

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 6 сентября 1999 года №26(177) «О результатах тематической проверки правомерности, экономической обоснованности формирования и исполнения доходной части федерального бюджета, а также правильности расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов по Липецкой области за 1998 год и январь-апрель 1999 года»:*

*Утвердить представленный аудитором Счетной палаты В. Г. Пансковым отчет об итогах тематической проверки.*

*Направить представления Счетной палаты Российской Федерации по материалам проверок Министру Российской Федерации по налогам и сборам А. П. Починку, Министру финансов Российской Федерации М. М. Касьянову, Председателю Центрального банка Российской Федерации В. В. Геращенко, главе администрации Липецкой области О. П. Королеву.*

*Аудитору Счетной палаты В. Г. Панскову организовать в ноябре-декабре 1999 года проверку ЗАО ЗХ «Стинол» по отдельной программе.*

## **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 Липецкой области за 1998 год и январь-апрель 1999 года**

#### **1. Основание для проверки:**

Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 год (пункт 5.1.6.), удостоверение на право проведения проверки от 5 мая 1999г. № 03-04-26/180, выданное аудитором Счетной палаты Российской Федерации В. Г. Пансковым в соответствии с распоряжением Счетной палаты Российской Федерации от 30 апреля 1999г. №142-рк, программа тематической проверки, утвержденная аудитором Счетной палаты Российской Федерации В.Г. Пансковым 29 апреля 1999 года.

#### **2. Цели проверки:**

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

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

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

проверить соответствие нормативных актов Липецкой области федеральному налоговому законодательству;

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

#### **3. Период проведения проверки:** с 11 мая по 10 июня 1999 года.

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

#### **5. Объекты проверки:**

Администрация Липецкой области.

Администрация Липецкого района Липецкой области.

Регистрационная палата администрации г. Липецка.

Государственная налоговая инспекция по Липецкой области.

Государственная налоговая инспекция по г. Липецку.

Государственная налоговая инспекция по Правобережному округу г. Липецка.

Государственная налоговая инспекция по Октябрьскому округу г. Липецка.  
Государственная налоговая инспекция по Советскому округу г. Липецка.  
Государственная налоговая инспекция по г. Ельцу.  
Государственная налоговая инспекция по Липецкому району Липецкой области.  
Государственная налоговая инспекция по Долгоруковскому району Липецкой области.  
Государственная налоговая инспекция по Лебедянскому району Липецкой области.  
Государственная налоговая инспекция по Становлянскому району Липецкой области.  
Управление федерального казначейства Минфина России по Липецкой области.  
Отделение федерального казначейства по Задонскому району Липецкой области.  
Управление финансов администрации Липецкой области.  
Отдел финансов администрации Липецкого района Липецкой области.  
Управление Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации по Липецкой области.  
Главное управление Банка России по Липецкой области.  
Липецкий филиал ОАО Банк «Российский Кредит».  
ОАО «Липецккомбанк».  
ОАО АБ «Дорожный страховой банк».  
ОАО «Липецкэнерго».  
ОАО «Липецкоблгаз».  
ЗАО завод холодильников «Стинол»  
ООО «Политехник РСП».  
ООО «Липецкстройремонт».  
ТОО «Время».  
ЧП «Мазур».

7 предприятий торговли (по вопросам выполнения законодательства по применению контрольно-кассовых машин при денежных расчетах с населением).

Всего в ходе проведения контрольного мероприятия проверками охвачено 36 объектов. По итогам проверок составлено 47 актов. Стоимостная оценка выявленных проверками нарушений федерального законодательства и отклонений в налоговом процессе составила 378,7 млн. рублей, в том числе в доле федерального бюджета - 372,8 млн. рублей (здесь и далее показатели приведены с учетом деноминации).

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 1,4 млн. рублей, из которых 1,3 млн. рублей подлежат зачислению в федеральный бюджет.

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.

Отмеченные в отчете факты нарушений и отклонений в налоговом процессе подтверждены документально и в основном согласованы с руководителями проверенных организаций, за исключением ОАО «Дорожный страховой банк» (акт от 8 июня 1999г.), генеральный директор которого отказался подписать акт без каких-либо объяснений.

Одновременно руководителями Госналогинспекции по Липецкой области (акт от 9 июня 1999г.), Главного управления Банка России по Липецкой области (акт от 7 июня 1999 г.), Управления финансов администрации Липецкой области (акт от 8 июня 1999 г.) представлены возражения по отдельным фактам, изложенным в актах проверок этих организаций.

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

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

Отказов от участия в проведении оперативно-контрольных мероприятий от руководителей указанных органов не поступало. Препятствований в проведении проверок со стороны работников проверяемых предприятий, организаций и учреждений не отмечено, за исключением ЗАО «Завод холодильников «Стинол» (ЗАО ЗХ «Стинол»).

ЗАО ЗХ «Стинол» является одним из самых крупных налогоплательщиков в области. Наряду с этим, в соответствии с действующим законодательством (законы о федеральном бюджете на соответствующие годы) ему выделяются значительные суммы из федерального бюджета на возмещение НДС, уплаченного поставщикам материальных ресурсов производственного назначения, использованных при производстве

экспортной продукции. В I квартале с.г. предприятием заявлено к возмещению такого НДС в размере 36 млн. рублей. Кроме того, ранее проведенными территориальными налоговыми органами проверками здесь были выявлены нарушения налогового законодательства.

Руководствуясь этим, на основании статьи 22 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» и в соответствии с Регламентом Счетной палаты Российской Федерации, группе государственных налоговых инспекторов Госналогинспекции по Липецкой области Счетной палатой было выдано удостоверение от 19 мая 1999 г. № 03-04-26/201 на право проведения проверки ЗАО ЗХ «Стинол» по соблюдению им налогового законодательства и установленного порядка работы с денежной наличностью за 1998 год и январь-апрель 1999 года.

Однако в нарушение статьи 12 Закона «Счетной палате Российской Федерации» указанные работники не были допущены к проведению проверки (письмо ЗАО ЗХ "Стинол" от 21 мая 1999г. №62-02-118/5372).

В соответствии с Регламентом Счетной палаты Российской Федерации по данному факту составлен акт от 24 мая 1999 года. Одновременно о противоправных действиях руководства завода были проинформированы глава администрации Липецкой области О.П. Королев, областная прокуратура и территориальное управление Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации.

В свою очередь «Стинол» направил в Арбитражный суд г. Москвы исковое заявление о признании недействительным удостоверения на право проведения проверки, выданное Счетной палатой Российской Федерации, как незаконного и необоснованного (исх. №6202/5438 от 25 мая 1999г.).

Арбитражный суд г. Москвы в своем определении от 28 мая 1999 г. (дело №А 40-20468/99-96-302) отказал в приеме данного искового заявления, ссылаясь на статью 22 АПК РФ (спор не подведомствен Арбитражному суду. Оспариваемое удостоверение не является ненормативным актом госоргана).

По информации руководителя Госналогинспекции по Липецкой области В.И. Бербенца от 10 июня 1999 г. № 17-13-01 областная налоговая инспекция с 7 июня с.г. приступила к проверке ЗАО ЗХ «Стинол». Вместе с тем до настоящего времени указанная проверка не завершена. По сообщению Госналогинспекции по Липецкой области от 22 августа 1999 г. № 16-6-06/23, это вызвано отказом руководства завода предоставить необходимые для проверки документы

Обращения областной налоговой инспекции в прокуратуру Липецкой области и территориальное управление Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации остались без ответа.

Факты отказа в допуске на объекты, подлежащие проверке Счетной палатой Российской Федерации, а также непредставление информации по ее запросам не единичны. В связи с этим назрела необходимость внесения соответствующих изменений и дополнений в Закон «О Счетной палате Российской Федерации» и ее Регламент.

В частности требуется уточнение полномочий Счетной палаты, а также введение реальных мер ответственности руководителей предприятий, организаций и учреждений за отказ в допуске на объекты для проведения контрольных мероприятий. В настоящее время такая ответственность предусмотрена лишь по фактам необоснованного непредставления информации Счетной палате Российской Федерации (статья 287 УК Российской Федерации).

В ходе проведения контрольного мероприятия состоялись рабочие встречи с заместителем Председателя Совета Федерации, главой администрации Липецкой области О.П. Королевым, членом Совета Федерации, председателем Липецкого областного Совета депутатов А.И. Савенковым, председателем Контрольно-счетной комиссии Липецкой области А. В. Глебовой, на которых были обсуждены цели и задачи проверки, а также ее предварительные итоги.

## **7. Организация, обеспечения полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет**

### **7.1. Состояние работы налоговых органов по учету налогоплательщиков и ведению реестра налогоплательщиков**

По состоянию на 1 мая 1999 года в области на налоговом учете состояло 13861 налогоплательщик-организация, 35950 предпринимателей, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и 38 лиц, занимающихся частной практикой (частнопрактикующиеся нотариусы, охранники, врачи).

По данным Единого государственного регистра предприятий и организаций всех форм собственности и хозяйствования (ЕГРПО), число учтенных субъектов всех отраслей экономики составило на 1 мая 1999 года 14376 единиц. Расхождения между данными органов статистики и налоговых органов обусловлены тем, что в ЕГРПО включены 159 объектов с организационно-правовой формой 91 и 98 (индивидуальная трудовая деятельность и иные неюридические лица), а также 383 предприятия, снятые с учета в налоговых органах. В ходе проведения проверки Счетной палатой Госналогинспекция по Липецкой области передала в органы статистики данные о предприятиях, снятых с учета в налоговых органах и не исключенных из ЕГРПО.

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 г. № 250, инструкцией Госналогслужбы России от 13 июня 1996 г. № ВА-3-12/40 «О порядке учета налогоплательщиков», зарегистрированной Минюстом России 11 июля 1996 г. № 1121, а также приказами и методическими указаниями Госналогслужбы России (МНС России).

Госналогслужбой России (МНС России) в 1998 году и с начала текущего года до госналогинспекции по Липецкой области было доведено 115 методических указаний, рекомендаций, разъяснений по вопросам организации работы по учету налогоплательщиков и ведению Госреестра. Кроме того, аппаратом областной налоговой инспекции за тот же период по указанным вопросам дополнительно подготовлено и направлено в подчиненные налоговые инспекции 59 разъяснений, рекомендаций и обзорных писем. Как показала выборочная проверка, проведенная Счетной палатой, эти документы не противоречат федеральному законодательству.

Территориальными налоговыми органами принимаются меры по выявлению налогоплательщиков, уклоняющихся от постановки на налоговый учет. В 1998 году ими выявлено 262 организации, осуществляющих финансово-хозяйственную деятельность без постановки на учет в налоговых органах, в январе-апреле 1999 г. - 26 таких организаций.

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

При этом в соответствии со статьей 119 (пункт 3) кодекса нарушение установленного срока предоставления указанных сведений влечет взыскание штрафа в размере 50 рублей за каждый непредставленный документ.

Вместе с тем, как показала проверка, проведенная Счетной палатой в областной налоговой инспекции (акт от 8 июня 1999 г.), информацию о зарегистрированных транспортных средствах на территории области на период проверки не представляли органы ГИБДД (за исключением регистрационно-экзаменационного пункта ГИБДД Тербунского РОВД), ЗАГС (кроме ЗАГСов 7 районов и городов области), а также БТИ 11 из 24 районов и городов области.

Необходимо отметить, что нормы, предусмотренные статьей 85 кодекса о предоставлении в налоговые органы сведений о потенциальных налогоплательщиках, не подкреплены материальными и финансовыми ресурсами. В частности, не решены вопросы финансирования в связи с введением дополнительных функций, обеспечения бланками и другими расходными материалами, компьютерного обеспечения.

В 1998 году налоговыми инспекциями было выявлено всего 23 случая несвоевременного представления органами регистрации сведений о вновь зарегистрированных предприятиях и предпринимателях, в январе-апреле с. г. - 27 случаев.

В то же время проверкой, проведенной Счетной палатой только в Регистрационной палате администрации г. Липецка, установлено 496 таких случаев за 1998 год и 176 случаев за январь-апрель 1999 года. При этом действовавшим в 1998 году налоговым законодательством ответственность за нарушения сроков представления в налоговые органы сведений о регистрации юридических и физических лиц не предусматривалась, а штрафные санкции, введенные на основании статьи 119 Налогового кодекса, налоговыми органами по Липецкой области не применялись.

Статьей 116 Налогового кодекса Российской Федерации предусмотрена ответственность налогоплательщиков за нарушение срока постановки на учет в налоговом органе в виде штрафа в размере 5 тыс. рублей в каждом случае. Вместе с тем, как показала проверка, эта санкция территориальными налоговыми органами в 1999 году не всегда применялась.

Так, в ходе проведенной Счетной палатой проверки в Регистрационной палате администрации г. Липецка (акт от 2 июня 1999г.) за период с 1 января по 1 мая 1999 года, выявлены 23 налогоплательщика, нарушившие сроки постановки на налоговый учет от 1 до 28 дней. Как выяснилось в ходе проверки налоговая инспекция по г. Липецку располагала сведениями об этих нарушителях, однако штрафные санкции к ним применены не были. В то же время эти санкции составили 115 тыс. рублей, из них подлежат зачислению в федеральный бюджет 57,5 тыс. рублей.

В ходе проверки было также установлено нарушение сроков включения в Государственный реестр предприятий 7 юридических лиц с задержкой до 22 дней. Однако ответственности за это действующим законодательством не предусмотрено.

В Липецкой области разработан Порядок взаимодействия налоговых органов, органов налоговой полиции и регистрирующих органов. При регистрации вновь создаваемого юридического лица (в случаях формирования уставного капитала имуществом), учредителем которого выступает предприятие-недоимщик, вместе с обязательным пакетом документов, необходимых для регистрации, должна предоставляться справка о расчете с бюджетом всех учредителей-юридических лиц вновь создаваемого предприятия.

Требование такой справки не предусмотрено действующим законодательством. Вместе с тем, эти меры позволили сократить задолженность перед бюджетом в 1998 году на 4,2 млн. рублей, в том числе федеральному бюджету - на 1,7 млн. рублей, а за 4 месяца 1999 года - соответственно на 4,3 и 2,4 млн. рублей. С учетом этого было бы целесообразно закрепить в законодательном порядке такую форму регистрации вновь создаваемых предприятий.

До настоящего времени, несмотря на принимаемые налоговыми органами меры, не обеспечена полнота учета налогоплательщиков. По состоянию на 1 мая 1999 года 352 (2,5 %) организации и 3604 (10 %)

предпринимателя, прошедших регистрацию своей деятельности, уклонились от постановки на учет в налоговых органах, а 987 (7 %) организаций не прошли процедуру переучета.

Одной из причин необеспечения налоговыми органами полноты учета налогоплательщиков во многом объясняется отсутствующей ранее ответственностью 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).

С начала текущего года (в январе-апреле 1999 г.) за нарушение сроков постановки на налоговый учет к 5 предприятиям и 38 предпринимателям, осуществляющим деятельность без образования юридического лица, территориальными налоговыми органами по Липецкой области предъявлены штрафные санкции на сумму 159,3 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 79,7 тыс. рублей. Из них в добровольном порядке внесено 3,6 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 1,8 тыс. рублей. Иски о взыскании штрафных санкций по 8 налогоплательщикам переданы в суд.

Значительная часть хозяйствующих субъектов, хотя и состоит на налоговом учете, 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 1998 год не представили отчетность 3819 предприятий, или 28,1 % от состоящих на налоговом учете и 3328 (10,1 %) предпринимателей. Представили «нулевую» отчетность 1354 предприятия (10,0 %) и 4863 предпринимателя (14,8 %). За 4 месяца 1999 года – соответственно 3910 (28,2 %) и 1083 (7,8 %) предприятия и организации и 1299 (3,6 %) и 3209 (8,9 %) предпринимателей.

Числящаяся за ними задолженность по платежам в бюджеты всех уровней составила за 1998 год – 83283,7 тыс. рублей и за 4 месяца 1999 года – 87121,1 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет соответственно 33210,7 и 38506,7 тыс. рублей.

В соответствии с действующим налоговым законодательством за непредставление или несвоевременное представление отчетности нарушителям предъявлены штрафные санкции: в 1998 году к 1645 юридическим лицам в размере 1468,1 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 719,4 тыс. рублей, за 4 месяца 1999 года - соответственно 3252,4 и 1093,5 тыс. рублей. Однако за 1998 год взыскано лишь 743,2 тыс. рублей (50,6 %), из них в федеральный бюджет – 354,9 тыс. рублей (47,8 %) и за 4 месяца 1999 года – 27,3 тыс. рублей (0,8 %) и 7,1 тыс. рублей (0,6 %).

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 1998 год в объеме 11348,4 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет 2920,7 тыс. рублей, за 4 месяца 1999 года - соответственно 306,6 и 67,8 тыс. рублей. Из доначисленных сумм взыскано в 1998 году 840,8 тыс. рублей или 7,2 %, в том числе в федеральный бюджет 431,3 тыс. рублей (14,8 %).

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 8 млн. рублей в расчете на год, в том числе федеральный бюджет - 1 млн. рублей.

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

За 1998 год из 2708 организаций, материалы, в отношении которых были переданы в органы налоговой полиции, установлено местонахождение лишь 665 (25 %), за 4 месяца 1999 года из 585 предприятий - 62 (11 %).

Еще ниже эффективность аналогичных мероприятий, проводимых территориальными органами МВД России. В 1998 году налоговые инспекции направили в ГУВД Липецкой области информацию о 820 налогоплательщиках-юридических лицах, не представляющих отчетность, из которых установлено местонахождение только 43 организаций, или 5 процентов. За 4 месяца 1999 года эти показатели составили соответственно 149 и 16 организаций (10,7 %).

В 1998 году налоговыми органами по Липецкой области направлено 153 обращения в суд с иском о ликвидации предприятий, в том числе по 123 – не представляющим отчетность, по 30 – не прошедшим переучет. За 4 месяца 1999 года направлено 22 обращения в суд с иском о ликвидации предприятий, в том числе по 18 - не представляющим отчетность, по 4 – не прошедшим переучет.

