

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 2 апреля 1999 года № 11 (162) “О результатах проверки правомерности, экономической обоснованности формирования и исполнения доходной части федерального бюджета, а также правильности расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов по новгородской области в 1997-1998 годах”:

Утвердить отчет.

Направить представления Счетной палаты Министру Российской Федерации по налогам и сборам Г.В. Боосу, министру финансов Российской Федерации М.М. Задорнову, губернатору Новгородской области М.М. Прусаку, главе администрации г. Старая Русса и Старорусского района Е.И. Рябову, главе администрации г. Боровичи и Боровичского района В.Н. Огонькову.

Отчет

об итогах тематической проверки правомерности, экономической обоснованности формирования и исполнения доходной части федерального бюджета, а также правильности расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов по Новгородской области в 1997-1998 годах

1. Основание для проверки:

Федеральный закон “О Счетной палате Российской Федерации”, план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 год (пункт 5.1.1.), удостоверение на право проведения проверки от 18 января 1999 г. № 03-04-26/31, выданное аудитором Счетной палаты Российской Федерации В.Г. Пансковым на основании распоряжения Председателя Счетной палаты Российской Федерации Х.М. Кармокова от 14 февраля 1999 г. №14-рк

2. Цели проверки:

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

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

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

проверить соответствие нормативных актов законодательных и исполнительных органов власти Новгородской области федеральному налоговому законодательству;

проверить правильность расходования средств федерального бюджета на содержание государственных налоговых инспекций по Новгородской области и г. Великому Новгороду.

3. Предмет проверки:

положение с выполнением бюджетных назначений по мобилизации налоговых источников федерального бюджета, доведенных до области в соответствии с

законами о федеральных бюджетах на 1997 и 1998 годы, причины образования задолженности по платежам в федеральный бюджет и меры, принимаемые по ее сокращению, экономическая обоснованность и эффективность предоставления налоговых льгот, рассрочек и отсрочек по налоговым платежам, соответствие федеральному законодательству и иным нормативным актам Российской Федерации нормативных актов и решений, принятых органами законодательной и исполнительной власти Новгородской области по вопросам налогообложения и налоговой политики, исполнение смет расходов на содержание аппарата налоговых органов, другие вопросы, предусмотренные программой тематической проверки, утвержденной аудитором Счетной палаты Российской Федерации В.Г. Пансковым 13 января 1999 года.

4. Объекты проверки:

Государственная налоговая инспекция по Новгородской области.

Государственная налоговая инспекция по г. Великому Новгороду.

Государственная налоговая инспекция по г. Старой Руссе.

Управление федерального казначейства Минфина России по Новгородской области (одновременно выполняет функции отделения федерального казначейства по г. Великому Новгороду).

Комитет финансов администрации Новгородской области.

Комитет по управлению муниципальным имуществом администрации г. Великого

Новгорода (в части регистрации предприятий и организаций).

Главное управление Банка России по Новгородской области.

Новгородский банк Сбербанка России.

УКБ "Новобанк", ЗАО "Каскад", ООО "Автолюкс", ОАО "Алкон", ОАО "Акрон", АОЗТ "ДСК".

Пять предприятий розничной торговли и бытового обслуживания (по вопросам выполнения законодательства по применению контрольно-кассовых машин при денежных расчетах с населением).

Всего в ходе проведения контрольного мероприятия проверками охвачено 19 объектов. По итогам проверок составлено 34 акта и 1 заключение.

Стоимостная оценка потерь бюджетов всех уровней в результате выявленных нарушений законодательства и отклонений в налоговом процессе, составила 71,3 млн. рублей, в том числе федерального бюджета 64,4 млн. рублей. Здесь и далее показатели приведены с учетом деноминации. Перечень выявленных нарушений и отклонений в налоговом процессе прилагается (приложение 1, в Бюллетене не приводится).

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

Кроме того, по актам проверок, в ходе которых Счетной палатой были выявлены нарушения налогового законодательства, законодательства по применению контрольно-кассовых машин при денежных расчетах с населением, а также установленного порядка работы с денежной наличностью, начислены финансовые и штрафные санкции в размере 5,6 млн. рублей, из которых 3, 4 млн. рублей подлежат зачислению в федеральный бюджет.

Поскольку в соответствии с Законом "О Счетной палате Российской Федерации" ей не предоставлено право предъявлять и взыскивать указанные санкции, материалы этих проверок переданы в налоговые инспекции по месту нахождения налогоплательщиков, допустивших нарушения действующего законодательства, для реализации в соответствии с действующим порядком. Со стороны Счетной палаты

Российской Федерации установлен контроль за их выполнением.

Отмеченные в отчете факты нарушений и отклонений в налоговом процессе согласованы с руководителями проверенных организаций и подтверждены документально, за исключением фактов нарушений норм и требований пункта 5 Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65 об отмене отсрочек по уплате задолженности по платежам в бюджет предприятиям, нарушившим сроки уплаты текущих платежей, установленных в ОАО "Алкон" (акт проверки от 12 февраля 1999 г.). Суть этих возражений и заключение по ним прилагаются (приложение № 2, в Бюллетене не приводится).

В соответствии со статьей 22 Закона "О Счетной палате Российской Федерации" к проведению проверок привлекались работники налоговых и казначейских органов, сотрудники федеральных органов налоговой полиции и МВД России, ревизоры Контрольно-ревизионного управления Минфина России в Новгородской области.

Отказов от участия в проведении оперативно-контрольных мероприятий от руководителей указанных органов не поступало. Препятствований в проведении проверок со стороны работников проверяемых предприятий, организаций и учреждений не отмечено. Все затребованные документы представлены в полном объеме и в согласованные сроки.

В ходе проведения контрольного мероприятия состоялись встречи руководителя группы инспекторов Счетной палаты Российской Федерации с Губернатором Новгородской области М.М. Прусаком и Председателем областной Думы А.А. Бойцевым, на которых были обсуждены цели и задачи проверки, а также ее предварительные итоги. Контрольно-счетная палата на территории области не образована.

С целью координации работы по проведению тематической проверки в область выезжал аудитор Счетной палаты Российской Федерации В.Г. Пансков.

5. Основные законодательные и нормативные правовые акты, иные документы и материалы, выполнение требований которых было проанализировано в ходе тематической проверки.

Федеральный закон от 26 февраля 1997г. № 29-ФЗ "О федеральном бюджете на 1997 год".

Федеральный закон от 26 марта 1998г. № 42-ФЗ "О федеральном бюджете на 1998 год".

Федеральный закон от 22 февраля 1999г. №

36-ФЗ “О федеральном бюджете на 1999 год”.

Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991г. № 2118-1 “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”.

Закон Российской Федерации от 6 декабря 1991 г. № 1992-1 “О налоге на добавленную стоимость”.

Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. №2116-1 “О налоге на прибыль предприятий”.

Федеральный закон от 31 июля 1998г. № 148-ФЗ “О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности”.

Закон Российской Федерации от 18 июля 1993 г. № 5215-1 “О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением”.

Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 132-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации “О плате за землю”.

Гражданский кодекс Российской Федерации.

Налоговый кодекс Российской Федерации.

Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1006 “Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей”.

Указ Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65 “О предоставлении предприятиям и организациям отсрочки по уплате задолженности по налогам, пеням и штрафам за нарушение налогового законодательства, образовавшейся до 1 января 1996 г.”

Указ Президента Российской Федерации от 18 октября 1996 г. № 1452 “О мероприятиях по погашению задолженности министерств и ведомств, в составе которых проходят службу военнослужащие и приравненные к ним лица, за потребляемые топливно-энергетические ресурсы и транспортные услуги”.

Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1997 г. № 880 “Об упорядочении порядка расчетов при исполнении отдельных статей расходов федерального бюджета на 1997 год”.

Указ Президента Российской Федерации от 7 ноября 1997 г. № 1173 “О дополнительных мерах по мобилизации кассовых поступлений в федеральный бюджет”.

Указ Президента Российской Федерации от 15 ноября 1997г. № 1233 “О признании утратившими силу некоторых Указов Президента Российской Федерации”.

Указ Президента Российской Федерации от

8 июля 1994 года № 1482 “Об упорядочении государственной регистрации предприятий и предпринимателей на территории Российской Федерации”.

Постановление Правительства Российской Федерации от 6 января 1997г. № 11 “Об усилении контроля за обязательным применением контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением на рынках, ярмарках, в выставочных комплексах и других территориях, отведенных для осуществления торговли”.

Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 1998 года № 797 “О составе предельной численности и фонде оплаты труда работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти”.

Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 1997 г. № 254 “Об условиях и порядке реструктуризации задолженности организаций по платежам в федеральный бюджет”.

Постановление Правительства Российской Федерации от 14 апреля 1998г. № 395 “О порядке проведения в 1998 году реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом”.

Постановление Правительства Российской Федерации от 3 июня 1998г. № 576 “О начислении пеней и порядка пересчета задолженности юридических лиц по уплате пеней”.

Постановление Правительства Российской Федерации от 11 марта 1997 г. № 269 “Вопросы налоговой службы Российской Федерации”.

Положение о федеральном казначействе, утвержденное постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 27 августа 1993 г. № 864.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 сентября 1997 г. № 1402 “О сроках завершения замены контрольно-кассовых машин”.

Распоряжения Правительства Российской Федерации и письма Госналогслужбы России о доведении бюджетных назначений по мобилизации доходов в федеральный бюджет на 1997 и 1998 годы.

Временный порядок проведения денежных зачетов по доходам федерального бюджета на 1996 год, утвержденный Министерством финансов Российской Федерации 17 сентября 1996 года.

Положение о порядке проведения расчетов по оплате продукции и услуг для нужд

министерств и ведомств, в составе которых проходят службу военнослужащие и приравненные к ним лица за потребляемые топливно-энергетические ресурсы и транспортные услуги в счет погашения их задолженности путем проведения денежного зачета, утвержденное Министерством финансов Российской Федерации по согласованию с Государственной налоговой службой Российской Федерацией 13 ноября 1996 года.

Положение об особом порядке проведения расчетов при исполнении отдельных статей расходов федерального бюджета на 1997 год, утвержденное Министерством финансов Российской Федерации по согласованию с Государственной налоговой службой Российской Федерации и Центральным банком Российской Федерации 18 сентября 1997 года

Временный порядок взаимодействия территориальных органов федерального казначейства, налоговых и финансовых органов при исполнении доходной части бюджетной системы Российской Федерации на региональном уровне, утвержденной Минфином Российской Федерации и Госналогслужбой от 21 июля 1997 года № 59 н АП-6-09/534.

Временный порядок распределения органами федерального казначейства регулирующих налогов между бюджетами различных уровней, утвержденный Госналогслужбой России и Минфином России 13 октября 1994 года.

6. Результаты проверки:

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

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

По состоянию на 1 января 1998 года региональная база данных Государственного реестра предприятий содержит сведения о 13077 налогоплательщиках-организациях, на 1 января 1999 года – 12873.

В проверяемом периоде учет налогоплательщиков и ведение Госреестра госналогинспекциями области осуществлялись в соответствии с Положением о порядке ведения Госреестра предприятий, зарегистрированным Минюстом России 14 мая 1993 года № 250, Инструкцией Госналогслужбы России от 13 июня 1996 года № ВР-3-12/49 “О порядке учета налогоплательщиков”, зарегистрированной Минюстом России 11 июля 1996 года (№ 1121),

а также приказами и методическими указаниями Госналогслужбы России.

Госналогинспекцией по Новгородской области в 1997 году до подчиненных госналогинспекций было доведено 12 методических указаний, рекомендаций, разъяснений, полученных от Госналогслужбы России, в 1998 году - 15. Кроме того, госналогинспекцией по области дополнительно подготовлено и направлено в 1997 году 13 разъяснений, рекомендаций, обзорных писем по вопросам учета налогоплательщиков, в 1998 году - 21.

Направленные указания и разъяснения по организации работы по учету налогоплательщиков и ведению Госреестра, как показала проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации, соответствуют федеральному законодательству по этим вопросам.

Территориальными налоговыми органами принимаются меры по выявлению налогоплательщиков, уклоняющихся от постановки на налоговый учет. В 1997 году ими выявлено 514 организаций, осуществляющих финансово-хозяйственную деятельность без регистрации в налоговых органах, в 1998 г. - 380 таких организаций.

В ходе проведения такой работы налоговые инспекции на постоянной основе взаимодействуют с государственными внебюджетными фондами, органами землеустройства, бюро технической инвентаризации, ГИБДД, транспортной инспекцией, таможней. Осуществляется взаимодействие с экономическим комитетом администрации области, регистрирующим предприятия с иностранными инвестициями. В целях учета общественных и религиозных организаций областная налоговая инспекция проводит ежеквартальные сверки с Управлением юстиции области.

Проверками, проводимыми налоговыми инспекциями в органах, регистрирующих предприятия и организации, регулярно выявляются факты нарушения действующего законодательства о государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности. Это, в основном, нарушение сроков направления сведений о зарегистрированных предприятиях в налоговые органы, регистрация предприятий с размером уставного фонда ниже установленного действующим законодательством, нарушение действующих норм при регистрации организаций, созданных в результате реорганизации (отсутствие передаточных актов

или разделительного баланса, либо отсутствие в них сведений о правопреемстве и др.), регистрация при наличии не надлежаще оформленных учредительных документов (отсутствие печати, подписи должностного лица и др.).

В ходе выборочной проверки соблюдения действующего порядка государственной регистрации хозяйствующих субъектов, проведенной инспекторами Счетной палаты Российской Федерации в Комитете по управлению муниципальным имуществом администрации г. Великого Новгорода (акт от 3 февраля 1999 г.), установлены отдельные случаи нарушения п. 15 Положения о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 г. № 1482 в части соблюдения недельного срока сообщения в налоговые органы о зарегистрированных организациях.

Так, сведения об ООО “Новтехсервис М”, зарегистрированного 16 января 1997 г., были переданы в налоговую инспекцию по г. Великий Новгород 12 февраля 1997 г., т.е. спустя 27 дней вместо 7 дней, предусмотренных вышеназванным положением.

Налоговыми инспекциями области принимаются определенные меры по устранению выявленных нарушений норм и требований действующего законодательства о постановке на налоговый учет. Результаты проведенных контрольных мероприятий по этим вопросам доводятся до глав администраций местного самоуправления для принятия мер по устранению указанных нарушений. В течение 1997-1998 г.г. обобщенная информация о выявленных нарушениях дважды направлялась в администрации городов и районов области, а также Губернатору Новгородской области.

В результате принятых мер удельный вес предприятий и организаций, зарегистрировавших свою деятельность, но не вставших на налоговый учет или не прошедших процедуру переучета, в общем количестве юридических лиц, состоящих на налоговом учете за проверенный период сократился в 1,6 раза – с 22% по состоянию на 1 января 1997 года до 13,6% на ту же дату 1999 года.

Вместе с тем, полнота учета налогоплательщиков в полной мере все еще не обеспечивается. По состоянию на 1 января 1999 года 355 организаций, прошедших регистрацию

своей деятельности, или 2,8% от состоящих на налоговом учете на ту же дату, уклонились от регистрации в налоговых органах, 1389 (10,8%) не прошли переучет.

Одной из причин не обеспечения налоговыми органами полноты учета налогоплательщиков явилось отсутствие в действовавшем до 1 января 1999 года налоговом законодательстве мер 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 (ст. 116, 117).

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.

В целом по области по итогам за 1997 год не представили отчетность 1578 предприятий, или 12,1% от состоящих на налоговом учете, 733 предприятия (5,6%) представили справки об отсутствии у них хозяйственной деятельности. За 9 месяцев 1998 года – соответственно 1022 (7,9%) и 574 (4,5%) предприятия и организации.

Числящаяся за такими предприятиями задолженность по платежам в бюджеты всех уровней составила за 1997 год-8,5 млн. рублей и за 9 месяцев 1998 года – 7,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет соответственно 4,1 и 3,7 млн. рублей.

В отношении предприятий, не представляющих отчетность и тем самым нарушивших статью 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 “Об основах налоговой системы”, либо представивших “нулевую” отчетность, налоговыми органами области проводится определенная работа, однако ее эффективность остается низкой.

В 1997 году из 1578 налогоплательщиков, которым налоговыми инспекциями были направлены требования (в том числе неоднократно) о предоставлении отчетности о своей финансово-хозяйственной деятельности, отчетность представили только 683 организации, или 43,3%, в 1998 году- из 1022 таких предприятий и организаций отчетность представили 585 (57,2%).

