается государственная пошлина, а также перечень должностных лиц и органов, осуществляющих юридически значимые действия, за которые она взимается.

По данным Управления ФНС России по Ханты-Мансийскому автономному округу - Югре, значительное количество налогоплательщиков обращаются в налоговые органы с заявлениями о возврате излишне уплаченной (взысканной) суммы государственной пошлины, администраторами которой являются арбитражный суд, миграционные службы, правоохранительные органы и т. д.

Статьей 333.40 Налогового кодекса Российской Федерации установлено, что возврат излишне уплаченной (взысканной) суммы государственной пошлины производится по заявлению плательщика государственной пошлины налоговым органом по месту совершения действия, за которое уплачена (взыскана) государственная пошлина.

Налоговые органы, являясь в соответствии с Федеральным законом от 23 декабря 2004 года № 173-ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год» администратором государственной пошлины только двух из 33 ее видов, не осуществляют контроль за правильностью ее начисления, полнотой и своевременностью уплаты в целом по указанному платежу, но обязаны согласно указанной статье Налогового кодекса Российской Федерации проводить возврат излишне уплаченной (взысканной) суммы налоговой пошлины в бюджет.

Проверкой установлено, что суммы налоговых и других платежей, своевременность их поступления и зачисления в федеральный бюджет контролируется казначейскими и налоговыми органами при проведении ежемесячных сверок, которые оформляются актами сверок.

Бюджетной классификацией, введенной Федеральным законом от 23 декабря 2004 года № 173-ФЗ, код по возмещению НДС, уплаченного поставщикам товаров (работ, услуг), используемых при осуществлении операций, облагаемых по налоговой ставке 0 процентов (КБК 1020111), не предусмотрен, в связи с чем с 1 января 2005 года указанные сверки по возмещенным суммам НДС не проводятся.

Управлением Федерального казначейства по Ханты-Мансийскому автономному округу - Югре распределение доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации осуществлялось в соответствии с нормативами, установленными действующим законодательством. По состоянию на 1 января 2005 года невыясненные поступления не числятся.

На балансе Управления Федерального казначейства по Ханты-Мансийскому автономному округу - Югре по состоянию на 1 января 2005 года просроченная задолженность по средствам федерального бюджета, предоставленным организациям на возвратной и платной основе, не числится.

Проверкой установлено, что в 2004 году из окружного бюджета юридическим лицам, не являющимися государственными или муниципальными унитарными предприятиями, бюджетные инвестиции не предоставлялись.

Экономические зоны с особым режимом налогообложения, образованные на основании законодательства Ханты-Мансийского автономного округа и решений органов местного самоуправления на территории автономного округа, проверкой не установлены.

Выводы

1. В автономном округе за 2004 год в бюджеты всех уровней мобилизовано налоговых и других платежей (без учета поступлений в государственные внебюджетные фонды), контролируемых ФНС России, в объеме 533921,7 млн. рублей, или 182% к аналогичному показателю 2003 года, из них в федеральный бюджет - 350025,8 млн. рублей (179%), за январь-март 2005 года - соответственно, 403147 млн. рублей (в 4,9 раза) и 256090,5 млн. рублей (в 4,3 раза).

2. В общей сумме налоговых и других платежей, поступивших в 2004 году и I квартале 2005 года, дополнительные доходы от уплаты налогов ОАО НК «ЮКОС», взысканные с этой компании территориальными налоговыми органами в связи с нарушением налогового законодательства, составили соответственно 104 млрд. рублей (19,5%) и 271,9 млрд. рублей (67,4%). Из них согласно законодательно установленным нормативам в бюджет Ханты-Мансийского автономного округа - Югры перечислено, соответственно, 46,7 млрд. рублей (44,9%) и 120,4 млрд. рублей (44,4 процента).