В 1998 году в Липецкой области завершена процедура ликвидации по 182 организациям, в том числе по решению арбитражного суда – 36. За 4 месяца 1999 года ликвидировано 110 организаций, в том числе по решению арбитражного суда – 10.

Следует отметить, что при достаточно простом порядке регистрации юридического лица, процедура его ликвидации неоправданно усложнена. Предприятия зачастую не доводят ее до конца и числятся в налоговых органах в стадии ликвидации длительное время.

В ряде случаев 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.

На 1 мая 1999 года недоимка по платежам в бюджеты всех уровней, числящаяся за ликвидированными предприятиями, составила 4329 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет 1734 тыс. рублей. Как показывает практика, указанные суммы практически не возмещаются, и их можно отнести к безвозвратным потерям.

При проверках вопросов соблюдения налогоплательщиками и банками установленных правил открытия расчетных и иных счетов территориальными налоговыми органами в ходе 107 проверок банков в 1998 году выявлено 1 нарушение. За 4 месяца 1999 года аналогичной проверкой, проведенной в 34 банках, нарушений порядка открытия счетов не установлено. В ходе проведенных ими документальных проверок организаций не выявлены также налогоплательщики, открывшие счета без справок налогового органа.

#### 7.1. Организация работы Государственной налоговой инспекции по Липецкой области по обеспечению полноты поступления налогов и снижению уровня задолженности перед федеральным бюджетом и взаимодействие в этой работе с федеральными органами налоговой полиции

В 1998 году контрольное задание по мобилизации налоговых и неналоговых платежей до областной налоговой инспекции доводилось ежеквартально с разбивкой по месяцам. В целом на год это задание не устанавливалось.

В текущем году, несмотря на то, что Закон «О федеральном бюджете на 1999 год» принят 22 февраля 1999г. (№ 36-ФЗ), бюджетные назначения по мобилизации доходов в федеральный бюджет до территориальной налоговой инспекции доведены лишь на январь-апрель с.г. (по состоянию на 12 мая 1999 года) в сумме 205,2 млн. рублей.

Согласно письму МНС России от 9 апреля 1999г. № ГБ-6-09/229@ в контрольном задании учтены дополнительные поступления НДС в связи с изменением с 1 апреля с.г. на основании статьи 11 Закона «О федеральном бюджете на 1999 год» пропорций зачисления этого налога в федеральный бюджет с 75 до 85 процентов, а также поступления подоходного налога с физических лиц, зачисляемого в федеральный бюджет по ставке 3% в соответствии с Федеральным законом от 31 марта 1999 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О подоходном налоге с физических лиц». Вместе с тем, даже с учетом указанных дополнительных поступлений установленное на январь-апрель с.г. контрольное задание по формированию доходной базы федерального бюджета ниже аналогичного задания на тот же период предшествующего, 1998 года, (249,7 млн. рублей), на 44,5 млн. рублей, или на 17,8 процента.

За 1998 год территориальными налоговыми органами мобилизовано в бюджеты всех уровней налоговых и других платежей в размере 3002,5 млн. рублей, из них 640 млн. рублей перечислены в федеральный бюджет. При этом 6,7 % всех поступлений в федеральный бюджет (43,1 млн. рублей) и 38 % - в территориальный бюджет (897 млн. рублей) обеспечены зачетами, несмотря на то, что Указом Президента Российской Федерации от 7 ноября 1997г. №1173 «О дополнительных мерах по мобилизации поступлений в федеральный бюджет» Правительству Российской Федерации было предписано прекратить любые формы зачетов по уплате налогов в федеральный бюджет (пункт 1), а органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано принять меры, обеспечивающие прекращение любых форм зачетов при исполнении соответствующих бюджетов (пункт 2).

По сравнению с 1997 годом доходы федерального бюджета, формируемые на территории области, уменьшились на 31,2 млн. рублей, или 4,6 %, при общем снижении объемов поступлений в бюджетную систему Российской Федерации на 215,6 млн. рублей (6,7 %). В результате опережающего снижения поступлений в территориальный бюджет удельный вес налоговых и других платежей, подлежащих перечислению в федеральный бюджет, в общей сумме доходов, поступивших в консолидированный бюджет России, повысился с 20,9 % в 1997 году до 21,3 % - в 1998 году.

Как свидетельствуют налоговая отчетность и статистические показатели работы области, основными факторами, негативно повлиявшими на формирование доходной базы бюджетов всех уровней, явились сложное экономическое положение региона, значительно усугубившееся в результате кризиса 17 августа 1998 года, и, как следствие, тяжелое финансовое состояние бюджетобразующих отраслей, неплатежеспособность предприятий, находящихся на бюджетном финансировании, расположенных на его территории, господство бартера и взаимозачетов из-за дефицита финансовых ресурсов, уклонение налогоплательщиков от уплаты налогов, зачастую использующих при этом вполне легитимные схемы увода из-под налогообложения денежных средств, недостаточное законодательное и нормативно-правовое обеспечение налогового процесса, недостатки и упущения в работе налоговых, казначейских, финансовых и других контролирующих органов.

Общее влияние экономических факторов на формирование доходной базы всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и эффективность работы территориальных налоговых органов в 1998 году характеризуются следующими данными:

Наименование фактора	1997 г.	1998 г.	Размер влияния (млн. руб.)
----------------------	---------	---------	----------------------------

1. Индекс изменения объема производства промышленной продукции	1	0,94	-178,5
2. Сводный индекс цен	1	1,41	+910,3
3. Изменение суммы недоимки в течение периода (млн. рублей)	53,0	320,7	-267,7
4. Поступило по результатам контрольной работы	245,0	193,9	-51,1
5. Другие факторы			-628,6
в т.ч. возмещение НДС по экспортной продукции	456,1	324,1	+132,0
6. Поступление платежей млн. рублей.	3218,1	3002,5	-215,6
7. Поступление без переходящих платежей млн. рублей (стр.7 = стр.6 + стр. 3 – стр.4)	3026,1	3129,3	+103,2

Из приведенных показателей следует, что общее поступление налогов и других обязательных платежей в бюджетную систему страны в 1998 году снизилось по сравнению с 1997 годом на 215,6 млн. рублей. В том числе за счет снижения объемов производства, сузивших налогооблагаемую базу, - на 178,5 млн. рублей, роста недоимки - 267,7 млн. рублей, снижения эффективности контрольной работы налоговых органов - 51,1 млн. рублей, других факторов, снизивших общий объем доходов - 760,6 млн. рублей, что в основном объясняется уходом налогоплательщиков от уплаты налогов с использованием расчетов через третьих лиц, внебанковских взаимозачетов, создания разного рода зависимых структур и других схем расчетов, не противоречащих действующему законодательству.

Одновременно в результате роста инфляции в 1998 году в бюджеты всех уровней дополнительно поступило 910,3 млн. рублей и за счет уменьшения сумм возмещения НДС из федерального бюджета по экспортной продукции - 132 млн. рублей.

Сходная ситуация в экономике области наблюдается и в текущем периоде этого года. Продолжается падение объемов производства в промышленности и других отраслях, обеспечивающих основные поступления налогов и платежей на территории области в бюджеты всех уровней, растет число убыточных предприятий, усиливается платежный кризис.

По отношению к январю-марту 1998 года на предприятиях области сокращен выпуск многих видов промышленной продукции, в том числе: чугуна - на 10%, стали - на 16, готового проката - на 11, кокса - на 17, деревообрабатывающих станков - на 14, тракторных культиваторов - на 75, конструкций и сборных железобетонных изделий - на 33, холодильников и морозильников - на 26, стиральных машин - на 36 процентов, а всего снижение объема промышленного производства в сопоставимой оценке по сравнению с I кварталом 1998 года составило 8 процентов.

За январь-февраль с.г. предприятиями области получен суммарный убыток в размере 59,4 млн. рублей, в результате чего в бюджеты всех уровней только за 2 первых месяца текущего года недопоступило свыше 20 млн. рублей налога на прибыль, в том числе в федеральный бюджет - около 8 млн. рублей.

Из-за кризиса платежей кредиторская задолженность предприятий и организаций по состоянию на 1 марта 1999 г. составила 13739 млн. рублей, в том числе просроченная - 8123 млн. рублей. При этом кредиторская задолженность превысила дебиторскую задолженность на 2726 млн. рублей (в 1,2 раза), а с истекшими сроками уплаты (просроченная) превысила аналогичную дебиторскую задолженность на 3189 млн. рублей (в 1,6 раза), что свидетельствует о неплатежеспособности многих предприятий, расположенных на территории области.

В связи с недостатком собственных оборотных средств, предприятия и организации области в широких масштабах применяют товарообменные операции и разного рода внебанковские взаимозачеты. Уровень бартерных сделок и взаимозачетов между предприятиями области достигает в ряде случаев 90 и более процентов, что в свою очередь также приводит к увеличению объема неплатежей и, в конечном итоге, - к росту недоимки (данные за I квартал 1999 год в тыс. рублей).

Наименование предприятия	Объем реализации	Взаимозачет, бартер	%	Недоимка		Поступило налогов и платежей	Дебиторская задолженность
				На 01.01.99	На 01.04.99		
Липецкэнерго	695382	637574	91,7	2081,8	20067,2	13240	1099000
Завод пусковых двигателей	15216	14193	93,3	927	2009	-	7639
Авиапредприятие	6552	3100	47,3	3509,9	3549,1	31	7460
МК Св. сокол	20735	13700	66,1	395,5	2477,2	444,9	58181
Трубный з-д	43570	37800	86,8	4713,8	7481,9	559,8	2987,6
Липецкцемент	40649	38000	93,5	474,7	269,9	2179,9	35417
Росинка	29984	17300	57,7	-	-	3905,2	4464

Станкозавод	9785	8857	90,5	8773	9884	2	8045
Центролит	7716	7667	99,4	-	611	122	71000
Липецкавтодор	22684	21582	95,1	23777	22386	74	10877
ЛОЭЗ Гидромаш	3331	1999	60,1	1951	2300	10	3000
Л Т З	88873	71611	80,6	9341	12989	316	128128
УЮ 323\5	1615	1597	98,9	1735	1797	3	4503

Платежный кризис не позволил решить проблему своевременной выдачи рабочим и служащим заработной платы. Просроченная задолженность по выдаче средств на заработную плату предприятий и организаций Липецкой области по состоянию на 1 апреля с.г. составила 448,3 млн. рублей, в том числе из-за отсутствия бюджетного финансирования 96 млн. рублей.

В результате невыплат заработной платы в бюджеты всех уровней недопоступило по оценке свыше 40 млн. рублей подоходного налога и более 30 млн. рублей налога на добавленную стоимость из-за отложенного спроса населения.

В этих условиях территориальными налоговыми органами мобилизовано в январе-апреле 1999 года в бюджеты всех уровней 1029,5 млн. рублей налогов и других платежей, в том числе взаимозачетами, проведенными как на федеральном, так и территориальном уровне - 244 млн. рублей. Из общей суммы поступивших за этот период налогов и платежей зачислено в федеральный бюджет 217,6 млн. рублей, или 21,1 процента.

Контрольное задание по формированию доходной базы федерального бюджета, установленное областной налоговой инспекцией на январь-апрель с.г., выполнено на 105,7 % (+11,8 млн. рублей). Из 217,6 млн. рублей, зачисленных в федеральный бюджет за этот период, 17,1 млн. рублей, или 7,8 %, обеспечены взаимозачетами. Без их учета контрольное задание выполнено лишь на 97,4 процента. Значительная часть налоговых поступлений обусловлена инфляционными процессами.

По сравнению с аналогичным периодом прошлого года объем поступлений в федеральный бюджет сократился на 43,4 млн. рублей или 16,6 %, в том числе денежными средствами - на 45,1 млн. рублей, или 18,4 процента.

Влияние экономических факторов и эффективности работы налоговых органов на объем налоговых поступлений в бюджетную систему Российской Федерации за I квартал 1999 года характеризуется следующими данными:

Наименование фактора	I кв. 1998 г.	I кв. 1999 г.	Размер влияния (млн. руб.)
1. Индекс изменения объема производства промышленной продукции	1	0,92	-48,8
2. Сводный индекс цен	1	1,64	+274,3
3. Изменение суммы недоимки в течение периода (млн. рублей)	54,6	59,3	-4,7
4. Поступления по результатам контрольной работы	47,4	38,8	-8,6
5. Другие факторы			-129,8
В т.ч. возмещение НДС по экспортной продукции	11,4	113,1	-101,7
6. Поступление платежей млрд. рублей	602,6	685,0	+82,4
8. Поступление без переходящих платежей млрд. рублей	609,8	705,5	+95,7

Как видно из приведенных данных, в результате снижения объемов производства в I квартале с.г. по сравнению с тем же периодом 1998 года на 8 % поступления в бюджетную систему страны снизились на 48,8 млн. рублей, роста недоимки - 4,7 млн. рублей, увеличения сумм возмещения из федерального бюджета НДС по экспортной продукции - 101,7 млн. рублей, снижения результативности контрольной работы территориальных налоговых органов - 8,6 млн. рублей, других факторов, снизивших поступления налоговых платежей (расчеты через «третьих лиц», взаимозачеты, векселя и другие легитимные схемы увода денежных средств от налогообложения) - 28,1 млн. рублей. Одновременно в результате инфляционных процессов в бюджеты всех уровней дополнительно поступило 274,3 млн. рублей.

85 процентов всех налоговых и других платежей, поступающих на территории области в федеральный бюджет, обеспечены за счет налогов на прибыль и добавленную стоимость, а также платежей за пользование природными ресурсами.

Выполнение бюджетных назначений по НДС в 1998 году составило 66 %, в результате чего в федеральный бюджет не поступило 131,8 млн. рублей указанного налога. При этом по сравнению с 1997 годом эти поступления сократились с 299,2 до 255,9 млн. рублей или на 43,3 млн. рублей (14,5 %).

За январь-апрель 1999 года в федеральный бюджет зачислено 87,7 млн. рублей этого налога, что составило 105,7 % к контрольному заданию (83 млн. рублей). В то же время по сравнению с тем же периодом 1998 года поступления НДС в федеральный бюджет (с учетом возмещения по экспорту) снизились на 53,7 млн. рублей или в 1,6 раза.

Как свидетельствуют статистические показатели работы области и данные налоговой отчетности, снижение поступлений НДС, как в 1998 году, так и в текущем периоде с.г., обусловлено как общеэкономическими факторами, так и нарушениями налоговой дисциплины.

Складские запасы неостребованной, а также отгруженной, но неоплаченной продукции по состоянию на 1 апреля 1999 года составили 1,4 млрд. рублей и по сравнению с той же датой 1998 года возросли в 1,6 раза, а связанные с этим потери НДС в доле федерального бюджета - 223,6 млн. рублей.

В связи с финансовым кризисом 17 августа 1998 года резко снизились поступления этого налога от одного из крупнейших налогоплательщиков области, выпускающего холодильники с использованием импортного сырья - АО ЗХ «СТИНОЛ» - в 3,5 раза (в 1998 г. - 37,6 млн. рублей, в 1997 г. - 134,4 млн. рублей). Из-за снижения объемов реализованной продукции АО «ЛИПЕЦКЭНЕРГО» в 1998 году уплатило в бюджет налога на добавленную стоимость в сумме 73 млн. рублей, в то время как в 1997 году такие платежи составили 114,3 млн. рублей.

В то же время территориальные налоговые органы не в полной мере обеспечили поступления НДС от действующей (созданной) налогооблагаемой базы. За прошедший год недоимка по НДС предприятий области увеличилась на 107,9 млн. рублей и за январь-апрель с.г. - еще на 13,0 млн. рублей, а в итоге, по состоянию на 1 мая 1999 года она достигла 228,6 млн. рублей.

Одной из причин этого явилось нарушение налогоплательщиками налогового законодательства. В ходе документальных проверок, проводимых налоговыми органами, нарушения по уплате НДС выявляются у каждых 3 из 4 проверенных плательщиков указанного налога.

Кроме того, в соответствии с законами о федеральном бюджете на 1998 год и 1999 год, из федерального бюджета возмещался входной НДС предприятиям, реализующим свою продукцию на экспорт. В 1998 году такие возмещения составили 324,1 млн. рублей, за январь-апрель с.г. - 149,7 млн. рублей (за январь-апрель 1998 г. - 20,7 млн. рублей).

При этом возмещение осуществлялось в счет погашения недоимки по другим видам налогов, включая местные платежи, а также путем проведения взаимозачетов с предприятиями-кредиторами АО «НЛМК», являющегося одним из крупнейших поставщиков металла на экспорт. При условии реализации его продукции на внутреннем рынке в федеральный бюджет могло бы дополнительно поступить 877,5 млн. рублей в виде налога на добавленную стоимость (в расчете на 1998 год).

Кроме того, действующий порядок возмещения НДС увеличивает потери федерального бюджета дважды: первый раз, когда возмещается НДС из средств федерального бюджета по товарно-материальным ценностям и услугам, используемым на производство экспортной продукции, второй раз - когда продукция не облагается на «выходе».

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

Как показывают расчеты по ОАО «НЛМК», 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 70 млн. рублей (в расчете на 1998 год).

В 1998 году в федеральный бюджет поступило 242,5 млн. рублей налога на прибыль, что составило 95,1 % к бюджетным назначениям (-12,5 млн. рублей). За январь-апрель с.г. перечислено в федеральный бюджет 82 млн. рублей, или 100 % к бюджетным назначениям. В 1998 году по сравнению с 1997 годом этот показатель снизился на 4,7 млн. рублей, или 1,9%, а за январь-апрель с.г. (по сравнению с тем же периодом 1998 года) возрос на 6,5 млн. рублей.

По состоянию на 1 мая 1999 г. за предприятиями, являющимися плательщиками этого налога, числится задолженность в сумме 40,6 млн. рублей, в том числе в доле федерального бюджета - 26,2 млн. рублей. Ее прирост за 1998 год составил 40,4 млн. рублей - в консолидированный бюджет и 19,6 млн. рублей - в федеральный бюджет, а за январь-апрель 1999 г. недоимка снизилась соответственно на 44,6 и 12,6 млн. рублей.