В соответствии с действующим налоговым законодательством за непредставление или

несвоевременное представление отчетности нарушителям предъявлены штрафные санкции: в 1997 году - в размере 1044 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 271 тыс. рублей, в 1998 году - соответственно 910 и 225 тыс. рублей. Однако за 1997 год было реально взыскано лишь 581 тыс. рублей (55,7%), из них в федеральный бюджет - 125 тыс. рублей (46,1%) и за 1998 год - 479 тыс. рублей (52,6%) и 92 тыс. рублей (40,9%).

По результатам проверок, проведенных территориальными налоговыми органами на предприятиях и в организациях, не сдающих отчетность о своей деятельности или представивших "нулевые" балансы, доначислено налогов и других платежей за 1997 год в объеме 3 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 1,1 млн. рублей, за 1998 год - соответственно 2 и 1,1 млн. рублей. Из доначисленных сумм реально взыскано в 1997 году 66 тыс. рублей, или 2,2%, в том числе в федеральный бюджет 18 тыс. рублей (1,6%).

Всего же по экспертной оценке в результате уклонения налогоплательщиков от постановки на налоговый учет или непредставления ими отчетности о финансово-хозяйственной деятельности в целом по области бюджеты всех уровней теряют не менее 11 млн. рублей в расчете на год, в том числе федеральный бюджет - 5 млн. рублей.

Вместе с тем, эффективность оперативно-розыскных мероприятий в отношении юридических лиц, уклоняющихся от постановки на налоговый учет и не сдающих отчетность, остается низкой.

За 1997 год из 257 таких организаций, материалы в отношении которых были переданы в органы налоговой полиции, установлено местонахождение лишь 117 (45,5%), за 1998 год из 109 предприятий - 37 (34%).

Еще ниже эффективность аналогичных мероприятий, проводимых территориальными органами МВД России. В 1997 году налоговые инспекции направили в ГУВД Новгородской области информацию о 678 налогоплательщиках - юридических лицах, не вставших на налоговый учет, из которых установлено местонахождение только 14 организаций, или 2,1 процента. В 1998 году эти показатели составили соответственно 133 и 26 организаций (19,5%).

В 1997 году налоговыми органами по Новгородской области направлено 1295 обращений в суд с иском о ликвидации предприятий, в том числе по 490 - не представляющим отчетность, по 722 - не

прошедшим переучет; по 83 - уклоняющимся от постановки на учет. В 1998 году направлено 284 обращения в суд с иском о ликвидации предприятий, в том числе по 174 - не представляющим отчетность, по 92 - не прошедшим переучет; по 18 - уклоняющимся от постановки на учет.

В 1997 году по Новгородской области в соответствии с решениями арбитражного суда завершена процедура ликвидации 148 таких предприятий и организаций, а в 1998 году - 449.

Следует отметить, что при достаточно упрощенном порядке регистрации юридического лица, процедура его ликвидации настолько сложна и громоздка, что предприятия зачастую не доводят ее до конца и числятся в налоговых органах в стадии ликвидации длительное время. По состоянию на 1 января 1999 года, из 1744 предприятий и организаций, не вставших на налоговый учет или не прошедших переучет в налоговых органах, 705 или 40% находились в стадии ликвидации.

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 Российской Федерации указанные меры ответственности также не предусмотрены.

Процедура ликвидации в судебном порядке по основаниям статьи 61 Гражданского кодекса Российской Федерации требует значительных финансовых и трудовых затрат со стороны налоговых органов. Так, по экспертной оценке, судебная ликвидация одного предприятия обходится налоговой инспекции в сумму, превышающую 940 рублей (судебные издержки, рабочее время, затраченное на судебные заседания, оформление документов, проезд и т.д.). Исходя из этого, общие затраты налоговых инспекций по Новгородской области на судебную ликвидацию 449 предприятий в 1998 году составили более 400 тыс. рублей.

Из 1300 предприятий и организаций, ликвидированных в 1997 году, 41 предприятие (3,2%) имело недоимку по платежам в бюджеты всех уровней в объеме свыше 7 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 2,5 млн. рублей. В 1998 году из 1282 ликвидированных предприятий имели недоимку 167 предприятий (13%) на общую сумму 22,6 млн. рублей, из которых доля

федерального бюджета составила 5,2 млн. рублей.

В соответствии со статьей 24 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 “Об основах налоговой системы в Российской Федерации” данные предприятия состоят на налоговом учете в течение 6 лет после вынесения решения об их ликвидации. Однако, как показывает практика, указанные суммы не возмещаются и их можно отнести к безвозвратным потерям.

В ходе проверок вопросов соблюдения налогоплательщиками и банками установленных правил открытия расчетных и иных счетов, проведенных территориальными налоговыми органами в 1997 году, выявлены факты открытия счетов без справки налогового органа трем налогоплательщикам в четырех банках, сумма предъявленных и взысканных административных штрафов составила соответственно 1,7 и 1,2 тыс. рублей.

Выявлено 17 кредитных организаций, нарушивших срок представления в налоговые органы извещений об открытии счетов. В Главное управление Банка России по Новгородской области, а также в Госналогслужбу России (МНС России) направлен список банков, не представивших в налоговые инспекции сведения об изменении номеров счетов налогоплательщиков-владельцев счета (в указанный список включена 21 кредитная организация).

В ходе проверенных налоговыми инспекциями в 1998 году 59 банков Новгородской области нарушений порядка открытия счетов не установлено. Не выявлены также налогоплательщики, открывшие счета без справок налогового органа, в ходе проведения документальных проверок организаций. Однако установлены отдельные факты нарушения сроков направления извещений в налоговые инспекции об открытии счета, а также проведения операций по счету до получения информационного письма.

Информация о банках, допустивших указанные нарушения, доведена госналогинспекцией по области до главного территориального управления Банка России с целью принятия мер по предупреждению подобных нарушений. С ноября 1998 года такая информация ежемесячно сообщается в Министерство Российской Федерации по налогам и сборам.

6.1.2. Организация работы налоговых органов по обеспечению полноты поступления налогов и снижению уровня задолженности перед федеральным бюджетом.

В соответствии с Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 29-ФЗ “О федеральном бюджете на 1997 год” Госналогслужба России письмом от 31 марта 1997 г. № ПВ-6-09/254 довела до Государственной налоговой инспекции по Новгородской области бюджетные назначения по мобилизации доходов в федеральный бюджет в объеме 665,6 млн. рублей. На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 25 августа 1997г. № 1203-р, не имевшего законодательных полномочий на секвестирование доходных статей федерального бюджета, это задание было уменьшено на 124,8 млн. рублей (18,7 %) и составило 541,1 млн. рублей (письмо Госналогслужбы России от 8 сентября 1997г. № КУ-6-09/651).

Фактически за 1997 год налоговыми органами по Новгородской области было мобилизовано в федеральный бюджет 420 млн. рублей налоговых и неналоговых платежей, что на 39 млн. рублей или 8,9 % меньше, чем за предшествующий 1996 год.

Контрольное задание по сбору налогов и других обязательных платежей в федеральный бюджет на 1997 год (с учетом секвестра) выполнено на 77,3 %, а исходя из бюджетных назначений, установленных в соответствии с Законом “О федеральном бюджете на 1997 год” – на 62,8 процента.

В федеральный бюджет за 1997 год поступило в виде денежной массы 325 млн. рублей или 77,4 процента. Проведено за год денежных и других видов зачетов на сумму 95 млн. рублей (22,6 %).

Первоначальные контрольные показатели по формированию доходных статей федерального бюджета на 1998 год, доведенные до областной налоговой инспекции письмом Госналогслужбы России от 26 декабря 1997 г. № ВП-6-09/ 914, составляли 450 млн. рублей. В течение года эти показатели неоднократно уточнялись (письма Госналогслужбы России от 11 февраля 1998 г. № КВ-6-09/103, от 30 апреля 1998 г. № АП-6-09/273, от 2 июля 1998 г. № БФ-6-09/394а) и в итоге составили 316,9 млн. рублей.

Фактически по данным ф.1-НМ за 1998 год в федеральный бюджет поступило 367 млн. рублей, или 115% к уточненному заданию и 81,3% - к первоначально доведенным показателям. 81,2% или 238 млн. рублей всех налоговых поступлений обеспечены “живыми” деньгами и 18,8 % (69 млн. рублей) – за счет денежного зачета, проведенного в декабре 1998 года на основании решения Правительства

Российской Федерации от 17 июня 1998г. № 600.

Как показал пофакторный анализ исполнения территориальными налоговыми органами установленных им на 1998 год бюджетных назначений по мобилизации доходов в федеральный бюджет, перевыполнение контрольного задания достигнуто благодаря возобновленной Правительством Российской Федерации практике денежных зачетов, несмотря на то, что Указом Президента Российской Федерации от 7 ноября 1997г. №1173 (п.1) Правительству было предписано прекратить любые формы зачетов, включая денежные, с 1 января 1998 года. В декабре 1998 года по области проведено таких зачетов в сумме 69 млн. рублей. Без их учета контрольное задание выполнено на 94 процента.

Значительные поступления в федеральный бюджет обусловлены ростом инфляции, фактический уровень которой значительно превысил прогнозируемый. За счет этого фактора дополнительно поступило в федеральный бюджет свыше 80 млн. рублей, или 26,8 всех поступлений за 1998 год, обеспеченных “живыми” деньгами.

Одновременно следует отметить, что в действующих законодательных и нормативных актах, регулирующих бюджетный и налоговый процессы, не определены меры ответственности территориальных налоговых органов за невыполнение установленных им бюджетных назначений по мобилизации доходов в федеральный бюджет. Отсутствует утвержденная методика расчетов контрольных заданий, доводимых до региональных налоговых инспекций. В течение года в эти задания Госналогслужбой России (МНС России) вносятся частые корректировки, зачастую без объяснения причин.

В связи с этим, доводимые налоговым инспекциям по субъектам Российской Федерации контрольные задания по мобилизации доходных источников федерального бюджета носят по существу формальный характер. За 1998 год на территории области поступило в бюджетную систему страны 1458 млн. рублей. По сравнению с 1997 годом размер поступлений в бюджеты всех уровней снизился на 75 млн. рублей, или 5 процентов. При этом поступления в региональный и местные бюджеты сократились на 2%, в то время как в федеральный бюджет – на 13 процентов. В результате доля федеральных налогов в общей сумме доходов, собранных на территории области, снизилась с 27,4% в 1997 году до

25,2% в 1998 году.

Это объясняется в первую очередь тем, что в 1997-1998 годах свыше двух третей поступивших в консолидированный бюджет Новгородской области доходов были сформированы путем зачетов налоговых и бюджетных обязательств, в то время как на федеральном уровне за те же периоды аналогичные зачеты не превышали 22,6 - 18,8 процента.

Так, в 1998 году на федеральном уровне было проведено взаимозачетов на сумму 69 млн. рублей, что составило 18,8% в общей сумме доходов, поступивших в федеральный бюджет за тот же период. В то же время поступления в консолидированный бюджет области обеспечены зачетами на 40,7% (646 млн. рублей). В предшествующем (1997) году зачеты по федеральному бюджету составляли 95 млн. рублей или 22,6% к общей сумме поступлений в этот бюджет, в то время как в областной и местных бюджетах – 369 млн. рублей или 33,2 процента.

Другой причиной снижения в 1998 году доходов, зачисляемых в федеральный бюджет, явилась законодательно установленная практика возмещения из федерального бюджета налога на добавленную стоимость предприятиям, реализующим свою продукцию на экспорт.

По действующему порядку уплаченный НДС распределяется между бюджетами разного уровня по законодательно утвержденным нормативам: 75% - в федеральный бюджет и 25% - в бюджеты субъектов Российской Федерации.

В то же время, предприятиям-экспортерам, освобожденным в соответствии с п.1 “а” Закона Российской Федерации от 6 декабря 1991 г. № 1992-1 “О налоге на добавленную стоимость” (в ред. Федерального закона от 1 апреля 1996 г. № 25-ФЗ) от уплаты этого налога НДС по приобретенным ими товарно-материальным ценностям производственного назначения в полном объеме производится за счет средств федерального бюджета.

В 1998 году из федерального бюджета в целом по области возмещено НДС предприятиям, реализующим свою продукцию на экспорт, 174 млн. рублей, или 80,9 % к фактическим поступлениям этого налога в федеральный бюджет (в 1997 году – соответственно 131 млн. рублей и 56,7 %).

Основная сумма “экспортных” возвратов НДС приходится на АО “Акрон”. В 1998 году она составила 131,2 млн. рублей, или 75,4 % от общей суммы возвратов.

Проверкой, проведенной инспекторами Счетной палаты с участием специалистов налоговых инспекций по Новгородской области и г. Новгороду в АО “Акрон”, (акт от 10 февраля 1999г.) нарушений порядка исчисления НДС, подлежащего возмещению из федерального бюджета, не выявлено.

Вместе с тем, проверка показала, что благодаря такой практике предприятие на протяжении ряда лет не платит никаких налогов не только в федеральный бюджет, но и в бюджеты других уровней (областной, местный), так как суммы возмещения превышают общие размеры начисленных налогов и платежей.

Так, в 1998 году предприятием было заявлено к уплате налогов и платежей в сумме 63,5 млн. рублей, в том числе подлежащих перечислению в федеральный бюджет – 1,4 млн. рублей. Сумма, предъявленная “Акроном” к возмещению за тот же период составила 166,3 млн. рублей, фактически после проверки расчетов возмещено 131,2 млн. рублей, что позволило предприятию полностью рассчитаться не только с федеральным бюджетом, но и областными и местными бюджетами.

Кроме того, как показала проверка, предприятие за счет возмещенного НДС гасит задолженность перед федеральным бюджетом за своих кредиторов.

В 1998 году таким образом проведены расчеты по налогу на добавленную стоимость в доле федерального бюджета с ОАО “Новгородэнерго” (2,5 млн. рублей), АООТ “Новгородоблгаз” (1,8 млн. рублей), ОАО “Новгородская фирма “Нефтезаводмонтаж” (0,8 млн. рублей), являвшихся кредиторами ОАО “Акрон”.

С учетом изложенного, было бы целесообразно рассмотреть вопрос об отнесении сумм возмещения НДС, уплаченного поставщикам материальных ресурсов производственного назначения, использованных при производстве экспортной продукции, на ее себестоимость.

Как показывают расчеты, проведенные на примере ОАО “Акрон” за 1997-1998 годы, в этом случае экономия средств федерального бюджета (с учетом уменьшения налогооблагаемой базы для исчисления налога на прибыль и связанные с этим потери налога на прибыль) только по этому предприятию составит свыше 20 млн. рублей в расчете на год.

На уровень выполнения установленных бюджетных назначений по мобилизации доходов в федеральный бюджет и,

соответственно, на уровень собираемости налогов определяющее влияние в 1997-1998 годах продолжал оказывать рост задолженности по налоговым платежам.

По состоянию на 1 января 1999 года каждое четвертое предприятие области имело долги федеральному бюджету. Их совокупная задолженность только по налогам и платежам, зачисляемым в федеральный бюджет, на ту же дату составила 229 млн. рублей и выросла за 1998 год на 89,4 млн. рублей или в 1,6 раза. За 1997 год аналогичная задолженность увеличилась на 76,2 млн. рублей или в 2,2 раза.

Сумма прироста задолженности по налогам и другим обязательным платежам в федеральный бюджет за 1997 год составила 76,2 млн. рублей, в том числе за счет прироста недоимки – 62,4 млн. рублей, за 1998 год – соответственно 89,4 и 83,4 млн. рублей. То есть практически весь указанный прирост получен за счет роста недоимки.

За 1998 год отношение прироста задолженности по налогам и платежам в федеральный бюджет к фактическому их поступлению составило 24,4 % против 18,2 %, сложившихся в 1997 году.

Задолженность по налоговым платежам (без учета финансовых и штрафных санкций) за предыдущие годы в общей сумме задолженности в федеральный бюджет на 1 января 1999 года составила 139,6 млн. рублей или 61 процент.

Помимо задолженности по налоговым платежам значительную сумму составляют неуплаченные в федеральный бюджет финансовые и штрафные санкции за нарушение налогового законодательства, размер которых на 1 января 1999 года составил 196,6 млн. рублей. По сравнению с аналогичными показателями на 1 января 1998 года сумма этих санкций уменьшилась на 57,7 млн. рублей или в 1,3 раза.

Это сокращение объясняется снижением с 1 апреля 1998 года суммы задолженности по пени за несвоевременную уплату налогов и сборов в 5 раз, предусмотренным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 1998 г. № 576 “О начислении пеней и порядка пересчета задолженности юридических лиц по уплате пеней”. Без учета этого фактора, т.е. в сопоставимых условиях, прирост указанной задолженности за тот же период составил бы 87,1 млн. рублей.

