

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 26 ноября 1999 года №37(188) «О результатах тематической проверки правомерности, экономической обоснованности формирования и исполнения доходной части федерального бюджета, а также правильности расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов по Псковской области за 1998 год и январь-сентябрь 1999 года»:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представления Счетной палаты по материалам проверок Министру Российской Федерации по налогам и сборам А.П. Починку, Министру финансов Российской Федерации М. М. Касьянову, главе администрации Псковской области Е. Э. Михайлову, главе администрации г. Пскова А. В. Прокофьеву.

Отчет о результатах проверки направить в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Направить в Управление МНС по Псковской области материалы проверок, проведенных Счетной палатой, по результатам которых начислены финансовые и штрафные санкции для их взыскания в установленном порядке.

Направить в Федеральную службу налоговой полиции Российской Федерации материалы проверок по ОАО «Удохский спиртзавод» и ЗАО «Псковщицепром» для рассмотрения и принятия мер в соответствии с действующим законодательством.

Аудитору Счетной палаты В. Г. Панскову обобщить с учетом предстоящей тематической проверки в Самарской области материалы контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой в банках и других кредитных учреждениях в 1999 году, и подготовить представление Председателю Центрального банка Российской Федерации.

ОТЧЕТ

об итогах тематической проверки правомерности, экономической обоснованности формирования и исполнения доходной части федерального бюджета, а также правильности расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов по Псковской области за 1998 год и 9 месяцев 1999 года

1. Основание для проверки:

Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 год (пункт 5.1.12.), программа тематической проверки, утвержденная аудитором Счетной палаты Российской Федерации В. Г. Пансковым 2 сентября 1999 года.

2. Цели проверки:

проверить организацию, обеспечение полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет;

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

проверить правильность расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов по Псковской области.

3. Период проведения проверки: с 14 сентября по 15 октября 1999 года

4. Предмет проверки:

положение с выполнением бюджетных назначений по мобилизации доходов в федеральный бюджет, доведенных до области в соответствии с законами о федеральных бюджетах на 1998 и 1999 годы, причины образования задолженности по платежам в федеральный бюджет и меры, принимаемые по ее сокращению, экономическая обоснованность и эффективность предоставления налоговых льгот, рассрочек и отсрочек по налоговым платежам, соответствие федеральному законодательству и иным нормативным актам Российской Федерации нормативных актов и решений, принятых органами исполнительной власти Псковской области по вопросам налогообложения и налоговой политики, исполнение смет расходов на содержание аппарата налоговых органов, другие вопросы, предусмотренные программой тематической проверки.

5. Объекты проверки:

1. Управление Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Псковской области.

2. Государственная налоговая инспекция по г. Пскову.
3. Государственная налоговая инспекция по г. Великие Луки.
4. Государственная налоговая инспекция по Палкинскому району Псковской области.
5. Государственная налоговая инспекция по Псковскому району Псковской области.
6. Государственная налоговая инспекция по Печорскому району Псковской области.
7. Государственная налоговая инспекция по Порховскому району Псковской области.
8. Государственная налоговая инспекция по Стругоокрасненскому району Псковской области.
9. Управление федерального казначейства Минфина России по Псковской области.
10. Отделение федерального казначейства по Псковскому району Псковской области.
11. Комитет администрации г. Пскова «Регистрационная палата».
12. Главное финансовое управление администрации Псковской области.
13. Финансовое управление администрации г. Пскова.
14. Главное управление Банка России по Псковской области.
15. Псковский банк Сбербанка России.
16. ОАО «КАБ ПСКОВБАНК».
17. Псковский региональный филиал АКБ «СБС-АГРО».
18. ОАО «Псковский завод аппаратуры дальней связи».
19. ОАО «Псковский завод автоматических телефонных станций».
20. ГУП «ДП РОСТЭК-Псков».
21. Псковский филиал «Мостостроительный отряд № 48» ОАО «Мостостроительный трест № 6».
22. ООО «ЖБИ Ремстрой».
23. ОАО «Псковэнерго».
24. ОАО «Псковский завод механических приводов».
25. ОАО «Псковский городской молочный завод».
26. ЗАО «Псковпищепром».
27. ОАО «Псковский хлебокомбинат».
28. ОАО «Удохский спиртзавод».
29. ГП «Сосновский военный лесхоз».
30. ЗАО «Управление механизации-218».
31. ООО «Алазея».
32. ООО «СМУ-2».
33. ООО Фирма «ДОМ».
34. 24 предприятия розничной торговли и по оказанию платных услуг населению (по выполнению законодательства о применении контрольно-кассовых машин при денежных расчетах с населением).

Всего в ходе проведения контрольного мероприятия проверками охвачено 57 объектов. В 18 из них, или каждом третьем, выявлены нарушения федерального законодательства и иных нормативных актов Российской Федерации, регулирующих вопросы налогообложения и наличного денежного обращения. Стоимостная

оценка выявленных проверками потерь федерального бюджета составила 76,6 млн. рублей. Здесь и далее показатели приведены с учетом деноминации.

Выявленные нарушения и отклонения обусловлены прежде всего несоблюдением налогоплательщиками налогового законодательства, нарушениями территориальными финансовыми органами и органами местного самоуправления законов о федеральном бюджете, упущениями в работе налоговых и других контролирующих органов, а также несовершенством действующего налогового и бюджетного законодательства.

В результате принятых мер в ходе тематической проверки и по ее результатам территориальными финансовыми органами отменена незаконно действовавшая отсрочка у одного предприятия на сумму 757,2 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 419 тыс. рублей, а два предприятия, также незаконно пользовавшиеся налоговой отсрочкой, полностью погасили числившуюся за ними на период проверки отсроченную задолженность в размере соответственно 2,3 и 1,2 млн. рублей. Устранены выявленные проверками Счетной палаты нарушения сметно-штатной дисциплины – штатное расписание налоговой инспекции по г. Великие Луки приведено в соответствие с установленной предельной численностью, отменены незаконно введенные надбавки к должностным окладам работникам налоговой инспекции по Себежскому району, а необоснованно выплаченные в связи с этим суммы полностью взысканы.

Кроме того, по актам проверок, в ходе которых Счетной палатой были выявлены нарушения налогового законодательства, законодательства по применению контрольно-кассовых машин при денежных расчетах с населением, а также установленного порядка работы с денежной наличностью, начислены финансовые и штрафные санкции в размере 1189,2 тыс. рублей, из которых 1107,3 тыс. рублей подлежат зачислению в федеральный бюджет. Из них в ходе проведенного контрольного мероприятия добровольно перечислено в федеральный бюджет 59,2 тыс. рублей. Пять должностных лиц привлечены к административной и финансовой ответственности.

Отмеченные в отчете факты нарушений и отклонений в налоговом процессе подтверждены документально и в основном согласованы с руководителями проверенных организаций. Руководителями управления Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Псковской области (акты проверок от 13 октября 1999 г., от 14 октября 1999 г.), главного финансового управления администрации Псковской области (акт от 12 октября 1999 г.) представлены возражения по отдельным фактам, изложенным в актах проверок этих организаций. Заключение по сути этих возражений прилагается к отчету (в Бюллетене не публикуются).

Указанные возражения носят преимущественно пояснительный характер. Вместе с тем, Счетная палата считает возможным согласиться с мнением управления МНС России по Псковской области (от 14 октября 1999 г. № 07-06/2017) о том, что ООО «Рипс», погашая задолженность по налоговым платежам за другие предприятия (акт проверки от 13 октября 1999 г.), не нарушил действующее законодательство, поскольку, являясь комиссионером, осуществлял продажу имущества, арестованного налоговой полицией у этих предприятий. Вместе с тем, следует отметить, что на период проверки документы, подтверждающие это, налоговой инспекцией по г. Пскову проверяющим предоставлены не были.

Представленные управлением МНС России по Псковской области возражения по фактам недостоверности данных о фактически уплаченных суммах, начисленных по результатам проверок, проведенных налоговыми органами по Псковской области, и включенных в отчет по форме 2-НК «Отчет о результатах документальных проверок соблюдения налогового законодательства, проведенных налоговыми органами и федеральными органами налоговой полиции», отмеченным в акте проверки от 14 октября 1999 г., объясняют расхождение между данными по отчету 2-НК и лицевых счетов, проверенных Счетной палатой налогоплательщиков, действующим Порядком заполнения указанной формы. Тогда как выборочная проверка показала, что суммы, указанные в отчете (2-НК) как поступившие в бюджет, в лицевых счетах налогоплательщиков отсутствуют.

В соответствии со статьей 22 Закона «О Счетной палате Российской Федерации» и на основании удостоверений на право проверок, выданных в установленном порядке Счетной палатой Российской Федерации, в проведении контрольных мероприятий принимали участие работники территориальных налоговых и казначейских органов, ревизоры контрольно-ревизионного управления Минфина России в Псковской области.

К проведению оперативных контрольных мероприятий по проверке соблюдения правил торговли с применением контрольно-кассовых машин (ККМ) и достоверности учета наличной денежной выручки при исчислении налогов привлекались сотрудники налоговой полиции.

Отказов от участия в проведении оперативно-контрольных мероприятий от руководителей указанных органов не поступало. Препятствований в проведении проверок со стороны работников проверяемых 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 состоялись рабочие встречи с членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – главой администрации Псковской области Е. Э. Михайловым и председателем законодательного собрания Псковской области Ю. А. Шматовым, на которых руководители области были ознакомлены с программой проверки. Контрольно-счетная палата в Псковской области не образована.

О целях и задачах проверки, а также статусе и полномочиях Счетной палаты Российской Федерации через средства массовой информации (телевидение и печать) проинформирована общественность области.

6. Результаты проверки

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

6.1.1. Состояние работы налоговых органов по учету налогоплательщиков и ведению реестра налогоплательщиков

На 1 сентября 1999 в Псковской области состояло на налоговом учете 11,7 тыс. предприятий и организаций, 25,1 тыс. предпринимателей, осуществляющих свою деятельность без образования юридического лица и 33 лица, занимающихся частной практикой. Кроме того, на ту же дату уклонились от постановки на налоговый учет 1,3 тыс. предприятий и организации (11 %) и 4,2 тыс. индивидуальных предпринимателей (17 %).

Учет налогоплательщиков и ведение государственного реестра налоговыми инспекциями области осуществляются в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации, Положением о порядке ведения реестра предприятий, зарегистрированным Минюстом России 14 мая 1993 г. № 250, инструкцией Госналогслужбы России от 13 июня 1996 г. № ВА-3-12/49 «О порядке учета налогоплательщиков», зарегистрированной Минюстом России 11 июля 1996 г. № 1121, а также приказами и методическими указаниями Госналогслужбы России (МНС России).

В 1998 году и за 9 месяцев 1999 года из Госналогслужбы России (МНС России) до Управления Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Псковской области доведено 41 методическое указание по вопросам учета налогоплательщиков, рекомендаций и разъяснений. Кроме того, аппаратом Управления МНС России по области за эти же периоды подготовлено и направлено в подчиненные районные и городские инспекции 42 разъяснения, рекомендации и обзорных письма. Как показала выборочная проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации (акт проверки от 12 октября 1999 г.), эти документы не противоречат федеральному законодательству.

Территориальными налоговыми органами принимаются меры по выявлению

налогоплательщиков, уклоняющихся от постановки на налоговый учет. В ходе проведения такой работы налоговые инспекции на постоянной основе взаимодействуют с государственными внебюджетными фондами, органами статистики, землеустройства, бюро технической инвентаризации (БТИ).

Вместе с тем, в ходе проверки Счетной палатой Российской Федерации в комитете администрации г. Пскова «Регистрационная палата» (акт проверки от 5 октября 1999 г.) установлены нарушения регистрационной палатой в 1998 году требований пункта 15 «Положения о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности», утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 г. № 1482 «Об упорядочении государственной регистрации предприятий и предпринимателей на территории Российской Федерации» о своевременном сообщении в налоговые органы сведений о хозяйствующих субъектах, зарегистрировавших свою деятельность. Указанной проверкой выявлены 20 юридических лиц и 32 предпринимателя, сведения о которых не были представлены в налоговую инспекцию по г. Пскову. Действовавшим в 1998 году федеральным законодательством финансовая ответственность за нарушение сроков и непредставление данных о государственной регистрации предприятий и предпринимателей в налоговые органы не предусматривалась.

С 1 января 1999 года пунктом 3 статьи 119 Налогового кодекса Российской Федерации такая ответственность была введена в отношении органов регистрации за непредставление или несвоевременное представление информации, документов и (или) иных сведений в налоговые органы в виде штрафа в размере пятидесяти рублей за каждый непредставленный документ.

Федеральным законом от 9 июля 1999 г. № 154-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» пункт 3 статьи 119 исключен. Вместе с тем введена статья 129¹, в соответствии с пунктом 1 которой неправомерное несообщение (несвоевременное сообщение) лицом сведений, которые в соответствии с настоящим Кодексом это лицо должно сообщить налоговому органу, при отсутствии признаков налогового правонарушения влечет взыскание штрафа в размере 1000 рублей. В соответствии с пунктом 2 этой же статьи те же действия, совершенные повторно в течение календарного года, влекут взыскание штрафа в размере 5000 рублей.

Как показала выборочная проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации в комитете администрации г. Пскова «Регистрационная палата», за январь-июль 1999 года сведения о 299 зарегистрированных юридических лицах и предпринимателях переданы в налоговую инспекцию по г. Пскову с нарушением

десятидневного срока, предусмотренного пунктами 1, 2 статьи 85 Налогового кодекса Российской Федерации.

На основании пункта 3 статьи 119 Налогового кодекса Российской Федерации к Регистрационной палате администрации г. Пскова должны были быть применены штрафные санкции в размере 15 тыс. рублей, в т.ч. в федеральный бюджет - 7,5 тыс. рублей. Однако с принятием Федерального закона от 9 июля 1999 г. № 154-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» п. 3 ст. 119 исключен.

Одновременно этим же законом введена статья 129 (прим), пунктом 1 которой за данное нарушение предусмотрен штраф в размере 1 тыс. рублей за каждый случай, а в случае повторного нарушения - 5 тыс. рублей (пункт 2). Но поскольку такой порядок действует с 18 августа т.г., а нарушения выявлены до его введения, указанные санкции не могут быть применены.

Статьей 85 Налогового кодекса предусмотрено, что, начиная с января 1999 года, сведения о потенциальных налогоплательщиках в налоговые органы предоставляют не только органы, регистрирующие предприятия (предпринимателей) и выдающие лицензии на занятие частной практикой, но и организации, осуществляющие регистрацию физических лиц по месту жительства, актов рождения и смерти, учет и регистрацию имущества и транспортных средств, органы опеки и иные аналогичные учреждения, а также нотариальные конторы и частнопрактикующие нотариусы.

Вместе с тем, как показала проверка, проведенная Счетной палатой в Управлении МНС России по Псковской области (акт от 12 октября 1999 г.), территориальные налоговые органы не обеспечили в полной мере выполнение этих требований. Информацию о зарегистрированных транспортных средствах на территории области на период проверки не представляли органы ГИБДД. Также не представляли информацию нотариусы в Усвятском районе, ЗАГСы в Бежаницком, Гдовском, Куньском, Локнянском, Новоржевском, Островском, Псковском и Усвятском районах, а также БТИ Бежаницкого, Локнянского, Пушкиногорского и Усвятского районов Псковской области.

Однако налоговыми органами по Псковской области штрафные санкции, предусмотренные пунктом 3 статьи 119 и пунктами 1, 2 статьи 129¹, к регистрационным органам, а также к организациям, обязанным в соответствии со статьей 85 Налогового кодекса представлять в налоговые органы указанную информацию, не применялись.

Отсутствие в федеральном законодательстве норм, ограничивающих регистрацию новых предприятий, когда учредителями выступают физические лица, уже являющиеся учредителями

ранее созданных предприятий, имеющих задолженность перед бюджетом и не представляющих отчетность, а также, когда учредителем выступает предприятие-недоимщик, делающий вклад в уставной капитал вновь создаваемого предприятия имуществом, влечет к накоплению задолженности по ранее созданным предприятиям, которую, как показывает практика, взыскать невозможно.

Так, пунктом 1 «Положения о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности», утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 1999 г. № 1482 «Об упорядочении государственной регистрации предприятий и предпринимателей на территории Российской Федерации», определен четкий перечень документов, которые необходимо представлять в органы, осуществляющие регистрацию.

Это заявление о регистрации предприятия, составленное в произвольной форме и подписанное учредителями предприятия, утвержденный учредителями устав предприятия, решение о создании предприятия или договора учредителей, документы, подтверждающие оплату не менее 50 % уставного капитала (фонда) предприятия, указанного в решении о создании предприятия или договора учредителей, свидетельство об уплате государственной пошлины. В пункте 4 Положения прямо указано, что не допускается требование гарантийных писем и иных документов, подтверждающих местонахождение вновь регистрируемого предприятия, а также запрет регистрационным органам требовать иные документы, кроме предусмотренных настоящим Положением. Руководствуясь этим, 5 апреля 1999 года администрация г. Великие Луки Псковской области зарегистрировало ЗАО «Энергоресурс» с уставным капиталом в размере 26,2 млн. рублей.

Вместе с тем, как показала проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации в Управлении МНС России по Псковской области, на основании документов, представленных по запросу инспекторов Счетной палаты налоговой инспекцией по г. Великие Луки (акт проверки от 12 октября 1999 г.), одним из основных учредителей ЗАО «Энергоресурс» является ОАО «Холдинговая компания «ЭЛВО», которое на 1 апреля 1999 года имело задолженность по платежам в бюджеты всех уровней в объеме 4,2 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 3,1 млн. рублей. В соответствии с протоколом от 1 апреля 1999 г. № 1 учредительного собрания этой компанией совместно с соучредителями - ЗАО «Энергогрупп» и гражданином В. К. Барановым принимается решение о регистрации новой организации - ЗАО «Энергоресурс». ЗАО «Энергоресурс» зарегистрировано по тому же

адресу, что ОАО «ХК «ЭЛВО»: г. Великие Луки, Октябрьский проспект, дом 79.

В соответствии с актом приема-передачи от 1 апреля 1999 года ОАО «ХК «ЭЛВО», являясь недоимщиком, внесло в уставной фонд вновь созданного предприятия (ЗАО «Энергоресурс») свое имущество на сумму 13,1 млн. рублей, в том числе главный корпус, введенный в эксплуатацию 1 октября 1988 года, общей площадью 60 тыс. кв. метров, производственный корпус № 3 общей площадью 7,5 тыс. кв. метра, котельную, компрессорную и кислородную станции, бытовые помещения главного корпуса, ацетиленовую станцию, склад горюче-смазочных материалов и кислот, здание тарного цеха, железнодорожную стрелочную будку, железнодорожные ветки и подъездные пути, складские помещения, помещение участка сборки миксеров, пристройки к складским помещениям, лабораторно-административный корпус, здание насосной станции, корпус экспортной продукции, прочие подсобные помещения, трансформаторную и распределительную подстанции, очистные сооружения, канализационно-насосную станцию, технологическое оборудование.

Одной из причин необеспечения налоговыми органами полноты учета налогоплательщиков явилось отсутствовавшая ранее ответственность налогоплательщиков за уклонение от постановки на налоговый учет. Частью первой Налогового кодекса Российской Федерации, введенной в действие с 1 января 1999 года, предусмотрены штрафные санкции за нарушение срока постановки на налоговый учет, а также за уклонение от постановки на учет в налоговом органе (статьи 116, 117).

По состоянию на 1 сентября 1999 года территориальными налоговыми органами применены штрафные санкции, предусмотренные статьей 116 Налогового кодекса, к 15 юридическим лицам на общую сумму 44,4 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 22,2 тыс. рублей. Из них взыскано 20,5 тыс. рублей (46,2 %), в том числе в федеральный бюджет - 10,2 тыс. рублей (46 %), а также 21 предпринимателю - на сумму 61,8 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 30,9 тыс. рублей, из них взыскано 0,6 тыс. рублей (1 %), в том числе в федеральный бюджет - 0,15 тыс. рублей (0,5 %).

В то же время, как показала выборочная проверка Счетной палаты, проведенная в налоговой инспекции по г. Пскову (акт проверки от 6 октября 1999 г.) такие штрафы не были предъявлены 32 юридическим лицам и 60 предпринимателям, нарушившим сроки постановки на налоговый учет. Вместе с тем, общая сумма этих штрафов составила 460 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет 230 тыс. рублей.

Кроме того, этой же проверкой установлена недостоверность отчетных данных по учету налогоплательщиков, представленных налоговой

инспекцией по г. Пскову (ф. 1-УЧ). Так, по данным отчета на 1 июля 1999 года, всего 40 налогоплательщиков, прошедших регистрацию с начала текущего года, нарушили сроки постановки на налоговый учет. В то же время только выборочной проверкой, проведенной Счетной палатой за январь-июнь т.г., выявлено 74 таких случая.

Одновременно, как установлено Счетной палатой, самой налоговой инспекцией по г. Пскову в течение 8 месяцев 1999 года допущено 134 случая нарушения предусмотренного пунктом 2 статьи 84 Налогового кодекса срока постановки налогоплательщиков на налоговый учет, от 1 до 204 дней.

В 1998 году территориальными налоговыми органами направлено в суд 94 иска о ликвидации предприятий, в январе-августе 1999 года – 79. Процедура ликвидации завершена по решению арбитражного суда в 1998 году по 49 предприятиям (52,1%), за 8 месяцев 1999 года – по 13 предприятиям (16,5 %). Как правило, решениями арбитражного суда обязанности по ликвидации предприятий возлагаются на учредителей, которые не исполняют эти решения.

Бездействие учредителей обусловлено тем, что в действующем законодательстве не предусмотрен порядок привлечения к ответственности учредителей за уклонение от исполнения решения суда. Всего в 1998 году завершена процедура ликвидации по 545 предприятиям и в течение 8 месяцев 1999 года – по 559 организациям.

По предприятиям, ликвидированным за нарушение статей 11, 14 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» числится недоимка на 1 сентября 1999 г. в размере 5,9 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 2,9 млн. рублей.

В соответствии со статьей 24 названного закона данные предприятия состоят на налоговом учете в течение 6 лет после вынесения решения о ликвидации. Пунктом 2 статьи 49 Налогового кодекса Российской Федерации установлено, что остающаяся задолженность должна быть погашена учредителями (участниками) указанной организации в пределах и порядке, установленном законодательством Российской Федерации. В настоящее время этот порядок действующим законодательством не определен. Однако, как показывает практика, указанные суммы практически не возмещаются и их можно отнести к безвозвратным потерям.

В 1998 году в целом по области 4,7 тыс. предприятий (43 %) и 7,7 тыс. предпринимателей (35 %) не представляли отчетность о своей деятельности и не платили установленные налоги. На 1 сентября 1999 года – соответственно 4 тыс. предприятий (34 %) и 6,9 тыс. предпринимателей (31 %). Числящаяся

за ними задолженность составила 81,6 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 39,2 млн. рублей.

Кроме того, по итогам работы за 1998 год 783 предприятия (7 %) и 3,2 тыс. предпринимателей (14%) представили в налоговые органы «нулевую» отчетность, в текущем году (на 20 сентября) – соответственно 627 предприятий (5 %) и 6,6 тыс. предпринимателей (26%), а общий объем числящейся за ними задолженности по состоянию на 1 сентября 1999 года составил 26,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 15,4 млн. рублей.

В 1998 году территориальными налоговыми органами проверено 338 предприятий и 2495 предпринимателей, не представляющих отчетность или сдающих «нулевые» балансы. По результатам этих проверок доначислено в бюджеты всех уровней 2511,9 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 657,9 тыс. рублей, из них взыскано 98,8 тыс. рублей (4 %), в том числе в федеральный бюджет – 42 тыс. рублей (6 %). В январе-августе т.г. проверены 234 таких предприятия и 4276 предпринимателей, им доначислено 801,9 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 180 тыс. рублей, из них взыскано соответственно 87,3 тыс. рублей (11%) и 14,9 тыс. рублей (8 %).