В 1998 году территориальными налоговыми органами мобилизовано в бюджетную систему страны 152,5 млн. рублей платежей за природные ресурсы, что на 16 млн. рублей, или 11,7 % больше, чем за 1997 год. При этом в федеральный бюджет перечислено на 44,4 млн. рублей, или в 5,5 раза больше, чем в предшествующем году.

За январь-апрель 1999 года общий объем указанных платежей составил 17 млн. рублей и по сравнению с тем же периодом предшествующего 1998 года, возрос на 6,6 млн. рублей, или в 1,6 раза. Из них в федеральный бюджет направлено 6,2 млн. рублей, что на 3,7 млн. рублей, или в 2,5 раза выше аналогичных показателей прошлого года.

Рост поступлений в федеральный бюджет произошел в основном за счет платы за землю, составляющей 85,4 % всех ресурсных платежей, поступающих на территории области.

В 1998 году при обеспечении прогнозируемого сбора всех видов земельных платежей в бюджетную систему Российской Федерации на 107,6 % в федеральный бюджет было централизовано (направлено) 37851 тыс. рублей, или в 2,5 раза больше, чем предусмотрено бюджетными назначениями (15119 тыс. рублей). К общей сумме фактически поступивших платежей за землю объем централизации составил 28 процентов.

В то же время в 1996-1997гг. объем централизации земельных платежей в федеральный бюджет составлял от 0,04 до 2,3 процента, а выполнение бюджетных назначений по мобилизации указанных доходов в федеральный бюджет в эти годы не превышало 8 процентов.

Одной из основных причин низкой собираемости средств земельного налога в федеральный бюджет до середины прошлого года было то, что в соответствии с правовыми нормами, предусмотренными ст. 18 Закона Российской Федерации «О плате за землю», эти средства зачислялись на счета местного самоуправления.

Централизация средств земельного налога и арендной платы из местных бюджетов осуществлялась органами местного самоуправления в бюджеты субъектов Российской Федерации, которые должны были установленную федеральным законодательством (Законом Российской Федерации «О плате за землю», законами о федеральном бюджете на соответствующие годы) долю этих средств перечислять в федеральный бюджет.

Однако, как показала проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации, в Управлении финансов администрации Липецкой области (акт от 28 июня 1999 г.) органы исполнительной власти области в нарушение требований федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующие годы и «О плате за землю» на протяжении ряда лет не обеспечивали своевременное и полное перечисление в федеральный бюджет причитающуюся ему долю средств от централизации земельного налога и арендной платы за землю. В результате задолженность за регионом перед федеральным бюджетом по указанным платежам на период проверки Счетной палатой (1 июня 1999 г.) составила 50691,3 тыс. рублей.

Во исполнение представлений Счетной палаты Российской Федерации, направленных по результатам проведенных в 1996-1997 гг. проверок полноты и своевременности перечисления финансовыми органами субъектов Российской Федерации платежей за землю, подлежащих централизации на федеральном уровне, принят Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О плате за землю», в соответствии с которым распределение земельных платежей по уровням бюджетной системы было возложено на налогоплательщика.

После введения этого закона объем перечислений земельного налога и арендной платы в федеральный бюджет значительно возрос. Если в период с 1996 года по 1 августа 1998 года, то есть до введения нового законодательства, в целом по области в федеральный бюджет аккумулировалось от 0 до 8 процентов всех видов земельных платежей, подлежащих централизации на федеральном уровне, вместо законодательно установленных 30 %, а их суммарный объем не превышал 2,3 млн. рублей, то только за период с 1 августа по 1 января 1998 года в федеральный бюджет было мобилизовано (с учетом возвратов) свыше 22 млн. рублей, причем исключительно денежными средствами.

Таким образом, принятие данного закона позволит увеличить (при прочих равных условиях) поступления в федеральный бюджет только по территории Липецкой области на сумму свыше 20 млн. рублей в расчете на год, а в целом по Российской Федерации (по экспертной оценке) - на 1,3 млрд. рублей, не потребовав при этом дополнительных расходов из федерального бюджета.

Федеральным законом от 22 февраля 1999 г. № 36-ФЗ «О федеральном бюджете на 1999 год» (статья 13) установлено, что в 1999 году плательщики земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков перечисляют указанные средства в полном объеме на счета, открытые в органах Главного управления федерального казначейства Минфина России, с последующим их распределением между уровнями бюджетной системы Российской Федерации (в федеральный бюджет – 30 %), что, в конечном счете, неоднократно предлагалось в представлениях Счетной палаты Российской Федерации Минфину России и Правительству Российской Федерации.

В соответствии с письмом Минфина России от 31 марта 1999 г. № 3-97-20/9, доведенным до территориальных органов федерального казначейства, аналогичный порядок с 1 апреля 1999 года распространен и на земельные платежи за земли сельскохозяйственного назначения.

На уровень собираемости налогов определяющее влияние в 1998-1999 годах продолжал оказывать рост задолженности по налоговым платежам. По состоянию на 1 мая 1999 года каждое пятое предприятие области имело недоимку по платежам в федеральный бюджет. Их совокупная задолженность только по налогам и платежам, зачисляемым в федеральный бюджет, на ту же дату составила 388,4 млн. рублей, а с учетом отсроченных налоговых платежей - 442,7 млн. рублей.

Сумма прироста общей задолженности по налогам и другим обязательным платежам в федеральный бюджет за 1998 год (без учета финансовых и штрафных санкций) составила 232,7 млн. рублей, в том числе за счет прироста недоимки - 211,5 млн. рублей, за 4 месяца 1999 года - соответственно 17,3 и 22,5 млн. рублей. То есть, практически весь указанный прирост получен за счет роста недоимки.

Помимо задолженности по налоговым платежам значительную сумму составляют неуплаченные в федеральный бюджет финансовые и штрафные санкции за нарушение налогового законодательства, размер которых на 1 мая 1999 года (с учетом отсроченных) составил 423,4 млн. рублей. По сравнению с аналогичными показателями на 1 мая 1998 года сумма этих санкций уменьшилась на 176,7 млн. рублей, или на 30 процентов.

Однако это сокращение объясняется не повышением эффективности работы территориальных налоговых органов, а 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».

Территориальные налоговые органы принимают предусмотренные законодательством меры по взысканию задолженности по налоговым платежам, в том числе принудительного характера. За 1998 год и 4 месяца с.г. на территории области за счет этих мер было мобилизовано в бюджетную систему страны 1070,9 млн. рублей, что составило 26,6 % в общей сумме доходов, поступивших в бюджеты всех уровней за тот же период (4032 млн. рублей), в том числе в федеральный бюджет – 396,5 млн. рублей, или 46,2 % от поступивших в этот бюджет налогов и сборов (857,6 млн. рублей).

Разница (в процентах) между консолидированным и федеральным бюджетами объясняется тем, что значительная часть задолженности по территориальному бюджету погашается взаимозачетами между этим бюджетом и налогоплательщиками, имеющими задолженность областному и местным бюджетам.

Следовательно, меры принудительного взыскания задолженности по налоговым платежам, даже при их низкой эффективности (в Липецкой области взыскание денежных средств с расчетных и валютных счетов в среднем не превышает 6% от предъявленных сумм, а поступлений от ареста дебиторской задолженности в 1998-1999 гг. не было вообще), стали по существу определяющим фактором при исполнении бюджетов всех уровней.

При этом 44,6 % (477,1 млн. рублей) в общей сумме принудительно взысканной задолженности в консолидированный бюджет и 25,2 % (100 млн. рублей) – в федеральный бюджет составила «добровольно» погашенная налогоплательщиками задолженность после получения от налоговых органов предупреждения об обращении взыскания на их имущество или решения налоговой полиции об аресте такого имущества. Это свидетельствует о том, что многие налогоплательщики не выполняют свои конституционные обязанности перед бюджетом, располагая при этом необходимыми финансовыми ресурсами.

Указом Президента Российской Федерации от 15 ноября 1997 г. № 1233 «О признании утратившими силу некоторых Указов Президента Российской Федерации» отменен один из наиболее эффективных инструментов взыскания задолженности - со счетов дебиторов организаций-недоимщиков, действовавший на основании Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2270 «О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней».

В 1997 году со счетов должников недоимщика территориальными налоговыми органами в бесспорном порядке было взыскано в погашение задолженности в бюджеты всех уровней 121 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 59,5 млн. рублей, что составило соответственно 21 и 23 процента к предъявленным суммам. Начиная с 1998 года, эта норма не применялась.

Введенный же в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 мая 1998 г. № 516 «О дополнительных мерах по совершенствованию процедур обращения взыскания на имущество организаций» порядок ареста и реализации дебиторской задолженности при обращении взыскания на имущество организаций-должников малоэффективен и не может обеспечить компенсацию потерь, связанных с отменой права бесспорного взыскания дебиторской задолженности со счетов организаций-должников недоимщика.

Так, в 1998 году налоговыми инспекциями были направлены в налоговую полицию списки дебиторов по 622 предприятиям, имевшим задолженность перед бюджетом в размере 1886,5 млн. рублей, с начала текущего года (по состоянию на 1 июня) - по 276 предприятиям на сумму 2654,4 млн. рублей. Однако ни в 1998 году, ни в текущем периоде этого года сумм от ареста и реализации дебиторской задолженности в погашение недоимки не поступало. В то же время при ранее действовавшем порядке территориальными налоговыми органами ежемесячно взыскивалось со счетов дебиторов свыше 10 млн. рублей.

Таким образом, ежегодные потери бюджетов всех уровней, связанные с изменением порядка взыскания дебиторской задолженности, только в масштабах области, по оценке, составляют более 120 млн. рублей, в том числе федерального бюджета - около 25 млн. рублей.

Одновременно, как показали проверки, проведенные Счетной палатой Российской Федерации на предприятиях-недоимщиках, ими не принимаются практических мер по взысканию дебиторской задолженности, и эта задолженность используется в качестве расчетов со своими кредиторами.

Так, в ходе проверки, проведенной Счетной палатой в ОАО «Липецкэнерго» (акт от 8 июня 1999 г.) установлено, что это предприятие не принимало реальных мер по взысканию дебиторской задолженности, размер которой по состоянию на 1 мая с.г. достиг 1,4 млрд. рублей. В 1998 году и первом квартале с.г. за счет указанной задолженности «Липецкэнерго» произвело расчеты со своими кредиторами через «третьих» лиц на общую сумму 2,4 млрд. рублей.

При этом такие расчеты производились и после ареста налоговой полицией части дебиторской задолженности. В то же время суммарная задолженность этого предприятия по налогам и другим платежам на 1 апреля 1999 года составляла 45,1 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 32,3 млн. рублей.

В ОАО «Липецкблгаз», также проверенным Счетной палатой (акт от 8 июня 1999 г.), дебиторская задолженность на 1 апреля 1999 года составила 396,9 млн. рублей, из нее с истекшими сроками оплаты – 111,2 млн. рублей. В течение всего проверенного периода за счет указанной задолженности предприятие рассчитывалось со своими поставщиками путем зачетов взаимной задолженности (взаимозачетами). Всего за 1998 год и I квартал с.г. такие расчеты составили 20,5 млн. рублей. Одновременно по состоянию на 1 апреля 1999 года предприятие имело задолженность по платежам в бюджеты всех уровней в размере 3,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 3,3 млн. рублей.

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой в Госналогинспекции по Липецкой области (акт от 6 июня 1999 г.), во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 27 мая 1998 г. № 516 «О дополнительных мерах по совершенствованию процедур обращения на имущество организаций» в налоговую полицию были направлены списки дебиторов по ОАО «Липецкэнерго» на сумму 766,5 млн. рублей. Однако средств от ареста дебиторской задолженности в погашение недоимки на период проверки не поступало. По ОАО «Липецкблгаз» аналогичные меры в отношении дебиторской задолженности налоговыми органами не предпринимались.

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

На период ее отмены (на 1 июля 1998 года) счета недоимщиков были зарегистрированы у 85,7 % налогоплательщиков, имеющих задолженность перед бюджетом. В то же время декларированная в Указе Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 г. № 734 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. № 1212 «О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения» цель отмены указанной нормы - стабилизация экономического положения организаций осталась не реализованной, о чем свидетельствует рост взаимных неплатежей и увеличение бюджетной недоимки.

С 1 января 1999 года Федеральным законом от 31 июля 1998 г. № 147-ФЗ введена часть первая Налогового кодекса Российской Федерации. Кодексом предусмотрено значительное расширение прав налогоплательщиков при одновременном существенном ограничении полномочий налоговых органов при привлечении налогоплательщиков к ответственности за совершение налоговых правонарушений. Введены необоснованные ограничения в деятельности налоговых органов по взысканию недоимки.

Вместе с тем, в условиях низкого уровня налоговой дисциплины, когда нарушения налогового законодательства выявляются у трех из четырех проверенных налогоплательщиков, а меры принудительного взыскания задолженности по налоговым платежам стали по существу определяющим фактором при исполнении бюджетов всех уровней, сверхлиберальный подход к правам и обязанностям налогоплательщиков, заложенный в части первой Налогового кодекса, представляется не вполне оправданным.

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

Несмотря на проведенную территориальными налоговыми органами разъяснительную работу, полную процедуру по проведению реструктуризации прошло всего одно предприятие - ТОО ПСП «Горизонт» с суммой задолженности федеральному бюджету в объеме 346 тыс. рублей.

Отказ от реструктуризации задолженности обусловлен неудовлетворительным финансовым состоянием большинства предприятий-недоимщиков, а также высоким уровнем бартерных операций и взаимозачетов, что не позволяет им своевременно вносить текущие платежи, т.е. обеспечить выполнение одного из основных условий реструктуризации задолженности. Кроме того, по ряду предприятий сумма задолженности накопилась в таких размерах, что не обеспечивается залогом на имущество.

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

Кризис платежей, критическая ситуация, сложившаяся в банковской сфере, привели к увеличению доли наличных денег в обороте. В Липецкой области удельный вес наличных денег (агрегат М0) в общем объеме денежной массы (агрегат М2) по состоянию на 1 января 1999 года составил 7,5 млрд. рублей, или 86,2 %, против 5,6 млрд. рублей, или 77,4%, на ту же дату 1998 года.

Государственный контроль за наличным денежным обращением, осуществляемым юридическими лицами, в основном возложен на коммерческие банки, в которых открыты счета этих юридических лиц. В 1998 году ими проверено 3027 из 5141 предприятия, или 59 % от общего их числа.

В то же время коммерческие банки области, проводя большое количество проверок, не уделяют должного внимания контролю за порядком соблюдения работы с денежной наличностью в крупных предприятиях. Так, с момента введения в действие Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1994г. № 1006 ни разу не были проверены такие крупные предприятия, как Добринский сахарный завод, Липецкий тракторный завод и др.

В 1998 году нарушения порядка ведения кассовых операций установлены банками лишь у 2,4 % проверенных предприятий на сумму 1104 тыс. рублей, в том числе: превышение лимита остатка кассы - 592 тыс. рублей, несоблюдение предельных сумм расчетов наличными деньгами с другими юридическими лицами - 512 тыс. рублей. Расходование выручки без согласования с банком допустили 756 предприятий, несоблюдение согласованных с банком условий расходования выручки - 238 предприятий. Установлено 296 случаев ненадлежащего оформления кассовых документов.

В целях контроля за соблюдением установленного порядка работы с денежной наличностью аналогичные проверки проводились территориальными налоговыми органами. В 1998 году было проведено 575 таких проверок. В 28 случаях (4,9 %) были установлены нарушения на сумму 837,3 тыс. рублей. Материалы всех

проверок в соответствии с установленным порядком были направлены в кредитные учреждения для решения вопроса о применении штрафных санкций.

В налоговые органы для взыскания штрафов, предусмотренных пунктом 9 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1006, из кредитных организаций поступило только 8 материалов или 28,6 % от общего числа направленных им материалов на сумму 192,3 тыс. рублей (23 % от суммы установленных нарушений). Это свидетельствует о незаинтересованности коммерческих банков в осуществлении контроля за наличным денежным обращением и правилами ведения кассовых операций своих клиентов, от которых зависит их финансовое благополучие.

В соответствии с Положением о правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации, введенным в действие письмом Банка России от 5 января 1998 г. № 14-П, предприятия только по согласованию с обслуживающим банком могут расходовать поступающую в кассу наличную денежную выручку на цели, предусмотренные федеральными законами и иными правовыми актами. Из 62 проверенных расчетно-кассовыми центрами предприятий в I квартале 1999 года в 47 установлены факты расходования денежных средств без разрешения банков, т. е. в каждом третьем из четырех проверенных предприятий.

Вместе с тем, существующими законодательными и нормативными актами не определена ответственность за расходование денежных средств, поступающих в кассу предприятия, без согласования с обслуживающими банками, что позволяет недобросовестным налогоплательщикам уклоняться от уплаты налогов.

Например, ОАО «Воскресенский спиртоводочный завод», при наличии картотеки по платежам в бюджет в сумме 1052,4 тыс. рублей и имея задолженность по штрафным санкциям в сумме 211,1 тыс. рублей, в марте-мае 1998 года из налично-денежной выручки, поступившей в кассу предприятия в сумме 773 тыс. рублей, сдал в банк лишь 24 тыс. рублей, а в период с декабря 1998 г. по февраль 1999 года предприятие израсходовало 3,9 млн. рублей такой выручки без разрешения банка, в том числе на приобретение нового автомобиля ВАЗ-2143.

Проверкой, проведенной Счетной палатой в ОАО «Липецкоблгаз» (акт от 9 июня 1999 г.), установлено, что предприятие и его филиалы имеют 48 различных счетов в банках г. Липецка. В то же время в 1998-1999 гг. вся его выручка формировалась за счет бартера, взаимозачетов и расчетов векселями. При этом, как показала проверка, денежные средства, вырученные от реализации бартера, полученного в счет оплаты за выполненные работы и предоставленные услуги, как правило, на счета предприятия не зачислялись, а поступали в его кассу и расходовались на текущие нужды (в основном на заработную плату, командировочные и хозяйственные расходы).

