

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 7 апреля 2000 года № 12 (204) «О результатах тематической проверки организации, обеспечения полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет, соблюдения порядка расчетно-платежных операций и банковского обслуживания налоговых платежей, а также правильности расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов по Ульяновской области за 1998–1999 гг.»:*

*Утвердить отчет о результатах проверки.*

*Направить по результатам проверки представления Счетной палаты Министру Российской Федерации по налогам и сборам А. П. Починку, первому заместителю Министра финансов Российской Федерации А. Л. Кудрину, главе администрации Ульяновской области Ю.Ф.Горячеву.*

*Представление Счетной палаты Председателю Центрального банка Российской Федерации В.В.Геращенко направить с учетом результатов проверки, проводимой в настоящее время Счетной палатой в Краснодарском крае.*

*Направить в Федеральную службу налоговой полиции Российской Федерации материалы проверок по Чердаклинскому предприятию «Исток» и ЗАО «Ульяновскцемент» для рассмотрения и принятия мер в соответствии с действующим законодательством.*

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

## **ОТЧЕТ**

### **об итогах тематической проверки организации, обеспечения полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет, соблюдения порядка расчетно-платежных операций и банковского обслуживания налоговых платежей, а также правильности расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов по Ульяновской области за 1998–1999 гг.**

#### **1. Основание для проверки:**

Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2000 год (пункт 5.1.6.), удостоверения на право проведения проверки от 27 января 2000 г. № 03-04-26/63 и от 27 января 2000 г. № 03-04-26/64, выданные аудитором Счетной палаты Российской Федерации В. Г. Пансковым в соответствии с распоряжением Счетной палаты Российской Федерации от 25 января 2000 г. № 022-рк, программа тематической проверки организации, обеспечения полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет, соблюдения порядка расчетно-платежных операций и банковского

обслуживания налоговых платежей, а также правильности расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов по Ульяновской области за 1998–1999 гг., утвержденная аудитором Счетной палаты Российской Федерации В. Г. Пансковым 24 января 2000 года.

#### **2. Цели проверки:**

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

– проверить состояние контроля за налично-денежным обращением в сфере производства, торговли и оказания платных услуг населению;

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

– проверить законность, обоснованность и целевое использование налоговых льгот, рассрочек и отсрочек налоговых платежей, налоговых кредитов;

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

**3. Период проведения проверки:** с 31 января по 29 февраля 2000 года.

#### **4. Предмет проверки:**

организация работы территориальных налоговых органов по обеспечению своевременного и полного учета налогоплательщиков, выполнение бюджетных назначений по мобилизации доходов федерального бюджета, доведенных до области в соответствии с законами о федеральных бюджетах на 1998 и 1999 годы, причины образования задолженности по налоговым платежам в федеральный бюджет и меры, принимаемые налоговыми органами и налогоплательщиками по ее сокращению, экономическая обоснованность, целевое использование и эффективность предоставленных налоговых льгот, рассрочек и отсрочек по налоговым платежам, соответствие федеральному законодательству и иным нормативным актам Российской Федерации нормативных актов и решений, принятых органами законодательной и исполнительной власти Ульяновской области по вопросам налогообложения и налоговой политики, исполнение смет расходов на содержание аппарата налоговых органов, другие вопросы, предусмотренные настоящей программой.

#### **5. Объекты проверки:**

1. Регистрационная палата мэрии г. Ульяновска.
2. Администрация Засвияжского района г. Ульяновска.
3. Управление МНС России по Ульяновской области.
4. Инспекция МНС России по работе с крупными налогоплательщиками межрайонного уровня.

5. Инспекция МНС России по Засвияжскому району г. Ульяновска.

6. Инспекция МНС России по Железнодорожному району г. Ульяновска.

7. Инспекция МНС России по Ленинскому району г. Ульяновска.

8. Управление федерального казначейства Минфина России по Ульяновской области.

9. Отделение федерального казначейства по г. Ульяновску.

10. Отделение федерального казначейства по Вешкаймскому району г. Ульяновска.

11. Главное управление финансов администрации Ульяновской области.

12. Главное управление Банка России по Ульяновской области.

13. ЗАО АКБ "СТАБЭК".

14. Филиал "Поволжский" ОАО "АБ "Инкомбанк".

15. Филиал АКБ "Менатеп СПб".

16. ОАО "АВИАСТАР".

17. ЗАО "Авиакомпания Волга-Днепр".

18. ОАО "Ульяновскцемент".

19. Чердаклинское предприятие "Исток".

20. ЗАО "РЕКА"

21. ОАО "Завод ЖБИ № 3".

22. АООТ "Облсельстрой"

23. ООО "Сервис-Газ".

24. ООО "Электроуниверсал".

25. ООО "Ремонтно-строительная фирма "ЭгерСтрой".

26. ООО "Карина".

27. ЧП Нефедов Н.Е.

28. ЧП Фадеева Н.Г.

29. ЧП Киримов З.Ю.

Всего в ходе проведения контрольного мероприятия проверками охвачено 29 объектов. По итогам проверок составлено 35 актов. Стоимостная оценка выявленных проверками потерь федерального бюджета составила 862,6 млн. рублей и 587,9 тыс. долларов США.

Кроме того, по актам проверок, в ходе которых Счетной палатой Российской Федерации выявлены нарушения налогового законодательства, законодательства по применению контрольно-кассовых машин при денежных расчетах с населением, а также установленного порядка работы с денежной наличностью, доначислено налоговых платежей с учетом финансовых и штрафных санкций в размере 287,6 тыс. рублей, из которых 100 тыс. рублей подлежат зачислению в федеральный бюджет. Из них в ходе проверки налогоплательщиками добровольно перечислено в федеральный бюджет 100 тыс. рублей.

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

Заключения по представленным отдельными руководителями замечаниям, подготовленные начальником инспекции и инспекторами, проводившими проверку, рассмотрены аудитором Счетной палаты Российской Федерации В. Г. Пансковым. Рассмотренные замечания носят преимущественно пояснительный и оправдательный характер и поэтому признаны несостоятельными.

В соответствии со статьей 22 Закона "О Счетной палате Российской Федерации" в проведении контрольных мероприятий принимали участие работники территориальных налоговых и казначейских органов, ревизоры Контрольно-ревизионного управления Минфина России в Ульяновской 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 проверенных предприятий, организаций и учреждений не отмечено. Все затребованные документы, относящиеся к тематике проверки, представлены в полном объеме и согласованные сроки.

В ходе проведения контрольного мероприятия состоялись рабочие встречи с членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – главой администрации Ульяновской области Ю.Ф.Горячевым и председателем Законодательного собрания Ульяновской области С. Н. Рябухиным, а также председателем Контрольно-счетной палаты Законодательного собрания Ульяновской области Р. М. Бородковой, на которых они были ознакомлены с программой тематической проверки.

О целях и задачах проверки, а также статусе и полномочиях Счетной палаты Российской Федерации через средства массовой информации (телевидение, радио 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 Единого государственного реестра налогоплательщиков, взаимодействие с регистрационными органами, а также правоохрнительными органами и органами налоговой полиции

В 1998–1999 годах из Министерства Российской Федерации по налогам и сборам в Управление МНС России по Ульяновской области поступило 70 указаний и разъяснений по организации работы по учету налогоплательщиков и ведению Единого государственного реестра налогоплательщиков, которые доведены до районных (городских) инспекций. Как показала проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации, указанные документы не противоречат действующему федеральному законодательству (акт от 28 февраля 2000 г.).

На 1 января 2000 года на налоговом учете состояло 17705 предприятий, или по сравнению на 1 января 1999 года их количество увеличилось на 255 (1,7 %). Из них 457 (2,6 %) уклонились от постановки на налоговый учет. На 1 января 2000 года 1198 (6,8 %) юридических лиц не прошли процедуру переучета, а 1037 (5,9 %) юридических лиц не привели свой организационно-правовой статус в соответствие с перечнем организационно-правовых форм, определенных статьей 66 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Количество предпринимателей без образования юридического лица увеличилось за 1999 год на 3339 (11,1 %) и составило на 1 января 2000 года 33460 человек, из них 527 (1,6 %) на период настоящей проверки не состояли на учете в налоговых органах.

Территориальными налоговыми органами принимаются меры по выявлению налогоплательщиков, уклоняющихся от постановки на налоговый учет. В 1998 году ими выявлено 19 организаций, осуществляющих финансово-хозяйственную деятельность без постановки на учет в налоговых органах, в 1999 г. – 35 таких организаций.

Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 г. № 1482 «Об упорядочении государственной регистрации предприятий и предпринимателей на территории Российской Федерации» и утвержденным им положением (пункт 15) предусматривалось, что данные о государственной регистрации или аннулировании государственной регистрации предприятия (предпринимателя) сообщаются органом,

осуществившем государственную регистрацию, в недельный срок в налоговую инспекцию по месту своего нахождения.

Вместе с тем, в ходе проверки, проведенной Счетной палатой установлено, что регистрирующие органы г. Ульяновска в 1998 году не в полной мере соблюдались указанные требования.

Как показала выборочная проверка (за сентябрь 1998 года), проведенная Счетной палатой, администрация Засвияжского района не сообщила в территориальную налоговую инспекцию о 4 зарегистрированных предпринимателях без образования юридического лица, а регистрационная Палата Мэрии г. Ульяновска представила в 1998 году данные о 18 вновь зарегистрированных организациях с нарушением установленных сроков, от 1 до 11 дней (акты от 22 февраля 2000 г.).

Вместе с тем в 1998 году действующим федеральным законодательством финансовая и административная ответственность за нарушение сроков представления информации о государственной регистрации хозяйствующих субъектов в налоговые органы не предусматривалась.

Статьей 85 Налогового кодекса Российской Федерации 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.

В 1 квартале 1999 г. в адрес органов, осуществляющих регистрацию предприятий и предпринимателей, учет и регистрацию имущества, нотариальные, лицензирующие органы, органы ЗАГС и т. д. Управлением МНС России по Ульяновской области направлены письма о необходимости представления информации, в установленные сроки, определенные статьей 85 Налогового кодекса. Однако, как показала проверка, проведенная Счетной палатой, продолжают не представлять такую информацию органы ЗАГС по 24 районам Ульяновской области, в том числе по четырем районам г. Ульяновска.

Территориальными налоговыми органами в 1998–1999 годах не выявлены случаи нарушения сроков сообщений регистрирующих органов о вновь зарегистрированных юридических лицах. Соответственно штрафные санкции,

предусмотренные статьями 119 и 129 (прим) Налогового кодекса налоговыми органами к регистрирующим органам за нарушение сроков сообщения о вновь зарегистрированных юридических лицах и предпринимателях без образования юридического лица не применялись.

В то же время проверкой, проведенной Счетной палатой в инспекции МНС России по Засвияжскому району г. Ульяновска и в администрации Засвияжского района (акты проверок от 22 февраля 2000 г.) установлены два случая нарушения районной администрацией срока передачи данных в инспекцию, предусмотренных статьей 85 Налогового кодекса.

Федеральным законом от 9 июля 1999 г. № 154-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации», введенным в действие с 17 августа 1999 года пункт 3 статьи 119 исключен. Одновременно введена статья 129 (прим), в соответствии с 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 1 тыс. рублей. В соответствии с пунктом 2 статьи 129 (прим) те же действия, совершенные повторно в течение календарного года, влекут взыскание штрафа в размере 5 тыс. рублей.

Выборочной проверкой, проведенной Счетной палатой в администрации Засвияжского района г. Ульяновска и в инспекции МНС России по Засвияжскому району г. Ульяновска, нарушений сроков сообщения о вновь зарегистрированных юридических лицах со стороны администрации Засвияжского района г. Ульяновска после введения в действие Федерального закона от 9 июля 1999 г. № 154-ФЗ не установлено.

В соответствии с требованиями статьи 83 части первой Налогового кодекса с 1 января 1999 года территориальными налоговыми органами проводится учет налогоплательщиков – организаций по месту их нахождения, месту нахождения их обособленных структурных подразделений, принадлежащего им недвижимого имущества и транспортных средств, а учет налогоплательщиков – физических лиц – по их месту жительства. В результате, по оценке, объемы работы по учету налогоплательщиков увеличились в 20 раз. Однако технический уровень оснащения налоговых инспекций области остался на прежнем уровне.

На территории Ульяновской области регистрацией, перерегистрацией, ликвидацией хозяйствующих субъектов занимаются регистрационные отделы при администрациях районов и городов области, Регистрационная палата Мэрии г. Ульяновска, а также Управление юстиции администрации Ульяновской области. Регистрирующие органы руководствуются в работе Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 г. № 1482 «Об упорядочении государственной регистрации предприятий и

предпринимателей на территории Ульяновской области», постановлением главы администрации Ульяновской области от 4 сентября 1995 г. № 127 «О порядке государственной регистрации хозяйствующих субъектов, согласования размещения представительств, филиалов предприятий, их реорганизации и ликвидации на территории Ульяновской области».

В соответствии с указанным постановлением, перед регистрацией хозяйствующего субъекта его учредители проходят проверку в налоговых органах на предмет, являются ли они в настоящий момент (являлись ли) учредителями, руководителями «проблемных» организаций, имеющих задолженность перед бюджетами всех уровней. Указанная норма не предусмотрена действующим законодательством. Вместе с тем это позволило погасить задолженность по Ульяновской области за 1998–1999 гг. по 13 предприятиям и 55 предпринимателям на сумму 3136,3 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет 1243,3 тыс. рублей. При этом обращений в суд со стороны учредителей не отмечено. В связи с этим было бы целесообразно закрепить эту норму в законодательном порядке, что неоднократно предлагалось Счетной палатой Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2270 «О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней» органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право самостоятельно определять размеры сбора за регистрацию вновь создаваемых предприятий.

Постановлением главы администрации Ульяновской области от 25 февраля 1994 года № 36 «Об изменениях в налогообложении» определена ставка сбора за регистрацию вновь создаваемых предприятий, которая составляет 10 минимальных месячных оплат труда.

Указом Президента Российской Федерации от 15 ноября 1997 г. № 1233 «О признании утратившими силу некоторых Указов Президента Российской Федерации» отменено действие Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года № 2270 и действующим федеральным законодательством не определен единый порядок размера сбора за регистрацию вновь создаваемого предприятия.

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой в инспекции МНС России по г. Ульяновску (акт проверки от 22 февраля 2000 г.) в настоящее время размер регистрационного сбора составляет от 5 минимальных месячных размеров оплаты труда в г. Щекино Тульской области до 200 минимальных месячных размеров оплаты труда г. Сочи Краснодарского края.

Порядок государственной регистрации хозяйствующих субъектов регламентируется статьей 51 части I Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой юридические лица подлежат государственной

регистрации в органах юстиции в порядке, предусмотренном законом о регистрации юридических лиц. Это положение также распространяется на предпринимателей без образования юридического лица (статья 23 Гражданского кодекса).

Однако Закон Российской Федерации «О государственной регистрации юридических лиц», принятый Государственной Думой еще 8 декабря 1995 года и одобренный Советом Федерации, был отклонен Президентом Российской Федерации (письмо в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации от 9 января 1996 года № тПр-24).

В 1998–1999 годах территориальными налоговыми органами выявлено 63 организации, осуществляющих свою хозяйственную деятельность без государственной регистрации, что позволяло им не уплачивать законодательно установленные налоги. Объем реализованной ими продукции превысил 33 млн. рублей. По итогам проверок доначислено налогов в размере 3,1 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 1,9 млн. рублей. Однако взыскать их не представляется возможным, поскольку указанные организации не открывали счета в банках и не имели собственного имущества. Материалы по данным организациям переданы в УФНСИП России по Ульяновской области.

Одной из причин необеспечения налоговыми органами полноты учета налогоплательщиков явилось отсутствие ответственности 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 уклонение от постановки на учет в налоговом органе (статьи 116 и 117).

В 1999 году за нарушение налогового законодательства о постановке на налоговый учет в соответствии со статьей 116 Налогового кодекса к 26 юридическим лицам и к 35 предпринимателям без образования юридического лица и лицам, занимающимся частной практикой применены штрафные санкции в сумме 250,6 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет 125,3 тыс. рублей. Из них взыскано 51,4 тыс. рублей (20,5 %), в том числе в федеральный бюджет 25,7 тыс. рублей (20,5 %). Штрафные санкции в соответствии со статьей 117 Налогового кодекса территориальными налоговыми органами не применялись ввиду отсутствия выявленных нарушений, подпадающих под действие этой статьи.

Невысокий уровень взыскания штрафных санкций объясняется тем, что взыскание указанных санкций происходит, в основном, в судебном порядке. При этом, как показывают экспертные оценки, одно рассмотрение дела в суде, в среднем по Ульяновской области обходится налоговым органам в 400 рублей, а в случае рассмотрения кассационной жалобы в г. Казани, где находится Федеральный арбитражный суд Поволжского округа, – свыше 600 рублей.

Так, инспекцией МНС России по Засвияжскому району г. Ульяновска были применены штрафные санкции, предусмотренные пунктом 1 статьи 116 Налогового кодекса к первичной профсоюзной организации «Областного центра восстановительного лечения для лиц, пострадавших от радиационного воздействия и центра профпатологии Ульяновской областной организации профсоюза работников здравоохранения Российской Федерации» в размере 5 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 2,5 тыс. рублей. Решением арбитражного суда организации присужден штраф в размере 250 рублей, что в 1,6 раза меньше средств, затраченных налоговыми органами на оформление самого иска.

Значительная часть хозяйствующих субъектов, хотя и состоит на налоговом учете, однако не представляет отчетность о своей деятельности, получаемых доходах и не уплачивает установленных платежей, либо представляет «нулевую» отчетность и также не платит налоги.

Отсутствие закона о регистрации, регламентирующего создание предприятий и ограничивающего создание новых предприятий, когда учредителем является организация – недоимщик приводит к тому, что предприятия – недоимщики регистрируют новые предприятия, осуществляя вклады в уставной капитал имуществом. Так ЗАО «Новоульяновскжелезобетон», имеющее задолженность перед бюджетом в сумме 5,9 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 5,8 млн. рублей, выступило учредителем ЗАО «Стройдеталь» и ЗАО «ТБИ-Сервис», внося в качестве взноса в уставной капитал этих организаций свое имущество на сумму 17,8 млн. рублей. Указанные предприятия зарегистрированы 20 сентября 1999 года. Вместе с тем, ЗАО «Новоульяновскжелезобетон» еще ранее, в 1998–1999 годах, также имея задолженность перед бюджетами всех уровней, выступило в качестве учредителя еще двух фирм: ЗАО «Стройбетон» и ООО «Элкон». Взносы в формирование уставного капитала этих фирм также осуществлялись имуществом на сумму 1,4 млн. рублей. Вновь созданные фирмы либо не приступали к деятельности, либо представляли «нулевую» отчетность или не представляли ее вообще.

В целом по области по итогам за 1998 году 13988 (29 %) предприятий и предпринимателей не представили отчетность или представили «нулевую» отчетность. На 1 января 2000 года – соответственно 11925 (23 %) предприятий и предпринимателей. Числящаяся за ними задолженность по платежам в бюджеты всех уровней составила за 1998 год – 55,7 млн. рублей и за 1999 год – 91,6 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – соответственно 23,5 и 42,2 млн. рублей.

В отношении предприятий, не представляющих отчетность, либо представивших «нулевую» отчетность налоговыми органами области

проводится определенная работа, однако ее эффективность остается невысокой.

По результатам проверок, проведенных территориальными налоговыми органами в 2719 предприятиях и в организациях, а также у 509 предпринимателей без образования юридического лица, не сдающих отчетность о своей деятельности или представивших «нулевые» балансы, дополнительно начислено налогов и других платежей за 1998 год в объеме 13,2 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 3,5 млн. рублей, за 1999 год – соответственно 8,1 и 1,1 млн. рублей. Из доначисленных сумм фактически взыскано в 1998 году 1,7 млн. рублей, или 13 %, в том числе в федеральный бюджет 0,5 млн. рублей (14 %), в 1999 год – 2,3 млн. рублей (17 %), в том числе в федеральный бюджет 0,5 млн. рублей, или 45 %.

По экспертной оценке потери бюджетов всех уровней в целом по Ульяновской области, связанные с уклонением налогоплательщиков от регистрации своей деятельности, уклонением от постановки на налоговый учет, не представлением в налоговые органы информации о ведении хозяйственной деятельности, а также представлением «нулевой» отчетности составляют в расчете на год свыше 35 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – свыше 15 млн. рублей.

Вместе с тем, эффективность оперативно-розыскных мероприятий в отношении юридических лиц, уклоняющихся от постановки на налоговый учет и не сдающих отчетность, остается недостаточно высокой. За 1998 год из 294 таких организаций, материалы в отношении которых были переданы в органы налоговой полиции, установлено местонахождение лишь 23 (8 %), за 1999 год из 1486 предприятий – 20 (1 %).