Всего же, по экспертной оценке, в результате уклонения хозяйствующих субъектов от постановки на налоговый учет либо непредставления ими отчетности о своей деятельности в целом по области бюджеты всех уровней безвозвратно теряют не менее 11 млн. рублей в расчете на год, в том числе в федеральный бюджет – 3 млн. рублей.

Вместе с тем, эффективность оперативно розыскных мероприятий в отношении указанных хозяйствующих субъектов остается низкой. В 1998 году налоговыми органами переданы материалы в территориальные правоохранительные органы и налоговую полицию на 26,2 тыс. юридических лиц и предпринимателей, уклоняющихся от налогового учета или не представляющих отчетность. Из них в ходе оперативно-розыскных мероприятий установлено местонахождение только 1,5 тыс., или 5,7 %. За 8 месяцев 1999 года из 6,9 тыс. таких налогоплательщиков установлено местонахождение лишь 335, т.е. 4,8 процента.

Одной из причин сложившейся ситуации является то, что зачастую потенциальные налогоплательщики, регистрируют свою деятельность по юридическим адресам, как правило, не соответствующим их фактическому местонахождению. Это в определенной степени затрудняет налоговый контроль за их деятельностью.

Так, по юридическому адресу: г. Псков, Октябрьский проспект, дом 36 - зарегистрированы 23 предприятия, имевшие на 1 июля 1999 г. суммарную недоимку в размере 198,6 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 87,2 тыс. рублей, из них 8 не представляют отчеты о ведении

хозяйственной деятельности, а 1 предприятие представляет «нулевой» баланс.

По юридическому адресу: г. Великие Луки, Октябрьский проспект, дом 79 - зарегистрированы 15 организаций, имевших на 1 июля 1999 г. недоимку в размере 40,7 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 35,6 млн. рублей, из них 6 предприятий не представляют отчетность, а 1 предприятие сдает «нулевой» баланс.

Как показала проверка Счетной палаты Российской Федерации, проведенная в Управлении МНС России по Псковской области (акт проверки от 12 октября 1999 г.), на 1 июля 1999 года свыше 2 тыс. граждан одновременно являлись учредителями в двух и более предприятиях и организациях, или в целом по области - в 2,5 тыс. предприятиях. Причем, за этими предприятиями числится недоимка в общей сумме 106,1 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 73,1 млн. рублей. Из них 876 предприятий (35 %) не представляют отчетность и имеют недоимку 10,5 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 6,2 млн. рублей, а 145 предприятий (6 %) с суммарной недоимкой 5,8 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 4,1 млн. рублей, сдают «нулевою» отчетность.

В 1998 году налоговыми органами области к 6,2 тыс. предприятиям применены штрафные санкции за несвоевременное представление отчетности на сумму 2,5 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 1 млн. рублей. Из них взыскано 953,5 тыс. рублей (38 %), в том числе в федеральный бюджет - 199,6 тыс. рублей (20 %).

С начала 1999 года в соответствии со статьей 119 Налогового кодекса Российской Федерации аналогичные санкции применены к 319 предприятиям, несвоевременно представившим отчетность, на сумму 167,4 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет 83,7 тыс. рублей. Из них взыскано 60,9 тыс. рублей (36,4 %), в том числе в федеральный бюджет – 7,5 тыс. рублей (9 %). Иски о взыскании штрафных санкций к 4 предприятиям и 1 предпринимателю направлены в суд.

В 1998 году территориальными налоговыми органами проведено 125 проверок правильности открытия банками и налогоплательщиками расчетных и иных счетов, в ходе которых выявлено 5 нарушений. За 8 месяцев 1999 года проведено 98 аналогичных проверок, которыми нарушения не выявлены.

6.1.2. Организация работы Управления
Министерства Российской Федерации по налогам и
сборам по Псковской области по обеспечению
полноты поступления налогов и
снижению уровня задолженности перед
федеральным бюджетом и взаимодействие в этой
работе с федеральными органами
налоговой полиции

За 1998 год на территории Псковской области поступило в бюджеты всех уровней налоговых и других платежей в размере 1068 млн. рублей, из них

317,7 млн. рублей, или 29,7 %, перечислены в федеральный бюджет. Бюджетные назначения по формированию доходных статей федерального бюджета выполнены на 92,4 процента. Всего в счет задания в федеральный бюджет перечислено 316,1 млн. рублей.

При этом 15,5 % всех поступлений в федеральный бюджет (49,2 млн. рублей) и 47,6 % - в территориальный бюджет (357,4 млн. рублей) обеспечены зачетами, несмотря на то, что Указом Президента Российской Федерации от 7 ноября 1997 г. №1173 «О дополнительных мерах по мобилизации поступлений в федеральный бюджет» Правительству Российской Федерации предписывалось прекратить любые формы зачетов по уплате налогов в федеральный бюджет (пункт 1), а органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендовалось принять меры, обеспечивающие прекращение любых форм зачетов при исполнении соответствующих бюджетов (пункт 2).

По сравнению с 1997 годом доходы федерального бюджета, формируемые на территории области, с учетом проведенных на федеральном уровне зачетов уменьшились на 112,8 млн. рублей, или на 26,2 %, при общем снижении объемов поступлений в бюджетную систему Российской Федерации на 142,8 млн. рублей (11,8 %).

В результате опережающего снижения поступлений в федеральный бюджет удельный вес налоговых и других платежей, подлежащих перечислению в федеральный бюджет, в общей сумме доходов, зачисленных в консолидированный бюджет России, снизился с 36 % в 1997 году до 29,7 % в 1998 году. Уменьшение доли поступлений в федеральный бюджет объясняется в основном снижением размеров зачетов на федеральном уровне с 193,1 до 49,2 млн. рублей и одновременном их росте при формировании доходов территориального бюджета – с 350 до 357,4 млн. рублей.

На снижение поступлений налогов и платежей в федеральный бюджет в 1998 году в определенной мере повлияла сложная общеэкономическая ситуация, обусловленная финансовым кризисом, вызванным событиями 17 августа 1998 года. Объем производства промышленной продукции в физическом исчислении за прошлый год (без учета предприятий электроэнергетики) уменьшился на 11 %, продукции сельского хозяйства – на 23 процента. Инвестиции в основной капитал снизились на 2 процента. Розничный товарооборот сократился на 10 %, хотя потребительские цены выросли на 25 %, оптовые – на 8 процентов.

С начала текущего года в экономике области намечились определенные положительные сдвиги. Физический объем промышленного производства в январе-августе по сравнению с соответствующим периодом прошлого года увеличился в целом по промышленности на 17 процентов. Прирост объемов

производства наблюдался на предприятиях всех отраслей промышленности, за исключением топливной. Значительный рост достигнут в производстве потребительских товаров. Их объем увеличился на 42 процента.

Объем продукции сельского хозяйства увеличился на 33 процента и по расчетам составил 3,7 млрд. рублей, в то время как в январе-августе 1998 года наблюдалось сокращение на 5 процентов. Объем работ, выполненных по договорам строительного подряда, увеличился на 11 процентов. Рост объемов производства (работ, услуг) привел к расширению налоговой базы.

Вместе с тем, состояние платежей и расчетов на предприятиях и в организациях области остается сложным. По состоянию на 1 августа 1999 года объем кредиторской задолженности составил 4 млрд. рублей, из нее с истекшими сроками платежа – 1,9 млрд. рублей (47,5 % от общей суммы кредиторской задолженности). Размер дебиторской задолженности составил на ту же дату 2,9 млрд. рублей, из нее просроченная – 1,4 млрд. рублей (48,3 % от общей суммы дебиторской задолженности). Превышение кредиторской задолженности над дебиторской составило более 1 млрд. рублей.

По состоянию на 1 августа т.г. только у трети предприятий области коэффициент покрытия (отношение оборотных средств к краткосрочным обязательствам), характеризующий платежеспособность предприятий, превышал нормативный уровень (200 %), установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 1994 г. № 498 «О некоторых мерах по реализации законодательства о несостоятельности (банкротстве) предприятий».

В связи с недостатком собственных оборотных средств, предприятия и организации области в широких масштабах применяют товарообменные операции и разного рода внебанковские взаимозачеты. Уровень бартерных сделок и взаимозачетов между предприятиями области в ряде случаев достигает 80 и более процентов.

В результате достигнутый рост объемов производства, расширив налоговую базу, реально не привел к росту поступления самих налогов.

По оперативным данным налоговые и неналоговые доходы федерального бюджета, формируемые на территории области и контролируемые территориальными органами МНС России, за 9 месяцев 1999 года в номинальном выражении составили 420 млн. рублей, или 113,9 % к бюджетным назначениям, установленным на этот период, в том числе в денежном выражении – 391,3 млн. рублей, или 106,1 процента.

Из-за отсутствия на период проверки отчетной базы за 9 месяцев 1998 года анализ поступления доходов в федеральный бюджет в текущем периоде 1999 года проведен на основе данных налоговой и

статистической отчетности за январь-август текущего года.

За 8 месяцев т.г. в федеральный бюджет фактически перечислено 365,2 млн. рублей налоговых и неналоговых платежей, или 32,2 % всех доходов, поступивших в бюджетную систему страны на территории области. По сравнению с тем же периодом прошлого года удельный вес поступлений в федеральный бюджет увеличился на 1,4 процентных пункта.

Указанный рост объясняется исключительно дополнительными поступлениями в федеральный бюджет, связанными с увеличением с 75 до 85 процентов доли налога на добавленную стоимость, зачисляемой в федеральный бюджет, введением федеральной ставки подоходного налога с физических лиц в размере 3 %, а также введением налога на игорный бизнес, зачислением 40 % платежей за пользование лесным фондом и установлением минимальной ставки за пользование водными объектами.

В сопоставимых же условиях, т.е. без учета приведенных факторов, доля федерального налога снизилась на 3,4 процентных пункта. Это, в свою очередь, объясняется тем, что в текущем году, как и в 1998, доходная часть территориального бюджета в значительной степени обеспечивается зачетами, размер которых на 1 сентября 1999 года составил 374,5 млн. рублей, или 48,7 % к поступлениям в консолидированный бюджет области за январь-август, против 216,6 млн. рублей (46,1 %) за аналогичный период 1998 года.

Объем зачетов, проведенных на федеральном уровне, снизился с 42,6 млн. рублей, или 20,4 % к поступлениям в федеральный бюджет за январь-август 1998 года, до 28,8 млн. рублей (7,9 %) за тот же период 1999 года.

Вместе с тем, статьей 45 (пункт 3) части первой Налогового кодекса Российской Федерации, введенного с 1 января 1999 года, установлено, что обязанность по уплате налога исполняется в валюте Российской Федерации. Никакие взаимные зачеты и другие неденежные расчеты по уплате налоговых и других платежей кодексом не предусмотрены.

Бюджетное задание по формированию доходных статей федерального бюджета, установленное территориальным налоговым органам на январь-август 1999 года, выполнено на 115,6 процента (+ 49,2 млн. рублей).

Указанное номинальное превышение налоговых поступлений и других обязательных платежей в федеральный бюджет (против бюджетного задания) прежде всего обусловлено ростом инфляции, фактический уровень которой на 1 сентября текущего года составил 29,2 % при заложенных в расчетах к федеральному бюджету на 1999 год 30 %, т.е. с превышением расчетного показателя, приходящегося на январь-август (20 %) на 9,2 процентных пункта, а также проведенными на федеральном уровне зачетами в сумме 28,8 млн.

рублей. Без учета этих факторов бюджетное задание января-августа т.г. выполнено лишь на 97,3 % процента.

По сравнению с аналогичным периодом 1998 года доходы федерального бюджета, собранные на территории области, возросли в 1,7 раза, а в денежном выражении - более чем в 2 раза. Однако, если исключить рост инфляции, общий объем поступивших в январе-августе текущего года налоговых и других обязательных платежей в реальном выражении составил только 84,6 % от их размера, собранного за тот же период прошлого года, в том числе денежной массой – 90,2 процента.

С 1 апреля т.г. на основании статьи 11 Закона «О федеральном бюджете на 1999 год» увеличена доля налога на добавленную стоимость, зачисляемая в федеральный бюджет, с 75 до 85 процентов, а также введена федеральная ставка подоходного налога с физических лиц в размере 3 % в соответствии с Федеральным законом от 31 марта 1999 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О подоходном налоге с физических лиц», за счет чего поступления в федеральный бюджет возросли соответственно на 16 и 30,7 млн. рублей.

Введение налога на игорный бизнес, а также зачисление 40 % платежей за пользование лесным фондом и установление минимальной ставки за пользование водными объектами позволили увеличить доходную базу федерального бюджета на 3,6 млн. рублей.

Одновременно потери федерального бюджета по предприятиям области, перешедшим на уплату единого налога на вмененный доход, составили в текущем году (расчетно) 2,1 млн. рублей.

Кроме того, по данным отчета 4-НМ за 8 месяцев 1999 года, в январе-августе т.г. в федеральный бюджет по разным причинам (в основном из-за отсутствия денежных средств на корреспондентских счетах в «проблемных» банках) не поступили платежи в размере 12,7 млн. рублей, списанные со счетов налогоплательщиков. Ранее в таких случаях налоговые органы, руководствуясь пунктом 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы Российской Федерации» (до принятия Конституционным судом Российской Федерации постановления от 12 октября 1998 г. № 24-П о признании его (пункта 3) не соответствующими Конституции Российской Федерации) применяли к налогоплательщикам меры, в том числе принудительного характера, до полного зачисления денежных средств в уплату соответствующего налога.

С введением в действие с 1 января т.г. Налогового кодекса, статьей 45 (пункт 2) которого предусмотрено, что обязанность налогоплательщика по уплате налогов считается исполненной с момента предъявления в банк поручения на уплату налога при наличии достаточного денежного остатка на счете налогоплательщика, эти меры не применяются.

В соответствии с дополнениями и изменениями, внесенными в текущем году в Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий» снижена ставка налога на прибыль в доле, зачисляемой в федеральный бюджет с 13 до 11 процентов, а также введены дополнительные льготы для производственных инвестиций и научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. С учетом этого размер прибыли, поступившей в федеральный бюджет в январе-августе т.г., снизился (при прочих равных условиях) против аналогичного периода 1998 года по оценке на 7 млн. рублей.

Сравнительно невысокий эффект от снижения налоговой нагрузки на прибыль обусловлен низким уровнем рентабельности (в среднем по области этот показатель не превышает 2 %), а также наличием значительного количества убыточных предприятий (на 1 сентября т.г. в области такие предприятия составили 32 % в общем числе предприятий всех отраслей, а сумма их убытка – 100,6 млн. рублей).

С учетом всех вышеперечисленных факторов (включая инфляционный фактор), то есть в сопоставимых условиях, объем собранных на территории области в январе-августе текущего года налоговых доходов, подлежащих зачислению в федеральный бюджет, составил лишь 70,7 % от уровня поступлений за тот же период прошлого года, а денежными средствами – 94,7 % при росте объемов промышленного производства за тот же период на 17 процентов.

Основные поступления в федеральный бюджет (93 %) на территории области в текущем периоде этого года обеспечили четыре вида налогов – налог на добавленную стоимость (57 %), налог на прибыль (16,4 %), акцизы (11,2 %) и подоходный налог с физических лиц (8,4 %).

Бюджетные назначения по налогу на добавленную стоимость в 1998 году до территориальных налоговых органов не доводились, а фактически поступило 227,5 млн. рублей. По сравнению с 1997 годом поступления этого налога сократились на 107,6 млн. рублей (32,1 %).

В текущем году бюджетное задание по НДС также не устанавливалось. За январь-август 1999 года в федеральный бюджет перечислено 208,1 млн. рублей указанного налога. В соответствии с законами о федеральном бюджете на 1998 год и 1999 год, из федерального бюджета возмещался входной НДС предприятиям, реализующим свою продукцию на экспорт. В 1998 году такие возмещения составили 0,2 млн. рублей, за январь-август с.г. – 0,8 млн. рублей.

По сравнению с аналогичным периодом 1998 года поступления НДС в федеральный бюджет (с учетом возмещенных сумм) возросли на 50,4 млн. рублей, или на 32 процента. Одновременно размер недоимки по этому налогу за тот же период увеличился на 84,4 % и составил 389,2 млн. рублей.

Указанный прирост недоимки обусловлен главным образом широким применением бартера и

других неденежных форм расчетов между хозяйствующими субъектами, а также использованием недобросовестными налогоплательщиками различных методов ухода от уплаты налогов.

Контрольное задание по мобилизации налога на прибыль в 1998-1999 гг. не устанавливалось. В 1998 году в федеральный бюджет поступило 52,7 млн. рублей этого налога, за январь-август с.г. - 60 млн. рублей. В 1998 году по сравнению с 1997 годом этот показатель снизился на 7,4 млн. рублей, или на 12,3%, а за январь-август с.г. (по сравнению с тем же периодом 1998 года) возрос на 25,9 млн. рублей, или в 1,8 раза, что связано прежде всего с увеличением номинальной прибыли вследствие резкой девальвации рубля и роста инфляции.

Так, по данным территориальных органов статистики за январь-август 1999 года, сальдированная прибыль (за вычетом убытков) составила по крупным и средним предприятиям области 273,3 млн. рублей и увеличился по сравнению с соответствующим периодом прошлого года почти в 2 раза, а в промышленности – в 1,9 раза при росте объемов промышленного производства на 17 процентов.

По состоянию на 1 августа 1999 года за предприятиями, являющимися плательщиками этого налога, числится недоимка в федеральный бюджет в сумме 65,8 млн. рублей. По сравнению с той же датой 1998 года ее прирост составил 24,9 млн. рублей (60,9 %).

Поступления акцизов за 1998 год в федеральный бюджет определились в размере 16,2 млн. рублей, за проверенный период этого года (январь-август) – 40,9 млн. рублей. По сравнению с январем-августом 1998 года указанные поступления возросли в 7 раз. Этот рост объясняется увеличением объемов производства алкогольной продукции в 2,8 раза, связанного с вводом в действие на ЗАО «Псковпищепром» двух линий по производству водки. Если за январь-август 1998 года этим предприятием выпускалось 40 тыс. дал водочной продукции, то за аналогичный период текущего года – 320 тыс. дал. При этом ЗАО «Псковпищепром», обеспечивает 65,7 % всех объемов водки и винных изделий, производимых на территории области. Кроме того, рост поступления акцизов связан с изменением порядка расчетов по акцизам по отгруженной продукции, а не по оплате.

Недоимка по акцизам на 1 сентября 1999 года составила 18,8 млн. рублей, а ее прирост по сравнению с той же датой прошлого года – 2,6 млн. рублей. Часть этой недоимки числится за предприятиями, объявленными банкротами, – ОАО ВВЗ «Невельский» (2,7 млн. рублей), ООО «Славянские напитки» – (1,2 млн. рублей). У ООО «Агрспирт» с его расчетного счета в КБ «Кинобанк» (г. Москва) в погашение недоимки по акцизам списаны 3 млн. рублей, однако в федеральный бюджет они не поступили из-за

отсутствия средств на корреспондентском счете банка. Аналогичная ситуация по ОАО «Удохский спиртзавод»: средства в сумме 3,9 млн. рублей списаны с его расчетного счета в том же КБ «Кинобанк» и также в федеральный бюджет до настоящего времени не поступили. Одновременно текущая недоимка по работающим предприятиям, как правило, незначительна по срокам.

Подоходный налог с физических лиц стал поступать в федеральный бюджет со II квартала текущего года и на 1 сентября 1999 года составил 30,7 млн. рублей, или 76,2 % к доведенному контрольному заданию на апрель-август (40,3 млн. рублей).

Платежи за природные ресурсы перечислены в федеральный бюджет за 1998 год в размере 2,8 млн. рублей, с начала текущего года - 6,9 млн. рублей (бюджетные задания по этому виду платежей на 1998-1999 гг. не устанавливались). При общем росте ресурсных платежей по сравнению с январем-августом 1998 года в 1,5 раза поступления в федеральный бюджет увеличились в 2,5 раза. Это в основном объясняется зачислением в текущем году в федеральный бюджет 40 % платежей за пользование лесным фондом и установлением минимальной ставки платы за пользование водными объектами, 40% которой подлежит перечислению в федеральный бюджет, а также изменением порядка централизации в федеральный бюджет земельных платежей.

Суммарная задолженность по налоговым платежам в федеральный бюджет на 1 сентября 1999 года составила 495,4 млн. рублей, в том числе недоимка – 486 млн. рублей (98,1 %) и отсроченные (рассроченные) платежи – 9,4 млн. рублей (1,9 %). С начала года общая задолженность по налогам, зачисляемым в федеральный бюджет, увеличилась на 162,6 млн. рублей, или на 48,8 %, в том числе недоимка – на 160,2 млн. рублей (49,2 %), т.е. практически весь прирост задолженности в текущем году получен за счет роста недоимки.

Отсроченные платежи в доле федерального бюджета на 1 августа 1999 года составили 9,4 млн. рублей. По сравнению с той же датой прошлого года объем таких платежей увеличился на 7,6 млн. рублей, или в 5,2 раза. Изменилась и их структура. Если в 1998 году 61,1 % (1,1 млн. рублей) занимали отсрочки, предоставленные на основании Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65, а остальная сумма отсроченных платежей – 0,6 млн. рублей (36,9 %) обусловлена решениями судов о введении моратория на обязательства перед кредиторами, то в структуре отсроченных налоговых платежей на 1 сентября 1999 года отсрочки по Указу Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65 составили 0,6 млн. рублей (6,4 %), отсроченные (рассроченные) платежи по постановлению Правительства Российской Федерации от 14 апреля 1998 г. № 395 «О порядке проведения в 1998 году

реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом» - 0,2 млн. рублей (2,1 %), по решениям арбитражного суда о несостоятельности (банкротстве) предприятий – 5 млн. рублей (53,2 %) и в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 1998 г. № 1147 «О предоставлении в 1998 году сельскохозяйственным товаропроизводителям, предприятиям и организациям агропромышленного комплекса отсрочки (рассрочки) погашения задолженности по платежам в федеральный бюджет» – 3,6 млн. рублей (38,3 %).

Отсрочки по уплате налогов в федеральный бюджет по решениям Минфина России и инвестиционный налоговый кредит предприятиям и организациям области в 1998 году и январе-сентябре т.г. не предоставлялись.

В соответствии с пунктом 4 Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65 «О предоставлении предприятиям и организациям отсрочки по уплате задолженности по налогам, пеням и штрафам за нарушение налогового законодательства, образовавшейся до 1 января 1996 г.» территориальными финансовыми органами 132 предприятиям области были предоставлены отсрочки по уплате задолженности в бюджеты всех уровней на общую сумму 56,1 млн. рублей (в ценах 1998 года), в том числе в доле федерального бюджета – 32 млн. рублей, из них по уплате налогов – 14,6 млн. рублей, штрафных санкций и пени – 17,3 млн. рублей.

В течение 1996 года отсрочка отменена по 91 предприятию с суммой отсрочки в федеральный бюджет 27,9 млн. рублей, в 1997 году – по 10 предприятиям (1,1 млн. рублей), в 1998 году – по 15 предприятиям (1,7 млн. рублей), в январе-августе т.г. – по 1 предприятию (0,4 млн. рублей).

По состоянию на 1 сентября 1999 года отсрочки действовали у 15 предприятий с суммарной отсрочкой 1358 тыс. рублей, в том числе по федеральному бюджету – 861 тыс. рублей, из них 5 предприятий (соответственно 1282 и 818 тыс. рублей) в нарушение пункта 5 названного указа пользовались отсрочкой при систематическом нарушении ими сроков уплаты текущих налоговых платежей. В ходе проверки решением финансового управления администрации г. Пскова от 16 сентября 1999 г. № 03-05-487 указанные отсрочка отменена по ОАО ПЗ «ТЭСО» (непогашенная сумма отсроченной задолженности 757,2 тыс. рублей, в т.ч. в федеральный бюджет – 419 тыс. рублей). Три предприятия (ОАО ПЗР «Плескава», ЗАО «Трест № 44» и МУП «Горизонт») с суммарной отсроченной задолженностью 2,3 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 1,2 млн. рублей, по состоянию на 1 октября 1999 года полностью погасили эту задолженность (справки госналогинспекции по г. Пскову от 16 сентября 1999

г. № 15185, от 20 сентября 1999 г. № 15132 и от 28 сентября 1999 г. № 15776).

