

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 27 февраля 1998 года № 6(119) «О результатах комплексных проверок вопросов организации и осуществления сбора налоговых и неналоговых платежей, поступающих в федеральный бюджет, в налоговых инспекциях, финансовых и казначейских органах, банках, предприятиях Вологодской области и города Москвы за 1996 год и 11 месяцев 1997 года»:

Одобрить представленные Аудитором Счетной палаты В. Г. Пансковым отчеты о результатах комплексных проверок по указанным вопросам.

Согласиться с направлением повторного обращения к Президенту Российской Федерации с предложением по совершенствованию Указа Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 года №1212.

Одобрить представления Счетной палаты по материалам проверок в адрес Руководителя Госналогслужбы России А. П. Починка, Министра финансов Российской Федерации М. М. Задорнова, Председателя Центрального банка Российской Федерации С. К. Дубинина и мэра г. Москвы Ю. М. Лужкова.

Отчеты о результатах проверок направить в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Согласиться с предложением Аудитора Счетной палаты В. Г. Панкова о направлении в Госналогслужбу России отчетов о результатах проверок вопросов организации и осуществления сбора налоговых платежей, поступающих в федеральный бюджет.

Поручить Аудитору Счетной палаты В. Г. Панскову подготовить предложения для направления в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации по вопросу совершенствования законодательства о банковской деятельности в части осуществления сбора налоговых и неналоговых платежей, поступающих в федеральный бюджет.

ОТЧЕТ

по итогам проверки организации и осуществления сбора налоговых и неналоговых платежей, поступающих в федеральный бюджет в налоговых инспекциях, финансовых и казначейских органах, банках, предприятиях г. Москвы

Основание: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1997 год. (пп. 1.1.1, 1.1.2., 1.1.3).

Цель проверки: оценка работы налоговых и финансовых органов, органов федерального казначейства, банков, а также налогоплательщиков по соблюдению действующего налогового законодательства, обеспечению полного и своевременного внесения налоговых и других обязательных платежей в федеральный бюджет.

Объекты проверки: положение со сбором налоговых платежей в бюджетную систему на территории г. Москвы, анализ выполнения бюджетных назначений, доведенных до города в соответствии с законами о федеральном бюджете на 1996 и 1997 годы по формированию доходной части федерального бюджета, причины образования недоимки и меры, принимаемые налоговыми органами по ее сокращению, другие вопросы программы.

Субъекты комплексной проверки: Государственная налоговая инспекция по г. Москве и подчиненные ей налоговые органы, ГУФК Минфина России, Департамент финансов Правительства г. Москвы, ГУ ЦБ по г. Москве, коммерческие банки, а также отдельные предприятия и организации-налогоплательщики.

В процессе проведения контрольного мероприятия выборочной проверке подвергнуты налоговая и казначейская отчетность по сбору и зачислению в бюджет налоговых и неналоговых платежей, лицевые счета налогоплательщиков, банковская документация по списанию денежных средств в уплату налоговых платежей со счетов налогоплательщиков и зачислению их на счета федерального казначейства, бухгалтерские балансы и налоговые декларации, а также первичные документы (счета, платежные поручения, расходные кассовые ордера и др.), подтверждающие их достоверность.

Всего охвачено проверками 38 объектов, по итогам проверок составлено 44 акта.

В отчет включены материалы проверки Госналогинспекции по г. Москве по использованию средств федерального бюджета на ее содержание за 1996 год и 9 месяцев 1997 года, проведенной специалистами Направления по контролю за расходами федерального бюджета на государственное управление.

В соответствии со статьей 22 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации" к проведению проверок привлекались работники налоговых органов, сотрудники УФНСИ, а также КРУ Минфина России по г. Москве.

Отказов от участия в проведении оперативных контрольных мероприятий со стороны руководителей указанных органов не поступало. Препятствований в проведении проверок со стороны должностных лиц проверяемых предприятий и организаций не было. Все затребованные документы представлены в полном объеме и в оговоренные сроки.

Проверками выявлено 32 нарушения налогоплательщиками, налоговыми, финансовыми и банковскими органами федерального законодательства и действующих нормативных актов по налогообложению. В ходе проверок по 24 актам приняты меры по устранению выявленных нарушений и возмещению в бюджет с учетом доначисленных сумм и финансовых санкций - 264214,8 млн рублей (здесь и далее - в неденоминированных рублях).

Отмеченные в отчете факты нарушений и выявленных недостатков в процессе проверки подтверждены документально и согласованы с руководителями проверяемых организаций. Вместе с тем, имелись замечания к актам проверок РАО "Газпром" в части исчисления и уплаты акцизов, налога на прибыль и др. вопросам, Главного управления ЦБ по г. Москве, Главного управления органов федерального казначейства Минфина России в части отдельных вопросов, связанных с достоверностью отчетных данных по налоговым доходам по г. Москве, Госналогинспекции по г. Москве по ведомственному контролю, а также АООТ "Аркадо" (замечания к актам приложены, они в основном носят пояснительный характер).

Задания по мобилизации налоговых доходов в федеральный бюджет, установленные Госналогинспекции по г. Москве на 1996 год в сумме 44694 млрд рублей, выполнены в целом на 105,6%, или на 2635 млрд рублей выше прогноза, за 11 месяцев 1997 г. - на 111,4% с превышением платежей в сумме 5234 млрд рублей против прогноза - 45726 млрд рублей.

Из поступивших за 11 месяцев 1997 года в федеральный бюджет 50966 млрд рублей 2388 млрд, или 4,7%, зачтено в виде взаимозачетов (т. н. «денежные» зачеты). Непосредственно денежные поступления составили 48572 млрд рублей, или

95,3% к общим поступлениям. На территории г. Москвы за 11 месяцев 1997 года поступило 26,4% всех налоговых доходов федерального бюджета.

Налога на прибыль (доходы) зачислено в федеральный бюджет 11265 млрд рублей, или 22,1% к общим поступлениям налоговых платежей, налога на добавленную стоимость на товары и услуги - 19729 млрд рублей, или 38,7%.

Материалы проверок, проведенных Счетной палатой РФ в налоговых инспекциях, финансовых и казначейских органах, банках, предприятиях и организациях г. Москвы, анализ налоговой и финансовой отчетности, других экономико-статистических материалов показывают, что в городе наметились некоторые тенденции по стабилизации экономики. За 11 месяцев 1997 года объем промышленной продукции в сопоставимых ценах увеличился на 2% против соответствующего периода прошлого года, розничный товароборот - на 6%, значительно замедлились темпы падения валового выпуска (ВВП), валового регионального продукта (ВРП) и инвестиций в производство. За счет этих факторов дополнительно поступило налогов в федеральный бюджет по оценке 4,4 трлн рублей.

Вместе с тем, ряд факторов оказал отрицательное влияние на объем поступления налоговых платежей.

1. В городе сложилось неблагоприятное положение с выпуском товаров, их удельный вес в валовом региональном продукте за 9 месяцев 1997 года снизился в сравнении с прошлогодним периодом на 2 пункта (26,8%), усиливается кризис неплатежей. Кредиторская и дебиторская задолженность в сентябре 1997 года составила соответственно 50 и 52 трлн рублей, или 33 и 34% ВРП против 28% в 1996 году. В результате ухудшается финансовое положение налогоплательщиков, а также их платежеспособность перед бюджетом.