Около 69,3 % всей задолженности по уплате штрафных санкций приходится на задолженность за предыдущие годы и эта доля выше, чем аналогичная задолженность по

налоговым платежам (61 процент).

При условии сохранения в текущем году среднемесячных объемов поступления налоговых платежей, на погашение сложившейся на 1 января 1999 года задолженности по налоговым платежам в федеральный бюджет (при условии, что все налоговые поступления пойдут только на ее погашение) потребуется 7,5 месяцев, на погашение задолженности по штрафным санкциям – более 6 месяцев. Однако, если учесть необходимость внесения в полном размере текущих платежей, то срок, за который можно теоретически погасить задолженность, увеличится, по оценке, в 3-5 раз и составит соответственно от 1,5 до 3 лет.

Проверка показала, что налогоплательщики используют различные методы уклонения от уплаты налогов, включая легитимные схемы увода денежных средств от налогообложения. Это в первую очередь взаимозачеты, бартер, расчеты векселями и через счета “третьих” лиц, использование ссудных счетов в качестве расчетных, создание разного рода организационных структур, позволяющих уклоняться от уплаты налогов. С учетом этого, реальное погашение уже имеющейся задолженности по платежам в бюджет затягивается на неопределенный срок.

В связи с этим было бы целесообразно ввести в действующее законодательство 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 и других платежей в бюджет.

Задолженность по налоговым платежам в бюджетную систему страны определяется, в первую очередь, состоянием экономики области и платежеспособностью отраслей ее составляющих, кризисом платежей и сложным финансовым состоянием предприятий.

В связи с событиями 17 августа 1998 года наметившийся было процесс стабилизации экономики области был прерван. Падение объемов производства (работ, услуг) во II полугодии 1998 года к аналогичному периоду 1997 года составило (расчетно) в промышленности – 1%, строительстве – 20,8%, на транспорте – 21,1%, в то время как в первом полугодии в этих отраслях наблюдался их рост – соответственно в промышленности – 5,4%, на транспорте – 12,1 процента.

Падение курса рубля (по отношению к доллару США) привело к резкому росту цен.

Цены на промышленную продукцию в декабре 1998 года выросли по сравнению с декабрем 1997 года на 27 %, а сводный индекс потребительских цен – на 72 %, что отразилось на росте затрат на производство (работы, услуги) и ухудшении финансовых результатов деятельности большинства предприятий и организаций региона.

За январь-ноябрь 1998 года крупными и средними предприятиями области (кроме предприятий сельского хозяйства) получен убыток в действующих ценах на сумму 1574,1 млн. рублей, в то время как за аналогичный период 1997 года такими предприятиями была получена прибыль в размере 409,3 млн. рублей.

Доля убыточных предприятий на 1 декабря 1998 года составила 47,7%, или сократилась по сравнению с 1997 годом на 1,7 процентных пункта (в основном за счет их ликвидации). Вместе с тем, полученный ими суммарный убыток за тот же период возрос с 242,3 до 2074,2 млн. рублей, или в 8,6 раза. 92% всех убытков приходится на промышленные предприятия. Из общего числа предприятий указанной отрасли экономики убыточны почти половина (47,7%).

Ухудшение финансовых результатов деятельности предприятий и организаций области привело к сужению налогооблагаемой базы по налогу на прибыль. По экспертной оценке потери только федерального бюджета в результате сокращения налогооблагаемой базы по налогу на прибыль к уровню 1996 года составили в 1997 году – 30,5 млн. рублей, в 1998 году – 36,4 млн. рублей.

Финансовые затруднения, постоянно испытываемые предприятиями области, отразились на состоянии и своевременности взаиморасчетов между ними и с бюджетом. В 1997 – 1998 годах продолжался рост неплатежей, причем темпами, значительно превышающими темпы инфляции (в 1997 году – соответственно 152,5% и 109,5%, в 1998 г. – 272,8% и 172,2%).

Суммарные долги по обязательствам только предприятий промышленности, транспорта, строительства и сельского хозяйства, включая задолженность по налогам и другим обязательным платежам в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды, на 1 декабря 1998 года достигли 7834,1 млн. рублей. За январь-ноябрь они увеличились на 4962,0 млн. рублей, или в 2,7 раза, а по сравнению с данными на 1 января 1997 года – на 5950,4 млн. рублей (в 4,2 раза).

Просроченные неплатежи на 1 декабря 1998

года составили 2432,5 млн. рублей, или 31% в общей сумме кредиторской задолженности на ту же дату. За 1997-1998 годы они возросли в 2,8 раза, в том числе за 1998 год (январь-ноябрь) – в 1,8 раза.

На просроченную кредиторскую задолженность, не погашенную свыше 3-х месяцев, в 1998 году приходилось 1667,9 млн. рублей, ее удельный вес в общей сумме просроченной задолженности составил 70,4 %. (В 1997 году – соответственно 959,4 млн. рублей и 73 %).

Из общей суммы просроченной кредиторской задолженности, сложившейся на 1 декабря 1998 года, на долги бюджету приходилось 13,4 %, в том числе в доле федерального бюджета 6,7 % и в государственные внебюджетные фонды – 15 % (на 1 декабря 1997 года – соответственно 16,3, 7,3 и 17,2 %).

В 1998 году размеры кредиторской задолженности предприятий (4867,8 млн. рублей) в 1,2 раза превышали размеры дебиторской задолженности (4092,8 млн. рублей), что свидетельствует о неплатежеспособности многих предприятий региона.

Указанные факторы негативно отразились на финансовом состоянии предприятий и организаций. Большинство хозяйствующих субъектов области испытывает острую нехватку собственных оборотных средств. По состоянию на 1 декабря 1998 года оборотные активы в основных отраслях экономики области уменьшились по сравнению с данными на 1 декабря 1997 года на 14,6 %, а коэффициент покрытия (отношение оборотных средств к кредиторской задолженности и краткосрочным кредитам и займам), характеризующий платежеспособность отраслей экономики, в среднем по области был ниже нормативного уровня почти в 2 раза (106,9 % при нормативе 200 %). На ту же дату 1997 года этот показатель равнялся 181,3 процента.

По экспертной оценке в результате кризиса платежей и вызванного этим острого дефицита финансовых ресурсов, испытываемого большинством предприятий и организаций региона, только по Новгородской области в бюджетную систему страны ежегодно не поступает от 100 до 150 млн. “живых” рублей, что вызывает необходимость проведения разного рода взаимозачетов между бюджетом и налогоплательщиками, как на региональном, так и на федеральном уровне.

Существенное влияние на масштабы

задолженности по налоговым платежам оказывают неплатежи, в составе которых заметную долю занимают невыплаты по заработной плате, пенсиям, пособиям и стипендиям.

По состоянию на 5 января 1999 года по данным облкомстата в целом по области только задолженность по заработной плате составила 93,1 млн. рублей и выросла за год на 46,4 млн. рублей, или 50,1 процента. Из суммы задолженности по заработной плате по оценке могло бы поступить в бюджет в виде подоходного налога более 8 млн. рублей. При этом отложенный спрос населения составил более 46 млн. рублей. Как показывают расчеты, при его реализации около 7 млн. рублей могло бы вернуться в бюджет в виде налогов на прибыль и добавленную стоимость.

Состояние работы по взысканию недоимки регулярно рассматривается на коллегии Госналогинспекции по Новгородской области, проводимых ею совещаниях, семинарах. За 1997-1998 годы по этому вопросу проведено 56 заседаний коллегии областной налоговой инспекции, на которых были заслушаны 73 руководителя налоговых инспекций районного (городского) звена и 306 ответственных работников. За тот же период на эту же тему проведено 22 совещания и семинара с участием представителей региональных управлений налоговой полиции и внутренних дел.

По результатам рассмотрения указанных вопросов принято множество решений и разработаны многочисленные мероприятия по устранению недостатков и упущений в работе налоговых органов в организации работы по взысканию недоимки и повышению уровня собираемости налогов.

Между тем, не подкрепленные мерами действенного контроля за выполнением намеченных мероприятий, а также в связи с отсутствием требовательности к качеству проведенной работы эффективность принятых решений и результативность их реализации остается крайне низкой.

За 1997-1998 годы эффективность взыскания задолженности (в процентах к предъявленным суммам) с расчетных (текущих) счетов составила в среднем 18,5 % в консолидированный бюджет, в том числе в федеральный бюджет - 19,9 % , с валютных счетов соответственно 17,6 и 27,3 процента. От реализации имущества должников за этот же период поступило в бюджетную систему 13,2 млн. рублей, из них в федеральный бюджет - 9,9 млн. рублей, что составило соответственно 2,8 и 4,3 процента к сумме принятых

налоговыми органами постановлений об обращении взыскания задолженности на указанное имущество.

Как свидетельствуют отчетные данные, наиболее эффективно взыскание задолженности со счетов дебиторов организаций-недоимщиков. В 1997 году таким образом было взыскано в бюджеты всех уровней 73 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 37 млн. рублей, что составило соответственно 68,9% и 51,4% к предъявленным суммам.

С отменой Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2270 "О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней" (Указ Президента Российской Федерации от 15 ноября 1997 г. № 1233 "О признании утратившими силу некоторых Указов Президента Российской Федерации"), налоговые органы утратили право в бесспорном порядке списывать со счетов должников недоимщика, причитающиеся в бюджет суммы в счет долга, и в 1998 году эта мера не применялась. В связи с этим, потери только федерального бюджета в масштабах области оцениваются в сумму не менее 50 млн. рублей в расчете на год.

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

Анализ проведенной работы по аресту и реализации дебиторской задолженности, как обращение взыскания на имущество должника первой очереди, показывает, что проводимые мероприятия по ее аресту не дали положительных результатов. Из-за отсутствия сведений о финансовом состоянии дебитора не представляется возможным определить ликвидность дебиторской задолженности, а также ее рыночную стоимость, что затрудняет организацию торгов по продаже дебиторской задолженности.

Если при ранее действовавшем порядке налоговыми органами области в среднем ежемесячно со счетов дебиторов взыскивалось свыше 6 тыс. рублей, то поступления от продажи дебиторской задолженности не превышают 0,6 тыс. рублей в месяц.

Негативное воздействие на решение проблемы собираемости налогов оказала не вполне оправданная, по мнению проверяющих, отмена нормы, ранее установленной Указом Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. № 1212 "О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения", о регистрации так называемого счета недоимщика, вследствие чего налоговыми органами утрачен один из наиболее действенных механизмов контроля за недобросовестными налогоплательщиками.

Вместе с тем, следует отметить, что меры принудительного взыскания задолженности по налоговым платежам, даже при их низкой эффективности, стали по существу определяющим фактором при исполнении бюджетов всех уровней. За 1997-1998 годы таким образом на территории области было мобилизовано в бюджетную систему страны 950,8 млн. рублей, что составляет 31,8 % в общей сумме поступлений налоговых платежей за тот же период, в том числе в федеральный бюджет - 446,7 млн. рублей (56,8 % от поступивших доходов в федеральный бюджет).

При этом, если в 1997 году 23,4 % всех доходов, поступивших в консолидированный бюджет на территории области, и 51,9 % поступлений в федеральный бюджет были обеспечены за счет принудительных мер взыскания задолженности, то в 1998 году - соответственно 40,6 и 62,3 процента.

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

Так, в 1997-1998 годах, после получения от налоговых органов требований о погашении задолженности с предупреждением об обращении взыскания на имущество должников, ими было "добровольно" внесено в бюджеты всех уровней 590,4 млн. рублей, в том числе 243,4 млн. рублей - в федеральный бюджет. Это составило соответственно 62 и 54,5 к общей сумме принудительно взысканной задолженности за тот же период.

В целях урегулирования проблемы задолженности организаций по обязательным платежам в федеральный бюджет и создания условий для их финансового оздоровления Правительством Российской Федерации в 1997 году было принято постановление от 5 марта 1997 г. № 254 "О порядке проведения в 1997 году реструктуризации задолженности

юридических лиц перед федеральным бюджетом”. Аналогичное постановление (от 14 апреля 1998 г. № 395) вышло и в 1998 году. Налоговыми органами проведена разъяснительная работа по применению данных постановлений, в том числе через средства массовой информации.

Вместе с тем, по состоянию на 1 января 1999 года заявлений от предприятий – должников о реструктуризации своей задолженности по федеральному бюджету не поступало. В 1997 году также ни одно предприятие, имеющее задолженность по платежам в федеральный бюджет, не дало согласия на реструктуризацию своих долгов.

По данным областной налоговой инспекции отказ от реструктуризации задолженности обусловлен неудовлетворительным финансовым состоянием большинства предприятий – недоимщиков, что не позволяет им своевременно вносить текущие платежи, т.е. обеспечить выполнение одного из основных условий реструктуризации задолженности.

К значительным налоговым потерям привели в 1997-1998 годах непринятие или несвоевременное принятие законов, а так же отсутствие механизма реализации уже принятых законодательных актов, направленных на повышение наполняемости бюджетов всех уровней.

Только в июле истекшего года был принят Федеральный закон от 26 июля 1998г. № 98-ФЗ, предусматривающий повышение ставки налога на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте, с 0,5 до 1 процента, в то время как доходы федерального бюджета были определены исходя из введения этой ставки с 1 января 1998 года. Только по этой причине на территории области в бюджеты всех уровней не поступило 2 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 1,2 млн. рублей.

В соответствии со статьей 106 Лесного кодекса Российской Федерации (Федеральный закон от 22 января 1997 г. № 22-ФЗ) лесные подати в размере 40 % должны зачисляться в федеральный бюджет. В то же время данный платеж в составе доходных статей федеральных бюджетов на 1997-1998 годы не предусматривался, поэтому в соответствии с Законом Российской Федерации “Об основах налоговой системы Российской Федерации” данный платеж в полной сумме поступал в бюджеты субъектов Российской Федерации. За 1997-1998 гг. в бюджет Новгородской области поступило 15,2 млн. рублей таких платежей.

Исходя из этого потери федерального бюджета за указанный период составили 6,4 млн. рублей.

В Законе “О федеральном бюджете на 1999 год” (статья 11) предусмотрено, что в доходы федерального бюджета включаются платежи за пользование лесным фондом в размере 40 % от общей суммы поступлений указанных доходов.

Почти четыре года назад был принят Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ “О животном мире”, в котором в качестве доходных источников бюджета предусмотрены платежи за пользование животным миром, из которых 40 % подлежат зачислению в федеральный бюджет. Однако из-за отсутствия механизма его реализации указанные платежи до настоящего времени в бюджетную систему не поступают.

В соответствии с названным Законом (статья 61, пункт 3) Президенту Российской Федерации было предложено поручить Правительству Российской Федерации привести их правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Правительство Российской Федерации постановлением от 29 сентября 1997 г. № 1251 (пункт 5) поручило Министерству сельского хозяйства Российской Федерации до 1 декабря 1997 года разработать механизм взимания указанных платежей. Этим же постановлением (пункт 6) Государственному комитету Российской Федерации по охране окружающей среды было поручено представить в 1997 году в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации о предельных размерах платы за пользование объектами животного мира. До настоящего времени, как показала проверка Счетной палаты, механизм реализации Закона, а также предельные размеры платы за пользование объектами животного мира до субъектов Российской Федерации не доведен.

В области по существу остался нереализованным Федеральный закон от 29 декабря 1995г. № 222-ФЗ “ Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства”. По состоянию на 1 января 1999 года на упрощенную систему налогообложения перешли лишь 11,5 % предприятий и 0,5 % физических лиц, подпадающих под действие этого закона.

В то же время, вступивший в силу в августе 1998 года Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 148-ФЗ “О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности”,

направленный на упорядочение налогообложения целого ряда сфер предпринимательской деятельности, до настоящего времени на территории области не введен.

В соответствии с этим законом единый налог устанавливается и вводится в действие нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

На территории Новгородской области на период проверки законодательные и иные нормативные акты о введении единого налога не приняты. Еще в октябре 1998 года Госналогинспекцией по Новгородской области представлены в Комитет финансов администрации Новгородской области необходимые данные для расчета сумм единого налога (исх. № 02-02-08 от 28 октября 1998 г.). Вместе с тем, областной бюджет на 1999 год сформирован без учета указанного налога (Областной закон от 14 января 1999 г. № 51-ОЗ "Об областном бюджете на 1999 год").