На день окончания проверки (14 октября 1999 г.) финансовым управлением администрации г. Пскова (начальник Л. В. Березняк) не отменена отсрочка по ОАО «Псковмебель» (не погашенная на 01.10.99 г. сумма отсрочки 88,7 тыс. рублей, в т. ч. в федеральный бюджет – 64,6 тыс. рублей), несмотря на то, что это предприятие постоянно нарушало сроки уплаты текущих налоговых платежей и, следовательно, не имеет права на пользование указанной отсрочкой (пункт 5 указа). Налоговая инспекция по г. Пскову неоднократно направляла представления городскому финансовому управлению об отмене отсрочки (направлено 16 представлений).

Необходимо отметить, что территориальные финансовые органы неоднократно нарушали нормы и требования Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65 о своевременной и полной отмене предоставленных на основании этого указа отсрочек предприятиям, нарушившим сроки уплаты текущих платежей, несмотря на соответствующие представления налоговых инспекций. С начала действия указа (1996 г.) налоговые инспекции направили в территориальные финансовые органы 348 таких представлений, а принято решений об отмене отсрочек – 104.

Так, АО ПЗ «ТЭСО» несвоевременно рассчитывалось с бюджетами всех уровней, начиная с января 1998 года, в связи с чем налоговая инспекция по г. Пскову 17 раз направляла в финансовое управление администрации г. Пскова представления о необходимости отмены отсрочки, однако, как отмечено выше, эта отсрочка отменена лишь 16 сентября текущего года. По ОАО ПЗР «Плескава», также неоднократно нарушавшим сроки уплаты текущих платежей, направлено 17 таких представлений, по ЗАО «Трест № 44» и АО «ГТС» – соответственно 7 и 8 представлений (все находятся в г. Пскове).

По отношению к сумме поступивших в федеральный бюджет за этот же период налогов (365,2 млн. рублей) прирост налоговой задолженности составил 44,5 % против 42,6 % за аналогичный период прошлого года. Показатель, характеризующий дисциплину исполнения текущих налоговых платежей, т.е. «собираемость налогов» (100 % - 162,6 млн. рублей : (162,6 млн. рублей + 365,2 млн. рублей) x 100 %) за 8 месяцев 1999 года составил 69,2 %, в то время как за тот же период прошлого года он равнялся 70,1 процента. Без учета отсроченных платежей – соответственно 69,5 и 67,6 процента.

Задолженность по уплате налоговых санкций и пеней, зачисляемых в федеральный бюджет, по итогам работы за 8 месяцев текущего года превысила 296,7 млн. рублей, из них 18,5 млн. рублей, или 6,2%, - отсроченные и рассроченные.

По сравнению с аналогичными показателями на 1 сентября 1998 года сумма этих санкций увеличилась на 128,1 млн. рублей, или в 1,8 раза.

Опережающий рост задолженности по финансовым и штрафным санкциям объясняется в основном действующей до настоящего времени инструкцией Минфина СССР по применению Положения о взыскании не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей от 12 июня 1981 г. № 121, изданной в соответствии со статьей 37 Положения о взыскании не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 января 1981 г. № 3820-Х, пунктом 16 которой определено, что в случаях, когда за плательщиком к наступившему очередному сроку внесения платежа числится недоимка по этому платежу – прежде всего погашается недоимка, а затем пеня.

В условиях повсеместного нарушения сроков уплаты текущих платежей такой порядок приводит к накоплению объемов неуплаченных финансовых санкций, которые либо замораживаются впоследствии на неопределенный срок, либо их размер значительно снижается. Это позволяет недобросовестным налогоплательщикам практически уходить от материальной ответственности за несвоевременную уплату налогов.

Так, в общей сумме неуплаченных по состоянию на 1 сентября 1999 года пеней за несвоевременные расчеты с федеральным бюджетом (237,2 млн. рублей) числятся пени, образовавшиеся по состоянию на 20 мая 1996 года, взыскание которой приостановлено на основании пункта 11 Указа Президента Российской Федерации от 8 мая 1996 г. № 685 в размере 12,7 млн. рублей.

Кроме того, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 1998 г. № 576 «О начислении пеней и порядка пересчета задолженности юридических лиц по уплате пеней» с 1 апреля 1998 года сумма задолженности по пеням за несвоевременную уплату налогов и сборов снижена в 5 раз и по состоянию на 1 января 1999 года она составила 141,5 млн. рублей против 304,3 млн. рублей на 1 апреля 1998 года, а удельный вес пеней в составе общей задолженности по санкциям за этот период снизился с 83 % на 1 апреля 1998 года до 70 % на 1 января 1999 года.

Однако уже на 1 сентября с.г. сумма пеней достигла 237,2 млн. рублей, а ее удельный вес в общей сумме санкций возрос до 79,9 процента. По сравнению с той же датой прошлого года при практически неизменной сумме невзысканных штрафов (на 01.09.98 – 59,4 млн. рублей, на 01.09.99 – 59,6 млн. рублей) объем неуплаченных пеней увеличился на 128 млн. рублей, или в 2,1 раза.

Одновременно в целях урегулирования проблемы задолженности (включая задолженности по пеням) по обязательным платежам в федеральный бюджет и создания условий их

финансового оздоровления Правительством Российской Федерации в 1998 году во исполнение статьи 24 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» было принято постановление от 14 апреля 1998 г. № 395 «О порядке проведения в 1998 году реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом». Аналогичный порядок реструктуризации задолженности перед федеральным бюджетом действовал и в 1997 году (постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 1997 г. № 254).

В Налоговом кодексе Российской Федерации, введенном с 1 января 1999 года, в отличие от прошлых лет ставка пени предусмотрена в размере 1/300 ставки рефинансирования, установленной Банком России. Это позволит упорядочить размер пени.

Задолженность по уплате налоговых и других платежей в бюджет по существу является кредитованием налогоплательщика со стороны государства на возмездной основе. Между тем, в соответствии со статьей 319 «Очередность погашения требований по денежному обязательству» Гражданского кодекса Российской Федерации при недостаточности средств для исполнения денежного обязательства полностью в первую очередь погашаются проценты, а в оставшейся части – основная сумма долга. Таким образом, инструкция Минфина России по применению Положения о взыскании не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей от 12 июня 1981 г. № 121 противоречит нормам Гражданского кодекса и подлежит отмене.

За 8 месяцев т.г. сумма погашенной задолженности по платежам в федеральный бюджет составила 101,4 млн. рублей. Из них 95,8 млн. рублей (94,5 %) – налоги, 4,5 млн. рублей (4,4 %) – пени, 1,1 млн. рублей (1,1 %) – штрафы. Если в среднем по области взыскивается по оценке 60 % недоимки, то взыскание пеней не превышает 5 процентов.

С учетом налоговых санкций и пеней, а также отсроченных и рассроченных платежей совокупный долг по платежам в федеральный бюджет в целом по области на 1 сентября 1999 года составил 792,1 млн. рублей и по сравнению с той же датой 1998 года увеличился на 344,1 млн. рублей, или в 1,8 раза при росте объемов платежей в 1,7 раза.

Территориальными налоговыми органами совместно с федеральными органами налоговой полиции принимаются меры по взысканию налоговой задолженности.

За проверяемый период (1998 год и январь-август 1999 г.) ими выставлены инкассовые поручения на расчетные и валютные счета налогоплательщиков на общую сумму 1112,6 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 698,9 млн. рублей. Принято постановлений об обращении взыскания недоимки на имущество должников на сумму 1775,6 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 938,6 млн. рублей.

Федеральными органами налоговой полиции вынесено распоряжений (решений) об административном аресте имущества должников на общую сумму 1499,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 818,4 млн. рублей и фактически произведено таких арестов соответственно на 849,4 и 456,3 млн. рублей.

Фактически за указанный период с расчетных и валютных счетов поступило 116,2 млн. рублей или 10,4 % от предъявленных сумм, в том числе в федеральный бюджет – 73,4 млн. рублей (10,5 %). Погашено должниками после получения требований об уплате налогов 811,5 млн. рублей и поступило от реализации арестованного имущества 31,2 млн. рублей, из которых направлено в федеральный бюджет соответственно 97 и 11,9 млн. рублей. Кроме того, изъята наличная денежная выручка в сумме 61,3 млн. рублей, из которых 31,2 млн. рублей перечислено в федеральный бюджет.

Всего в результате принятых территориальными налоговыми органами и налоговой полицией принудительных мер воздействия в бюджетную систему страны за проверенный период (1998 год – январь-август 1999 года) поступило в погашение всех видов задолженности по налогам и другим платежам 1020,2 млн. рублей, из которых 213,5 млн. рублей направлено в федеральный бюджет. (Невысокий уровень перечислений в федеральный бюджет объясняется погашением задолженности по региональным и местными бюджетами зачетами) Это составило 46,3 % в общей сумме поступлений налоговых платежей за тот же период, в том числе 31,3 % от поступивших доходов в федеральный бюджет.

Таким образом, меры принудительного взыскания задолженности по налоговым платежам, даже при их низкой эффективности, стали по существу определяющим фактором при исполнении бюджетов всех уровней.

В то же время многие предприятия и организации не выполняют свои обязательства перед бюджетом даже при имеющейся у них возможности погашения числящейся за ними задолженности.

Так, за 1998 год и 8 месяцев т.г. после получения от налоговых органов требований об уплате налогов и решений налоговой полиции об аресте имущества должников ими только в федеральный бюджет было «добровольно» внесено 97 млн. рублей, что составило 45,4 % к общей сумме принудительно взысканной задолженности в федеральный бюджет за тот же период.

Как показала проверка, эффективной мерой взыскания задолженности является ее обращение на счета дебиторов организаций-недоимщиков. В 1997 году в целом по области таким способом было взыскано в бюджеты всех уровней 13,7 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 8,2 млн. рублей, что составило соответственно 12 % и 12,1 % к предъявленным суммам.

С отменой Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2270 «О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней» (Указ Президента Российской Федерации от 15 ноября 1997 г.

№ 1233 «О признании утратившими силу некоторых Указов Президента Российской Федерации»), налоговые органы утратили право в бесспорном порядке списывать со счетов должников недоимщика причитающиеся в бюджет суммы в счет долга и с 1998 года эта мера не применяется.

Введенный же в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 мая 1998 г. № 516 порядок ареста и реализации дебиторской задолженности при обращении взыскания на имущество организаций-должников не обеспечил компенсацию потерь, связанных с отменой права бесспорного взыскания дебиторской задолженности со счетов организаций-должников недоимщика.

Так, в 1998 году налоговыми инспекциями были направлены в налоговую полицию списки дебиторов по 253 предприятиям, имевшим задолженность перед федеральным бюджетом в размере 496,9 млн. рублей, с начала текущего года (по состоянию на 1 сентября т.г.) - по 59 предприятиям на сумму 173,6 млн. рублей. В 1998 году денежных средств от ареста и реализации дебиторской задолженности в погашение недоимки не поступало, а в текущем периоде этого года в федеральный бюджет перечислено только 4,2 млн. рублей, т.е. эффективность данной меры составила 4,2 %, в то время как ранее при ранее действовавшем порядке – 12 процентов.

Причинами низкой эффективности реализации дебиторской задолженности являются:

1. Длительность процедуры реализации дебиторской задолженности. На практике эта процедура занимает время до четырех и более месяцев, в то время как продолжительность ареста имущества должника налоговой полицией в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 14 февраля 1996 г № 199 «О некоторых мерах по реализации решений об обращении взыскания на имущество организаций» не должна превышать 2 месяца.

2. Низкая ликвидность арестованной дебиторской задолженности, поскольку предприятия-дебиторы, как правило, неплатежеспособны.

3. Низкая цена реализации указанной задолженности, обусловленная методикой ее экспертной оценки, утвержденной Федеральным долговым центром 13 мая 1998 года. В соответствии с этой методикой, если дебиторская задолженность не погашена в срок до 6 месяцев, то оценка определяется с коэффициентом 0,7, а до 12 месяцев – 0,1. При этом реализация задолженности по низким (заниженным) ценам не только не

уменьшает недоимку, а напротив увеличивает ее, образуя убытки у предприятий–должников.

Например, УФСНП России по Псковской области в марте т.г. произведен арест дебиторской задолженности ГУП «Псковалко» на ООО «Славянские напитки» на сумму 236,7 тыс. рублей (акт от 25 марта 1999 г.). Экспертная оценка проведена Федеральным долговым центром 10 июня 1999 года и составила 120,8 тыс. рублей. Информация о проведении аукциона опубликована в печати 14 июня 1999 года. Аукцион проведен Фондом имущества Псковской области 14 июля, на котором указанная задолженность продана за 142 тыс. рублей. За вычетом комиссионного вознаграждения (28,4 тыс. рублей) денежные средства в размере 113,6 тыс. рублей были перечислены в бюджет платежным поручением от 22 июля 1999 г. № 1671. Таким образом, указанная задолженность была реализована в течение четырех месяцев за половину ее цены (48 %).

Вместе с тем, существующая повсеместно практика взаимозачетов с потребителями продукции в счет дебиторской задолженности ведет к сокращению денежного оборота и, в конечном итоге, - к росту недоимки.

Так, в ходе проверки, проведенной Счетной палатой в ОАО «Псковский завод аппаратуры дальней связи» (акт от 5 октября 1999 г.), установлено, что это предприятие не принимало реальных мер по взысканию дебиторской задолженности, размер которой по состоянию на 1 сентября 1999 года составил 20,2 млн. рублей, в том числе просроченная – 6,1 млн. рублей. Дебиторская задолженность аресту не подвергалась, в то время как постановлением Правительства Российской Федерации от 27 мая 1998 г. № 516 «О дополнительных мерах по совершенствованию процедур обращения на имущество организаций» определено, что именно дебиторская задолженность должника подлежит аресту в первую очередь.

В 1998 году за счет указанной задолженности предприятие произвело расчеты со своими кредиторами через «третьих» лиц на сумму 5,9 млн. рублей, за 9 месяцев 1999 года – 2,3 млн. рублей. При этом суммарная задолженность этого предприятия по налогам и другим платежам (с учетом налоговых санкций и пени) на 1 января 1998 года составляла 6,8 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 3 млн. рублей, а на 1 сентября т.г. - соответственно 9,4 и 4,7 млн. рублей.

Негативное воздействие на решение проблемы собираемости налогов также оказала отмена нормы, ранее установленной Указом 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», о регистрации так называемого счета недоимщика, вследствие чего налоговыми органами утрачен один

из наиболее действенных механизмов контроля за недобросовестными налогоплательщиками.

В то же время декларированная в Указе 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» цель отмены указанной нормы - стабилизация экономического положения организаций осталась не реализованной, о чем свидетельствует рост взаимных неплатежей и увеличение бюджетной недоимки.

В целях урегулирования проблемы задолженности по обязательным платежам в федеральный бюджет и создания условий их финансового оздоровления Правительством Российской Федерации в 1998 году, во исполнение статьи 24 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» было принято постановление от 14 апреля 1998 г. № 395 «О порядке проведения в 1998 году реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом». Аналогичный порядок реструктуризации задолженности перед федеральным бюджетом действовал и в 1997 году (постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 1997 г. № 254).

В 1998 году территориальными налоговыми органами рассмотрено 19 заявлений на реструктуризацию задолженности по налоговым платежам в федеральный бюджет на общую сумму 14,2 млн. рублей. Однако полную процедуру по проведению реструктуризации прошли всего две организации (ОАО «Элтерм» и ОАО «Виктория-С») с суммарной задолженностью в федеральный бюджет 3,5 млн. рублей, в том числе ОАО «Элтерм» - 3,2 млн. рублей и ОАО «Виктория-С» – 0,3 млн. рублей.

Во II квартале т.г. в связи с невыполнением условий реструктуризации (несоблюдение графика погашения отсроченной задолженности) по ОАО «Элтерм» решение о реструктуризации отозвано. Другое предприятие - ОАО Виктория-с на период проверки выполняло свои обязательства по погашению реструктуризированной задолженности (среднемесячный платеж – около 5 тыс. рублей). По состоянию на 1 сентября 1999 года непогашенная задолженность по платежам в федеральный бюджет, числящаяся за этим предприятием, составила 246 тыс. рублей, а всего за период реструктуризации погашено 26,8 тыс. рублей.

Отказ большинства организаций-недоимщиков от реструктуризации задолженности обусловлен их неудовлетворительным финансовым состоянием, а также высоким уровнем бартерных операций и взаимозачетов, что не позволяет своевременно вносить текущие платежи, т.е. обеспечить выполнение одного из основных условий реструктуризации задолженности. Кроме того, по

ряду предприятий сумма задолженности накопилась в таких размерах, что не обеспечивается залогом на имущество.

Существенным резервом роста бюджетных доходов является сокращение разного рода льгот и исключений из общего режима налогообложения. По оценке в целом по области по этой причине в бюджеты всех уровней ежегодно недопоступает от 75 до 100 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 8-10 млн. рублей.

По состоянию на 1 августа 1999 года на территории области действовали льготы по платежам в бюджеты всех уровней на сумму 81,3 млн. рублей, из них в федеральный бюджет – 9 млн. рублей, в областной и местные бюджеты – 72,3 млн. рублей.

Из общей суммы действовавших на указанную дату налоговых льгот по платежам в консолидированный бюджет области введены:

- на основании законов Российской Федерации – 63,3 млн. рублей;
- в соответствии с областным законодательством – 5,1 млн. рублей;
- местными органами власти – 3,9 млн. рублей.

При этом общая сумма льгот по платежам, зачисляемым в федеральный бюджет, в январе-августе 1999 года составила 2,5 % к общей сумме поступлений в федеральный бюджет за указанный период, а налоговые льготы по доходам, зачисляемым в областной и местный бюджет, - 8,2 % к поступлениям в эти бюджеты.

Одновременно области ежегодно выделяются трансферты из федерального бюджета. В 1998 году сумма таких трансфертов составила 88,7 млн. рублей, за январь-сентябрь – 66,2 млн. рублей.

В ходе проведения контрольного мероприятия инспекторами Счетной палаты совместно с работниками УМНС России по Псковской области, принимавших участие в проверке на основании удостоверений Счетной палаты Российской Федерации, выданных в установленном порядке, проверена обоснованность применения налоговых льгот на 10 предприятиях г. Пскова. Фактов необоснованного применения и нецелевого использования налоговых льгот по платежам в федеральный бюджет в ходе указанных проверок не установлено. Экономических зон с особым режимом налогообложения на территории области не образовано.

В соответствии с пунктом 4 статьи 6 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций» в первые два года работы не уплачивают налог на прибыль малые предприятия, осуществляющие 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 при условии, если выручка от указанных видов деятельности превышает 70 % общей суммы выручки от реализации продукции.

В третий и четвертый год работы указанные малые предприятия уплачивают налог на прибыль соответственно 25 % и 50 % от установленной ставки налога на прибыль, если выручка от указанных видов деятельности составляет свыше 90 % общей суммы выручки от реализации продукции (работ, услуг).

По состоянию на 1 января 1999 года такими льготами в Псковской области пользовались 91 предприятие, а общий размер предоставленных льгот за 1998 год составил 6,1 млн. рублей, в том числе в доле федерального бюджета - 2,5 млн. рублей. На 1 июля 1999 года - 71 предприятие с суммой льгот соответственно 3,4 и 1,2 млн. рублей.

Как показал анализ, проведенный на основании документов, предоставленных всеми (26) районными (городскими) налоговыми инспекциями Псковской области по запросу инспекторов Счетной палаты, указанные предприятия наращивают объемы производства и, соответственно, прибыли в льготный период. После снижения размеров льгот или прекращения их действия, у этих предприятий наблюдается резкий спад производства при одновременном росте затрат и снижении размеров прибыли.

Так, по данным за 1998 год, в первый год работы, т.е. в период действия указанных льгот, реализовано продукции на 61 млн. рублей, а по истечении пяти лет работы, когда налог на прибыль уплачивается полностью, - на 7,6 млн. рублей, или в 8 раз меньше. Одновременно, наряду с сокращением объемов реализации, увеличиваются затраты, относимые на себестоимость продукции, что также ведет к снижению прибыли. Так, налогооблагаемая прибыль предприятий первого года работы в 1998 году составила 12,2 млн. рублей, а у предприятий пятого года работы - 0,4 млн. рублей, что в 30,5 раз меньше по сравнению с предприятиями первого года работы.

Например, ЗАО «Олимпия», зарегистрированное администрацией Псковской области 4 мая 1995 года (распоряжение № 129), учредителями которого первоначально являлась корпорация «Олимпия Интэртрейд Инк» (США), а с января 1996 года - корпорация «Олимпия Интэртрейд Инк» (США), АОЗТ «АК «Протек», и АОЗТ «Скрифт», в первые два года работы увеличило объем производства с 3 млн. рублей до 14,6 млн. рублей, или в 4,8 раза. В третий год работы объем реализованной продукции составил 16,4 млн. рублей. В четвертый год работы предприятия объем реализованной продукции сократился до 5,6 млн. рублей. Одновременно после увеличения налогооблагаемой прибыли с 1,1 млн. рублей в первый год работы до 2,9 млн. рублей в третий год работы, предприятие за четвертый год работы, когда льгота снижается на 50 %, показало убыток в размере 26,1 млн. рублей. Общая сумма предоставленных ЗАО «Олимпия» в соответствии с пунктом 4 статьи 6 Закона

Российской Федерации № 2116-1 льгот по налогу на прибыль составила 1,8 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 0,7 млн. рублей.

Материалы проверок, проведенных Счетной палатой, свидетельствуют, что льготы, предоставленные малым предприятиям, зачастую используются ими на цели, не связанные с повышением эффективности осуществляемой хозяйственной деятельности. Например, в ЗАО «Олимпия» за счет указанных льгот командировались за границу лица, не состоящие в трудовых отношениях с предприятием, осуществлялись другие расходы, не связанные с развитием производства и созданием новых рабочих мест.

ТОО «Стройсервис», зарегистрированное администрацией г. Великие Луки 28 декабря 1993 года (распоряжение № 812), учредителями которого являются физические лица, в первый год работы реализовало продукции на сумму 10,3 млн. рублей, во второй год работы – на 8,4 млн. рублей, а в третий год объем реализации снизился до 38,3 тыс. рублей, в четвертый год – до 4,2 тыс. рублей и на пятый год работы – до 3 тыс. рублей. Налогооблагаемая прибыль уменьшилась с 5,1 млн. рублей в первый год работы до 1 тыс. рублей в пятый год работы. За период работы ТОО «Стройсервис» были предоставлены льготы по налогу на прибыль, предусмотренные пунктом 4 статьи 6 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2116-1, в сумме 2 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 0,7 млн. рублей.

В соответствии с законом в случае прекращения деятельности малого предприятия, пользующегося указанной льготой, до истечения пятилетнего срока (со дня государственной регистрации) сумма налога на прибыль, исчисленная в полном размере за весь период его деятельности и увеличенная на сумму дополнительных платежей, определенных исходя из ставки рефинансирования Банка России за пользование банковским кредитом, действовавшей в соответствующих отчетных периодах, подлежит внесению в федеральный бюджет.

В 1998 году 5 малых предприятий, пользовавшихся льготой по налогу на прибыль, предусмотренной пунктом 4 статьи 6 Закона Российской Федерации № 2116-1, прекратили свою деятельность до истечения пятилетнего срока. Сумма налога на прибыль, доначисленная малым предприятиям, прекратившим свою деятельность до истечения пятилетнего срока, составила 242 тыс. рублей. Указанные суммы на период проверки в бюджет не поступили, и, как показывает практика, их можно считать потерянными для бюджета.

Зачастую после использования данного вида льгот предприятия начинают представлять «нулевую» отчетность. Одновременно регистрируются новые фирмы, осуществляющие аналогичный вид деятельности, состоящие на налоговом учете в той же или другой налоговой инспекции, имеющие этих же или других

учредителей, как правило, физических лиц. Эти фирмы также имеют статус малого предприятия и пользуются аналогичными налоговыми льготами.