Так, в 1998 году от реализации бартера было получено 153,3 млн. рублей, в I квартале 1999 года – 49,2 млн. рублей, из них на расчетные счета были зачислены соответственно 94,2 и 24,1 млн. рублей. Остальные суммы (59,1 и 25,1 млн. рублей) поступили в кассу предприятия и, в нарушение пункта 9 Указа Президента от 23 мая 1995 г. № 1006, без зачисления на расчетный счет были направлены на выплату заработной платы, командировочные и хозяйственные расходы. Между тем, «Липецкоблгаз» имел задолженность по платежам в бюджеты всех уровней по состоянию на 1 января 1999 года в размере 1159 тыс. рублей, на 1 апреля 1999 года - 3432 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - соответственно 576 и 3348 тыс. рублей.

Госналогинспекциями по Липецкой области и г. Липецку неоднократно обращалось внимание Главного управления Банка России по Липецкой области на необходимость усиления надзорных функций за контрольной работой кредитных организаций. Однако реакции от главного управления не последовало.

В то же время совместный план проверок, согласованный налоговой инспекцией по г. Липецку с территориальным управлением Банка России, предусматривающий проведение в I квартале 1999 года 22 совместных проверок предприятий-недоимщиков, остался нерезализованным по инициативе городской налоговой инспекции. За указанный период совместно не было проверено ни одно предприятие. Мотивом отказа налоговой инспекции в проведении таких совместных проверок послужило включение в Налоговый кодекс норм, предусматривающих проведение проверок налоговыми органами не чаще одного раза в год.

До настоящего времени вне контроля за соблюдением порядка работы с денежной наличностью остаются частные предприниматели, поскольку механизм такого контроля отсутствует. Это приводит к увеличению наличных денег в обороте, снижает действенность государственного контроля за теневым наличным денежным обращением.

Положением о правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации, утвержденным Советом директоров Банка России 27 декабря 1997 г. (протокол № 47), не определены нормы, регламентирующие порядок наличного денежного обращения при осуществлении коммерческой деятельности частными предпринимателями, что не соответствует пункту 3 статьи 23 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также Указу 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», пунктом 9 которого определены меры ответственности физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, за несоблюдение условий работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций.

Вместе с тем, как показала проверка Счетной палаты в Липецкой области, сохраняется устойчивая тенденция возрастания удельного веса количества частных предпринимателей в общем числе

налогоплательщиков, осуществляющих расчеты с населением наличными деньгами. Если в целом по области в I квартале 1999 года число юридических лиц, осуществляющих денежные расчеты с населением, уменьшилось с 2694 до 2151, то количество частных предпринимателей за этот же период соответственно возросло с 4072 до 4344. Это обусловлено тем, что при возможности ведения хозяйственной деятельности по объемам и видам, аналогичной деятельности юридических лиц, физические лица имеют ряд преимуществ, как в исчислении налогов по упрощенной системе, так и в возможности без ограничений осуществлять хозяйственную деятельность с применением наличных денег.

Так, шесть из восьми проверенных Счетной палатой предприятий г. Липецка принадлежали частным предпринимателям (физическим лицам, осуществляющим хозяйственную деятельность без образования юридического лица), на которых в соответствии с действующими нормативными актами не распространяются правила ведения кассовых операций. Проверками установлено, что наличная денежная выручка ими не инкассируется и наличные деньги, используемые предпринимателями в целях извлечения прибыли, практически бесконтрольно находятся в их обороте.

Все это стало возможным в условиях отсутствия законодательно определенной единой системы государственного контроля за субъектами оборота наличных денег в Российской Федерации.

Единственным законодательным актом, регламентирующим денежные расчеты с населением, является Закон Российской Федерации «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением», принятый еще в 1993 году, который во многом устарел и уже не отвечает современным требованиям сложившихся рыночных отношений.

Внесенный же Госналогслужбой России с учетом предложений Счетной палаты еще в июне 1998 года в Правительство Российской Федерации проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением», до настоящего времени Правительством окончательно не рассмотрен. Вместе с тем, реализация этого законопроекта позволила бы дополнительно привлечь в бюджетную систему страны 36,5 млрд. рублей.

Также остался невостребованным разработанный еще в 1997 году Минфином России и Госналогслужбой России проект Федерального закона «О государственном регулировании и контроле обращения наличных денег в Российской Федерации», устанавливающий основные требования к организации и осуществлению оборота наличных денег на территории Российской Федерации между субъектами оборота, а также ответственность субъектов оборота за нарушение установленных правил и норм проведения операций с наличными деньгами.

Одновременно принятые Правительством Российской Федерации во исполнение представления Счетной палаты меры по сокращению Перечня отдельных категорий юридических и физических лиц, которые могут осуществлять наличные денежные расчеты без применения ККМ (постановление от 3 сентября 1998г. № 1027), фактически отменены постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 1998 г. №1364.

В результате в 1998 году 50 % всего розничного товарооборота в Липецкой области, или 3,6 млрд. рублей, было реализовано без применения кассовых аппаратов, то есть эти наличные денежные средства практически были выведены из-под контроля налоговых органов на вполне законных основаниях.

Контрольная работа налоговых инспекций за применением ККМ осуществляется на основании планов работы, утверждаемых руководителями инспекций в соответствии с графиками проведения контрольных мероприятий.

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой в налоговой инспекции по г. Липецку (акт от 9 июня 1999г.), из-за отсутствия в действующем законодательстве права налоговых органов производить контрольные закупки проведение таких проверок на предприятиях, реализующих дорогостоящие товары, практически не планируются. Таким образом, предприятия, в которых обращаются значительные суммы наличных денег, по существу выведены из-под контроля налоговых органов.

В налоговой инспекции по г. Липецку зарегистрировано 18 активных ККМ (POS-терминалы), использующих программные комплексы на базе персональных компьютеров. Однако механизм контроля за кассовыми аппаратами таких типов до настоящего времени не разработан.

В ходе проведенной Счетной палатой проверки частного предпринимателя Л. И. Самариной, осуществляющей реализацию строительных материалов в магазине «Бобр» (акт от 9 июня 1999 г.), в одном из кассовых аппаратов было обнаружено присутствие посторонних механизмов, не предусмотренных его конструкцией. Другой кассовый аппарат этого же предпринимателя не был опечатан представителем центра технического обслуживания. Обе контрольно-кассовые машины были изъяты для проведения экспертизы.

Для проведения экспертных работ по определению характера произведенных доработок инспекторами Счетной палаты были привлечены три центра обслуживания контрольно-кассовых машин г. Липецка. В результате проведенной экспертизы установлено, что эти кассовые аппараты не соответствуют техническим условиям, определенным генеральным поставщиком - АООТ ПО «Искра», и имеют конструктивные вмешательства, направленные на корректировку данных о полученной наличной денежной выручке, вносимой в их фискальную память.

Однако в действующем законодательстве нет норм ответственности за несанкционированный доступ к фискальной памяти контрольно-кассовых машин, искажение, уничтожение накапливаемых фискальных

данных, а также не установлен порядок освидетельствования работоспособности блоков фискальной памяти, не определен статус данных фискальной памяти при наличии расхождений с данными бухгалтерской отчетности.

Также не регламентирован порядок проведения экспертиз контрольно-кассовых машин на предмет их соответствия техническим условиям, не установлена ответственность центров технического обслуживания и ремонта контрольно-кассовых машин за эксплуатацию их клиентами кассовых аппаратов, опломбированных ЦТО и несоответствующих техническим условиям.

Как показала проверка только по г. Липецку, доля хозяйствующих субъектов, использующих при денежных расчетах с населением бланки строгой отчетности, в 1998 году составила 34 % от общего числа субъектов, осуществляющих расчеты с применением денежной наличности (соответственно 1401 и 4105 субъекта).

В то же время Министерством финансов Российской Федерации до настоящего времени не разработаны единые требования, регламентирующие порядок обращения таких бланков, их тиражирование, учет, хранение и уничтожение, на что Счетная палата Российской Федерации уже обращала внимание Минфина России (представление Счетной палаты от 15 июля 1998 г. № 03-04-15/272).

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

Налоговыми органами по Липецкой области в 1998 году зарегистрировано 10166 контрольно-кассовых машин, из которых было проверено 4880 или менее половины. В ходе проведенных контрольных мероприятий установлено 1144 нарушения или практически в каждом четвертом случае. Основными нарушениями стали невыдача чека, неприменение ККМ и отсутствие ценника.

В ходе проверок также установлены другие нарушения, ответственность за которые не предусмотрена действующим законодательством. Так, не предусмотрена ответственность за препятствование в проведении контрольных мероприятий, несоблюдение требований Типовых правил эксплуатации контрольно-кассовых машин, таких как фиксирование на начало и конец рабочего дня показателей контрольной ленты, нарушения в оформлении книг кассира-операциониста, хранение контрольных лент контрольно-кассовых машин и др.

В ходе проведенных Счетной палатой совместно с областной налоговой инспекцией проверок законодательства о ККМ в 8 предприятиях мелкорозничной торговли и пунктах бытового обслуживания населения нарушения выявлены у предпринимателя Мазура и в ТОО «Время». Общий размер начисленных по результатам проверок штрафных санкций составил 12,5 тыс. рублей.

Так, в ТОО «Время» установлено, что предприятие является недоимщиком. Сумма его задолженности по платежам в бюджет на 1 апреля 1999 г. составила 33,9 тыс. рублей. Указанное предприятие обслуживается в ОАО «Липецккомбанк», где у него открыт расчетный счет, в то же время оно не представило в банк расчет на установление лимита остатка наличных денег в кассе.

Следовательно, в соответствии с пунктом 2.5. Положения о правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации, утвержденного Советом директоров Банка России (протокол от 19 декабря 1997 г. № 47) лимит остатка кассы считается нулевым, а не сданная предприятием в банк денежная наличность - сверхлимитной. Проверкой, проведенной за I квартал 1999 года установлен такой сверхлимит в размере 25,8 тыс. рублей.

На период проверки реализация товара здесь осуществлялась без применения контрольно-кассовой машины, которая имела в наличии, что является нарушением статей 1,2 Закона от 18 июля 1993г. № 5215-1 «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением».

Работающие в ТОО «Время» мастера по ремонту часов, производят наличные денежные расчеты с применением бланков строгой отчетности. В соответствии с трудовыми договорами каждый работник обязан внести в кассу предприятия сумму не менее установленной планом. Остальные наличные денежные средства не приходятся в кассу предприятия, в выручку не включаются, а остаются в распоряжении мастеров и используются ими по своему усмотрению, в том числе на закупку запасных частей, происхождение которых документально не подтверждается.

Учет бланков строгой отчетности ведется предприятием с нарушением правил установленных Федеральным законом от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» в части оприходования и выдачи под отчет бланков строгой отчетности.

Приходные ордера по поступлению наличных денежных средств от мастеров в кассу предприятия, не подтверждаются корешкам бланков строгой отчетности, которые накапливаются в бухгалтерии предприятия в хаотическом порядке.

Выборочной проверкой часового мастера О. М. Беркун за I квартал 1999 года установлено, что согласно корешкам бланков строгой отчетности, им получена наличная денежная выручка в сумме 5239 рублей. В кассу же предприятия, по приходным ордерам и данным журнала-ордера №1 оприходована денежная выручка в сумме 3038 рублей. Последняя проверка этого предприятия была проведена налоговой инспекцией по Правобережному округу г. Липецка еще в 1994 году.

По результатам проведенной контрольной работы налоговыми инспекциями области вынесены решения о предъявлении штрафных санкций в 1997 году на сумму 6655,9 тыс. рублей, в 1998 году - 3517 тыс. рублей. Взыскано же в бюджет соответственно 2074,5 и 1534,7 тыс. рублей, или 31,1 и 43,6 процента. В бюджетную систему недопоступило соответственно 4581 и 1983 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 916 и 392,6 тыс. рублей.

Уменьшение размеров предъявленных нарушителям штрафных санкций обусловлено постановлением Конституционного суда Российской Федерации от 12 мая 1998 г. № 14-П о снижении размера штрафных санкций, налагаемых налоговыми органами за неприменение ККМ, с 350 до 50-100 минимальных размеров оплаты труда.

Одновременно указанным постановлением Конституционного Суда состав правонарушений, предусмотренных статьями 1, 2 Закона о применении контрольно-кассовых машин, признан административным. В то же время, по определению Конституционного Суда, до момента законодательного урегулирования вопроса Федеральным Собранием Российской Федерации предъявление штрафных санкций производится в порядке процедур, предусмотренных Кодексом административных правонарушений Российской Федерации, а взыскание только через арбитражные суды, как это установлено налоговым законодательством.

Повышению действенности мер, принимаемых налоговыми органами по обеспечению взыскания предъявленных штрафных санкций, способствовало бы ускорение принятия Федеральным Собранием законодательных норм в соответствии с постановлением Конституционного Суда.

В свою очередь, низкий уровень взыскания штрафных санкций, налагаемых налоговыми органами, обусловлен длительностью процесса взыскания штрафных санкций с частных предпринимателей, не уплативших их в добровольном порядке.

Подача и рассмотрение исковых заявлений, вступление решение суда в законную силу и передача исполнительных листов судебным приставам для исполнения занимает в среднем 2,5 месяца со дня вынесения решения налоговым органом. К этому времени у нарушителя, как правило, уже нет имущества, подлежащего реализации в счет погашения штрафа, а также основного места работы, что не позволяет обратить взыскание штрафа на его заработную плату.

Например, в период вступления в законную силу решения арбитражного суда о взыскании штрафа с частного предпринимателя А.В. Перевалова за нарушения Закона о применении ККМ в сумме 7,1 тыс. рублей принадлежащее ему имущество было переведено в собственность его супруги, тоже частного предпринимателя, Н.А. Переваловой, которой также были предъявлены штрафные санкции за аналогичные нарушения в сумме 22,1 тыс. рублей. Этот штраф, как и предыдущий, не был взыскан из-за реорганизации этого имущества уже на имя продавца того же торгового киоска.

Наряду с несовершенством действующего законодательства и нормативной базы, разработанной в его развитие, имеют место недостатки и упущения в работе самих налоговых органов: недостаточен охват налогоплательщиков проверками полноты и своевременности оприходования выручки, полученной с применением контрольно-кассовых машин, малоэффективна работа по взысканию предъявленных штрафных санкций, мало проводится проверок налогоплательщиков, использующих для осуществления наличных денежных расчетов бланки строгой отчетности, слабо налажено взаимодействие с органами МВД и налоговой полицией.

В рамках реализации программы проверки по заданию Счетной палаты 19 налоговыми инспекциями было проведено 56 контрольных мероприятий с целью определения полноты выручки, оприходуемой предприятиями мелкорозничной торговли, основанными на сопоставлении данных, полученных в день проведения контроля и аналогичные дни двух предшествующих недель.

Дополнительно на территории г. Липецка были проведены 7 таких же совместных со Счетной палатой контрольных проверок. Значительных отклонений в выручке, оприходованной в день проведения контроля, и самостоятельно торговыми предприятиями указанными проверками не установлено.

В основном это объясняется тем, что большинство предприятий мелкорозничной торговли в регионе перешло на упрощенную систему налогообложения. Из 7 проверенных предприятий на территории г. Липецка 6 осуществляли свою деятельность на патентной основе, а в таком же предприятии, не перешедшем на патентную систему, выручка в день проведения контроля превышала выручку за аналогичный период при самостоятельном ее оприходовании более чем на 70 процентов.

В целях повышения собираемости налогов и упрощения системы налогообложения, на основании Федерального закона от 31 июля 1998 г. № 148-ФЗ «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности», на территории Липецкой области 25 марта 1999 года принят аналогичный Закон Липецкой области, который вступил в силу с 1 июля 1999 года.

Однако территориальные налоговые органы не в полной мере оказались готовыми к работе в условиях этого закона. В г. Липецке по состоянию на 7 июня 1999 года из 23,8 тыс. предпринимателей, которые в соответствии с законом должны перейти на новую систему налогообложения, представили расчеты 6 тыс. предпринимателей, или чуть более 25 % от общего их числа.

Сравнительный анализ, основанный на поданных декларациях о доходах за 1998 год, показывает, что облагаемый доход частных предпринимателей за указанный период составил 188,1 млн. рублей, или в среднем на

одного предпринимателя - 7,9 тыс. рублей. Сумма подоходного налога исчислена в размере 23,1 млн. рублей, в том числе на одного предпринимателя - 0,9 тыс. рублей.

По прогнозным оценкам, исходя из неизменного числа предпринимателей, общая сумма вмененного дохода составит 211,7 млн. рублей в расчете на год или 8,9 тыс. рублей в среднем на одного плательщика этого налога, единый налог - 42,3 млн. рублей, или 1,8 тыс. рублей на одного плательщика, что вдвое выше суммарно полученных в 1998 году платежей, вошедших в единый налог на вмененный доход.

#### 7.1.4. Организация и состояние контрольно-ревизионной работы, внутреннего контроля и эффективность его влияния на полноту сбора налогов в федеральный бюджет

За 1998 год и I квартал с.г. территориальными налоговыми органами документально проверено (в том числе неоднократно) 3,7 тыс. налогоплательщиков-юридических лиц, нарушения налогового законодательства установлены в 2,6 тыс. из них. В среднем одно предприятие (организация) документально проверяется один раз в 4,5 года.

Отчасти это объясняется недофинансированием расходов территориальных налоговых органов на командировки. В 1998 году указанные расходы были профинансированы из федерального бюджета на 40,8 % от предусмотренных сметой (в I квартале 1998 года - на 100 процентов).

По итогам проведенных документальных проверок дополнительно начислено в бюджетную систему (с учетом финансовых санкций) 562,9 млн. рублей. Камеральными проверками отчетов и налоговых расчетов за тот же период доначислено 453,9 млн. рублей. Из них доля федерального бюджета составила соответственно 352,1 и 208,4 млн. рублей.