В соответствии с Протоколом совещания Министра финансов Российской Федерации А.Л. Кудрина и губернатора Ханты-Мансийского автономного округа - Югры А.В. Филипенко «Об использовании средств, поступивших в результате осуществления мер по укреплению дисциплины от нефтяной компании «ЮКОС» от 4 августа 2004 года из указанных дополнительных доходов, зачисленных в соответствии с действующим законодательством в бюджет Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, в 2004 году перечислено в федеральный бюджет 35 млрд. рублей в виде безвозмездных перечислений. В I квартале 2005 года на основании аналогичного протокола от 31 января 2005 года из бюджета автономного округа в федеральный бюджет перечислено еще 57 млрд. рублей. Данные решения противоречат Федеральному закону от 23 декабря 2003 года № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год» и Федеральному закону от 23 декабря 2004 года № 173-ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год», в соответствии с которыми все доходы от уплаты налогов и сборов, а также пеней и налоговых санкций, уплаченные налогоплательщиками в соответствующем году, распределяются между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации в соответствии с нормативами и ставками, установленными бюджетным и налоговым законодательством. Наряду с этим, перечисление в федеральный бюджет упомянутых дополнительных доходов, зачисленных в бюджет Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, принятое представительными органами власти автономного округа законодательным решением также противоречит законодательству Российской Федерации.

Таким образом, из бюджета Ханты-Мансийского автономного округа - Югры в 2004 году и I квартале 2005 года неправомерно изъято 92 млрд. рублей. Данные средства в соответствии с письмом Департамента межбюджетных отношений и Департамента - Главного управления федерального казначейства Минфина России от 15 декабря 2004 года № 11-08-9/758 учтены по коду бюджетной классификации 3024000 «Прочие безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы». Кроме того, за счет этих же денежных средств заключено Соглашение между правительством Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Минфином России о приобретении облигаций федерального займа по номинальной стоимости на сумму 7 млрд. рублей.

3. В нарушение статьи 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающей принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов, в доходную часть бюджета автономного округа на 2004 год не были включены дополнительные доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов власти автономного округа, в сумме 4185,1 млн. рублей, в том числе ок-

ружного бюджета - 531 млн. рублей, в результате чего доходы данных бюджетов занижены на указанные суммы. В отчетах об исполнении указанных бюджетов, направленных в Минфин России, такие доходы также не отражены.

Вместе с тем в отчете об исполнении сметы доходов и расходов по внебюджетным источникам за 2004 год, представленном Департаментом финансов Ханты-Мансийского автономного округа - Югры 9 марта 2005 года в Минфин России, указанные доходы учтены.

В период проверки Департаментом финансов выявлены дополнительные доходы от платных услуг бюджетных учреждений (учреждений культуры) за I квартал 2005 года в сумме 20,6 млн. рублей. Материалы для включения вышеуказанных дополнительных доходов в бюджет автономного округа на 2004 год и на 2005 год Департаментом финансов направлены 6 апреля 2005 года (№ АФ-Г-1726) на утверждение в Думу Ханты-Мансийского автономного округа - Югры.

4. По состоянию на 1 января 2005 года сумма задолженности по налоговым и другим платежам перед бюджетами всех уровней, контролируруемыми территориальными налоговыми органами, составила 38836,6 млн. рублей и возросла по отношению к аналогичному периоду 2004 года на 1091,7 млн. рублей (2,9%), на 1 апреля 2005 года - 40398,9 млн. рублей (на 1615,9 млн. рублей - 4 процента).

5. С учетом предложения МВД России от 16 декабря 2004 года № 1/8048 Счетной палатой Российской Федерации проведена проверка соответствия федеральному законодательству Закона Ханты-Мансийского автономного округа от 9 апреля 1999 года № 23-оз «О стимулировании ускоренного ввода в разработку нефтегазовых месторождений в пределах лицензионных участков недр на территории Ханты-Мансийского автономного округа».

В соответствии с указанным Законом в период с 1999 года по 2001 год на территории Ханты-Мансийского округа нефтедобывающим организациям предоставлялись льготы по уплате налогов в части, зачисляемой в бюджет автономного округа. В результате за указанный период потери консолидированного бюджета автономного округа составили 4682,8 млн. рублей.

По протесту и.о. прокурора Ханты-Мансийского автономного округа Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 9 апреля 1999 года № 23-оз отменен Законом автономного округа от 20 июня 2001 года № 39-оз.