Проверкой соответствия федеральному законодательству и иным нормативным актам Российской Федерации нормативных актов и решений, принятых органами исполнительной власти Псковской области по вопросам налогообложения и налоговой политики установлено, что в течение 1998-1999 гг. на территории 7 районов области (из 26) действовали местные налоги, не предусмотренные федеральным законодательством, – экологические сборы, курортный сбор, сбор за право ночной торговли спиртными напитками, за пользование инфраструктурой, сбор за превышение общего веса транспортного средства, сбор с физических лиц при промышленной заготовке и закупке дикорастущих грибов и ягод, сбор за право приема и оборота стеклотары, а ставки сборов с граждан и предприятий на содержание милиции, на благоустройство территории, на нужды образования были установлены в размерах, превышающих предусмотренные Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (статья 21, пп. 1 «ж»).

Как показала проверка расходы по уплате указанных налогов юридическими лицами (в случаях, когда они являлись плательщиками) осуществлялись за счет прибыли, остающейся в их распоряжении, а у предпринимателей – не включались в расходы при исчислении подоходного налога. Таким образом, действие этих законов не отразилось на доходной базе федерального бюджета. Большинство указанных налогов отменено в текущем году.

Вместе с тем, по состоянию на 22 сентября 1999 года, т.е. на период проверки, не предусмотренные налоговым законодательством местные налоги, продолжали действовать в 3 районах: Куньинском (глава администрации В. В. Сбойнов) – сбор за право ночной торговли подакцизными товарами (введен с 15 мая 1999 г.), Красногородском (И. И. Брылев) – платеж за пользование инфраструктурой на территории района (с 8 июня 1999 г.), Опочецком (О. А. Ефимов) – плата за компенсацию ущерба, причиненного дорожному покрытию, при проезде крупногабаритного тяжеловесного транспорта (с 2 апреля 1999 г.).

Налоговыми инспекциями направлены письма в администрации районов с предложениями об их отмене, а по Красногородскому району – в прокуратуру района. В ходе проверки платеж за пользование инфраструктурой отменен решением Собрания депутатов Красногородского района от 12 октября 1999 года.

Информация о фактах незаконного введения местными органами самоуправления налогов и сборов территориальным налоговым управлением направлялась в МНС России (в составе

аналитических записок за 9 месяцев 1998 года (исх. № 12-07/2056 от 6 ноября 1998 г.), 1998 год (№ 12-07/0278 от 4 февраля 1998 г.) и I полугодие 1999 года (№ 12-07/128 деп от 6 августа 1999 г.), однако реакции со стороны Министерства не последовало.

На региональном уровне налоги, не предусмотренные федеральным законодательством, в 1998-1999 гг. не вводились и на период проверки не действовали.

За 8 месяцев с.г. территориальными налоговыми органами проведено 9,3 тысячи выездных налоговых проверок. Это в 1,6 раза меньше, чем за тот же период 1998 года. По объяснению территориального налогового управления снижение количества выездных налоговых проверок обусловлено в основном комплексностью их проведения по всем видам налогов и платежей. Кроме того, статьей 89 части 1 Налогового кодекса Российской Федерации (до внесения изменений) была установлена норма, предусматривающая, что выездная налоговая проверка налогоплательщика проводится не чаще одного раза в год.

По результатам указанных проверок в текущем периоде этого года дополнительно начислено в бюджетную систему страны (с учетом налоговых санкций и пени) 86 млн. рублей, или 9,25 тыс. рублей на одну проверку, против 152 млн. рублей, или 10 тыс. рублей на одну проверку, за аналогичный период прошлого года. При этом объем доначисленных по результатам налоговых проверок платежей (с учетом санкций) составил 7,6 % к общей сумме доходов, поступивших на территории области за январь-август т.г. (за аналогичный период 1998 года – 22,4 %). Нарушения налогового законодательства выявлены у каждого второго проверенного налогоплательщика.

Одной из причин снижения результативности контрольной работы является то, что в условиях несовершенства налогового законодательства недобросовестные налогоплательщики стараются в большей степени использовать легитимные способы уклонения от уплаты налогов - различные формы внебанковских взаимозачетов, в том числе расчеты через третьих лиц и другие схемы расчетов, не противоречащие действующему законодательству.

Так, проверкой, проведенной Счетной палатой в Псковском филиале «Мостостроительный отряд № 48» ОАО «Мостостроительный трест № 6» (акт от 1 октября 1999 г.) установлено, что по состоянию на 1 сентября 1999 года филиал имел задолженность по платежам в бюджеты всех уровней в размере 2,7 млн. рублей, из них в федеральный бюджет – 2 млн. рублей (74 %) и только 0,7 млн. рублей (26 %) – в территориальный бюджет. В проверенном периоде свыше 80 % всех расчетов за выполненные работы осуществлялись взаимозачетами, что формально не противоречит действующему законодательству, однако позволяет не платить установленные налоги. На расчетный счет и в кассу предприятия денежные

средства поступали лишь в размерах, необходимых для выплаты заработной платы. При этом задолженность по местному бюджету погашалась, в основном, налоговыми зачетами (за выполненные работы по ремонту моста).

ОАО «Псковский завод автоматических телефонных станций» (ОАО ПЗ «АТС»), также проверенное Счетной палатой (акт от 11 октября 1999 г.), имело в проверенном периоде (1998 год и I полугодие т.г.) устойчивое финансовое состояние. В 1998 году его оборотные активы и долгосрочные финансовые вложения превышали кредиторскую задолженность на 10,8 млн. рублей (соответственно 37,4 и 26,6 млн. рублей), в I полугодии т.г. – на 11,7 млн. рублей (41,2 и 29,5 млн. рублей).

Несмотря на устойчивое финансовое состояние завода его задолженность по налогам в бюджеты всех уровней на 1 января 1999 года составила 5 млн. рублей, из них в федеральный бюджет – 2,4 млн. рублей. По справке налоговой инспекции по г. Пскову, где состоит на налоговом учете ОАО ПЗ «АТС», на период проверки Счетной палатой (1 октября 1999 г.) общий объем указанной задолженности увеличился до 9,2 млн. рублей, а в федеральный бюджет - до 4,1 млн. рублей. Кроме того, на ту же дату (1 октября) сумма неуплаченных пеней за несвоевременные расчеты с бюджетом и штрафов за нарушение налогового законодательства составили соответственно 9,6 и 4,2 млн. рублей.

В 1998 году и I полугодии этого года на расчетные счета и в кассу завода поступили (с учетом переходящего остатка) денежные средства в размере 13 млн. рублей. Из них направлено на выплату заработной платы, командировочные расходы и хозяйственные нужды – 8,9 млн. рублей, перечислено во внебюджетные фонды – 0,7 млн. рублей, израсходовано на производственные нужды – 3,3 млн. рублей. На уплату налогов за весь указанный период из поступивших денежных средств направлено лишь 58 тыс. рублей, или 0,4 процента.

Одновременно при наличии задолженности по расчетам с бюджетом завод в 1998 году и I полугодии т.г. произвел краткосрочные финансовые вложения на сумму 48 тыс. рублей, а его долгосрочные финансовые вложения на 1 июля т.г. составили 67 тыс. рублей.

В ОАО «Псковэнерго» (акт проверки от 11 октября 1999 г.) в 1998 году при наличии задолженности во все уровни бюджетной системы в размере 20,8 млн. рублей приобретены акции других предприятий на сумму 18,8 млн. рублей, велось производственное строительство – 42 млн. рублей. При этом расчеты осуществлялись взаимозачетами (в счет дебиторской задолженности).

Также в счет дебиторской задолженности приобретался автотранспорт. В 1999 году на эти цели направлено 411,1 тыс. рублей, а всего в структуре выручки предприятия взаимозачеты и расчеты через третьих лиц составили 80,8 % в 1998

году и 62,5 % - в I полугодии т.г. Одновременно на счета предприятия в 1998 году и I полугодии т.г. поступили денежные средства в сумме 127,4 млн. рублей, из которых на выплату заработной платы и хозяйственные нужды направлено 67,1 млн. рублей (52,7 %), на текущие производственные нужды – 26,2 млн. рублей (20,6 %), во внебюджетные фонды – 18,4 млн. рублей (14,4 %), а в бюджеты всех уровней – только 15,7 млн. рублей (12,3 %).

ЗАО «Псковпищепром» (акт от 6 октября 1999 г.), также имея в проверенном периоде (1998 г. и I полугодие т.г.) постоянную задолженность по текущим налоговым платежам, осуществил краткосрочные финансовые вложения в размере 21 млн. рублей, в частности, в текущем году приобретен вексель КБ «Кинобанк» за 5,4 млн. рублей, хотя эти средства могли быть направлены на уплату налогов.

С введением части 1 Налогового кодекса Российской Федерации снижен размер финансовых санкций, предъявляемых к нарушителям налогового законодательства. Если до введения кодекса налоговые органы, руководствуясь статьей 13, (пп. 1 «а») Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», взыскивали с налогоплательщика, нарушившего налоговое законодательство, всю сумму заниженной (сокрытой) прибыли либо сумму налога за сокрытый или неучтенный объект налогообложения и штраф в размере той же суммы, то в соответствии с нормами Налогового кодекса (статья 122) сумма штрафов за аналогичные нарушения снижена до 20 % от сумм дополнительно начисленных налогов.

По отчету (ф. 2-НК) за I полугодие 1999 года сумма налоговых санкций по результатам выездных налоговых проверок, проведенных в январе-июне т.г., то есть в условиях действия Налогового кодекса, составила 5,9 млн. рублей, против 28,3 млн. рублей за соответствующий период предшествующего года, или снизилась в 4,8 раза.

Из общего объема доначисленных в январе-августе 1999 года налогов и платежей (86 млн. рублей) по состоянию на 1 сентября т.г. фактически взыскано 26,1 млн. рублей, или 2,8 тыс. рублей на одну проверку. За тот же период 1998 года аналогичные показатели составили соответственно 26,7 млн. рублей и 1,7 тыс. рублей.

За январь-август т.г. совместно с федеральными органами налоговой полиции проведено 178 выездных налоговых проверок или 1,9 % против 70 проверок за аналогичный период прошлого года (0,4 %). По результатам таких проверок дополнительно начислено 38,6 млн. рублей, или 216,8 тыс. рублей на одну проверку, против соответственно 36 млн. рублей и 513,6 тыс. рублей за январь-август 1998 года. Из них взыскано 3,9 млн. рублей в текущем году и 4,6 млн. рублей – в 1998 году, что составило соответственно 22,1 и 65,9 тыс. рублей на одну совместную проверку.

Всего за 1998 год по результатам налоговых проверок перечислено и принудительно взыскано 60,8 млн. рублей, или 15,7 % к доначисленным суммам и предъявленным финансовым и штрафным санкциям, а по отношению к объему поступлений в бюджетную систему за тот же период - 5,7 процента. За I полугодие 1998 года аналогичные показатели составили 32,5 млн. рублей, или соответственно 16,8 и 6,1 процента, за I полугодие 1999 года – 29,5 млн. рублей, или 19,9 и 3,8 процента.

Комплексные проверки организации работы районных (городских) налоговых инспекций, проводятся областным аппаратом в среднем раз в три года. По состоянию на 1 сентября 1999 года оставались не проверенными более трех лет 4 налоговые инспекции (по Островскому, Стругокрасненскому, Красногородскому и Усвятскому районам), что по объяснению областного налогового управления связано с задержкой финансирования командировочных расходов, поступающего от МЧС России. В ходе настоящей проверки аппаратом МЧС России по Псковской области закончена комплексная проверка налоговой инспекции по Островскому району (акт проверки от 27 сентября 1999 г.).

По результатам комплексных проверок организации работы шести подчиненных налоговых органов (60 %), проведенных в 1998 году, всего дополнительно начислено 1926 тыс. рублей, в том числе финансовых и штрафных санкций 193 тыс. рублей. В доход федерального бюджета доначислено, включая санкции, 838 тыс. рублей, из них по состоянию на 1 января 1999 года перечислено 116,5 тыс. рублей (13,9 %).

В январе-августе 1999 года комплексные проверки проведены в пяти налоговых инспекциях (55,6 %), по результатам которых доначислено 301 тыс. рублей, в том числе налоговых санкций и пени - 14 тыс. рублей. В доход федерального бюджета доначислено, включая санкции, 159 тыс. рублей, из которых на 1 августа 1999 года поступило 20,7 тыс. рублей (13 %).

По итогам камеральных перепроверок налоговых расчетов и деклараций налогоплательщиков за 1998 год доначислено 778 тыс. рублей, или 40,4 % к общим доначислениям, за 8 месяцев 1999 года – 142 тыс. рублей, или 47 процентов.

По результатам документальных перепроверок налогоплательщиков за 1998 год доначислено 268 тыс. рублей (13,9 % к общей сумме доначислений), за 8 месяцев 1999 года – 40 тыс. рублей (13,3 %).

Как свидетельствуют материалы контрольных мероприятий, проведенных налоговыми органами, наиболее характерными нарушениями налогового законодательства, выявленными проверками, являются занижение налогооблагаемой базы и, соответственно, налогов в результате отнесения на себестоимость продукции (работ, услуг) расходов, не предусмотренных действующим законодательством и нормативными актами, а также

расходов сверх установленных норм, сокрытие выручки от налогообложения, незаконное применение налоговых льгот, неправомерное отнесение на возмещение из бюджета сумм налога на добавленную стоимость и т.д.

Характерными нарушениями, выявленными в ходе проверок физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, являются несоответствие заявленных доходов объемам фактически полученной выручки, отсутствие лицензий на право занятия определенными видами деятельности, подлежащих лицензированию, включение в затраты расходов, не подтвержденных документально, неправомерное применение налоговых льгот и т.д.

В 1998 году к территориальным налоговым органам налогоплательщиками предъявлены и рассмотрены в судах – 32 иска на общую сумму 26,2 млн. рублей, в I полугодии – 11 исков на 18,1 млн. рублей. Из них в 1998 году удовлетворены полностью 14 и частично 8 исков, в I полугодии удовлетворены частично 7 исков.

Как показала проверка, одной из причин вынесенных судами решений в пользу налогоплательщиков явилось применение налоговыми органами при проведении контрольных мероприятий подзаконных нормативных актов, не в полной мере соответствующим действующим законам.

Так, проверкой, проведенной Счетной палатой в ЗАО «Псковпищепром» (акт проверки от 6 октября 1999 г.) установлено, что в 1998 году работниками налоговой инспекции по г. Пскову и Управления оперативного контроля проблемных налогоплательщиков Госналогслужбы России на этом предприятии была проведена совместная выездная проверка (акт проверки от 22 июня 1998 г. № 16). По результатам выездной проверки доначислены акцизы, а также предъявлены штрафные санкции на общую сумму, превышающую 6 млн. рублей.

ЗАО «Псковпищепром» подало иск в Арбитражный суд Псковской области о признании недействительным решения налоговой инспекции по г. Пскову от 5 августа 1998 г. № 06-11/470 о взыскании в бюджет доначисленных сумм и штрафных санкций, который был полностью удовлетворен (решение от 8 февраля 1998 г.). Постановлением Арбитражного суда Северо-западного округа г. Санкт-Петербурга от 13 мая 1999 года решение суда оставлено без изменения, а кассационная жалоба - без удовлетворения.

Одной из причин такого решения суда явилось то, что в сумму занижения акцизов проверяющими, на основании пункта 10 инструкции Госналогслужбы России от 22 июля 1996 г. № 43 (зарегистрировано в Минюсте России 15 августа 1996 г. № 1148), были включены суммы, оплаченного поставщику подакцизного сырья, но не выделенные отдельной строкой в платежных

документах, хотя в счетах- фактурах поставщиков акциз и НДС были указаны.

Между тем, в проверенном налоговыми инспекторами периоде (1997 год) Законом Российской Федерации от 6 декабря 1991 г. № 1993-1 «Об акцизах» (в редакции федеральных законов от 7 марта 1996 г. № 23-ФЗ и от 10 января 1997 г. № 12-ФЗ) подобное требование не было предусмотрено. Данная норма введена только Федеральным законом от 14 февраля 1998 г. № 29-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации от 6 декабря 1991 г. № 1993-1 «Об акцизах».

В соответствии с действующим порядком подзаконные акты, зарегистрированные Минюстом России, перестают носить рекомендательный характер и приобретают силу нормы (обязательности исполнения), но не должны изменять и расширять закон или противоречить ему.

Вместе с тем, федеральные органы исполнительной власти продолжают издавать нормативные акты, расширяющие действие существующих законов, создавая предпосылки для признания судами недействительными принятые налоговыми органами решения по результатам проводимых ими контрольных мероприятий, основанных на таких актах, что особенно актуально с введением в действие Налогового кодекса.

Так, пунктом 7.3 инструкции Госналогслужбы России от 10 августа 1998 г. № 47 (зарегистрировано Минюстом России 6 октября 1998 г. № 1630), разработанной в связи с принятием Федерального закона от 14 февраля 1998 г. №29 «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации от 6 декабря 1991 г. № 1993-1 «Об акцизах» предусмотрено, что при расчетах за сырье с применением товарообменных операций, взаимозачетов и других форм расчетов, минуя расчетные счета предприятия (безденежные формы расчетов), налогоплательщик обязан представить копии платежных поручений с отметкой банка и соответствующих налоговых или таможенных органов об уплате и фактическом поступлении суммы акцизов в бюджет Российской Федерации по использованному сырью.

Данный пункт инструкции Госналогслужбы России расширяет требования статьи 5 Закона от 6 декабря 1991 г. № 1993-1 в редакции Федерального закона от 14 февраля 1998 г. № 29-ФЗ, в которой перечисленные требования на сегодняшний день отсутствуют.

Кроме того, статьей 26 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (в редакции Федерального закона от 7 января 1999 г. № 18-ФЗ) в алкогольной сфере запрещены договоры мены. Заключенные договоры мены, если обмениваемым товаром является этиловый спирт, алкогольная продукция или

спиртосодержащая продукция, считаются ничтожными.

Помимо расширительных трактовок налогового законодательства в инструкциях Госналогслужбы России от 22 июля 1996 г. № 43 и от 10 августа 1998 г. № 47, письмом департамента налоговой политики Минфина России от 1 марта 1999 г. № 04-03-06 (заместитель руководителя Н. А. Комова) дано разъяснение статьи 5 Закона «Об акцизах», предусматривающее, что передача подакцизных товаров комиссионеру является реализацией продукции. Данное разъяснение противоречит статье 996 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой вещи, поступающие комиссионеру от комитента, являются собственностью комитента, т.е. в данном случае перехода права собственности не происходит.

Одновременно, это противоречит статье 39 Налогового кодекса Российской Федерации, дающей определение понятия реализации, как перехода права собственности. Таким образом, разъяснение Минфина России обязывает начислять акцизы на нереализованную продукцию, что не соответствует нормам Закона «Об акцизах» от 6 декабря 1991 г. № 1993-1 в редакции Федерального закона от 14 февраля 1998 г. № 29 -ФЗ.

В ходе проверки выявлены факты перераспределения территориальными финансовыми органами налоговых платежей в пользу местных бюджетов в ущерб федеральному бюджету. Так, в нарушение законов о федеральном бюджете на соответствующие годы на протяжении ряда лет в федеральный бюджет не перечислялась законодательно установленная доля средств, полученных от централизации земельных платежей (налог на землю и арендная плата), в результате задолженность по указанным платежам составила 4,6 млн. рублей. Кроме того, главное финансовое управление администрации Псковской области не перечислило в федеральный бюджет средства Государственного фонда борьбы с преступностью, подлежащего консолидации на федеральном уровне, в размере 2 млн. рублей. Эти средства противоправно отвлечены на финансирование текущих расходов области и подлежат восстановлению в федеральный бюджет.

6.1.3. Организация работы налоговых органов по ведению учета поступления налоговых платежей по уровням бюджетной системы и составлению форм налоговой отчетности

В соответствии с Положением об особом порядке проведения расчетов при исполнении отдельных статей расходов федерального бюджета, утвержденным Министерством финансов Российской Федерации по согласованию с Госналогслужбой России и Банком России 18 сентября 1997 года, (далее «Положение...»), на территории Псковской области в 1998 году

проведен денежный зачет в особом порядке по федеральному бюджету на общую сумму 43,6 млн. рублей, в т.ч. по налогу на прибыль – 6,7 млн. рублей, НДС – 35,6 млн. рублей, плате за недра – 1,1 млн. рублей, спецналогу – 0,2 млн. рублей.

Проверкой правильности проведения указанного зачёта, проведенной Счетной палатой в Управлении МНС России по Псковской области (акт проверки от 13 октября 1999 г.), установлено двойное погашение задолженности федеральному бюджету по ОАО Псковский завод точного электросварочного оборудования (ОАО ТЭСО). В нарушение установленного порядка выдачи справок о задолженности перед федеральным бюджетом (письмо Госналогслужбы от 24 ноября 1997 г. № КУ-6-09/823), налоговой инспекцией по г. Пскову выданы две справки о задолженности перед федеральным бюджетом с указанием разных сумм недоимок на одни и те же отчетные даты. Так, в справке от 8 декабря 1997 г. № 14209, подписанной руководителем инспекции Г. И. Коробовым, по состоянию на 1 сентября, 1 октября, 1 ноября, 1 декабря 1997 года, указана недоимка по НДС в размере 219,6 млн. рублей, а в справке от 8 декабря 1997 г. № 14257, подписанной им же, указана недоимка по НДС на те же даты соответственно 183,5, 215,5, 70,5 и 92 млн. рублей. Первая справка (№ 14209) выдана для проведения денежного зачёта через ОНЭКСИМбанк (г. Москва), вторая справка (№ 14257) - через Автобанк (г. Москва).

Фактически денежный зачёт проведен по данным реестра ГУФК Минфина России от 12 февраля 1998 г. № 3-Г1-34/38 через Альфа-Банк на сумму 400 тыс. рублей и по реестру от 19 февраля 1998 г. № 3-Г1-34/41 через Объединенный Экспортно-импортный банк на сумму 446,7 тыс. рублей, то есть всего на сумму 846,7 тыс. рублей.

Учитывая, что денежный зачёт по действовавшему на тот период порядку должен проводиться в размере наименьшей суммы недоимки, числящейся по лицевым счетам налогоплательщиков на отдельные отчетные даты, а по предприятию ОАО ПЗ ТЭСО такая сумма составила 370,9 тыс. рублей, фактически проведенный зачёт превысил лимит на 475,9 тыс. рублей, или в 2,3 раза. Таким образом, практически предприятие необоснованно получило отсрочку от уплаты налогов в федеральный бюджет на эту сумму.

Проверка учета исчисленных к уплате налоговых платежей и правильного их отражения в лицевых счетах налогоплательщиков, проведенная Счетной палатой в налоговой инспекции по г. Пскову (акт проверки от 12 октября 1999 г.), выявила случаи недостоверного отражения в учете сумм, взысканных по актам документальных проверок.

Так, по ЗАО фирма «Акум» сумма, дополнительно начисленная по акту документальной проверки по НДС в размере 421,8 тыс. рублей (решение от 10 февраля 1998 г.),

отражена в отчете о результатах контрольной работы налоговых органов за 1998 год (форма 2-НК) как поступившая в бюджет, в то время как на период проверки предприятием было фактически уплачено только 164,4 тыс. рублей.

По предприятию ОАО «Псковкабель» (решение от 26 ноября 1998 г.), сумма начисленная к доплате по НДС, составила всего 1,3 тыс. рублей, а в отчете фактически поступившая сумма отражена в размере 347,3 тыс. рублей. Аналогично по предприятию СП ЗАО «Шагр и К» (решение от 22 декабря 1998 г.) такие суммы составили соответственно 2,2 и 11,2 тыс. рублей.

По УМР № 10 (решение УФСНП России по Псковской области от 17 июля 1998 г.) доначисленная сумма по НДС в размере 97,3 тыс. рублей, числится как поступившая в бюджет, фактически такая сумма на период проверки не поступала. По ЗАО «Псковпищепром» (решение налоговой инспекции по г. Пскову от 13 февраля 1998 г.) доначисленных и поступивших по акту проверки сумм не было, тогда как в отчетные данные включена сумма в размере 556,6 тыс. рублей.

