



**ГОСУДАРСТВЕННАЯ
НАЛОГОВАЯ СЛУЖБА РОССИИ**

103381, Москва, К-381, Неглинная, 23
Телефон: 200-3848; Телегапл: 112647 МИНФ
Телефакс: 200-4901; Telex: 411607 ELSI SU

16.03.93 № ВГ-1-16/48

на № _____

0 1

ГАРФ, фонд 10026,
от. 4, дело 99. № 6750 (1) 4505

Верховный Совет
Российской Федерации

Комиссия Совета Республики по
бюджету, планам, налогам и ценам

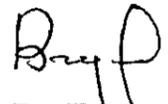
Починку А.П.

Уважаемый Александр Петрович!

Госналогслужба России представляет Вам доклад о поступлении налогов и других обязательных платежей и работе налоговых органов Российской Федерации в 1992 году.

Приложение: на 40 листах.

И.О. Руководителя Государственной
налоговой службы Российской Федерации


В.В. Гусев

иные

кцизи
из.

варо
общее

функ
на

**О ПОСТУПЛЕНИИ НАЛОГОВ
И ДРУГИХ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ
И РАБОТЕ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ
В 1992 ГОДУ**

Создание новой налоговой системы и становление государственной налоговой службы Российской Федерации в 1992 году осуществлялись в условиях углубления кризиса в экономике – спада производства, сокращения инвестиций и централизованных валютных ресурсов, увеличения бюджетного дефицита и резкого усиления инфляционных процессов, сопровождавшихся невиданным ростом неплатежей в народном хозяйстве.

На объемах мобилизации налогов самым негативным образом сказались нарушения хозяйственных связей между предприятиями, приведшие к сокращению производства, вынужденному предоставлению отпусков рабочим и служащим, скрытой безработице. Как следствие сужалась налогооблагаемая база по налогам на прибыль (доходы) и на добавленную стоимость, подоходному налогу с физических лиц.

Вместе с тем рост цен стал определяющим фактором, компенсирующим налоговые потери, вызванные падением объемов производства. Так, более чем 14-кратный рост прибыли за год определил высокие темпы поступлений налога на прибыль. На увеличение налогооблагаемой базы по этому налогу оказало влияние также превышение фонда оплаты труда, допускаемое многими предприятиями.

Рост потребительских цен вызвал необходимость повышения оплаты труда и других денежных выплат, что увеличило поступления подоходного налога с физических лиц. Темпы роста денежных доходов и подоходного налога с физических лиц составили в 1992 г. соответственно 7,5 и 10,5 раза.

С другой стороны, рост цен существенно ограничивал спрос, что приводило к оседанию товаров на складах предприятий и в торговой сети. Это обстоятельство, а также массовые неплатежи в народном хозяйстве привели к существенному разрыву между объемами произведенной продукции и ее реализацией, а в конечном итоге – к снижению поступлений налога на добавленную стоимость. Практически в течение всего года доля реализованной промышленной продукции составляла 58–68% от объема произведенной, происходило прогрессирующее накапливание нереализованных товарных запасов в

розничной сети, оптовой торговле и в промышленности (на I января 1993 г. такие запасы достигли I трлн.рублей - против 480 млрд.руб. на I июля 1992 года). Задолженность предприятий промышленности и строительства поставщикам на I июля 1992 г. возросла до 3,1 трлн.руб. против 50 млрд.руб. на I января 1992 года. На I октября ее удалось сократить до 1,9 трлн.руб., но на I декабря 1992 г. она снова возросла до 4,1 трлн.рублей.

В течение 1992 года, несмотря на кризисные явления, Госналогслужбой России в результате принятых мер (введения по согласованию с Минфином России жесткого механизма по взиманию налоговых платежей и обеспечению первоочередности их поступления в бюджет и активизации контрольной работы) обеспечивался неуклонный рост налоговых поступлений. В IV квартале такие меры обусловили наращивание взимания налогов не только в действующих, но и в сопоставимых ценах.