Еще ниже эффективность аналогичных мероприятий, проводимых территориальными органами МВД России. В 1998 год налоговые инспекции направили в ГУВД Ульяновской области информацию о 1269 налогоплательщиках – юридических лицах, не представляющих отчетность, из которых установлено местонахождение только 33 организаций, или 2,6 %. За 1999 год эти показатели составили соответственно 1357 и 16 организаций (1 %).

В 1998 году налоговыми органами по Ульяновской области направлено 191 обращение в суд с иском о ликвидации предприятий, в 1999 году – 181 обращение. В 1998 году завершена процедура ликвидации по 452 организациям, в том числе по решению арбитражного суда – 16 (4 %) от числа переданных. За 1999 год ликвидировано 634 организации, в том числе по решению арбитражного суда – 121 (19 %).

Зачастую вместо ликвидации неработающего предприятия учредитель регистрирует новое юридическое лицо. Вместе с тем, законодательством не предусмотрены меры ответственности юридических лиц, не осуществляющих

хозяйственную деятельность в течение длительного времени (например, год и более) и не прошедших процедуру ликвидации. Налоговым кодексом указанные меры ответственности также не предусмотрены, а процедура ликвидации в судебном порядке по основаниям статьи 61 Гражданского кодекса Российской Федерации требует значительных финансовых и трудовых затрат со стороны налоговых органов.

### 6.1.2. Проверка организации работы управления МНС России по Ульяновской области по обеспечению полноты поступления налогов и снижению уровня задолженности перед федеральным бюджетом

В 1998 году поступление налогов обеспечивалось территориальными налоговыми органами в условиях напряженной экономической ситуации, сложившейся в области на тот период. По сравнению с предшествующим периодом спад промышленного производства составил 13,2 %, объем производства продукции сельского хозяйства снизился на 36,3 %, инвестиции в основной капитал – на 2 %. Сальдированная прибыль (за минусом убытков) уменьшилась на 42,6 %. Просроченная кредиторская задолженность предприятий и организаций области составила 13 млрд. рублей и превысила аналогичную дебиторскую задолженность (5,8 млрд. рублей) в 2,2 раза.

За 1998 год в бюджетную систему страны мобилизовано налоговых и других обязательных платежей в объеме 3134,1 млн. рублей. Из них перечислено в федеральный бюджет 1007,7 млн. рублей, или 32,2 %. Поступления в федеральный бюджет денежными средствами обеспечены в сумме 746,9 млн. рублей (74,1 %) и в размере 260,8 млн. рублей (25,9 %) – зачетами по целевому финансированию и в особом порядке.

В то же время, Указом Президента Российской Федерации от 7 ноября 1997 г. № 1173 «О дополнительных мерах по мобилизации поступлений в федеральный бюджет» (пункт 1) Правительству Российской Федерации предписывалось прекратить любые формы зачетов по уплате налогов в федеральный бюджет.

Бюджетные назначения по формированию доходных статей федерального бюджета, установленные Управлению МНС России по Ульяновской области на 1998 год, выполнены на 101,9 % с превышением против контрольного задания на 18,4 млн. рублей. При этом в 1998 году в области насчитывалось 5816 организаций-

недоимщиков, имевших налоговую задолженность, превышающую 1 тыс. рублей, или каждая третья из состоявших на налоговом учете (16050 организаций), а в целом по области задолженность по налоговым платежам в федеральный бюджет с учетом отсроченных платежей по состоянию на 1 января 1999 года составила 2144,4 млн. рублей, что в 2,1 раза превышает объем налоговых поступлений в этот бюджет за 1998 год, в том числе недоимка 2049,1 млн. рублей, или 95,6 % от общего объема задолженности.

Из общего объема недоимки в федеральный бюджет невозможная к взысканию (по ликвидированным предприятиям) составила 23 тыс. рублей. Отсроченные платежи заняли 4,4 %, или в суммовом выражении 95,3 млн. рублей.

По отношению к сумме поступивших в федеральный бюджет за этот же период налогов (1007,7 млн. рублей) прирост налоговой задолженности (с учетом отсроченных платежей) составил – 62,1 % против 69,2 % за аналогичный период прошлого года.

За предприятиями области на ту же дату числилась задолженность по уплате штрафных санкций в размере 544,7 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 277,3 млн. рублей, из которых отсрочено соответственно 8,7 млн. рублей (1,6 %) и 6,4 млн. рублей (2,3 %). Пени составили 1281,8 млн. рублей, или 70,2 % от общей суммы неуплаченных финансовых санкций, в том числе в федеральный бюджет – 1001,5 млн. рублей (78,3 %).

В 1999 году в области наблюдается оживление экономики. Выпуск промышленной продукции по сравнению с 1998 годом возрос на 13,7 %, объем продукции сельского хозяйства увеличился на 69 %, объем работ, выполненных по договорам строительного подряда, – на 1,1 %, объем платных услуг населению – на 4,5 %. Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убытки) по сравнению с тем же периодом предшествующего года возрос в 3,9 раза.

Рост объемов производства (работ, услуг), а также прибыли привел к расширению налоговой базы. Вместе с тем, состояние платежей и расчетов на предприятиях и в организациях области остается сложным. По состоянию на 1 января 2000 года суммарная кредиторская задолженность по обязательствам предприятий и организаций области достигла 26,6 млрд. рублей и возросла по сравнению с предыдущим годом на 5,2 млрд. рублей, или на 24,3 %. Из нее просроченная – 16,2 млрд. рублей (61,1 % от общей суммы задолженности). Превышение кредиторской задолженности над дебиторской составило 10,6 млрд. рублей, или 72,6 % к дебиторской задолженности.

В связи с тяжелым финансовым положением и связанным с этим 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 достигает 80 и более процентов. В

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

Так, в соответствии с расчетами (налоговыми декларациями), принятыми территориальными налоговыми органами, в бюджетную систему Российской Федерации в 1999 году должно было поступить налоговых платежей и других доходов в размере 6012,6 млн. рублей, а фактически поступило 4584,9 млн. рублей, или 76,2 %. Из них перечислено в федеральный бюджет и оформлено зачетами на федеральном уровне 1757,7 млн. рублей, или 38,3 %.

По сравнению с 1998 годом доходы федерального бюджета, формируемые на территории области, с учетом проведенных на федеральном уровне зачетов возросли на 750 млн. рублей, или в 1,7 раза при общем увеличении объемов поступлений в бюджетную систему Российской Федерации на 1450,8 млн. рублей (46,3 %). В результате опережающего роста поступлений в федеральный бюджет удельный вес налоговых и других платежей, подлежащих перечислению в федеральный бюджет, в общей сумме доходов, зачисленных в консолидированный бюджет России, увеличился с 32,2 % в 1998 году до 38,3 % в 1999 году.

Опережающий рост поступлений в федеральный бюджет объясняется в основном 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. За счет этих факторов в федеральный бюджет дополнительно поступило 223,8 млн. рублей, или 29,8 % всего прироста налоговых платежей в федеральный бюджет.

За счет роста инфляции, уровень которой в 1999 году составил 182,2 %

против 122,8 % в 1998 году, дополнительно обеспечены налоговые поступления в федеральный бюджет в размере 598,2 млн. рублей, или 79,8 % всего указанного прироста налоговых платежей.

В сопоставимых же условиях, т. е. без учета приведенных факторов, доля федерального бюджета снизилась на 7,1 процентных пункта. Это в свою очередь объясняется тем, что в 1999 году, как и в 1998 году, доходная часть территориального бюджета в значительной мере обеспечивалась зачетами, размер которых на 1 января 2000 года составил 1756,9 млн. рублей, или 62,1 % к поступлениям в консолидированный бюджет области за 1999 год против 1535,9 млн. рублей (72,2 %) за аналогичный период 1998 года.

Бюджетные назначения по мобилизации доходных источников в федеральный бюджет исполнены на 100 %. В отличие от 1998 года в выполнение контрольного задания включались налоги и другие платежи, обеспеченные только денежными поступлениями, т.е. 1596,4 млн. рублей.

Выполнение контрольного задания по налоговым поступлениям в федеральный бюджет также частично обусловлено инфляционными процессами, однако, учитывая, что это задание доводилось до территориального управления МНС России поквартально уже с учетом роста инфляции, они повлияли на выполнение бюджетных назначений не в такой степени как на увеличение платежей в сравнении с 1998 годом.

Так, на 1 квартал 1999 года задание по мобилизации доходов в федеральный бюджет установлено в размере 320,6 млн. рублей, на 2 квартал – 362,7 млн. рублей, на 3 квартал – 390,6 млн. рублей и на 4 квартал – 522 млн. рублей.

Одновременно, по состоянию на 1 января 2000 года в области насчитывалось 5038 организаций-недоимщиков, имеющих недоимку свыше 1 тыс. рублей, или каждая третья организация, состоящая на налоговом учете.

Задолженность по налоговым платежам в федеральный бюджет на 1 января 2000 года составила 2941,5 млн. рублей, в том числе недоимка – 2867,1 млн. рублей (97,5 %) и отсроченные (рассроченные) платежи – 74,4 млн. рублей (2,5 %). С начала года общая задолженность по налогам, зачисляемым в федеральный бюджет, увеличилась на 797,1 млн. рублей, или на 37,2 %, в том числе недоимка – на 818 млн. рублей (40 %), т.е. весь прирост задолженности в истекшем году получен за счет роста недоимки. За 1999 год отношение прироста задолженности по налоговым платежам в федеральный бюджет к фактическому их поступлению составило 45,3 % против 81,2 %, сложившихся в 1998 году.



Показатель, характеризующий дисциплину исполнения текущих налоговых платежей, т. е. «собираемость налогов» (100 % – 797,1 млн. рублей (797,1 млн. рублей + 1757,7 млн. рублей) x 100 %) за 1999 года составил 68,8 %, в то время как за тот же период предшествующего (1998) года он равнялся 55,3 %. Без учета отсроченных платежей – соответственно 68,2 % и 55,8 %.

В составе общей задолженности по налоговым платежам в бюджеты всех уровней, по состоянию на 1 января 2000 года числится недоимка, невозможная к взысканию (по ликвидированным предприятиям) в сумме 3,2 млн. рублей, что составляет 0,1 % к общей сумме недоимки на ту же дату.

Непогашенная задолженность по уплате налоговых санкций и пеней на 1 января 2000 года составила 3036,1 млн. рублей, в том числе пени 2507 млн. рублей и налоговые санкции – 529 млн. рублей. По сравнению с той же датой 1999 года размер неуплаченных санкций увеличился на 1209,6 млн. рублей, или в 1,7 раза. При этом задолженность по налоговым санкциям сократилась на 2,9 %, а сумма неуплаченных пеней возросла практически в два раза.

Как свидетельствуют материалы проверок, проведенных Счетной палатой на ряде предприятий области, в 1998–1999 годах в погашение недоимки направлялось до 70 %, а в уплату пеней – не более 4 % (в целом по области за 1999 год – 4,4 %).

Данная ситуация 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 года № 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 года № 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 впоследствии либо замораживаются на неопределенный срок, либо их размер значительно снижается, а при ликвидации предприятия или организации их взыскание становится просто невозможным. Это позволяет недобросовестным налогоплательщикам практически уходить от материальной ответственности за несвоевременную уплату налогов.

Так, в общей сумме неуплаченных по состоянию на 1 января 2000 года пеней за несвоевременные расчеты с бюджетом (2507 млн. рублей) числятся пени, образовавшиеся по состоянию на 20 мая 1996 года, взыскание которых приостановлено на основании пункта 11 Указа Президента Российской Федерации от 8 мая 1996 года № 685 в размере 65 млн. рублей.

Кроме того, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июня 1998 года № 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 составила 684,6 млн. рублей, в результате ее удельный вес в общей сумме санкций снизился с 86,8 % до 56,8 %. Однако уже на 1 января 1999 года общая сумма неуплаченных пеней составила 1281,8 млн. рублей, а их удельный вес – 70,2 %. На 1 января 2000 года сумма пеней достигла 2507 млн. рублей, а ее удельный вес в общей сумме санкций возрос до 82,6 %.

По сравнению с той же датой прошлого года при снижении суммы не взысканных штрафов на 2,9 % (на 01.01.99 – 544,7 млн. рублей, на 01.01.00 – 529 млн. рублей) объем неуплаченных пеней увеличился на 1225,2 млн. рублей, или практически в 2 раза. На ту же дату из общей суммы неуплаченных пеней – невозможные к взысканию по ликвидированным предприятиям и несостоятельным кредитно-финансовым организациям превысили 3 млн. рублей и по сравнению с 1998 годом возросли в 13,9 раза. Если в целом по области недоимка в бюджеты всех уровней возросла за 1999 год на 36,2 %, то сумма неуплаченных пеней – на 95,6 %.

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 СССР по применению Положения о взыскании не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей от 12 июня 1981 года № 121 противоречит нормам Гражданского кодекса.

В связи с этим Счетной палатой Российской Федерации направлено представление Минфину России от 29 ноября 1999 года № 03-04-15/453 по итогам проверки, проведенной в Псковской области, о необходимости отмены указанной инструкции. По информации Минфина России от 4 февраля 2000 года № 01-02-01/03-360 подготовлен проект приказа Минфина России «О неприменении инструкции Министерства финансов СССР о взыскании не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей».

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 января 2000 года составил 5348,3

млн. рублей и по сравнению с той же датой 1998 года увеличился на 3423,2 млн. рублей, или в 1,6 раза, при росте объемов платежей в 1,7 раза.

Территориальными налоговыми органами принимаются меры по погашению задолженности по налоговым платежам. За 1998 год ими взыскано в бюджеты всех уровней с расчетных счетов 222,5 млн. рублей, или 4,8 % к предъявленным к взысканию суммам, с валютных счетов – 1,5 млн. рублей, или 0,4 %. Поступило от реализации арестованного имущества должников 13,1 млн. рублей, что составило 0,2 % к принятым налоговыми органами постановлениям об обращении взыскания на имущество должников и 0,7 % - к произведенным налоговой полицией арестам такого имущества. Изъято 120,6 млн. рублей наличных денежных средств.

За 1999 год с расчетных и валютных счетов взыскано соответственно 314,6 и 0,1 млн. рублей (17,6 % и 0,5 %), от реализации арестованного имущества поступило 23,7 млн. рублей, или 1,2 % к принятым налоговыми органами постановлениям об обращении взыскания на имущество и 2,7 % – к произведенным налоговой полицией арестам такого имущества. Сумма изъятых наличных денег составила 190,1 млн. рублей.

В соответствии с Временным положением «О порядке обращения взыскания на имущество организаций», утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 14 февраля 1996 года № 199 (пункт б) изъятые денежные средства в тот же день сдаются в банк для перечисления взыскателю. Вместе с тем, нормативными документами Банка России установлено, что указанные денежные средства должны зачисляться непосредственно на счета самого недоимщика, что не гарантирует их поступление в бюджет.

Кроме того, 1672,8 млн. рублей, или 82,4 % всей суммы, поступившей в бюджеты всех уровней в погашение недоимки в 1998 году, перечислено должниками «добровольно», после получения ими требований от налоговых органов об уплате налогов и решений органов налоговой полиции об аресте их имущества.

Всего в 1998 году в результате применения «добровольно-принудительных» мер взыскания в бюджетную систему страны поступило в погашение недоимки 2030,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 616,8 млн. рублей. Из них в результате проведения денежных зачетов по целевому финансированию по федеральному бюджету – 150,5 млн. рублей (24,4 %) и безденежному зачету по бюджету территории – 1413,6 млн. рублей (100 %).

В 1999 году аналогичным способом погашена недоимка в размере 2292,7 млн. рублей, из нее по федеральному бюджету 685,2 млн. рублей, в том числе расчетами по целевому финансированию – 153,4 млн. рублей.

Таким образом, от 40 % до 60 % поступлений в федеральный бюджет и в среднем 60 % – в бюджет территории обеспечиваются в результате указанных мероприятий, главным образом от взыскания

задолженности в бесспорном порядке со счетов должников и изъятия у них наличных денежных средств. При этом 82,4 % всей суммы, поступившей в бюджеты всех уровней в погашение недоимки в 1998 году, и 76,9 % – в 1999 году, перечислено должниками в «добровольно», после получения ими требований от налоговых органов об уплате налогов и решений налоговой полиции об аресте их имущества.

Приведенные данные свидетельствуют о нежелании недобросовестных налогоплательщиков выполнять свои налоговые обязанности даже при наличии необходимых для уплаты налогов финансовых ресурсов и что меры налогового администрирования продолжают оставаться определяющими при формировании доходов бюджетов всех уровней.

Это также напрямую связано с ослаблением налоговой дисциплины. Соккрытие доходов, занижение налогооблагаемой базы, грубые нарушения порядка учета и расчетов по платежам в бюджет, уклонение от уплаты налогов, другие нарушения налогового законодательства стали распространенной практикой и выявляются территориальными налоговыми органами практически у каждого второго проверенного налогоплательщика.

В 1998 году территориальными налоговыми органами документально проверено 6695 налогоплательщиков – юридических лиц (организаций, учреждений, предприятий, филиалов, представительств и иных обособленных подразделений) и 21891 налогоплательщика – физического лица (предпринимателей, нотариусов, занимающихся частной практикой, иностранных физических лиц), или соответственно 42,7 % и 50,8 %. Нарушения налогового законодательства выявлены у 3146 юридического лица, т. е. у 47 % от числа проверенных и у 2631 физического лица (12 %).

С учетом камеральных проверок общая сумма дополнительно начисленных юридическим лицам платежей с учетом финансовых и штрафных санкций составила в 1998 году 1505,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 897,7 млн. рублей, физическим лицам – 6,3 млн. рублей (все в бюджет территории). Из общей суммы доначисленных платежей (с учетом санкций) взыскано соответственно 137,5 (9,1 %) и 1,0 (15,9 %) млн. рублей.

Привлечено к административной ответственности 8807 должностных лиц и предпринимателей. Им предъявлены административные штрафы в размере 1,7 млн. рублей, из которых взыскано 1,1 млн. рублей (64,7 %). В 1609 случаях приостанавливались операции по банковским счетам.

В налоговую полицию направлено 52 материала на сумму 141,8 млн. рублей, рассмотрено 46 материалов на сумму 141 млн. рублей, из них 1 дело на сумму 134 тыс. рублей передано в суд, по 33 материалам на 135,6 млн. рублей налоговой полицией отказано в возбуждении уголовных дел и

6 дел на 4,1 млн. рублей возвращены налоговым органам для дополнительной проверки и дооформления.

В 1999 году в ходе выездных проверок проверено 7053 налогоплательщика – юридического лица, или 43,9 % от состоявших на налоговом учете. Нарушения выявлены у 2755 из них (39,1 %). По актам выездных и камеральных проверок начислено налоговых санкций в размере 41,8 млн. рублей, из которых поступило в федеральный бюджет 9,7 млн. рублей.

За тот же период проведены налоговые проверки 12671 физического лица. Из них у 2433 (19,2 %) выявлены различные нарушения налогового законодательства. Им доначислено подоходного налога и других платежей в размере 5,1 млн. рублей, том числе налоговые санкции и пени – 1,7 млн. рублей. Взыскано 1,5 млн. рублей, или 88,2 % от суммы дополнительно начисленных платежей с учетом штрафные санкции и пеней. Привлечено к административной ответственности 7507 должностных лиц и предпринимателей. Им предъявлены административные штрафы в размере 2 млн. рублей, из которых взыскано 1,1 млн. рублей (55 %). В 1156 случаях приостанавливались операции в финансово-кредитных учреждениях.

За тот же период направлено в суды 1573 материала из которых все рассмотрены. Удовлетворены иски налоговых органов по 1510 материалам на сумму 14,4 млн. рублей.

В 1999 году аппаратом Управления МНС России по Ульяновской области комплексные проверки 9 подчиненных налоговых инспекций из 28. В ходе выездных проверок проверен и перепроверен 51 налогоплательщик, в том числе перепроверены 44 налогоплательщика. По камеральным проверкам перепроверено 14,2 тыс. отчетов. Общая сумма доначисленных в ходе комплексных проверок налогов составила 1,5 млн. рублей, в том числе по результатам перепроверок – 1,3 млн. рублей.

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 (форма 2-нк) за 1999 года сумма налоговых санкций по результатам выездных и камеральных налоговых проверок составила 41,8 млн. рублей, против 278,3 млн. рублей за соответствующий период предшествующего года, или снизилась в 6,6 раза.

Из общего объема доначисленных в 1999 года налогов и платежей по состоянию на 1 января 2000

года фактически взыскано 213,8 млн. рублей или 8,9 тыс. рублей на одну проверку. За тот же период 1998 года аналогичные показатели составили соответственно 137,5 млн. рублей и 4,7 тыс. рублей.