По ЗАО «Лагуна» (решение налоговой инспекции по г. Пскову от 17 июля 1998 г.) данные о погашении доначисленных по результатам проверки налогов в размере 76 тыс. рублей включены в лицевой счет как за 1998, так и за 1999 год. По ИЧП «Сталкер» (постановление УФСНП России по Псковской области от 11 февраля 1999 г.) также дважды включены в лицевые счета за 1998 и за 1999 годы данные об уплате доначисленных налогов в размере 41,7 тыс. рублей.

Всего неправомерно включены в отчет по ф. 2-НК за 1998 год 934 тыс. рублей и за 9 месяцев 1999 года - 117,7 тыс. рублей, которые подлежат исключению из отчетности с соответствующей корректировкой фондов социального развития.

6.1.4. Состояние работы налоговых органов и кредитных учреждений по контролю за налично-денежным обращением в сфере производства, торговли и оказания платных услуг населению

Значительные недопоступления платежей в бюджет связаны с неупорядоченностью налично-денежного оборота, при котором наличные деньги неоправданно широко используются для обслуживания не только розничного, но и оптового товарооборота.

Состояние денежного обращения в Псковской области характеризуется большим удельным весом наличных денег в структуре денежной массы. В 1998 году этот показатель составил 85,7 % (4,2 млрд. рублей), в первом полугодии текущего года - 80,2 % (48,2 млрд. рублей). Процент инкассации выручки в целом по области возрос с 60,6 % в первом полугодии до 71,8 % в аналогичном периоде текущего года.

Проверками, проведенными Счетной палатой Российской Федерации, выявлены многочисленные нарушения порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью.

Так, при проверке Счетной палатой (акт проверки от 7 октября 1999 г.) денежных расчетов с населением у индивидуального предпринимателя А. П. Лавриновича, осуществляющего оптовую реализацию табачных изделий, установлено, что полученная им выручка приходится не полностью. Из 13 тыс. рублей наличной выручки, находившейся на период проверки в кассе предприятия, было оприходовано только 5 тыс. рублей. Сумма неучтенной выручки составила 8 тыс. рублей. Не были оприходованы наличные денежные средства, полученные от торговли табачными изделиями, и средства от продажи товаров, переданных на реализацию. Встречные проверки предпринимателей К. А. Кулумчан и Н. Н. Василенко, получивших от А. П. Лавриновича товары на реализацию, показали, что реализованный и оплаченный товар не был отражен в книгах учета доходов и расходов и сокрыт от налогообложения. В соответствии со статьей 18 Закона «О подоходном налоге с физических лиц» все предприниматели привлечены к административной ответственности за ведение учета доходов с нарушениями установленного порядка. Им предъявлены штрафные санкции в размере 5 минимальных размеров оплаты труда (всего на сумму 1,2 тыс. рублей).

Ответственность за неоприходование (неполное оприходование) выручки организациями, предприятиями, а также индивидуальными предпринимателями предусмотрена пунктом 9 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1006. В то же время Указом определено, что налоговые органы не могут предъявлять штрафные санкции по результатам собственных проверок без подтверждения кредитных организаций, на обслуживании которых находятся их клиенты. Однако на индивидуальных предпринимателей в соответствии с нормативными документами Банка России не распространены требования по соблюдению правил организации наличного денежного обращения, и они не являются объектами контроля со стороны кредитных организаций, в которых им открыты расчетные счета. Это не позволило применить к указанным предпринимателям штрафные санкции, предусмотренные пунктом 9 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1006 в размере трехкратного размера сокрытой выручки, то есть в сумме 48 тыс. рублей.

Указом введена ответственность юридических лиц за осуществление расчетов наличными денежными средствами с другими предприятиями, учреждениями и организациями сверх установленных предельных сумм, неоприходование (неполное оприходование) в кассу денежной наличности и несоблюдение действующего порядка

хранения свободных денежных средств, а также за накопление в кассах наличных денег сверх установленных лимитов. За другие нарушения, такие как использование наличных денег на цели, не предусмотренные нормативными документами Банка России и без согласования с обслуживающими банками, ответственность не предусмотрена. Не обеспечена также ответственность юридических лиц, выступающих получателями при осуществлении расчетов между юридическими лицами наличными деньгами сверх установленных Банком России предельных сумм расчетов.

В соответствии с действующим законодательством контроль за соблюдением условий работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций возложен на коммерческие банки. Пунктом 9 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» налоговым органам дано право применять меры административной и финансовой ответственности за нарушения предприятиями, учреждениями и организациями порядка ведения кассовых операций условий работы с денежной наличностью лишь на основании сведений, предоставляемых коммерческими банками.

Вместе с тем многие кредитные организации зачастую формально проводят проверки хозяйственных органов по вопросу соблюдения ими кассовой дисциплины и оставляют без должного внимания информацию налоговых органов о выявленных ими в ходе проверок нарушениях порядка ведения кассовых операций налогоплательщиками. В результате налоговые органы лишаются возможности реализовать свое право применения административных и финансовых мер воздействия к нарушителям. Как показала проверка Счетной палаты, Псковским региональным филиалом АКБ «СБС-АГРО» были выявлены нарушения порядка работы с денежной наличностью на сумму, превышающую 4 млн. рублей, однако материалы в налоговые органы для принятия решений о взыскании штрафных санкций не направлялись.

В 1998 году банками организованы проверки на местах в 1367 предприятиях из 6801 контролируемых ими по вопросам соблюдения условий работы с денежной наличностью, что составило 20 %, в то время как Положением о правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации, утвержденного Советом директоров Банка России (протокол от 19 декабря 1997 г. № 47) предусмотрено проведение не менее 50 % таких проверок. В частности, ООО «КАБ ПСКОВБАНК» в 1998 году проверил всего 4,5 % организаций и предприятий, подлежащих контролю. В первом полугодии 1999 года кредитными учреждениями области проверено 12 % предприятий, подлежащих

контролю, в том числе, например, «Русьрегионбанком» - 7,4 процента.

Проверкой Счетной палатой работы Псковского регионального филиала АКБ «СБС-АГРО» по выполнению требований Положения «О правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации» от 5 января 1998 г. № 14-П, установлено, что в 1998 году число предприятий, контролируемых по вопросу соблюдения порядка ведения кассовых операций и работы с денежной наличностью составляло 1293 единицы, из которых проверено 172 (13 %). Из них совместно с налоговыми органами проведено 6 проверок, или 3 % от числа проверенных. Основными видами нарушений явились превышение лимита остатка кассы – 3,3 млн. рублей и несоблюдение установленных предельных сумм расчетов наличными деньгами – свыше 1 млн. рублей.

В I полугодии 1999 года число контролируемых предприятий сократилось и составило 933 (72 % к уровню 1998 года). Фактически проверено 13 предприятий, из них совместно с налоговыми органами 6, или 46 % от общего числа проверенных. Сумма установленных нарушений составила 13 тыс. рублей. В 1998 году и I полугодии 1999 года материалы о выявленных нарушениях в налоговые органы банком не передавались, в результате нарушителям не были предъявлены штрафные санкции, подлежащие в соответствии с действующим законодательством зачислению в федеральный бюджет, на сумму 12 млн. рублей.

Лимит остатка кассы и разрешения на расходование наличных денег из выручки, в том числе на выплату заработной платы предприятиям и организациям, не корректировались, и клиенты не извещались об аннулировании права на расходование выручки в случае образования у них задолженности по платежам в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды (ОАО «Псковская ГТС», ЗАО «Первомайская», ОАО «Псковлён»).

Аналогичной проверкой, проведенной Счетной палатой в Псковском банке Сбербанка России (акт проверки от 12 октября 1999 г.), установлено, что в 1998 году число контролируемых учреждениями Сбербанка предприятий по вопросу соблюдения порядка ведения кассовых операций и работы с денежной наличностью составляло 2734, из них проверено 709 предприятий, или 26 процентов. Нарушения выявлены в 68 из них на общую сумму 90,5 млн. рублей. Материалы по 64 предприятиям переданы в налоговые органы.

За I полугодие 1999 года отделениями Сбербанка проверено 443 предприятия (15,5 %). Установлены нарушения в 28 из них на сумму 1,8 млн. рублей. Направлены сведения в налоговые органы по нарушениям, установленным у 19 предприятий. По 9 предприятиям сведения не представлялись, поскольку выявленные на этих предприятиях нарушения не влекут применения штрафных

санкций. Сведения о взысканных штрафах подтверждены по 3 предприятиям на сумму 22,8 тыс. рублей.

Проведенная Счетной палатой в ООО «КАБ ПСКОВБАНК» проверка (акт от 3 октября 1999 г.) показала, что основной категорией проверенных и планируемых для проверок хозяйственных организаций являются или муниципальные предприятия, или предприятия с невысокими показателями хозяйственной деятельности. В I полугодии 1999 года банком проверены такие предприятия, как Облучколлектор, редакция газеты «Новости Пскова», ООО «Салон Людмила», ООО «Салон парикмахерская Ольга» и др. В то же время клиенты банка со значительными результатами хозяйственной деятельности - ОАО «Спецмеханизация», ОАО «Стройдеталь», ООО «торговый дом «Великопсковский», ЗАО «Мясной комбинат Псковский», ООО «Псковполимер», филиал ГТС ОАО «Электросвязь», ООО «Завод пластпром» не проверялись на протяжении ряда лет.

За 1998 год нарушения кассовой дисциплины и установленных правил организации денежного обращения выявлены кредитными организациями в 104 случаях контроля, или у 7,6 % проверенных предприятий на сумму 5,8 млн. рублей, в том числе превышение лимита остатка наличных денег в кассе - 4,4 млн. рублей и превышение установленных предельных сумм расчетов наличными деньгами между юридическими лицами - 1,4 млн. рублей.

Согласно отчетным данным (форма 212), предоставленным Счетной палате в ходе проверки главного управления Банка России (акт проверки от 11 октября 1999 г.) в территориальные налоговые органы кредитными учреждениями направлено 83 материала таких проверок для принятия решений о взыскании штрафных санкций в размере 5,7 млн. рублей, из которых налоговыми органами обеспечено взыскание по 12 материалам проверок на сумму 89 тыс. рублей (1,6 %).

Аналогичная отчетность для налоговых органов не предусмотрена. Однако согласно данным, полученным по запросу инспекторов Счетной палатой от всех 26 районных (городских) налоговых инспекций области в ходе проверки, проведенной в Управлении МНС России по Псковской области (акт от 3 октября 1999 г.), в налоговые органы в 1998 году от коммерческих банков поступило только 15 материалов о допущенных предприятиями нарушениях и всего на сумму 71 тыс. рублей. По этой же информации, сумма предъявленных налоговыми органами штрафных санкций за допущенные нарушения составила 163 тыс. рубль, из которых взыскано 53 тыс. рублей (32,5 %).

Такая же ситуация имеет место и в проверенном периоде 1999 года. По отчетным данным главного управления Банка России, в первом полугодии 1999 года кредитными учреждениями области выявлены нарушения установленных правил работы с

денежной наличностью в 42 случаях, или у 5,5 % проверенных предприятий на сумму 2 млн. рублей. Из них превышение лимита остатка наличных денег в кассе составило 1,8 млн. рублей и расчеты наличными деньгами между юридическими лицами сверх установленных предельных сумм - 0,2 млн. рублей. За тот же период в налоговые органы направлено 29 материалов о взыскании штрафных санкций в размере 2 млн. рублей, из которых на 1 июля 1999 г. ими взыскано 390,9 тыс. рублей, или 19,5 процента.

По официальной же информации, полученной от территориальных налоговых инспекций, в первом полугодии 1999 года от коммерческих банков в налоговые органы поступило только 10 материалов о выявленных фактах нарушений установленных правил работы с наличными деньгами на общую сумму 453 тыс. рублей. Сумма предъявленных штрафов составила 1062 тыс. рублей, из которых взыскано 650 тыс. рублей (61,2 %).

Это свидетельствует о слабом взаимодействии между налоговыми органами и территориальными учреждениями Банка России и ставит под сомнение достоверность данных о результативности их работы по контролю за соблюдением хозяйствующими субъектами кассовой дисциплины и установленных правил работы с денежной наличностью.

В 1998 году налоговыми органами самостоятельно проведены 1026 проверок соблюдения правил работы с наличными деньгами, в ходе которых установлен 51 случай нарушений на сумму 955 тыс. рублей. Материалы указанных проверок в соответствии с действующим порядком направлены в кредитные организации для их подтверждения. От коммерческих банков в налоговые органы поступило 27 материалов, на основании которых налоговые инспекции предъявили нарушителям штрафы в размере 390 тыс. рублей, из которых взыскано 36 тыс. рублей или 9,2 процента.

В первом полугодии 1999 года налоговыми органами проведено 727 таких проверок. Установлено 14 нарушений на сумму 378 тыс. рублей. Все материалы проверок направлены в кредитные организации. В налоговые органы от коммерческих банков вернулось 9 материалов, на основании которых предъявлены штрафы на сумму 525 тыс. рублей, из них налоговыми органами взыскано 43 тыс. рублей, или 8,1 процента.

Установлены случаи, когда банки предоставляли право своим клиентам оставлять в своих кассах суммы наличных денег, превышающие их реальную потребность. Так, ОАО КБ «Русьрегионбанк» установил ООО «Октябрь-М», осуществляющему оптовую торговлю, лимит остатка кассы в сумме 156 тыс. рублей при среднечасовой денежной вырубке, не превышающей 50 тыс. рублей.

Как уже отмечалось выше, в действующем законодательстве отсутствуют меры

ответственности за использование наличных денег без согласования с обслуживающим банком. В то же время, в 1998 году расходование наличной денежной выручки без согласования с банком, а также несоблюдение согласованных с банком условий ее расходования допустили 134 предприятия, или 10 % от числа проверенных на сумму 8,9 млн. рублей, в первом полугодии 1999 года такие нарушения допустили 159 предприятий (20 %) Это позволяет недобросовестным налогоплательщикам осуществлять коммерческую деятельность без уплаты в полном объеме причитающихся налогов.

Одновременно в ходе проверок Счетной палатой установлены случаи, когда самими коммерческими банками в нарушение указания Банка России от 12 ноября 1996 г. № 360 предоставлялось право хозяйственным организациям расходовать выручку, поступающую в их кассы для обеспечения коммерческой деятельности.

Так, ОАО «КАБ ПСКОВБАНК» предоставил своим клиентам право расчетов наличными деньгами при совершении операций по закупке товаров для последующей реализации. Например, ООО «Купеческий дом» с разрешения банка из 757,7 тыс. рублей, полученной в марте с.г. выручки, 567,9 тыс. рублей использовал для закупки товаров, выдав эту сумму под отчет. ЗАО «Энергомонтаж», также являющееся клиентом этого банка, из 20,3 тыс. рублей, полученной в марте 1999 года выручки, 16,7 тыс. рублей с ведома банка использовало на приобретение материалов. ОАО КБ «Русьрегионбанк» предоставил ООО «Октябрь-М», осуществляющему оптовую торговлю, право проводить закупку товаров за наличный расчет.

Приведенные факты свидетельствуют в первую очередь о неисполнении коммерческими банками возложенных на них обязанностей, а также их незаинтересованности в осуществлении государственного контроля за исполнением своими клиентами установленных правил работы с наличными деньгами, поскольку от них всецело зависит финансовое благополучие самих банков.

Проверкой, проведенной Счетной палатой в ООО «Магазин № 70» (акт проверки от 7 октября 1999 г.), установлено превышение лимита остатка денежных средств в кассе за 3 квартал 1999 года на сумму 305,3 тыс. рубль. В то же время аналогичной проверкой, проведенной Псковским банком Сбербанка России в феврале 1998 года нарушений установлено не было. Сроки сдачи выручки на 1999 год на период проверки не были согласованы с обслуживающим банком Сбербанка России. Разрешения на расходование выручки магазин не имел, однако, в нарушение пункта 7 Порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации, утвержденного решением Совета директоров Банка России от 22 сентября 1993 г. (протокол № 40), расходовал поступающую выручку, минуя расчетный счет в банке.

По данным бухгалтерской отчетности за III квартал 1999 года, полученная магазином выручка от реализации продукции составила 350 тыс. рублей. Из нее за указанный период предприятием инкассировано в обслуживающий банк всего 32,9 рублей, или 9,4 процента. При отсутствии разрешения обслуживающего банка на расходование выручки магазин осуществил наличные денежные расчеты с поставщиками на сумму 267,7 тыс. рублей, а доля таких расчетов в его торговом обороте составила 76,5 процента.

В нарушение разделов 1, 2 и 3 Порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации, здесь не выписывались расходные кассовые ордера на приобретение инвентаря и товаров. К кассовым отчетам приложены только товарные чеки или квитанции приходных ордеров при расчете с юридическими лицами. В нарушение пункта 15 Порядка, выдача наличных денег по расходным кассовым ордерам осуществлялась обезличенно без указания паспортных данных получателя.

В ходе указанного контрольного мероприятия проведены выборочные встречные проверки поставщиков, предоставивших в магазин продукцию на реализацию. Для проверок были выбраны 18 таких предприятий. В целом встречными проверками нарушений учета реализованного товара у поставщиков продукции не установлено.

Проведена инвентаризация товаров магазина по состоянию на начало его проверки – 27 сентября 1999 года. В результате установлен остаток товаров на сумму 26,7 тыс. рублей. Согласно данным последней инвентаризации магазина по состоянию на 29 августа 1999 г. стоимость товара составляла 30,1 тыс. рублей. За период с 30 августа по 26 сентября 1999 года поступило товара по накладным на сумму 93,9 тыс. рублей. Таким образом, магазином реализовано товаров за проверяемый период на сумму 97,3 тыс. рублей, из них по безналичному расчету реализовано товаров на 12 тыс. рублей и за наличные деньги – 85,3 тыс. рублей.

Проверкой полноты оприходования выручки установлено, что, по данным книг кассира-операциониста и финансовых отчетов контрольно-кассовых машин Samsung ER-4615R и Елка-82МБ, общая сумма выручки составила 82,4 тыс. рублей. Проверкой кассовой книги и первичных бухгалтерских документов установлено, что сумма выручки, оприходованной в кассе предприятия за проверяемый период, составила 81,9 тыс. рублей. Таким образом, сумма, не оприходованная в кассу предприятия за период с 1 по 26 сентября т.г. при реализации продукции населению с применением контрольно-кассовых машин, составила 3,4 тыс. рублей.

В соответствии с Указом 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» за данные нарушения - неоприходование в кассу денежной наличности и несоблюдение действующего порядка хранения свободных денежных средств, а также за накопление в кассах наличных денег сверх установленных лимитов - предусмотрены меры ответственности в виде: штрафа в 3-кратном размере неоприходованной суммы, т.е. в размере 10,2 тыс. рублей, и штрафа в 3-кратном размере выявленной сверхлимитной кассовой наличности - 915,9 тыс. рублей.

Поскольку Законом «О Счетной палате Российской Федерации» ей не предоставлено право преследовать и взыскивать штрафы, материалы подлежат направлению в управление МНС России по Псковской области для их взыскания в соответствии с действующим законодательством.

Главным управлением Банка России по Псковской области проводится определенная работа с кредитными учреждениями по соблюдению ими установленной Банком России периодичности проведения проверок соблюдения хозяйственными организациями кассовой дисциплины и установленного порядка работы с наличными деньгами.

Однако эта работа носит преимущественно разъяснительный характер и, как свидетельствуют материалы проверок, проведенных Счетной палатой, не обеспечивает выполнение требований по соблюдению действующих правил работы с денежной наличностью.

Осуществляя надзорные функции за деятельностью коммерческих банков, территориальное управление не использовало возможность применения процедур в соответствии со статьей 75 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 394-1 «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», которой предусмотрено, что кредитная организация в случаях нарушения нормативных актов и предписаний Банка России может быть оштрафована на сумму до одной десятой процента от размера минимального уставного капитала либо ограничена в проведении отдельных операций на срок до шести месяцев.

Главное управление Банка России по Псковской области слабо контролирует выполнение коммерческими банками нормативных документов, изданных Центральным банком Российской Федерации. Так, проверка, проведенная Счетной палатой в ОАО «КАБ ПСКОВБАНК» (акт проверки от 7 октября 1999 г.), показала, что банк не располагает сведениями о предприятиях, имеющих задолженность перед бюджетом. Извещения налоговых органов о предприятиях, имеющих задолженность перед бюджетом, в банк не поступают. Предприятия-недоимщики имеют возможность осуществлять расчеты с использованием наличных денег, не платя при этом установленных налогов. В то же время указаниями

Банка России от 13 июля 1998 г. № 305-у предусмотрено, что кредитные организации не вправе разрешать предприятиям - недоимщикам расходовать поступающую в их кассу выручку.

В соответствии с телеграммой Банка России от 6 января 1999 г. № 18, обязывающей совместное с налоговыми органами проведение проверок соблюдения предприятиями порядка ведения кассовых операций и работы с денежной наличностью, проведены лишь 3 совместных проверки, в ходе которых нарушений не установлено.

Проведение совместных проверок на постоянной основе на территории области не планируется. Комиссия по контролю за наличным денежным обращением при администрации области, которая могла бы координировать такую работу, несмотря на предложения контролирующих органов, не образована. Экономическим советом при главе администрации эти вопросы в проверенном периоде не рассматривались.

Важным элементом формирования доходной части бюджетов всех уровней являются поступления от реализации товаров и услуг населению, что обуславливает необходимость усиления контроля за достоверностью налогооблагаемой базы предприятий сферы розничной торговли и услуг при осуществлении ими наличных денежных расчетов.

По данным Псковского областного комитета государственной статистики, общий объем розничного товарооборота и платных услуг в 1998 году составил 3,8 млрд. рублей, в том числе розничный товарооборот - 3 млрд. рублей. Торговыми предприятиями реализовано товаров на сумму 2,2 млрд. рублей, городскими рынками - 0,8 млрд. рублей. Платных услуг оказано на сумму 0,8 млрд. рублей.

Контроль за наличным денежным обращением в сфере торговли и услуг осуществляется налоговыми органами в соответствии с Законом Российской Федерации от 18 июня 1993 г. № 5215-1 «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением». Принятый более 6 лет назад этот закон во многом устарел и не может в полной мере обеспечить действенный контроль за прохождением наличных денег.

Внесенный Госналогслужбой России с учетом предложений Счетной палаты в июне 1998 года в Правительство Российской Федерации проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» и другие законодательные акты Российской Федерации Правительством рассмотрен и в соответствии с распоряжением от 21 июля 1999 г. № 1155-р внесен в Государственную Думу.

На основании постановления Правительства Российской Федерации от 21 ноября 1998 г. № 1364

«О внесении изменений и дополнений в Перечень отдельных категорий предприятий (в том числе физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в случае осуществления ими торговых операций или оказания услуг), организаций и учреждений, которые в силу специфики своей деятельности либо особенностей местонахождения могут осуществлять денежные расчеты с населением без применения контрольно-кассовых машин» значительная доля хозяйствующих субъектов освобождена от применения кассовых аппаратов. В 1998 году на территории области таким образом реализовано товаров и услуг на сумму 241,7 млн. рублей, или 6,4 % от общего товарооборота, в первом полугодии 1999 года - 298 млн. рублей, или 10,9 процента.

Увеличению объемов реализации продукции без кассовых аппаратов способствовало принятое администрацией области постановление от 29 декабря 1998 г. № 336, которым от их применения освобождены торговые организации и предприниматели, осуществляющие наличные расчеты с населением в сельской местности, которая занимает большую часть территории области.

Вместе с тем, проверкой, проведенной Счетной палатой на территориях районов вблизи города Пскова, установлено, что торговые предприятия деревень Дуброво, Логозовичи, где введен такой порядок, удалены от г. Пскова всего на расстояние 8 – 10 км, обеспечены пригородным транспортом и имеют сообщение по асфальтированным дорогам. В то же время, установленный Правительством Российской Федерации вышеуказанный Перечень предусматривает освобождение от применения кассовых аппаратов, в основном, в удаленных и труднодоступных местностях.