В целом по Российской Федерации в истекшем году в бюджет поступило государственных налогов и других обязательных платежей более, чем на 4,69 трлн.рублей - при уточненных Законами Российской Федерации от 17.07.92 № 3331-1 "О бюджетной системе Российской Федерации на 1992 год" и от 18.12.92 № 4129-1 "Об уточнении показателей республиканского бюджета Российской Федерации на 1992 год" суммах 4,4 трлн.рублей. В федеральный бюджет из общего объема собранных налогов поступило 2,44 трлн.руб. (52%) - при уточненном федеральном бюджете (без неналоговых и прочих поступлений, не входящих в сферу деятельности налоговых органов) - 2,49 трлн.рублей.

В целом за 1992 год 95% всех объемов налоговых поступлений составили: налог на добавленную стоимость - 2013 млрд.руб., налог на прибыль - 1566 млрд.руб., подоходный налог с физических лиц - 431 млрд.руб., акцизы - 185 млрд.руб. и платежи за пользование недрами и природными ресурсами - 246 млрд.рублей.

Ежеквартально объемы поступлений налогов примерно вдвое превышали уровень предыдущего квартала. В I квартале они составили 280,7 млрд.руб., во втором - 604,5 млрд.руб., в третьем - 1133,0 млрд.руб., в четвертом - 2672,4 млрд.рублей. Во втором квартале по отношению к первому рост составил 2,1 раза, в третьем квартале - 1,9 раза, в IV квартале - 2,4 раза. Таким образом,

поступление налогов в IV квартале превысило поступление за три квартала вместе взятых.

В течение 1992 г. произошли структурные изменения в поступлениях основных видов налогов (под воздействием динамики экономических процессов и изменений налогового законодательства): в целом за год налог на добавленную стоимость составил 43% общей налоговой массы, налог на прибыль – 33 процента.

Данные о поступлении в 1992 г. основных видов налогов приведены в приложении.

За 1992 год в территориальные бюджеты поступило 48% всей налоговой массы, в том числе НДС – 25,3%, налога на прибыль – 58,6%, акцизов – 57%, платежей за пользование недрами и природными ресурсами – 50,8 процента.

В то же время, исходя из принятого в налоговом законодательстве деления налогов на федеральные и местные, можно констатировать, что подавляющую часть внесенных в территориальные бюджеты налогов составили именно федеральные налоги – 93,2% в целом за год.

Решением Верховного Совета Российской Федерации на основе информации, представленной Госналогслужбой, были отменены противозаконные действия ряда местных органов власти в части зачисления в их бюджеты федеральных налогов. Однако эта практика полностью не искоренена и такие факты продолжают иметь место. За 1992 год сумма недопоступлений налогов и других платежей в федеральный бюджет составила по республикам Башкортостан 51,2 млрд.руб., Татарстан – 43,2 млрд.руб., Карелии – 4,1 млрд.руб., Удмуртии – 3,1 млрд.руб., Саха – 1,4 млрд.рублей. Это сказалось на недопоступлении общей суммы налогов в федеральный бюджет.

Необходимость обеспечения на всех уровнях налоговой службы анализа полноты поступления налогов, оперативного выявления причин и факторов, влияющих на своевременность их мобилизации, состояния и динамики изменения налогооблагаемой базы, требует создания собственной (налоговой) статистики. В этом направлении сделаны определенные шаги. Введена дополнительная отчетность местных налоговых органов, характеризующая базу налогообложения по двум основным налогам – налогу на прибыль и НДС. Во всех регионах по пяти выбранным предприятиям – "представителям"

5
4

отслеживаются изменения, происходящие в уплате налогов, базе налогообложения, финансовом состоянии, льготах и перерасчетах по фактическим результатам работы. Вводятся новые формы отчетности, которые позволяют анализировать налоговые поступления в региональном разрезе и на макроэкономическом уровне.