За 1999 год совместно с федеральными органами налоговой полиции проведено 72 выездные налоговые проверки, или 0,3 % против 86 аналогичных проверок за 1998 год (0,3 %). По результатам таких проверок дополнительно начислено 10,7 млн. рублей, или 148,6 тыс. рублей на одну проверку против соответственно 59,2 млн. рублей и 688,6 тыс. рублей за 1998 год. Из них взыскано 15,6 млн. рублей в 1999 году и 26,6 млн. рублей – в 1998 году, что составило соответственно 216,7 и 309,3 тыс. рублей на одну совместную проверку.

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.

Продолжает оставаться актуальной проблема законодательного обеспечения налогового процесса. Так, с отменой Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года № 2270 «О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней» (Указ Президента Российской Федерации от 15 ноября 1997 года № 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. В то же время, как свидетельствуют материалы проверки, эта мера была достаточно эффективна.

Например, в 1997 году, т. е. в период действия Указа, в целом по области со счетов дебиторов организаций-недоимщиков было взыскано в бюджеты всех уровней 10,9 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 6,5 млн. рублей, что составило соответственно 5,8 % и 48,1 % к предъявленным суммам.

Введенный же в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 мая 1998 года № 516 «О дополнительных мерах по совершенствованию процедур обращения на имущество организаций» 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.

По отчетным данным Управления МНС России по Ульяновской области за 1999 год федеральными органами налоговой полиции наложен арест на дебиторскую задолженность 14 предприятий области на общую сумму 39,5 млн. рублей. Однако денежные средства от ее реализации в 1999 году, как и в 1998 году, в бюджет не поступали.

Одной из основных причин низкой эффективности реализации дебиторской задолженности является 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.

Кроме того, в соответствии с пунктом 4 вышеназванного постановления Правительства Министерству юстиции Российской Федерации предписывалось в месячный срок утвердить по согласованию с Федеральной службой России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению и Федеральной службой налоговой полиции Российской Федерации порядок ареста и реализации дебиторской задолженности при обращении взыскания на имущество организаций-должников. На период настоящей проверки указанный порядок до Управления МНС России по Ульяновской области не доведен.

Негативное воздействие на решение проблемы собираемости налогов также оказала отмена нормы, ранее установленной Указом Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 года № 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.

Как отмечено в Указе Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 года № 734 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 года № 1212 «О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения» отмена указанной нормы обусловлена необходимостью стабилизации экономического положения организаций. Однако и эта цель осталась нереализованной, о чем свидетельствует рост взаимных неплатежей и увеличение налоговой задолженности.

В соответствии с решением Президиума Правительства Российской Федерации (протокол от 8 октября 1998 года № 5) и постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 1998 года № 600 «Об утверждении Программы экономии государственных расходов» Минфином России и Госналогслужбой России 9-11 декабря 1998 года по согласованию с Банком России (9 декабря 1998 года) и Минэкономики России (9 декабря 1998 года) утверждены Правила проведения расчетов целевого финансирования расходов федерального бюджета по погашению задолженности получателей средств федерального бюджета по оплате за поставленную им в 1997–1998 годах продукцию, выполненные работы и оказанные услуги (зарегистрировано Минюстом России 11 декабря 1998 года № 1658).

Данными Правилами предусмотрено проведение расчетов по целевому финансированию расходов федерального бюджета по погашению задолженности федеральных органов исполнительной власти и иных получателей средств федерального бюджета за поставленную им в 1997–1998 годах продукцию, выполненные работы и оказанные услуги.

Проверкой, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в налоговой инспекцией по Засвияжскому району г. Ульяновска (акт проверки от 10 февраля 2000 года), установлено, что на основании указанных Правил инспекцией проведено погашение недоимки в федеральный бюджет (НДС) по ЖБИ-3 в сумме 37,3 тыс. рублей, которое в 1998 году поставляло железобетонные изделия для строительства гаража этой инспекции (договор от 28 сентября 1998 года).

Между тем, как показала проверка, в смете расходов на содержание инспекции МНС России по Засвияжскому району на 1998 год финансирование капитальных

вложений (статья 240200 «Капитальные вложения») не предусматривалось.

Кроме того, пунктом 1.2.1 Правил предусмотрено, что целевое финансирование для погашения задолженности получателей средств федерального бюджета осуществляется по состоянию на 1 января 1998 года и на 1 октября 1998 года. Однако в счет этих средств инспекцией произведены расчеты с ЖБИ-3 по текущим расходам за 4 квартал 1998 года.

Аналогичной проверкой, проведенной в налоговой инспекции по Ленинскому району г. Ульяновска (акт проверки от 16 февраля 2000 года), Счетной палатой Российской Федерации установлено, что также в нарушение указанных Правил инспекцией проведено погашение недоимки по АО «Река» в сумме 654,6 тыс. рублей и ПМК- 56 в сумме 115 тыс. рублей, которые в 1997–1998 годах выполняли для этой инспекции строительные работы (реконструкция здания инспекции, прокладка инженерных сетей) при отсутствии в 1997 и 1998 годах сметных назначений на финансирование капитальных вложений.

Одновременно, пунктом 1.3 Правил предусмотрено, что условием проведения целевого финансирования является наличие просроченной дебиторской задолженности у предприятия – участника целевого финансирования.

В соответствии со справкой АОЗТ «Река» о стоимости выполненных работ за январь 1998 года дебиторская задолженность налоговой инспекции МНС России по Ленинскому району в сумме 654,6 тыс. рублей, на которую и проведено целевое финансирование, образовалась после 1 января 1998 года, а по состоянию на 1 октября 1998 года с момента ее возникновения прошло 8 месяцев.

Между тем, Указом Президента Российской Федерации от 20 декабря 1994 года № 2204 установлен предельный срок исполнения обязательств по расчетам за поставленные товары – 3 месяца с момента фактического получения товаров (выполнения работ, оказания услуг).

Пунктом 3 этого Указа предусмотрено, что суммы неистребованной кредитором задолженности подлежат списанию по истечении 4 месяцев со дня фактического получения предприятием-должником товаров (выполнения работ или оказания услуг). При этом в соответствии с пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 18 августа 1995 года № 817 «О мерах по обеспечению правопорядка при осуществлении платежей по обязательствам за поставку товаров (выполнение работ или оказание услуг)», сумма списанной задолженности не уменьшает финансовый результат, учитываемый при налогообложении прибыли организации-кредитора.

В данном случае в соответствии с поименованным Указом кредитор – АОЗТ «Река», еще в июне 1998 года обязано было списать дебиторскую задолженность налоговой инспекции МНС России по Ленинскому району.

Следовательно, погашение недоимки в федеральный бюджет по АОЗТ «Река» в объеме 654,6 тыс. рублей целевым финансированием не соответствует условиям, предусмотренным Правилами проведения расчетов целевого финансирования расходов федерального бюджета по погашению задолженности получателей средств федерального бюджета по оплате за поставленную им в 1997–1998 годах продукцию, выполненные работы и оказанные услуги.

В ходе проверки, проведенной Счетной палатой в Чердаклинском предприятии "Исток" (акт проверки от 24 февраля 2000 года), установлено, что в 1999 году этому предприятию целевым финансированием погашена его задолженность перед федеральным бюджетом по НДС в объеме 15976 тыс. рублей.

Вместе с тем, как показала проверка, Чердаклинское предприятие «Исток» в соответствии с описью дебиторской задолженности по счету 62.2 по состоянию на 1 января 1998 года и 1 октября 1998 года не имело дебиторов – получателей средств федерального бюджета, как того требуют Правила проведения расчетов целевого финансирования федерального бюджета по погашению задолженности получателей средств федерального бюджета по оплате за поставленную им в 1997–1998 годах продукцию, выполненные работы и оказанные услуги (п. 1.2.1).

Погашение указанной задолженности инспекцией МНС России по Чердаклинскому району проведено на основании письма МНС России от 25 февраля 1999 года № 09-01-06/1027. Между тем, МНС России перевело на счета ГУФК Минфина России денежные средства для погашения

недоимки в соответствии с расчетами целевого финансирования сумме 916,1 тыс. рублей только 12 марта 1999 года платежными поручениями № 14, № 105 и № 111.

Как показала проверка, целевое финансирование проведено в централизованном порядке МНС России (письмо МНС России от 25 февраля 1999 г. № 09-01-06/1027) на основании договора цессии (переуступки требования) от 19 февраля 1999 года. Вместе с тем, "Правилами проведения расчетов..." погашение недоимки целевым финансированием на основании договора цессии не предусмотрено.

Таким образом, подлежат исключению из отчетности об исполнении доходной части федерального бюджета за 1998 год неправомерно проведенные расчеты целевого финансирования расходов федерального бюджета по погашению задолженности получателей средств федерального бюджета по оплате за поставленную им в 1997–1998 годах продукцию, выполненные работы и оказанные услуги в размере 16782,3 тыс. рублей. На эту же сумму необходимо также восстановить задолженность по платежам в федеральный бюджет предприятиям, по которым проведены расчеты целевого финансирования с нарушением установленного порядка (ЖБИ-3, АО «Река», Чердаклинское предприятие «Исток»).

6.1.3. Организация работы по исполнению доходной части федерального бюджета территориальными органами федерального казначейства, а также по ведению учета поступлений налоговых платежей по уровням бюджетной системы, достоверности отчетных данных и составлению форм налоговой отчетности территориальными налоговыми органами по Ульяновской области

Фактически действующие нормативы распределения регулирующих налогов между уровнями бюджетной системы на территории Ульяновской области не соответствуют нормативам, утвержденным Законами о федеральном бюджете на соответствующие годы.

Распределение налога на добавленную стоимость (НДС) между федеральным бюджетом и бюджетом территории в 1998 году составило 61,2 % в федеральный бюджет и 38,8 % в бюджет области, по акцизам 38,5 % в федеральный бюджет, 61,5 % в бюджет территории, в то время как Законом "О федеральном бюджете на 1998 год" указанные нормативы утверждены по НДС – 75 % в федеральный

бюджет и 25 % – в бюджет территории, по акцизам – соответственно 50 и 50 %.

В 1999 году распределение по НДС составило 72,2 % в федеральный бюджет и 27,8 % в бюджет территории, по акцизам соответственно 53,6 % и 46,4 %, хотя в соответствии с Законом "О федеральном бюджете на 1999 год" НДС должен зачисляться в федеральный бюджет в размере 85 % в федеральный бюджет и 15 % – в бюджет территории, акцизы – соответственно 50 % и 50 %.

Несмотря на то, что законами о федеральном бюджете на соответствующие годы установлены нормативы распределения НДС, акцизов и других регулирующих налогов между федеральным и региональными бюджетами в целом по территории субъекта Российской Федерации, территориальными органами федерального казначейства до 1 января 2000 года распределение осуществлялось по конкретным налогоплательщикам. Это, а также проведение взаимозачетов на региональном уровне в размерах, значительно превышающих аналогичные зачеты по федеральному бюджету, представление местными органами власти налоговых льгот и отсрочек уплаты регулирующих налогов в доле, подлежащей зачислению в областной и местный бюджеты, и явилось причинами нарушения законодательно установленных нормативов распределения регулирующих налогов по уровням бюджетной системы.

На основании Соглашения «Об оздоровлении государственных финансов и условиях оказания финансовой помощи Ульяновской области за счет средств федерального бюджета» от 2 июля 1998 года, заключенным между Правительством Российской Федерации и администрацией Ульяновской области, сторонами определены взаимные обязательства, которые не выполнены ни одной из сторон.

Как показала проверка, проведенная в Главном управлении финансов администрации Ульяновской области, в нарушение пункта 2.5 (б) Соглашения Главное управление финансов администрации Ульяновской области на протяжении 1998–1999 годов проводило взаимозачеты в доле областного бюджета по федеральным регулирующим налогам.

Всего проведено взаимозачетов в 1998 году по федеральным регулирующим налогам на общую сумму 672741 тыс. рублей, или 76,2 % от общей суммы регулирующих доходов, в том числе по налогу на прибыль – 275435 тыс. рублей, по НДС – 229700 тыс. рублей, по акцизам – 140705 тыс.

рублей, по остальным регулирующим доходам – 26901 тыс. рублей. В результате неотрегулированная по состоянию на 1 января 1999 года доля федерального бюджета от проведенных на территориальном уровне взаимозачетов составила 489721 тыс. рублей, в том числе по налогу на прибыль – 106011 тыс. рублей, НДС – 330045 тыс. рублей, акцизам – 53665 тыс. рублей.

В 1999 году проведено аналогичных взаимозачетов на общую сумму 697828 тыс. рублей, или 69,4 % от суммы регулируемых доходов, в том числе по налогу на прибыль – 286816 тыс. рублей, по НДС – 183301 тыс. рублей, по акцизам – 119714 тыс. рублей, по подоходному налогу – 97445 тыс. рублей, по прочим регулирующим доходам – 9207 тыс. рублей. Неотрегулированная доля федерального бюджета на 1 января 2000 года по федеральным регулирующим налогам с учетом переходящих остатков 1998 года составила 506896 тыс. рублей.

Погашение взаимной задолженности на территориальном уровне по федеральным регулирующим налогам в доле бюджета территории привело к прямым потерям федерального бюджета. Так, на период проведения проверки 29 предприятий и организаций области, оформивших взаимозачеты в доле бюджета территории по федеральным регулирующим налогам в размере 1110 тыс. рублей, в том числе по прибыли – 28,8 тыс. рублей, по НДС – 682,9 тыс. рублей, по земельному налогу – 232,1 тыс. рублей, по спецналогу – 3,9 тыс. рублей, по прочим доходным источникам федерального бюджета – 162,3 тыс. рублей, прошли процедуру банкротства, не погасив при этом долю федерального бюджета. Прямые потери федерального бюджета по этим предприятиям составили 5828,9 тыс. рублей.

Введение в действие в 1999 году нового порядка формирования доходной базы федерального бюджета по налогу на прибыль, подоходному налогу и т. д. (статья 13 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год») по фиксированной ставке, а не по средневзвешенному нормативу отчислений, предусматривает изменение порядка зачисления указанных налогов.

В связи с этим Минфин России письмом от 31 марта 1999 года № 03-07-20/9 «О внесении изменений в совместные телеграммы Минфина России, Банка России, Госналогслужбы России № 03-04-08, № 523-у, № ГБ-6-09/195 по порядку учета средств, поступающих в доход федерального бюджета» довел до территориальных органов федерального казначейства новый порядок зачисления налогов и сборов, формируемых по установленным ставкам в соответствии с законодательством Российской Федерации, т. е. новый порядок предусматривает внесение таких налогов и сборов в бюджеты разных уровней плательщиками самостоятельно, отдельными платежными поручениями.

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации в Управлении федерального казначейства Минфина России по Ульяновской области и его отдельных

территориальных отделениях, изменение порядка зачисления налога на прибыль и подоходного налога, исключившего контроль со стороны федерального казначейства за полнотой и своевременностью перечисления этих налогов, привело к потерям федерального бюджета.

Так, в 1999 году 13 организаций г. Ульяновска уплатили налог на прибыль в размере 815,2 тыс. рублей только в доле бюджета территории, не перечислив при этом законодательно установленную долю федерального бюджета, а 33 налогоплательщика не уплатили долю федерального бюджета по подоходному налогу. В связи с этим потери федерального бюджета за 1999 год составили по оценке 1078,9 тыс. рублей.

При проверке правильности и полноты зачисления налога на прибыль в бюджеты всех уровней, проведенной Счетной палатой в инспекции МНС России по работе с крупными налогоплательщиками межрайонного уровня по г. Ульяновску, установлено, что в 1999 году из 153 налогоплательщиков, получивших взаимозачет в доле территориального бюджета по налогу на прибыль в сумме 58733,5 тыс. рублей, 66 – не рассчитывались с бюджетом денежными средствами, 87 – не в полном объеме перечисляли в федеральный бюджет налог на прибыль в соответствии с законодательно установленными нормативами, либо уплачивали этот налог только в доле бюджета территории. В результате, потери федерального бюджета по налогу на прибыль составили за 1999 год по указанным налогоплательщикам 13820,2 тыс. рублей.

К прямым потерям федерального бюджета относятся суммы подоходного налога, не перечисленные налоговыми агентами, но удержанные с начисленной физическим лицам заработной платы.

Как показала проверка правильности и полноты зачисления подоходного налога в бюджеты всех уровней, проведенная Счетной палатой Российской Федерации в инспекции МНС России по Ленинскому району г. Ульяновска, Главное управление финансов администрации Ульяновской области на протяжении 1999 года проводило взаимозачеты по подоходному налогу. Всего проведено таких зачетов по подоходному налогу 47 предприятиям Ленинского района г. Ульяновска на общую сумму 5278,9 тыс. рублей. Из них 11 не перечисляли в течение 1999 года долю налога, подлежащую зачислению в федеральный бюджет. Расчетная сумма потерь федерального бюджета составила 104,1 тыс. рублей.

Ульяновский Банк Сбербанка России удерживал с работающих в банке рабочих и служащих подоходный налог с выплаченной им заработной платы и нарушал при этом законодательно установленный порядок перечисления подоходного налога в бюджет.

Так, в нарушение статьи 11 Федерального закона «О Федеральном бюджете на 1999 год», статьи 2 Федерального закона от 31 марта 1999 года № 65-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О подоходном налоге с физических лиц», статей 24 и 45 части первой Налогового кодекса Российской Федерации, Ульяновский Банк Сбербанка России в течение 1999 года проводил зачеты по подоходному налогу в доле территориального бюджета, перечисляя при этом платежи в федеральный бюджет не в полном объеме. Связанные с этим потери федерального бюджета за 1999 год по экспертной оценке составили 342,1 тыс. рублей.

В ходе контрольного мероприятия проведена выборочная проверка 5-ти предприятий по вопросам правильности, полноты и своевременности отражения в учете денежных зачетов, проведенных на федеральном уровне, в соответствии с «Положением об особом порядке проведения зачетов при исполнении отдельных статей расходов федерального бюджета на 1997 год».

Расхождений между суммарными данными размера недоимки, указанной в справке о задолженности перед бюджетом и фактически числящейся на лицевых счетах налогоплательщиков не установлено.

В формах налоговой отчетности суммы денежных зачетов, проведенных на федеральном уровне, отражены в соответствии с распоряжениями МНС России от 12 марта 1998 г. № КУ-6-09/167, по датам зачисления средств в доход федерального бюджета. В лицевых счетах налогоплательщиков денежными зачетами погашены недоимки, числящиеся на дату оформления денежных зачетов. Возвратов на расчетные счета сумм денежных зачетов не установлено.

В соответствии с письмом Главного управления федерального казначейства Минфина России от 12 января 2000 года № 03-01-12/07-6 "Об урегулировании взаимной задолженности федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации по доходам от уплаты налогов, сборов и других обязательных платежей" Управление федерального казначейства Минфина России по Ульяновской области передало данные о не отрегулированной по состоянию на 1 января 2000 года доле федерального бюджета, сложившейся в результате проведения взаимозачетов на региональном уровне, которая составила 506896 тыс. рублей.

Во исполнение неоднократных представлений Счетной палаты Российской Федерации Минфину России указанным министерством разработана и с 1 января 2000 года введена в действие инструкция "О порядке ведения учета доходов федерального

бюджета и распределения в порядке регулирования доходов между субъектами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации", которая предусматривает переход на распределение и регулирование налоговых доходов между бюджетами всех уровней по общей сумме поступивших доходов в разрезе кодов бюджетной классификации, что должно позволить в дальнейшем исполнять законодательно установленные нормативы распределения федеральных регулирующих налогов.

Вместе с тем в результате проведенных ранее зачетов по федеральным регулирующим налогам в доле, зачисляемой в бюджеты субъектов Российской Федерации, их неотрегулированная задолженность федеральному бюджету составляет значительные суммы, что также отмечалось в представлениях Счетной палаты Российской Федерации Минфину России.

Как показала настоящая проверка, для решения вопроса урегулирования указанной задолженности Минфином России в управления федерального казначейства по субъектам Российской Федерации направлено указание о предоставлении информации о суммах задолженности по доходам от уплаты налогов, сборов и других обязательных платежей, в том числе и за счет проведения взаимных расчетов по встречным требованиям между субъектом Российской Федерации и федеральным бюджетом (письмо Минфина России от 12 января 2000 г. № 03-01-12/07-6).

Одновременно Минфином России и МНС России направлено подведомственным организациям совместное письмо от 29 декабря 1999 года № 02-07-21/133, № ВВ-6-09/1062 об обеспечении исполнения обязательств по уплате налогов и сборов исключительно в денежной форме.

На основании Бюджетного соглашения, заключенного между администрацией Ульяновской области и Управлением федерального казначейства Минфина России по Ульяновской области от 17 апреля 1998 года территориальным органам федерального казначейства переданы функции по распределению земельного налога и арендной платы за земли сельскохозяйственного назначения.