В дополнение к перечню ранее освобожденных от применения контрольно-кассовых машин, постановлениями администрации Псковской области от 16 марта 1999 г. № 88 и от 30 апреля 1999 г. № 138 к удаленным территориям отнесены также шесть административных образований, в том числе расположенные на трассе Москва-Рига.

Для обеспечения контроля за оборотом наличных денег при реализации товаров с применением контрольно-кассовых машин, на основании Закона о ККМ осуществляется регистрация кассовых аппаратов.

В 1998 году в целом по области зарегистрировано 9,1 тыс. контрольно-кассовых машин, из них 5,1 тыс., или 56 %, обладают фискальной памятью. В первом полугодии 1999 года число зарегистрированных кассовых аппаратов сократилось до 7,3 тыс. единиц за счет проведенной в 1998 году перерегистрации ККМ. При этом удельный вес парка машин с фискальной памятью возрос до 70 % при той же численности фискальных касс – 5,1 тыс. единиц. В ходе проверок Счетной палатой налоговых

инспекций области нарушений порядка регистрации не установлено.

Как показала проверка Счетной палаты в Управлении МНС по Псковской области, график замены (модернизации) контрольно-кассовых машин без фискальной памяти на аппараты с фискальной памятью, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 1997 г. № 1402-р, с учетом требований постановления Правительства Российской Федерации от 7 января 1999 г. № 24, соблюдается.

Значительная часть хозяйствующих субъектов, осуществляющих расчеты с применением денежной наличности, используют при этом бланки строгой отчетности. В 1998 году такие расчеты осуществляли 874 и в первом полугодии 1999 года 893 налогоплательщика, что составляет 12 % от числа налогоплательщиков, использующих для денежных расчетов контрольно-кассовые машины.

Однако до настоящего времени Министерством финансов Российской Федерации не разработаны единые требования, регламентирующие порядок обращения таких бланков, их тиражирование, учет, хранение и уничтожение, на что Счетная палата уже неоднократно обращала внимание Минфина России (представления Счетной палаты от 15 июля 1998 г. № 03-04-15/272, от 7 сентября 1999 г. № 03-04-15/306, от 27 сентября 1999 г. № 03-04-15/340).

Это создает предпосылки для осуществления наличных денежных расчетов с использованием неучтенных бланков, что позволяет отдельным организациям и предпринимателям, оказывающим платные услуги населению, не в полном объеме отражать полученную выручку в бухгалтерской отчетности и не уплачивать полагающиеся налоги.

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой, до налоговых органов доведены только методические указания по заполнению и применению форм бланков строгой отчетности при оказании бытовых услуг. Отчетность, установленная МНС России, не содержит показателей состояния контрольной работы за применением бланков строгого учета. Территориальные налоговые органы не обеспечены официальными каталогами форм бланков строгой отчетности, утвержденными Минфином России по согласованию с Государственной межведомственной экспертной комиссией по контрольно-кассовым машинам.

Контрольная работа налоговых инспекций по соблюдению налогоплательщиками порядка работы с денежной наличностью осуществляется на основании планов работы, утверждаемых руководителями инспекций в соответствии с графиками проведения контрольных мероприятий. Как показала проверка, проведенная Счетной палатой в налоговой инспекции по Псковскому району (акт проверки от 11 октября 1999 г), из-за отсутствия в действующем законодательстве права налоговых органов производить контрольные

закупки, налоговая инспекция не планирует и не проводит проверки порядка применения контрольно-кассовых машин на предприятиях, реализующих дорогостоящие товары, поскольку без контрольной закупки доказать факт нарушения законодательства о ККМ не всегда возможно.

Например, при проверке налоговой инспекции по Псковскому району предприятия «Псков Рос», реализующего запасные части для легковых автомобилей, налоговым инспектором был установлен факт неприменения контрольно-кассовой машины. В соответствии с действующим законодательством подтверждением факта продажи в суде являются контрольная закупка или документальное подтверждение покупателя о приобретении им товара, предусматривающее наличие объяснительных документов с его паспортными данными либо подтверждение самим покупателем в суде факта покупки. Поскольку, как отмечено выше, права на контрольную закупку налоговый инспектор не имел, а покупатель в данном случае отказался официально подтвердить факт покупки, нарушитель избежал наказания в виде штрафа за невыдачу чека в размере 10 минимальных оплат труда (834 рубля).

Проверки соблюдения требований действующего законодательства по вопросам применения контрольно-кассовых машин проводятся налоговыми инспекциями области, как правило, совместно с сотрудниками налоговой полиции. Проверки организуются в соответствии с приказом Управления МНС, УВД и УФСНП по Псковской области от 28 ноября 1997 г. № 46/306/647 «О проведении совместных проверок соблюдения выполнения Закона Российской Федерации «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением».

В 1998 году налоговыми органами области проведено 3,8 тыс. проверок соблюдения хозяйствующими субъектами установленных правил работы с наличными деньгами при расчетах с населением, в первом полугодии 1999 года – 2 тыс. таких проверок. Проверками охвачено соответственно 69,7 и 56,1 процента от общего числа предприятий. Проверена в указанные периоды работа 239 и 229 предприятий, использующих для осуществления денежных расчетов бланки строгого учета, проверками охвачено 27 и 26 процентов от общего их числа. Нарушения установлены в ходе каждой 10 проверки. При этом в действующем законодательстве в ряде случаев ответственность за указанные нарушения не предусмотрена. В частности не предусмотрена ответственность за воспрепятствование проведению проверок, нарушения требований Типовых правил эксплуатации контрольно-кассовых машин, таких как фиксирование на начало и конец рабочего дня показателей контрольной ленты, соблюдение установленных сроков ее хранения и др.

В 1998 году по результатам контрольной работы налоговыми инспекциями предъявлены штрафные санкции на сумму 1,2 млн. рублей, за первое полугодие 1999 года – 0,5 млн. рублей. Взыскано в бюджет соответственно 0,8 млн. рублей (67 %) и 0,3 млн. рублей (60 %).

Проверка, проведенная Счетной палатой в налоговой инспекции по Псковскому району показала, что основными причинами неполного погашения предъявленных инспекцией штрафных санкций стали отсутствие средств на расчетных счетах предприятий должников и имущества у индивидуальных предпринимателей, а также отсутствие права у налоговых органов обращаться погашение задолженности по штрафным санкциям на имущество должника.

В ходе той же проверки установлено, что налоговая инспекция не принимала действенные меры по взысканию предъявленных ею штрафных санкций. Так, предприниматель А. В. Кузьмин в октябре 1998 года уплатил всего 50 рублей из предъявленного ему штрафа в размере 835 рублей за невыдачу кассового чека. Товарищество с ограниченной ответственностью «Новое время», допустившее повторное нарушение действующего законодательства по применению ККМ и которое в соответствии с этим законодательством подлежало ликвидации, перерегистрировалось в общество с ограниченной ответственностью.

Как свидетельствуют материалы проведенных Счетной палатой проверок, налоговые инспекции не уделяют должного внимания контролю за полнотой и своевременности оприходования полученной налично-денежной выручки. Если в 1997 году было проведено 996 таких проверок, то в 1998 году их число сократилось до 305. В первом полугодии 1998 года проведено 190 проверок, а за аналогичный период 1999 года – 148. В 1998 году в ходе проведенных проверок налоговыми органами было установлено 12 нарушений на сумму 244 тыс. рублей, в первом полугодии 1999 года на сумму 3,1 тыс. рублей. В 1998 году начислено штрафных санкций в размере 93 тыс. рублей, а в первом полугодии 1999 года менее 1 тыс. рублей. Управление МНС России по Псковской области не располагает данными о взыскании указанных штрафов, а в действующей отчетности (ф. 1-ККМ) эти показатели не предусмотрены.

Проверка, проведенная Счетной палатой в налоговой инспекции по Псковскому району показала, что инспекцией в 1998 году было документально проверено 154 предприятия, осуществляющих денежные расчеты с населением. Проверки же полноты и своевременности оприходования выручки, полученной с применением контрольно-кассовых машин проведены только в 28 предприятиях, в ходе которых установлено 3 нарушения на сумму 212,2 тыс. рублей. Эта сумма была включена в налогооблагаемую базу предприятий, однако в кредитные организации, на

обслуживании в которых состоят эти предприятия, для подтверждения фактов нарушения в работе с денежной наличностью материалы проверок не направлялись, поэтому предусмотренные Указом 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» меры ответственности к нарушителям не применялись.

В первом полугодии 1999 года полнота учета наличной денежной выручки проверена у 15 из 118 документально проверенных предприятий, нарушений также не установлено.

Совместно с налоговой инспекцией по г. Пскову Счетной палатой проверено соблюдение законодательства по применению контрольно-кассовых машин в 23 предприятиях, осуществляющих розничную торговлю и оказание платных услуг населению. В ходе проверок установлено 8 нарушений - неприменение контрольно-кассовой машины, невыдача чека, выдача чека на сумму менее произведенной покупки. По итогам проверок налоговой инспекцией предъявлены штрафные санкции на общую сумму 22,5 тыс. рублей.

В ходе тематической проверки по заданию Счетной палаты всеми 26 районными (городскими) налоговыми инспекциями проведены 92 контрольных мероприятия по определению полноты выручки, оприходуемой предприятиями мелкорозничной торговли, основанными на сопоставлении данных полученных в день проведения контроля и в аналогичные дни двух предшествующих недель. Среднее отклонение (в сторону занижения) оприходованной предприятиями выручки составило 22 процента.

Проверкой Счетной палатой индивидуально предпринимателя В. И. Набиева установлено, что сумма полученной выручки, по данным книг кассира-операциониста за 26, 27 сентября с.г., составила 346 и 849 рублей, в то время как записи внутреннего учета самого предпринимателя свидетельствовали о поступлении выручки за те же дни в размерах соответственно 5150 и 4000 рублей. Исходя из данных книги кассира-операциониста, 29 сентября выручка не поступала, а по записям внутреннего учета она составила 3200 рублей. Кассовый аппарат при реализации товара не применялся.

Проверкой, проведенной инспекторами Счетной палаты в отделе «Цветы» в магазине «Универсам», принадлежащего индивидуальному предпринимателю Л. А. Роговой, установлен факт выдачи чека на сумму менее стоимости произведенной покупки. При реализации товара на сумму 14 рублей 60 копеек покупателю был выдан чек на сумму 1 рубль 46 копеек. В ходе аналогичной проверки, проведенной в магазине «Лавка художника», принадлежащего индивидуальному предпринимателю В. Е. Игнатьеву, 9 октября 1999

года был приобретен товар на сумму 284 рубля. Продавцом магазина был выдан чек на сумму 2 рубля 84 копейки. Для определения правильности учета выручки совместно с работниками налоговой инспекции по г. Пскову проведена проверка полноты ее оприходования в книгах учета доходов и расходов предпринимателя, в ходе которой установлено, что вся оприходованная за 9 октября выручка составила всего 266 рублей. Действующим законодательством за неоприходование (сокрытие) выручки предусмотрена ответственность в виде штрафа в размере 10 минимальных размеров оплаты труда. Материалы проверки переданы в налоговую инспекцию по г. Пскову для принятия мер в соответствии с действующим законодательством.

В целях повышения собираемости налогов и упрощения системы налогообложения, на территории Псковской области с 1 апреля 1999 года введен в действие Закон Псковской области от 31 декабря 1998 г. № 20-ОЗ «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности». Указанный закон разработан на основании Федерального закона от 13 июля 1998 г. № 148-ФЗ «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности». В ходе проверки противоречий между требованиями областного и федерального законов не установлено.

При определении размеров базовой доходности всех категорий плательщиков единого налога, определенных федеральным законодательством, в соответствии с рекомендациями Правительства Российской Федерации был выбран метод Б, в соответствии с которым базовая доходность физического показателя базовой доходности - одного метра торговой площади, по расчетам Управления МНС России по налогам и сборам по Псковской области, составила 10 тыс. рублей, а с учетом регионального коэффициента (0,8) - 8 тыс. рублей.

После принятия указанного Закона областным Законодательным собранием в него внесены изменения (Закон Псковской области от 24 февраля 1999 г. № 26-ОЗ «О внесении изменений в Закон Псковской области «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности», направленные на ограничение категорий плательщиков единого налога и снижение их базовой доходности. Так, в торговле на уплату единого налога были переведены только субъекты, не имеющие стационарную торговую площадь и работающие без применения контрольно-кассовых машин. Базовая доходность физического показателя (одного квадратного метра площади) снижена в два раза - до 4 тыс. рублей (с учетом регионального коэффициента).

На период проверки на уплату единого налога были переведены 382 из 13765 предприятий налогоплательщиков юридических лиц, или менее 3 %, а удельный вес уплачиваемого ими единого налога составил 2,5 % в общих поступлениях

налоговых платежей. На уплату единого налога также переведены 5197 из 18264 индивидуальных предпринимателей, или 28,4 % от общего их числа, с долей уплачиваемых ими налогов в размере около 28 % всех налоговых поступлений от этой категории налогоплательщиков.

Проверки лицевых счетов 253 предприятий плательщиков единого налога, проведенные Счетной палатой в налоговой инспекции по г. Пскову, а также данные Управления МНС России по Псковской области, свидетельствуют о снижении налоговых поступлений от юридических лиц в результате перевода на уплату этого налога. Так, за время действия закона (II квартал 1999 года) от его плательщиков поступило 9,2 млн. рублей, что на 2,2 млн. рублей (20 %), меньше чем за II квартал 1998 года. В федеральный бюджет за тот же период поступило 1,9 млн. рублей, что на 1,3 млн. рублей, или 40 % меньше, чем за аналогичный период 1998 года.

Во II квартале 1999 года поступления единого налога от этой категории плательщиков составили 6,2 млн. рублей. В пересчете на год это составит 18,6 млн. рублей против 16,3 млн. рублей за 1998 года. Перечисления в федеральный бюджет от уплаты индивидуальными предпринимателями единого налога действующим законодательством не предусмотрены.

В ходе проверки Счетной палатой проведены обследования торговых точек, переведенных на уплату единого налога, с целью экспертной оценки размеров базовой доходности. В ходе контрольного мероприятия обследованы 53 торговые точки, реализующие промышленную и продовольственную продукцию в будние и выходные дни. Чистый доход от реализации продукции в среднем на одно торговое место площадью 4,5 кв. метра составил 141,5 рубля в день. Таким образом, сумма единого налога на этот вид деятельности составляет 7103 рубля (141,5 руб. x 251 день x 0,2). Областным же законом годовая сумма единого налога установлена в размере 5400 рублей. (4000 руб. x 4,5 метра x 1,5 (коэффициент подvida) x 0,2 = 5400 рублей.

В целом же потери федерального бюджета, связанные с принятием областного закона о едином налоге, оцениваются в сумму не менее 8 млн. рублей в расчете на 1999 год.

6.1.5. Организация работы территориальных органов федерального казначейства по формированию доходной базы федерального бюджета

В структуру органов федерального казначейства по Псковской области входят Управление федерального казначейства и 24 его отделения по городам и районам. Счета федерального казначейства по учету доходов федерального бюджета открыты в расчетно-кассовых центрах главного управления Банка России по Псковской области, а там где их нет – в отделениях Псковского банка Сбербанка России.

В 1998 году доходы федерального бюджета на территории области формировались по 34 доходным источникам, регулирующими из которых являются 7 налогов и сборов. В 1999 году – соответственно 32 и 12 налогов и сборов.

Как показала проверка, реально действующие нормативы распределения регулирующих налогов между уровнями бюджетной системы не соответствуют нормативам, утвержденным законами о федеральном бюджете на соответствующие годы. Это объясняется, в основном, проведением взаимозачетов на региональном уровне.

Соглашением об оздоровлении государственных финансов и условиях оказания финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета, заключенным между Правительством Российской Федерации и администрацией Псковской области 24 июня 1998 года (п.2.3.), администрация области обязалась сократить в 1998 году объем зачетов, проводимых на территориальном уровне, до 30 %, а в 1999 году полностью их прекратить. В то же время, как показала проверка, проведенная Счетной палатой в главном финансовом управлении (акт проверки от 12 октября 1999 г.) доля таких зачетов составила в 1998 году 61,3 % и в январе-августе 1999 года – 56,5 процента.

Это, в свою очередь, привело к нарушению законодательно установленных нормативов распределения федеральных регулирующих налогов и сборов между уровнями бюджетной системы. Так, фактически распределение регулирующих доходов в 1998 году составило по НДС в федеральный бюджет – 69 %, в территориальный – 31 % при утвержденных законом о бюджете на этот год нормативах соответственно 75 и 25 процентов, по акцизам – в федеральный бюджет – 43,8 % и территориальный – 56,2 % при установленных законом нормативах – 50 и 50 процентов. Таким образом, в нарушение Закона «О федеральном бюджете на 1998 год» не обеспечено перечисление в федеральный бюджет НДС в размере 21,2 млн. рублей, акцизов – 2,3 млн. рублей.

В 1999 году в области проведено взаимозачетов по федеральным регулирующим налогам на общую сумму 94,6 млн. рублей, в том числе по НДС – 36,3 млн. рублей, по акцизам – 42,5 млн. рублей. Сложившийся норматив с учетом проведенных зачетов на федеральном и территориальном уровне в 1999 году составил по НДС – соответственно 79,1 и 20,9 % (при законодательно установленном с 1 апреля т. г. 85 и 15 %), по акцизам – 48,2 и 51,8 % (при установленном нормативе – 50 и 50 процентов). В результате, по состоянию на 1 сентября т.г. в федеральный бюджет не поступили НДС в сумме 15 млн. рублей и акцизы – 1,5 млн. рублей.

В частности, по предприятию ЗАО «Герман» в 1998 году проведены зачеты по налогу на добавленную стоимость в доле, зачисляемой в

территориальный бюджет. Поскольку налоги от данного предприятия с тех пор не поступали, неотрегулированная доля федерального бюджета по состоянию на 1 сентября 1999 года составила 517,6 тыс. рублей. На ту же дату по тем же причинам в федеральный бюджет до настоящего времени не поступил НДС в сумме 404,8 тыс. рублей от АО «Псковфракт».

АО «Псковкерамика», АО «ПКФ Барс», АО «Вели» прошли процедуру банкротства, не погасив задолженность федеральному бюджету, образовавшуюся в результате проведенных на территориальном уровне налоговых зачетов, в общей сумме 1,4 млн. рублей.

В ходе проверки Счетной палатой выявлены нарушения территориальными финансовыми органами «Временного порядка взаимодействия территориальных органов федерального казначейства, налоговых и финансовых органов», утвержденного Минфином России по согласованию с Госналогслужбой России 21 июля 1997 года.

В нарушение пункта 1.1. Временного порядка главным финансовым управлением администрации Псковской области не соблюдались сроки представления в управление федерального казначейства сведений о проведенных на территориальном уровне зачетах, предоставленных налоговых льгот и отсрочках по платежам в областной и местные бюджеты, что в ряде случаев привело к неправильному распределению платежей между федеральным бюджетом и бюджетом территории.

Так, по предприятию «Псковнефтепродукт» в январе 1999 года проведен зачет в доле областного бюджета по НДС в сумме 352,6 тыс. рублей. Информация о проведенном зачете в управление федерального казначейства поступила 1 февраля т.г., а в период с 15 января по 1 февраля, т.е. после проведения зачета, предприятием уплачен НДС в сумме 260 тыс. рублей. В результате поступившая сумма была распределена: в федеральный бюджет – 195 тыс. рублей и бюджет территории – 65 тыс. рублей. С учетом же проведенного зачета указанные суммы составили соответственно 219,3 и 40,7 тыс. рублей. Таким образом, в федеральный бюджет своевременно не поступило 24,3 тыс. рублей.

В ходе проведенной с главным финансовым управлением сверки полноты учета регулирующих доходов, перечисленных федеральным казначейством в консолидированный бюджет области за 1998 год, установлены расхождения между данными казначейства и финансового управления. Так, федеральные регулирующие налоги финансовыми органами учтены на 8 млн. рублей больше. Как показала проверка, причинами расхождений стали зачисление напрямую в местные бюджеты, минуя счета федерального казначейства, указанных налогов, а также их зачисление в счет погашения недоимки по другим видам налогов в доле местного бюджета по транзитным счетам, открытым территориальными

налоговыми органами в нарушение статьи 32 Налогового кодекса Российской Федерации. В результате в федеральный бюджет не поступило 5 млн. рублей (расчетно).

Невыясненные налоговые поступления, приведшие к несвоевременному зачислению денежных средств в бюджетную систему, за 1998 год составили 4,8 млн. рублей. Причинами таких поступлений явились неправильно оформленные банковские документы.

За период с 1994 по 1999 годы предприятиям и организациям Псковской области предоставлены из федерального бюджета на возвратной основе ссуды в размере 22,6 млн. рублей, в том числе через территориальные органы федерального казначейства 7,1 млн. рублей и 15,5 млн. рублей – через ГУФК Минфина России. По состоянию на 1 октября 1999 года задолженность по бюджетным ссудам, выданным управлением федерального казначейства, составила 3,4 млн. рублей, из нее просроченная – 0,9 млн. рублей. Кроме того, задолженность по начисленным и неуплаченным процентам за пользование ими на ту же дату составила 0,6 млн. рублей и по штрафным санкциям за несвоевременный возврат бюджетных ссуд – 1,6 млн. рублей.

Сведениями о погашении ссуд, выданных ГУФК России, территориальное управление не располагает, так как, по объяснению УФК по Псковской области, Минфин России не предоставил ему такого права.

6.2. Соблюдение порядка расчетно-платежных операций и банковского обслуживания налоговых платежей

На несвоевременное поступление налогов в бюджетную систему страны продолжают оказывать массовые задержки исполнения платежных документов в банковской сфере. За 1998 год территориальными налоговыми органами выявлены задержки исполнения по вине коммерческих банков 2,3 тыс. платежных документов на перечисление налоговых платежей в бюджет на общую сумму 11,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 5 млн. рублей. По результатам этих проверок начислены штрафные санкции в размере 4,3 млн. рублей. За 9 месяцев 1999 года несвоеременно исполнены 3,1 тыс. поручений на перечисление платежей в бюджет на сумму 9,5 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 3,9 млн. рублей. Начислены штрафные санкции в сумме 1,5 млн. рублей.

В 1998 году из 445 проведенных налоговыми органами проверок своевременности исполнения платежных документов налогоплательщиков совместно с органами федерального казначейства проведено 182 проверки. Из них результативными оказались 18 проверок, по которым предъявлены банкам санкции в сумме 26,7 тыс. рублей, в том числе пени 1,8 тыс. и 24,9 тыс. рублей – штрафные санкции. За 9 месяцев 1999 года всего проведено

320 таких проверок, из них совместно с казначейством - 82 проверки, по 13 проверкам выявлены нарушения, начислены финансовые санкции в размере 45,2 тыс. рублей и предъявлены административные штрафы - 112 тыс. рублей. Предъявленные в 1998-1999 годах санкции взысканы полностью.

С начала функционирования двухуровневой банковской системы (1988-1989 гг.) на территории области лицензии на осуществление банковских операций были отозваны у 5 банков. В результате банкротства сумма неисполненных обязательств налогоплательщиков по платежам в бюджет составила около 13 млн. рублей (АКБ «Псковакобанк», КБ «Псковрайкомбанк», Псковский филиал АКБ «Северный торговый банк», Псковский филиал КБ «Нефтепродукт»).

При этом недоимка, образовавшаяся у предприятий-клиентов этих банков, в результате «зависания» платежей из-за отсутствия денежных средств на корреспондентских счетах взыскана с налогоплательщиков в общем порядке еще до введения в действие Налогового кодекса Российской Федерации, однако штрафные санкции за несвоевременное перечисление клиентских платежей в бюджет, предъявленные самим банкам остались непогашенными и по состоянию на 1 октября 1999 года составили 9,4 млн. рублей.