Таким образом, поскольку указанный закон на территории области не был введен до 1 января 1999 года, то в соответствии с пунктом 1 статьи 5 Налогового кодекса Российской Федерации, он вступит в силу только начиная с 1 января 2000 года, независимо от даты его принятия областной Думой.

Также в августе 1998 года вступил в силу Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 150-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", предусматривающий введение на региональном уровне налога с продаж.

Лишь в декабре 1998 года Новгородская областная Дума приняла Областной закон от 11 декабря 1998 г. № 48-ОЗ "О налоге с продаж", который вступил в силу с 1 января 1999 года. Поступления от этого налога учтены в областном бюджете на 1999 год (84,7 млн. рублей). Этот законопроект принят в полном соответствии с федеральным законодательством.

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

В 1998 году областным аппаратом налоговой инспекции по Новгородской области в подчиненные налоговые инспекции области направлено 49 разъяснений и методических указаний по составлению форм налоговой

отчетности и ведению первичного учета, которые не противоречат федеральному законодательству и иным нормативным актам Российской Федерации по этим вопросам.

Государственная налоговая инспекция по Новгородской области, контролировала подведомственные налоговые инспекции по вопросу выдачи справок налогоплательщикам о наличии задолженности федеральному бюджету, для проведения зачетов в соответствии с Временным и Особым порядками проведения зачетов по федеральному бюджету, утвержденными Минфином России по согласованию с Госналогслужбой России соответственно 17 сентября 1996г. и 18 сентября 1997г. на основании которых проводились указанные зачеты в 1997 году.

Выборочной проверкой, проведенной Счетной палатой в Государственной налоговой инспекции по г. Великому Новгороду, (акт от 15 февраля 1999г.) нарушений вышеназванных порядков при выдаче справок, на основании которых были проведены зачеты по федеральному бюджету, не установлено.

Вместе с тем, в ходе этой проверки выявлены факты нарушений пунктов 1 и 3 Положения о порядке проведения расчетов по оплате продукции и услуг для нужд министерств и ведомств, в составе которых проходят службу военнослужащие и приравненные к ним лица за потребляемые топливно-энергетические ресурсы и транспортные услуги в счет погашения их задолженности путем проведения денежного зачета, утвержденного Минфином России по согласованию с Госналогслужбой России 13 ноября 1996 года.

Так, по ОАО СУ-247 в 1997 году был проведен денежный зачет в сумме 105 тыс. рублей по статье расходов бюджетной классификации 270102, отсутствующей в перечне, предусмотренном пунктом 3 вышеназванного Положения.

В том же году по предприятию ГУП НПП "Старт" был проведен аналогичный зачет в сумме 880 тыс. рублей при отсутствии в перечне его дебиторов бюджетополучателей, что является нарушением пункта 1 данного Положения.

Выборочной проверкой своевременности занесения сумм поступивших налоговых платежей в лицевые счета плательщиков по федеральному бюджету, проведенной инспекторами Счетной палаты в налоговой инспекции по г. Великому Новгороду за

октябрь и ноябрь 1998 года (акт от 15 февраля 1999г.), нарушений не выявлено.

6.1.4. Организация работы налоговых органов и кредитных организаций Новгородской области по контролю за налично-денежным обращением в сфере производства, торговли и оказания платных услуг населению.

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

Состояние налично-денежного обращения на территории Новгородской области характеризуется большим удельным весом наличных денег (агрегат М0) в общем объеме денежной массы (агрегат М2), который составляет около 80 процентов. В 1998 году 57,5 % всей денежной наличности, учтенной банками (680 млн. рублей), составила торговая выручка. Остальные средства поступали в кассы банков от реализации услуг железнодорожного и общественного транспорта, коммунальных услуг, поступлений от вкладов населения и других.

В настоящее время единственным законодательным актом, регламентирующим порядок контроля за налично-денежным обращением является Закон Российской Федерации от 18 июля 1993 г. № 5215-1 "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением", который во многом устарел и не способен обеспечить действенный контроль за полнотой уплаты налогов при расчетах с применением денежной наличности.

По предложению Счетной палаты Российской Федерации (представление, направленное Счетной палатой в Правительство Российской Федерации от 26 декабря 1997 г. № 01-1094/03) еще в июне 1998 года Госналогслужбой России в Правительство Российской Федерации был внесен проект Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением", который до настоящего времени Правительством Российской Федерации окончательно не рассмотрен.

Вместе с тем, согласно финансово-экономическому обоснованию, подготовленному

Госналогслужбой России, реализация данного законопроекта позволит дополнительно привлечь в бюджеты всех уровней 36,5 млрд. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 14,2 млрд. рублей.

Одновременно, во исполнение представления Счетной палаты Российской Федерации, Правительством Российской Федерации были внесены изменения и дополнения в Положение по применению ККМ при осуществлении денежных расчетов с населением (постановление от 7 августа 1998 г. № 904), а также изменения в Перечень отдельных категорий юридических и физических лиц, которые могут осуществлять наличные денежные расчеты без применения ККМ (постановление от 3 сентября 1998 г. № 1027), где также были учтены замечания и предложения Счетной палаты Российской Федерации. Однако Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 1998 г. № 1364 меры по ужесточению категории налогоплательщиков, работающих без кассовых аппаратов, предусмотренные постановлением от 3 сентября 1998 г. № 1207, фактически отменены.

По состоянию на 1 января 1999 года на территории области только 84,6% всего розничного товарооборота осуществлялось с использованием контрольно-кассовых машин. При этом из 8,7 тыс. зарегистрированных кассовых аппаратов лишь 5,2 тыс. или 59,8% обладают фискальной памятью. Остальная часть действующего парка машин не отвечает требованиям контроля за достоверностью денежной выручки. Следовательно, лишь 50,6% всего розничного товарооборота относительно реально охвачено контролем за полученной наличной денежной выручкой.

В настоящее время не предусмотрено применение контрольно-кассовых машин при реализации всех видов продукции на открытых рыночных площадях, нестационарных торговых точках. В тоже время, только городскими смешанными, вещевыми и продовольственными рынками области реализовано по данным Новгородского областного комитета государственной статистики, более 44% объемов реализации торговых предприятий на сумму 1,6 млрд. рублей.

Налоговые органы располагают широкой информацией о случаях несанкционированного доступа к фискальной памяти контрольно-кассовых машин, когда при выдаче кассовых чеков данные о выручке не вносятся в фискальную память кассового аппарата. В тоже время, действующим законодательством не

предусмотрены нормы ответственности за несанкционированный доступ к фискальной памяти контрольно-кассовых машин, искажение и уничтожение накапливаемых фискальных данных.

Наряду с несовершенством действующего законодательства и нормативных актов, разработанных в соответствии с ним, в работе налоговых органов области, как показала проверка, имеют место недостатки и упущения в организации работы по контролю за исполнением законодательства о ККМ.

Налоговыми органами не в полной мере обеспечено выполнение требований Закона Российской Федерации от 18 июля 1993 года № 5215-1 "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением", постановления Правительства Российской Федерации от 6 января 1997 г. № 11 "Об усилении контроля за обязательным применением контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением на рынках, ярмарках, в выставочных комплексах и на других территориях, отведенных для осуществления торговли" в части осуществления контроля за соблюдением правил использования контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением на организованных рынках.

Так, на организованных рынках г. Великого Новгорода выборочной проверкой, проведенной инспекторами Счетной палаты с участием сотрудников МВД и специалистов территориальной налоговой инспекции установлены факты реализации продукции со стационарных электрифицированных палаток без применения контрольно-кассовых машин. Из 25 функционирующих электрифицированных торговых палаток на рынке "Псковский" в пяти из них продукция реализовывалась без применения контрольно-кассовых машин, что является нарушением статей 1,2 Закона "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением". По результатам проверки материалы переданы в Госналогинспекцию по Новгородской области для принятия мер в соответствии с действующим законодательством

На территории области не обеспечивается выполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 сентября 1997 г. № 1402-р "О сроках завершения замены контрольно-кассовых машин без фискальной памяти на контрольно-кассовые машины с фискальной памятью, включенные в

Государственный реестр контрольно-кассовых машин". По состоянию на 1 февраля 1999 года на территории области в эксплуатации находились 294 единицы контрольно-кассовых машин 1994 года выпуска, 163 единицы (55,4%) из которых подлежали замене (модернизации) до 1 января текущего года.

Недостаточным остается уровень охвата налогоплательщиков проверками полноты оприходования наличной денежной выручки, полученной предприятиями торговли от реализации товаров с применением кассовых машин. В 1997 году проведены 204 такие проверки или только 14% от общего числа зарегистрированных налогоплательщиков, при этом было выявлено всего 13 нарушений. В 1998 году проведена 341 аналогичная проверка, выявлено 37 нарушений. Сумма выявленной неучтенной выручки в 1997 году составила соответственно 71 тыс. рублей, в 1998 году - 97 тыс. рублей. Штрафные санкции, предъявленные предприятиям в связи с неоприходованием выручки, составили 14 и 105 тыс. рублей. соответственно.

Остается невысокой действенность проводимых налоговыми органами контрольных мероприятий. Так, налоговыми инспекторами области в целом выявляются нарушения в каждом 3-4 случае проведения контроля. При проведении же контрольных проверок работниками областного аппарата аналогичные нарушения выявляются практически в каждом втором случае. Такой же результат получен по результатам выборочных проверок, проведенных инспекторами Счетной палаты. Основные нарушения - неприменение ККМ, невыдача чека, применение неисправных аппаратов.

Госналогинспекцией по Новгородской области не в полной мере обеспечена организация проведения контрольных мероприятий подчиненными налоговыми инспекциями в вечернее часы, выходные и праздничные дни, в тоже время, как показывает практика, именно в эти периоды наиболее часто допускаются нарушения установленных правил применения контрольно-кассовых машин.

Так, графиками контрольных мероприятий налоговой инспекцией по г. Великому Новгороду предусматривалось проведение в 1998 году в вечернее время только 17 проверок, а проведено лишь 13 или 2 % от общего числа всех проведенных контрольных мероприятий по соблюдению законодательства о ККМ. В выходные дни проведено 4 проверки из 7 запланированных или 1,2 процента. В праздничные дни контроль за осуществлением

денежных расчетов с населением в 1998 году этой инспекцией вообще не проводился.

При постановке на учет контрольно-кассовых машин Госналогинспекцией по г. Новгороду не проводятся консультации о нормах и требованиях действующего законодательства и нормативных актов по вопросам применения контрольно-кассовых машин. Как показали проверки, продавцы-кассиры, осуществляющие наличные денежные расчеты с населением, не знают требований действующего законодательства в части норм ответственности, наступающей за его нарушение.

Требует совершенствования работа по организации контроля за поступлением штрафных санкций, предъявленных налоговыми органами. Контрольные формы программного комплекса по обеспечению взыскания штрафных санкций, например, в Госналогинспекции по г. Великому Новгороду ведутся одновременно в денонмированных и неденонмированных рублях, что не обеспечивает достоверность учета.

Так, на период проверки Счетной палатой, согласно данным компьютерного контроля, задолженность по уплате штрафов за 1997-1998 годы имел 101 налогоплательщик, а фактически, согласно лицевых счетов - 79. В ходе проверки по остальным 22 плательщикам были внесены изменения в компьютерную форму контроля об уплате штрафных санкций, подтвержденные платежными документами.

В результате нарушения налогоплательщиками законодательства о контрольно-кассовых машинах, недостаточного контроля со стороны налоговых органов за его соблюдением, а также несовершенства законодательной и нормативной базы, по экспертной оценке, в бюджетную систему ежегодно недопоступает только от предприятий торговли Новгородской области налоговых платежей в размере не менее 80 млн. рублей.

Уровень инкассации торговой выручки в целом по области за 1998 год составил только 45 процентов. Это обусловлено тем, что предприятия, как показали проверки, проведенные Счетной палатой, используют получаемую наличную выручку не только для всех предусмотренных и согласованных с банком выплат - на оплату труда, хозяйственные нужды и командировочные расходы, но и для обеспечения производственной деятельности, в том числе закупку сырья, товаров для последующей реализации.

Наличные деньги выдаются сотрудникам предприятия под отчет, которые числятся в коммерческом обороте предприятия. Норм ответственности за нецелевое использование (без согласования с банком) наличных денежных средств действующей нормативной базой не предусмотрено. Это позволяет предприятиям инкассировать незначительную долю наличных денежных средств, направляя их в неконтролируемый налично-денежный оборот, минуя банковскую систему и не отражая в отчетности, что создает предпосылки для вывода из под налогового контроля большей части полученной предприятием выручки. По проверенным Счетной палатой Российской Федерации предприятиям инкассация наличной выручки составила от 11 до 47 процентов.

В то же время предприятия оприходуют наличные денежные средства по кассе предприятия за реализованную юридическим лицам продукцию в суммах, превышающих установленные Банком России размеры. Однако норм ответственности за такие нарушения в настоящее время не предусмотрено.

Порядок контроля со стороны кредитных учреждений за наличным денежным обращением, осуществляемым частными предпринимателями - физическими лицами, осуществляющими хозяйственную деятельность без образования юридического лица, действующими нормативными актами не предусмотрен вообще.

Вместе с тем, анализ динамики процедур государственной регистрации в налоговых органах позволяет сделать заключение о возрастании удельного роста числа частных предпринимателей. Это обусловлено тем, что при возможности ведения хозяйственной деятельности по объемам и видам, аналогичным деятельности юридических лиц, физические лица имеют ряд преимуществ, как в исчислении и уплате налогов, так и уходе от банковского контроля.

В тоже время, Положением о правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации, утвержденного Советом директоров Банка России 5 января 1998 г. № 14-П, не определены нормы, регламентирующие порядок наличного денежного обращения при осуществлении коммерческой деятельности частными предпринимателями, что противоречит п. 3 ст. 23 Гражданского кодекса Российской Федерации и пункту 9 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1994г. № 1006 "Об осуществлении комплексных мер по

своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей” и приводит к увеличению наличной денежной массы, требуемой на обслуживание оптового товарооборота, снижению уровня контроля со стороны государства за теневым наличным денежным оборотом.

Так, в ходе проверки инспекторами Счетной палаты частного предпринимателя Е.С. Голубевой, занимающейся розничной торговлей, для определения объемов реализации продукции, не учтенной в книге учета доходов и расходов, были сняты товарные остатки и сверены с записями в книге учета. Данные сверки показали что из 33 наименований товаров, реализуемых в торговой точке, 21 наименование не нашло отражения в книге учета доходов и расходов. Всего установлено неучтенного товара на общую сумму 2441,9 рублей, что составляет 59,9% от общей суммы реализуемого товара - 4078,1 рублей. Инкассация денежной выручки в банк частным предпринимателем не осуществляется. Продукция для реализации закупается предпринимателем за наличный расчет.

Одновременно, проверки соблюдения порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью, проведенные Счетной палатой совместно с налоговыми органами в ЗАО “Каскад” и ООО “Автолюкс” показали, что удельный вес производимых расчетов с юридическими лицами за реализованную продукцию и отпущенный товар за безналичный расчет в среднем составляет лишь 15 % от общей суммы полученной выручки. Около 85 % продукции реализуется частным предпринимателям за наличные деньги без ограничения сумм расчетов. Суммы единовременных расчетов достигают в проверенных предприятиях 35-40 тыс. рублей, тогда как для юридических лиц установлены предельные размеры расчетов наличными деньгами – 10 тыс. рублей.

Отсутствие в законодательной и нормативной базе норм, ограничивающих предельные размеры наличных денежных расчетов частных предпринимателей, создает предпосылки для вывода из под налогового контроля финансовые операции, осуществляемые как между частными предпринимателями, так и частными предпринимателями и юридическими лицами.

В соответствии с действующим законодательством контроль за соблюдением условий работы с наличностью и порядка

ведения кассовых операций возложен на коммерческие банки.

В ходе проверки Счетной палатой Российской Федерации работы кредитных организаций области по контролю за соблюдением налично-денежного обращения установлено, что в прошлом году по сравнению с 1997 годом число предприятий, находящихся на кассовом обслуживании в коммерческих банках, сократилось на 1320 или на 12,4 % (1997 г.-10671 предприятие, 1998 г.-9351 предприятие), а число предприятий, контролируемых по соблюдению порядка работы с денежной наличностью снизилось с 5903 в 1997 году до 4674 в 1998 году или на 20,8 процентов.