При значительном увеличении абсолютной суммы всех налогов и платежей во внебюджетные фонды в III и IV кварталах 1992 г., по сравнению с I полугодием, зачастую возникает вопрос о тяжести "налогового бремени" для юридических лиц.

Анализ, проводимый налоговыми органами на базе отчетных данных предприятий, показывает, что "бремя" налогов при росте цен на самом деле не увеличивается, а сокращается. При этом общая величина выплачиваемых предприятиями налогов не так уж чрезмерно обременительна, как об этом сообщают печать и другие средства массовой информации. Некорректно сопоставлять сумму налогов и платежей во внебюджетные фонды с суммой прибыли, сознательно умалчивая, что НДС и акцизы уплачиваются с оборотов реализованной продукции, а многие налоги и отчисления во внебюджетные фонды относятся на себестоимость продукции. Так, данные по ЗИЗ предприятиям-представителям из 80 регионов России показывают, что за 1992 год общая сумма налогов и других платежей в бюджет составила 28,5 копейки с каждого рубля выручки от реализации продукции (в I полугодии 1992 г. по этому же кругу предприятий налоги составляли 35,5 копейки, за 9 месяцев - 30,3 копейки). Отчисления в государственные внебюджетные фонды составили 7,8 копейки с рубля выручки (в I полугодии - 5,7 коп., за 9 месяцев - 6,8 коп.). Оставшиеся в распоряжении предприятий 63,7 коп. (в I полугодии - 59 коп., за 9 месяцев - 62,9 коп.) были направлены: на покрытие материальных затрат - 46,3 коп. (в I полугодии - 27,2 коп., за 9 месяцев - 34,4 коп.), на оплату труда - 6,2 коп. (в I полугодии - 7 коп., за 9 месяцев - 6,2 коп.), а остальные - на расширенное воспроизводство, социальные нужды и дополнительные материальные поощрения.

При этом обращает на себя внимание ежеквартальный рост затрат: в рубле выручки от реализации продукции в I квартале они составляли 49,7 коп., в I полугодии - 49,9 коп., за 9 месяцев - 54,4 коп., а в целом за год - 60,3 коп. К сожалению, контроль за

затратами и себестоимостью продукции и должный анализ их предприятия перестали осуществлять и стали на более легкий путь – взвинчивания цен на свою продукцию (работы, услуги).

Действующая налоговая система обеспечивает поступление налогов в бюджет в условиях высокой инфляции. В основном реализуется таким образом фискальная сторона налоговой системы. Что касается стимулирующей роли налогов в повышении эффективности и ускорении темпов развития производства, то она пока в должной мере еще не проявляется.

ПОСТУПЛЕНИЯ ОСНОВНЫХ ВИДОВ НАЛОГОВ

Мировой опыт показывает, что введение **налога на добавленную стоимость** является ключевым вопросом налоговой реформы при переходе к ориентированной на рынок экономике. Это – наиболее стабильный источник дохода бюджета в условиях инфляции. Однако адаптация налогоплательщиков к этому принципиально новому налогу требует, по данным Международного валютного фонда и Европейского экономического сообщества, как минимум, одного года. В нашей стране этот первоначальный период освоения НДС удалось сократить до 8 месяцев. С сентября 1992 г. этот налог стал основным источником поступлений в федеральный бюджет.

С введением в прошлом году налога на добавленную стоимость значительно расширилась налоговая база, что является гарантом надежности и эффективности этого налога как важного источника доходов бюджета и способствует более справедливому распределению "налогового бремени", поскольку охватывает весь народнохозяйственный оборот и широкий круг плательщиков.

Налог на добавленную стоимость поступил в бюджеты всех уровней в общей сумме 2012,7 млрд.рублей – или 106,6 процента от суммы этого налога, предусмотренной (в размере 1888,1 млрд.рублей) в уточненных показателях бюджетной системы на 1992 год.