Так, задолженность по налоговым платежам в федеральный бюджет возросла на 1 декабря 1997 года до 4,4 трлн рублей против 2,9 трлн рублей на 1 января 1997 года. Из общей суммы задолженности 225,7 млрд рублей составили отсроченные платежи. Прирост недоимки на 1 декабря 1997 года в федеральный бюджет составил 1,5 трлн рублей, или 2,9% к сумме поступивших налогов.

На 1 декабря 1997 года в городе насчитывалось 74650 предприятий, имеющих задолженность в консолидированный бюджет, или 13% от общего числа предприятий, зарегистрированных в качестве плательщиков. Из них по 180 предприятиям задолженность по платежам в федеральный бюджет превышает по каждому 3 млрд рублей и составляет в целом 2818 млрд рублей.

Не полностью рассчитываются с федеральным бюджетом по налогу на прибыль ряд коммерческих банков, числящаяся за ними недоимка на 1 октября 1997 года составила 117 млрд рублей.

2. Отсрочки, предоставленные в соответствии с Указом Президента РФ от 19.01.96 г. № 65 "О предоставлении предприятиям и организациям отсрочки по уплате задолженности по налогам, пеням и штрафам за нарушение налогового законодательства, образовавшейся до 1 января 1996 года".

В 1996 году отсрочки были предоставлены на общую сумму 1349,1 млрд рублей, 2381,4 тыс. долларов США и 301,3 тыс. немецких марок 655 предприятиям и организациям, в том числе по задолженности в федеральный бюджет - 654 млрд рублей и 2230,5 тыс. долларов США.

В связи с нарушением сроков уплаты в бюджет текущих платежей Департаментом финансов Правительства г. Москвы по представлению налоговых органов на 1 ноября 1997 года 390 предприятиям города отменена отсрочка на общую сумму 903,4 млрд рублей, из них в федеральный бюджет - 445,5 млрд рублей. За полтора года около 60% предприятий и организаций, имевших отсрочку по уплате задолженности в федеральный бюджет, не выполнили условий Указа. По состоянию на 1 ноября 1997 года 265 предприятий продолжали пользоваться отсрочкой на общую сумму 445,7 млрд рублей и 2381,4 тыс. долларов США, в том числе по уплате задолженности в федеральный бюджет - 208,5 млрд рублей и 2230,5 тыс. долларов США.

Как показала выборочная проверка Счетной палаты РФ, 7 предприятий пользовались указанной отсрочкой при нарушении порядка, предусмотренного п. 5 Указа, допустив несвоевременную или неполную уплату текущих платежей. В ходе проверки по предложению Счетной палаты РФ комбинату "Мосинжбетон" и ЦКБИ "Элерон" отсрочки были отменены решениями Департамента финансов г. Москвы от 17.11.97 г. №№ 05-54/8-598 и 05-54/31-597 на общую сумму 45,4 млрд рублей, в том числе по задолженности федеральному бюджету - 23,2 млрд рублей. По 5 предприятиям (ТОО "Юнона", комбинат музыкальных инструментов "Лира", АООТ "Московский филиал Монтажхимзащита", АО "Московский шинный завод", АООТ "Станкоконструкция") Департамент финансов своевременно не отменил предоставленные им отсрочки, несмотря на наличие соответствующих представлений налоговых инспекций, мотивируя тем, что они лишь один раз допустили нарушения условий Указа. Общая сумма отсроченных им платежей составила 24,8 млрд рублей, в том числе в федеральный бюджет - 6,9 млрд рублей. При этом Департамент финансов г. Москвы руководствовался письмом Департамента налоговых реформ Минфина Российской Федерации от 3.12.96 г. № 04-01-10, необоснованно предоставившего право предоставлять отсрочки в таких случаях, что противоречит Указу Президента Российской Федерации.

Так, АО "Московский шинный завод" предоставлена отсрочка по уплате задолженности в

бюджеты всех уровней в сумме 22 млрд рублей, в том числе в федеральный бюджет - 6 млрд рублей. Срок уплаты текущих платежей был нарушен 20.07.97г. В августе 1997 г. ТГНИ № 22 направила в финорган информацию о нарушении этим предприятием сроков уплаты текущих платежей (№ 2154 от 20.08.97 г.). Однако отсрочка им своевременно не была отменена. За время необоснованного пользования предприятием отсрочкой (с 20.07.97 г.) на расчетный счет, с учетом кассы, поступило денежных средств в сумме 36,9 млрд рублей, из которых направлено в бюджет только 3,9 млрд рублей, или 10,6%, а остальные денежные средства использованы предприятием на внутривозвратные нужды.

Департаментом финансов г. Москвы предоставлялись повторные отсрочки предприятиям после их отмены в связи с нарушением платежной дисциплины, что также противоречит Указу. Счетной палатой РФ установлено, что за проверяемый период в г. Москве повторные отсрочки были предоставлены 41 предприятию на общую сумму 143 млрд рублей, из них по платежам в федеральный бюджет - 57,3 млрд рублей.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 года №1207 "О мерах по упорядочению реструктуризации задолженности организаций по обязательным платежам в федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды" предприятиям, имеющим суммарную задолженность по обязательным платежам в федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды, превышающую 1 млрд руб., отсрочки (рассрочки) предоставлялись только после подтверждения Московской межведомственной балансовой комиссией возможности погашения образовавшейся задолженности.

В 1996 году, а также в январе-октябре 1997 года Московской межведомственной балансовой комиссией по указанному вопросу рассмотрено 114 предприятий и организаций, в результате по 106 предприятиям комиссия сочла целесообразным предоставить отсрочку уплаты штрафных санкций на общую сумму 832,7 млрд рублей и 1588,2 тыс. долларов США.

По истечении установленных сроков уплаты полностью рассчитались с бюджетом 29 предприятий, или 27,4%, перечислив 111,5 млрд рублей и 1588,2 тыс. долларов США. Частично погасили задолженность по уплате штрафных санкций 8 предприятий на общую сумму 7,2 млрд рублей. Не обеспечили выполнение условий предоставления отсрочек (рассрочек) 17 предприятий на 390,7 млрд рублей. Следует отметить, что из указанной суммы 276,6 млрд рублей, или 70,8%, приходится на Управление Московской железной дороги.

В то же время реализация ст.30 Указа Президента РФ от 22.12.93 г. № 2270 "О некоторых изме-

нениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней” позволила 61 предприятию из 106, или 57,5%, имеющих отсрочки (рассрочки), погасить задолженность по налоговым платежам в федеральный бюджет. По состоянию на 1 ноября 1997 года 45 предприятий, которые пользовались рассрочкой по Указу №2270, недоимку по платежам в федеральный бюджет в сумме 108,4 млрд рублей не погасили.

В ходе проверки Счетной палатой установлено нарушение Закона РФ “О федеральном бюджете на 1997 год” (статья 20), которым установлено, что за вновь предоставляемые отсрочки (рассрочки) по уплате налогов и других обязательных платежей в части, зачисляемых в федеральный бюджет, взимается плата в виде процентов за пользование бюджетными средствами в размере 1/2 ставки рефинансирования Банка России.