На день вступления в силу указанного соглашения сложившаяся задолженность областного бюджета перед федеральным бюджетом по земельному налогу и арендной плате за земли, подлежащим централизации на федеральном уровне, составила с учетом взаимозачетов и льгот, 42049 тыс. рублей. На период проверки Счетной палатой Российской Федерации, указанная задолженность полностью погашена за счет общих поступлений в сумме 41154,9 тыс. рублей и зачетом в счет трансферта, причитающегося области, на основании письма Минфина России от 23 июня 1998 года № 03-02-05 в размере 894,1 тыс. рублей

В соответствии со статьей 13 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год» плательщики земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков в 1999 году перечисляли указанные средства в полном объеме на счета, открытые в органах федерального



казначейства, с последующим их распределением между бюджетами, т. е. распределение и регулирование производилось на основании «Временного порядка распределения органами федерального казначейства регулирующих налогов между бюджетами различных уровней» от 13 октября 1994 года.

Всего за 1998 год на территории области поступило земельного налога и арендной платы 46920,6 тыс. рублей, в том числе денежными средствами – 16312,3 тыс. рублей (34,7 %), взаимозачетами в бюджеты территории – 30608,3 тыс. рублей (65,3 %). Перечислено от поступившей суммы в доход федерального бюджета 15899 тыс. рублей (33,9 %), из которой погашена задолженность прошлых лет в сумме 10382,8 тыс. рублей. Неотрегулированная сумма задолженности федеральному бюджету по земельным платежам, сложившаяся в результате проведения взаимозачетов по бюджету территории, за 1998 год составила 8581,6 тыс. рублей.

За 1999 год поступило земельного налога и арендной платы за земли 114480 тыс. рублей, в том числе денежными средствами 39232 тыс. рублей (34,3 %) и взаимозачетами в доле бюджета территории 75248 тыс. рублей (65,7 %). Перечислено из поступившей суммы в доход федерального бюджета 47776 тыс. рублей (41,7 %), из которой погашена задолженность прошлых лет в сумме 30772,1 тыс. рублей. Непогашенная задолженность федеральному бюджету, образовавшаяся в результате проведенных на территориальном уровне взаимозачетов по земельному налогу и арендной плате за землю, составила за 1999 год 21966 тыс. рублей.

В ходе контрольного мероприятия проведена сверка отчетных данных с органами федерального казначейства, в ходе которой установлено, что органы федерального казначейства неправомерно включали в возвраты на расчетные счета налогоплательщиков суммы, зачтенные в уплату других налогов и целевых бюджетных фондов. Расхождение суммы возвратов в размере 855 тыс. рублей сложилось из 600 тыс. рублей, возвращенных в федеральный дорожный фонд (Заволжская территориальная инспекция МНС России) и 255 тыс. рублей – возвраты Сбербанку ошибочно перечисленных налогов и сборов.

В ходе проверки сделаны выверки всех заключений ф-21 по возврату из бюджета на расчетные счета налогоплательщиков, выписанных территориальными налоговыми инспекциями, с данными органов федерального казначейства. Выявленные в ходе выверки отдельные неточности устранены, Уточненные данные включены в налоговую отчетность (по форме 1-НМ) за 1999 год, которая направлена в МНС России 24 февраля 2000 года.

При проверке соответствия дополнительных указаний и разъяснений по ведению первичного учета и составлению выходных отчетных форм,

направляемых территориальным отделением федерального казначейства и налоговым инспекциям выявлены отдельные недостатки и упущения при исполнении заключений по ф-21, поступающих в казначейские органы от налоговых инспекций, которые устранены в ходе проверки.

Управление федерального казначейства по Ульяновской области во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 24 июня 1999 года № 689 «Об утверждении порядка учета в доходах федерального бюджета арендной платы за пользование федеральным недвижимым имуществом, закрепленным за научными организациями, образовательными учреждениями, государственными учреждениями культуры и искусства, и ее использования» провело работу по привлечению дополнительных источников в доход федерального бюджета от арендной платы. В результате проведенных мероприятий дополнительно привлечено в доход федерального бюджета в 1999 году 75,1 тыс. рублей.

Территориальными органами федерального казначейства проведена работа по погашению задолженности местных бюджетов перед федеральным бюджетом по Государственному фонду борьбы с преступностью. В результате этой работы в течение 1998–1999 годов полностью погашена задолженность федеральному бюджету в сумме 3041,4 тыс. рублей.

За период с 1993 по 1999 год предприятиям и учреждениям области выделены средства федерального бюджета на возвратной основе в общей сумме 833154,8 тыс. рублей. За период пользования выделенными средствами федерального бюджета предприятиям и организациям начислены проценты в общей сумме 125516,6 тыс. рублей. По состоянию на 1 января 2000 года просроченная задолженность по ссудам составила 202259,3 тыс. рублей, в том числе по ссудам – 136384,7 тыс. рублей, по процентам – 52802,3 тыс. рублей, по штрафным санкциям – 13072,3 тыс. рублей.

До настоящего времени не решен вопрос по контролю за использованием средств федерального бюджета, выданных на возвратной и безвозвратной основах. Несмотря на то, что законами о федеральном бюджете на 1998 и 1999 годы возврат предоставленных на возвратной основе предприятиям и организациям средств федерального бюджета, а также плата за пользование этими средствами приравниваются к платежам в федеральный бюджет, территориальными органами федерального казначейства осуществляется только контроль за использованием указанных средств, выданных через счета Минфина России (доходные и расходные счета органов федерального казначейства).

Аналогичные ссуды, полученные ссудозаемщиками через уполномоченные

коммерческие банки, органами федерального казначейства не контролируются, а это составляет по субъектам Российской Федерации от 30 до 60 процентов всех выданных из федерального бюджета ссуд.

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

Существенное влияние на формирование доходной части бюджетов всех уровней оказывают расчеты наличными деньгами, осуществляемыми не только в сфере розничной торговли и оказания платных услуг населению, но и в оптовой торговле и производственной деятельности.

Объем денежной массы в Ульяновской области по состоянию на 1 декабря 1999 года составил 5820,8 млн. рублей и по сравнению с началом года возрос на 27,7 %. По сравнению с началом 1999 года, сумма наличных денег, находящихся в обращении на территории области, возросла на 23,5 % и составила 3522,9 млн. рублей, или 60,5 % от общего объема денежной массы.

Несмотря на увеличение объема наличных денег в расчетах, вопросы законодательного обеспечения государственного контроля за наличным денежным обращением остаются нерешенными.

Частично эти вопросы нашли отражение в Положении Банка России от 5 января 1998 года № 14-П "О правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации", Порядке ведения кассовых операций в Российской Федерации, утвержденном решением Совета Директоров Банка России 22 сентября 1993 года № 40.

Ответственность предприятий, учреждений, организаций и индивидуальных предпринимателей за нарушения некоторых положений указанных нормативных актов Банка России определена пунктом 9 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 года № 1006 "Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей".

Указом установлена ответственность 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 Банком России и без согласования с обслуживающими банками, ответственность не предусмотрена.

В соответствии с нормативными актами Банка России, коммерческие банки обязаны контролировать соблюдение порядка обращения наличных денег только у юридических лиц. У индивидуальных предпринимателей такой контроль действующими нормативными актами Банка России не предусмотрен. Вместе с тем именно здесь обращается основная масса наличных денег.

Так, проверкой, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в ЗАО АКБ «СТАБЭК» (акт проверки от 23 февраля 2000 года), установлено, что более 70 % в структуре его кассовых оборотов составляет выдача наличных денежных средств индивидуальным предпринимателям. Например, одному предпринимателю только в течение 4-х дней банком выданы наличные денежные средства в сумме 1,4 млн. рублей.

Одновременно сохраняется тенденция опережающего роста числа индивидуальных предпринимателей по отношению к росту юридических лиц. Если в 1998 году территориальными налоговыми органами зарегистрировано 794 юридических лица, то в 1999 году – только 67, в то же время число зарегистрированных индивидуальных предпринимателей возросло с 4122 до 8127 человек. Это объясняется, в том числе и отсутствием контроля за применением ими наличных денег при ведении хозяйственной деятельности.

В соответствии с Гражданским кодексом индивидуальные предприниматели приравнены к юридическим лицам. Одновременно нормами Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 года № 1006 предусмотрена административная ответственность этой категории налогоплательщиков. В то же время, нормативные акты Банка России не предусматривают осуществление кредитными организациями контроля за

обращением наличных денег у индивидуальных предпринимателей.

По данным банковской отчетности в 1998 году кредитными учреждениями проверено 2966 предприятий из 7895, подлежащих контролю за соблюдением условий работы с денежной наличностью, или 37,5 % при нормативе проведения таких проверок не менее 50 %. В 1999 году проверено из 5571 предприятия, подлежащего контролю со стороны банков, ими проверено 52,4 %. Однако как показала проверка, эти данные в значительной мере завышены, поскольку в нарушение Указаний Банка России от 22 января 1999 года № 488-У, которыми предусмотрено, что предприятия, проверенные в отчетном периоде неоднократно, показываются как одна единица, в отчетность включалось количество проведенных проверок, включая, и неоднократно проверенные одни и те же объекты.

Так, проведенной Счетной палатой Российской Федерации проверкой в ЗАО АКБ «СТАБЭК» установлено, что согласно отчетным данным за 1999 год этим банком проверено 66 предприятий по соблюдению ими условий работы с денежной наличностью. В то же время, как показала проверка, 11 предприятий в течение 1999 года проверено банком дважды, а одно – трижды. Таким образом, фактически проверены 56 предприятий, а не 66 как указано в банковской отчетности.

В 1998 году кредитными учреждениями области выявлены нарушения установленных правил работы с денежной наличностью в 440 случаях контроля, что составило 14,8 % от общего числа проверенных предприятий на сумму 15323 тыс. рублей. Сумма начисленных штрафных санкций составила 43283 тыс. рублей. Из них для принятия решений о взыскании штрафных санкций в налоговые органы направлено 244 материала, по 24 из которых налоговыми органами обеспечено поступление в федеральный бюджет 422 тыс. рублей, или менее одного процента.

В 1999 году учреждениями банков аналогичные нарушения выявлены в 148 случаях контроля на сумму 2133 тыс. рублей. Сумма штрафных санкций составила 5540 тыс. рублей. В территориальные налоговые органы для принятия решений направлен 61 материал и только по 3 из них налоговыми органами обеспечено взыскание в федеральный бюджет 143 тыс. рублей.

Низкий уровень взыскания штрафных санкций, предъявляемых налоговыми органами к предприятиям, допускающим нарушения установленного порядка

ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью, объясняется в основном отсутствием денежных средств на их счетах, а также наличием множества расчетных счетов в кредитных учреждениях разных регионов.

В ходе проведения контрольных мероприятий Счетной палатой Российской Федерации осуществлена проверка организации работы ЗАО АКБ «СТАБЭК» по контролю за налично-денежным обращением, осуществляемым предприятиями в сфере производства, торговли. Из 56 проверенных банком в 1999 году предприятий, в 12 из них установлены нарушения – превышение лимита остатка кассы на сумму 11,1 тыс. рублей.

Следует отметить, что статьей 9 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 года № 1006 "Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных, обязательных платежей" установлено, что при несоблюдении условий работы с денежной наличностью, а также несоблюдении порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации предприятиями, учреждениями, организациями и физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, применяются меры финансовой ответственности за несоблюдение действующего порядка хранения свободных денежных средств, а также за накопление в кассах наличных денег сверх установленных лимитов – штраф в 3-кратном размере **выявленной сверхлимитной кассовой наличности**.

В то же время в соответствии с пунктом 9 совместного письма Госналогслужбы России, Минфина России и Банка России от 13 и 16 августа 1994 года № ВГ-4-13/94н, № 104 и № 104 "Порядок применения положений Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 года № 1006 "Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей" под сверхлимитной кассовой наличностью понимается средняя

величина, рассчитанная исходя из суммы и количества дней превышения лимита остатка денег в кассе.

Таким образом, вместо суммы сверхлимитной денежной наличности, как это предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 года № 1006, для расчетов размеров финансовой ответственности принимается ее **среднедневная величина**. Такой подход к определению сверхлимитной кассовой наличности ослабляет ответственность хозяйствующих субъектов за нарушение кассовой дисциплины и приводит к значительным потерям федерального бюджета, поскольку вся сумма штрафов за указанные нарушения зачисляется в федеральный бюджет.

Так, ООО СП "ФПБ – Ульяновск" при превышении лимита остатка кассы в сумме 30643 рублей предъявлены штрафные санкции в размере 2,6 тыс. рублей, а не 9,2 тыс. рублей, как это вытекает из Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 года № 1006, ООО «Вест» – соответственно 1 и 83,4 тыс. рублей, ГП «Центр моды» – 1 и 15,6 тыс. рублей, МП «Шанс» – 0,2 и 15,6 тыс. рублей.

При этом, как показала проверка, АКБ «СТАБЭК» не информировал налоговые органы о выявленных нарушениях, материалы проверок в налоговые органы для взыскания штрафных санкций не направлялись.

Материалы проверок свидетельствуют, что для осуществления хозяйственной деятельности предприятия-недоимщики используют в основном наличные деньги. Более 70 % их наличной денежной выручки направляется для обеспечения хозяйственной деятельности: закупку товаров, расчеты с кредиторами, выдачу денежных средств под отчет и другие. При этом такие предприятия практически не рассчитываются с бюджетом, а поскольку результаты проверок зачастую банками в налоговые органы не направляются, то меры финансовой ответственности к ним не принимаются.

При проверке, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в АКБ «СТАБЭК», установлено, что этим банком в ходе проверок на предприятии МП «Шанс» неоднократно выявлялось превышения лимита остатка кассы. Однако материалы проверок в налоговые органы

для взыскания штрафных санкций банком не направлялись. Также не направлялись в налоговые органы материалы по выявленным этим же банком нарушениям кассовой дисциплины в ООО «Вест», ГП «Центр моды», ООО СП ФПБ – Ульяновск».

В федеральном законодательстве и нормативно-правовых актах Российской Федерации отсутствуют нормы ответственности за несоблюдение согласованных с банком условий расходования выручки, а также на цели, не определенные указанием Банка России от 12 ноября 1996 года № 360, что позволяет организациям-недоимщикам уходить от уплаты налогов. Вместе с тем, указанные нарушения носят распространенный характер.

В 1998 году кредитными организациями области зарегистрировано 1299 таких случаев, или почти в каждом втором случае контроля, в 1999 году – в 1048 случаях, или в каждом третьем проверенном предприятии.

В ходе проведения проверок кредитными организациями области в 1998 году установлено 547 случаев нарушений в оформлении финансовых документов, подтверждающих проведение операций по ведению хозяйственной деятельности у каждого пятого проверенного предприятия. В 1999 году установлено 439 таких фактов. В условиях отсутствия законодательства, регламентирующего контрольные функции государства за оборотом наличных денег, нормативная база Банка России также не содержит норм ответственности за подобные нарушения.

Статьей 2.7 Положения Банка России от 5 января 1998 года № 14-П "О правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации", утвержденного Советом директоров Банка России 19 декабря 1997 года, которой предусмотрено, что при открытии счета недоимщика действие ранее выданных разрешений на расходование предприятиями поступающей в их кассы денежной выручки приостанавливается до полного расчета с бюджетами всех уровней и государственными внебюджетными фондами. В этом случае учреждениями банков направлялись предприятиям не позднее следующего дня после получения извещения об открытии счета недоимщика уведомления о прекращении использования поступающей в их кассы денежной выручки на время действия этого счета.

Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 года № 734 отменена норма Указа Президента

Российской Федерации от 18 августа 1996 года № 1212 "О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения", предусматривающая открытие предприятиями-недоимщиками счета недоимщика, в то же время соответствующие коррективы в Положение Банка России от 5 января 1998 года № 14-П не внесены.

Объем розничного товарооборота, где обращается значительная масса наличных денег, увеличился с 8,2 млрд. рублей в 1998 году до 10,5 млрд. рублей в 1999 году. Одновременно возросла доля товаров, реализуемых на вещевых, смешанных и продовольственных рынках без применения контрольно-кассовых машин, а также освобожденных постановлениями администрации области от их применения в соответствии с действующими нормативными актами Российской Федерации. Объем такого товарооборота возрос с 2,6 млрд. рублей в 1998 году до 3,6 млрд. рублей в 1999 году и превысил треть всего розничного товарооборота области.

Перечень населенных пунктов, в которых денежные расчеты с населением осуществляется без применения контрольно-кассовых машин в 2000–2001 годах, введен в действие распоряжением главы администрации Ульяновской области от 14 февраля 2000 года № 180-р. При некотором снижении общего числа территорий, освобожденных от применения контрольно-кассовых машин в 1999 году, в перечень дополнительно включены населенные пункты, которые не могут быть отнесены к удаленным и труднодоступным, так как оснащены дорогами с твердым покрытием.

Одновременно, в нарушение требований постановления Правительства Российской Федерации от 21 ноября 1998 года № 1364, постановлением главы администрации области от 14 февраля 2000 года № 179-р продлено право осуществления денежных расчетов с населением без применения контрольно-кассовых машин сетью магазинов «Недоимка», предоставленное им в 1998 году. Указанные магазины реализуют товары народного потребления на территории г. Ульяновска, арестованные судебными приставами и УФСНП России по Ульяновской области.

Для обеспечения контроля за наличным денежными расчетами с населением налоговыми органами области в соответствии с Законом Российской Федерации от 18 июня 1993 года № 5215-1 «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в 1998 году зарегистрировано 12741 контрольно-кассовых машина, в том числе 9099 с фискальной памятью, что составило 71,4 % от общего их числа.

По состоянию на 1 января 2000 года число зарегистрированных контрольно-кассовых машин увеличилось до 14555, из них 12864, или 88,3 % снабжены блоками фискальной памяти. На территории г. Ульяновска применяются активные контрольно-кассовые машины (POS-терминалы). Вместе с тем, несмотря на то, что парк технических средств претерпел значительные качественные изменения, налоговые инспекции используют в практической работе методические рекомендации по организации контроля за применением контрольно-кассовых машин, разработанные Госналогслужбой России еще в 1994 году, положения которых во многом устарели и не соответствуют современным требованиям контроля.

По информации МНС России от 25 февраля 2000 года № АС-15-17/401 о выполнении представлений Счетной палаты Российской Федерации по результатам предыдущих проверок, направленных в МНС России, в целях устранения замечаний Счетной палаты Российской Федерации проводится работа по переработке действующей нормативной и методической базы, в том числе разрабатывается проект «Регламента организации работы по контролю за соблюдением законодательства о применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением», а также пересматривается порядок регистрации контрольно-кассовых машин в налоговых органах.

Наряду с контролем за применением контрольно-кассовых машин, налоговыми органами области осуществляется контроль за осуществлением денежных расчетов с

применением бланков строгой отчетности. С применением таких бланков на территории области в 1999 населению оказано услуг на сумму 1,3 млрд. рублей. В частности, только по Железнодорожному району г. Ульяновска для денежных расчетов с населением бланки строгого учета используют 57 хозяйствующих субъектов, что составляет 9,8 % общего числа налогоплательщиков, осуществляющих наличные денежные расчеты с населением.

Однако до настоящего времени Министерством финансов Российской Федерации не разработаны единые требования, регламентирующие порядок обращения таких бланков, их тиражирование, учет, хранение и уничтожение.

Это создает предпосылки для осуществления наличных денежных расчетов с использованием неучтенных бланков, что позволяет отдельным организациям, оказывающим платные услуги населению, не в полном объеме отражать полученную выручку в бухгалтерской отчетности и не уплачивать полагающиеся налоги. В связи с этим Счетная палата Российской Федерации неоднократно обращала внимание Минфина России на необходимость разработки правил, регламентирующих порядок обращения бланков строгой отчетности.

По представленной в Счетную палату Российской Федерации МНС России информации от 25 февраля 2000 года № АС-15-17/401, Минфином России совместно с МНС России ведется разработка Порядка, регламентирующего изготовление, учет, регистрацию, хранение, применение и уничтожение бланков строгого учета.

В 1998–1999 годах территориальными налоговыми органами проверено соответственно 8296 и 10447 контрольно-кассовых аппаратов, или 66,8 % и 71,7 % от общего их количества. В ходе проведенных проверок установлено соответственно 1286 и 1762 нарушений, или 15,5 и 16,8 % от общего числа проведенных контрольных мероприятий.

По результатам проверок нарушителям предъявлены штрафные санкции: в 1998 году в сумме 2641 тыс. рублей, в 1999 году – 2679 тыс. рублей. Из них в бюджетную систему страны взыскано соответственно – 1154 тыс. рублей (43,6 %) и 1517 тыс. рублей (56,6 %), при среднем уровне взыскания по Российской Федерации в 1999 году 51,6 %.

Основными причинами неполного взыскания штрафных санкций являются, как отсутствие денежных средств на расчетных счетах юридических лиц, так и неурегулированность законодательной базы.