При этом в течение года динамика поступления этого налога характеризовалась крайней неравномерностью. Если в первом полугодии в бюджет поступило 15 процентов от годовой суммы, то во второй половине года поступило в 5,9 раза больше. В результате

55
~~6~~

даже без учета фактора цен (изменение которых составило по отношению к первому полугодю 290 процентов) только благодаря принятым Госналогслужбой мерам оперативного характера и внесенным в середине года изменениям в налоговое законодательство удалось увеличить поступления налога почти в 2 раза.

На основании постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 августа 1992 г. были утверждены мероприятия по сбору налога на добавленную стоимость, во исполнение которых была резко повышена эффективность контрольной работы налоговых органов, уточнен порядок определения налогооблагаемой базы и ужесточен механизм взимания НДС в IV квартале.

В целях более полного поступления этого налога в декабре 1992 г. Верховным Советом Российской Федерации были внесены дополнительные изменения и дополнения в Закон "О налоге на добавленную стоимость", в которых учтены предложения Госналогслужбы России об обложении этим налогом импортных товаров, авансовых и иных платежей, поступающих в счет предстоящих поставок товаров или выполнения работ (услуг) на расчетный счет, и сумм, получаемых в порядке частичной оплаты по расчетным документам за реализованные товары (работы, услуги).

Акцизы в 1992 г. поступили в сумме 184,9 млрд. рублей – против предусмотренных в бюджете 153,1 млрд. рублей, или с превышением на 20,7 процента. Наибольший удельный вес (80%) в этих поступлениях занимают акцизы, полученные от реализации алкогольных напитков.

Несмотря на то, что фактические поступления акцизов в бюджет значительно превысили контрольные цифры Бюджетного послания, в прошлом году их могло быть собрано несколько больше. По мнению Госналогслужбы, решение Правительства Российской Федерации об отказе от монополии государства на производство спирта, водки, ликеро-водочных и табачных изделий, а также виноградных, плодово-ягодных вин и пива привело к ослаблению контроля за производством этой продукции, учетом объемов ее выпуска и, как следствие – к уменьшению поступлений в бюджет акцизов.

Проверки, проведенные налоговыми органами, показали, что массовые недопоступления акцизов происходят при производстве алкогольных напитков из давальческого сырья.

В целях обеспечения более полного поступления акцизов в бюджет представляется целесообразным восстановить государственную монополию на производство алкогольных напитков (как это имеет место во всех цивилизованных странах и действовало в нашем государстве до 1992 года).

В целях предотвращения сокращения доли облагаемого оборота, в связи с постоянными изменениями в ассортименте табачных изделий, следует взимать акциз по единой ставке, независимо от класса сигарет и наличия в них фильтра.

Госналогслужбой в настоящее время также прорабатываются вопросы усовершенствования порядка взимания акцизов по товарам, вырабатываемым из давальческого сырья.

Налог на прибыль (доход) юридических лиц в 1992 г. (включая банки и страховые организации) составил 1695 млрд. рублей, исходя из оценки подлежащей налогообложению прибыли, полученной в истекшем году предприятиями и организациями в сумме 4900 млрд. рублей.

При этом за счет платы предприятий за превышение фонда оплаты труда против установленного минимума сумма налога возросла на 350 млрд. рублей, а предоставленные налогоплательщикам льготы снизили поступления налога примерно на 200 млрд. рублей.

Необходимо отметить, что установленные новым налоговым законодательством льготы для налогоплательщиков используются последними в недостаточной мере. Отчетные данные за истекший год свидетельствуют о том, что сумма предоставленных льгот по налогу на прибыль составляет примерно 10 процентов от полученной предприятиями валовой прибыли. При этом до 65 процентов от суммы предоставленных льгот составляют льготы на содержание объектов социальной сферы, включая содержание жилого фонда. Лишь четвертая часть их приходится на техническое перевооружение, расширение и реконструкцию предприятий и лишь 1,5 процента – на проведение природоохранных мероприятий. Другими словами, современный предприниматель не торопится вкладывать средства в производственную инфраструктуру.

С учетом указанных выше факторов удельный вес налога на прибыль юридических лиц составил 34,6 процента к валовой прибыли предприятий.