Всего за отчетный период налогоплательщикам дополнительно начислено 1183,1 млн. рублей, а с учетом уменьшенных платежей - 1085 млн. рублей, что составило 29,4 % 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 423,6 млн. рублей, или 53,9 % к общей сумме доходов, поступивших на территории области в федеральный бюджет в 1998 году и I квартале 1999 года.

В расчете на одного работника налоговых органов, занятого основной деятельностью, в 1998 году доначислено документальными и камеральными проверками 796 тыс. рублей, в I квартале с.г. - 133 тыс. рублей.

Вместе с тем, налоговые органы не смогли в полной мере обеспечить взыскание доначисленных сумм. За 1998 год было перечислено и принудительно взыскано 193,9 млн. рублей, или 20,9 % к доначисленным суммам и предъявленным финансовым и штрафным санкциям, а по отношению к объему поступлений в бюджетную систему лишь 6,5 процента. За I квартал 1998 года аналогичные показатели составили 38,8 млн. рублей, или 25 % и 5,7 процента.

Из общего объема доначисленных за 1998 год и I квартал с. г. платежей (с учетом финансовых и штрафных санкций) в федеральный бюджет фактически перечислено в 1998 году 76,8 млн. рублей, в I квартале 1999 года - 16,7 млн. рублей, что составило соответственно 21,3 и 26,3 процента к доначисленным в федеральный бюджет суммам, а к объему поступивших за эти же периоды доходов в федеральный бюджет - 12 и 11,3 процента.

За допущенные нарушения налогового законодательства территориальными налоговыми инспекциями привлечено к административной ответственности 2,1 тыс. должностных лиц и 9,5 тыс. предпринимателей, сумма предъявленных им штрафов составила соответственно 774 и 2377 тыс. рублей. Направлено в судебные и правоохранительные органы 434 дела в отношении юридических лиц и 3018 дел - физических лиц. В 1953 случаях приостанавливались операции по счетам налогоплательщиков.

Из общей суммы предъявленных в 1998 году административных штрафов - 2471 тыс. рублей, по состоянию на 1 января 1999 года взыскано 2200 тыс. рублей. В I квартале с.г. - соответственно 680 тыс. рублей и 525 тыс. рублей (на 1 апреля 1999 г.).

Из 7589 документальных проверок юридических лиц, проведенных налоговыми органами в 1998 году и I квартале 1999 г., только 72 (менее 1 %) проведены совместно с федеральными органами налоговой полиции.

За указанный период налоговые инспекции провели 421 проверку коммерческих банков по вопросу своевременного исполнения ими платежных поручений своих клиентов на перечисление налогов в доход бюджета, из них совместно с федеральным казначейством - 205 проверок (48,7 %).

В 1998 году совместно с органами внутренних дел проведено 623 и за 4 месяца 1999 года - 180 проверок предприятий и физических лиц, реализующих алкогольную и табачную продукцию через оптовую розничную сеть, в результате которых установлено соответственно 49 и 15 нарушений налогового законодательства. Из незаконного оборота изъято соответственно 335,5 и 482 дал алкогольной продукции.

Комплексные проверки организации работы районных (городских) налоговых инспекций проводятся аппаратом областной инспекции в среднем раз в три года. По состоянию на 1 мая 1999 года оставались не проверенными более трех лет 2 налоговые инспекции (по Тербунскому и Чаплыгинскому районам), что, по объяснению областной налоговой инспекции, связано с недофинансированием в 1998 году расходов на

командировки. Проверка Госналогинспекции по Чаплыгинскому району завершена в июне с. г. (акт от 5 июня 1999 г.).

По результатам комплексных проверок организации работы восьми подчиненных налоговых органов (33 %), проведенных в 1998 году, всего дополнительно начислено 199,7 тыс. рублей, в том числе финансовых и штрафных санкций - 169,7 тыс. рублей. В доход федерального бюджета доначислено, включая санкции, 77,9 тыс. рублей, из них по состоянию на 1 января 1999 года перечислено 76,9 тыс. рублей (98,7 %).

В I квартале 1999 года комплексные проверки проведены в двух налоговых инспекциях (8 %), по результатам которых доначислено 13 тыс. рублей, в том числе штрафных и финансовых санкций 7,1 тыс. рублей. В доход федерального бюджета доначислено, включая санкции 2,9 тыс. рублей, из которых на 1 апреля 1999 года поступило 2,9 тыс. рублей (100 %).

По итогам камеральных перепроверок налоговых расчетов и деклараций налогоплательщиков за 1998 год доначислено 79,7 тыс. рублей, или 39,9 % к общим доначислениям, за I квартал 1999 года – 12,9 тыс. рублей, или 100 процентов.

По итогам документальных перепроверок налогоплательщиков за 1998 год доначислено 120 тыс. рублей (60,1 % к общей сумме доначислений), за I квартал 1999 года нарушений налогового законодательства перепроверками не установлено.

Как свидетельствуют материалы контрольных мероприятий, проведенных налоговыми органами, наиболее характерными нарушениями налогового законодательства, выявленными проверками, являются занижение налогооблагаемой базы и, соответственно, налогов в результате отнесения на себестоимость продукции (работ, услуг) расходов, не предусмотренных действующим законодательством и нормативными актами, а также расходов сверх установленных норм, сокрытие выручки от налогообложения, незаконное применение налоговых льгот, неправомерное отнесение на возмещение из бюджета сумм налога на добавленную стоимость и т.д.

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

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

В структуру органов федерального казначейства по Липецкой области входят 18 районных, 2 городских отделения и управление федерального казначейства по Липецкой области.

Распределение регулирующих налогов и сборов органами федерального казначейства по Липецкой области осуществляется с 1 апреля 1995 года. Учет доходов федерального бюджета ведется на основании совместной телеграммы Росминфина № 3-Б1-01, Росналогслужбы № В-01-03, Росцентрбанка № 34К от 31 марта 1995 года, в соответствии с «Методическими указаниями по бухгалтерскому учету доходов федерального бюджета в органах федерального казначейства в условиях эксперимента» (письмо Министерства финансов Российской Федерации от 15 августа 1994 года №3-2-18) и «Временным порядком распределения органами федерального казначейства регулирующих налогов между бюджетами различных уровней», утвержденным Минфином России и Госналогслужбой России 13 ноября 1994 года.

Все счета федерального казначейства по учету доходов федерального бюджета открыты в учреждениях Главного управления Банка России по Липецкой области.

До настоящего времени не обеспечен переход территориальных органов федерального казначейства на единую систему программного обеспечения учета по исполнению федерального бюджета. В управлении федерального казначейства по Липецкой области учет и распределение доходов федерального бюджета осуществляется на базе белгородской программы «Доходы», а возможность перехода на единую программу «Казна», введение которой Главным управлением федерального казначейства Минфина России предусматривалось с 1 января 1998 года, на период проверки Счетной палатой здесь только прорабатывалось.

В 1998 году доходы федерального бюджета формировались по 34 доходным источникам, регулируемыми из которых являются следующие налоги:

- налог на добавленную стоимость;
- налог на прибыль;
- акцизы на спирт, водку;
- специальный налог для поддержки важнейших отраслей народного хозяйства (недоимка прошлых лет);
- единый налог на совокупный доход для субъектов малого предпринимательства.

В 1999 году доходы федерального бюджета формировались по 32 доходным источникам, регулируемыми из которых являются следующие налоги:

- налог на добавленную стоимость;
- налог на прибыль;
- акцизы на спирт, водку;
- специальный налог для поддержки важнейших отраслей народного хозяйства (недоимки прошлых лет);

- единый налог на совокупный доход для субъектов малого предпринимательства;
- земельный налог;
- налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов.

В ходе проверки своевременности и полноты зачисления в 1998 году регулирующих налогов на доходные счета федерального бюджета, а также их распределения в соответствии с законодательно установленными нормативами (акт от 10 июня 1999 г.) инспекторами Счетной палаты проверено 4,2 тыс. первичных документов на общую сумму 241,9 млн. рублей, что составляет 34,4 % от суммы поступивших за этот период платежей в федеральный бюджет по управлению федерального казначейства по Липецкой области. Нарушений проверкой не установлено.

Вместе с тем, как показала проверка, реально действующие нормативы распределения регулирующих налогов между уровнями бюджетной системы не соответствуют нормативам, утвержденным законами о федеральном бюджете на соответствующие годы. Это объясняется проведением взаимозачетов на региональном уровне в размерах, значительно превышающих аналогичные зачеты по федеральному бюджету.

В то же время Соглашением об оздоровлении государственных финансов и условиях оказания финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета, заключенным между Правительством Российской Федерации и администрацией Липецкой области 24 июня 1998 года (п.2.3.), администрация области обязалась прекратить любые формы зачетов.

В нарушение этого Соглашения Управление финансов администрации Липецкой области на протяжении 1998 года и в январе-апреле 1999 года проводило взаимозачеты в доле территориального бюджета по федеральным регулирующим налогам. Всего проведено таких взаимозачетов в 1998 году по федеральным регулирующим налогам на общую сумму 201 млн. рублей, в т.ч. по акцизам - 29,6 млн. рублей, по НДС – 42,8 млн. рублей, по налогу на прибыль – 128,6 млн. рублей. Это, в свою очередь, привело к нарушению законодательно установленных нормативов распределения федеральных регулирующих налогов и сборов между уровнями бюджетной системы.

Так, фактически норматив и распределение регулирующих доходов в 1998 году составили по НДС - в федеральный бюджет 55%, в территориальный - 45% при установленных в законе о бюджете на этот год соответственно 75 и 25 процентов, по акцизам - в федеральный бюджет 39,3 % и территориальный -60,4 % при установленных законом 50 и 50 процентов. Таким образом, в нарушение Закона «О федеральном бюджете на 1998 год» не обеспечено перечисление в федеральный бюджет НДС – 96 млн. рублей, акцизов – 76,5 млн. рублей.

В 1999 году в области проведено взаимозачетов по федеральным регулирующим налогам на общую сумму 109,2 млн. рублей, в том числе по НДС – 33,4 млн. рублей, по акцизам – 49,9 млн. рублей. Сложившийся норматив с учетом проведенных зачетов на федеральном и территориальном уровне в 1999 году составил по НДС – соответственно 55% и 45%, по акцизам – 54,9 и 45,1 процента. В результате неотрегулированная доля федерального бюджета за 4 месяца по федеральным регулирующим налогам составила 110,2 млн. рублей.

Проведение взаимозачетов по регулирующим федеральным налогам в доле территориального бюджета привело к прямым потерям федерального бюджета.

Так, в 1998 году были проведены взаимозачеты на территориальном уровне по предприятиям: АО «Жилстрой-2» по НДС в сумме 68 тыс. рублей, по налогу на прибыль - в сумме 195 тыс. рублей, АО «Липецкстрой» по НДС в сумме 489 тыс. рублей, по налогу на прибыль - 273 тыс. рублей, АО «Нива» по НДС - 2 тыс. рублей, по налогу на прибыль - 4 тыс. рублей. На период проведения проверки данные предприятия прошли процедуру банкротства, не погасив задолженность в доле федерального бюджета, и, следовательно, связанные с этим потери федерального бюджета от проведения взаимозачетов по данным предприятиям составили 658 тыс. рублей.

Проверкой, проведенной Счетной палатой в ОАО «Липецкэнерго» (акт от 8 июня 1999 г.), установлено, что предприятие, имея задолженность перед федеральным бюджетом и оформив соглашение с Минфином России (от 19 января 1998 г. № 10-ОП/10-03-311/959) на проведение зачета по взаимной задолженности предприятия и федерального бюджета на общую сумму 22,7 млн. рублей, вместо погашения своей задолженности перед федеральным бюджетом направило по распоряжению РАО «ЕЭС России» от 12 февраля 1998 г. № АК-17/81 всю сумму денежного зачета на расчеты с поставщиками (ОАО «Мострансгаз», Рязанская и Конаковская ГРЭС) за поставленные газ и электроэнергию.

Указанное соглашение было подписано Минфином России (заместителем Министра А. М. Зелинским) при отсутствии справки налогового органа о наличии у ОАО «Липецкэнерго» задолженности перед федеральным бюджетом. При этом, как показала проверка Счетной палаты, фактически сумма задолженности федеральному бюджету по состоянию на 1 января 1998 года составляла 16 млн. рублей, или меньше, чем оформлено соглашением, на 6,7 млн. рублей.

Нормативы распределения регулирующих налогов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации ежегодно утверждаются законом о федеральном бюджете на соответствующий год, и несоблюдение этих нормативов вследствие проведения зачетов по бюджетам субъектов Федерации отражается на доходной базе федерального бюджета в последующие финансовые годы в результате изменений этих нормативов или отмены самих налогов.

Так, еще в 1996 году были проведены взаимозачеты в доле территориального бюджета по специальному

налогу для поддержки важнейших отраслей народного хозяйства на сумму 1310 тыс. рублей. С 1997 года спецналог отменен. На период проверки непогашенная доля федерального бюджета от проведенных взаимозачетов по этому налогу составила 887 тыс. рублей.

В соответствии с законом Липецкой области «Об областном бюджете на 1998 год» и законом области «Об областном бюджете на 1999 год» норматив отчислений по акцизам на спирт в доле областного бюджета по Задонскому и Становлянскому районам не предусмотрен. Норматив отчислений по акцизам на спирт по данным районам предусмотрен только в местный бюджет. В то же время в 1997-1998 гг. были проведены взаимозачеты по акцизам на спирт в сумме 1149 тыс. рублей в доле областного бюджета (Задонский и Становлянский спиртовые заводы). Отсутствие норматива по акцизам на спирт в доле областного бюджета привело к тому, что отделения федерального казначейства по данным районам не имеют возможности отрегулировать долю федерального бюджета, так как федеральная доля регулируется от поступившей доли в бюджет области.

На период проверки неотрегулированная доля федерального бюджета по данным районам составила 575 тыс. рублей, которые можно считать прямыми потерями для федерального бюджета.

В ходе проверок, проведенных Счетной палатой в территориальных финансовых и казначейских органах, установлены факты прямого зачисления федеральных регулирующих налогов в местные бюджеты, минуя счета федерального казначейства, что является нарушением ст. 12 Закона «О федеральном бюджете на 1998 год», ст. 11 Закона «О федеральном бюджете на 1999 год», а также «Временного порядка распределения органами федерального казначейства регулирующих налогов между бюджетами различных уровней» от 13 октября 1994 года и «Временного порядка взаимодействия территориальных органов федерального казначейства, налоговых и финансовых органов при исполнении доходной части бюджетной системы Российской Федерации на региональном уровне» от 21 июля 1997 г. № 59Н, АП-6-09/534.

Так, Задонский спиртовой завод перечислил акцизы на счета территориального финансового отдела в сумме 1,8 млн. рублей. Указанная сумма на период проверки Счетной палатой отрегулирована не была, а всего по состоянию на 1 мая 1999 года потери федерального бюджета, связанные с прямыми перечислениями на доходные счета районного бюджета в отделе финансов администрации Задонского района, составили 2 млн. рублей

Аналогичные нарушения действующего законодательства установлены в ходе проверки, проведенной в отделе финансов администрации Липецкого района (акт от 9 июня 1999 года). Так, НПС «Вербилково» в 1998-1999 гг. таким же образом перечислило в местный бюджет налога на прибыль в сумме 328,9 тыс. рублей, НПС «Лубна» – 585,6 тыс. рублей. АО «НЛМК» в 1998 году напрямую перечислило в бюджет Липецкого района платежи за пользование недрами и отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы в размере 128 млн. рублей, а ГПС «Липецкое» - налог на добавленную стоимость в сумме 50 тыс. рублей.

При этом в нарушение пункта 7.2 «Временного порядка взаимодействия территориальных органов федерального казначейства, налоговых и финансовых органов, при исполнении доходной части бюджетной системы Российской Федерации» отдел финансов администрации Липецкого района не всегда своевременно возвращал на счета органов казначейства регулирующие налоги, неправомерно зачисленные на доходные счета местного бюджета, в результате чего на период проверки неотрегулированные расчеты по федеральным регулирующим налогам и, следовательно, прямые потери федерального бюджета составили 961 тыс. рублей.

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 непредусмотренным действующим законодательством безвозмездным кредитованием территорий за счет средств федерального бюджета.

Счетная палата Российской Федерации неоднократно обращала внимание Минфина России на подобные факты и предложила разработать действенный механизм (порядок) их исключаящий.

По информации Минфина России, направленной в Счетную палату, от 10 июня 1999 г. № 01-02-01/03-2475 им совместно с МНС России и Банком России внесены изменения в порядок учета средств, поступающих в доход федерального бюджета (№ 03-07-08, № ГБ-6-09/195, № 526-у от 24 марта 1999г.), согласно которым, начиная с 1 апреля с.г., все налоги и сборы, по которым федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год установлены нормативы отчислений в федеральный бюджет (размер процентов от доходов), подлежат зачислению на регулирующие счета органов федерального казначейства для последующего распределения по уровням бюджетной системы Российской Федерации. Перечень этих налогов и сборов доведен Минфином России до территориальных органов федерального казначейства и МНС России.

В целях недопущения зачисления регулирующих налогов, минуя регулирующие счета органов казначейства, Минфин России направил в Банк России вышеуказанный перечень с просьбой довести его до сведения территориальных учреждений Банка России и кредитных организаций.

Вместе с тем из-за несогласованных действий Минфина России и МНС России по применению нового порядка учета федеральных регулирующих налогов на период проверки не был отработан механизм зачисления регулирующих налогов по уровням бюджетной системы.

В соответствии с законами о федеральном бюджете на 1998 и 1999 годы возврат предоставленных на возвратной основе предприятиям и организациям средств федерального бюджета, а также плата за пользование этими средствами приравниваются к платежам в федеральный бюджет.

Предприятиями Липецкой области за период с 1993 по 1997 год из средств федерального бюджета под гарантию областной администрации получено 33,4 млн. рублей для финансирования государственных программ (на осуществление инвестиций, закупку продовольствия в федеральный продовольственный фонд, проведение конверсии, пополнение оборотных средств, для поддержки сезонной заготовки топлива).