Например, в пункте 1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 4 августа 1999 года № 10 установлено, что при рассмотрении споров, связанных с применением ответственности за невыдачу чека или выдачу чека с указанием суммы менее уплаченной, судам необходимо иметь в виду, что в соответствии с абзацем 6 части 1 статьи 7 Закона такая ответственность применяется к лицу обязанному выдать чек покупателю (клиенту). Таким лицом может быть и физическое лицо (продавец, кассир).

В то же время Ульяновский Арбитражный суд первой инстанции, делая ссылку на статью 22 АПК РФ, указывает, что арбитражные суды споры с физическими лицами не рассматривают. Одновременно суд общей юрисдикции г. Ульяновска, ссылаясь на статью 1 Закона Российской Федерации "О применении ККМ..." указывает на то, что ответственность за данное нарушение возлагается на предпринимателя или юридическое лицо, споры по которым рассматриваются Арбитражными судами.

Эти и другие факты, установленные Счетной палатой Российской Федерации в ходе проведения контрольных мероприятий в Ульяновской области, а также других регионах Российской Федерации, свидетельствует о несогласованности действующих законодательных актов, регламентирующих взыскание предъявляемых штрафных санкций, что снижает действенность контроля за наличными денежными расчетами с населением.

Вместе с тем, Определением Конституционного суда Российской Федерации от 12 мая 1998 года № 14-П еще в 1998 году было предложено органам законодательной власти Российской Федерации законодательно урегулировать вопросы применения контрольно-кассовых машин, приведя нормы Закона в соответствие с действующей законодательной базой.

Одновременно материалы проверок, проведенных территориальными налоговыми органами в 1998–1999 годах, а также выборочные проверки, проведенные Счетной палатой Российской Федерации, свидетельствуют о невысокой эффективности контрольно-кассовых машин, как инструмента контроля за полнотой формирования налогооблагаемой базы предприятий торговли и оказания услуг населению.

Так, в вечернее время и выходные дни нарушения порядка работы с денежной наличностью с применением кассовых аппаратов устанавливаются в каждом втором случае контроля. В частности инспекцией МНС России по Железнодорожному району в 1998 году проведено 88 таких проверок, установлено 70 нарушений. В 1999 году, число проводимых в нерабочее время проверок увеличилось до 248, в ходе которых установлено 132 нарушения.

В ходе контрольного мероприятия инспекторами Счетной палаты совместно с налоговыми инспекторами и сотрудниками налоговой полиции выборочно проверено 10 предприятий розничной торговли и бытового обслуживания. Нарушения установлены в 3 из них. К ним относятся неприменение кассового аппарата, выдача чека с указанием суммы менее уплаченной, применением неисправной контрольно-кассовой машины.

По результатам проведенных проверок составлены акты, которые направлены для принятия решения в инспекцию МНС России по Заволжскому району г. Ульяновска. Решением начальника налоговой инспекции нарушителям предъявлены штрафные санкции в размере 7,6 тыс. рублей.

Как показала проведенная проверка контрольных лент кассового аппарата у предпринимателя Н. Г. Фадеевой на протяжении продолжительного времени оприходуемая ею выручка занижалась в 10 раз. В то же время нормами действующего законодательства предусмотрена ответственность за этот вид нарушения вне зависимости от величины неоприходованной выручки и количества допущенных фактов ее занижения и поэтому сумма предъявленного предпринимателю штрафа составила лишь 834,5 рублей.

В действующем законодательстве не предусмотрены меры ответственности за препятствование налоговым органам в проведении проверок применения контрольно-кассовых машин,

хотя им приходится постоянно сталкиваться с подобными фактами.

Налоговыми органами практически не осуществляется контроль за реализацией дорогостоящих товаров из-за отсутствия у налоговых органов права контрольных закупок. Органы налоговой полиции, сотрудникам которых предоставлено такое право, как показала проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации, в контрольных мероприятиях принимают незначительное участие.

Так, из 2115 проведенных в 1999 году проверок подразделения налоговой полиции приняли в 17 из них, МВД – в 28. В 1998 году совместно с налоговой полицией проведено 263 проверки, МВД – 15, инспекцией по торговле – 2.

Эти и другие вопросы могли бы быть решены с принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением», проект которого разработан МНС России с учетом предложений Счетной палаты Российской Федерации и внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу распоряжением от 21 июля 1999 года № 1155-р. Его реализация позволит дополнительно привлечь в бюджетную систему страны 36,5 млрд. рублей.

Кардинально изменить ситуацию, сложившуюся в сфере налично-денежного обращения, могло бы создание законодательно определенной единой системы государственного контроля за субъектами оборота наличных денег в Российской Федерации. Однако, разработанный с этой целью еще в 1997 году Минфином России и Госналогслужбой России проект Федерального закона «О государственном регулировании и контроле обращения наличных денег в Российской Федерации», устанавливающий основные требования к организации и осуществлению оборота наличных денег на территории Российской Федерации между субъектами оборота, а также ответственность субъектов оборота за нарушение установленных правил и норм проведения операций с наличными деньгами остался невостребованным.

Повышению уровня собираемости налоговых платежей в сфере розничной торговли и оказания услуг населению, а также упрощения системы налогообложения, призван Федеральный закон от 13 июля 1998 года № 148-ФЗ «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности».

На территории Ульяновской области действует Закон Ульяновской области от 24 мая 1999 года № 014-ЗО в редакции от 31 августа 1999 года «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности», введенный в действие с 1 июля 1999 года.

Сфера действия областного закона распространена только на такие виды деятельности, как оказание бытовых услуг физическим лицам и оказание услуг по предоставлению автомобильных

стоянок и гаражей, а также деятельность парикмахерских и косметических салонов. В то же время предприятия мелкорозничной торговли и других видов деятельности, автозаправочные станции, где контроль за наличным денежным обращением особенно затруднен, не являются субъектами налогообложения единым налогом.

Как показала проведенная проверка, на уплату единого налога переведены 266 из 16050 налогоплательщиков – юридических лиц, что составляет 1,7 %, а удельный вес уплачиваемого ими единого налога составляет 0,03 % в доле общего поступления налоговых платежей. Из 33408 индивидуальных предпринимателей на уплату единого налога переведено 667, или 2 % от их общего количества, а сумма единого налога составляет 2,8 % в налоговых поступлениях от всех предпринимателей.

Выборочные проверки состояния лицевых счетов предприятий – плательщиков единого налога по состоянию на 1 июля 1999 года (до перевода на уплату единого налога) и на 1 октября (после перевода на уплату единого налога), свидетельствуют о снижении налоговых поступлений от предприятий, переведенных на уплату единого налога на вмененный доход, в среднем в 2,2 раза.

Например, МП «Меховое» уплатило налогов, аккумулированных в едином налоге на вмененный доход, в сумме 15,2 тыс. рублей, а с его переводом на уплату единого налога – 4,6 тыс. рублей, МП «Молодежное» – соответственно 6,4 и 2,4 тыс. рублей, МП «Шанс» – 13,9 и 2,1 тыс. рублей, МП «Новинка» – 9,4 и 5 тыс. рублей, ООО «Силуэт» – 5,1 и 3,2 тыс. рублей.

Это, как показала проверка, явилось результатом занижения базовой доходности, принятой для исчисления единого налога для предприятий, переведенных на его уплату. По оценке, базовая доходность по указанным плательщикам единого налога занижена по индивидуальным предпринимателям в 1,4–4,4 раза, а по юридических лицам в 2–3 раза.

Одновременно поступления единого налога от индивидуальных предпринимателей в III квартале 1999 года составили 196 тыс. рублей, или возросли в пересчете на год на 7,7 %. В соответствии с действующим законодательством поступления от уплаты единого налога индивидуальными предпринимателями в полном объеме зачисляются в бюджет территории.

### **6.3. Соблюдение порядка расчетно-платежных операций и банковского обслуживания налоговых платежей**

В Ульяновской области по состоянию на 1 января 2000 года зарегистрированы 16 самостоятельных банков и 28 филиалов, из них у 15 кредитных организаций (с учетом филиалов) отозваны лицензии на

совершение банковских операций. Числящаяся за ними задолженность по налоговым платежам на период проверки (на 1 февраля 2000 года) составила 70,2 млн. рублей, в том числе по неуплаченным налогам самими банками 31,1 млн. рублей и неисполненным поручениям клиентов на перечисление налогов – 39,1 млн. рублей.

Сложившаяся ситуация с "зависанием" бюджетных платежей объясняется недостаточной оперативностью территориальных налоговых органов и Главного управления Банка России по Ульяновской области. Лицензии на проведение банковских операций отзываются, как правило, уже после финансового краха кредитных учреждений, а процедура их банкротства неоправданно затягивается.

Так, у КБ "Покровский-92" лицензия на проведение банковских операций отозвана 3 ноября 1995 года (приказ Банка России от 3 ноября 1995 года № 02-273), а решение суда о признании его банкротом состоялось 22 октября 1998 года, или почти 3 года спустя. На период проверки (1 февраля 2000 года) задолженность банка по налоговым платежам составила 47,8 тыс. рублей.

У ДКБ "Свияга" лицензия отозвана 13 декабря 1994 года (приказ Банка России от 13 декабря 1994 года № 02-182), признан банкротом 24 мая 1999 года, т. е. через 4,5 года. На день отзыва лицензии его задолженность по налоговым платежам составляла 224,1 тыс. рублей и на 1 февраля 2000 года осталась без изменения.

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации в филиале «Поволжский» ОАО «АБ «Инкомбанк» (акт проверки от 15 февраля 2000 года) финансовые затруднения у филиала возникли после 17 августа 1998 года. По состоянию на 7 сентября 1998 года неисполненные обязанности филиала перед бюджетами всех уровней составили 2,2 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 1,4 тыс. рублей. Когда у ОАО «АБ «Инкомбанк» была отозвана лицензия на осуществление банковских операций (приказ Банка России от 29 октября 1998 № ОД-520) сумма неисполненных платежных документов клиентов филиала на перечисление налоговых платежей составила уже 31,7 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 29,9 млн. рублей.

На 1 января 2000 года суммарная задолженность



Филиала перед бюджетами всех уровней достигла 49,8 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 35,6 млн. рублей. Из них по уплате налогов соответственно – 18,1 и 5,7 млн. рублей и неисполненным платежным документам клиентов на перечисление платежей в бюджет – 31,7 и 29,9 млн. рублей.

Увеличение суммарной задолженности перед бюджетом на 5,7 млн. рублей объясняется начисленными Филиалу по итогам работы за 9 месяцев 1998 года, но не уплаченными им налогами на прибыль и добавленную стоимость, в сумме соответственно 3,2 и 0,2 млн. рублей, а также штрафам и пеням – 2,3 млн. рублей.

За период с 17 августа 1998 года до даты отзыва лицензии Главное управление Банка России по Ульяновской области провело 5 проверок Филиала. Все проведенные проверки носили тематический характер и не затрагивали вопросы, связанные с финансовым состоянием филиала для проведения анализа его устойчивости, а также необходимости ежедневного надзора за ним, как это предусмотрено пунктом 14 а, б инструкции Банка России от 11 сентября 1997 года № 65 «О порядке осуществления надзора за банками, имеющими филиалы».

Частично решить проблему "зависания" налоговых платежей в банковской сфере могло бы привлечение обязательных резервов, депонированных в Банке России, целевым назначением на погашение задолженности кредитных учреждений перед федеральным бюджетом.

Как отмечено выше филиал «Поволжский» ОАО «АБ «Инкомбанк» регулярно депонировал средства в фонде обязательных резервов кредитных организаций (ФОР). На дату отзыва лицензии (29 октября 1998 года) сумма неисполненных платежных документов его клиентов на перечисление налоговых платежей составляла 31,7 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 29,9 млн. рублей. Одновременно по состоянию на 1 сентября 1998 года резерв филиала был сформирован в размере 29,2 млн. рублей.

В соответствии с Положением «Об обязательных резервах кредитных организаций, депонируемых в Центральном банке Российской Федерации», утвержденным приказом Банка России от 30 марта 1996 года № 02-77 (пункт 3.2) перечисления в ФОР производятся до осуществления иных платежей в пределах остатка средств на корреспондентском счете кредитной организации, т.е. до расчетов с бюджетом.

Вместе с тем, статьей 855 «Очередность списания денежных средств со счета» части второй Гражданского кодекса Российской Федерации, введенной в действие с 1 марта 1996 года, установлено, что при недостаточности денежных

средств на счете для удовлетворения всех предъявленных к нему требований списание денежных средств в ФОР должно производиться в пятую очередь, как другие платежи в соответствии с календарной очередностью.

Статьей 4 части второй ГК РФ установлено, что впредь до приведения законов и иных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации, в соответствие с частью второй Кодекса законы и иные правовые акты Российской Федерации применяются постольку, поскольку они не противоречат части второй Кодекса. Одновременно статьей 5 ГК РФ установлено, что часть вторая Кодекса применяется к обязательственным отношениям, возникшим после введения ее в действие.

Кроме того, в соответствии со статьей 23 Федерального закона от 22 февраля 1999 года № 36-ФЗ «О федеральном бюджете на 1999 год» при недостаточности денежных средств на счете налогоплательщика для удовлетворения всех предъявленных к нему требований списание средств по платежным документам, предусматривающим платежи в бюджет и государственные внебюджетные фонды, производятся в порядке календарной очередности поступления указанных документов после перечисления платежей, отнесенных статьей 855 ГК РФ к первой и второй очереди.

Таким образом, очередность платежей, установленная вышеназванным Положением Банка России противоречит нормам статьи 855 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона от 22 февраля 1999 года № 36-ФЗ «О федеральном бюджете на 1999 год».

В соответствии с действующим законодательством налогоплательщик самостоятельно выбирает обслуживающий его банк и имеет право открыть неограниченное количество расчетных счетов и, следовательно, должен нести ответственность за выбор кредитного учреждения.

С введением в действие с 1 января 1999 года Налогового кодекса Российской Федерации, статьей 45 (пункт 2) которого предусмотрено, что обязанность налогоплательщика по уплате налогов считается исполненной с момента предъявления в банк поручения на уплату налогов при наличии достаточного денежного остатка на его счете многие недобросовестные налогоплательщики стали открывать счета в заведомо неплатежеспособных банках.

В итоге у налогоплательщика появляется в проблемном банке расчетный счет и на нем номинально числятся денежные средства. На такой счет выставляются платежные поручения по уплате налогов, средства списываются с расчетного счета, но из-за отсутствия реальных денежных средств на корреспондентском счете банка в бюджет они не поступают, однако банк выдает выписку с расчетного счета налогоплательщика, подтверждающую платеж. По состоянию на 1 января 2000 года общая сумма таких "платежей" по

области составила 172,5 млн. рублей, а в целом по Российской Федерации – 21,9 млрд. рублей (по данным отчетности МНС России на 1 февраля 2000 года).

Уход от уплаты налогов с привлечением неплатежеспособных банков установлен Счетной палатой Российской Федерации в ходе проверки Чердаклинского предприятия «Исток» (акт проверки от 24 февраля 2000 года) и ОАО «Ульяновскцемент» (акт проверки от 24 февраля 2000 года).

Так, Чердаклинское предприятие «Исток» 30 апреля 1999 года заключило договор № 26/99 на поставку водки с ООО «Д. А. Фильм» (г. Москва) на общую сумму 50 млн. рублей. При наличии 7 открытых на тот период расчетных и других счетов в банках г. Ульяновска и г. Москвы, в том числе в стабильно работающих до настоящего времени (Ульяновский банк Сбербанка России, Внешторгбанк в г. Москве) для проведения платежа по указанному договору предприятие 29 апреля 1999 года открыло счет в АКБ «Девиза» в г. Москве. ООО «Д.А. Фильм» платежным поручением № 134 от 5 мая 1999 года перечислило на указанный счет 50 млн. рублей, что подтверждено выпиской банка «Девиза» за 5 мая 1999 года.

Предприятие «Исток» представило в налоговую инспекцию по Чердаклинскому району платежное поручение № 12 от 6 мая 1999 года о перечислении с расчетного счета в АКБ «Девиза» на счет Чердаклинского отделения федерального казначейства в уплату акциза 50 млн. рублей. Эта операция также подтверждена соответствующей выпиской указанного банка.

По информации отделения федерального казначейства Минфина России по Чердаклинскому району от 23 февраля 2000 года № 192, представленной в ходе проверки по запросу инспекторов Счетной палаты Российской Федерации, денежные средства в уплату налогов от предприятия «Исток» в сумме 50 млн. рублей по состоянию на 21 февраля 2000 года на счета федерального казначейства не поступили.

Ранее предприятие «Исток» уплачивало налоги через Ульяновский банк Сбербанка России. С этого же счета предприятие уплачивает налоги и в настоящее время. По полученной в ходе проверки Счетной палатой информации от Главного управления Банка России по Ульяновской области от 29 февраля 2000 года № 13-2611 данный банк на период заключения упомянутого договора, как и на период настоящей проверки, являлся платежеспособным.

Аналогичной проверкой, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в

ОАО «Ульяновскцемент», установлено, что предприятие заключило договор на поставку цемента от 26 мая 1999 года № 11 с ТОО «Аэропрогресс». В соответствии с условиями договора расчет за продукцию производится путем 100 % предоплаты в срок до 1 июня 1999 года.

Одновременно, при наличии 4 открытых на тот период расчетных и других счетов в банках, в том числе в стабильно работающих до настоящего времени (АКБ «Ульяновсквнешторгбанк» и его филиал в г. Новоульяновске, Внешторгбанк в г. Москве) предприятие 17 мая 1999 года открыло счет в ТОО КБ «Грифон». ТОО «Аэропрогресс» платежным поручением № 42 от 27 мая 1999 года перечислило на указанный счет 20 млн. рублей. Это подтверждено выпиской КБ «Грифон» за 27 мая 1999 года.

Платежными поручениями №№ 01-010 от 2 июня 1999 года АОТ «Ульяновскцемент» перечислило на счет отделения федерального казначейства по Ульяновскому району 20 млн. рублей, что подтверждено КБ «Грифон» (исх. № 134 от 17 июня 1999 года). Вместе с тем, по информации отделения федерального казначейства по Ульяновскому району от 28 февраля 2000 года, представленной по запросу инспекторов Счетной палаты Российской Федерации, денежные средства в уплату налогов от ОАО «Ульяновскцемент» в сумме 20 млн. рублей на счета федерального казначейства по состоянию на 28 февраля 2000 года не поступали.

По информации инспекции МНС России от 17 февраля 2000 года № 674 уплата налогов ОАО «Ульяновскцемент» ранее производилась с его расчетного счета в Ульяновском отделении 7002 Сбербанка России.

Проверкой, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в Главном управлении Банка России по Ульяновской области (акт проверки от 28 февраля 2000 года), установлено, что призванное осуществлять надзор за деятельностью коммерческих банков Главное управление само нарушает налоговое законодательство.

Так, статьей 26 Закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (в редакции Федерального закона от 27 февраля 1997 года № 45-ФЗ) определено, что Банк России и его учреждения освобождаются от уплаты всех

налогов, сборов, пошлин и других платежей на территории Российской Федерации в соответствии с законодательными актами Российской Федерации о налогах.

Территориальные управления Банка России, его учреждения, указанные в статье 83 Закона Российской Федерации «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», являясь обособленными подразделениями Банка России, осуществляющими часть его функций на определенной территории, также должны являться плательщиками налогов в соответствии с законодательными и нормативными актами о налогах.

Законодательством Российской Федерации о налогах Банк России и его учреждения освобождены от уплаты только следующих видов налогов:

– согласно статье 1 Закона Российской Федерации от 13 декабря 1991 года № 2030-1 «О налоге на имущество предприятий» Центральный Банк Российской Федерации и его учреждения не являются плательщиками налога на имущество предприятий;

– согласно статье 1 Закона Российской Федерации от 2 апреля 1993 года № 473-1 «О сборе за использование наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и сочетаний» не являются плательщиками сбора Центральный банк Российской Федерации и его учреждения;

– согласно статье Федерального закона от 21 июля 1997 года № 120-ФЗ «О налоге на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте» установлено, что не является плательщиком данного налога Центральный банк Российской Федерации.

Следовательно, Главное управление Банка России по Ульяновской области и его учреждения в соответствии с законодательными актами Российской Федерации о налогах освобождены от уплаты только трех видов налогов и являются налогоплательщиками иных налогов.

Вместе с тем, проверкой, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в

Главном управлении Банка России (акт от 28 февраля 2000 года), установлено, что, являясь землепользователем, Главное управление не уплачивает налог на землю, хотя в соответствии с Законом «О плате за землю» банковские организации не освобождены от уплаты этих налогов. Управлением МНС России по Ульяновской области, принимавшим участие в этой проверке на основании статьи 22 Закона "О Счетной палате Российской Федерации", Главному управлению за период 1997–1999 годы начислен земельный налог в сумме 258,8 тыс. рублей и штрафные санкции – 180 тыс. рублей (акт проверки от 17 февраля 2000 года).