По состоянию на 1 января 1993 г. налога на прибыль поступило 1566,3 млрд.рублей (33,4 процента всех налоговых поступлений в бюджетную систему). Это на 197,8 млрд.рублей (14,5 процента) превысило предусмотренные бюджетные поступления на 1992 год (с учетом внесенных Верховным Советом России поправок в Закон "О бюджетной системе Российской Федерации на 1992 год").

Необходимо отметить, что в результате проведенной в 1992 г. переоценки основных фондов, стоимость которых возросла с 1,4 до 21,5 трлн.рублей, за счет роста амортизационных отчислений, относимых на себестоимость, последняя возрастет примерно на 700 млрд.рублей. Это приведет к сокращению базы налогообложения и в I квартале 1993 г. уменьшению за счет этого фактора поступлений налога на прибыль примерно на 220 млрд.рублей (как излишне внесенного налога в 1992 году).

В целях обеспечения поступления платежей в бюджет Госналогслужбой и Росцентробанком принимался ряд совместных решений по усилению контроля налоговых и банковских органов за налогоплательщиками по своевременному взносу платежей в бюджет.

В налоговой системе России одно из центральных мест принадлежит **подходному налогу с физических лиц** – как по объему платежей в бюджет (более 9 процентов), так и по социальной значимости, затрагивая интересы почти 80 млн.граждан. Немаловажное значение имеют и налоги на имущество физических лиц, плательщиками которых являются около 20 млн.граждан, владеющих на праве собственности домами, квартирами, дачами и другим имуществом, подлежащим налогообложению.

Налоговыми органами в 1992 г. обеспечено поступление в бюджет налогов с физических лиц в общей сумме 431,5 млрд.рублей, в том числе **подходного налога** (удержанного предприятиями и организациями) – 429,3 млрд.рублей, что больше, чем предусмотрено в бюджете, на 75,8 млрд.руб., **налога на имущество физических лиц** – 132,5 млн.руб., и **налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения**, – 39,7 млн.рублей.

С целью обеспечения декларирования физическими лицами совокупного годового дохода в городах и районах России создано более 12 тысяч консультационных пунктов. Во многом эта работа сдерживается непредоставлением на местах необходимых помещений.

58

9

Для обеспечения комплекса работ по учету и проверке деклараций граждан госналогинспекциям в 1993 году необходимо (кроме имеющейся численности) дополнительно более 29 тыс. работников, в связи с чем в декабре 1992 г. их штатная численность в целом по России была увеличена на 10 тыс. единиц.

Ресурсные платежи в бюджетной системе на 1992 год были предусмотрены в сумме 262,5 млрд. руб., фактически поступило 246,0 млрд. руб. (в том числе за право пользования недрами - 118,2 млрд. руб., лесного дохода - 14,5 млрд. руб., платы за воду, забираемую промышленными предприятиями из водохозяйственных систем - 3,5 млрд. руб.). Не обеспечено поступление платежей в бюджет по ресурсным платежам на 16,5 млрд. рублей.

В соответствии с постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 17.07.92 № 3332-1 "О введении в действие Закона Российской Федерации "О бюджетной системе Российской Федерации на 1992 год", отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы должны поступать в республиканский бюджет и использоваться для финансирования геологоразведочных работ. Между тем по отдельным республикам, входящим в состав Российской Федерации, они зачислялись в их бюджеты: по республике Саха не было перечислено в республиканский бюджет 4,4 млрд. руб., Башкортостан - 1,9 млрд. руб., Татарстан - 1,8 млрд. руб., а по Удмуртской республике эти платежи в сумме 1,3 млрд. руб. были зачислены в ее фонд конверсии. По указанным республикам не поступала в бюджет Российской Федерации и плата за право пользования недрами - ими не перечислено за 1992 год 10,2 млрд. рублей.