Несмотря на то, что в 1998 году по сравнению с 1997 годом число проверенных предприятий увеличилось на 268 (50,2%), а процент охвата от числа контролируемых возрос с 9,1 до 17,2 процентов, количество выявленных нарушений уменьшилось на 38 (1997 г. - 98, 1998 г. - 60), а их процент к числу проверенных сократился, соответственно, с 18,4 до 7,5 процентов (-10,9%). Общая сумма выявленных нарушений снизилась с 6261 тыс. рублей в 1997 году до 391 тыс. рублей в 1998 году, т.е. более чем в 17 раз, а результативность одной проверки в 23,4 раза.

За анализируемый период снизилось и число материалов, направленных налоговым органам с 40 до 23, а также количество и сумма взысканных штрафов, соответственно, на 8 ед. (72,7%) и 20 тыс. рублей (62,5%).

Кроме этого, при проверке Счетной палатой Российской Федерации Новгородского банка Сбербанка России по вопросу контроля за работой предприятий, организаций и учреждений с денежной наличностью установлено, что из 28454 тыс. рублей, поступивших в 1998 году в кассу 26-ти предприятий, без инкассации и зачисления на расчетные счета было израсходовано на собственные нужды – 18939 тыс. рублей, или 66,5 %, в том числе на заработную плату 4844 тыс. рублей (26,5 %), в подотчет – 6045 тыс. рублей (31,9 %), хозяйственные нужды – 514 тыс. рублей (2,7 %) и прочие расходы – 4395 тыс. рублей (23,2 %).

Причем 16 предприятий использовали от 80 до 100 % поступившей денежной выручки на собственные нужды, а 9 предприятий расходовали денежную наличность на эти цели при наличии задолженности по платежам в бюджет и во внебюджетные фонды.

Более того, как отмечено выше, свыше 30 % денежной наличности выдается в подотчет

работникам предприятий, и как показала настоящая проверка используется на закупку товаров и приобретение товарно-материальных ценностей.

Однако, указанная форма использования наличных денег не входит в перечень расходования выручки, установленной нормативными документами Банка России, и отсутствие в законодательных и нормативных актах мер ответственности предприятий за это нарушение позволяют им безнаказанно искусственно регулировать размеры лимита остатка кассы, производить расчеты наличными деньгами, сверх предельно установленных размеров.

Поэтому, в целях упорядочения налично-денежного обращения необходимо внести ряд дополнений и изменений в налоговое законодательство, предусмотрев следующее:

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, предусмотреть взыскание штрафа с каждой из сторон, участвующих в расчетах (сделке);

установить финансовую ответственность предприятий и их руководителей за несоблюдение несогласованных с кредитной организацией условий расходования поступившей в их кассу наличных денег, а также их использование без согласования с обслуживающим банком.

6.1.5. Организация и состояние контрольно-ревизионной работы и внутреннего контроля в налоговых органах по Новгородской области, эффективность его влияния на полноту сбора налогов в федеральный бюджет.

За 1997-1998 г.г. документально проверено (в том числе неоднократно) 6,2 тыс. налогоплательщиков – юридических лиц, нарушения налогового законодательства установлены в 3,6 тыс. из них. В среднем одно предприятие (организация) документально проверяется один раз в 4 года, тогда как в соответствии с действующим порядком периодичность таких проверок не должна превышать двух лет.

Отчасти это объясняется недофинансированием расходов территориальных налоговых органов на командировки. В 1997 году указанные расходы были профинансированы из федерального бюджета на 25 % от предусмотренных сметой, в 1998 году – на 34 процента.

По итогам проведенных документальных проверок дополнительно начислено в бюджетную систему (с учетом финансовых санкций) 408 млн. рублей. Камеральными проверками отчетов и налоговых расчетов за тот же период доначислено 349 млн. рублей. Из них доля федерального бюджета составила соответственно 175 и 154 млн. рублей.

Всего за два предшествующих года налогоплательщикам дополнительно начислено 757 млн. рублей, а с учетом уменьшенных платежей – 740 млн. рублей, что составляет 25 % к поступлениям в консолидированный бюджет за тот же период.

Объем доначисленных налогов (за вычетом уменьшенных платежей), подлежащих зачислению в федеральный бюджет, с учетом финансовых и штрафных санкций за тот же период составил 328 млн. рублей или 42 % к общей сумме доходов, поступивших на территории области в федеральный бюджет в 1997 – 1998 годах.

В расчете на одного работника налоговых органов, занимающего должность руководителя или специалиста, в 1997 году доначислено документальными и камеральными проверками 528 тыс. рублей, в 1998 году – 586 тыс. рублей.

Вместе с тем, налоговые органы не смогли в полной мере обеспечить взыскание доначисленных сумм. За 1997 год было перечислено и принудительно взыскано 79 млн. рублей, или 22 % к доначисленным суммам и предъявленным финансовым и штрафным санкциям, а по отношению к объему поступлений в бюджетную систему лишь 5,2 процента. За 1998 год аналогичные показатели составили 68 млн. рублей, 17 и 4,7 процента.

Из общего объема доначисленных за 1997-1998 годы платежей (с учетом финансовых и штрафных санкций) в федеральный бюджет перечислено в 1997 году 33 млн. рублей, в 1998 году – 23 млн. рублей, что составило соответственно 24 и 12 процентов к доначисленным в федеральный бюджет суммам, а к объему поступивших за эти же периоды доходов в федеральный бюджет 7,8 и 6,3 процента.

За допущенные нарушения налогового законодательства территориальными налоговыми инспекциями привлечено к административной ответственности свыше 2 тысяч должностных лиц и 5 тысяч предпринимателей, сумма предъявленных им штрафов составила соответственно 490 и 738 тысяч рублей. Направлено в судебные и правоохранительные органы 1,4 тыс. дел в

отношении юридических лиц и 5,2 тыс. дел – физических лиц. В 37 тыс. случаях приостанавливались операции по счетам налогоплательщиков.

Из общей суммы предъявленных за 1997-1998 годы административных штрафов – 1288 тыс. рублей, фактически взыскано 857 тыс. рублей, или 67 %, в том числе в 1997 году 395 тыс. рублей (66 %), в 1998 году – 462 тыс. рублей (67 %).

Из 80,7 тыс. документальных проверок, проведенных налоговыми органами в 1997-1998 г.г. 2,5 тысячи (3 %) - проведены совместно с федеральными органами налоговой полиции.

За указанный период налоговые инспекции провели 757 проверок коммерческих банков по вопросу своевременного исполнения ими платежных поручений своих клиентов на перечисление налогов в доход бюджета, из них совместно с федеральным казначейством – 188 проверок (25 %).

Комплексные проверки организации работы районных (городских) налоговых инспекций, проводятся аппаратом областной инспекции в среднем раз в три года. По состоянию на 1 января 1999 года наличие инспекций, не проверенных более трех лет, не установлено.

По результатам комплексных проверок организации работы семи подчиненных налоговых органов (31,7%), проведенных в 1997 году, всего дополнительно начислено 7688,1 тыс. рублей, в том числе финансовых и штрафных санкций 7119,7 тыс. рублей (92,6%). В доход федерального бюджета доначислено, включая санкции, 1404,3 тыс. рублей, из них по состоянию на 1 января 1999 года перечислено 601 тыс. рублей (42,8%).

В 1998 году комплексные проверки проведены в восьми налоговых инспекциях (36,4%), по результатам которых доначислено 1747,2 тыс. рублей, в том числе штрафных и финансовых санкций 1105,2 тыс. рублей. В доход федерального бюджета доначислено, включая санкции 420,9 тыс. рублей, из которых на 1 января 1999 года поступило 147 тыс. рублей (35%).

По итогам камеральных перепроверок налоговых расчетов и деклараций налогоплательщиков за 1997 год доначислено 3646,4 тыс. рублей или 47,4% к общим доначислениям, за 1998 год – 696,7 тыс. рублей или 39,9 процента.

По итогам документальных перепроверок налогоплательщиков за 1997 год доначислено 193,6 тыс. рублей (2,5% к общей сумме доначислений), за 1998 год – 137,1 тыс. рублей (7,8%).

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 и не связанных с получением доходов, неправильное применение налоговых льгот и т.д.

Одновременно, проверки, проводимые налоговыми инспекциями, вскрывают факты вполне легитимного увода денежных средств от налогообложения. Так, в I квартале 1998 года ими была проведена тематическая проверка 31 предприятия по вопросу расчетов через счета “третьих” лиц. В ходе проверки в 6 из них установлены случаи оплаты дебиторами долгов поставщиков-недоимщиков на общую сумму 11,6 млн. рублей. В 14 предприятиях зафиксировано поступление наличной денежной выручки в кассу предприятия без дальнейшего ее зачисления на расчетные счета на общую сумму 8,1 млн. рублей (из 8,8 млн. рублей, поступивших в кассу).

Вместе с тем, норма Указа Президента Российской Федерации от 18 августа 1996г. № 1212 “О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного обращения” (п.п. 1-4), направленная на пресечение подобных фактов, отменена Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 1998г. № 734.

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

Управление федерального казначейства Минфина России по Новгородской области образовано в соответствии с письмом Министерства финансов Российской Федерации от 5 января 1993г. № 18/04-2. Отделения федерального казначейства действуют в 21 районе Новгородской области.

Счета по учету доходов федерального бюджета УФК по Новгородской области открыты в соответствии порядком, утвержденным распоряжением Главного управления федерального казначейства Минфина России от 20 сентября 1996 г. № 49 и телеграммой Минфина России, Госналогслужбы России и Банка России от 31 марта 1995г. № 3-Б1-01, В-01-03, 37К.

В апреле 1997 года все счета переведены в отделения Сбербанка России и РКЦ Главного управления Банка России по Новгородской области. По сообщению территориального управления федерального казначейства потерь и "зависания" средств федерального бюджета при переводе счетов не отмечено.

В качестве уполномоченного банка на обслуживание доходных счетов федерального бюджета территориальных органов федерального казначейства по Новгородской области на основании протокола заседания Правительственной комиссии по вопросам финансовой и денежно-кредитной политики от 17 апреля 1995 г. № 40 утвержден Новгородский банк Сбербанка России.

Право на осуществление операций по распределению регулирующих налогов между бюджетами соответствующих уровней, в соответствии с приказом УФК по Новгородской области от 24 февраля 1995г. № 25, предоставлено всем отделениям.

Из поступивших в 1997 всех видов налогов и платежей на счет 40102 "Доходы федерального бюджета" 95,5 млн. рублей составили денежные зачеты. ГУФК Минфина России проводило зачеты по регулирующим налогам, извещая впоследствии о их проведении субъекты Федерации. В 1997 году напрямую через ГУФК Минфина России было проведено денежных зачетов по налогу на прибыль

в сумме 16,2 млн. рублей, или 16,9 % от поступления, по НДС 76,4 млн. рублей или 33,1 % от поступления.

Из поступивших в 1998 году всех видов налогов и платежей на счет 40102 - 67,9 млн. рублей составили денежные зачеты, в том числе по налогу на прибыль - 10,4 млн. рублей или 11,1 %, НДС - 54,5 млн. рублей или 25,4 процентов.

Администрацией Новгородской области было проведено зачетов в 1997 году по задолженности в бюджет области на общую сумму 421,3 млн. рублей, что составило 32,9 % от поступлений в местный и областной бюджеты.

В 1998 году, несмотря на Указ Президента Российской Федерации от 7 ноября 1997 г. № 1173, рекомендовавший органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации принять меры к прекращению с 1 января 1998 г. любых форм зачетов при исполнении соответствующих бюджетов, администрацией Новгородской области было дано разрешение на проведение зачетов в форме налоговых освобождений на общую сумму 502,7 млн. рублей, что составило 39% от поступлений в местные и областной бюджеты.

Вместе с тем, постановлением областной администрации от 14 января 1998 г. № 11 предельный уровень не денежных расчетов с территориальным и местными бюджетами не должен был превышать 15 % общей суммы собственных доходов консолидированного бюджета области.

В результате проводимых в широких масштабах зачетов на региональном уровне, а также предоставление многочисленных льгот и отсрочек по налоговым платежам, зачисляемым в областной и местные бюджеты, нарушаются законодательно установленные нормативы распределения налогов и других обязательных платежей между бюджетами разных уровней, о чем свидетельствуют приведенные данные за 1997 год (на период проверки отчетность за 1998 год отсутствовала).

Виды налогов	Распределено					
	федеральный		областной		город (районы)	
	факт	норматив	факт	норматив	факт	норматив
Налог на прибыль	50	37,14	15,5	31,43	34,5	31,43
НДС	78,8	75	8,2	17,8	13	7,2
Акцизы	50,4	50	49,6	50		

Нормативы распределения регулирующих налогов ежегодно утверждаются в составе федерального бюджета на соответствующие годы и не отрегулированные в течение года бюджетные платежи могут отразиться на доходной базе как федерального, так и региональных бюджетов в следующем финансовом году в результате изменений этих нормативов.

Так, например, по АОТ “Новгородский завод стекловолокна” по состоянию на 1 января 1999 года в результате предоставления ему льгот по уплате налогов, подлежащих зачислению в областной бюджет, числится непогашенная задолженность перед федеральным бюджетом по налогу на прибыль в сумме 709,6 тыс. рублей, образовавшаяся на 1 июля 1996 года. Аналогичная ситуация сложилась с налогом на добавленную стоимость в доле, подлежащей зачислению в федеральный бюджет - 5,9 млн. рублей с мая 1997 года.

Подобные факты отмечены Счетной палатой также по АОТ “Планета” и фирме “Пульт”, по которым непогашенная на период проверки задолженность по регулирующим налогам, зачисляемым в федеральный бюджет, “зависла” с 1997-1998 годов, а непогашенная ее часть на 1 января с.г. составляла соответственно 5,3 и 0,5 млн. рублей.

По подоходному налогу с физических лиц, отчисления от которого в федеральный бюджет не производятся, начиная с 1997 года, на период проверки Счетной палатой продолжала числиться задолженность по федеральной доле в сумме 9,1 тыс. рублей (за 1998 год в федеральный бюджет поступило 111,4 тыс. рублей указанного налога). Такая же ситуация имеет место и по спецналогу, отмененному с 1 января 1996 года, но продолжающему поступать в федеральный бюджет. За 1996-1998 годы его поступления составили 450,6 тыс. рублей.

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

На территории Новгородской области по состоянию на 1 января 1999 года зарегистрировано 5 кредитных организаций, имеющих статус юридического лица. На указанную дату на территории области фактически действуют 3 банка и 33 филиала, в том числе один СБС-АГРО и 20 Сбербанка России.

При сложившемся уровне доходов и расходов за 1998 год два коммерческих банка получили прибыль в сумме 4384 тыс. рублей, в

т.ч.: АКБ “Универсал Капитал Банк” – 227 тыс. рублей, КБ “Славянбанк” – 4157 тыс. рублей (убытки за 9 месяцев 1998 года на сумму 331 тыс. рублей перекрыты) и один - УКБ “Новобанк” закончил 1998 год с убытками - 6253 тыс. рублей.

Филиалами иногородних банков за 1998 год получен отрицательный финансовый результат 4036 тыс. рублей, вместе с тем, три филиала закончили год с прибылью на 11891 тыс. рублей (Новгородский банк Сбербанка России – 8783 тыс. рублей, филиалы ОАО “ПСБ” “Новгородский” – 3061 тыс. рублей и “Балтийский банк” – 47 тыс. рублей), пять филиалов – с убытками на 15927 тыс. рублей (наибольшие убытки получены планово-убыточными Новгородскими региональными филиалами “СБС-АГРО” – 12975 тыс. рублей при плане 11000 тыс. рублей), филиалом КБ “Промсвязьбанк” – 1036 тыс. рублей при плане 1400 тыс. рублей).

Рассматривая состояние платежной системы, следует отметить, что в 1997 году в РКЦ региона основным платежным инструментом являлись платежные поручения. Межбанковские расчеты осуществлялись с применением почтовой и телеграфной технологии расчетов. В 1997 году в банковской системе области произошли определенные улучшения платежной дисциплины. Если на 1 января 1997 г. 39 организаций, обслуживающихся в РКЦ, имели неплатежи на общую сумму 33045 тыс. рублей, то на 1 января 1998 г. уже 29 организаций имели сумму неплатежей 18808 тыс. рублей, причем на 1.01.98 г. картотеки у кредитных организаций к счету 9920 не было.

Однако, как отмечено выше, ухудшение финансового состояния отдельных кредитных организаций в 1998 году привело к снижению платежной дисциплины.