Однако в решении Минфина России от 9.07.97 г. № 8-02-05 о предоставлении отсрочки по налоговым платежам, подлежащим взносу в федеральный бюджет, Московской железной дороге эта законодательная норма не соблюдена. В результате, отсрочка по НДС в сумме 130,4 млрд рублей была предоставлена на безвозмездной основе, вследствие чего федеральный бюджет “потерял” 18 млрд рублей. Кроме того, в нарушение Указа Президента РФ от 22.12.93 г. № 2270 эти платежи были отсрочены без подтверждения финансовых органов о предоставлении отсрочек в городской бюджет и без наличия информации о ее финансовом состоянии.

В течение 1997 года Минфин России незаконно в нарушение ст. 30 Указа Президента РФ №2270 предоставил Правительству г. Москвы две отсрочки в сумме 25,4 млрд рублей по налогу на операции с ценными бумагами на срок более 8 месяцев вместо установленных шести.

Счетной палатой установлено также, что решениями коллегии ГНИ по г. Москве в соответствии с пунктом 30 Указа Президента Российской Федерации от 22.12.93 г. №2270 “О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней” (в настоящее время отменен Указом Президента РФ от 15.11.97 г. № 1233) за 9 месяцев 1997 года 239 предприятиям и организациям г. Москвы предоставлена отсрочка (рассрочка) по уплате штрафных санкций в связи с тяжелым финансовым положением в сумме 860,9 млрд рублей и 1,8 млн долларов США.

ГНИ по г. Москве при предоставлении отсрочек уплаты штрафных санкций, исходя из норм Указа Президента РФ №2270, принималось во внимание финансовое состояние налогоплательщиков, характеризующееся получением объема прибыли (убытка) на отчетные даты, наличием денежных средств на расчетных, валютных счетах, состоянием дебиторской и кредиторской задолженности предприятия.

В то же время ГНИ по г. Москве и территориальными налоговыми инспекциями не учитывалось наличие долгосрочных и краткосрочных финансовых вложений, которые за 9 месяцев 1997 года имелись у 87 предприятий и организаций, что составляет 36,4% от их общего количества, которым предоставлена рассрочка. При этом у 19, или 7,9%, предприятий необоснованно рассрочена уплата штрафных санкций на общую сумму 54,3 млрд рублей, их финансовые вложения превышают сумму наложенных на них штрафных санкций. Из них у 5 предприятий финансовые вложения более чем в 10 раз превышают сумму предоставленных рассрочек по штрафным санкциям (ЗАО “Русское золото”, Российский фонд культуры, Фонд имущества Москвы, фирма “Росто”, ГУП “Ростэк”); по 2 предприятиям указанные финансовые вложения примерно в 5 раз превышают рассроченные штрафные санкции (ММЗ им. Калинина, ОАО “Хромотрон”); по 4 предприятиям - превышают более чем в 3 раза (ЗАО ОКБ “Сатурн”, АОЗТ “Альфапластик”, ЗАО “Тушино-Авто”, ООО “Гипросахпром”); по 4 предприятиям - превышают более чем в 2 раза (АОЗТ “Катос”, ГП “МПКА”, Компания “Май”, АО “Косино”). Более чем в 50 раз финансовые вложения превышают указанные санкции по ОАО “Росштерн” и ТОО “Бервит ЛТД”.

Таким образом, указанные налогоплательщиками собственные средства вкладывают в виде финансовых вложений в другие предприятия и организации, в то же время получают от ГНИ по г. Москве рассрочки (отсрочки) по уплате штрафных санкций за нарушение налогового законодательства. В результате действенность указанных штрафных санкций малоэффективна, и они своевременно не поступают в доходы бюджета.

3. Серьезные сбои в налоговом процессе, ведущие к крупным недопоступлениям доходов федерального бюджета, происходят в банковской сфере.

В связи с кризисным финансовым состоянием за 1996 год и 10 месяцев 1997 года 448 коммерческих банков полностью прекратили перечисление платежей в бюджет и во внебюджетные фонды, из них по причине отзыва лицензий - 146. Сумма неисполненных ими обязательств по налоговым платежам клиентов банка составила 1253,2 млрд рублей, в том числе в федеральный бюджет - 695,9 млрд рублей.

Непогашенная задолженность кредитных организаций по платежам, принятым в доходы федерального бюджета и федеральный дорожный фонд еще в 1995-96 гг., из-за отсутствия средств на корреспондентских счетах банков и отзыва лицензий на право осуществления банковской деятельности по состоянию на 1 октября 1997 года составила 338,6 млрд рублей, в том числе:

- в КБ “Фрунзенский” - 247,7 млрд рублей.
(Приказом ЦБ Российской Федерации от 19.06.97 г.

№ 02-266 отозвана лицензия на осуществление банковских операций с 20.06.97 г.);

- в АКБ "Презенткомбанк" задолженность Федеральному дорожному фонду составляет 56,4 млрд рублей (отозвана лицензия на совершение банковских операций на основании Приказа ЦБ РФ от 4.09.97 г. № 02-382).

Задержки перечисления платежей в бюджет в результате несвоевременного исполнения поручений налогоплательщиков по вине банков составили за 10 месяцев 1997 года 3317 случаев на сумму 200,5 млрд рублей, в том числе в федеральный бюджет - 121,9 млрд рублей. Причем, задержки исполнения поручений происходили при наличии денежных средств на расчетных счетах налогоплательщиков. По результатам 545 проверок налоговыми органами г. Москвы начислено пени в сумме 38,4 млрд рублей, однако взыскано лишь 3,3 млрд рублей, или 8,6 процентов.

Проверкой Счетной палаты Российской Федерации в АКБ "Электробанк" установлено, что по состоянию на 1 декабря 1997 года при наличии денежных средств на расчетных счетах налогоплательщиков в 29 случаях задержаны платежи в федеральный бюджет и внебюджетные фонды от 66 до 437 дней на общую сумму 1347,8 млн рублей, за что АКБ "Электробанк" в ходе проверки начислено и предъявлено к взысканию 10,7 млрд рублей пени.

Многочисленные нарушения требований о своевременном и полном зачислении налоговых платежей в доходы федерального бюджета происходят в результате того, что счета федерального бюджета находятся не в РКЦ Центрального банка РФ, а в коммерческих банках, которые испытывают финансовые затруднения. Это вызывает многочисленные факты перевода территориальными налоговыми инспекциями г. Москвы счетов по учету доходов федерального бюджета из одной кредитной организации в другую. Так, в 1996 году перешли на обслуживание в другие кредитные организации 9 налоговых инспекций, что составляет 24,3%, а в 1997 году - 11 налоговых инспекций (30% от их общего числа). Из-за смены реквизитов в платежных поручениях на перечисление налогов и несвоевременного уведомления об этом налогоплательщиков имеют место многочисленные случаи зачисления сумм на другие счета.