Учитывая важность обеспечения реализации Закона РСФСР "О плате за землю", коллегия Госналогслужбы России в августе 1992 г. рассмотрела состояние этой работы и обязала все налоговые инспекции принять исчерпывающие меры по реализации Закона. Внесение платежей по земельному налогу значительно колеблется по регионам. Так, в тех из них, где местными органами власти, земельными комитетами, финансовыми и налоговыми органами была проведена необходимая подготовительная работа, поступления платы за землю за 1992 год оказались значительно выше учтенных в бюджете.

Во исполнение Закона от 23 декабря 1992 г. "О праве граждан

Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства" Госналогслужба России внесла предложения по разработанному Роскомземом проекту Порядка купли-продажи гражданами Российской Федерации земельных участков (в части установления налогов и взимания государственных пошлин при передаче земельных участков бесплатно или за плату, а также при купле-продаже земельных участков гражданами).

В укреплении доходной базы региональных бюджетов важная роль принадлежит **налогу на имущество предприятий, местным налогам и сборам.**

Поступления налога на имущество предприятий за 1992 год в доходы указанных бюджетов составили 53,8 млрд.рублей или 2,4 процента в общей сумме поступлений в территориальные бюджеты. В связи с проведенной переоценкой основных средств, а также изменением с 1 июля 1992 г. предельного размера налоговой ставки с 0,5 процента до 1 процента, в 1993 году ожидается поступление налога в сумме 250-300 млрд.рублей. Практика исчисления налога на имущество предприятий показала, что действующими нормативными актами не урегулирован вопрос налогообложения постоянных представительств и других обособленных подразделений иностранных фирм, банков и организаций, расположенных на территории Российской Федерации, являющихся плательщиками налога, но не являющихся по законодательству Российской Федерации юридическими лицами и не составляющих поэтому бухгалтерскую отчетность.

В настоящее время Госналогслужба совместно с Минфином России прорабатывает вопрос о порядке налогообложения таких организаций.

По местным налогам и сборам право их установления предоставлено местным органам власти. Реализация этого права позволяет решать многие региональные проблемы, в частности, дополнительного финансирования мероприятий по развитию социальной сферы, особенно на селе, благоустройству территорий и других. В 1992 г. фактически поступило в доход местных бюджетов 12,4 млрд.рублей (при прогнозе, по данным налоговых органов - 5,1 млрд.рублей).

В структуре доходов по отчету за 1992 год в целом по России

И

они составили 0,55 процента, а в ряде регионов их доля существенно выше и составляет в Московской области - 0,69 процента, Красноярском крае - порядка 1 процента. В отдельных районах краев, областей доля местных налогов и сборов в доходной части бюджетов составила от 1,5 до 5 процентов (Самарская, Ростовская области).

Вместе с тем в укреплении доходной части бюджетов недостаточно используются права местных Советов о введении отдельных видов налогов. Данные с мест свидетельствуют, что налог на перепродажу автомобилей введен лишь в 57 процентах административно-территориальных образований, на рекламу - в 37 процентах, сбор за выдачу ордера на квартиру - в 66 процентах, за уборку территорий - в 19 процентах. В ряде городов и районов до настоящего времени не введены сбор за право торговли, лицензионный сбор за право торговли винно-водочными изделиями.

В то же время отдельными местными органами власти Нижегородской, Смоленской, Московской, Ивановской областей, Дагестанской, Марийской ССР, Республики Бурятия были введены налоги и сборы, не предусмотренные законодательством.

Исполнительными органами власти не отработан механизм взимания сбора за право уличной торговли. В отведенных для этих целей местах не оборудованы помещения для продажи разовых талонов и выдачи лицензий на право торговли. Нет четкого взаимодействия заинтересованных контролирующих органов. Поэтому значительная часть участников уличной торговли не уплачивает установленных сборов и торгует в неустановленных местах. Не принимаются должных мер по оборудованию мест торговли необходимыми материально-техническими средствами, отсутствуют кассовые аппараты, что позволяет скрывать от учета выручку и от налогообложения - получаемые доходы.