По состоянию на 1 мая 1999 года просроченная задолженность по бюджетным ссудам составила 17,6 млн. рублей. Из 20,2 млн. рублей, подлежащих возврату в федеральный бюджет в соответствии с утвержденными графиками, фактически погашено лишь 2,6 млн. рублей, или 12,9 процента.

За несвоевременный возврат бюджетных ссуд и уплату процентов за пользование ими территориальным управлением федерального казначейства по состоянию на 1 января 1999 года начислено штрафных санкций в сумме 2587,4 тыс. рублей, на 1 мая 1999 - 3912,9 тыс. рублей. Однако к взысканию предъявлено лишь соответственно 655,8 и 2101,2 тыс. рублей.

Разница между начисленными и предъявленными штрафами объясняется тем, что АООТ «Поиск» и АО «Липецкий тракторный завод», получившие из федерального бюджета такие ссуды, объявлены банкротами, в связи с чем на этих предприятиях введен мораторий на удовлетворение требований кредиторов. Это также свидетельствует о том, что администрацией области при предоставлении гарантии недостаточно прорабатывается вопрос о целесообразности выделения указанных ссуд и возможность их погашения.

Одновременно отдельные предприятия, получившие из федерального бюджета ссуды на финансирование конкретных программ, допустили нецелевое их расходование на общую сумму 149,8 тыс. рублей (на 1 мая с.г.).

За нецелевое использование бюджетных средств Управление федерального казначейства направило представления на взыскание израсходованных по нецелевому назначению средств, а также предъявило штрафов на общую сумму 534,8 тыс. рублей. Из них поступило на 1 мая 1999 года 7,2 тыс. рублей. Требования на оставшуюся сумму (527,6 тыс. рублей) находятся в картотеке предприятий.

Начиная с 1997 года, коммерческими банками из средств специального фонда, формируемого за счет средств федерального бюджета, были предоставлены 125 сельхозтоваропроизводителям и организациям агропромышленного комплекса Липецкой области льготные кредиты в общей сумме 233,8 млн. рублей.

В ходе проведенных федеральным казначейством проверок установлены случаи как нецелевого использования этих средств, так и временного их отвлечения, в связи с чем нарушителям бюджетной дисциплины направлены представления о взыскании указанных средств на общую сумму 8,5 млн. рублей (с учетом штрафных санкций), из которых поступило в доход федерального бюджета только 0,5 млн. рублей.

В нарушение статьи 81 Закона «О федеральном бюджете на 1998 год» управление финансов администрации Липецкой области не перечисляло в федеральный бюджет средства Государственного фонда борьбы с преступностью, задолженность по которому на период проверки Счетной палатой составила 36,8 тыс. рублей. Направленные в управление финансов администрации Липецкой области областной налоговой инспекцией заключения о перечислении указанных средств в федеральный бюджет остались неисполненными.

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

Одной из причин дестабилизации экономической обстановки в регионе являются противоправные действия многих коммерческих банков, их филиалов, которые нарушают сроки исполнения поручений своих клиентов по перечислению средств в бюджет даже при их наличии на корреспондентских счетах и счетах клиентов.

Меры, принимаемые территориальными налоговыми органами, неэффективны, поскольку предъявляемые ими в соответствии с налоговым законодательством банкам и другим кредитным учреждениям финансовые санкции за задержку налоговых платежей не адекватны извлекаемым доходам от «прокрутки» бюджетных средств, а налагаемые на руководителей банков административные штрафы - получаемой ими заработной плате. При этом и такие санкции вносятся не в полном размере.

В 1998 году территориальными налоговыми органами выявлено 7,2 тыс. случаев несвоевременного перечисления средств в доход бюджетов всех уровней на общую сумму 6,2 млн. рублей. В январе-апреле текущего года проверено 52 кредитных учреждения, задержки в перечислении налоговых платежей установлены в 10 из них, в том числе 1545 случаев - из-за отсутствия средств на корреспондентском счете и 158 - при наличии средств на этих счетах; общая сумма задержанных по их вине платежей составила 22,7 млн. рублей.

В результате, несмотря на то, что ежегодно каждое кредитное учреждение области проверяется налоговыми инспекциями не менее 4-х раз, а с учетом аналогичных проверок, проводимых органами федерального казначейства и территориальными учреждениями Банка России, значительно чаще, объемы несвоевременно перечисленных платежей не только не снижаются, но и, как видно из приведенных выше данных, продолжают возрастать.

Из общей суммы предъявленных банкам в 1998-1999 гг. финансовых санкций за несвоевременное перечисление налоговых и других обязательных платежей в бюджетную систему страны в размере 5729,4 тыс. рублей, по состоянию на 1 мая с.г. взыскано только 583,7 тыс. рублей, или чуть более 10 процентов.

В ходе проверки, проведенной Счетной палатой в Липецком филиале ОАО Банк «Российский Кредит» (акт от 3 июня 1999 г.) установлены нарушения сроков исполнения клиентских поручений на перечисление налоговых платежей при наличии денежных средств на их счетах от 6 до 126 дней. По итогам проверки филиалу начислены пени в сумме 809 тыс. рублей.

При этом данное кредитное учреждение ранее проверялось налоговой инспекцией по г. Липецку, которой также были выявлены задержки в перечислении налоговых и других платежей в бюджет, за что ему были предъявлены финансовые санкции в размере 4,5 млн. рублей (на период проведения проверки Счетной палатой данные финансовые санкции в доход бюджета не были перечислены).

В ходе проверки, проведенной Счетной палатой в ОАО «Липецккомбанк» (акт от 28 мая 1999 г.), выявлено 74 случая задержки исполнения платежных поручений по платежам в бюджеты всех уровней на общую сумму 861,3 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 33 случая на сумму 363 тыс. рублей. За нарушение сроков исполнения платежных документов налогоплательщиков и инкассовых распоряжений налоговых органов банку начислены финансовые санкции в размере 80,6 тыс. рублей.

Отдельные банки искусственно создают ситуацию с отсутствием денежных средств на расчетных счетах своих клиентов, зачисляя денежные средства, поступившие в оплату поставленных товаров (работ, услуг), на ссудные счета, минуя расчетные счета, в том числе путем заключения сделок по уступке требования перевода долга, а также зачетом векселей в погашение ссудной задолженности, что, в свою очередь, становится причиной задержки исполнения платежных поручений и инкассовых распоряжений на перечисления налоговых и других платежей в бюджет.

В ходе проверки, проведенной Счетной палатой в ОАО АБ «Дорожный страховой банк» (акт от 8 июня 1999 г.), установлено, что клиент банка – АО «Липецкавтодор» - по состоянию на 1 июня 1999 года имел картотеку № 2 в размере 27,5 млн. рублей, которая с начала текущего года возросла в 1,8 раза. Денежные средства на расчетный счет АО «Липецкавтодор» практически не поступали.

Например, остаточная сумма по инкассовому поручению от 7 октября 1996 года № 5202 о взыскании с АО «Липецкавтодор» задолженности по налогу на прибыль на 1 января 1998 года составляла 1188,4 тыс. рублей, из нее в течение 1998-1999 гг. оплачено лишь 140 рублей. В то же время его задолженность по полученным кредитам и процентам по ним гасилась векселями, выпущенными в обращение ОАО АБ «Дорожный страховой банк», используя перечисление кредиторской задолженности заемщика за выполненные работы и услуги, на свободные от картотеки счета других клиентов банка путем заключения договоров перевода долга и изменением содержания кредитных договоров.

Так, 30 января 1998 года ссудная задолженность АО «Липецкавтодор» в сумме 1,1 млн. рублей по распоряжению генерального директора банка от 30 января 1998 г. № 45-ар была перенесена на счет другого клиента этого банка – ЗАО «ИГА». Основанием к тому послужил, как указано в распоряжении, договор перевода долга между клиентами.

Такая же ситуация, но уже в обратном порядке, была проведена банком на основании распоряжения от 24 февраля 1998г. № 101-р. Ссудная задолженность в той же сумме 1,1 млн. рублей была перенесена со счета ЗАО «ИГА» на счет АО «Липецкавтодор». Основанием также явилось заключение клиентами договора перевода долга. В данном случае кредиты банком не предоставлялись организации, на которую переводился долг, а организация, с которой снималась задолженность, их не гасила. Таким образом, банком переводилась задолженность с одного клиента на другого в ожидании расчетов между ними по кредиторской задолженности за работы и услуги, что подтверждается банковскими операциями.

Договоры перевода долга, которые были заключены между клиентами, не могут быть основанием для проведения банковских операций по изменению остатков на счетах по выдаче кредитов (счет первого порядка № 452).

Возникшая задолженность между предприятиями за работы и услуги является кредиторской, в этом случае в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации имеет место переход прав кредитора от клиента к банку. В статье 388 ГК РФ указано, что уступка требования кредитором другому лицу допускается, если она не противоречит закону, иным правовым актам.

В данном случае нарушаются положения Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1006 «Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей» (с учетом изменений и дополнений) и совместного письма Госналогслужбы России, Минфина России, Банка России от 5 июня 1995 г. № ВГ-4-13/23-н, № 46, № 171 (зарегистрировано в Минюсте России 15 июня 1995 г. № 873). В соответствии с этими нормами выручка от реализации продукции, работ и услуг зачисляется на расчетный счет клиента, а гашение задолженности налогоплательщиков по кредитам и процентам за кредиты производится путем перечисления денежных средств с их расчетных счетов на счета по учету кредитов и процентов за них.

Учитывая, что к расчетным счетам АО «Липецкавтодор» и ЗАО «ИГА» имеются претензии по платежам в бюджеты различных уровней и внебюджетные фонды, то погашаться задолженность должна в соответствии с установленной очередностью.

В Указе Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1006 также отмечено, что юридическое лицо аккумулирует на расчетном (текущем) счете средства для обеспечения своевременных платежей в бюджет, выплаты заработной платы, погашения банковских кредитов и осуществления других платежей.

С учетом положений статьи 388 Гражданского кодекса и вышеназванного Указа Президента Российской Федерации заключенные между клиентом и банком сделки по гашению задолженности по ссуде (договора различного рода, внесенные изменения в кредитные договора) являются ничтожными на основании статьи 168 «Недействительность сделки, не соответствующей закону или иным правовым актам» и 169 «Недействительность сделки, совершенной с целью, противной основам правопорядка и нравственности» Гражданского кодекса Российской Федерации.

Банковские операции, отраженные в акте проверки, подтверждают, что задолженность перед банком клиента АО «Липецкавтодор» по полученному в 1997 году кредиту и процентам за кредит была погашена, минуя его расчетный счет, в то время как в картотеке № 2 на момент проверки находились платежные документы по платежам в федеральный бюджет.

В результате этих операций просрочка по несвоевременно исполненным инкассовым поручениям на взыскание платежей в федеральный бюджет составила в 1998 году 308 дней (с 27 февраля по 31 декабря), в 1999 году - 120 дней (с 1 января по 30 апреля).

В соответствии с действующим федеральным законодательством за несвоевременное исполнение инкассовых поручений налоговых органов, связанное с нарушениями, отраженными в акте проверки, банку начислены штрафные санкции в сумме 337,9 тыс. рублей.

Как показала проверка, несвоевременное зачисление платежей в федеральный бюджет также связана с низкой исполнительской дисциплиной в центральном аппарате Госналогслужбы России (МНС России).

Так, еще 13 июля 1998 года ГРКЦ при Главном управлении Банка России по Липецкой области направил в областную налоговую инспекцию требование представить разрешение, заверенное Минфином России, на продление срока действия счета, через который проводилась оплата за специальные марки на алкогольную продукцию.

Областная налоговая инспекция дважды информировала Госналогслужбу России (исх. № 16-7-10 от 16 июля 1998 г. и № 16-7-10 от 20 ноября 1998 г.) о необходимости оформления в установленном порядке вышеуказанного счета, но ответа не последовало. В итоге ГРКЦ с 1 сентября 1998 года прекратил проведение операций по перечислению в федеральный бюджет средств, полученных от реализации спецмарок. Лишь 30 декабря 1998 года сумма в размере 1093,2 тыс. рублей была перечислена в федеральный бюджет.

Одновременно на своевременности и полноте поступления налогов и других платежей в бюджетную систему отразилась кризисная ситуация, сложившаяся в самой банковской сфере после событий 17 августа 1998 года. В 1998-1999 гг. 33 кредитные организации полностью прекратили перечисление платежей в бюджет по причине отзыва лицензии (закрытия филиала). Сумма не исполненных ими обязательств по платежам в бюджеты всех уровней составила 23,6 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 21,2 млн. рублей. В 1998 году 8 кредитных организаций допустили убыток на общую сумму 131,3 млн. рублей, в I квартале с.г. – 7 организаций на 94,5 млн. рублей.

Проверкой, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в Главном управлении Банка России (акт от 3 июня 1999 г.), установлено, что, призванное осуществлять контроль за деятельностью коммерческих банков, оно само нарушало налоговое законодательство. Так, являясь землепользователем, Главное управление не уплачивает налог на землю, хотя в соответствии с Законом «О плате за землю» банковские организации не освобождены от уплаты этих налогов.

По результатам документальной проверки, проведенной налоговой инспекцией по Правобережному округу г. Липецка, в которой состоит на налоговом учете ГУ ЦБ РФ по Липецкой области, ему был начислен налог в размере 94,2 тыс. рублей и предъявлены штрафные санкции – 140 тыс. рублей. На начисленную сумму 94,2 тыс. рублей выставлено инкассовое распоряжение, которое главным управлением до настоящего времени не исполнено, а в иске о взыскании штрафных санкций (140 тыс. рублей) областной арбитражный суд отказал.

Главное управление имеет в своей структуре столовую, работники которой состоят в его штате, и, следовательно, является плательщиком налогов на прибыль и добавленную стоимость, поскольку в соответствии с законами «О налоге на прибыль» и «О налоге на добавленную стоимость» каких-либо исключений по уплате этих налогов для банковских и иных кредитных учреждений не предусмотрено, однако на налоговом учете в качестве плательщика указанных налогов не состоит. В свою очередь, территориальные налоговые органы не предпринимали никаких мер по постановке Главка на такой учет.

На сложившуюся ситуацию повлияла несогласованность позиций по этому вопросу в аппарате МНС России. Так, письмом Министра Российской Федерации по налогам и сборам от 15 февраля 1999 г. № ГБ-6-18/121 территориальным налоговым органам было предложено на основании статьи 83 Налогового кодекса Российской Федерации обеспечить постановку на учет в налоговых органах Банка России, в то же время в соответствии с письмом Первого заместителя Министра А. В. Смирнова от 7 апреля 1999 г. № АС-15-12/278 Банк России не является налогоплательщиком, а лишь осуществляет функции налогового агента по перечислению в бюджет подоходного налога своих сотрудников и только в этом качестве обязан встать на налоговый учет.

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

Налоговые льготы, согласно представленным отделами финансов районов и городов сведениям (в 16 районах из 20), предоставлялись по решению Совета депутатов по местным налогам, а также по налогу на прибыль в части, поступающей в местный бюджет, в полном соответствии с федеральным законодательством.

Решения о предоставлении отсрочек (рассрочек) по налоговым платежам и штрафным санкциям, подлежащим зачислению в федеральный бюджет, финансовыми органами в 1998-1999 гг. не принимались.

На территории Липецкой области в 1998 и 1999 гг. действовали региональные и местные налоги, установленные Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 № 2118 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» с изменениями и дополнениями, а также Указом Президента Российской Федерации от 29 октября 1992 г. № 1311 «О мерах по защите прав покупателей и предотвращении спекуляции», - лицензионный сбор за торговлю подакцизными товарами, который решением сессии Липецкого городского Совета депутатов от 2 марта 1999г. № 266 отменен. Нарушений названных закона и Указа Президента Российской Федерации проверкой не установлено.

Общая сумма предоставленных налогоплательщикам Липецкой области отсрочек (рассрочек) по налоговым платежам и штрафным санкциям и пени по бюджетной системе составила:

(млн. рублей)

	на 01.01.98 г.	на 01.01.99 г.	на 01.05.99 г.
<b>По налоговым платежам</b>			
Федеральный бюджет	38,3	59,5	54,3
Территориальные бюджеты	92,4	119,8	119,7
<b>По штрафным санкциям и пени</b>			
Федеральный бюджет	208,0	106,2	60,8
Территориальные бюджеты	93,4	124,9	59,3

Предоставленные налогоплательщикам отсрочки (рассрочки) по налоговым платежам и штрафным санкциям на стабилизации поступлений налогов и платежей в бюджетную систему не отразились. Поступления налогов и платежей в федеральный бюджет и территориальные бюджеты в 1998-1999 годах по сравнению с 1997 годом уменьшились, одновременно возросла задолженность бюджету:

(млн. рублей)

	1997 г.	1998 г.	1999 г. (4 мес.)
<b>Поступления налогов и платежей</b>			
По федеральному бюджету	671,3	640,1	217,6
По территориальным бюджетам	2546,9	2362,5	812,0
<b>Задолженность налогоплательщиков по платежам в бюджет</b>			
По федеральному бюджету	192,7	425,4	442,7
По территориальному бюджету	252,5	389,1	267,0

Согласно налоговой отчетности сумма льгот, отсрочек и рассрочек по налогу на прибыль в целом по области составила: в 1997 г. - 358,1 млн. рублей, или 54,6 % к налогу на прибыль, в 1998 г. - 257,4 млн. рублей, или 38,0 процентов. На поступлении налога на прибыль в бюджетную систему и сокращении задолженности перед бюджетом по этому налогу и по штрафным санкциям предоставленные льготы, отсрочки и рассрочки не отразились.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 1998 г. № 1147 «О предоставлении в 1998 году сельскохозяйственным товаропроизводителям, предприятиям и организациям агропромышленного комплекса отсрочки (рассрочки) погашения задолженности по платежам в федеральный бюджет» принятый во исполнение статьи 74 Закона «О федеральном бюджете на 1998 год» предельный лимит задолженности по платежам в федеральный бюджет, включая штрафы и пени, подлежащие отсрочке (рассрочке), доведен до Липецкой области в сумме 29950 тыс. рублей. Нарушений условий предоставления отсрочки не установлено.