Счетной палатой РФ установлено, что после закрытия бюджетных счетов налоговых инспекций платежи от ряда налогоплательщиков продолжали поступать в АКБ "Презенткомбанк". Налоговой инспекцией выявлено, что ошибочно поступило в АКБ "Презенткомбанк" 1008 платежных поручений, в том числе на счет 100 "доходы федерального бюджета" на сумму 30,6 млрд рублей и на счет 750 "платежи в федеральный дорожный фонд" - 6,3 млрд рублей, которые зачислены на счет 904 "прочие кредиторы банка". Аналогичные нарушения выявлены при проверке ГНИ № 9. Установлено, что с расчетных счетов 750 налогоплательщиков были списаны нало-

говые платежи в сумме 18 млрд рублей, но из-за отсутствия средств на корсчете АКБ "Презенткомбанк" в бюджет не перечислены.

В связи с тем, что эти суммы в федеральный бюджет не были зачислены, ГНИ № 5 и № 9 взыскивали их с расчетных счетов налогоплательщиков в бесспорном порядке повторно.

Следует отметить, что налоговые органы города не контролировали должным образом деятельность кредитных организаций, обслуживающих счета по учету доходов федерального бюджета.

Так, ТОО "Импэксбанк" документально не проверялся ГНИ № 28 с момента его регистрации (21.04.93 г.). В то же время Счетной палатой Российской Федерации в ТОО "Импэксбанк" установлено, что в связи с переходом на расчетно-кассовое обслуживание в АК "Московский муниципальный банк - Банк Москвы" по состоянию на 1.12.97 г. на счете 904 по с/счетам "Поступление по закрытым счетам федерального бюджета" поступило налоговых платежей по ГНИ № 28 в сумме 6469,3 млн рублей, имеется остаток не переведенных средств на счета федерального бюджета в размере 2162,1 млн рублей, кроме того, поступило налоговых платежей по ГНИ № 36 в сумме 15436,5 млн рублей, имеется остаток не переведенных средств на счета федерального бюджета в размере 820,7 млн рублей.

В период проверки Счетной палаты Российской Федерации в ТОО "Импэксбанк" перечислено на счета федерального бюджета по ГНИ № 28 г. Москвы 2535,1 млн рублей, по ГНИ № 36 г. Москвы - 992,3 млн рублей. При этом за период со 2 по 16 декабря 1997 года дополнительно поступило налоговых платежей по ГНИ № 28 - 1713,9 млн рублей, по ГНИ № 36 - 1227,3 млн рублей.

Таким образом, по бюджетным платежам ТОО "Импэксбанк" по состоянию на 17 декабря 1997 года недоперечислено на счета федерального бюджета в АК "Московский муниципальный банк - Банк Москвы" по ГНИ № 28 - 1340,9 млн рублей, по ГНИ № 36 - 1055,7 млн рублей.

ГНИ № 1 ЦАО г. Москвы после перевода с 1.05.97 года счетов по учету средств доходов федерального бюджета в КБ "Мост-банк" из АКБ "Московский трастовый банк" не проверила полностью и своевременность перечисления средств, поступивших по закрытым счетам федерального бюджета.

Главным управлением Центрального банка России по г. Москве недостаточно контролируется работа коммерческих банков по выполнению Указа Президента Российской Федерации от 23.05.94 г. №1006 "Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей".

Так, за 9 месяцев 1997 года банками организованы проверки на местах всего лишь в 11,7% предприятий от числа контролируемых, в то время как каждое 13 предприятие из проверенных не со-

блюдает правила работы с денежной наличностью. При этом только по 13,9% предприятий, допустивших нарушения, банками представлены материалы в налоговые инспекции для применения мер воздействия.

Счетной палатой Российской Федерации установлено, что кредитные организации зачастую оставляют без должного внимания информацию налоговых органов о выявленных ими в ходе проверок нарушениях порядка ведения кассовых операций налогоплательщиками, лишая тем самым налоговые органы возможности реализовать свое право применять административные и финансовые меры воздействия к юридическим лицам, нарушающим требования к осуществлению кассовых операций. Например, ГНИ № 32 Западного административного округа в ходе проведения документальных проверок юридических лиц были установлены следующие нарушения Указа Президента РФ от 23.05.94 г. № 1006 "Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей":

- в АОЗТ "Технопорт" - превышение лимита расчета наличными денежными средствами между юридическими лицами в размере 2043 млн рублей. О данном нарушении налоговой инспекцией было сообщено в Столичный банк сбережений письмом от 2.08.96 г. № 1761 для проведения проверки данного предприятия. Ответ из банка не получен;

- в АОЗТ "Квазар" - превышение лимита расчета наличными денежными средствами между юридическими лицами в размере 1034,4 млн рублей. О данном нарушении налоговой инспекцией было сообщено в АКБ "Промрадтехбанк" письмом от 10.09.97 г. № 2/3916 и в Мытищинский филиал Уникомбанка письмом от 18.02.97 г. № 2/601 для проведения проверки данного предприятия. Ответы из банков не получены.

За 1996 год и 9 месяцев 1997 года из материалов проверок, направленных налоговыми органами г. Москвы для подтверждения кредитными организациями фактов нарушения кассовой дисциплины 161 предприятием и организацией, получены подтверждения лишь по 87.

Счетной палатой Российской Федерации при проведении проверок в ТОО "Импэксбанк" и АКБ "Электробанк" установлено, что этими коммерческими банками в 1996-97 гг. выявлены нарушения кассовой дисциплины соответственно в 3 и 4 организациях. Однако в налоговые органы материалы проверок не направлялись, и нарушители к ответственности не привлекались.

4. В городе не до конца реализован Указ Президента РФ от 18.08.96 г. № 1212 "О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения".

Так, по состоянию на 1 ноября 1997 года из 4378 действующих предприятий, имеющих недоимку по платежам в бюджетную систему свыше 50 млн рублей, на общую сумму 7,8 трлн рублей, счета недоимщиков зарегистрировали лишь 1224 тысячи, или 28 процентов. Это обусловлено тем, что в Указе не предусмотрены меры ответственности налогоплательщиков за отказ от регистрации счетов недоимщиков.

Следует отметить, что при наличии счета недоимщика факты использования денежных средств без уплаты налогов по-прежнему имеют место.

Так, по ОАО "Москвич" недоимка в федеральный бюджет составила на 1.01.97 г. 261,8 млрд рублей. За 9 месяцев 1997 года предприятие получило кредиты на сумму 530 млрд рублей, из которых 103 млрд рублей направило на выплату зарплаты и погашение задолженности Пенсионному фонду и лишь 5,3 млрд рублей - на погашение недоимки по платежам в бюджет. Оставшиеся средства в сумме 421,7 млрд рублей не были перечислены на счет недоимщика, а израсходованы: 240 млрд рублей - на приобретение векселей КБ "Промрадтехбанк" с последующим их залогом этому же банку под новый кредит, средства которого были направлены на нужды производства, а 181,7 млрд рублей - на оплату счетов поставщиков за товарно-материальные ценности.

Как показала проверка Счетной палаты РФ, ОАО "Москвич" производил расчеты с поставщиками сырья, материалов и комплектации и покупателями готовой продукции через "третьих лиц" (предприятия АО "Москвич-Траст" и АО "Алеко-Экспорт"), не уплатив бюджету в погашение недоимки 23,7 млрд рублей.