Главное управление имеет в своей структуре столовую, работники которой состоят в его штате, и, следовательно, является плательщиком налогов на прибыль и добавленную стоимость, поскольку в соответствии с законами «О налоге на прибыль» и «О налоге на добавленную стоимость» каких-либо исключений по уплате этих налогов для банковских и иных кредитных учреждений не предусмотрено, однако, на налоговом учете в качестве плательщиков указанных налогов не состоит и указанные налоги не платит.

Кроме того, Главное управление получает доходы от сдаваемого в аренду имущества коммерческим структурам (коммерческим банкам). За 1998 год указанные доходы составили 1704,5 тыс. рублей, за 1999 год – 1571 тыс. рублей.

В 1998 году доход в сумме 1704,5 тыс. рублей отнесен на покрытие убытков от основной деятельности (мемориальные ордера от 13 мая 1998 года № 4, № 5 и № 6 – заключительные обороты за 1998 год) на основании письма Банка России от 16 ноября 1998 года № 411-У. Налоги на добавленную стоимость (НДС) и прибыль не уплачивались.

В 1999 году списано на убытки от основной деятельности 1258,4 тыс. рублей в соответствии с письмом Банка России от 11 декабря 1999 года № 695-У, а начисленный по заключенным договорам аренды НДС за 1999 год в сумме 312,6 тыс. рублей перечислен в бюджет.

В связи с тем, что в нарушение пункта 2.10 инструкции Госналогслужбы России от 10 августа 1995 года № 37 "О порядке исчисления и уплаты в бюджет налога на прибыль" в Главном управлении отсутствует раздельный бухгалтерский учет ведения разных видов деятельности, рассчитать размер прибыли и соответственно налог на прибыль не представилось возможным.

При этом Главное управление ссылается на Федеральный закон от 2 декабря 1990 года № 394-1 "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", в соответствии с которым Банк России и его учреждения освобождены от уплаты всех видов налогов, а также на совместное письмо МНС России (первый заместитель Министра А. В. Смирнов) от 7 апреля 1999 года № АС-15-12/276 и Банка России (Первый заместитель Председателя Т. В. Парамонова) от 30 марта 1999 года № 115-Т "О порядке постановки на учет в налоговых органах головных расчетно-кассовых центров (ГРКЦ) расчетно-кассовых центров (РКЦ) в качестве налоговых агентов", где определено, что Банк России не является налогоплательщиком и осуществляет лишь функции налогового агента по перечислению в бюджет подоходного налога своих сотрудников.

Между тем, это противоречит Федеральному закону от 31 июля 1998 года № 147-ФЗ "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации", в частности статье 7, которой предусмотрено, что федеральные законы и иные нормативные правовые акты, действующие на территории Российской Федерации и не вошедшие в перечень актов, утративших силу, определенный статьей 2 настоящего федерального закона, действуют в части не противоречащей части первой Кодекса, и подлежат приведению в соответствие с частью первой Кодекса.

Что касается вышеназванного совместного письма МНС России и Банка России от 7 апреля 1999 года № АС-15-12/276 и от 30 марта 1999 года № 115-Т, то по представлению Счетной палаты Российской Федерации от 31 мая 1999 года № 03-4-15/220 МНС России направило на места письмо от 20 августа 1999 года № КУ-6-12/671 о неприменении первого абзаца письма, согласно которому Банк России не является налогоплательщиком.

**6.4. Законность, обоснованность и целевое использование налоговых льгот, рассрочек и отсрочек налоговых платежей, погашения налоговых кредитов, инвестиционных налоговых**

**кредитов, их целевое использование. Соответствие нормативных актов Ульяновской области федеральному налоговому и бюджетному законодательству**

Постановлением Законодательного Собрания Ульяновской области от 22 января 1998 года № 10/34 утверждено положение о зонах экономического благоприятствования на территории Ульяновской области. В соответствии с указанным положением участники зоны освобождаются от уплаты в областной бюджет налога на прибыль, налога на добавленную стоимость, единого налога (для налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения учета и отчетности) и в территориальный дорожный фонд – налога на пользователей автомобильных дорог в части, получаемой от прироста объема реализации продукции, товаров, работ и услуг в текущем году в сопоставимых ценах, а налог на имущество и земельный налог уплачиваются в размере базового 1997 года в случае, если в текущем году указанные налоги превышают уровень базового года.

Указанное положение соответствует статье 1 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», которой дано право органам государственной власти в субъектах Российской Федерации предоставлять налогоплательщикам дополнительные налоговые льготы в пределах сумм налогов, зачисляемых в их бюджеты. Кроме того, на основании пункта 9 статьи 6 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций» и пункта 4.9 Инструкции Госналогслужбы России от 10 августа 1995 года 37 «О порядке исчисления и уплаты в бюджет налога на прибыль предприятий и организаций» (с изменениями и дополнениями от 12 февраля 1996 года) дополнительные льготы по налогу на прибыль для отдельных категорий плательщиков в пределах сумм платежей, направляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации, могут устанавливаться органами государственной власти этих субъектов и органами местного самоуправления.

Однако право устанавливать налоговые льготы ограничивается пунктом 5 статьи 19 названного Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2118-1, согласно которому федеральные налоги (в том числе размеры их ставок, объекты налогообложения, плательщики налогов) и порядок зачисления их в бюджет или во внебюджетные фонды устанавливаются законодательными актами Российской Федерации и взимаются на всей ее территории. Поэтому принятая в указанном положении норма об освобождении налогоплательщиков от уплаты в областной бюджет налога на добавленную стоимость неправомерна.

В соответствии с пунктом 3.3 этого положения каждый участник зоны уплачивает ежегодный сбор (вступительный взнос) на её развитие в размере 50

минимальных размеров оплаты труда в специальный внебюджетный фонд района, создаваемый органами местного самоуправления, что противоречит статье 21 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», где установлен перечень местных налогов и сборов, которым указан сбор не предусмотрен.

Законодательным Собранием области принят Закон Ульяновской области от 30 апреля 1999 года № 012-30 «О зонах экономического благоприятствования на территории Ульяновской области». Налогообложение участников зон, предусмотренное законом в основном соответствует порядку и условиям, установленных в вышеуказанном положении. В то же время в Законе по сравнению с положением исключена льгота по налогу на добавленную стоимость, увеличен ежегодный взнос для участников зоны с 50 минимальных размеров оплаты труда, или 4 тыс. рублей до 10 тыс. рублей, введена льгота по налогу с продаж, зачисляемой в областной бюджет.

В принятом Законодательным Собранием Ульяновской области и вступившем в силу с 1 января 2000 года Законе Ульяновской области от 30 ноября 1999 года № 036-30 «О внутриобластной производственной кооперации в Ульяновской области» участники внутриобластной кооперации освобождаются от уплаты поступающих в областной бюджет налога на прибыль, налога на имущество, земельного налога, налога на пользователей автомобильных дорог, поступающего в территориальный дорожный фонд.

Пунктом 9 статьи 1 Федерального закона от 31 марта 1999 года № 62-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций» установлено, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут предоставлять льготы по налогу исключительно в порядке и на условиях, которые предусмотрены частью первой Налогового кодекса Российской Федерации.

Налоговым кодексом Российской Федерации (часть первая) не предоставлено право органам государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливать дополнительные льготы по федеральным налогам для отдельных категорий налогоплательщиков, в том числе по налогу на прибыль, в пределах сумм, поступающих в бюджеты этих субъектов Российской Федерации.

В силу этого установленная областными законами «О зонах экономического благоприятствования в Ульяновской области» и «О внутриобластной производственной кооперации в

Ульяновской области» норма о дополнительных льготах по федеральным налогам для отдельных категорий налогоплательщиков является неправомерной и должна быть отменена.

Сумма неправомерно предоставленных налоговых льгот по федеральным налогам участникам зоны экономического благоприятствования составила в 1998 году по налогу на добавленную стоимость – 0,2 млн. рублей, в 1999 году по налогу на прибыль – 1,1 млн. рублей, сумма незаконно введенного сбора (вступительный сбор) с участников зоны за эти годы, – соответственно 0,1 млн. рублей и 0,5 млн. рублей.

Законодательным Собранием области принят закон Ульяновской области от 29 декабря 1998 года № 033-30 «О налоге с продаж», которым с 1 января 1999 года на всей территории области вводится налог с продаж. Ставка налога установлена в размере 5 % от стоимости товаров (работ, услуг), реализуемых в розницу или оптом за наличный расчет. Указанный закон соответствует Федеральному закону от 31 июля 1998 года № 150-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», установившему порядок применения и уплаты налога с продаж.

По данным Управления МНС России по Ульяновской области, в 1999 году поступившая в областной и местный бюджеты сумма налога с продаж составила 263,3 млн. рублей, что в четыре раза превысило размер поступлений в 1998 году по налогам и сборам, отмененным в связи с введением в области налога с продаж. При этом доля отмененных налогов и сборов в консолидированном бюджете области составила в 1998 году 2,1 %, а налога с продаж в 1999 году – 5,1 %.

Законодательным Собранием принят закон Ульяновской области от 28 мая 1999 года № 014-30 «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности на территории Ульяновской области», которым определен на территории области контингент плательщиков единого налога на вмененный доход, размер вмененного дохода, ставки и порядок исчисления единого налога, налоговые льготы по уплате единого налога, порядок и сроки его уплаты. Принятый Законодательным Собранием Ульяновской области закон соответствует Федеральному закону от 31 июля 1998 года № 148-ФЗ «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности».

Законами Ульяновской области от 9 февраля 1998 года № 002-30 «Об областном бюджете на 1998 год» (статья 6) и от 22 марта 1999 года № 002-53 «Об областном бюджете на 1999 год» (статья 8) установлено, что за просрочку платежей по налогам и сборам в областной бюджет, образовавшуюся в результате задержки оплаты (зачетов) работ, финансируемых за счет средств областного бюджета, пеня не начисляется. Федеральным законом от 26 марта 1998 года № 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год» (статья 25)

предоставлено право органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления принимать решение о неначислении пеней за просрочку платежей по налогам, зачисляемым в областные и местные бюджеты.

Налоговым кодексом (часть первая), Федеральным законом от 22 февраля 1999 года № 36-ФЗ «О федеральном бюджете на 1999 год» вышеуказанная льгота (освобождение от уплаты пеней) не предусмотрена, поэтому норма по освобождению от уплаты пеней, установленная в законе Ульяновской области «Об областном бюджете на 1999 год», является неправомерной.

На территории Ульяновской области по состоянию на 1 января 2000 года действовали налоговые льготы, отсрочки, рассрочки налоговых платежей в бюджеты всех уровней, инвестиционный налоговый кредит (далее ИНК) на сумму 953 млн. рублей, из которой на льготы, предоставленные налогоплательщикам в соответствии с Законом Российской Федерации от 6 декабря 1991 года № 1992-1 «О налоге на добавленную стоимость» (статья 5) и Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций» (статья 6), приходится 800 млн. рублей, или 83,9 %.

Налоговые льготы, предоставленные органами власти Ульяновской области, а также отсрочки, рассрочки и ИНК, предоставленные как федеральными, так и региональными органами власти, составили (без учета налоговых льгот, предоставленных отдельным категориям налогоплательщиков) 153 млн. рублей, (16,1 %), из них наибольший удельный вес составляет ИНК – 110,3 млн. рублей (71,9 %).

Общая сумма налоговых льгот, отсрочек и рассрочек платежей в федеральный бюджет, инвестиционного налогового кредита из этого бюджета, предоставленных налогоплательщикам в Ульяновской области, составила 611 млн. рублей (64,1 % от общей суммы этих льгот), по областному и местному бюджетам – 342 млн. рублей (35,9 %). К поступлениям налоговых и других обязательных платежей в консолидированный бюджет за 1999 год налоговые льготы, отсрочки, рассрочки платежей и ИНК составили 20,7 %, в том числе по федеральному бюджету – 34,7 %, по областному и местным бюджетам – 12,1 %.

В нарушение статьи 10 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2118-1, а также статьи 56 части первой Налогового кодекса Российской Федерации (с учетом исключенного пункта 2 в соответствии с Федеральным законом от 9 июля 1999 года № 154-ФЗ) в 1998–1999 годах Законодательным Собранием области по ходатайству администрации Ульяновской области принимались решения о предоставлении налогоплательщикам дополнительных налоговых льгот (освобождение от уплаты налогов), носящих индивидуальный характер. В общей сумме налоговых льгот, отсрочки, рассрочки платежей, ИНК по областному и местному бюджетам за 1998–

1999 годы дополнительные налоговые льготы, носящие индивидуальный характер, составили 18,5 млн. рублей, или 10,4 %.

В нарушение действующего законодательства в области принимались решения о предоставлении дополнительных налоговых льгот (освобождение от уплаты налогов) отдельным категориям налогоплательщиков по федеральным налогам (налогу на прибыль, НДС, акцизам), а также пеням за просрочку уплаты налоговых платежей. Так, постановлениями Законодательного Собрания Ульяновской области (от 3 октября 1996 года №12/121, от 20 февраля 1997 года № 18/31, от 10 апреля 1997 года № 21/73, от 18 сентября 1997 года № 27/233, от 27 февраля 1998 года № 35/43, от 28 апреля 1998 года № 38/99) с 1 января 1997 года один из крупнейших налогоплательщиков области АООТ «Симбирск–Спирт» освобожден от уплаты 50 % акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия в пределах сумм, зачисляемых в областной бюджет, а распоряжениями главы администрации области (от 5 июля 1994 года № 716-р, от 26 сентября 1994 года № 974-р, от 6 декабря 1994 года № 1249-р, от 15 февраля 1995 года № 124-р, от 9 января 1996 года № 10-р, от 1 сентября 1997 года № 892-р, от 13 января 1998 года № 19-р, от 22 января 1998 года № 58-р) предприятие освобождено от уплаты пеней в части, зачисляемой в областной бюджет.

При этом, как отмечалось выше, только в 1998 году Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1998 год» (статья 25) было предоставлено право органам государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления принимать решения о не начислении пеней за просрочку платежей по налогам, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты. В результате указанных нарушений за 1997 год – 9 месяцев 1999 года сумма дополнительных льгот по акцизу на спирт, водку и ликероводочные изделия, выпадающих из областного бюджета, по АООТ «Симбирск–Спирт» составила 35 млн. рублей.

По ходатайству администрации области Законодательным Собранием в 1998 году предоставлена отсрочка по уплате налогов в части, подлежащей зачислению в областной бюджет, четырем предприятиям, выполняющим государственный оборонный заказ, на общую сумму 19,1 млн. рублей, в 1999 году – одному предприятию (ГУПНПО «Марс») сроком на три месяца (с 1.10.99 по 31.12.99) по налогу на прибыль – на сумму 0,46 млн. рублей и НДС на сумму – 0,7 млн. рублей. Указанные отсрочки предоставлены в соответствии со статьей 23 Федерального Закона «О федеральном бюджете на 1998 год», статьей 64 части первой Налогового кодекса Российской Федерации (задержка финансирования из бюджета или оплаты выполненного налогоплательщиком государственного заказа), без начисления процентов на сумму отсроченной задолженности по платежам. Однако три из четырех предприятий нарушили условия предоставления отсрочки, превысив

установленные сроки погашения отсроченной задолженности на 6–12 месяцев.

Дополнительные налоговые льготы, а также отсрочки и рассрочки налоговых платежей, предоставленные налогоплательщикам, зачастую малоэффективны, решения об их предоставлении принимались без достаточного обоснования возможности их погашения, поэтому они, как правило, не оказывают существенного воздействия на улучшение финансового состояния предприятий и организаций и нормализацию расчетов с бюджетом.

Об этом свидетельствуют и результаты проведенной проверки эффективности предоставления налоговых льгот (освобождение от уплаты налога на имущество и земельного налога в части, зачисляемой в областной бюджет) по трем налогоплательщикам – получателям льгот.

У двух из трех предприятий (ОАО СПК «Димитровградстрой» и ОАО станкостроительный завод «Профиль») показатели финансово-хозяйственной деятельности за период после предоставления налоговых льгот ухудшились: увеличились размеры убытка от реализации продукции, работ и услуг, недоимка по налоговым платежам, кредиторской задолженности. По АООТ «Волжский» аналогичные показатели в результате предоставления налоговой льготы несколько улучшились: снизились размеры убытка, кредиторской задолженности, увеличились платежи в бюджет.

Следует отметить, что представительными и исполнительными органами власти Ульяновской области при предоставлении налогоплательщикам дополнительных налоговых льгот, отсрочек, рассрочек налоговых платежей не осуществляется необходимой работы по оценке целесообразности их предоставления, не проводится анализ влияния действующих налоговых льгот, отсрочек, рассрочек на финансовое положение предприятий и организаций их получающих, а также целевого использования высвобожденных финансовых средств.

Оценка целевого использования налоговых льгот, отсрочек, рассрочек усложняется отсутствием в настоящее время методической базы, позволяющей делать эту оценку, так как действующим Планом счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности предприятий и инструкцией по его применению от 1 ноября 1991 года № 56 не предусмотрены нормы по отражению в бухгалтерском учете целевого использования высвободившихся средств в результате предоставления налогоплательщикам налоговых льгот, отсрочек, рассрочек налоговых платежей.

Налоговыми органами по области обращалось внимание председателя Законодательного Собрания Ульяновской области С.Н.Рябухина на неправомерность предоставления Законодательным Собранием области налоговых льгот, носящих индивидуальный характер (письмо от 11 февраля 2000 года № 16-10-10/605), а также освобождения администрацией области отдельных

налогоплательщиков от уплаты пеней за несоблюдение сроков перечисления ими налогов в областные и местные бюджеты (письмо от 12 апреля 1999 года № 16-10-08/1489). Вопросы соблюдения законности принятых решений администрации области Госналогинспекция по Ульяновской области просила также рассмотреть прокурора Ульяновской области и в случае их несоответствия принести протест (письмо от 16 июля 1998 года № 16-10-07/2243). В своем ответе (письмо от 2 февраля 2000 года № 06-12-1/83) Законодательное Собрание области налоговые льготы, предоставленные в соответствии с введенными в области законами от 30 апреля 1999 года № 012-30 и от 30 ноября 1999 года № 036-30, считает соответствующим Налоговому кодексу Российской Федерации (часть первая), а их отмену нецелесообразной.

В период проведения проверки Счетной палатой Российской Федерации, Управление МНС России по Ульяновской области направило письмо в Законодательное Собрание области от 11 февраля 2000 года № 16-10-02/605 об отмене постановления от 21 октября 2000 года № 60-223 «О финансовой поддержке АООТ «Ульяновсквторресурсы», а письмом от 15 февраля 2000 года № 16-10-02/678 в адрес главы администрации области внесло предложения о поэтапной отмене действующих налоговых льгот и непредоставлении их в 2000 году.

В проверяемом периоде не были предусмотрены формы налоговой отчетности для налогоплательщиков, учитывающие суммы предоставленных им налоговых льгот, поэтому их определение осуществлялось по оперативным данным запросов налоговыми инспекциями налогоплательщиков, состоящих у них на налоговом учете и пользующихся налоговыми льготами, отсрочками, рассрочками и ИНК, а также данными по результатам выездных проверок налоговыми органами предприятий и организаций области.

Таким образом, предоставление в 1998–1999 годах отдельным категориям налогоплательщиков дополнительных налоговых льгот по федеральным налогам, а также налоговых льгот, носящих индивидуальный характер, противоречит действующему законодательству и привело к выпадению доходов из областного бюджета. При этом в 1998–1999 годах в Ульяновскую область в виде трансфертов и финансирования целевых программ перечислялись значительные финансовые средства из федерального бюджета.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 1991 года № 23 «Вопросы акционерных обществ «Авиастар и Волго-Днепр» (пункт 3) и заключенным в соответствии с этим постановлением договором между Министерством экономики и финансов Российской Федерации, администрацией Ульяновской области и ОАО «Авиастар» акционерному обществу был предоставлен налоговый кредит в форме освобождения от уплаты в соответствующие бюджеты всех налогов на сумму 218 млн. рублей.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июня 1993 года № 530

«О мерах по увеличению выпуска гражданских самолетов на Ульяновском авиационном промышленном комплексе» Минфином России и ЗАО «Авиакомпания Волга-Днепр» заключен договор от 28 сентября 1993 года № 152-юр о предоставлении акционерному обществу отсрочки на 1992–1996 годы от уплаты федеральных налогов в части, поступающей в федеральный бюджет.

Налоговый кредит (отсрочка) указанным обществом предоставлен в основном в порядке и на условиях, установленных Законом Российской Федерации от 20 декабря 1991 года № 2071-1 «Об инвестиционном налоговом кредите». В то же время в договорах не отражены ряд положений, установленных в указанном законе: срок погашения инвестиционного налогового кредита равный не менее пяти лет, если в договоре иной срок не согласован с предприятием, с отсрочкой начала возврата ИНК не более чем на три года с даты заключения кредитного соглашения (статья 8 пункт «б»), взимание процентов за пользование кредитом. Заключенными договорами установленные Законом условия погашения заемных средств не учитываются, а вводится порядок возврата ИНК, предусматривающий увеличение, начиная с 1997 года, налоговых ставок на 10 % до полного возмещения отсроченных налоговых платежей.