Так, по состоянию на 1 января 1999 года 41 клиент расчетно-кассовых центров имели неплатежи (внебалансовый счет 90902) в сумме 33709 тыс. рублей, что на 41,3 % и 79,2 % больше, чем на 1 января 1998 года. На эту же дату в расчетно-кассовых центрах к внебалансовому счету № 90904 числилась картотека у Новгородского регионального филиала АПБ в сумме 19447,72 тыс. рублей (инкассовое распоряжение № 139 от 19 ноября 1998г. взыскатель – Северо-западный региональный центр по валютному и экспортному контролю, получатель – Главное управление федерального казначейства Минфина России), по причине отсутствия средств на корреспондентском счете.

Негативное влияние на поступление

платежей в бюджеты всех уровней оказывают многочисленные факты неисполнения или несвоевременного исполнения кредитными организациями поручений налогоплательщиков на перечисление платежей в бюджет и во внебюджетные фонды.

За 1997 год налоговыми органами Новгородской области состояние исполнительской дисциплины проверено в 61 кредитном учреждении, в ходе проверок выявлено 1980 случаев задержек поручений налогоплательщиков, в том числе на срок до: 10 дней – 1625 случаев, до 30 - 161, до 60 – 72 и свыше 60 дней – 122 случая на общую сумму 12204,3 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет 7026 тыс. рублей.

Из выявленных случаев задержки произошли по причинам:

отсутствия средств на счетах клиентов 649 случаев (32,9 % от общего числа выявленных случаев задержек) на сумму 3084,8 тыс. рублей (25,4 % от общей суммы задержанных платежей), в том числе в федеральный бюджет – 2199 тыс. рублей;

из-за отсутствия средств на корсчетах банков и субкорреспондентских счетах филиалов – 130 случаев (6,6 %) на сумму 563,1 тыс. рублей (4,7 %), в том числе в федеральный бюджет 344,4 тыс. рублей;

при наличии средств на счетах кредитных организаций и клиентов – 1197 случаев (60,5 %) на сумму 8532,7 тыс. рублей (69,9 %).

По результатам проверок предъявлено санкций в виде пени на сумму 932,9 тыс. рублей, из которой взыскано 58,6 тыс. рублей или 6,3 %, привлечено к административной ответственности 13 должностных лиц кредитных организаций, наложены штрафы на 2 тыс. рублей. Материалы одной проверки направлены в правоохранительные органы.

В прошлом году по указанному вопросу проведено 388 проверок в 61 кредитной организации, в ходе которых выявлено 1823 случая задержек, в том числе на срок до 10 дней – 1273 случая, до 30 - 427, до 60 – 90 и свыше 60 дней – 33 случая на общую сумму 15527,6 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет 9700,7 тыс. рублей (62,5%).

Выявленные случаи задержек произошли по причинам:

отсутствия средств на счетах клиентов 248 случаев (13,6 % от общего числа выявленных случаев задержек) на сумму 655,8 тыс. рублей (4,2 %);

из-за отсутствия средств на корсчетах кредитных организаций – 976 случаев (53,5 %)

на сумму 12061,7 тыс. рублей (77,7 %), в том числе в федеральный бюджет 8076,8 тыс. рублей;

при наличии средств на счетах кредитных организаций и клиентов – 599 случаев (32,9 %) на сумму 2810,1 тыс. руб. (18,1 %) в том числе в федеральный бюджет 1335,6 тыс. рублей.

За задержки платежей предъявлено санкций в виде пени на сумму 449,4 тыс. рублей, из которой на 7 января 1999 года взыскано более 133 тыс. рублей или почти 30 процентов. Кроме этого 6 руководителей кредитных организаций привлечены к административной ответственности в виде штрафа на сумму 2 тыс. рублей.

Анализ отчетных данных по результатам проверок за 1997-1998 годы исполнительской дисциплины и своевременности перечисления платежей в бюджеты всех уровней кредитными организациями Новгородской области показал, что если в 1998 году по сравнению с 1997 годом число выявленных случаев задержек поручений клиентов снизилось на 8 %, то сумма задержанных платежей увеличилась на 27,2 % или на 3323,3 тыс. рублей.

При этом если в прошлом году по сравнению с 1997 годом количество случаев задержек и суммы задержек платежей по причине отсутствия средств на счетах клиентов уменьшились, соответственно, в 2,4 и 6,0 раз, то по причинам отсутствия средств на счетах кредитных организаций эти показатели увеличились, соответственно, более чем в 8 и 16 раз и абсолютная величина задержанных сумм по этой причине за 1997-1998 гг. составила 1134,8 тыс. рублей, размер которой превышает общую выявленную сумму задержанных платежей за 1996 год, более чем в 3 раза.

В ходе выборочной проверки, проведенной инспекторами Счетной палаты в УКБ “Новобанк” за октябрь-декабрь 1998 г. (акт от 8 февраля 1999 г.) и в Новгородском банке Сбербанка России за август-сентябрь 1998 г. (акт от 3 февраля 1999 г.) выявлены факты несвоевременного перечисления налоговых платежей в федеральный бюджет при наличии денежных средств на счетах клиентов.

Так, платежи по налогу на прибыль в сумме 560,8 тыс. рублей, поступившие от ОАО “Новобелкоммунэлектросети”, (платежные поручения от 5 октября 1998 г. № 687, от 16 октября 1998 г. № 707, от 3 ноября 1998 г. № 750, от 3 ноября 1998 г. № 751) были перечислены этим банком в федеральный бюджет с задержкой от 13 до 86 дней.

Вместе с тем аналогичными проверками,

проведенными в УКБ “Новобанк” работниками налоговой инспекции по г. Великому Новгороду за тот же период, задержка банком исполнения указанных платежных поручений на перечисление налоговых платежей установлена не было. В то же время по информации областной налоговой инспекции (приложение №1 к акту Счетной палаты от 16 февраля 1998г.) городская инспекция располагала соответствующими сведениями о задержанных платежах.

Аналогичной проверкой, проведенной Счетной палатой в Новгородском банке Сбербанка России за август-сентябрь 1998 г., (акт от 3 февраля 1999 г.) так же выявлены факты несвоевременного перечисления налоговых платежей в федеральный бюджет при наличии денежных средств на счетах клиентов от 1 до 3 дней на сумму 411,3 тыс. рублей.

По результатам этих проверок начислены штрафные и финансовые санкции в размерах соответственно 38,6 и 1,7 тыс. рублей. Материалы проверок переданы в Управление федерального казначейства Минфина России по Новгородской области для реализации в соответствии с действующим законодательством.

Однако, как свидетельствуют материалы проверки Счетной палаты Российской Федерации, этим фактам со стороны налоговых органов Новгородской области не дается принципиальной оценки и не принимается должных мер по пресечению фактов нарушений со стороны кредитных организаций исполнительской дисциплины, не инициируется перед правоохранительными органами и органами прокуратуры мероприятия по привлечению руководителей кредитных организаций к уголовной ответственности за вскрытые факты задержек платежей при наличии средств на счетах кредитных организаций и клиентов.

В процессе проверки отчетных данных отдельных банков установлено, что в ОАО УКБ “Новобанк” в 1997 году образовалась отрицательная разница от переоценки государственных ценных бумаг в размере свыше 11,9 тыс. рублей, из которых свыше 10,9 тыс. рублей, на основании письма Банка России от 25 декабря 1997г. № 102-У, изданного (совместно с Госналогслужбой России и Минфином России) в нарушении Законов Российской Федерации “Об основах налоговой системы в РФ” и “О налоге на прибыль предприятий”, списаны за счет доходов 1998 года. В результате этого сумма заниженного налога на прибыль в 1998 году составила 4,7 тыс.

рублей, в том числе в федеральный бюджет – 1,4 тыс. рублей.

Указанное стало следствием того, что до настоящего времени вышеуказанные ведомства не исполнили предписания Счетной палаты Российской Федерации об отмене этого совместного письма.

В течение 1995-1998 годов в налоговую инспекцию представлялась следующая отчетность по налогам: по налогу с владельцев автотранспортных средств и отчислений в фонд занятости, а также отчеты об итоговых суммах доходов и удержанного подоходного налога с физических лиц.

Госналогинспекция по г. Великому Новгороду в 1996 году провела ряд проверок по соблюдению ГУ ЦБ РФ по Новгородской области налогового законодательства, в ходе которых установлены нарушения в правильности исчисления и уплаты налогов по НДС, спецналога, отчислений в дорожный фонд, целевых сборов на содержание милиции и на уборку территорий. Выставленные ГНИ по г. Великому Новгороду инкассовые поручения по взысканным суммам Главным управлением возвращены без исполнения, в результате чего на 9 февраля 1999 года задолженность по доначисленным платежам составляет свыше 279 тысяч рублей, взыскание которых в настоящее время осуществляется Госналогинспекцией по Новгородской области в арбитражном порядке.

6.3. Обоснованность и целевое использование льгот, рассрочек и отсрочек налоговых платежей, погашение налоговых кредитов.

На выпадение в 1997-1998 гг. доходов федерального бюджета повлияло наличие многочисленных льгот по уплате налогов, предоставление в широких размерах отсрочек и рассрочек налоговых платежей. Указанные льготы, как правило, малоэффективны, а отсрочки в ряде случаев предоставляются без учета реальной возможности погашения задолженности, нередко с нарушением действующего законодательства и потому не оказывающих существенного воздействия на финансовое состояние предприятий и нормализацию расчетов с бюджетом, о чем свидетельствует рост взаимных неплатежей и увеличение недоимки по налогам.

По состоянию на 1 января 1999 года на территории области действовали льготы по платежам в бюджеты всех уровней на сумму 362 млн. рублей, из них в федеральный бюджет – 18 млн. рублей и в областной и местные бюджеты – 344 млн. рублей.

Из общей суммы налоговых льгот в консолидированный бюджет области действуют:

на основании законов Российской Федерации - 280 млн. рублей;

в соответствии с решениями местных органов власти – 64 млн. рублей.

При этом, если общая сумма льгот по платежам, зачисляемым в федеральный бюджет в 1998 году составила 4,9 % к общей сумме поступлений в федеральный бюджет за указанный период, то по областному и местным бюджетам аналогичный показатель составил 23,6 процента.

Нарушений федерального законодательства в предоставлении местными органами власти налоговых льгот проверкой не выявлено. Фактов нецелевого использования налоговых льгот по платежам в федеральный бюджет в ходе проведенной тематической проверки не установлено. Просроченной задолженности по бюджетным ссудам по состоянию на 1 января 1999 года администрация и предприятия область не имели.

На основании постановления Новгородской областной Думы от 27 декабря 1996 года № 472-ОД в четырех районах области (Батецком, Волотовском, Маревском, Поддорском) созданы “зоны экономического благоприятствования”.

В соответствии с Положением об этих зонах коммерческие организации, осуществляющие на территории этих районов свою деятельность, освобождаются от уплаты всех налогов, по которым право льготирования предоставлено субъектам Федерации, а также части налога на прибыль, зачисляемой в федеральный бюджет.

По состоянию на 1 января 1998 года указанными льготами пользовались 130 предприятий и организаций, или 22,2 % к общему количеству юридических лиц, состоящих на налоговом учете в “зонах экономического благоприятствования” на ту же дату. На начало текущего года – 132 предприятия (21,6 %). Все эти предприятия расположены на территории указанных зон.

Общая сумма предоставленных им налоговых льгот за 1997 и 1998 годы составила соответственно 1,7 млн. рублей и 2,4 млн. рублей. При этом, сумма выпадающих доходов местного бюджета в результате предоставления льгот по налогам, зачисляемым в местный бюджет, компенсируется Комитетом финансов администрации Новгородской области из областного.

Налог на прибыль в части, зачисляемой в федеральный бюджет, должен уплачиваться

налогоплательщиками в сроки и объемах, установленных Законом Российской Федерации “О налоге на прибыль предприятий и организаций”. После его уплаты финансовые органы по месту нахождения плательщика возмещают ему уплаченную в федеральный бюджет сумму этого налога, с последующим возмещением из областного бюджета. В 1997 году возмещено 23 тыс. рублей и в 1998 году – 46 тыс. рублей.

Таким образом, введение указанных налоговых льгот, формально не противоречит налоговому законодательству и прямо не отражается на доходной базе федерального бюджета. Вместе с тем, по данным территориального управления федерального казначейства в область из федерального бюджета в виде трансфертов и финансирования целевых программ из федерального бюджета были перечислены денежные средства в 1997 году в объеме 24,6 млн. рублей, 1998 году - 23,9 млн. рублей.

В соответствии со статьей 6 пункта 4 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 “О налоге на прибыль предприятий и организаций” в первые два года работы не уплачивают налог на прибыль малые предприятия, осуществляющие производство и переработку сельскохозяйственной продукции, производство продовольственных товаров, товаров народного потребления, строительных материалов, медицинской техники, лекарственных средств и изделий медицинского назначения, строительство объектов жилищного, производственного, социального и природоохранного назначения при условии, если выручка от указанных видов деятельности превышает 70 % общей суммы выручки от реализации продукции.

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

По состоянию на 1 января 1999 года такими льготами в области пользовались 62 предприятия, а общий размер предоставленных льгот составил 8,2 млн. рублей, в том числе в доле федерального бюджета - 3 млн. рублей. На 1 января предшествующего (1997) года - 78 предприятий на сумму соответственно 9 и 3 млн. рублей.

Как свидетельствуют материалы проверки (акт от 15 февраля 1999 г.) указанные предприятия, наращивая объемы производства

и, соответственно, прибыли в льготный период, после снижения размеров льгот или прекращения их действия допускают резкий спад производства, при одновременном росте затрат и снижении размеров прибыли.

Так, по данным за 1998 год в первые два года работы вышеуказанной категории налогоплательщиков, то есть когда они полностью освобождены от уплаты налога на прибыль, реализован максимальный объем продукции, в первый год работы - 29 млн. рублей и 77,5 млн. рублей - во второй год работы.

Уже в третий год их работы, когда льгота снижается до 25 % от установленной ставки налога, выручка от реализации снизилась до 27,2 млн. рублей. В четвертый год (льгота по налогу на прибыль - 50 % от ставки налога) - до 8,4 млн. рублей.

Одновременно, наряду с сокращением объемов реализации, увеличиваются затраты, относимые на себестоимость продукции, что также ведет к снижению прибыли.

Например, в ЗАО "Новгородсельстрой", размер налогооблагаемой прибыли в первый год его работы (1993 г.) составил 1,6 млн. рублей, во второй год - 6,5 млн. рублей. На третий год работы прибыль снизилась до 2,9 млн. рублей, а в четвертый год - до 2 млн. рублей. В пятый год работы, когда предприятие не имело льготы по уплате налога на прибыль, ее объем снизился в 7,3 раза, по сравнению с первым годом работы, в 29,7 раз по сравнению со вторым годом работы, в 13,4 раза по сравнению с третьим годом работы и в 9,3 раза по сравнению с четвертым годом работы, а в суммарном выражении она составила лишь 220 тыс. рублей. Сумма предоставленных льгот по налогу на прибыль ЗАО "Новгородсельстрой" составила с 1993 года (с момента регистрации и начала ведения хозяйственной деятельности) 3,8 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 1,4 млн. рублей.

Аналогичная ситуация наблюдается и по другим малым предприятиям области (ИЧП "Лифтмонтаж", ТОО "фирма "Антикор-3" и др.).

Предусмотренная законодательством норма, в соответствии с которой в случае прекращения деятельности малого предприятия, в связи с которой ему были предоставлены вышеуказанные льготы, до истечения пятилетнего срока (со дня государственной регистрации) сумма налога на прибыль, исчисленная в полном размере за весь период его деятельности и увеличенная на сумму дополнительных платежей, определенных

исходя из ставки рефинансирования Банка России за пользование банковским кредитом, действовавшей в соответствующих отчетных периодах, подлежит внесению в федеральный бюджет, практически не действует.

После окончания срока действия указанных льгот предприятия, как правило, начинают представлять "нулевую" отчетность. Одновременно регистрируются новые фирмы, осуществляющие аналогичный вид деятельности, состоящие на налоговом учете в той же или другой налоговой инспекции, имеющих этих же учредителей. Такие фирмы также имеют статус малого предприятия и получают право на пользование аналогичными налоговыми льготами.

Так, постановлением администрации г. Боровичи от 26 августа 1997 г. зарегистрировано ООО "Комфорт", путем выделения из реорганизованного предприятия ТОО "Декор", ранее пользовавшегося льготой по налогу на прибыль (в период 1992-1995 гг.). В соответствии с Законом "О налоге на прибыль предприятий и организаций" малое предприятие, созданное на базе реорганизованного, льготы по налогу на прибыль не имеет.