Из них наиболее крупные суммы задолженности по пеням, начисленным налоговыми инспекциями за задержку исполнения платежных документов, числятся за ОАО КБ «Псковакобанк» (лицензия отозвана 12 мая 1996 г.) - 9,3 млн. рублей и, кроме того, задолженность самого банка по начисленным налогам и внебюджетным фондам - 0,4 млн. рублей.

Одновременно у банков как непосредственных налогоплательщиков возросла сумма задолженности перед бюджетом. Если на 1 января 1998 года она составляла 0,6 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 0,1 млн. рублей, то на 1 января 1999 года - соответственно 0,7 и 0,2 млн. рублей, а на 1 октября т.г. - 0,8 млн. и 0,3 млн. рублей.

Проверкой Счетной палаты сумм налоговых платежей, не поступивших по вине неплатежеспособных банков, установлено, что ООО «Агроспиртпром» 23 июня 1999 года платежным поручением № 1 перечислило в погашение недоимки по акцизам 3 млн. рублей. Указанные средства в бюджет не поступили из-за отсутствия средств на корсчете у коммерческого банка «Кинобанк» (г. Москва), поэтому налоговая инспекция по Невельскому району вынесла постановление о наложении ареста на имущество «Агроспиртпрома». В октябре 1999 года «Агроспиртпром» обратился в арбитражный суд Псковской области с иском о признании указанного постановления недействительным. В обосновании своих требований «Агроспиртпром» ссылается на статьи 45, 58, 60 Налогового кодекса Российской

Федерации, согласно которым обязанность налогоплательщика считается исполненной с момента предъявления в банк поручения на уплату соответствующего налога при наличии достаточного денежного остатка на счете налогоплательщика.

ООО «Агроспиртпром» - предприятие, занимающееся производством водочной продукции. Задолженность данного предприятия перед бюджетами всех уровней по состоянию на 27 сентября 1999 года составила 6,8 млн. рублей, в том числе недоимка - 3,1 млн. рублей. 31 мая 1999 года предприятие открыло счет в ТОО КБ «Кинобанк» (г. Москва). По договору от 14 июня 1999 года ООО «Агроспиртпром» приобрел у ООО «Центрозачет» (Московская область, г. Королев) вексель ТОО КБ «Кинобанк» № 2798383, номинальной стоимостью в 3 млн. рублей со сроком оплаты не позднее 28 июня 1999 года.

В соответствии с пунктом 2.1. указанного договора «Агроспиртпром» осуществляет оплату за указанный вексель не позднее 30 ноября 1999 года. По данным бухгалтерского учета, по состоянию на 20 сентября 1999 года его кредиторская задолженность в пользу ООО «Центрозачет» составила 3 млн. рублей.

23 июня 1999 года «Агроспиртпром» реализовал указанный вексель «Кинобанку», а 25 июня 1999 года «Кинобанк» зачислил на расчетный счет «Агроспиртпрома» 3 млн. рублей. «Агроспиртпром» направил в банк платежное поручение от 23 июня 1999 г. № 1 на перечисление 3 млн. рублей в бюджет в погашение недоимки по акцизам, которое 25 июня 1999 года принято к исполнению «Кинобанком». Движение средств по расчетному счету ТОО КБ «Кинобанк» подтверждается выпиской банка за 25 июня 1999 года. Однако денежные средства в бюджет по состоянию на 1 октября 1999 года не поступили.

Налоговая инспекция по Невельскому району 3 августа 1999 года направило письмо в ТОО КБ «Кинобанк» с просьбой подтвердить списание 3 млн. рублей по платежному поручению «Агроспиртпрома» с его расчетного счета. Письмом от 16 августа 1999 г. № 2-12/295 КБ «Кинобанк» факт списания подтвердил.

17 августа 1999 года налоговой инспекцией по Невельскому району направлено требование ТОО КБ «Кинобанк» о перечислении в бюджет указанной суммы, а 16 сентября 1999 года районная налоговая инспекция направляет письмо (исх. № 04/1582) в ГРКЦ г. Москвы, в котором обслуживается ТОО КБ «Кинобанк», с просьбой подтвердить нахождение в картотеке к корсчету банка поручения от 23 июня 1999 г. № 1 на сумму 3 млн. рублей в уплату акцизов ООО «Агроспиртпрома».

Одновременно, государственная налоговая инспекция по Псковской области письмом от 8 июля 1999 г. № 14-03/1268 в адрес ГРКЦ при главном управлении Банка России по г. Москве сообщила о фактах задержки «Кинобанком» денежных средств по уплате налоговых платежей по «Агроспиртпрому» в сумме 3 млн. рублей и

Удохскому спиртзаводу в сумме 6 млн. рублей. Управляющий отделением № 1 главного управления Банка России по г. Москве письмом от 23 августа 1999 г. № 51-01/32020 информировал, что на основании фактов, изложенных в письме налоговой инспекции, в соответствии с указаниями Банка России от 18 июня 1999 г.

№ 182-Т «О применении отдельных положений инструкции Банка России от 31 марта 1997 г. № 59» КБ «Кинобанк» направлено предписание от 16 августа 1999 г. № 51-01/3102 ДСП об ограничении сроком на 3 месяца операций на осуществление расчетов по поручению юридических лиц в части операций на перечисление средств в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды.

Проверкой, проведенной Счетной палатой в налоговой инспекции по Порховскому району, в ОАО «Удохский спиртзавод» и ЗАО «Псковпищепром», а также в ходе рассмотрения представленных ООО «Агрспиртпром» и налоговой инспекцией по Невельскому району документов установлено, что, несмотря на предъявленные в банк поручения на перечисление налоговых платежей и наличие выписок КБ «Кинобанк», подтверждающих отсутствие других претензий к расчетным счетам налогоплательщиков, указанные суммы налогов в бюджет не поступили и не отражены по лицевым счетам госналогинспекцией по Порховскому району и налоговой инспекцией по городу Невелю.

Основаниями не считать исполненными обязанности налогоплательщиками по указанным платежным документам являются:

1. В обоих случаях сделки по покупке векселей КБ «Кинобанк» носили разовый характер и были проведены с целью использовать право, предоставленное налогоплательщикам пунктом 2 статьи 45 Налогового кодекса Российской Федерации, считать исполненными обязанностями налогоплательщиков с момента предъявления в банк поручения на оплату соответствующих налоговых платежей в бюджет, о чем свидетельствует факт выставления к расчетному счету ОАО «Удохский спиртзавод» инкассовых поручений налоговой инспекции 3 июня 1999 года лишь на основании сведений, полученных от налогоплательщика о размере суммы зачисления денежных средств на его расчетный счет до момента заключения договора на покупку, и акта приема передачи векселя от 15 июня 1999 года.

2. Об отсутствии денежных средств на корреспондентском счете КБ «Кинобанк» свидетельствуют договоры с фирмами-посредниками (ООО «Центрозачет», г. Королев Московской области, и ООО «Макстрейд-С», г. Москва), через которые распространялись векселя КБ «Кинобанк» и актов приема-передачи векселей на 6 млн. и 3 млн. рублей со сроком оплаты «по предъявлении», последние были куплены с дисконтом или со сроком оплаты покупателем через

5 месяцев и более.

3. В обоих случаях до покупки векселей оговаривалось условие об открытии расчетных счетов ОАО «Удохский спиртзавод» и ООО «Агрспиртпром» в КБ «Кинобанк», что давало возможность банку выполнить требования статьи 45 Налогового кодекса, т.е. представить подтверждение о приемке платежных документов и выписки с расчетного счета, подтверждающие наличие достаточного денежного остатка на счете налогоплательщика.

4. Неплатежеспособность КБ «Кинобанк» подтверждена главным управлением Банка России по г. Москве.

Аналогичные случаи имели место еще по 10 предприятиям Псковской области на общую сумму 8,8 млн. рублей, осуществлявшими расчеты через коммерческие банки г. Москвы - КБ «Национальное кредитное товарищество», АКБ «Регионсоцбанк», КБ «Инвестиционный банк поддержки предпринимательства», дополнительный офис «Октябрьский» ОАО АБ «Инкомбанк», КБ «Резон-Банк», ИКБ «Траст Инвестбанк», КБ «Грифон».

Проверкой Счетной палаты Российской Федерации своевременности списания денежных средств со счетов предприятий и корреспондентского счета Псковского регионального филиала АКБ «СБС-АГРО» установлено, что приказом Банка России от 16 августа 1999 № ОД-315 введен мораторий на удовлетворение требований кредиторов, в соответствии с которым на дату назначения временной администрации расчетные документы, находящиеся в картотеке к корреспондентскому счету, исполняются по истечении срока действия моратория. В период действия моратория банком исполняются документы в пределах поступающих средств на счета клиентов. Мораторий введен с 17 августа 1999 сроком на 30 дней и в дальнейшем продлен еще на 30 дней.

С даты введения моратория установлено 247 случаев задержки исполнения поручений на уплату налогов на сумму 2,8 млн. рублей от 1 до 28 дней. Начислены пени в сумме 65,3 тыс. рублей. По платежам в бюджет, на которые распространяется действие моратория, установлено 617 случаев задержки исполнения бюджетных поручений на сумму 2,1 млн. рублей с задержкой до 45 дней.

В соответствии с пунктом 2 статьи 26 Закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» в течение срока действия моратория не начисляются пени за неисполнение обязательств, возникших на дату введения моратория, а начисляются проценты по ставке рефинансирования Банка России. Указанные проценты составляют 127,2 тыс. рублей, которые будут предъявлены к взысканию после окончания действия моратория.

На 7 июля 1999 года в ПРФ АКБ «СБС-АГРО», образовалась картотека по внебалансовому счету 90904 «Неоплаченные в сроки расчетные документы из-за отсутствия средств на корреспондентском счете»

в размере 907 тыс. рублей. В течение проверяемого периода картотека непрерывно увеличивалась и на 1 октября 1999 года она достигла 6 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 4,4 млн. рублей.

При наличии у ПРФ АКБ «СБС-АГРО» картотеки основная часть поступлений денежных средств в филиале проходила через кассу. Так, в период с 10 августа по 1 октября 1999 года поступило в кассу филиала 3,4 млн. рублей, в то время как на корсчет - 1,6 млн. рублей.

В связи с отсутствием нормативных актов, обязывающих кредитные организации при наличии претензий к корреспондентскому счету, сдавать денежную наличность в полной сумме на корреспондентский счет в РКЦ Банка России, филиал не сдавал денежные средства, находящиеся в кассе, на корреспондентский счет, а использовал их по своему усмотрению.

Положением Банка России от 25 марта 1997 г. № 56 «О порядке ведения кассовых операций в кредитных организациях на территории Российской Федерации» (пункт 1.4) устанавливаются только минимальные остатки наличных денег в операционной кассе на конец дня, при этом отсутствует методика расчета остатков наличных денег.

Письмом главного управления Банка России по Псковской области от 22 июня 1999 г. № 13-19/2-94 ПРФ АКБ «СБС-АГРО» был установлен с 1 июля 1999 года минимально допустимый остаток наличных денег в операционной кассе в сумме 1 млн. рублей (до 1 июля 1999 года минимальный остаток установлен в размере 2 млн. рублей). За I полугодие 1998 года в кассу поступило 174,9 млн. рублей, израсходовано 74 млн. рублей, а в I полугодии 1999 года поступило 12,8 млн. рублей, израсходовано 6,8 млн. рублей, или соответственно 7,3 и 9,2 % к уровню I полугодия 1998 года.

Остатки средств в кассе на 17 августа 1999 года составляли 187 тыс. рублей, на 30 сентября 1999 года - 1591 тыс. рублей, т.е. прирост остатка кассы за этот период составил 1404 тыс. рублей. За указанный период в кассу банка поступило 3295 тыс. рублей. Из них в виде торговой выручки - 2916 тыс. рублей, прочих поступлений - 450 тыс. рублей. Израсходовано из кассы 1891 тыс. рублей, в том числе на выдачу заработной платы по чекам клиентов - 319 тыс. рублей, на закупки сельхозпродукции - 1127 тыс. рублей, на выплату заработной платы работникам банка - 352 тыс. рублей, на прочие расходы банка - 93 тыс. рублей.

Проверкой исполнения указания Банка России от 31 июля 1998 г. № 305-У «О внесении изменений в указание Центрального банка Российской Федерации (Банка России) от 12 ноября 1996 г. № 360 «О первоочередных мерах по выполнению Указа Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. № 1212» установлено, что ООО «Эликон» и ООО «Анскино-2» имели картотеку к расчетному счету и не были предупреждены

обслуживающим банком (отделением Сбербанка России) об аннулировании права на расходование выручки. Фирма «Эликон» имела картотеку продолжительностью 25 дней - с 29 января по 24 февраля 1999 года, ООО «Анскино-2» - 20 дней - с 22 апреля по 13 мая 1999 года.

Одновременно Счетной палатой установлено, что согласно договору беспроцентного займа от 22 апреля 1999 года ЗАО «Псковпищепром» передало денежные средства в сумме 1628 тыс. рублей на счет главного финансового управления администрации Псковской области. При этом в нарушении пункта 2.2. указанного договора вместо возврата займа на расчетный счет предприятия главное финансовое управление выдало ЗАО «Псковпищепром» свидетельство от 29 апреля 1999 г. № 2156 о налоговом зачете на указанную сумму, в том числе по акцизу на ликероводочную продукцию - 1625,9 тыс. рублей и налогу на имущество - 2,1 тыс. рублей. В то же время в случае перечисления указанных налогов на счета федерального казначейства акциз в размере 1625,9 тыс. рублей полностью поступил бы в федеральный бюджет.

Проверкой Счетной палаты установлены нарушения действующего законодательства и нормативных актов по налогообложению. Так, в соответствии с абзацем 2 пункта 1 совместного приказа Минфина России, Госналогслужбы России и Роскомалкогольмонополии от 9 октября 1997 г. № 72, № КВ-3-03/195, № 117, зарегистрированного в Минюсте России 18 декабря 1997 г. № 1430, подлежат уплате суммы задолженности по лицензированным сборам за производство, розлив, хранение и оптовую продажу спирта этилового, изготовленного из всех видов пищевого сырья, и алкогольной продукции, а также суммы штрафных санкций за производство, розлив, хранение и оптовую продажу спирта этилового, изготовленного из всех видов пищевого сырья, начисленные по продукции, отгруженной до 18 августа 1997 года.

Руководствуясь вышеуказанным приказом ОАО «Удохский спиртзавод» в течение 1997-1999 гг. продолжал уплачивать указанный сбор. Всего за этот период им уплачено 647 тыс. рублей. Кроме того, по состоянию на 30 сентября 1999 года ему начислено пеней 81,8 тыс. рублей. Вместе с тем, еще в прошлом году решением Верховного Суда Российской Федерации от 17 апреля 1998 г. абзац 2 пункта 1 совместного приказа признан недействительным (незаконным).

6.3. Проверка правильности расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов по Псковской области

В ходе проведенной проверки выявлены существенные нарушения и недостатки в расходовании средств федерального бюджета на содержание территориальных органов МНС России по Псковской области.

Сметы расходов на содержание территориальных органов МЧС России по Псковской области систематически утверждаются после начала планируемого периода, с существенными задержками, в них вносятся многочисленные изменения. На 1999 год сводные сметы расходов на содержание этих органов в целом на год до Управления МЧС России по Псковской области не доведены. На II полугодие 1999 года плановые показатели по расходам на содержание территориальных органов МЧС России по Псковской области в разрезе предметных статей Управлению МЧС России по Псковской области сообщены МЧС России лишь 28 августа 1999 года, спустя 58 дней после получения от Минфина России утвержденных показателей росписи федерального бюджета.

В нарушение п.2 приказа Минфина России от 17 мая 1999 г. № 37н “Об утверждении порядка исполнения в 1999 году росписи доходов, расходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета” лимиты бюджетных обязательств МЧС России в порядке, установленном указанным приказом Минфина России до территориальных органов МЧС России по Псковской области не доведены, в соответствующие органы федерального казначейства для контроля за расходованием средств федерального бюджета лимиты бюджетных обязательств также не направлялись.

Распределение бюджетных назначений по статьям сметы и кварталам 1999 г. МЧС России с Управлением МЧС России по Псковской области не согласовывалось. Между тем, по кварталам года бюджетные назначения распределены крайне неравномерно. Если на II квартал 1999 г. расходы на приобретение канцелярских принадлежностей, оплату транспортных, коммунальных услуг, услуг связи, командировочные и прочие расходы (за исключением расходов на оплату труда, начисления на оплату труда) предусмотрены в сумме 2065,7 тыс. руб., то на I квартал – в 6 раз меньше, на III квартал – в 1,8 раза, а на IV квартал 1999 г. – в 3,6 раза меньше. При выделенных ассигнованиях на командировочные расходы на I полугодие 1999 г. в сумме 272,5 тыс. рублей, по смете бюджетных назначений на II полугодие 1999 г. ассигнования на эти цели предусмотрены в сумме лишь 51,5 тыс. рублей, или в 5 раз меньше, при этом на IV квартал 1999 г. ассигнования на эти цели не предусмотрены.

Не предусмотрены на II полугодие ассигнования на оплату текущего ремонта оборудования и инвентаря, приобретение средств вычислительной техники. Между тем, в территориальных органах МЧС России по Псковской области сложилось крайне неблагоприятное положение дел с обеспеченностью их средствами вычислительной техники. При штатной численности работников этих органов в количестве 1000 ед. в их распоряжении имеется лишь 325 компьютеров, то есть в среднем - 1 компьютер на 3 работников, что в 2 раза меньше

чем в среднем по системе МЧС России. По количеству современных ПЭВМ типа Pentium обеспеченность территориальных органов МЧС России по Псковской области еще хуже – по 4,4 компьютера на территориальный орган, тогда как в среднем по системе МЧС России - 12,2 компьютера. Даже в Управлении МЧС России по Псковской области имеются структурные подразделения, не оснащенные средствами вычислительной техники. В целом по Управлению на 1 компьютер приходится 3 работника.

В то же время на оплату тепловой, электрической энергии и приобретение угля расходы предусмотрены в сумме 924,6 тыс. руб. при установленных МЧС России лимитах потребления этих видов энергии в сумме 844,1 тыс. рублей, или на 80,5 тыс. руб. (8,7 %) больше.

В результате несвоевременного финансирования расходов в 1998–1999 годах имели место 17 случаев задержки от 3 до 24 дней выплаты работникам инспекции МЧС России по г. Пскову заработной платы.

С нарушением установленного Указом Президента Российской Федерации и постановлением Правительства Российской Федерации срока (1 октября 1998 г.) территориальными органами МЧС России по Псковской области завершены в 1998 году мероприятия по введению денежного содержания и сокращению численности работников. Штатные расписания этих органов, предусматривающие введение новых должностных окладов, утверждены лишь в ноябре-декабре 1998 года. Намеченная к сокращению численность работников инспекции по Усвятскому району сокращена лишь в марте 1999 года. Несвоевременное завершение мероприятий по сокращению численности работников привело к дополнительным выплатам этим работникам бюджетных средств в сумме свыше 157 тыс. рублей, в том числе по г. Пскову – 31,7 тыс. рублей.

Выявлены факты содержания сверхштатной численности работников налоговых органов, выплаты им заработной платы в завышенном размере. Так, по штатному расписанию инспекции МЧС России по г. Великие Луки, утвержденному руководителем инспекции М. Н. Литвиненко и согласованному с руководителем Управления МЧС России по Псковской области В. Н. Гоголевым, штатная численность работников (без персонала по охране и обслуживанию зданий) установлена с превышением установленного лимита на 9 единиц. Сверх установленного лимита предельной численности содержатся 9 операторов ПЭВМ IV разряда с фондом оплаты труда в сумме 2,2 тыс. рублей в месяц или 36,6 тыс. рублей в расчете на год (включая начисления на фонд оплаты труда). По штатному расписанию инспекции МЧС России по Себежскому району на 1999 г., утвержденному 12 января 1999 г. руководителем инспекции Г. И. Ивановой и согласованному с руководителем

Управления МНС России по Псковской области В. Н. Гоголевым, 27 работникам инспекции утверждены надбавки за выслугу лет в завышенном размере на 1376 рублей в месяц. (В ходе проверки в штатное расписание внесены необходимые изменения, приказом по инспекции от 21 сентября 1999 г. № 5 работнику, ответственному за допущенное нарушение объявлен выговор, излишне выплаченные средства взысканы).

Приказом МНС России от 6 сентября 1999 г. № АП-2Б-20/317 «О преобразовании госналогинспекции по Псковской области» ранее установленная предельная численность работников территориальных органов МНС России по Псковской области уменьшена и установлена в количестве 1000 единиц (без персонала по охране и обслуживанию зданий), на 5 единиц меньше ранее утвержденной численности. По состоянию на 14 октября 1999 г. мер по приведению предельной численности работников территориальных органов МНС России по Псковской области в соответствие с вновь установленной предельной численностью Управлением МНС России по Псковской области не принято.

В 1998-1999 гг. на содержание территориальных органов МНС России по Псковской области, кроме средств федерального бюджета, иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации, направлялись средства областного бюджета, бюджетов городов, районов, а также территориального дорожного фонда. Всего за счет указанных средств в 1998-1999 годах на содержание территориальных органов МНС России по Псковской области израсходовано 4140,6 тыс. рублей (1998 г. – 2 849,9 тыс. рублей, 9 месяцев 1999 г. – 1290,7 тыс. рублей), что составило 5,9 % к объему средств, выделенных на содержание территориальных органов МНС России по Псковской области из федерального бюджета.

В то же время Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» (статья 15) предусмотрено, что расходы, связанные с предоставлением гарантий государственному служащему, в том числе и условий работы, производятся за счет соответствующих бюджетов. Содержание федеральных органов исполнительной власти, включая и их территориальные органы, осуществляется за счет федерального бюджета.

Статья 12 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», определяющая порядок установления размера ассигнований на содержание аппаратов федеральных органов исполнительной власти, не предусматривает возможность привлечения для этого средств из других источников.

Генеральное разрешение Минфина России на открытие счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, от 27 июля 1999 г. № 181024 не

разрешает территориальным органам МНС России по субъектам Российской Федерации открывать в учреждениях Банка России или кредитных организациях текущие счета по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, для зачисления и расходования средств, полученных в качестве платы за сбор налогов в территориальный дорожный фонд.

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой в Псковской области, счета для зачисления и расходования средств территориального дорожного фонда на содержание территориальных налоговых органов закрыты. Однако указаний о закрытии аналогичных счетов, открытых для зачисления и расходования средств областного и местных бюджетов на их содержание от МНС России на период проверки (октябрь 1999 года) не поступало, и эти счета продолжали действовать.

В ряде случаев за счет средств регионального бюджета, а также территориального дорожного фонда осуществлялись расходы, предусмотренные сметами расходов, финансируемых за счет федерального бюджета. Так, в 1998-1999 гг. за счет этих средств израсходовано на оплату труда работников территориальных органов МНС России по Псковской области – 331,3 тыс. рублей, в том числе за 1998 г. – 197,6 тыс. рублей, 9 месяцев 1999 г. – 133,7 тыс. рублей (в основном на оплату труда работников по охране и обслуживанию зданий).

В ряде случаев средства областного и местных бюджетов и территориального дорожного фонда расходовались на проведение различного рода торжественных мероприятий, приобретение подарков юбилярам, другие цели, не связанные с обеспечением сбора налогов. Так, в 1998-1999 гг. за счет этих средств оказана финансовая помощь профсоюзным организациям в сумме 23,2 тыс. рублей. Без оформления соответствующего договора в соответствии с письмом первого заместителя руководителя Госналогслужбы России Е. В. Бушмина от 30 января 1998 г. № БЕ-8-21/53 из указанных средств платежным поручением № 167 от 7 апреля 1998 г. перечислены 7,9 тыс. рублей на завершение строительства спального корпуса с учебным пунктом санатория «Радуга» в г. Сочи, находящегося в ведении МНС России. В 1998-1999 гг. Управлением перечислено 12,3 тыс. рублей ЗАО Издательский дом «СТЕРХ» за еженедельный бюллетень «Бизнес-налоги».