6. Объем выпадающих доходов окружного бюджета в связи с предоставлением органами власти дополнительных льгот по уплате налогов и сборов в 2004 году составил 7679,9 млн. рублей, или 7,6% общих поступлений в окружной бюджет за этот период. Из них направлено на инвестиционную деятельность негосударственных организаций 4858,8 млн. рублей (63,3 процента). При этом положения статьи 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации о праве государственной собственности на эквивалентную часть уставных капиталов и имущества юридических лиц, не являющихся государственными или муниципальными унитарными предприятиями и получивших бюджетные средства на инвестиционную деятельность, не распространяются на инвестиционную деятельность, финансируемую государством в форме предоставления налоговых льгот, хотя по существу указанные льготы являются бюджетными средствами.

7. По состоянию на 1 января 2005 года в территориальные налоговые органы и межрегиональные инспекции ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам (г. Москва) 12 налогоплательщиками поданы заявления о зачете излишне уплаченных сумм налога на прибыль предприятий и организаций в связи с применением ранее неиспользованной ими льготы по данному налогу (до 1 января 2002 года) в размере 4943,1 млн. рублей.

В результате проведения налоговыми органами зачета излишне уплаченных сумм налога на прибыль предприятий и организаций по состоянию на 1 января 2005 года сумма недопоступления в бюджет налога на прибыль составила 556,1 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 178,5 млн. рублей. При этом следует отметить, что статьей 78 Налогового кодекса Российской Федерации установлено, что возврат излишне уплаченной суммы налога может осуществляться в течение трех лет с момента подачи заявления, а аналогичная норма в отношении зачета излишне уплаченной суммы налога в действующем законодательстве отсутствует.

Учитывая, что удовлетворение заявлений налогоплательщиков о зачете излишне уплаченной суммы налога без установленного предельного срока его подачи ведет к значительным потерям бюджетов, Счетная палата Российской Федерации направила в Правительство Российской Федерации, Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации предложения о внесении в статьи 78 и 81 Налогового кодекса Российской Федерации дополнений, ограничивающих срок подачи заявления о зачете суммы излишне уплаченного налога. Реакции на эти предложения не последовало.

8. В нарушение статьи 78 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающей, что зачет излишне уплаченных сумм налогов и сборов допускается только в тот бюджет, в который эта сумма была направлена, излишне уплаченные налоговые платежи в федеральный бюджет направлялись на уплату текущих платежей в окружной и местные бюджеты за 2004 год в сумме 4,5 млн. рублей, за январь-февраль 2005 года - 5 млн. рублей.

9. В нарушение норм и требований статьи 76 Бюджетного кодекса Российской Федерации (пункты 2, 11), в соответствии с которыми бюджетный кредит предоставляется юридическим лицам на условиях возмездности и возвратности, а их возврат и плата приравниваются к платежам в бюджет, эти средства в сумме 2720 млн. рублей направлены на формирование уставных капиталов ОАО «Югорский лесопромышленный холдинг» и ОАО «Югрател».

10. В ходе проведения контрольного мероприятия Счетной палатой Российской Федерации установлена недостоверность информации, отраженной в отчете по форме № 4-НМ «Задолженность по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации», в сумме 7,9 млн. рублей. В ходе настоящей проверки в указанную отчетность внесены соответствующие изменения, и уточненный отчет направлен в ФНС России.

Предложения

1. Учитывая, что налоговые льготы по существу являются бюджетными средствами, следует внести дополнения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, распространив положения статьи 80 Кодекса о праве государственной собственности на эквивалентную часть уставных капиталов и имущества юридических лиц, не являющихся государственными или муниципальными унитарными предприятиями, получивших бюджетные средства на инвестиционную деятельность в форме предоставления налоговых льгот.

2. Учитывая, что удовлетворение заявлений налогоплательщиков о зачете излишне уплаченной суммы налога без установленного предельного срока его подачи ведет к значительным потерям бюджетов, необходимо незамедлительно внести в статьи 78 и 81 Налогового кодекса Российской Федерации дополнения, ограничивающие срок подачи заявления о зачете суммы излишне уплаченного налога.

3. Направить:

- представления губернатору Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, в Управление ФНС России по Ханты-Мансийскому автономному округу - Югре;

- письма в Правительство Российской Федерации, в Министерство внутренних дел Российской Федерации, в Министерство финансов Российской Федерации, в Федеральную налоговую службу, в Думу Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, полномочному представителю Президента Российской Федерации по Уральскому федеральному округу.

4. Направить отчет о результатах проверки в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации по Уральскому федеральному округу.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