В нарушение требований Указа Президента Российской Федерации от 18.08.96 г. №1212 РАО "ЕЭС России", имея значительную задолженность перед федеральным бюджетом (недоимка на 1.10.97 г. составляла 519,5 млрд рублей, или 185% к поступлениям), в течение длительного времени осуществляло расчетно-кассовые операции, не открывая счет недоимщика, но даже и после его регистрации (с 28.11.96 г. по 25.07.97 г.), не направляло справки-поручения банкам о перечислении средств на данный счет. В результате средства, поступившие на рублевые счета РАО, не использовались полностью для погашения задолженности перед бюджетом. Так, в феврале 1997 года из имеющихся на текущем счете РАО в "Тембр-банке" средств произведены списания: на покупку квартиры - 452,5 млн рублей, на совместную деятельность с АООТ "Электронные приборы" - 451 млн рублей, на спортивные мероприятия по теннису - 11,2 млн рублей.

Имели место случаи неполного зачисления отдельными банками на счет недоимщика сумм абонентной платы, осуществлялось финансирование са-

натория - 115 млн рублей, оплачены расходы по покупке векселя - 2998 млн рублей и приобретению строительных материалов для санатория - 104,3 млн рублей, а также за информационные и аудиторские услуги - 400 млн рублей.

При проверке движения средств по счету недоимщика установлено, что в августе 1997 года средства на погашение платежей в федеральный бюджет не направлялись. В то же время за работы ГВЦ энергетики было перечислено 2,3 млрд рублей, за услуги Центрэнерготехнадзора - 600 млн рублей, Московскому узлу связи - 980 млн рублей.

В ходе проверки АООТ "Аркадо" Счетной палатой установлено, что, имея задолженность по платежам в бюджетную систему в сумме 68,6 млрд рублей, в том числе 31,2 млрд рублей - в федеральный бюджет, общество в нарушение п. 4 Указа Президента РФ № 1212 производило расчеты за свою продукцию через счета "третьих" лиц без зачисления выручки на счет недоимщика. В 1996 году такие расчеты составили 96,4% от всей выручки, за 9 месяцев 1997 - 100%, а всего - на сумму 386,1 млрд рублей.

Так же, минуя счет недоимщика, поступали в кассу АООТ "Аркадо" наличные денежные средства от реализации квартир своим работникам, товаров народного потребления населению и денежные средства от обналичивания векселей, всего на сумму 39,6 млрд рублей. То есть, общество имело достаточные финансовые ресурсы для обеспечения своевременных расчетов с бюджетом и погашения имеющейся задолженности перед ним.

Счетной палатой Российской Федерации установлено, что банками ООО РЦ "Московская расчетная палата" и КБ "Преодоление" не были получены уведомления, направленные ГНИ № 31 об открытии счета недоимщика ОАО "ВИЛС", в связи с чем расчетные счета этого предприятия в указанных банках работали в обычном режиме. По предложению Счетной палаты уведомления были направлены повторно и по поручению ОАО "ВИЛС" денежные средства в сумме 788,5 млн рублей перечислены на счет недоимщика. В результате в федеральный бюджет поступило 37,3 млн рублей платежей.

Налоговыми органами города принимаются предусмотренные налоговым законодательством меры по погашению бюджетной задолженности, включая принудительное взыскание недоимки, однако их эффективность остается еще недостаточной.

В условиях отсутствия законодательной нормы, понуждающей плательщика своевременно сдавать в банки платежные документы, налоговые органы вынуждены производить массовое списание причитающихся платежей с расчетных счетов плательщиков в бесспорном порядке.

Так, за 9 месяцев 1997 года на расчетные, текущие и валютные счета организаций-должников и их дебиторов выставлено 166 тысяч инкассовых по-

ручений на общую сумму 17785 млрд рублей, в том числе в федеральный бюджет - 7984 млрд рублей, из которых фактически поступило в бюджетную систему 1446 млрд рублей, или 8,1%, из них в федеральный бюджет - 748 млрд рублей, или 9,4 процента.

Недоимщикам направлено 1702 требования о погашении недоимки с предупреждением о возможном обращении взыскания на их имущество. Ряд предприятий после получения требований рассчитался с бюджетом либо оформил зачеты по платежам, что позволило погасить задолженность на общую сумму 5946 млрд рублей, в том числе в федеральный бюджет - 3491 млрд рублей.

В отношении предприятий, имеющих хроническую задолженность, налоговыми органами Москвы приняты и переданы органам налоговой полиции 406 решений об обращении взыскания недоимки на имущество на общую сумму 4660 млрд рублей. Однако от реализации арестованного имущества в бюджет поступило только 15,6 млрд рублей, из них 3,6 млрд рублей - в федеральный бюджет.

В результате всех мероприятий, проведенных налоговыми органами за 9 месяцев 1997 года, погашена недоимка по платежам в консолидированный бюджет в сумме 7410 млрд рублей, в том числе в федеральный бюджет - 4242 млрд рублей.

Согласно Федеральному закону Российской Федерации от 27.12.91 г. № 2118-1 "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", налоговыми органами начислено за 1996 год 13842 млрд рублей и за 9 месяцев 1997 года - 12914 млрд рублей штрафных санкций за нарушение налогового законодательства. Из начисленных штрафных санкций уплачено в 1996 году 4242 млрд рублей, за 9 месяцев 1997 года - 3189 млрд рублей, соответственно 30,6% и 24,7%.

5. Многочисленны факты уклонения от уплаты налогов. Соккрытие доходов, занижение налогооблагаемой базы, нарушения порядка учета и расчетов по платежам в бюджет и другие нарушения налогового законодательства выявляются налоговыми органами г. Москвы в двух из трех проверенных объектов.

За 9 месяцев 1997 года в федеральный бюджет ими доначислено с учетом штрафных санкций 12914 млрд рублей. Однако поступления в бюджетную систему доначисленных сумм составили только 24,7 процента. Оставшаяся сумма 9725 млрд рублей (75,3%) не была взыскана.

Уклоняются от уплаты налогов также многие кредитные организации. За 9 месяцев 1997 года из проверенных налоговыми органами 257 банков в 161 (63%) установлены нарушения налогового законодательства. Общая сумма дополнительно начисленных им платежей с учетом штрафных санкций только по налогу на прибыль составила 435,8 млрд рублей (40,9% от России). Доначисленный банкам налог на прибыль без штрафных санкций составляет

.132,7 млрд. рублей. Из доначисленных банкам платежей в бюджет взыскано за 9 месяцев 1997 года 141 млрд рублей, или 32,4%.

Специалистами Счетной палаты РФ с участием работников налоговых инспекций установлены также факты нарушений налогового законодательства и занижения налогооблагаемой базы.

Так, для ПАО "Газпром" в соответствии с решением Правительства Российской Федерации от 3.05.96 г. № ВЧ-П-22/189 Минфином России и Госналогслужбой России разработан и утвержден персональный порядок предоставления льготы по прибыли, используемой на капитальные вложения, который предусматривает финансирование затрат капитального характера производственным предприятиям и структурным подразделениям за счет прибыли головной организации ПАО "Газпром", полученной в результате ее деятельности. Администрация ПАО "Газпром", распределяя централизованно сумму этой льготы, направляла ее как прибыльным, так и убыточным предприятиям.