Согласно зарегистрированному Уставу основным видом деятельности ООО "Комфорт" является производство корпусной мебели. Фактически же это предприятие осуществляет сдачу имущества в аренду ООО "Элегия", зарегистрированного одновременно с ООО "Комфорт", основным видом деятельности которого является выпуск мягкой мебели, а учредителем, руководителем, главным бухгалтером в этих предприятиях являются одни и те же лица. ООО "Элегия" имеет льготу по налогу на прибыль как предприятие, выпускающее товары народного потребления. При этом все свое имущество, оборудование, здания оно арендует у ООО "Комфорт", не имеющего право на такие льготы.

Сумма льготы по налогу на прибыль, полученная ООО "Элегия" в 1997 году составила 120 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет 45 тыс. рублей, в 1998 году - 510 тыс. рублей, том числе в федеральный бюджет 190 тыс. рублей.

ТОО "Новый дом", зарегистрированное администрацией г. Великого Новгорода 24 июня 1993 года в соответствии с законодательством пользовалось льготой по налогу на прибыль. При этом в первые три года работы отмечался рост прибыли с 13 тыс. рублей в первом году до 626 тыс. рублей в третий год работы, или в 48,1 раза больше по

сравнению с первым годом работы. На четвертый год работы прибыль уменьшается до 48 тыс. рублей.

В июне 1998 года администрацией г. Великого Новгорода регистрируется ООО «фирма «Новый город», в которой одни и те же учредители – физические лица, что и в ТОО «Новый дом». При этом вновь созданной фирмой только за третий квартал 1998 года реализовано аналогичной продукции в объеме 201 тыс. рублей. Предприятие ООО «фирма «Новый город» пользуется льготой по налогу на прибыль в соответствии с Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2116-1.

В общей сумме задолженности по платежам в федеральный бюджет, сложившейся на 1 января 1999 года, отсроченные налоговые платежи и отсроченные (рассроченные) штрафные санкции и пени составили 49,8 млн. рублей. По сравнению с аналогичными данными на начало 1998 года (94,3 млн. рублей) общий объем отсроченной задолженности снизился почти в 2 раза, а ее удельный вес в общей задолженности перед федеральным бюджетом уменьшился с 23,9 до 11,7 процента.

Все действующие отсрочки предоставлены на основании федеральных законов, Указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации. На основании решений Минфина России отсрочки по платежам федеральный бюджет предприятиям и организациям области в 1997 и 1998 годах не представлялись. Инвестиционный налоговый кредит в эти периоды администрации и предприятиям области также не выделялся.

Проверкой выполнения норм и требований пункта 5 Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 года № 65, проведенной инспекторами Счетной палаты Российской Федерации в Комитете финансов администрации Новгородской области (акт от 18 февраля 1999 г.), установлено:

В соответствии с названным Указом отсрочки по уплате задолженности по платежам в бюджет, образовавшейся до 1 января 1996 года были предоставлены 183 предприятиям области на общую сумму 44,8 млн. рублей, в том числе в доле федерального бюджета 22,4 млн. рублей.

За время действия Указа лишь два предприятия смогли погасить отсроченную задолженность в соответствии с утвержденными графиками. 172 предприятия (94 %) досрочно потеряли право на отсрочку в

связи с нарушением сроков уплаты текущих платежей и (или) графиков погашения отсроченной задолженности. По состоянию на 1 января 1999 года только 9 предприятий пользовались указанными отсрочками на сумму 4,4 млн. рублей, из них по уплате задолженности в федеральный бюджет 2,4 млн. рублей.

Это свидетельствует о том, что территориальные финансовые органы, которым в соответствии с пунктом 2 названного Указа было предоставлено право принятия решений о предоставлении таких отсрочек, не учитывали реальную возможность их погашения.

Основная сумма действующих на основании Указа от 19 января 1996 г. № 65 отсрочек по уплате задолженности приходится на ОАО «Алкон», который производит алкогольную продукцию, составившая на 1 января 1999 год 4,2 млн. рублей или 95,4% всей действующей аналогичной задолженности на ту же дату, в том числе в федеральный бюджет – 2,3 млн. рублей (95,8%).

Вместе с тем, как показала проверка, проведенная инспекторами Счетной палаты Российской Федерации в ОАО «Алкон» (акт от 12 февраля 1999 г.), это предприятие еще в 1997 году неоднократно нарушало сроки уплаты текущих платежей в бюджет, за что налоговыми инспекциями по Новгородской области и г. Великому Новгороду к нему применялись финансовые санкции с выставлением инкассовых распоряжений на беспорочное взыскание неуплаченных в установленные сроки налогов и сборов (от 27 марта 1997 г. №№ 4716,4717 – на общую сумму 8,4 млн. рублей, от 30 мая 1997 г. №№ 5, 6 – на 160,2 тыс. рублей, от 27 мая 1997 г. № 7227 - на 3,4 тыс. рублей).

Следовательно, в соответствии с пунктом 5 Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. №65 отсрочка подлежала отмене уже с апреля 1997 года. В связи с этим, подлежит уплате в федеральный бюджет непогашенная по состоянию на 1 апреля 1997 года задолженность по налоговым платежам, образовавшаяся на 1 января 1996 года в сумме 3,8 млн. рублей, а также пени в сумме 3,6 млн. рублей (с учетом деноминации).

Ссылка ОАО «Алкон» на то, что нарушения сроков уплаты текущих налоговых платежей носили разовый характер, а сумма несвоевременно уплаченных платежей по его мнению незначительна представляется неправомерной, поскольку это не вытекает из норм Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65.

Кроме того, во исполнение представления Счетной палаты Российской Федерации а Минфин России в своей телеграмме от 11 июля 1997 г. № 04-01-01, направленной финансовым органам субъектов Российской Федерации, особо обратил внимание на то, что разовое нарушение порядка внесения текущих платежей также является причиной, по которой предприятие не может пользоваться отсрочкой в соответствии с названным Указом. (Заключение по возражениям ОАО “Алкон” прилагаются).

Кроме того, как показала проверка, “Алкон” располагал необходимыми денежными средствами для погашения отсроченной задолженности по платежам в бюджет.

За 1997-1998 годы на расчетные счета ОАО “Алкон” поступило 521,2 млн. рублей, из которых на уплату текущих платежей в бюджеты всех уровней и страховых взносов во внебюджетные фонды, а также выплату заработной платы направлено 265,4 млн. рублей, или 50,9 %. В то же время, за тот же период предприятием перечислено денежных средств для оказания спонсорской и финансовой помощи – 1,2 млн. рублей, внесено в уставные фонды других организаций – 0,6 млн. рублей, направлено на погашение полученных кредитов и уплату процентов по ним – 20,4 млн. рублей, уплачено штрафов и пени – 0,3 млн. рублей. Остальная сумма израсходована в основном на оплату сырья материалов и за оказанные услуги.

Одновременно материалы проверки Счетной палаты (акт от 18 февраля 1999 г.) свидетельствуют об отсутствии должного контроля со стороны территориальных налоговых и финансовых органов за соблюдением исполнения норм и требований Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 года № 65.

В ряде случаев налоговые инспекции с большим опозданием информировали финансовые органы о нарушениях налогоплательщиками сроков уплаты текущих платежей, либо графиков погашения отсроченной задолженности, а финансовые органы, в свою очередь, несвоевременно принимали решения об отмене таких отсрочек, несмотря на соответствующие представления налоговых органов.

Так, инспекция по г. Великому Новгороду направила в финансовые органы представления об отмене указанных отсрочек по предприятиям ГН ПАПТ-1 и АО “Мостоотряд 75” спустя два года и три месяца после утраты ими права на неё, ГП ТПК “Федор” – один год

и два месяца АОТ “Новгородснаб” и ТОО фирма “Новоклем” – один год.

В свою очередь Финансовым управлением (ныне Комитет финансов) администрации г. Великого Новгорода решение об отмене отсрочки по фирме “Новоклем” было принято лишь через 10 месяцев после получения представления от налоговой инспекции, АОТ “Новгородснаб” и ГН ПАПТ-1 – соответственно через 3 и 2 месяца.

Как показала проверка, территориальные налоговые органы не обеспечили своевременность возврата в федеральный бюджет денежных средств, предоставленных предприятиям и организациям в виде налоговых льгот, отсрочек и рассрочек по платежам в федеральный бюджет, после истечения срока их действия.

В 1997 году лишь 5 предприятий из 49, имевших такие льготы, рассрочки и отсрочки, то есть 10,2 % полностью рассчитались с федеральным бюджетом, 21 предприятие, или 42,8 % - рассчитались частично, а 23 предприятия (47 %) – не вернули в федеральный бюджет ни одного рубля из предоставленных им в виде налоговых льгот, отсрочек и рассрочек.

В 1998 году полностью рассчитались с федеральным бюджетом 2 предприятия из 21, то есть 9,5 %, 8 предприятий, или 38,1 % рассчитались частично и 11 предприятий (52,4 %) – не рассчитались вообще.

В итоге общая сумма непогашенных льгот, рассрочек и отсрочек по платежам в федеральный бюджет, срок действия которых истек, по состоянию на 1 января 1999 года составила 30,5 млн. рублей (на 1 января 1998 года - 32,9 млн. рублей).

6.4. Соответствие нормативных актов законодательных и исполнительных органов власти Новгородской области федеральному налоговому законодательству.

На период проверки Счетной палатой Российской Федерации действующих нормативных актов и решений, принятых органами законодательной и исполнительной власти Новгородской области по вопросам налогообложения и налоговой политики, не соответствующих федеральному законодательству и иным нормативным актам Российской Федерации не выявлено.

Вместе с тем, установлено, что органами местного самоуправления городов и районов в 1997-1998 годах неоднократно принимались решения, противоречащие федеральному законодательству. Такие факты были выявлены областной налоговой инспекцией в ходе

контрольных мероприятий в 11 районах области.

В основном эти нарушения связаны с предоставлением индивидуальных налоговых льгот по платежам в местные бюджеты, что противоречит статье 10 Закона Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”. То есть, указанные нарушения федерального законодательства формально не отразились на доходной части федерального бюджета, но привели к выпадению доходов из местных бюджетов.

Принятые органами местного самоуправления решения по вопросам уплаты налогов, не соответствующие федеральному законодательству, отменены по представлениям налоговых органов и органов прокуратуры. Вместе с тем, как показывает практика, процедура отмены незаконно принятых органами местного самоуправления решений носит затяжной характер.

Так, администрация Хвойнинского района распоряжением от 31 октября 1997 г. № 373-рг освободила от уплаты штрафных санкций и пени муниципальное предприятие “Фармация”. Однако федеральным законодательством такое право местным органам власти не предоставлено. Лишь в марте 1998 года, то есть спустя 5 месяцев, данное распоряжение было отменено после соответствующих представлений налоговых органов.

Это явилось следствием отсутствия механизма ответственности должностных лиц органов власти различных уровней за введение нормативных актов и других решений в сфере налоговой политики, противоречащих федеральному налоговому законодательству. В связи с этим было бы целесообразно ввести в налоговое законодательство норму, предусматривающую ответственность выборных должностных лиц (глав администраций, депутатов) за принятие таких решений.

Инспекторами Счетной палаты Российской Федерации установлены факты перераспределения территориальными финансовыми органами налоговых платежей в пользу регионального и местных бюджетов в ущерб федеральному бюджету.

Так, в нарушение законов о федеральных бюджетах на 1997 и 1998 годы (соответственно статьи 12 и 14) на протяжении ряда лет Финансовое управление (ныне Комитет финансов) администрации Новгородской области не перечисляло в федеральный бюджет законодательно установленную долю средств, полученных от централизации налога на землю

и арендных платежей за земли городов и поселков. На период проверки эта задолженность составила 22,7 млн. рублей, которые противоправно были отвлечены на финансирование текущих расходов области (акт от 17 февраля 1999 г.).

Такая практика прекращена с введением Федерального закона от 25 июля 1998 г. № 132-ФЗ “О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Оплате за землю”, принятого в результате неоднократных представлений Счетной палаты Российской Федерации Минфину России, а также информации, направленных в Федеральное Собрание Российской Федерации.

Проверкой, проведенной инспекторами Счетной палаты Российской Федерации в Управлении федерального казначейства Минфина России по Новгородской области (акт от 5 февраля 1999 г.) и Госналогинспекции по г. Старая Русса (акт от 17 февраля 1999 г.) установлены факты зачисления регулирующих налогов в местные бюджеты, минуя счета федерального казначейства.

Так, в течении 15-16 декабря 1997 года в местный бюджет г. Старая Русса, минуя счет 40101 “Налоги, распределяемые органами федерального казначейства” Старорусского отделения федерального казначейства поступили денежные средства в сумме 2369 тыс. рублей от ООО “РАЙТ - М” и ООО “Спецстандарт” в уплату задолженности по платежам в местный бюджет за 123 Авиаремонтный завод (г. Старая Русса) (платежные поручения от 9 декабря 1997 г. №687 и от 10 декабря 1997 г. №129).

В то же время, как показала проверка, задолженности перед местным бюджетом на указанные даты данное предприятие не имело, так как на всю сумму этой задолженности (8,6 млн. рублей) администрацией г. Старая Русса и Старорусского района была предоставлена отсрочка по её уплате. Таким образом, поступившие от дебиторов АРЗ-123 денежные средства в полной сумме – 2,4 млн. рублей, должны были поступить в федеральный бюджет.

Однако указанные средства были зачислены на доходный счет местного бюджета г. Старая Русса (выписки Старорусского отделения Сбербанка России от 15 и 16 декабря 1997 года). В период с 15 по 29 декабря 1997 г. данная сумма зафиксирована финансовым отделом администрации г. Старая Русса в своих справках о доходах, поступивших на текущий счет (основной) городского бюджета 15 и 16 декабря 1997 года, в то же время в копиях

указанных справок, представленных финорганом налоговую инспекцию по г. Старая Русса эти средства не были отражены, и только 30 декабря 1997 г. сведения об этих поступлениях были доведены до городской налоговой инспекции и отделения федерального казначейства по г. Старая Русса. Однако, к тому времени указанные средства были полностью израсходованы.

По сообщению председателя Комитетов финансов администрации г. Старая Русса и Старорусского района А.П. Куропаткиной указанные средства направлены на выплату заработной платы и детских компенсаций.

В результате принятых мер налог на прибыль в доле федерального бюджета – 1125,6 тыс. рублей, был погашен ОФК по г. Старой Руссе в счет задолженности АРЗ-123 местному бюджету. Задолженность же по налогу на добавленную стоимость в сумме 1242,4 тыс. рублей завод погашал в течении 11 месяцев (с 29 декабря 1997 года по 23 ноября 1998 г.), то есть в этот период указанные денежные средства были отвлечены из оборота федерального бюджета.

Налоговая инспекция по г. Старая Русса и городское отделение федерального казначейства направили руководителю территориального финансового органа А.П. Куропаткиной и командиру АРЗ-123 А.Л. Сахарову предупреждение о недопущении подобных фактов.

Между тем, 5 октября 1998 года платежным поручением от 29 сентября 1998 г. № 529 ООО “Стекфинсервис” таким же образом были перечислены в доход местного бюджета за АРЗ-123 платежи в сумме 1473,5 тыс. рублей, в том числе регулирующие налоги (налог на прибыль) – 379,7 тыс. рублей, которые по выписке банка зачислены в доход местного бюджета 5 октября 1998 г. Однако, в данном случае, по заключению Государственной налоговой инспекцией от 5 октября 1998 года средства в сумме 379,7 тыс. рублей были переведены на регулирующий счет (40101) городского казначейства.

Аналогично, Боровичевский комбинат огнеупоров (ОАО “БКО”) и его дочернее предприятие ООО ТД БКО (г. Боровичи), в марте и мае 1997 года перечислили напрямую на счет городского бюджета, минуя городское отделение федерального казначейства, 2560,8 тыс. рублей налога на прибыль. Данный факт был выявлен городским ОФК в ходе сверки, проведенной по состоянию на 1 июня 1997 года, однако сумма задолженности в федеральный бюджет была отрегулирована

лишь в сентябре 1997 года, то есть спустя 3 месяца.

Одновременно федеральным казначейством были направлены письма в ОАО БКО, ООО ТД БКО, Государственную налоговую инспекцию по г. Боровичи, УКБ “Новобанк”, Государственную налоговую инспекцию по Новгородской области, администрацию г. Боровичи о недопущении подобных фактов.

Вместе с тем, и в 1998 году ОАО БКО продолжало перечислять регулирующие налоги напрямую в городской бюджет. Всего, таким образом, за истекший год было перечислено свыше 4,3 млн. рублей регулирующих налогов (налог на прибыль).