В соответствии с пунктом 9 Порядка предоставления отсрочки (рассрочки) погашения задолженности по платежам в федеральный бюджет, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 1998 г. № 1147, при несвоевременном или неполном перечислении в федеральный бюджет текущих обязательных платежей более чем по четырем срокам уплаты налоговый орган в месячный срок принимает решение о прекращении действия предоставленной рассрочки, с обязательной уплатой организацией оставшейся суммы задолженности по платежам и процентов по обслуживанию долга.

Выборочной проверкой, проведенной Счетной палатой в районных налоговых инспекциях, нарушений по контролю за исполнением условий предоставления отсрочки погашения задолженности по платежам в

федеральный бюджет в соответствии с названным законом не установлено.

В соответствии с Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» в 1998-1999 гг. предоставлялись отсрочки по налоговым платежам и штрафным санкциям по определениям арбитражных судов о введении на предприятии (организации) внешнего управления имуществом (установление моратория).

Фактов предоставления таких отсрочек и рассрочек уплаты налогов и платежей, штрафов и пени в федеральный бюджет с нарушениями положений федерального законодательства не установлено.

Территорий (экономических зон) с особым режимом налогообложения в Липецкой области не зарегистрировано. Инвестиционный налоговый кредит в части федеральных налогов администрации и предприятиям Липецкой области не предоставлялся.

Документальными проверками, проведенными территориальными налоговыми органами в 1998 году и в I квартале 1999 года, выявлены 93 случая неправомерного применения установленных федеральным законодательством льгот. Доначислено налогов в бюджет на общую сумму 1194,4 тыс. рублей.

Отсрочки и рассрочки налоговых платежей и санкций в федеральный бюджет, подразумевающие возврат средств в установленные законодательством сроки, предоставлялись в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 8 мая 1996 г. № 65, постановлениями Правительства Российской Федерации от 14 апреля 1998 г. № 395 и от 2 октября 1998 г. № 1147. Других отсрочек с установленными сроками возврата средств, налогоплательщикам Липецкой области не предоставлялось.

В соответствии со статьей 6 (пункт 4) Закона Российской Федерации от 27 декабря 1996 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 в размере соответственно 25 и 50 % от установленной ставки, 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 Липецкой области пользовались 147 предприятий, а общий размер предоставленных льгот составил 21,5 млн. рублей, в том числе в доле федерального бюджета - 7,9 млн. рублей. На 1 апреля 1999 года - 118 предприятий с суммой льгот соответственно 1,8 и 0,5 млн. рублей.

Как свидетельствуют материалы проверки, проведенной Счетной палатой в областной налоговой инспекции (акт от 7 июня 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 три года работы вышеуказанной категории налогоплательщиков, то есть когда они полностью освобождены от уплаты налога на прибыль и ставка по налогу на прибыль составляет 25 % от установленной, реализован максимальный объем продукции. В первый год работы - на 19,2 млн. рублей, на 74,9 млн. рублей - во второй и на 74,9 млн. рублей - в третий год работы.

Уже на четвертый год их работы, когда льгота снижается до 50 % от установленной ставки налога, выручка от реализации снизилась до 33,6 млн. рублей. На пятом году работы предприятий данной категории объем реализованной ими продукции снизился до 15,2 млн. рублей, или сократился в 1,3 раза по сравнению с первым годом работы, в 2,8 раза - по сравнению со вторым годом работы, в 4,9 раза - по сравнению с третьим годом работы и в 2,2 раза - по сравнению с четвертым годом работы.

Одновременно, наряду с сокращением объемов реализации, увеличиваются затраты, относимые на себестоимость продукции, что также ведет к снижению прибыли. Так, налогооблагаемая прибыль предприятий третьего года работы в 1998 году составила 25,1 млн. рублей, четвертого - 8,8 млн. рублей, пятого года работы - 3,6 млн. рублей.

В случае прекращения деятельности малого предприятия, 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. Однако, как показывает практика, взыскать эти суммы невозможно.

В 1998 году Госналогинспекцией по Липецкой области проверено 14 малых предприятий, пользовавшихся льготой по налогу на прибыль, предусмотренной пунктом 4 статьи 6 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 и прекративших свою деятельность до истечения пятилетнего срока. Доначисленная сумма по налогу на прибыль данной категории плательщиков составила 2,3 млн. рублей, которую можно считать потерянной для бюджета.

Кроме того, после использования данного вида 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 или других учредителей - физических лиц. Такие фирмы также имеют статус малого предприятия и пользуются аналогичными налоговыми льготами.

Одним из методов ухода от уплаты налога на прибыль малыми предприятиями при истечении срока предоставления льгот является «перекачка» как оборотных, так и основных фондов во вновь создаваемые структуры, имеющие тот же правовой статус.

Так, проверкой, проведенной Счетной палатой в ООО «Политехник РСР» (акт от 4 июня 1999 г.), зарегистрированном регистрационным отделом администрации г. Липецка (№1523 от 16 января 1996 г.) установлено, что, являясь малым и пользуясь льготой по налогу на прибыль в соответствии с Законом от 27 декабря 1991г. №2116-1, оно приобрело основные средства в 1998 году на 100,4 тыс. рублей, в том числе для ведения строительной деятельности на сумму 74,3 тыс. рублей у строительной организации - ТОО «Политехник М». В свою очередь, ТОО «Политехник М» пользовалось аналогичной льготой по налогу на прибыль, но с 1 января 1997 года право на эту льготу утратило.

Аналогичная картина наблюдается и в ООО «Липецкстройремонт» (акт от 26 мая 1999 г.), зарегистрированном регистрационным отделом администрации г. Липецка 12 апреля 1996 года. В I квартале 1999 года ООО «Липецкстройремонт» приобрело основных средств на сумму 390,8 тыс. рублей у ЗАО «Зодчий». ЗАО «Зодчий» зарегистрировано 12 января 1994 года, пользовалось льготой по налогу на прибыль как малое производственное предприятие и с 1 января 1998 года утратило право на нее.

Материалы проверок, проведенных Счетной палатой, свидетельствуют, что льготы, предоставленные малым предприятиям, зачастую используются ими на цели, не связанные с повышением эффективности осуществляемой хозяйственной деятельности.

Так, проверкой, проведенной Счетной палатой в ООО «Политехник РСР» (акт от 4 июня 1999 г.), установлено, что размер указанной льготы в 1998 году составил 1 млн. рублей. Как показала проверка, указанная сумма израсходована на выплату сотрудникам материальной помощи и отпускных, начисления во внебюджетные фонды с выплаченных сумм, оказание спонсорской помощи Дворцу культуры «Сокол», добровольные взносы в компанию «Педаш», перечисление избирательному фонду, приобретение литературы, содержание арендованного легкового автотранспорта, другие расходы, не связанные с развитием производства и созданием новых рабочих мест.

При проверке Счетной палатой ОАО «Липецкоблгаз» (акт от 8 июня 1999 г.) установлено, что на убыточность данного предприятия повлияло наличие большого количества льготных категорий потребителей газа в соответствии с законодательными и другими правовыми актами. Всего предприятие поставляет газ по льготной оплате за его потребление в соответствии с 19 федеральными законами, двумя указами Президента Российской Федерации, двумя постановлениями Верховного суда Российской Федерации, постановлениями глав администраций Липецкой области и г. Липецка, а также Положением о службе в органах внутренних дел.

В соответствии с этими законодательными и нормативными актами предприятие должно на сумму отпущенного по льготным ценам газа получать компенсацию из соответствующих бюджетов.

За проверяемый период предприятию возмещены из областного бюджета только льготы, предоставленные в соответствии с Законом «О ветеранах». Всего поступило в возмещение указанных льгот 17,9 млн. рублей при фактических затратах 26,4 млн. рублей. При этом вся сумма возмещения обеспечена зачетами на территориальном уровне.

Таким образом предприятие, не получая полного возмещения этих затрат, несет убытки, в результате чего в бюджет не поступают значительные суммы налоговых платежей: за 1997-1998 гг. и 4 месяца 1999 года по налогу на прибыль – 1,1 млн. рублей и НДС – 1,7 млн. рублей.

В связи с этим необходимо пересмотреть перечень льготных категорий потребителей газа, сократив их количество и обеспечить при этом соответствующую финансовую компенсацию предприятиям, отпускающим газ по льготным ценам.

#### **7.4. Соответствие нормативных актов Липецкой области федеральному налоговому законодательству**

Законодательные и нормативные акты по вопросам налогообложения и налоговой политики принимались в 1998-1999 гг. в соответствии с Уставом Липецкой области Российской Федерации, принятым областным Собранием депутатов 1 декабря 1994 года с изменениями и дополнениями, внесенными областным Советом депутатов по представлению главы администрации области.

Законами Липецкой области от 27 мая 1998 г. № 98-ОЗ «Об областном бюджете на 1998 год» и от 2 марта 1999 г. № 21-ОЗ «Об областном бюджете на 1999 год» определены категории налогоплательщиков, освобождаемых от уплаты налога на прибыль в областной бюджет.

Липецким областным Советом депутатов в 1998-1999 гг. принято 84 постановления: об освобождении от налога на прибыль, по лицензионным сборам, о снижении ставок налога на имущество и налога на пользователей автомобильных дорог в территориальный дорожный фонд. Освобождения от уплаты налога на прибыль и льготы по регистрационным сборам предоставлялись в части налогов и сборов, зачисляемых в областной бюджет. Указанные законодательные акты приняты в соответствии с действующим налоговым законодательством Российской Федерации.

Региональные и местные налоги и платежи распоряжениями администрации области не вводились. Законом Липецкой области от 1 августа 1995 г. № 17-ОЗ «О налоговой системе Липецкой области» (статья 3) принята норма, не допускающая установление областных и местных налогов, нарушающих единое экономическое пространство Российской Федерации.

В целом проверкой, проведенной Счетной палатой в администрации области, в управлении финансов администрации области и в областной налоговой инспекции, постановлений, распоряжений и нормативных актов, принятых органами законодательной и исполнительной власти по вопросам налогообложения и налоговой политики, противоречащих федеральному законодательству, не установлено.

#### **7.5. Правильность расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов по Липецкой области**

Существенные недостатки выявлены проведенной Счетной палатой проверкой правильности расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов. Как установлено проверкой, финансирование Министерством Российской Федерации по налогам и сборам расходов на содержание налоговых органов области осуществляется в течение года крайне неравномерно, в сметы расходов в процессе их исполнения вносятся многочисленные изменения, в том числе по истечении планируемого периода, что существенно снижает роль сметы, ограничивает возможности контроля за правильным и экономным расходованием государственных средств.

В 1998 г. расходование средств, выделенных из федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов, осуществлялось на основании квартальных смет расходов. Годовая смета расходов на эти цели МНС России Государственной налоговой инспекции по Липецкой области не сообщалась.

Квартальные сметы расходов на I и II кварталы 1998 г. по разделу 0104 «Деятельность финансовых и фискальных органов» доведены МНС России до областной налоговой инспекции после начала планируемого периода - соответственно 19 января и 27 апреля 1998 г. В показатели сводных смет расходов, финансируемых за счет средств федерального бюджета, МНС России, в течение года внесено 16 изменений, в том числе после окончания финансового года - 11 изменений.

Предусмотренное МНС России первоначальное распределение расходов по кварталам года поставило территориальные налоговые органы в крайне тяжелое финансовое положение. Сметами расходов на I, III, IV кварталы 1998 г. по разделу 0104 «Деятельность финансовых и фискальных органов», предусмотрены затраты лишь на оплату труда, начисления на оплату труда, продовольственное обеспечение. Расходы на приобретение канцелярских принадлежностей, оплату транспортных, коммунальных услуг, услуг связи, командировочные и прочие расходы указанными сметами не предусматривались. Это явилось одной из главных причин увеличения за год кредиторской задолженности территориальных налоговых органов с 5937,4 до 12642,5 тыс. рублей или более чем в 2,1 раза, в том числе по оплате транспортных услуг - до 365,6 тыс. рублей, услуг связи - до 918,2 тыс. рублей, коммунальных услуг - до 4008,8 тыс. рублей.

Лишь после проведения в 1999 году расчетов по целевому финансированию за 1998 год кредиторская задолженность налоговых органов области снизилась по состоянию на 1 января 1999 года до 8161,2 тыс. рублей, или на 4481,3 тыс. рублей (35,4 %).

Уточненный план расходов на содержание госналоговой инспекции по области за счет средств федерального бюджета определен на 1998 год в сумме 40845,8 тыс. рублей, в том числе на оплату труда - 20741,4 тыс. рублей.

Финансирование этих расходов осуществлено в 1998 году в сумме 40845,8 тыс. рублей, т.е. в соответствии с планом. Кассовые расходы на содержание налоговых инспекций в 1998 году произведены в соответствии с выделенными из федерального бюджета ассигнованиями - 40845,8 тыс. рублей.

Фактические расходы на содержание госналоговой инспекции области в 1998 году за счет средств федерального бюджета осуществлены в сумме 43601,7 тыс. рублей, что составляет 106,7% к уточненному плану.

Превышение фактических расходов над уточненным планом допущено по статьям сметы «Оплата труда государственных служащих» на 308,5 тыс. рублей, «Начисления на оплату труда» - 660,0 тыс. рублей «Приобретение предметов снабжения и расходных материалов» (денежная компенсация взамен продовольственного пайка) - 616,9 тыс. рублей, «Оплата транспортных услуг» - 111,8 тыс. рублей, «Оплата коммунальных услуг» - 74,4 тыс. рублей, «Капитальное строительство» - 653,9 тыс. рублей, всего на 2669,9 тыс. рублей.

На 1999 г. сводная смета расходов на содержание государственных налоговых инспекций Липецкой области за счет средств федерального бюджета, предусмотренных по подразделу 0104 «Деятельность территориальных налоговых органов» в целом на год МНС России до государственной налоговой инспекции по Липецкой области доведена лишь 28 мая 1999 года в сумме 23047,7 тыс. рублей, в том числе на оплату труда государственных служащих - 16582,8 тыс. рублей.

Поквартальное распределение расходов, предусмотренных сметой, МНС России по состоянию на 10 июня 1999 года (день окончания проверки) Государственной налоговой инспекции по Липецкой области не сообщено, несмотря на то, что поквартальное распределение расходов федерального бюджета на 1999 год (по разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации) утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 477 «Об

утверждении поквартального распределения показателей федерального бюджета на 1999 год и установления заданий по мобилизации дополнительных доходов на 1999 год».

Сводная смета расходов на содержание государственных налоговых инспекций Липецкой области за счет средств федерального бюджета, предусмотренных по подразделу 3103 «Федеральный фонд Министерства Российской Федерации по налогам и сборам и Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации» в целом на 1999 год, МНС России до Государственной налоговой инспекции по Липецкой области по состоянию на 10 июня 1999 года не была доведена.

В январе-апреле 1999 года расходование средств на содержание налоговых органов осуществлялось в соответствии с ежемесячным распределением бюджетных назначений. На январь 1999 года распределение бюджетных назначений сообщено Государственной налоговой инспекции по Липецкой области письмом МНС России от 20 января 1999 года, на февраль 1999 год - письмом МНС России от 1 марта 1999 года, т.е. после окончания планируемого периода.

Сводная смета расходов на содержание налоговых инспекций на I квартал 1999 года до Госналогинспекции по Липецкой области доведена 23 апреля 1999 года, т.е. также после окончания планируемого периода. На апрель 1999 года расходы на содержание Госналогинспекций области сообщены письмом МНС России от 14 апреля 1999 года.

Сметы расходов на содержание аппарата областной налоговой инспекции в 1998-1999 гг. утверждались ее руководителем в пределах общих ассигнований, выделенных на содержание территориальных налоговых органов, поскольку в сводной смете расходов на эти цели соответствующие показатели МНС России не выделялись.

В 1998 году при уточненном плане 5244,9 тыс. рублей, фактические расходы на содержание аппарата Госналогинспекции по Липецкой области составили 5389,7 тыс. рублей. Превышение фактических расходов над уточненным планом допущено по статьям «Приобретение предметов снабжения и расходных материалов» (денежная компенсация взамен продовольственного пайка) - 188,3 тыс. рублей, «Оплата коммунальных услуг» - 5,7 тыс. рублей, всего по указанным статьям расходов на общую сумму 194,0 тыс. рублей.

Кассовые расходы на содержание аппарата госналогинспекции по Липецкой области за счет средств федерального бюджета в 1998 году произведены в пределах выделенных ассигнований и составили 4344,3 тыс. рублей, за счет средств Централизованного фонда МНС России и ФСНП России - 900,6 тыс. рублей.

За январь-апрель 1999 года фактические расходы на содержание аппарата Госналогинспекции по Липецкой области при уточненном плане на этот период 2716,2 тыс. рублей осуществлены в сумме 2159,5 тыс. рублей. Кассовые расходы при выделенных ассигнованиях в размере 2716,2 тыс. рублей фактически составили 1985,5 тыс. рублей. По предметным статьям сметы кассовые расходы произведены в пределах бюджетных назначений.

В марте 1999 года на два дня была задержана выплата заработной платы работникам областной инспекции в сумме 112 тыс. рублей, несмотря на своевременно и правильно оформленные инспекцией документы. Задержка вызвана необоснованно введенным Управлением федерального казначейства Минфина России по Липецкой области порядком работы с чеками на получение денежной наличности. Письмами этого управления от 22 февраля 1999 г. № 046/6-39 и от 1 мая 1999 г. № 046/6-923 для всех обслуживаемых организаций установлен порядок работы с чеками на денежную наличность, согласно которому организация накануне получения наличных денежных средств в течение операционного дня (до 12 час.) должна сдавать вместе с заявкой на денежную наличность выписанные ею чеки, на корешках которых расписываются руководитель и главный бухгалтер организации, а отрезанные чеки подписываются должностными лицами УФК по Липецкой области. При этом контрольная марка кассиру организации в подтверждении сданного чека не выдается.