Указанный порядок принят в нарушение Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 "О налоге на прибыль предприятий и организаций". В результате неправомерного его применения за 9 месяцев 1997 года в бюджет недопоступило налога на прибыль около 420 млрд рублей. А налоговые органы регионов принимали к исполнению расчеты и не ставили вопроса об отмене этого порядка.

В АО "Аркадо" выявлено занижение налогооблагаемой прибыли в связи с неправильным отнесением на себестоимость готовой продукции затрат на уплату процентов за банковский кредит на сумму 3288 млн рублей. Доначислено с учетом штрафных санкций 6,7 млрд рублей.

В ТОО "Бахус" нарушалось положение Правительства России от 5.08.95 г. № 552 "Положение о составе затрат, включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг)...", в результате чего на себестоимость необоснованно отнесены затраты нематериального и капитального характера в сумме 110 млн рублей, что привело к занижению налогооблагаемой прибыли за 1996 год и 9 месяцев 1997 года на сумму 90 млн рублей и налога на прибыль 7 млн рублей. Кроме этого, за 9 месяцев 1997 года предприятие необоснованно получило льгот по налогу на прибыль в сумме 35,4 млн рублей, в связи с чем недоплатило в бюджет 6 млн рублей налога на прибыль. По предложению Счетной палаты РФ доначисленная сумма налога - 13 млн рублей - перечислена в бюджет.

В ЗАО "ВИЛТИ" установлены факты завышения себестоимости продукции (работ, услуг) в результате отнесения на нее затрат, не подтвержденных первичными документами, непосредственно не связанных с производством продукции, и необоснованного отнесения затрат будущих периодов. Занижена облагаемая налогом прибыль на сумму 33,7

млн рублей, эта сумма с учетом штрафных санкций в размере 68,6 млн рублей зачтена в счет переплаты по налоговым платежам.

В ООО "Метпереработка" в результате нарушения "Положения о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг) ..." занижена налогооблагаемая прибыль в сумме 0,9 млн рублей. Эта сумма с учетом штрафных санкций в размере 1 млн рублей перечислена в доход бюджета.

6. Федеральными органами принят ряд решений и постановлений, противоречащих налоговому законодательству и снижающих доходную базу федерального бюджета.

Так, Федеральным законом РФ от 19.12.91 г. № 2060-1 "Об охране окружающей природной среды" установлено (статья 20), что плата за нормативные и сверхнормативные выбросы в размере 10% перечисляется предприятиями, учреждениями и организациями в доход федерального бюджета Российской Федерации и 90% - в государственные экологические внебюджетные фонды. В то же время соглашением между Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации, Минфином России и Правительством г. Москвы от 21.03.94 г. определено, что в целях дальнейшего совершенствования экономического, правового и административного механизмов в области охраны окружающей среды финансирование расходов на содержание Московского городского комитета по охране окружающей среды и его специализированных инспекций из федерального бюджета не производится. Предприятия и организации г. Москвы направляют в федеральный бюджет 2% и в Московский экологический фонд - 98% от платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и размещение отходов, из которых 8%, ранее направляемых в федеральный бюджет, перечисляются в бюджет г. Москвы на содержание Московского городского комитета по охране окружающей среды и его специализированных инспекций. Неоднократно на протяжении 1995-1997 гг. ГНИ по г. Москве ставился вопрос перед мэром города об устранении противозаконных долей распределения платы за выбросы, сбросы вредных веществ между федеральным бюджетом и бюджетом г. Москвы, однако это нарушение до сих пор не устранено. Таким образом, недостающая 8-процентная плата в федеральный бюджет за загрязнение окружающей среды обусловила недопоступление за период 1994 - 9 месяцев 1997 г. 26126 млн рублей.

Проверкой соблюдения требований федерального законодательства по формированию Централизованного фонда социального развития Государственной налоговой службы Российской Федерации и Фонда социального развития Департамента налоговой полиции Российской Федерации установлено, что в нарушение статей 51 и 52 Федерального закона РФ "О федеральном бюджете на 1996 год"

денежные средства по отчету за декабрь 1996 года в сумме 40,5 млрд рублей (в том числе ГНИ по г. Москве - 33,8 млрд рублей и налоговой полиции - 6,7 млрд рублей) Департаментом финансов Правительства г. Москвы в федеральный бюджет не были перечислены.

По предложению Минфина России и Госналогслужбы России (письмо Минфина России в Правительство РФ от 16.06.97 г. № 01-16/07-2237) Правительством Российской Федерации было принято решение о направлении в бюджет города 50% платежей по штрафным санкциям, подлежащим внесению в доход федерального бюджета, для дополнительного инвестирования метрополитена. В соответствии с повторным ходатайством Минфина и Госналогслужбы России Правительство РФ разрешило направлять в бюджет г. Москвы всю сумму (100%) штрафных санкций, предназначенных к зачислению в федеральный бюджет. Потери федерального бюджета составили 382,8 млрд рублей. Кроме того, в нарушение налогового законодательства в 1997 году в городской бюджет перечислялись 50% налоговых платежей от реализации арестованного имущества, подлежащих зачислению в федеральный бюджет. Потери федерального бюджета составили 1,9 млрд рублей.

Важным звеном в обеспечении налогового процесса являются контрольно-кассовые машины (ККМ), применяемые при осуществлении денежных расчетов с населением. Вместе с тем, как показывают материалы проверок работы налоговых инспекций за 1996 год и 9 месяцев 1997 года, эффективность действия существующего законодательства остается низкой и не позволяет обеспечить требуемый контроль со стороны налоговых органов за формированием достоверной налогооблагаемой базы предприятий-налогоплательщиков, осуществляющих наличные денежные расчеты с населением при реализации товаров и услуг. Проверка Счетной палаты РФ, проведенная совместно с налоговыми органами в 4 предприятиях торговли, показала занижение полученной выручки, используемой в бухгалтерской отчетности, от 30 до 85%. По экспертным оценкам, потери консолидированного бюджета, связанные с неоприходованием выручки, полученной посредством применения ККМ в г. Москве, составляют 3 трлн рублей в год.

Нарушения норм и требований Закона Российской Федерации от 18 июля 1993 года № 5215-1 "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением" устанавливаются налоговыми органами почти в каждом втором проверенном предприятии торговли. Такие же результаты установлены при осуществлении выборочной проверки Счетной палаты РФ. В ходе проведенного совместно с налоговыми органами рейда по соблюдению законодательства по применению ККМ нарушения установлены в 5 из десяти

ти проверенных предприятиях розничной торговли. Сумма предъявленных по итогам проверки штрафных санкций составила 30,8 млн рублей. При проверке ООО "Аркадо" установлены факты осуществления денежных расчетов с населением при реализации продукции собственного производства без применения контрольно-кассовых машин. Полученная предприятием выручка за отпущенные на сторону товары народного потребления только за III квартал 1997 года составила 6,4 млрд рублей.

В то же время, полнота охвата проверками налоговых органов соблюдения предприятиями требований действующего законодательства по применению контрольно-кассовых машин остается низкой. В 1996 году проверками было охвачено только 20%, а по результатам 9 месяцев - 13% юридических и физических лиц, т. е. каждое предприятие при такой интенсивности контроля может быть проверено один раз в пять-семь лет.