Управление Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Псковской области обеспечена в основном всеми необходимыми нормативными правовыми актами по вопросам расходования средств на содержание аппарата налоговых органов, а также по ведению бухгалтерского учета и составлению отчетности. Вместе с тем, значительное количество таких документов в Управление поступает из МНС России с существенной задержкой.

Так, приказ Минфина России от 17 мая 1999 г. № 37н «Об утверждении порядка исполнения в 1999

году росписи доходов, расходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета” МНС России до настоящего времени Управлению МНС России по Псковской области не доведен.

Приказ Минфина России от 23 июля 1999 г. № 48н о порядке введения в действие приказа Минфина России от 25 мая 1999 г. № 38н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» доведен до Управления Министерства Российской Федерации по Псковской области лишь в письме МНС России от 29 сентября 1999 г. № ПВ-6-19/767, спустя 2 месяца после его подписания.

Приказ Минфина России от 2 февраля 1999 г. № 9н “Об утверждении Правил оформления и выдачи в 1999 году разрешений на открытие счетов организаций, финансируемых из федерального бюджета, по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности” доведен до управлений МНС России по субъектам Российской Федерации лишь письмом от 6 апреля 1999 г. № ВНК-6-19/216, т.е. спустя 2 месяца после его подписания.

В ходе настоящего контрольного мероприятия по заданию Счетной палаты Российской Федерации ревизорами КРУ Минфина России в Псковской области аналогичные проверки были проведены в налоговых инспекциях по Псковскому и Палкинскому районам Псковской области. Серьезных нарушений в расходовании средств федерального бюджета, выделенных на их содержание, указанными проверками не выявлено.

7. Выводы и предложения

7.1. До настоящего времени территориальными налоговыми органами не обеспечена полнота учета налогоплательщиков. По состоянию на 1 сентября 1999 года уклонились от постановки на налоговый учет 1,3 предприятий и организаций (11 %) и 4,2 тыс. индивидуальных предпринимателей (17 %). Кроме того, на ту же дату 4 тыс. предприятий (34 %) и 6,9 тыс. предпринимателей (31 %) не представили отчетность о своей деятельности, а 627 предприятий (5 %) и 6,6 тыс. предпринимателей (26 %) сдали в налоговые органы «нулевые» балансы.

По экспертной оценке, в результате уклонения налогоплательщиков от постановки на налоговый учет, в целом по области бюджеты всех уровней безвозвратно теряют не менее 11 млн. рублей в расчете на год, в том числе в федеральный бюджет - 3 млн. рублей.

Вместе с тем, эффективность оперативно-розыскных мероприятий в отношении хозяйствующих субъектов, уклоняющихся от постановки на налоговый учет, либо не представляющих отчетность о своей деятельности, остается низкой. В 1998 году налоговыми органами переданы материалы в территориальные правоохранительные органы и налоговую полицию на 26,2 тыс. юридических лиц и предпринимателей,

уклоняющихся от налогового учета или не представляющих отчетность. Из них в ходе оперативно-розыскных мероприятий установлено местонахождение только 1,5 тыс., или 5,7 %. За 8 месяцев 1999 года из 6,9 тыс. таких налогоплательщиков установлено местонахождение лишь 335, т.е. 4,8 процента.

7.2. Бюджетное задание по формированию доходных статей федерального бюджета, установленное территориальным налоговым органам на январь-август 1999 года, выполнено на 115,6 процента (+ 49,2 млн. рублей). Указанное номинальное превышение налоговых поступлений и других обязательных платежей в федеральный бюджет (против бюджетного задания) прежде всего обусловлено ростом инфляции, а также проведенными на федеральном уровне зачетами в сумме 28,8 млн. рублей. Без учета этих факторов бюджетное задание января-августа т.г. выполнено лишь на 97,3 процента.

По сравнению с аналогичным периодом 1998 года доходы федерального бюджета, собранные на территории области, возросли в 1,7 раза, а в денежном выражении - более чем в 2 раза. Однако в сопоставимых условиях, объем собранных на территории области в январе-августе текущего года налоговых доходов, подлежащих зачислению в федеральный бюджет, составил лишь 70,7 % от уровня поступлений за тот же период прошлого года, а денежными средствами - 94,7 % при росте объемов промышленного производства за тот же период на 17 процентов.

7.3. При значительном перевыполнении бюджетного задания по мобилизации налоговых платежей в федеральный бюджет суммарная задолженность по ним на 1 сентября 1999 года составила 495,4 млн. рублей, в том числе недоимка - 486 млн. рублей (98,1 %) и отсроченные (рассроченные) платежи - 9,4 млн. рублей (1,9 %). С начала года общая задолженность по налогам, зачисляемым в федеральный бюджет, увеличилась на 162,6 млн. рублей, или на 48,8 %, в том числе недоимка - на 160,2 млн. рублей (49,2 %), т.е. практически весь прирост задолженности в текущем году получен за счет роста недоимки.

С учетом же налоговых санкций и пеней совокупный долг по платежам в федеральный бюджет в целом по области на 1 сентября 1999 года составил 792,1 млн. рублей и по сравнению с той же датой 1998 года увеличился на 344,1 млн. рублей, или в 1,8 раза, при росте объемов платежей в 1,7 раза.

Опережающий рост задолженности по финансовым санкциям объясняется в основном действующей до настоящего времени инструкцией Минфина СССР по применению Положения о взыскании не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей от 12 июня 1981 г. № 121, изданной в соответствии со статьей 37 Положения о взыскании не внесенных в срок налогов и

неналоговых платежей, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 января 1981 г. № 3820-Х, пунктом 16 которой определено, что в случаях, когда за плательщиком к наступившему очередному сроку внесения платежа числится недоимка по этому платежу – прежде всего погашается недоимка, а затем пеня.

Задолженность по уплате налоговых и других платежей в бюджет по существу является кредитованием налогоплательщика со стороны государства на возмездной основе. Между тем, в соответствии со статьей 319 «Очередность погашения требований по денежному обязательству» Гражданского кодекса Российской Федерации при недостаточности средств для исполнения денежного обязательства полностью в первую очередь погашаются проценты, а в оставшейся части - основная сумма долга. Таким образом, инструкция Минфина России по применению Положения о взыскании не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей от 12 июня 1981 г. № 121 противоречит нормам Гражданского кодекса и подлежит отмене.

7.4. Меры, принимаемые территориальными налоговыми органами по взысканию задолженности, малоэффективны. С расчетных (текущих) и текущих валютных счетов ими взыскивается немногим более 10% от сумм, предъявленных к бесспорному взысканию. Полную процедуру по проведению реструктуризации задолженности перед федеральным бюджетом, предусмотренную постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 1998г. № 395, прошли всего две организации (ОАО «Элтерм» и ОАО «Виктория-С») с суммарной задолженностью в федеральный бюджет 3,5 млн. рублей. Причем в связи с невыполнением условий реструктуризации (несоблюдение графика погашения отсроченной задолженности) по ОАО «Элтерм» (отсроченная задолженность 3,2 млн. рублей) решение о реструктуризации уже отозвано.

7.5. В ходе тематической проверки Счетной палатой в каждом третьем проверенном объекте выявлены нарушения налогового и бюджетного законодательства, закона о применении контрольно-кассовых машинах, установленных правил работы с денежной наличностью и кассовой дисциплины. Стоимостная оценка выявленных проверками потерь федерального бюджета составила 76,6 млн. рублей. Кроме того, по результатам проверок, проведенных Счетной палатой, начислены финансовые и штрафные санкции в сумме 1,2 млн. рублей, из них в федеральный бюджет – 1,1 млн. рублей.

7.6. В ходе проверки выявлены факты перераспределения территориальными финансовыми органами налоговых платежей в пользу местных бюджетов в ущерб федеральному бюджету. Задолженность по налогу на землю и арендной плате, подлежащим централизации на федеральном уровне, составила 4,6 млн. рублей и по

средствам Государственного фонда борьбы с преступностью – 2 млн. рублей, которые противоправно были отвлечены на финансирование текущих расходов области. Просроченная задолженность по ссудам, выданным предприятиям области через территориальное управление федерального казначейства, на 1 октября 1999 года составила 0,9 млн. рублей, а с учетом неуплаченных процентов и штрафных санкций – 3,1 млн. рублей.

7.7. Налоговые органы в январе-сентябре 1999 года принимали в погашение задолженности по платежам в областной и местные бюджеты взаимозачеты, проведенные главным финансовым управлением администрации

Псковской области в доле территориального бюджета по федеральным регулирующим налогам. Это привело к нарушению законодательно установленных нормативов распределения федеральных регулирующих налогов между уровнями бюджетной системы, в результате чего не обеспечено в перечисление в федеральный бюджет НДС и акцизов в объеме соответственно 15 и 1,5 млн. рублей.

Вместе с тем, статьей 45 (пункт 3) части первой Налогового кодекса Российской Федерации, введенного с 1 января 1999 года, установлено, что обязанность по уплате налога исполняется в валюте Российской Федерации. Никакие взаимные зачеты и другие неденежные расчеты по уплате налоговых и других платежей кодексом не предусмотрены.

7.8. На несвоевременное поступление налогов в бюджетную систему страны продолжают оказывать массовые задержки исполнения платежных документов в банковской сфере. За 1998 год территориальными налоговыми органами выявлены задержки исполнения по вине коммерческих банков 2,3 тыс. платежных документов на перечисление налоговых платежей в бюджет на общую сумму 11,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 5 млн. рублей. За 9 месяцев 1999 года несвоевременно исполнены 3,1 тыс. клиентских поручений на перечисление платежей в бюджет на сумму 9,5 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 3,9 млн. рублей.

7.9. В результате обострения проблемы неплатежей существенно расширилось использование наличных денег для обслуживания не только розничного, но и оптового товарооборота. В то же время в связи с неупорядоченностью контроля за налично-денежным обращением бюджеты всех уровней, включая федеральный, несут значительные потери.

Коммерческие банки, на которые в соответствии с Указом 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» возложен контроль за соблюдением условий работы с денежной наличностью и

порядком ведения кассовых операций, не в полной мере исполняют эти обязанности.

В 1998 году банками организованы проверки на местах в 1367 предприятиях из 6801 контролируемых ими по вопросам соблюдения условий работы с денежной наличностью, или в 20 % от числа контролируемых, в первом полугодии 1999 года кредитными учреждениями проверено 12 % предприятий, подлежащих контролю, в то время как Положением о правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации, утвержденного Советом директоров Банка России (протокол от 19 декабря 1997 г. № 47) предусмотрено проведение не менее 50 % таких проверок.

Многие кредитные организации зачастую формально проводят проверки хозяйственных органов по вопросу соблюдения ими кассовой дисциплины и оставляют без должного внимания информацию налоговых органов о выявленных ими в ходе проверок нарушениях порядка ведения кассовых операций налогоплательщиками. В результате налоговые органы лишаются возможности реализовать свое право применения административных и финансовых мер воздействия к нарушителям. В частности, Псковским региональным филиалом АКБ «СБС-АГРО» в проверенном периоде были выявлены нарушения порядка работы с денежной наличностью на сумму, превышающую 4 млн. рублей, однако материалы в налоговые органы для принятия решений о взыскании штрафных санкций не направлялись.

Значительная часть хозяйствующих субъектов, осуществляющих расчеты с применением денежной наличности, используют при этом бланки строгой отчетности. Вместе с тем, Министерством финансов Российской Федерации до настоящего времени не разработан единый порядок обращения таких бланков, их тиражирование, учет, хранение и уничтожение, на что Счетная палата неоднократно обращала внимание Минфина России.

7.10. В целях повышения собираемости налогов и упрощения системы налогообложения, на территории Псковской области с 1 апреля 1999 года введен в действие Закон Псковской области от 31 декабря 1998 г. № 20-ОЗ «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности». Указанный закон разработан на основании Федерального закона от 13 июля 1998 г. № 148-ФЗ «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности»

На период проверки на уплату единого налога были переведены 382 из 13765 предприятий налогоплательщиков юридических лиц, или менее 3 %, а удельный вес уплачиваемого ими единого налога составил 2,5 % в общих поступлениях налоговых платежей. На уплату единого налога также переведены 5197 из 18264 индивидуальных предпринимателей, или 28,4 % от общего их числа, с долей уплачиваемых ими налогов в размере около

28 % всех налоговых поступлений от этой категории налогоплательщиков.

Проверки, проведенные Счетной палатой, свидетельствуют о снижении налоговых поступлений от юридических лиц в результате перевода на уплату этого налога. Так, за время действия закона (II квартал 1999 года) от его плательщиков поступило 9,2 млн. рублей, что на 2,2 млн. рублей (20 %), меньше чем за II квартал 1998 года. В федеральный бюджет за тот же период поступило 1,9 млн. рублей, что на 1,3 млн. рублей, или 40 % меньше, чем за аналогичный период 1998 года. В целом же потери федерального бюджета, связанные с принятием областного закона о едином налоге, оцениваются в сумму не менее 8 млн. рублей в расчете на 1999 год.

Обследования 53 торговых точек, переведенных на уплату единого налога, проведенные Счетной палатой с целью экспертной оценки размеров базовой доходности, определила размер единого налога в сумме 7,1 тыс. рублей в расчете на год, в то время как областным законом годовая сумма единого налога установлена в размере 5,4 тыс. рублей.

7.11. На содержание территориальных налоговых органов, кроме средств федерального бюджета, иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в 1998 – 1999 гг. направлялись средства областного бюджета, бюджетов городов, районов, а также территориального дорожного фонда, что не предусмотрено действующим федеральным законодательством.

В то же время Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» (статья 15) предусмотрено, что содержание федеральных органов исполнительной власти, включая и их территориальные органы, осуществляется за счет федерального бюджета, а статья 12 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», определяющая порядок установления размера ассигнований на содержание аппаратов федеральных органов исполнительной власти, не предусматривает возможность привлечения для этого средств из других источников.

В ряде случаев эти средства расходовались на цели, не связанные с обеспечением сбора налогов - на проведение различного рода торжественных мероприятий, приобретение подарков юбилярам, оказание финансовой помощи профсоюзным организациям.

7.12. Материалы тематической проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в Псковской области, свидетельствуют о том, что нарушения и отклонения в налоговом процессе во многом обусловлены недостаточным законодательным и нормативно-правовым его обеспечением. В ряде случаев действующее законодательство устарело и не соответствует

требованиям времени, что диктует необходимость внесения поправок.

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

Министру Российской Федерации по налогам и сборам А.П. Починку:

об устранении выявленных в ходе проверок Счетной палатой Российской Федерации нарушений действующего налогового законодательства, закона о применении контрольно-кассовых машин, а также установленных правил работы с денежной наличностью и кассовой дисциплины, недостатков и упущений в работе территориальных налоговых органов по Псковской области и о взыскании в установленном порядке финансовых и штрафных санкций, начисленных по их результатам;

о восстановлении в федеральный бюджет необоснованно зачисленных территориальными налоговыми органами в областной и местный бюджеты федеральных регулируемых налогов, минуя федеральное казначейство, в объеме 5 млн. рублей;

об исключении из отчетности о контрольной работе за 1998-1999 гг. неправомерно включенных сумм в размере 1051,7 тыс. рублей с соответствующей корректировкой фондов социального развития;

о привлечении к ответственности руководителя налоговой инспекции по г. Пскову, необоснованно выдавшему справки о наличии у ОАО «ТЭСО» недоимки в федеральный бюджет, приведшие к проведению зачета в завышенных суммах, а также должностных лиц налоговой инспекции, виновных в искажении отчетности по учету налогоплательщиков и результатах контрольной работы;

о недопущении привлечения территориальными налоговыми органами финансовых средств из региональных и местных бюджетов, а также территориальных дорожных фондов на их содержание;

о принятии действенных мер, направленных на улучшение планирования и финансирования затрат на содержание подведомственных налоговых органов и обеспечение полного устранения выявленных недостатков в расходовании государственных средств, выделенных на эти цели;

о приведении нормативных документов МНС России (Госналогслужбы России) в соответствие с действующим законодательством;

Министру финансов Российской Федерации М. М. Касьянову:

о взыскании в федеральный бюджет задолженности по налогу на землю и арендной плате, подлежащих централизации на федеральном уровне, в объеме 4,6 млн. рублей и по средствам Государственного фонда борьбы с преступностью – 2 млн. рублей, а также просроченных ссуд,

выданных из федерального бюджета предприятиям и организациям Псковской области, и штрафных санкций за нарушение сроков их возврата – 3,1 млн. рублей;

о разработке действенного механизма, обеспечивающего выполнение статьи 45 (пункт 3) части первой Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающего исполнение обязанности по уплате налога в валюте Российской Федерации и исключающего не предусмотренные кодексом взаимные зачеты и другие неденежные расчеты по уплате налоговых и других платежей, а также единых требований, регламентирующих порядок обращения бланков строгой отчетности, их тиражирование, учет, хранение и уничтожение, исключающих возможность использования неучтенных бланков;

об отрегулировании до конца 1999 года в целях обеспечения исполнения Закона «О федеральном бюджете на 1999 год» задолженности по НДС и акцизам в доле, подлежащей зачислению в федеральный бюджет, образовавшейся в результате проведения взаимозачетов по доходам и расходам на территориальном уровне;

об исключении из отчетности об исполнении доходной части федерального бюджета за 1998 год 475,9 тыс. рублей, в связи с проведением «двойного зачета» по ОАО «Псковский завод точного электросварочного оборудования»;

главе администрации Псковской области Е. Э. Михайлову:

о перечислении в федеральный бюджет задолженности по налогу на землю и арендной плате, подлежащих централизации на федеральном уровне, в объеме 4,6 млн. рублей и по средствам Государственного фонда борьбы с преступностью – 2 млн. рублей;

о принятии мер, исключающих расходование налоговых и других платежей, подлежащих перечислению в федеральный бюджет, на мероприятия, финансирование которых в соответствии с действующим законодательством должно осуществляться за счет средств областного и местных бюджетов;

об ответственности должностных лиц главного финансового управления администрации Псковской области, допустивших расходование налогов и других платежей, подлежащих перечислению в федеральный бюджет, на мероприятия, финансирование которых предусмотрено из областного и местных бюджетов;

о принятии мер, обеспечивающих представление в налоговые органы своевременной и полной информации о потенциальных налогоплательщиках всеми организациями, на которые в соответствии со статьей 85 Налогового кодекса Российской Федерации возложены такие обязанности;

об отмене в установленном порядке налогов, введенных местными органами самоуправления, не

предусмотренных действующим федеральным законодательством;

о пересмотре в установленном порядке базовой доходности плательщиков единого налога на вмененный доход, не допускающей снижения налоговых поступлений в бюджеты всех уровней;

о недопущении выделения средств из областного и местных бюджетов, а также территориального дорожного фонда для финансирования расходов на содержание территориальных налоговых органов.

главе администрации г. Пскова А. В. Прокофьеву:

о принятии мер, обеспечивающих строгое соблюдение комитетом администрации г. Пскова «Регистрационная палата» налогового законодательства о представлении в налоговые органы своевременной и полной информации о вновь зарегистрированных предприятиях и предпринимателях;

о незамедлительной отмене отсрочки по уплате задолженности в бюджет, предоставленной ОАО «Псковмебель» на основании Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65, потерявшему право на отсрочку в связи с неоднократным нарушением сроков уплаты текущих налоговых платежей;

о привлечении к ответственности должностных лиц комитета «Регистрационная палата» и финансового управления администрации г. Пскова, виновных в нарушении налогового законодательства о сроках представления информации в налоговые органы о хозяйствующих субъектах, зарегистрировавших свою деятельность, и Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65 о несвоевременной отмене отсрочки по уплате задолженности в бюджет, повлекшие за собой потери федерального бюджета.

7.14. Направить в Управление МНС России по Псковской области материалы проверок, проведенных Счетной палатой, по результатам которых начислены финансовые и штрафные санкции для их взыскания в установленном порядке.

7.15. Направить в Федеральную службу налоговой полиции Российской Федерации материалы проверок по ОАО «Удохский спиртзавод» и ЗАО «Псковпищепром» для рассмотрения и принятия мер в соответствии с действующим законодательством.

7.16. Обобщить с учетом предстоящей тематической проверки в Самарской области материалы контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой в банках и других кредитных учреждениях в 1999 году, и направить представление Председателю Центрального банка Российской Федерации.

7.17. В целях укрепления налогооблагаемой базы, повышения налоговой дисциплины подготовить (с учетом обобщения материалов проверок по другим субъектам Российской Федерации) предложения по совершенствованию налогового и бюджетного

законодательства, предусмотрев, в частности, следующее:

- восстановить порядок бесспорного взыскания задолженности по платежам в бюджет со счетов дебиторов организаций-недоимщиков, действовавший на основании Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993г. № 2270 и отмененный Указом Президента Российской Федерации от 15 ноября 1997г. № 1233;

- восстановить порядок, в соответствии с которым предприятия, имеющие задолженность перед бюджетом осуществляли бы все расчеты только с одного расчетного счета (т.н. счета недоимщика), ранее действовавший на основании Указа Президента Российской Федерации от 17 августа 1996 г. № 1212 и отмененный Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 г. № 734, предусмотрев при этом финансовую и административную ответственность за отказ от регистрации такого счета и нарушение режима его работы;

- ввести в действующее налоговое законодательство (Налоговый кодекс Российской Федерации) норму, в соответствии с которой налоговым органам было бы предоставлено право приостанавливать действие статей Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающих переуступку прав требования долга, для злостных неплательщиков налогов;

- внести в Указ 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» дополнения, предусматривающие взыскание штрафа с каждой из сторон, участвующих в расчетах (сделке) наличными денежными средствами, как между юридическими, так и между юридическими и физическими лицами сверх установленного в Российской Федерации предельного размера расчетов наличными деньгами (в настоящее время предельный размер расчетов наличными деньгами установлен только для юридических лиц, а штраф за его превышение уплачивает лишь покупатель);

- установить финансовую ответственность предприятий и их руководителей за несоблюдение согласованных с кредитной организацией условий расходования поступивших в кассу предприятия наличных денег, а также их расходование без согласования с обслуживающим банком;

- вести в Налоговый кодекс Российской Федерации норму, в соответствии с которой при регистрации вновь создаваемого юридического лица (в случае формирования уставного капитала имуществом), учредителем которого выступает предприятие - недоимщик, должна представляться

справка о расчете с бюджетом всех учредителей - юридических лиц вновь создаваемого предприятия;

- вести лицензирование коммерческих банков на право осуществлять перечисление налоговых платежей в федеральный бюджет (с внесением соответствующих поправок в Гражданский кодекс Российской Федерации). Незамедлительно лишать указанных лицензий кредитные организации, допустившие задержку платежей в бюджет на срок более 2 дней;

- по коммерческим банкам, испытывающим финансовые затруднения, а также в случае лишения их лицензии на право заниматься банковской деятельностью, непременным условием должно являться погашение задолженности по платежам в бюджет до наступления установленной очередности погашения задолженности (аналогично отчислениям в резервный фонд);

- распространить действующий порядок очередности погашения задолженности по налоговым платежам в бюджет при недостаточности денежных средств на корреспондентских счетах банков и на денежные средства, хранящиеся в кассах кредитных учреждений;

- предоставить право территориальным учреждениям Банка России при недостаточности денежных средств на корреспондентских счетах филиалов коммерческих банков применять к ним

ограничения, связанные с приемкой платежных документов на перечисление налоговых платежей в федеральный бюджет, независимо от того введены или нет такие санкции для головных банков;

- в случаях непредставления в налоговые органы коммерческими банками материалов проверок, по которым выявлены нарушения кассовой дисциплины или порядка расходования наличных денежных средств, штрафные санкции, предусмотренные пунктом 9 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 года № 1006 применять к указанным кредитным организациям в полуторном размере, исходя из ставок, предусмотренных для предприятий и организаций, допустивших нарушения установленных правил работы с денежной наличностью.

- учитывая, что в соответствии с законами о федеральном бюджете возврат предоставленных на возвратной основе предприятиям и организациям средств федерального бюджета, а также плата за пользование этими средствами приравниваются к платежам в федеральный бюджет, распространить на органы федерального казначейства, при взыскании ими задолженности по ссудам, права, предусмотренные для налоговых органов по взысканию задолженности по налоговым платежам.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