Кроме того, считаем необходимым ускорить представление Верховному Совету Российской Федерации предложений Минюста Российской Федерации по установлению ответственности предприятий и граждан за нарушение порядка "свободной" торговли.

Создавшиеся значительные трудности, возникающие у местных органов власти при разработке и принятии решений по установлению местных налогов и сборов, вызывают необходимость подготовить

67
12

проект Закона Российской Федерации "О местных налогах и сборах", поручив эту работу Минфину Российской Федерации совместно с Госналогслужбой Российской Федерации и другими заинтересованными министерствами, ведомствами и во втором полугодии т.г. представить Правительству для внесения в парламент.

Практика показывает целесообразность внесения дополнительных поправок в Закон "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" – в части предоставления местным органам власти права вводить новые виды местных налогов и сборов (с учетом специфики и особенностей развития регионов) по согласованию с Верховным Советом Российской Федерации по ходатайствам правительств республик в составе Российской Федерации, администрации краев, областей, автономных образований, а также определения экономических мер ответственности за введение таких видов налогов и сборов, которые не разрешены законодательством. Такие предложения Госналогслужбой подготовлены.

ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

В 1992 г. Госналогслужба, руководствуясь поручениями Правительства, одним из важнейших направлений своей работы считала контроль за поступлением взносов в **государственные внебюджетные фонды**, имея в виду, что их общий бюджет составлял более 2,5 трлн. рублей.

По заданию Госналогслужбы в истекшем году налоговыми органами проверено большое количество предприятий и организаций по вопросу начисления и уплаты ими взносов во внебюджетные фонды, по которым утверждены Положения о порядке их формирования и использования (Фонд занятости населения, Фонд социальной поддержки населения, дорожные фонды, инвестиционные и страховые фонды топливно-энергетического комплекса и лесоперерабатывающей промышленности, Фонд научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ и освоения новых видов продукции др.).

Формирование доходов внебюджетных фондов серьезно осложняется несовершенством нормативной базы, которая не предусматривает необходимой системы контроля, финансовых и административных санкций за нарушение порядка внесения платежей.

Наиболее отработанным в настоящее время является механизм мобилизации и контроля за поступлением средств в **дорожные фонды**.

С начала 1992 г. мобилизация взносов в Федеральный и территориальные дорожные фонды осуществлялась дорожными органами. Однако практика показала, что они не в состоянии обеспечить полноту и своевременность поступления платежей. Учитывая это, Госналогслужба и Минтранс России заключили соглашение о передаче налоговым органам на местах функций по сбору взносов и контролю за их поступлением. К началу 1993 г. передача этих функций завершена. В декабре Госналогслужба, Центральный банк и Минтранс России направили совместное указание о механизме зачисления и перечисления средств в Федеральный дорожный фонд и обеспечили необходимые условия для его практической реализации на местах. Это сказалось на размерах поступлений этих платежей. В IV квартале их поступило 59,8 млрд.руб. против 24,1 млрд.руб. в III квартале и 9,6 млрд.руб. в I полугодии 1992 года.

Значительные ресурсы предусматриваются к мобилизации в социальные фонды: Пенсионный фонд, Фонд занятости населения, Фонд социальной защиты населения, а с января 1993 г. – и Фонд страховой медицины. В соответствии с действующими Положениями указанные фонды сами мобилизуют доходы и осуществляют контроль за своевременностью и полнотой взносов, а налоговые органы осуществляют контроль за взносами при проведении проверок на предприятиях и в организациях, оказывают помощь исполнительным органам фондов в охвате плательщиков и применении санкций.

Материалы проверок налоговых органов показывают, что исполнительные органы указанных фондов, несмотря на достаточность у них в целом прав и иных возможностей, не обеспечивают поступления всех платежей. Например, в фонд занятости населения поступило за год всего 23,8 млрд.рублей – или примерно половина того, что должно было поступить по расчету от фонда оплаты труда.