Налоговыми органами г. Москвы не в полной мере было обеспечено взыскание наложенных ими штрафных санкций за нарушения действующего законодательства по применению ККМ, в бюджет недопустило более 64 млрд рублей штрафов. Если за 1996 г. процент взысканных сумм составил 38,5, то за 9 месяцев 1997 года - только 30,8 процента.

Налоговыми органами г. Москвы проводится значительная работа по обеспечению полноты учета налогоплательщиков. По данным Госреестра, по состоянию на 1.10.97 г. на налоговом учете состоит 565 тысяч плательщиков, из которых 177,7 тысячи (31,6%) не прошли переучет. В городе насчитывается свыше одной тысячи хозяйствующих субъектов, поставленных на налоговый учет и не представляющих бухгалтерскую отчетность. Числящаяся за ними недоимка превышает 0,7 трлн рублей.

Проводится, во взаимодействии с правоохранительными, таможенными и другими органами, работа по выявлению налогоплательщиков. В результате с 1.10.96 по 1.10.97 г. выявлено и поставлено на учет 389 налогоплательщиков. По результатам проведенных документальных проверок предприятий и организаций, ранее не состоявших на налоговом учете, налоговыми органами доначислено 451,5 млрд рублей, в том числе в федеральный бюджет 191 млрд.

Следует отметить, что в нарушение ст. 4 Федерального закона РФ от 27.12.91 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации (с изменениями и дополнениями)» Центробанк России и его учреждения по г. Москве не прошли постановку на учет в налоговых органах, ссылаясь на Закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", и не производят уплату в бюджет земельного налога. По вопросу внесения в бюджет земельного налога Госналогинспекцией по г. Москве неоднократно направлялись письма (17.07.95 г., 11.10.95 г., 26.01.96 г.) руково-

дству Центрального банка Российской Федерации. Положительного ответа не поступило.

В г. Москве Закон "О порядке налогообложения субъектов малого предпринимательства, применяющих упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности" был принят 16 октября 1996 г. № 29 и начал применяться с 1 января 1997 года. Следует отметить, что из 85 тысяч предприятий и организаций - субъектов малого предпринимательства с численностью работающих до 15 человек, т. е. потенциальных плательщиков единого налога по упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности, по состоянию на 1 октября 1997 года перешли на эту систему лишь 477 организаций и предприятий, что составляет всего 0,56% от их общего количества. Их вклад в федеральный бюджет составляет 2,9 млрд рублей.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что Федеральный закон от 29.12.95 г. № 22-ФЗ "Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства" в г. Москве практически не реализован.

От качества контрольной работы налоговых органов во многом зависит укрепление доходной части бюджета, повышение собираемости налогов.

В целом по городу за 9 месяцев 1997 года дополнительно выявленные доходы в расчете на одного работника налоговых органов составили 2274 млн рублей при расходах федерального бюджета на его содержание 15 млн (9 месяцев 1997 года).

Следует отметить, что в связи с увеличением нагрузки на одного налогового инспектора, занимающегося налогообложением юридических лиц (268 хозорганов, или в 5 раз больше, чем в среднем по России) и недостаточной оплатой труда специалистов из налоговой службы города уволилось за 11 месяцев 1997 года 432 квалифицированных специалиста, из-за чего потери дополнительных доходов в бюджетную систему составляют около 0,8 трлн рублей в расчете на год.

При организации и осуществлении контрольной работы принимались меры по усилению взаимодействия с органами налоговой полиции. Совместно со специалистами этих органов проведено за 9 месяцев 1997 года 670 документальных проверок. Средний размер доначислений на одну совместную проверку составил 2878 млн рублей. Однако количество таких проверок составляет лишь 2,7% к общему числу документальных проверок.

При проверке ГУФК Минфина России Счетной палатой Российской Федерации установлено, что последним необоснованно затянута решение вопроса о переходе к казначейской системе исполнения доходной части федерального бюджета в г. Москве, в связи с чем из-под контроля казначейства уходило более четверти общего объема налоговых поступлений.

Для подготовки итогов об исполнении доходной части федерального бюджета на 1997 год сведения об объемах поступлений налоговых платежей по г. Москве ГУФК получало из утвержденного Банком России "Сводного отчета о кассовом исполнении федерального бюджета Российской Федерации" по форме № 412. Вместе с тем, как показывают результаты проверки, указанные данные не могут быть использованы для определения уровня исполнения бюджетных назначений по налоговым доходам федерального бюджета по г. Москве.

Так, в объем налоговых доходов по г. Москве не вошли суммы денежных зачетов, проведенных ГУФК в 1997 году в соответствии с Указом Президента РФ от 20.01.97 г. № 20 централизованно через свои счета. По данным проверки, в сентябре 1997 года сумма произведенных денежных зачетов задолженности по платежам в федеральный бюджет московских предприятий составила 65,8 млрд рублей, в октябре 114,3 млрд рублей.

Вместе с тем, ошибочно были учтены в этих данных платежи, осуществленные в соответствии с Протоколом об урегулировании взаимной задолженности РАО "Газпром" и его дочерних предприятий по налогам и платежам в федеральный бюджет и предприятий бюджетной сферы по платежам за газ, утвержденным 31.07.97 г. № ВЧ-П-22-17. Общая сумма этих платежей составила 1,3 трлн рублей.

В связи с тем, что Госналогслужбой России перечисление средств на валютные счета ГУФК производится без разбивки по регионам, в объемы налоговых доходов федерального бюджета по г. Москве за январь-октябрь 1997 года не были включены платежи в сумме 9,5 трлн рублей (по данным Госналогслужбы России).

Также не были учтены в отчетных данных о доходах федерального бюджета по г. Москве суммы, причитающиеся к возврату из бюджета АО "МЭС" в размере 100 млрд рублей в счет задолженности ОАО "ЛУКойл" перед федеральным бюджетом по налогу на прибыль (письмо Минфина России от 8.10.97 г. № 3-Б1-21). Не нашли отражения в отчетности и объемы зачтенной задолженности Правительства г. Москвы федеральному бюджету земельных платежей в сумме 41 млрд рублей в счет субвенции текущего года (письмо Минфина России от 26.05.97 г. № 3-Б4-05-73).

Проверкой Счетной палаты РФ выявлены факты незаконного освобождения налогоплательщиков от уплаты пени за несвоевременное перечисление налоговых платежей в федеральный бюджет, погашение задолженности которых по уплате налогов в федеральный бюджет производилось в рамках денежного зачета (совместная телеграмма Минфина России и Госналогслужбы России от 14.05.97 г. № 13-7-2/597 и от 13.05.97 г. № ПВ-6-09/361). В сентябре и октябре 1997 года в г. Москве такие льготы получили более 200 налогоплательщиков.

Проверкой законности и целесообразности использования средств федерального бюджета на содержание Государственной налоговой инспекции по г. Москве за 1996 год и 9 месяцев 1997 года установлены нарушения законодательства и финансовой дисциплины. В частности, в ходе проверки расходования бюджетных средств на заработную плату установлено отсутствие надлежащего учета по отработанным работниками времени, что привело в отдельных случаях к выплате заработной платы не в полном размере. Инспекцией допущены 4 случая недержания с отдельных лиц алиментов на общую сумму 820 тыс. рублей.