Направленные в финансовый отдел администрации г. Боровичи заключения городской налоговой инспекции (ф.21) о перечислении этих сумм на счет городского казначейства, не исполнялись. Ни на одно из писем, направленных отделением федерального казначейства в горфинотдел ответа не последовало.

В связи с этим казначейство провело принудительную регулировку задолженности путем уменьшения причитающихся городскому бюджету сумм до полного погашения задолженности города федеральному бюджету. По письменному сообщению заместителя руководителя отделением федерального казначейства по г. Боровичи В.И. Андреевой (приложение № 27 к акту проверки Счетной палаты от 5 февраля 1999 г.) лишь по состоянию на 25 января 1999 года указанная задолженность перед федеральным бюджетом была полностью отрегулирована.

В соответствии с Временным порядком взаимодействия территориальных органов федерального казначейства, налоговых и финансовых органов при исполнении доходной части федерального бюджета бюджетной системы Российской Федерации на региональном уровне, утвержденным Минфином России и Госналогслужбой России 21 июля 1997 г. №59н, № АП-6-09-534 (п.7.2) финансовые органы обязаны производить возврат на счета органов казначейства федеральных налогов, ошибочно зачисленных на доходные счета местных бюджетов, на следующий день после получения выписки об их зачислении. Однако, как свидетельствуют приведенные выше факты, эти требования территориальными финорганами не соблюдаются.

Вместе с тем, зачисление регулирующих налогов напрямую в местные бюджеты, минуя распределительные счета федерального

казначейства, даже при последующем их регулировании между уровнями бюджетной системы, негативно сказывается на доходах федерального бюджета. Такая практика по существу является не предусмотренным действующим законодательством безвозмездным кредитованием территорий за счет средств федерального бюджета.

В связи с этим представляется целесообразным:

ввести финансовую ответственность налогоплательщиков за неправильное оформление платежных документов на перечисление платежных документов;

обязать коммерческие банки возвращать указанные платежные документы в случае неправильного указания реквизитов получателя налоговых платежей;

законодательно закрепить за территориальными органами федерального казначейства право на принудительное регулирование федеральных налогов, напрямую зачисленных в региональные и местные бюджеты, минуя счета по учёту доходов, распределяемых федеральным казначейством (в настоящее время такая форма зачетов в действующем законодательстве не предусмотрена), а также предоставить им право, в случае выявления таких фактов предъявлять штрафные санкции за нецелевое использование средств федерального бюджета, в порядке, предусмотренном пунктом 12 "з" раздела III Положения о федеральном казначействе.

6.5. Проверка правильности расходования средств федерального бюджета на содержание государственных налоговых инспекций по Новгородской области и г. Новгороду.

Серьезные нарушения и недостатки выявлены в ходе проверки правильности расходования средств на содержание налоговых органов по Новгородской области.

При уточненном плане расходов на эти цели в 1997 году в сумме 21,4 млн. рублей, фактические расходы за счет средств федерального бюджета осуществлены с превышением назначений по смете на 1,7 млн. рублей, или на 8,2 процента, что привело к дальнейшему росту кредиторской задолженности, которая за 1998 год увеличилась на 0,3% и составила на 1 января с.г. 2,9 млн. рублей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 марта 1997 г. № 269 "Вопросы налоговой службы Российской Федерации" (п.2) установлено, что финансирование

расходов на содержание органов Госналогслужбы России должно производиться за счет средств федерального бюджета, а также иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем, в 1997-1998 годах на содержание госналогинспекций области, кроме средств федерального бюджета, иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации, направлялись средства областного бюджета, бюджетов городов, районов, а также территориального дорожного фонда.

Так, в соответствии со статьями 10 Законов Новгородской области об областном бюджете на 1997 и 1998 годы, принятыми областной Думой соответственно 27 декабря 1996 г. (№ 470-ОД) и 25 декабря 1997 г. (№ 30-ОД) в 1997-1998 годах на финансовую поддержку территориальных налоговых органов и федеральных органов Управления налоговой полиции по Новгородской области направлялось 10% от доначисленных и взысканных в областной бюджет сумм налогов и штрафных санкций по результатам проведенной ими контрольной работы, что не предусмотрено действующим федеральным законодательством.

В соответствии с договором от 10 января 1997 г., заключенным между Госналогинспекцией по Новгородской области и Государственным учреждением Управлением автомобильных дорог "Новгородавтодор" в распоряжение Госналогинспекции по Новгородской области в 1997-1998 годах привлекались средства территориального дорожного фонда в размере 0,75% от суммы поступивших в указанный фонд средств, что также не вытекает из норм федерального законодательства.

Причем указанные средства расходовались не на мероприятия, направленные на повышение эффективности сбора налогов, а на цели, не связанные с осуществлением налогового процесса.

Так, за счет средств областного бюджета, а также средств территориального дорожного фонда был проведен ремонт помещения административного здания налоговой инспекции по Новгородской области на общую сумму 549,3 тыс. рублей, в ходе которого были отремонтированы кабинет руководителя областной инспекции Е.Д. Савельева, его комната отдыха, приемная, с укомплектованием их офисной мебелью, кабинеты трех заместителей руководителя (А.Г. Гринштейн, Г.В. Ильенко и О.П. Успенской)

(без мебели), коридор и две туалетные комнаты.

В 1997-1998 годах за счет средств территориального дорожного фонда выплачены единовременные материальные вознаграждения, материальная помощь, премии к юбилейным датам работникам областной налоговой инспекции – 542,6 тыс. рублей, приобретены подарки для ее сотрудников-15,1 тыс. рублей, оплачена заграникомандировка шести сотрудникам налоговой инспекции области и районов для участия в семинаре “Налоговая система Израиля” - 73,7 тыс. рублей.

За счет указанных средств территориального дорожного фонда также осуществлены расходы, связанные с проведением Госналогслужбой России 13-15 января 1997 года совещания Совета Ассоциации государственных налоговых инспекций Северного и Северо-Западного регионов России в сумме 25,6 тыс. рублей, в том числе на оплату отеля “Береста-Палас” с трехразовым питанием, арендой конференц-зала, мини-бара и транспортных средств-17,1 тыс. рублей, оплату питания в столовой и ресторане “Детинец”-7,2 тыс. рублей, приобретение кондитерских изделий, фруктов, минеральных вод-1,1 тыс. рублей, проведение экскурсий - 0,2 тыс. рублей.

За счет этих же средств оплачены расходы на проведение праздничных вечеров работниками госналогинспекции области (приобретение кондитерских изделий, фруктов, напитков, оплата питания в ресторане) в сумме 20,2 тыс. рублей, приобретены подарки и билеты на Новогоднюю елку для детей сотрудников инспекций в сумме 7,7 тыс. рублей, оплачивалось комплексное обследование и лечение руководителя налоговой инспекции в сумме 4,9 тыс. рублей.

Всего таких расходов произведено на сумму 689,8 тыс. рублей (равно стоимости 40 ПЭВМ) из 1,6 млн. рублей перечисленных территориальным дорожным фондом Госналогинспекции по Новгородской области в 1997-1998 годах.

Мероприятия по введению денежного содержания, повышению должностных окладов работников госналогинспекций области в установленный Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 1998г. № 265 в срок до 1 октября 1998 года были не завершены. Несвоевременное введение денежного содержания связано с тем, что Госналогинспекцией по Новгородской области показатели утвержденного фонда оплаты труда

работников госналогинспекций Новгородской области получены от Госналогслужбы России лишь 7 октября 1998 года (вх. № ВГ-6-19/702), то есть спустя 79 дней после принятия постановления Правительства о денежном содержании.

В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 20 июля 1998 года № 797 “О составе предельной численности и фонде оплаты труда работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти” фонд оплаты труда работников налоговых органов, в соответствии с которым определяется размер бюджетных ассигнований, выделенных на эти цели из федерального бюджета, утвержден на 1998 год Госналогслужбой России с превышением установленного норматива на 5 млн. рублей в расчете на год, за счет включения в расчет персонала по охране и обслуживанию зданий, что привело к завышению сметных назначений на оплату труда.

С нарушениями Инструкции по бухгалтерскому учету ведется в Государственной налоговой инспекции по Новгородской области бухгалтерский учет. При осуществлении кассовых операций учет движения по бюджетным и внебюджетным средствам ведется в отдельных кассовых книгах. Ежемесячно в течение 1998 года остаток наличных денег в кассе на 1-ое число месяца составлял от 700 до 4000 рублей, при этом лимит остатка наличных денег в кассе Коммерческим банком “Славянбанк” не установлен.

Продолжает числиться по состоянию на 1 января 1999 года задолженность по страховым взносам в Пенсионный фонд за продапек, выплаченный еще в 1997 году. Вместе с тем, как показала проверка Счетной палаты Российской Федерации, начисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды производилось не в полном объеме, в результате в указанные фонды было недоначислено страховых взносов в сумме: в 1997 году 53,4 тыс. рублей, в 1998 году 25,9 тыс. рублей.

В ряде случаев установлены нарушения Закона Российской Федерации “О подоходном налоге с физических лиц” утвержденной Госналогслужбой России 29 июня 1995 г. № 35. Так, перечисленные налоговой инспекцией по Новгородской области ИЧП Аптека ВИТА 6,2 тыс. рублей за лекарства для сотрудника инспекции Т.И. Бендер в совокупный ее доход за 1997 год не включены. Не включалась в совокупный доход сотрудников инспекции для

налогообложения и стоимость подарков, выданных инспекцией своим сотрудникам в качестве поощрения к юбилейным датам.

Несмотря на то, что стоимость выданных подарков не превышала установленный законом двенадцатикратный размер минимальной месячной оплаты труда и потерь для бюджета не выявлено, однако это ведет к ослаблению контроля за учетом совокупного дохода физических лиц для налогообложения.

Проверкой правильности расходования средств федерального бюджета на содержание Государственной налоговой инспекции по г. Великий Новгород, проведенной ревизорами Контрольно-ревизионного управления Минфина России в Новгородской области на основании статьи 22 Закона "О Счетной палате Российской Федерации", серьезных нарушений не выявлено.

7. Выводы и предложения

7.1. Контрольное задание по сбору налогов и других обязательных платежей в федеральный бюджет на 1997 год, исходя из бюджетных назначений, установленных в соответствии с Законом "О федеральном бюджете на 1997 год", выполнено на 62,8% с недобором платежей в объеме 245,6 млн. рублей.

Бюджетные назначения по мобилизации доходных источников в федеральный бюджет за 1998 год исполнены на 115%. Это перевыполнение достигнуто благодаря возобновленной Правительством Российской Федерации практике денежных зачетов, а также инфляционной "подпитки". В декабре 1998 года по области проведено денежных зачетов на федеральном уровне в сумме 69 млн. рублей, а свыше 80 млн. рублей налоговых поступлений обеспечены за счет роста инфляции, фактический уровень которой в связи с событиями 17 августа 1998 года значительно превысил прогнозируемый.

7.2. При значительном перевыполнении в 1998 году контрольного задания по мобилизации доходов в федеральный бюджет каждое четвертое предприятие области имело долги федеральному бюджету. Их совокупная задолженность только по налогам и платежам на ту же дату составила 229 млн. рублей и выросла за 1998 год на 89,4 млн. рублей, или в 1,6 раза.

7.3. Меры, принимаемые территориальными налоговыми органами по снижению задолженности по платежам в федеральный бюджет недостаточны. За 1997-1998 годы эффективность взыскания задолженности (в процентах к предъявленным суммам) с расчетных (текущих) счетов составила в

среднем 19,9 %, с валютных счетов -27,3 процента. От реализации имущества должников за этот же период поступило в федеральный бюджет 9,9 млн. рублей, что составило 4,3 % к сумме принятых налоговыми органами постановлений об обращении взыскания задолженности на указанное имущество.

7.4. На выпадение в 1997-1998 г.г. доходов федерального бюджета повлияло наличие многочисленных отсрочек и рассрочек налоговых платежей. Указанные отсрочки в ряде случаев предоставляются без учета реальной возможности погашения задолженности, нередко с нарушением действующего законодательства и потому не оказывающих существенного воздействия на финансовое состояние предприятий и нормализацию расчетов с бюджетом, о чем свидетельствует рост взаимных неплатежей и увеличение недоимки по налогам.

7.5. Проверками выявлены нарушения бюджетного и налогового законодательства, а также отклонения в налоговом процессе на всех стадиях налогообложения и практически у каждого участника налоговых отношений. Стоимостная оценка потерь бюджетов всех уровней в результате выявленных нарушений законодательства и отклонений в налоговом процессе, составила 71,3 млн. рублей, в том числе федерального бюджета -64,4 млн. рублей.

7.6. Продолжается процесс "торможения" налоговых платежей в банковской сфере. В 1998 году проверками, проведенными территориальными налоговыми органами, выявлено свыше 1,5 тыс. случаев несвоевременного исполнения банками и другими кредитными учреждениями области платежных документов на перечисление налогов при наличии денежных средств на счетах их клиентов на общую сумму 14,9 млн. рублей, в том числе подлежащих зачислению в федеральный бюджет - 9,4 млн. рублей.

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

Едиственный законодательный акт, регламентирующий порядок контроля за налично-денежным обращением - Федеральный закон от 18 июля 1993 г. № 5215-1 "О применении контрольно-кассовых машин при

осуществлении денежных расчетов с населением”, во многом устарел и не способен обеспечить действенный контроль за полнотой уплаты налогов при расчетах с применением денежной наличности. В тоже время внесенный с учетом предложений Счетной палаты Российской Федерации еще в июне 1998 года, Госналогслужбой России в Правительство Российской Федерации проект Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением”, до настоящего времени Правительством Российской Федерации окончательно не рассмотрен.

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

Министру Российской Федерации по налогам и сборам Г.В. Боосу :

о принятии мер по устранению выявленных в ходе проверки Счетной палатой Российской Федерации нарушений действующего налогового законодательства и законодательства о контрольно-кассовых машинах, а так же недостатков и упущений в работе территориальных налоговых органов по Новгородской области;

о принятии в установленном порядке мер по рассмотрению проекта Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением”;

об обеспечении возврата в федеральный бюджет денежных средств, предоставленных предприятиям и организациям в виде налоговых льгот, отсрочек и рассрочек по платежам в федеральный бюджет, срок действия которых истек;

о принятии в установленном порядке мер по отмене отсрочки по уплате задолженности в бюджет, предоставленной ОАО “Алкон” на основании Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65, в связи с нарушением им сроков уплаты текущих платежей в бюджет и обеспечении взыскания непогашенной задолженности в федеральный бюджет в сумме 3,8 млн. рублей, а также пени - 3,6 млн. рублей.

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

об ответственности должностных лиц Госналогинспекции области, допустивших неэффективное и нецелевое использование государственных средств, выделенных из областного бюджета и территориального дорожного фонда на содержание территориальных налоговых органов.

Министру финансов Российской Федерации М.М. Задорнову:

о взыскании в федеральный бюджет средств земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков, подлежащих централизации на федеральном уровне и неправомерно направленных территориальными финансовыми органами на финансирование расходов области, в объеме 22,7 млн. рублей;

о разработке действенного механизма, включая административную ответственность, исключающего возможность зачисления регулирующих налогов напрямую в региональные и местные бюджеты, минуя счета федерального казначейства;

о принятии мер по прекращению привлечения территориальными налоговыми органами финансовых средств из региональных и местных бюджетов, а также территориальных дорожных фондов на их содержание.

Губернатору Новгородской области М.М. Прусаку:

о перечислении в федеральный бюджет средств земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков, подлежащих централизации на федеральном уровне и неправомерно направленных территориальными финансовыми органами на финансирование расходов области, в объеме 22,7 млн. рублей;

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

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

о принятии мер, обеспечивающих прекращение выделения средств из областного и местных бюджетов, территориального дорожного фонда для финансирования

расходов на содержание территориальных налоговых органов.

Главе администрации г. Старая Русса и Старорусского района Е.И. Рябову:

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

об ответственности должностных лиц Комитета финансов администрации г. Старая Русса и Старорусского района, допустивших расходование налогов и других платежей, подлежащих перечислению в федеральный бюджет, на мероприятия, финансирование которых предусмотрено из местных бюджетов.

Главе администрации г. Боровичи и Боровичского района В.Н. Огонькову:

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

об ответственности должностных лиц Комитета финансов администрации г. Боровичи и Боровичского района, допустивших расходование налогов и других платежей, подлежащих перечислению в федеральный бюджет, на мероприятия, финансирование которых предусмотрено из местных бюджетов.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