Учитывая это и принимая во внимание, что Законом "Об основах налоговой системы Российской Федерации" платежи в государственные внебюджетные фонды приравнены к налоговым платежам, представляется целесообразным сосредоточить функции взыскания, учета и прямого контроля обязательных взносов во внебюджетные фонды в едином органе, способном обеспечить мобилизацию средств

в полном объеме и с меньшими издержками, чем это обходится в настоящее время.

По нашему мнению, эти функции могли бы осуществлять органы Госналогслужбы при создании для этого необходимых организационных, правовых и материально-финансовых условий. При этом учитывая специализацию налоговой службы и ее возможности по более эффективному осуществлению этих функций, а также устранение параллелизма в работе фондов, общая численность работников, занятых в настоящее время учетом, взысканием и контролем за поступлением платежей в фонды, могла бы быть сокращена, а работа – значительно упрощена.

О работе налоговых органов по контролю за мобилизацией взносов во внебюджетные фонды и предложениях по повышению эффективности этой работы Госналогслужба доложила Правительству 22 декабря 1992 г. (ИЛ-1-15/240).

Согласно Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий на 1992 год, поступление средств от приватизации предусмотрено в размере 70,5 млрд. рублей. Фактически поступления средств от приватизации в доходы бюджетов всех уровней за 1992 год составили 60 млрд. рублей, или 85,1 процента к указанной сумме. При этом за четвертый квартал поступления составили 42,6 млрд. рублей – или 71 процент годовой суммы. Из нее поступления в Федеральный бюджет составили 18,3 млрд. рублей.

В истекшем году произошло сокращение внешнеторгового оборота. Имели место массовые освобождения от уплаты **таможенных пошлин** по решениям Президента и Правительства Российской Федерации. По данным Таможенного комитета, только в связи с освобождением предприятий и организаций от уплаты экспортных и импортных пошлин недопоступления оцениваются примерно в 700 млрд. рублей. Кроме того, произошло снижение в среднем примерно на 40% первоначального уровня ставок экспортного тарифа. Наконец, было прекращено взимание экспортных пошлин с товаров, вывозимых из России в государства – члены СНГ и другие бывшие республики СССР.

Оценивая существующий механизм уплаты в бюджет таможенных пошлин и формирования на этой основе централизованных валютных фондов, а также его влияние на конечные финансовые результаты

предприятий, следует признать, что он чрезмерно громоздкий, малоэффективный и не стимулирует внешнеэкономическую деятельность предприятий.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧЕСКАЯ РАБОТА

Упор на фискальную сторону, явившуюся характерной чертой большинства новых Законов о налогах, а также, как показал первый опыт их применения, наличие отдельных неувязок и несоответствий с другими законодательными актами и нормативными документами вызвали некоторые трудности в освоении нового налогового законодательства. Однако в целом налоговая система в прошлом году показала свою стабильность и, по нашему мнению, оправдала себя.

С другой стороны, очевидно, для того, чтобы налоговая реформа могла быть осуществлена, обеспечивала устойчивую доходную базу бюджетной системы Российской Федерации, необходимо определенное время, в течение которого миллионы налогоплательщиков и вновь созданные государственные налоговые инспекции овладели новым налоговым законодательством и изданными на его основе инструкциями и другими нормативно-методическими документами по налогообложению юридических лиц и населения.

Вследствие этого крайне нежелательны, очевидно, кардинальные изменения нового "налогового инструментария" по ходу его внедрения. В случае необходимости можно пойти на частичное усовершенствование отдельных элементов механизма налогообложения.

Важное значение для совершенствования налогового законодательства, нормативно-методической работы Госналогслужбы России и практики налогообложения имело принятие Верховным Советом Российской Федерации 16 июля 1992 г. Закона "О внесении изменений и дополнений в налоговую систему России", который стал важным шагом в осуществлении налоговой реформы. Предусмотренные им уточнения большинства Законов о налогах помогли решению ряда практических вопросов, связанных с устранением возникающих неувязок и несоответствий, способствовали обеспечению более точного и единообразного толкования и применения налогового законодательства, увеличению поступлений налогов и других