Кроме того, установлено, что Госналогинспекция нарушила Закон Российской Федерации "О подоходном налоге с физических лиц", не включив в совокупный налогооблагаемый доход 23 работников плату за их обучение, в результате с них не был удержан подоходный налог в сумме 32,8 млн рублей.

Инспекцией также не были включены в совокупный налогооблагаемый доход 2 работников суммы выплаченных им командировочных расходов, превышающим установленные нормы, подоходный налог с которых составляет 155,1 тыс. рублей.

В ходе проверки Госналогинспекции установлены нарушения в расходовании денежных средств на выплату премий. В результате выборочной проверки установлено, что 6 работникам необоснованно выплачены премии к датам, не являющимися юбилейными, на общую сумму около 5 млн рублей.

В Госналогинспекции имели место случаи нецелевого расходования бюджетных средств. Так, за несвоевременное перечисление платежей по обязательному имущественному страхованию уплачено пени 7,9 млн рублей.

Проверкой установлено, что Госналогинспекция не выполнила постановление Правительства Российской Федерации от 21.03.94 г. № 222 "О порядке расходования средств на прием и обслуживание иностранных делегаций и отдельных лиц федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также финансируемыми за счет бюджетных средств организациями и учреждениями". Израсходовано на вышеуказанные цели более 2 млн рублей.

Установлены недостатки в расходовании государственных средств на транспортное обслуживание, более полутора года не взыскана стоимость ущерба, причиненного в результате аварии, в сумме 10,1 млн рублей.

Допущено нарушение трудового законодательства по оформлению 6 водителей автомашин на работу по внутреннему совместительству. В результате работа по совместительству осуществлялась одновременно с выполнением работы по основной

профессии, необоснованно выплачено заработной платы за совместительство в сумме 7,3 млн рублей.

В 1996 году инспекцией было израсходовано на выполнение ремонтно-строительных работ, не предусмотренных сметой, в сумме 5,9 млн рублей. Вышеуказанные средства в отчете об исполнении сметы за 1996 год были отражены по коду «Прочие текущие расходы».

В ходе проведенной проверки установлено, что в течение 4 лет здание по ул. Коммунистическая, д. 4, являющееся федеральной собственностью, не использовалось Госналогинспекцией из-за отсутствия средств на его ремонт. Осуществлялось безвозмездное предоставление служебных площадей Госналогинспекцией, оплачиваемых за счет средств федерального бюджета, Управлением федеральной службы налоговой полиции по г. Москве и Учебно-информационному центру в размере 1371,1 кв. метр.

Выводы и предложения

1. Материалы проверок Счетной палаты Российской Федерации показали, что налоговые органы г. Москвы обеспечивают выполнение заданий, установленных городу в соответствии с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1996-1997 годы" по формированию доходной части федерального бюджета. Вместе с тем, значительные потенциальные возможности города по увеличению доходов бюджета не реализуются. Задолженность по платежам в федеральный бюджет возросла с 2,9 трлн рублей на 1.01.97 г. до 4,4 трлн рублей на 1.12.97 года. Такое положение обусловлено снижением уровня производства товаров и обострением проблемы неплатежей, ухудшением финансового положения налогоплательщиков и их платежеспособности, а также уклонением от уплаты налогов.

Проверками выявлено 32 нарушения налогоплательщиками, налоговыми, финансовыми, казначейскими и банковскими органами федерального налогового законодательства. В результате Счетной палатой Российской Федерации предъявлено к взысканию в федеральный бюджет 264,2 млрд рублей и поставлено ряд вопросов перед Правительством Российской Федерации, положительное решение которых будет способствовать росту доходов федерального бюджета (РАО "Газпром", РАО "ЕЭС России", ОАО "Москвич").

2. Негативное влияние на налоговый процесс оказывает необоснованное затягивание ГУФК Минфина России решение вопроса о переходе к казначейской системе исполнения доходной части федерального бюджета в г. Москве. Доходные счета федерального бюджета были открыты не в РКЦ ЦБ РФ, а в ряде коммерческих банков, часть из которых из-за кризиса своей финансовой деятельности, полностью прекратила перечисление платежей в бюджет и во внебюджетные фонды, в результате федераль-

ный бюджет понес за 1996-1997 гг. крупные потери - более 1 трлн рублей.

Одной из серьезных причин сбоев в налоговом процессе по вине банков является неурегулированность в законодательном порядке вопроса о возмещении задолженности бюджету, образовавшейся в связи с отсутствием денежных средств на корреспондентских счетах коммерческих банков или в связи с их банкротством (лишением лицензий). В решении этого вопроса нет должной координации со стороны Минфина, Госналогслужбы и Центробанка России.

3. Многие нарушения обусловлены несовершенством налогового законодательства. В особенности много "белых пятен" в вопросах ответственности всех участников налогового процесса за обеспечение обязательств перед государством по уплате налогов. В целях установления четкого порядка в этом вопросе следует доработать и принять в 1998 году Налоговый кодекс, на базе которого необходимо принять новые Законы "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", "О банках и банковской деятельности", "Об упрощенной системе налогообложения, учете и отчетности для объектов малого предпринимательства" и ряд других.

4. Низкая собираемость налогов является также следствием несовершенства существующего налогового законодательства:

- отсутствия в Законе РФ "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" ответственности предприятий и организаций за уклонение от постановки на учет в налоговых органах, а также ответственности налогоплательщиков за несвоевременную сдачу поручений в учреждение банка на перечисление налоговых платежей в бюджет;

- недостаточно четкого определения в налоговом законодательстве статуса банков как субъектов налогового процесса, что позволяет им не стано-

виться на учет в налоговых органах и уклоняться от уплаты всех видов налогов;

- отсутствия ответственности банков за неисполнение (задержку исполнения) по вине банков инкассовых поручений налоговых органов;

- неотработанного механизма контроля за соблюдением предприятиями и организациями установленного порядка работы с денежной наличностью, а также отсутствия в законодательстве четко определенных прав воздействия на этот процесс со стороны налоговых органов;

- отсутствия законодательной и нормативной базы по применению контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением, адекватной современным рыночным отношениям в стране.

5. Имеют место недостатки в организации и осуществлении нормативной, методической, аналитической и контрольной работы налоговых органов, снижающие результативность налогового процесса.

6. Госналогоинспекцией по г. Москве в ряде случаев не обеспечено соблюдение штатно-сметной дисциплины, допущены факты нарушений в расходовании средств федерального бюджета на содержание ее аппарата.

В целях устранения выявленных нарушений налогового законодательства, а также недостатков и упущений в работе налоговых органов, предлагается направить обращение к Президенту Российской Федерации с предложением по совершенствованию Указа Президента РФ от 18 августа 1996 года № 1212, представления Счетной палаты РФ руководителю Госналогслужбы России А. П. Починку, Министру финансов России М. М. Задорнову и Председателю Банка России С. К. Дубинину, мэру г. Москвы Ю. М. Лужкову, а также направить отчет в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