С целью регламентации погашения ИНК Госналогинспекцией по Ульяновской области и ЗАО «Авиакомпания Волга-Днепр» 10 февраля 1997 года была утверждена схема возмещения отсроченных платежей с приложением к ней помесячного графика погашения задолженности по налогу на прибыль в течение 10 лет (1997–2007 годы). Уплата НДС в счет погашения задолженности по ИНК производится согласно принятой схеме в долларах США, поэтому сумма НДС, причитающаяся к уплате в бюджет в рублях, пересчитывается в доллары США по курсу Банка России на дату предоставления налоговой декларации. В 1997–1999 годах график погашения заемных средств предприятием строго выдерживался. За указанное время возвращено в федеральный бюджет 3,1 млн. рублей, или 24,6 % от общей суммы предоставленного заемщику кредита (12,6 млн. рублей) и 668,2 тыс. долларов США, или 53,2 % от общей суммы задолженности по кредиту в иностранной валюте (1256,1 тыс. долл. США).

По результатам проверки целевого использования ИНК ЗАО «Авиакомпания Волга-Днепр» за 1995–1996 годы, проведенной работниками территориального отделения федерального казначейства по Заволжскому району, нецелевого использования ИНК не установлено.

На 1 января 1997 года сумма ИНК, предоставленного ОАО «Авиастар» составила 218 млн. рублей, в том числе за счет налоговых платежей в федеральный бюджет 69,6 млн. рублей и 148,4 млн. рублей за счет налоговых платежей в областной бюджет). На 1 января 2000 года возвращено заемных средств в сумме 117,2 млн. рублей (53,8 % от общей суммы ИНК), из них в федеральный бюджет - 25,2 млн. рублей (36,2 %), в

территориальный бюджет 92 млн. рублей (62 %). Погашение кредита по территориальному бюджету производилось путем приобретения пакета акций общества Фондом имущества Ульяновской области согласно распоряжению главы администрации области № 61-р от 21 января 1998 года.

За 1997–1999 годы наметилась негативная тенденция по возмещению в федеральный бюджет ИНК: в 1997 году обществом было возвращено 13,3 млн. рублей, в 1998 году – 8 млн. рублей, в 1999 году – 3,9 млн. рублей.

Задолженность по ИНК составила на 1 января 2000 года 100,8 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 44,4 млн. рублей, в территориальный бюджет – 56,4 млн. рублей. Установить размер просроченной задолженности не представилось возможным в связи с отсутствием конкретных сроков его возврата.

В 1997–1999 годах решением Совета директоров акционерного общества полностью изменилась его организационная структура, что существенно снижает реальные возможности общества по полному погашению ИНК.

На 1 января 2000 года ОАО «Авиастар» имеет 7 филиалов, а также 27 дочерних и 15 зависимых закрытых и открытых акционерных обществ, являющихся (за исключением филиалов) самостоятельными юридическими лицами, образованными путем передачи обществам основных и оборотных фондов в их уставный капитал на сумму 4449 млн. рублей. Наиболее крупными из них являются дочерние предприятия ЗАО «Авиастар – СП» (самолетостроительное производство) – 3545 млн. рублей и ЗАО «Авиастар – ОПЭ» (энерго- и водоснабжение) – 103 млн. рублей. Сохранив за собой функции управления, контрольной и дилерской деятельности, материально-технического обеспечения, в соответствии с уставами дочерних обществ ОАО «Авиастар» не наделено правом давать им обязательные для исполнения указания. При этом ОАО «Авиастар» сохранило за собой обязательства по погашению ИНК.

В целях урегулирования задолженности ОАО «Авиастар» по ИНК перед федеральным бюджетом в письмах в Правительство Российской Федерации главы администрации Ульяновской области (от 20 ноября 1999 года № 21-01-1049), Генерального директора ОАО «Авиастар» (от 14 апреля 1999 года № 021/63) внесены предложения о ее реструктуризации. Решение по указанному вопросу Правительством Российской Федерации на момент проверки не принято.

Таким образом, на 1 января 2000 года по двум предприятиям-заемщикам ИНК возвращено в бюджеты всех уровней 120,3 млн. рублей (52,2 % от общей суммы ИНК), в том числе в федеральный бюджет – 28,3 млн. рублей (34,4 %), в территориальный бюджет – 92 млн. рублей (61,2 %). Кроме того, в федеральный бюджет возмещено 668,2 тыс. долларов США, или 53,2 % от общей суммы задолженности по кредиту в иностранной валюте.



Согласно Указу Президента Российской Федерации от 19 января 1996 года № 65 «О предоставлении предприятиям и организациям отсрочки по уплате задолженности по налогам, пеням и штрафам за нарушение налогового законодательства, образовавшейся до 1 января 1996 года» отсрочки были предоставлены 273 предприятиям и организациям области на общую сумму 530,2 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – на 385,7 млн. рублей. По состоянию на 1 января 2000 года девять налогоплательщиков смогли досрочно погасить отсроченные платежи, 258 предприятий и организаций по представлениям территориальных налоговых инспекций решениями финансовых органов были лишены права на отсрочку в связи с нарушениями ими сроков уплаты текущих платежей. На период проверки шесть налогоплательщиков продолжают пользоваться отсрочкой, составляющей по оставшейся сумме 127 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 59 тыс. рублей.

Необходимо отметить, что в 1998 году имели место случаи, когда районные налоговые инспекции с опозданием информировали финансовые органы о нарушениях налогоплательщиками сроков уплаты текущих платежей, а финансовые органы несвоевременно принимали решения об отмене этих отсрочек. Так, государственная налоговая инспекция по Кузатовскому району направила в финансовый отдел администрации района представления об отмене отсрочки по АО «РТП» спустя более 40 дней после утраты этим налогоплательщиком права на отсрочку, а решение об отмене отсрочки было принято через 1,5 месяца после получения представления налоговой инспекции. По объединению общественного питания Кузатовского райпо финансовым органом было принято решение об отмене отсрочки с опозданием на 5,5 месяцев, а налоговая инспекция проинформировала о фактах нарушений с просрочкой на месяц.

Указанные факты свидетельствуют об отсутствии должного контроля со стороны налоговых и финансовых органов области за соблюдением норм и условий, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 19 января 1996 года № 65.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 1998 года № 395 «О порядке проведения в 1998 году реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом» на налоговые органы была возложена обязанность по принятию решений о предоставлении организациям – недоимщикам права на реструктуризацию их задолженности. Во исполнение этого постановления, а также приказа Руководителя Госналогслужбы России от 30 апреля 1998 года № АП-3-10/92 налоговыми органами области были приняты соответствующие меры по обеспечению реструктуризации задолженности предприятий-недоимщиков: в областной госналогинспекции была создана комиссия по

реструктуризации, подготовлен и доведен до сведения предприятий комплект методических материалов, проведена консультационная работа по подготовке и оформлению документов.

Однако проведение работы с использованием механизма реструктуризации, определенного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 1998 г. № 395, сдерживалось сложностью процедуры реструктуризации. Но главная причина, сдерживающая проведение реструктуризации задолженности, заключалась в отсутствии у многих налогоплательщиков возможности выполнения основного условия реструктуризации – уплаты текущих обязательных платежей и только в денежной форме.

В результате в 1998 году поступило лишь одно заявление на реструктуризацию задолженности – от СПК «Лесоматюнинский», которому решением комиссии Госналогинспекции по Кузатовскому району от 30 сентября 1998 года была предоставлена рассрочка по уплате задолженности в федеральный бюджет на сумму 561,3 тыс. рублей. Однако в связи с неуплатой предприятием текущих платежей 11 марта 1999 года решение о рассрочке было отменено.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002 «О порядке и сроках проведения в 1999 году реструктуризации задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пени и штрафам перед федеральным бюджетом» решение о реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет может быть принято в отношении организаций, осуществляющих в течение 2 месяцев до подачи заявления о предоставлении права на реструктуризацию полное внесение текущих налоговых платежей в федеральный бюджет и имеющих положительное заключение Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству, или ее территориального органа о способности организации осуществлять уплату текущих обязательных платежей и процентов за пользование бюджетными средствами своевременно и в полном объеме в течение всего срока погашения задолженности.

В соответствии с указанным постановлением в налоговые органы области было подано 73 заявления от налогоплательщиков о реструктуризации их задолженности по обязательным платежам в федеральный бюджет, в том числе в Управление МНС России по Ульяновской области – 4 заявления, из которых по трем предприятиям с суммой задолженности 47,6 млн. рублей приняты положительные решения, в государственных налоговых инспекциях в городах и районах области по 34 налогоплательщикам приняты положительные решения о реструктуризации на общую сумму задолженности перед федеральным бюджетом в 27,4 млн. рублей. Рассрочка задолженности по обязательным платежам предоставлена на 6 лет, по пени – на 4

года. Установленный порядок уплаты текущих платежей этими предприятиями на период проведения проверки выполнялся.

Кроме того, в декабре 1999 года в МНС России и Федеральную службу России по финансовому оздоровлению и банкротству направлены документы по реструктуризации задолженности крупнейших предприятий-недоимщиков на общую сумму задолженности перед федеральным бюджетом 1653,1 млн. рублей, в том числе по ОАО «УАЗ» – 1405,3 млн. рублей, ОАО «Волжские Моторы» – 171,3 млн. рублей, ОАО «Симбирск-Спирт» – 32,8 млн. рублей, АО «Авиастар – СП» – 43,7 млн. рублей. На момент проверки решения о предоставлении этим предприятиям права на реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет не были приняты.

По состоянию на 1 января 1999 года льготами, предусмотренными пунктом 4 статьи 6 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций» в Ульяновской области пользовались 52 малых предприятия, что на 14, или на 36,8 % больше, чем на 1 января 1998 года. Сумма предоставленных льгот в 1998 году составила 4707,3 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет 1746,4 тыс. рублей, в 1999 году соответственно 4142,6 и 1524,5 тыс. рублей.

Как свидетельствуют материалы проверки, проведенной Счетной палатой в Управлении МНС России по Ульяновской области (акт проверки от 25 февраля 2000 года), указанные предприятия, наращивая объемы производства и, соответственно, прибыли в льготный период, после снижения размеров льгот или прекращения их действия снижают объемы производства при одновременном росте относимых на производство затрат и уменьшении размеров прибыли.

В 1997 году малыми предприятиями, пользующимися указанной льготой, реализовано продукции на сумму 2845,2 тыс. рублей и получена прибыль в размере 719,2 тыс. рублей. В 1998 году, т.е. в период действия льготы, этими же предприятиями реализовано продукции на 12419,6 тыс. рублей, или в 4,4 раза больше, чем в 1997 году, прибыль увеличилась в 6,9 раза и составила 4978,8 тыс. рублей. В 1999 году, на третий год работы данных предприятий, когда размер льготы снижается на 25 %, объем реализованной продукции сократился в 1,1 раза и составил 10985,7 тыс. рублей. Одновременно прибыль этих предприятий сократилась в 1,4 раза и составила 3447,9 тыс. рублей.

В 1998 году из 2294 проверенных территориальными налоговыми органами малых предприятий 14 пользовались указанной льготой. По результатам их проверок налоговыми органами в 1998 году доначислено 67,7 тыс. рублей. Из них взыскано 50,9 тыс. рублей (75,2 %), в том числе в федеральный бюджет 46,1 тыс. рублей.

В 1999 году проверено территориальными налоговыми органами 8 малых предприятий, пользующихся указанной льготой. По результатам

доначислено 53,2 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет 15,3 тыс. рублей. Из них взыскано 52,1 тыс. рублей (97,9 %), в том числе в федеральный бюджет 37,2 тыс. рублей.

Было бы целесообразно предусмотреть в законодательном порядке норму, предусматривающую лишение указанных льгот предприятия, нарушающих налоговое законодательство.

Раздельный учет использования предоставленных льгот в соответствии с пунктом 4 статьи 6 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций» предприятиями не ведется, так как это не предусмотрено действующим законодательством, в связи с чем проверить целевое использование этой льготы не представляется возможным. В то же время, учет налоговых льгот по прибыли, предусмотренных Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций», имеющих целевое назначение (по капитальным вложениям и на социальную сферу) ведется раздельно.

Одновременно действующим налоговым законодательством не предусмотрено целевое использование средств, высвобождающихся в связи с предоставлением льготы по налогу на прибыль в соответствии с пунктом 4 статьи 6 Закона Российской Федерации № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций». В результате часть данных средств зачастую используется предприятиями на непроизводственные цели. В связи с этим, целесообразно предусмотреть в законодательном порядке ведение раздельного учета и по льготе, предусмотренной пунктом 4 статьи 6 Закона Российской Федерации № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций», а также целевое ее использование, предусмотрев финансовую ответственность малых предприятий за расходование средств, высвобождающихся в связи с предоставлением указанных льгот на цели, не связанные с повышением эффективности их хозяйственной деятельности и созданием новых рабочих мест.

#### **6.5. Правильность расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов по Ульяновской области**

На 1998 год годовая смета расходов на содержание государственных налоговых инспекций области не доводилась, сообщались лишь квартальные сметы расходов, которые утверждались после начала планируемого периода и в ходе исполнения в них вносились многочисленные изменения. Распределение расходов по кварталам осуществлялось крайне неравномерно. Сметами расходов на обеспечение деятельности налоговых органов в 1, 3, 4 кварталах 1998 года предусматривались расходы лишь на оплату труда,

начисления на оплату труда и продовольственное обеспечение. Расходы на оплату транспортных услуг, услуг связи, коммунальных услуг, командировки и служебные разъезды предусмотрены сметой лишь на 2 квартал 1998 года в размере 2,5 % от общих годовых сметных назначений на эти цели.

В результате кредиторская задолженность территориальных налоговых органов увеличилась за год с 1477,5 до 6654,8 тыс. рублей, или в 4,5 раза. Лишь проведение в марте 1999 года расчетов целевого финансирования на общую сумму 6437,1 тыс. рублей позволило сократить эту задолженность до 217,7 тыс. рублей (по состоянию на 1 января 1999 года).

При уточненном плане расходов на 1998 год в сумме 49436,8 тыс. рублей, фактические расходы на содержание территориальных налоговых инспекций за счет средств федерального бюджета осуществлены с превышением назначений по смете на 208,9 тыс. рублей, в том числе на оплату труда и начислениям на оплату труда – 437,2 тыс. рублей, продовольственное обеспечение – 234 тыс. рублей, приобретение предметов снабжения и расходных материалов – 2,1 тыс. рублей, прочим текущим расходам на закупку товаров и оплату услуг – 876,6 тыс. рублей. При отсутствии соответствующих назначений по смете произведены расходы на оплату труда нештатных сотрудников в сумме 20,4 тыс. рублей.

Кассовые расходы за счет выделенных на содержание налоговых органов по области средств федерального бюджета в 1998 год произведены в целом в пределах выделенных ассигнований и составили 39756,3 тыс. рублей. При экономии по отдельным предметным статьям сметы допущен перерасход на выплату заработной платы в сумме 1 тыс. рублей, оплату транспортных услуг – 4,8 тыс. рублей, прочим текущим расходам на закупку товаров и оказание услуг – 2,2 тыс. рублей, что свидетельствует о нецелевом использовании отдельными налоговыми инспекциями средств федерального бюджета.

На финансирование расходов по содержанию территориальных налоговых инспекций и аппарата Управления МНС России по Ульяновской области в 1998–1999 годы в нарушение установленного порядка направлены также средства, поступившие от работников налоговых органов в погашение ссуд, ранее выданных за счет Централизованного фонда социального развития Госналогслужбы России в сумме 285,5 тыс. рублей (в 1998 году – 191,6 тыс. рублей, в 1999 году – 93,9

тыс. рублей) и остатки средств этого фонда, аккумулированные на счетах в УльяновскВнешторгбанке в сумме 17,1 тыс. рублей.

На 1999 год сводные сметы расходов на содержание налоговых органов области до Управления МНС России по Ульяновской области МНС России не доведены. На 1 полугодие 1999 года смета бюджетных назначений на содержание территориальных налоговых органов МНС России по Ульяновской области в разрезе предметных статей получена Управлением МНС России по Ульяновской области от МНС России лишь 8 июля 1999 год, т. е. спустя 8 дней после окончания отчетного периода. На 2 полугодие 1999 года плановые показатели по расходам на содержание территориальных налоговых инспекций МНС России утверждены и доведены до Управления МНС по Ульяновской области лишь в августе 1999 года.

В нарушение пункта 2 приказа Министерства финансов Российской Федерации от 17 мая 1999 года № 37н “Об утверждении Порядка исполнения в 1999 году росписи доходов и расходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета” финансирование государственных налоговых инспекций МНС России по Ульяновской области осуществлялось без согласованных в установленном порядке лимитов бюджетных обязательств.

Лимиты бюджетных обязательств на 1999 год МНС России до Управления МНС России по Ульяновской области не доводились, в соответствующие органы федерального казначейства для контроля за расходованием средств федерального бюджета указанные лимиты также не направлялись.

Финансирование расходов на содержание территориальных налоговых органов по области за счет средств федерального бюджета осуществлено в 1999 году в сумме 65431 тыс. рублей, что на 4211,3 тыс. рублей превышает бюджетные назначения утвержденные на 1999 год в сумме 61219,6 тыс. рублей. Кассовые расходы произведены в пределах выделенных ассигнований – 65369,7 тыс. рублей. Фактические расходы за счет выделенных на содержание налоговых органов области средств федерального бюджета произведены в 1999 году в сумме

67402,3 тыс. рублей, что составило 110,1 % к уточненному плану.

Превышение фактических расходов над уточненным планом допущено по оплате труда и начислениям на оплату труда в общей сумме 3650,8 тыс. рублей, командировкам и служебным разъездам – 23,5 тыс. рублей, оплате транспортных и коммунальных услуг – 371,7 тыс. рублей, прочим текущим расходам на закупки товаров и оплату услуг – 1320,1 тыс. рублей, приобретению оборудования и предметов длительного пользования – 2523,7 тыс. рублей, капитальному строительству – 915,4 тыс. рублей.

Недостаточное выделение средств на погашение образовавшейся у налоговых органов области задолженности по уплате страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации в сумме 698,4 тыс. рублей и Фонд социального страхования в сумме 3,5 тыс. рублей с сумм денежной компенсации продовольственного пайка, явилось причиной начисления пени за несвоевременную уплату указанных взносов. За 1998–1999 годы сумма начисленных пеней за несвоевременную уплату взносов в Пенсионный фонд с сумм денежной компенсации продовольственного пайка, выплачиваемого работникам налоговых органов за счет средств федерального бюджета, составила 1707,7 тыс. рублей.

Несвоевременное финансирование предусмотренных сметой расходов на оплату труда и начислениям на оплату труда привело в 1998–1999 годах к задержке выплат работникам Управления МНС России по Ульяновской области заработной платы на срок от 1 до 48 дней.

За счет средств федерального бюджета, выделенных МНС России на содержание налоговых органов области, с 1993 года осуществлялось финансирование расходов по содержанию Информационно-вычислительного центра (ИВЦ) Управления МНС России по Ульяновской области, не выполняющего функции территориального налогового органа МНС России.

ИВЦ создан в соответствии с приказом Госналогслужбы России от 29 июня 1993 года № ВГ-3-10/54 для обслуживания территориальных налоговых органов по Ульяновской области, разработки и внедрения автоматизированных систем налоговой службы "АИС-НАЛОГ".

Штат ИВЦ на 1999 год утвержден в количестве 41 единицы. Работникам ИВЦ установлены надбавки за классный чин, за особые условия

работы, за выслугу лет, им выплачивалась денежная компенсация взамен продовольственного пайка, тогда как выплата указанных надбавок и денежной компенсации работникам, не выполняющим функции территориального налогового органа МНС России, действующим законодательством не предусмотрена.

В 1998 году за счет средств федерального бюджета на оплату труда работников ИВЦ израсходовано 618,7 тыс. рублей, выплату денежной компенсации взамен продовольственного пайка – 169,7 тыс. рублей, взносы в внебюджетные фонды с начисленных сумм на оплату труда – 238 тыс. рублей, а всего 1048,2 тыс. рублей.

В 1999 году на эти цели направлено из федерального бюджета 1598,5 тыс. рублей, в том числе на оплату труда 1015,4 тыс. рублей, взносы в внебюджетные фонды с начисленных сумм на оплату труда – 390,9 тыс. рублей, выплату денежной компенсации взамен продовольственного пайка – 69,2 тыс. рублей.

В ходе проверки приказом Министерства Российской Федерации по налогам и сборам от 28 февраля 2000 года № АП-2Б-20/108 Информационно-вычислительный центр реорганизован в отдел информатизации Управления МНС России по Ульяновской области.

Министерством Российской Федерации по налогам и сборам не обеспечено своевременное проведение мероприятий по введению денежного содержания и сокращению численности работников в сроки, установленные Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 1998 года № 265 и постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 1998 года № 797.

Несмотря на то, что указанные мероприятия следовало завершить до 1 октября 1998 года фонд оплаты труда Управлению МНС России по Ульяновской области доведен письмом Госналогслужбы России от 7 октября 1998 года № ВГ-6-19-/702. Намеченная к сокращению численность работников территориальных налоговых инспекций в количестве 139 единиц против ранее установленной численности сокращена лишь на 83 штатные единицы. Штатная численность работников (без персонала по охране и обслуживанию зданий) составляла с превышением установленного лимита на 56 единиц с месячным фондом оплаты труда 46,5 тыс. рублей, или 557,6 тыс. рублей в расчете на год.

При преобразовании Государственной налоговой инспекции по Ульяновской области в Управление Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Ульяновской области, приказом МНС России от 7 сентября 1999 года № АП-2Б-20/354 предельная численность работников государственных налоговых инспекций по Ульяновской области вновь была сокращена на 5 единиц и установлена в количестве 1428 единиц.

Приказом от 30 ноября 1999 года № АП-2Б-20/608, во изменение приказа МНС России от 7 сентября 1999 года № АП-20-/354, предельная численность работников Управления МНС России по Ульяновской области (без персонала по охране и обслуживанию зданий) установлена в количестве 1463 единиц. Однако, на период проверки Счетной палатой (по состоянию на 29 февраля 2000 года) мероприятия по сокращению штатной численности работников налоговых органов области и приведению ее в соответствие с установленным МНС России лимитом не завершены. По состоянию на 1 января 2000 года численность работников территориальных налоговых органов (без персонала по охране и обслуживанию зданий) составляла 1475 штатных единиц, что на 12 единиц больше установленной МНС России.

В ряде случаев Управлением МНС России по Ульяновской области нарушался установленный срок перечисления на текущий счет Главного управления федерального казначейства Минфина России средств, полученных от организаций-производителей алкогольной продукции за реализованные специальные марки. Факты перечисления средств в неполном объеме и с нарушением установленного срока имели место в январе, феврале, марте 1998 года, в феврале, марте и мае 1999 года.

В ходе настоящего контрольного мероприятия по заданию Счетной палаты Российской Федерации ревизорами КРУ Минфина России в Ульяновской области аналогичная проверка проведена в инспекции МНС России по Заволжскому району г. Ульяновска. Нарушений в расходовании государственных средств, выделенных на их содержание, указанной проверкой не выявлено.

## 7. Выводы и предложения

7.1. Территориальные налоговые органы и органы федерального казначейства по Ульяновской области в 1998–1999 годах провели значительную работу по формированию доходной базы федерального бюджета. В 1998 году бюджетные назначения по мобилизации доходов федерального

бюджета исполнены на 101,9 %, в 1999 году – на 100 %. Причем в 1999 году в отличие от прошлых лет в выполнение контрольного задания включены налоги и другие платежи, обеспеченные только денежными поступлениями.

По сравнению с 1998 годом доходы федерального бюджета, формируемые на территории области, возросли на 750 млн. рублей, или в 1,7 раза при общем увеличении объемов поступлений в бюджетную систему Российской Федерации на 1450,8 млн. рублей (46,3 %).

Улучшился показатель, характеризующий дисциплину исполнения текущих налоговых платежей, т.е. «собираемость» налогов. За 1999 год этот показатель составил 68,8 %, в то время как за предшествующий 1998 год он равнялся 55,3 %, а без учета отсроченных платежей – соответственно 68,2 % и 55,8 %.

Бюджетом области полностью погашена задолженность по федеральной доле земельного налога и арендной плате за землю, сформировавшуюся в предшествующие годы, в сумме 42 млн. рублей, задолженность по Государственному фонду борьбы с преступностью, консолидируемому в федеральный бюджет, – 3 млн. рублей. В результате проведенных в 1999 году мероприятий по пересмотру договоров аренды дополнительно привлечено в федеральный бюджет 75,1 тыс. рублей.

7.2. Вместе с тем проверка показала, что в работе налоговых, казначейских и других контролирующих органов имеют место недостатки и упущения, местными органами исполнительной власти допускаются нарушения налогового и бюджетного законодательства, низок уровень налоговой дисциплины у налогоплательщиков.

Стоимостная оценка выявленных проверками потерь федерального бюджета составила 862,6 млн. рублей и 587,9 тыс. долларов США. Кроме того, по результатам проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации, доначислено налогов с учетом финансовых и штрафных санкций в сумме 287,6 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет – 100 тыс. рублей.

7.2.1. Несмотря на принимаемые территориальными налоговыми органами меры, не обеспечена полнота учета налогоплательщиков. По состоянию на 1 января 2000 года 457 (2,6 %) организаций и 527 (1,6 %) предпринимателей, прошедших регистрацию своей деятельности, уклонились от постановки на учет в налоговых органах, а 1198 (6,8 %) организаций не прошли процедуру переучета. Значительная часть налогоплательщиков, встав на налоговый учет, не представляет отчетность о своей деятельности или сдает «нулевые» балансы. По экспертной оценке только по этой причине на территории области в бюджеты всех уровней ежегодно не поступают налоги в объеме свыше 35 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – свыше 15 млн. рублей.

7.2.2. При выполнении в 1998–1999 годах контрольного задания по формированию доходной базы федерального бюджета, по состоянию на 1

января 2000 года в области насчитывалось свыше 5 тыс. организаций-недоимщиков, или каждая третья организация, состоящая на налоговом учете, а в целом по области задолженность по налоговым платежам в федеральный бюджет составила 2941,5 млн. рублей. С начала года задолженность по налогам (с учетом отсроченных платежей), зачисляемым в федеральный бюджет, увеличилась на 797,1 млн. рублей, или на 37,2 %, в том числе недоимка – на 818 млн. рублей (40 %), т. е. весь прирост задолженности в истекшем году получен за счет роста недоимки.

7.2.3. С введением в действие с 1 января 1999 года Налогового кодекса Российской Федерации, статьей 45 (пункт 2) которой предусмотрено, что обязанность налогоплательщика по уплате налогов считается исполненной с момента предъявления в банк поручения на уплату налогов при наличии достаточного денежного остатка на его счете многие недобросовестные налогоплательщики стали открывать счета в заведомо неплатежеспособных банках. Факты целенаправленного ухода от уплаты налогов с привлечением неплатежеспособных банков установлены Счетной палатой в ходе проверки на Чердаклинском предприятии «Исток» и в ОАО «Ульяновскцемент» на сумму соответственно 50 и 20 млн. рублей, а всего по области общая сумма таких «платежей» по состоянию на 1 января 2000 года составила 172,5 млн. рублей.

7.2.4. В нарушение законов о федеральном бюджете на 1998 и 1999 годы, которыми предусмотрено, что «расщепление» основных федеральных регулирующих налогов (НДС, акцизы) между федеральным и территориальными бюджетами осуществлялось в целом по субъекту Российской Федерации, органы федерального казначейства распределяли их отдельно по каждому налогоплательщику, что в условиях широкого применения взаимозачетов на территориальном уровне привело к нарушениям установленных законом нормативов распределения регулирующих налогов и потерям федерального бюджета.

Так, норматив распределения налога на добавленную стоимость в 1998 году составил 61,2 % в федеральный бюджет, 38,8 % в бюджет области; по налогу на прибыль 34,2 % в федеральный бюджет, 65,8 % в бюджет территории; по акцизам 38,5 % в федеральный бюджет, 61,5 % в бюджет территории. В 1999 году норматив распределения по налогу на добавленную стоимость составил 72,2 % в федеральный бюджет, 27,8 % в бюджет территории, по акцизам 53,6 % в федеральный бюджет, 46,4 % в бюджет территории.

Во исполнение неоднократных представлений Счетной палаты Российской Федерации Минфину России указанным министерством разработана и с 1 января 2000 года введена в действие инструкция «О порядке ведения учета доходов федерального бюджета и распределения в порядке регулирования доходов между субъектами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации», которая предусматривает переход на распределение и регулирование налоговых доходов между

бюджетами всех уровней по общей сумме поступивших доходов в разрезе кодов бюджетной классификации, что должно позволить в дальнейшем исполнять законодательно установленные нормативы распределения федеральных регулирующих налогов.

Вместе с тем, в результате проведенных ранее зачетов по федеральным регулирующим налогам в доле, зачисляемой в бюджеты субъектов Российской Федерации, их неотрегулированная задолженность федеральному бюджету составляет значительные суммы, что также отмечалось в представлениях Счетной палаты Минфину России.

Как показала настоящая проверка, для решения вопроса урегулирования указанной задолженности Минфином России в управления федерального казначейства по субъектам Российской Федерации направлено указание о предоставлении информации о суммах задолженности по доходам от уплаты налогов, сборов и других обязательных платежей, в том числе и за счет проведения взаимных расчетов по встречным требованиям между субъектом Российской Федерации и федеральным бюджетом (письмо Минфина России от 12 января 2000 года № 03-01-12/07-6).

Одновременно Минфин России и МНС России совместным письмом от 29 декабря 1999 года № 02-07-21/133, № ВВ-6-09/1062 обязали подведомственные организации обеспечить исполнение обязанностей по уплате налогов и сборов исключительно в денежной форме.

7.2.5. По состоянию на 1 января 2000 года просроченная задолженность предприятий и организаций Ульяновской области по ссудам, выданным из федерального бюджета, составила 202259,3 тыс. рублей, в том числе по основному долгу – 136384,7 тыс. рублей, по процентам – 52802,3 тыс. рублей, по штрафным санкциям – 13072,3 тыс. рублей.

В результате нарушения Правил проведения расчетов целевого финансирования расходов федерального бюджета по погашению задолженности получателей средств федерального бюджета по оплате за поставленную им в 1997–1998 годах продукцию, выполненные работы и оказанные услуги, неправомерно погашена недоимка в федеральный бюджет по ряду предприятий области в объеме 16782,3 тыс. рублей, которые подлежат исключению из отчетности об исполнении доходной части федерального бюджета за 1998 год, а необоснованно погашенная задолженность – восстановлению в лицевых счетах налогоплательщиков.

7.2.6. До настоящего времени не решен вопрос обеспечения контроля за своевременным возвратом средств федерального бюджета, выданных на возвратной основе. Несмотря на то, что законами о федеральном бюджете на соответствующие годы возврат предоставленных на возвратной основе предприятиям и организациям средств федерального бюджета, а также плата за пользование этими средствами приравнены к платежам в федеральный бюджет, территориальными органами федерального

казначейства осуществляется только контроль за возвратом указанных средств, выданных через счета Минфина России (доходные и расходные счета органов федерального казначейства).

Аналогичные ссуды, полученные ссудозаемщиками через уполномоченные коммерческие банки, органами федерального казначейства не контролируются, а это составляет по субъектам Российской Федерации от 30 % до 60 % всех выданных из федерального бюджета ссуд.

7.2.7. Материалы проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в Ульяновской области, свидетельствуют, что для осуществления хозяйственной деятельности предприятия – недоимщики используют в основном наличные деньги, что позволяет им уклоняться от уплаты налогов. Коммерческие банки, на которые возложен контроль за соблюдением порядка работы с денежной наличностью, не выполняют эти обязанности в силу незаинтересованности в осуществлении такого контроля своих клиентов, материалы проводимых ими проверок зачастую в налоговые органы не направляются и соответственно меры финансовой ответственности к нарушителям не применяются.

Действующее законодательство не в полной мере обеспечивает эффективный контроль за наличными денежными расчетами с населением. В частности не предусмотрены меры ответственности за препятствование налоговым органам в проведении проверок применения контрольно-кассовых машин, хотя им приходится постоянно сталкиваться с подобными фактами. Налоговыми органами практически не осуществляется контроль за реализацией дорогостоящих товаров из-за отсутствия у налоговых органов права контрольных закупок.

Нормы действующего Закона «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением», принятого еще в 1993 году, не соответствуют действующим законодательным и нормативным правовым актам, регламентирующим взыскание налагаемых штрафных санкций за нарушения в применении (неприменении) кассовых аппаратов.

Эти и другие вопросы могли бы быть решены с принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением», проект которого разработан МНС России с учетом предложений Счетной палаты Российской Федерации и внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу распоряжением от 21 июля 1999 года № 1155-р. Его

реализация позволит дополнительно привлечь в бюджетную систему страны 36,5 млрд. рублей.

7.2.8. В нарушение Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», Налогового кодекса Российской Федерации (часть первая) в 1998–1999 годы в Ульяновской области предоставлялись налоговые льготы по федеральным налогам в пределах сумм платежей, направляемых в бюджет области, а также действовали дополнительные сборы, введенные органами представительной и исполнительной власти области.

7.2.9. Договоры между Минфином России и ЗАО «Авиакомпания Волго-Днепр», Минэкономики и финансов России и ОАО «Авиастар» о предоставлении налогового кредита (отсрочки) в форме освобождения их от уплаты налоговых платежей заключены с нарушением порядка и условий, установленных Законом Российской Федерации от 20 декабря 1991 года № 2071-1 «Об инвестиционном налоговом кредите».

По состоянию на 1 января 2000 года общая сумма просроченной задолженности в федеральный бюджет по ИНК составила 53,9 млн. рублей и 587,9 тыс. долларов США, в том числе по ОАО «Авиастар» – 44,4 млн. рублей, ЗАО «Авиакомпания Волго-Днепр» – 9,5 млн. рублей и 587,9 тыс. долларов США.

7.3. 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 и законодательства о контрольно-кассовых машинах, а также недостатков и упущений в работе территориальных налоговых органов по Ульяновской области и о взыскании в установленном порядке финансовых и штрафных санкций, начисленных по их результатам;

– об исключении из отчетности об исполнении доходной части федерального бюджета за 1998 год неправомерно проведенных расчетов целевого финансирования расходов федерального бюджета по погашению задолженности получателей средств федерального бюджета по оплате за поставленную им в 1997–1998 годах продукцию, выполненные работы и оказанные услуги в размере 16,8 млн. рублей, а также восстановлении в лицевых счетах налогоплательщиков необоснованно погашенной задолженности и привлечении к дисциплинарной

ответственности должностных лиц, виновных в нарушении установленного порядка проведения расчетов целевого финансирования;

– об обеспечении в соответствии со статьей 83 Налогового кодекса Российской Федерации постановку на налоговый учет территориальных учреждений Банка России и уплаты ими установленных законом налогов и других обязательных платежей;

– о переводе обслуживания налоговых платежей из коммерческих банков в учреждения Банка России или специально уполномоченные кредитные организации;

– о приведении численности работников территориальных органов МНС России по Ульяновской области в соответствие с установленными лимитами;

– об усилении контроля за целевым и экономным расходованием средств, выделенных из федерального бюджета на обеспечение деятельности территориальных органов МНС России и возмещении в федеральный бюджет денежных средств, поступивших от работников территориальных налоговых органов в погашение ссуд, ранее выданных за счет Централизованного фонда социального развития Госналогслужбы России, в сумме 285,5 тыс. рублей и остатков средств этого фонда, аккумулированные на счетах в УльяновскВнешторгбанке в сумме 17,1 тыс. рублей, неправомерно направленных на финансирование расходов по содержанию территориальных налоговых инспекций и аппарата Управления МНС России по Ульяновской области в 1998–1999 годы.

#### Министерству финансов Российской Федерации:

– об исключении из отчетности об исполнении доходной части федерального бюджета за 1998 год неправомерно проведенных расчетов целевого финансирования расходов федерального бюджета по погашению задолженности получателей средств федерального бюджета по оплате за поставленную им в 1997–1998 годах продукцию, выполненные работы и оказанные услуги в размере 16,8 млн. рублей;

– о погашении взаимной задолженности с бюджетами субъектов Российской Федерации, включая задолженность по земельным платежам, подлежащим централизации на федеральном уровне, с проектом федерального бюджета на 2001 год;

– о взыскании просроченной задолженности по ссудам, выданным из федерального бюджета предприятиям и организациям Ульяновской области, с учетом начисленных процентов и штрафных санкций в размере 202,2 млн. рублей, а также усилении контроля со стороны органов федерального казначейства за расходованием бюджетных ссуд, своевременным и полным их возвратом в федеральный бюджет;

– о пересмотре условий договоров, заключенных Минфином России с ОАО "Авиастар" и ЗАО "Авиакомпания Волго-Днепр", предусмотрев в них конкретные сроки погашения инвестиционного налогового кредита, предоставленного этим предприятиям в 1992 году;

– об обеспечении возмещения в федеральный бюджет денежных средств, поступивших от работников территориальных налоговых органов в погашение ссуд, ранее выданных за счет Централизованного фонда социального развития Госналогслужбы России, в сумме 285,5 тыс. рублей и остатков средств этого фонда, аккумулированные на счетах в УльяновскВнешторгбанке в сумме 17,1 тыс. рублей, неправомерно направленных на финансирование расходов по содержанию территориальных налоговых инспекций и аппарата Управления МНС России по Ульяновской области в 1998–1999 год.

#### Главе администрации Ульяновской области Ю.Ф. Горячеву:

– о рассмотрении совместно с Минфином России вопроса о погашении задолженности перед федеральным бюджетом, включая задолженность по земельным платежам, подлежащим централизации на федеральном уровне, образовавшейся в результате проведения зачетов по федеральным регулирующим налогам в доле бюджета территории и земельным платежам;

– о внесении в установленном порядке предложений по приведению в соответствие федеральному налоговому законодательству законов и нормативных актов, принятых в области, и отмене дополнительных налоговых льгот, предоставленных налогоплательщикам в 1998–1999 годах в нарушение действующего федерального законодательства;

– о приведении перечня территорий и объектов области, освобожденных от применения контрольно-кассовых машин на основании распоряжений администрации области, в соответствие с перечнем, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 1998 года № 1364;

– о внесении в установленном порядке предложений по внесению изменений в Закон Ульяновской области «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности», предусматривающих повышение базовой



доходности по отдельным видам деятельности.

Представление Председателю Центрального банка Российской Федерации В. В. Геращенко направить с учетом результатов проверки, проводимой в настоящее время Счетной палатой Российской Федерации в Краснодарском крае.

7.4. Направить в Управление МНС России по Ульяновской области материалы проверок, по результатам которых начислены финансовые и штрафные санкции для их взыскания в установленном порядке.

7.5. Направить в Федеральную службу налоговой полиции Российской Федерации материалы проверок по Чердаклинскому предприятию "Исток" и ОАО "Ульяновскцемент" для рассмотрения и принятия мер в соответствии с действующим законодательством.

7.6. Материалы тематической проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в Ульяновской области, свидетельствуют о том, что нарушения и отклонения в налоговом процессе во многом обусловлены недостаточным законодательным и нормативно-правовым его обеспечением.

8. 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.

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

8.2. 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 года № 212 и отмененный Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 года № 734, предусмотрев при этом финансовую и административную ответственность за отказ от регистрации такого счета и нарушение режима его работы.

8.3. 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.

8.4. В целях упорядочения налично-денежного обращения:

8.4.1. Предусмотреть взыскание штрафа с каждой из сторон, участвующих в расчетах (сделке), за осуществление расчетов наличными денежными средствами, как между юридическими лицами, так и между юридическим и физическим лицом сверх установленного в Российской Федерации предельного размера расчетов наличными деньгами.

8.4.2. Установить финансовую ответственность предприятий и их руководителей за нарушение согласованных с кредитной организацией условий расходования поступившей в их кассу наличных денег, а также их использование без согласования с обслуживающим банком.

8.5. Перевести обслуживание налоговых платежей из коммерческих банков в учреждения Банка России или специально уполномоченные кредитные организации.

8.6. Ввести 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.

8.7. Упорядочить предоставление льгот малым предприятиям, предусмотренных Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2116-1 "О налоге на прибыль предприятий и организаций", имея в виду ввести норму, предусматривающую целевое использование таких льгот (на расширение производства и повышение его эффективности, создание новых рабочих мест). В случае использования вышеуказанных льгот по нецелевому назначению, они подлежат немедленной отмене, а сумма налога на прибыль, исчисленная в полном размере за весь

"льготный" период деятельности малого предприятия и увеличенная на сумму дополнительных платежей, определенных исходя из ставки рефинансирования Банка России за пользование банковским кредитом, действовавшей в соответствующий отчетный период, подлежит внесению в федеральный бюджет.

8.8. Предоставить право органам федерального казначейства применять к ссудозаемщикам, получившим денежные средства из федерального бюджета на возвратной основе и не вернувших эти средства в установленные сроки, меры по принудительному их взысканию, предусмотренные налоговым законодательством (арест счетов, имущества и т.д.).

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. Г. ПАНСКОВ**