Введенный УФК по Липецкой области порядок работы с чеками на денежную наличность противоречит действующему порядку заполнения и пользования чеками, установленному Банком России, согласно которому чек и корешок чека должны подписываться чекодателем. Госналогинспекция по Липецкой области с жалобой на действия УФК по Липецкой области письмом от 15 марта 1999 г. № 16-7-10 обратилась к заместителю Министра финансов Российской Федерации Т. Г. Нестеренко. Однако по состоянию на 10 июня 1999 года ответа от Минфина России не получено, необоснованно введенный УФК по Липецкой области порядок работы с чеками на денежную наличность не отменен.

В декабре 1998 года Госналогинспекцией по Липецкой области по вине УФК по Липецкой области несвоевременно перечислены платежи во внебюджетные фонды на общую сумму 82,7 тыс. рублей. Платежные поручения инспекцией были сданы в УФК по Липецкой области 30 декабря 1998 года, о чем свидетельствует отметка УФК по Липецкой области. В то же время перечисление указанных средств с лицевого счета инспекции во внебюджетные фонды осуществлено УФК по Липецкой области лишь 10 января 1999 года.

На содержание налоговых органов по Липецкой области, кроме средств федерального бюджета, иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в 1998-1999 гг. направлялись средства областного бюджета, бюджетов городов, районов, а также территориального дорожного фонда, что не предусмотрено федеральными законами Российской Федерации.

Так, статьей 34 Закона Липецкой области от 22 мая 1998 г. № 98-03 «Об областном бюджете на 1998 год» предусмотрено направлять в 1998 году 30 % дополнительно начисленных и взысканных сумм налогов и

других обязательных платежей налоговыми органами и органами налоговой полиции на укрепление материально-технической базы Государственной налоговой инспекции по Липецкой области и Управления Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации по Липецкой области в пропорциях соответственно 60 и 40% при условии снижения недоимки по платежам в бюджет. Органам местного самоуправления рекомендовано принять аналогичные решения в отношении фискальных органов, осуществляющих сбор налогов на соответствующей территории, в пропорциях 70 и 30%. Аналогичная норма содержится в статье 26 Закона Липецкой области от 2 марта 1999 г. № 21-03 «Об областном бюджете на 1999 год».

В областном бюджете на 1998 год в связи с этим на укрепление материально-технической базы Государственной налоговой инспекции по Липецкой области предусмотрены ассигнования в сумме 583,0 тыс. рублей, Управлению Федеральной службы налоговой полиции по Липецкой области - 528,0 тыс. рублей (Управлению федерального казначейства Минфина России по Липецкой области предусмотрено 290,0 тыс. рублей за выполнение функций распределения регулирующих налогов между уровнями бюджетной системы).

За счет указанного источника на финансирование территориальных налоговых органов поступило в 1998 году 839,4 тыс. рублей, в январе-апреле 1999 г. - 34,0 тыс. рублей. Смета этих расходов для Государственной налоговой инспекции по Липецкой области МНС России не утверждалась.

На основании договоров от 26 мая 1998 г. № 1 и от 28 мая 1999 г. № 2, заключенных между Государственной налоговой инспекцией по Липецкой области и Управлением автомобильных дорог администрации Липецкой области, в распоряжение областной налоговой инспекции в 1998 года и январе-апреле 1999 года поступали средства территориального дорожного фонда в качестве платы за выполняемый инспекцией объем работ, связанный с учетом платежей, поступающих в территориальный дорожный фонд.

В 1998 году из средств указанного фонда на финансирование территориальных налоговых инспекций поступило 1320,0 тыс. рублей, в январе-апреле 1999 г. - 350,0 тыс. рублей. Несмотря на то, что поступающие средства территориального дорожного фонда должны рассматриваться как внебюджетные средства, в нарушение порядка, установленного Министерством финансов Российской Федерации, сметы доходов и расходов по этому виду деятельности для государственной налоговой инспекции по Липецкой области МНС России не утверждались.

Налоговыми инспекциями по городам и районам области в 1998 году из местных бюджетов получено 2187,4 тыс. рублей (5,3% к объему сметных назначений за счет средств федерального бюджета), которые направлены на оплату труда работников налоговых органов, - 880,6 тыс. рублей, начисления на оплату труда - 184,4 тыс. рублей, выплату денежной компенсации взамен продпайка - 43,6 тыс. рублей, приобретение канцелярских принадлежностей, материалов и предметов для текущих хозяйственных целей - 162,7 тыс. рублей, оплату транспортных услуг - 151,3 тыс. рублей, услуг связи - 76,5 тыс. рублей, прочие текущие расходы на закупку товаров и услуг - 113,9 тыс. рублей, приобретение оборудования и предметов длительного пользования - 242,6 тыс. рублей, капитальный ремонт 100,0 тыс. рублей, капитальное строительство административных зданий - 227,5 тыс. рублей.

Всего за 1998 год из областного бюджета, местных бюджетов на финансирование налоговых органов получено 3026,8 тыс. рублей, из территориального дорожного фонда - 1320,0 тыс. рублей, что составляет соответственно 7,4 и 3,2 % к объему сметных назначений за счет средств федерального бюджета. В 1999 год из указанных источников поступило соответственно 34,0 тыс. рублей и 350,0 тыс. рублей, что составляет 0,2 % и 2,3 % к объему сметных назначений за счет средств федерального бюджета.

На финансирование расходов по содержанию территориальных налоговых инспекций в 1998 году направлены в сумме 346,2 тыс. рублей средства, поступившие от работников налоговых органов в погашение ссуд, ранее выданных за счет Централизованного фонда социального развития Государственной налоговой службы Российской Федерации, вместо перечисления их в доход федерального бюджета, как это установлено совместным письмом Минфина России (от 2 октября 1996 г. № 85), Госналогслужбы России (от 30 сентября 1996 г. № ВА-6-19 /681), ФСНП России (от 1 октября 1996 г. № ВВ-2421), Банка России (от 30 сентября 1996 г. № 123 - 96) «О порядке реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 июня 1996 г. № 969 «О дополнительных мерах по обеспечению поступлений налогов и других обязательных платежей в бюджет».

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 1998 г. № 265 «О денежном содержании федеральных государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, представительств Российской Федерации и представительств федеральных органов исполнительной власти за рубежом, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, аппаратов федеральных судов и органов прокуратуры Российской Федерации» для федеральных государственных служащих, замещающих государственные должности федеральной государственной службы в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, введение денежного содержания, повышение должностных окладов должно было быть осуществлено с 1 октября 1998 года.

Этим же Указом Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации поручено установить предельную численность и утвердить фонды оплаты труда работников указанных органов, предусмотрев сокращение численности работников их аппаратов на 20 процентов.

В целом для государственных налоговых инспекций Российской Федерации предельная численность работников и фонд оплаты труда их работников (без персонала по охране и обслуживанию зданий) установлены во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 6 марта 1998 г. № 265, постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 1998 г. № 797 «О составе, предельной численности и фонде оплаты труда работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти». В соответствии с п. 3 этого постановления все мероприятия по сокращению численности работников должны быть завершены до 1 октября 1998 года.

Приказ Госналогслужбы России от 26 августа 1998 г. № БФ-3-19/211 «О предельной численности работников Государственной налоговой службы Российской Федерации», устанавливающий во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 20 июля 1998 г. № 797 предельную численность работников госналогинспекций области, государственной налоговой инспекцией по Липецкой области получен 31 августа 1998 года.

Предельная численность работников государственных налоговых инспекций (без персонала по охране и обслуживанию зданий) в целом по Липецкой области установлена этим приказом в количестве 1126 единиц, с уменьшением ранее установленной численности работников госналогинспекций области на 9 процентов.

Государственной налоговой инспекцией по Липецкой области предельная численность и фонды оплаты труда работников для подведомственных налоговых инспекций установлены в пределах выделенного лимита. Мероприятия по введению денежного содержания и сокращению численности работников в установленные Указом Президента Российской Федерации и постановлением Правительства Российской Федерации сроки (1 октября 1998 г.) не были завершены. Штатные расписания госналогинспекций по городам и районам области, предусматривающие введение денежного содержания, новых должностных окладов утверждены лишь в ноябре-декабре 1998 года.

Расчет фондов оплаты труда Государственной налоговой инспекцией по Липецкой области произведен для подведомственных инспекций в соответствии с письмом Госналогслужбы России от 7 октября 1998 г. № ВГ-6-19/702, исходя из установленной предельной численности работников, включая средства на оплату труда персонала по охране и обслуживанию зданий, что противоречит действующему порядку. Установленный МНС России для территориальных налоговых инспекций фонд оплаты труда превышен тем самым на 1683,3 тыс. рублей в расчете на год, в том числе на 911,6 тыс. рублей - за счет включения в него средств на оплату труда персонала по охране и обслуживанию зданий.

По результатам проверки, проведенной Счетной палатой в мае-июне 1999 года в Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам, письмом МНС России от 21 июня 1999 г. № 19-0-10/424 «Об установлении фонда оплаты труда» письмо Госналогслужбы России от 7 октября 1998 г. № ВГ-6-19/702 признано утратившим силу.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 26 мая 1998 г. № 597 «О мерах по обеспечению экономии государственных расходов» Правительство Российской Федерации постановлением от 17 июня 1998 г. № 600 утвердило Программу экономии государственных расходов, обязав федеральные органы исполнительной власти, иных прямых получателей средств федерального бюджета, обеспечить разработку и утверждение планов мероприятий по обеспечению экономии государственных расходов.

Указаний о разработке аналогичных планов мероприятий по экономии государственных расходов от Госналогслужбы России в госналогинспекцию по Липецкой области не поступало, планов по этому вопросу Государственной налоговой инспекцией по Липецкой области в 1998 г. не утверждалось, указаний по данному вопросу госналогинспекциям области не направлялось.

Кассовые операции государственной налоговой инспекцией по Липецкой области осуществлялись в ряде случаев с нарушением установленного порядка. Так, денежные средства, вносимые работниками инспекции в качестве погашения ранее выданных ссуд, в банк не сдавались, а расходовались на ее текущее содержание, в результате чего превышался установленный лимит кассы.

Допускались случаи проведения расчетов наличными деньгами с подведомственными госналогинспекциями через подотчетных лиц, тогда как в соответствии с п. 155 Инструкции по бухгалтерскому учету в учреждениях и организациях, состоящих на бюджете, утвержденной приказом Минфина России от 13 ноября 1993 г. № 122, организации должны производить расчеты с другими организациями, как правило, в безналичном порядке. Только за 1998 г. таких расчетов проведено на сумму 522,4 тыс. рублей.

Областной налоговой инспекцией не принято мер по устранению недостатков в организации рабочего места кассира, выявленных в ходе проверки финансово-хозяйственной деятельности госналогинспекции, проведенной МНС России 1-16 апреля 1999 года. Отдельного помещения для проведения кассовых операций не выделено, нарушались сроки сдачи авансовых отчетов и возврата подотчетных сумм в кассу инспекции.

Дебиторская задолженность по расчетам, осуществляемым территориальными налоговыми инспекциями, на 1 января 1999 года составляла 6229,0 тыс. рублей, в том числе с подотчетными лицами - 5049,6 тыс. рублей, из них ссуды за полученное жилье - 4973,4 тыс. рублей, прочими дебиторами - 1065,2 тыс. рублей. По сравнению с задолженностью на начало 1998 года дебиторская задолженность уменьшилась на 263,4 тыс. рублей.

Аналогичная задолженность по расчетам, осуществляемым областной налоговой инспекцией, на начало 1999 года составила 2146,3 тыс. рублей, в том числе в расчетах с подотчетными лицами - 1280,6 тыс. рублей,

из них ссуды работникам инспекции - 1244,9 тыс. рублей, с прочими дебиторами - 810,0 тыс. рублей, из них с Управлением федеральной службы налоговой полиции по Липецкой области - 250,0 тыс. рублей.

Задолженность за УФНСИ России по Липецкой области образовалась по договору о займе денежных средств от 9 марта 1994 года на приобретение административного здания в сумме 150,0 тыс. рублей (со счета «Текущий внебюджетный счет по ЦФСР»), и письму УФНСИ от 19 июня 1995 г. № 12/1-17 на выплату денежного довольствия в сумме 100 тыс. рублей («Текущий внебюджетный счет по ЦФСР»).

Несмотря на взятые обязательства по погашению задолженности в кратчайшие сроки (1994-1995 гг.), до настоящего времени УФНСИ указанную просроченную дебиторскую задолженность не погасило. Госналогинспекцией по Липецкой области неоднократно в течение 1995-1998 гг. в адрес УФНСИ направлялись письма с требованием погасить образовавшуюся задолженность. Такое же письмо направлено по результатам проверки, проведенной в Госналогинспекции по Липецкой области МНС России (27 апреля 1999 года). По состоянию на 10 июня 1999 года задолженность не погашена, ответа на направленные письма от УФНСИ не получено.

Кредиторская задолженность территориальных налоговых органов на 1 января 1999 года после проведения расчетов целевого финансирования составила 9249,2 тыс. рублей против 7281,9 тыс. рублей на начало года, т.е. увеличилась на 27,0%. В её составе задолженность по оплате труда - 1002,3 тыс. рублей, начислениям страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации - 4430,9 тыс. рублей, прочих кредиторов - 3495,0 тыс. рублей.

В течение длительного периода времени МНС России не решается вопрос о выделении ассигнований на погашение образовавшейся у налоговых органов области задолженности по уплате взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации в сумме 3713,3 тыс. рублей с сумм денежной компенсации пайкового довольствия, выплачивавшегося работникам налоговых органов. За несвоевременную уплату указанных взносов налоговым инспекциям территориальным отделением Пенсионного фонда предъявляются финансовые санкции. По состоянию на 1 января 1999 года сумма таких санкций составила 1539,3 тыс. рублей.

В 1998 году Государственной налоговой инспекцией по Липецкой области от предприятий объединения «Гознак» получено специальных марок на алкогольную продукцию, производимую на территории Российской Федерации, в количестве 24883 тыс. штук, продано - 18595 тыс. шт., (по данным ведущегося в Госналогинспекции по Липецкой области бухгалтерского учета). Остаток марок по состоянию на 1 января 1999 года, по данным учета, составил 11968 тыс. штук, на 1 мая 1999 года - 8570 тыс. штук. Специальные марки хранятся в специально отведенном складском помещении, находящемся на территории, охраняемой налоговой полицией.

В 1998 году Госналогинспекцией по Липецкой области проведено 12 ревизий исполнения смет расходов на содержание подведомственных налоговых инспекций, за 4 месяца т. г. - 2 ревизии. План проведения ревизий выполнен. Периодичность проведения ревизий исполнения смет расходов налоговых инспекций обеспечивается. По результатам ревизий проводились коллегии, виновные должностные лица привлечены к ответственности.

Госналогинспекция обеспечена всеми необходимыми нормативными правовыми актами по вопросам расходования средств на содержание аппарата налоговых органов, а также по ведению бухгалтерского учета и составлению отчетности. Вместе с тем, значительное количество таких документов в Госналогинспекцию поступает с существенной задержкой.

Так, приказ Минфина России от 2 февраля 1999 г. № 9н «Об утверждении Правил оформления и выдачи в 1999 году разрешений на открытие счетов организаций, финансируемых из федерального бюджета, по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности» МНС России доведен до госналогинспекций по субъектам Российской Федерации лишь письмом от 6 апреля 1999 г. № ВНК-6-19/216, т.е. спустя 2 месяца после его издания. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 марта 1999 г. № 309 «О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы» доведено до госналогинспекций по Липецкой области письмом от 6 апреля 1999 г. № ВПК-6-19/214 (получено 9 апреля 1999 года), или спустя 18 дней после его принятия.

В 1998 году в Госналогинспекции по Липецкой области вопросы, связанные с расходованием бюджетных средств на финансирование её деятельности, проверялись 7 раз. Серьезных нарушений в расходовании государственных средств не выявлено.

В 1999 году, в период с 1 по 16 апреля МНС России в Государственной налоговой инспекции по Липецкой области проведена проверка финансово-хозяйственной деятельности, в ходе которой проверены вопросы правильности и целевого использования бюджетных и внебюджетных средств, поступивших на содержание областного аппарата Госналогинспекции по Липецкой области в 1998 году, соблюдения действующих правил ведения бухгалтерского учета и составления отчетности, порядка ведения банковских операций, организации учета и списания материальных ценностей. Серьезных нарушений финансовой дисциплины также не установлено.

В ходе настоящего контрольного мероприятия по заданию Счетной палаты Российской Федерации ревизорами КРУ Минфина России в Липецкой области аналогичные проверки были проведены в налоговых

инспекциях по г. Ельцу и Ленинскому району Липецкой области. Нарушений в расходовании государственных средств, выделенных на их содержание, указанными проверками не выявлено.

## 8. Выводы и предложения

8.1. В области сложилась напряженная ситуация с поступлениями налоговых и других платежей, зачисляемых в федеральный бюджет, вызванная не только сложной экономической ситуацией в регионе, но и недостатками и упущениями в работе налоговых, казначейских и других контролирующих органов, а также нарушениями бюджетного законодательства, допущенного местными органами исполнительной власти. Стоимостная оценка выявленных нарушений законодательства и отклонений в налоговом процессе, составила 378,7 млн. рублей, в том числе в доле федерального бюджета - 372,8 млн. рублей. Кроме того, по результатам проверок, проведенных Счетной палатой, начислены финансовые и штрафные санкции в сумме 1,4 млн. рублей, из них в федеральный бюджет - 1,2 млн. рублей.

8.2. До настоящего времени, несмотря на принимаемые территориальными налоговыми органами меры, не обеспечена полнота учета налогоплательщиков. По состоянию на 1 мая 1999 года 352 (2,5 %) организации и 3604 (10 %) предпринимателя, прошедших регистрацию своей деятельности, уклонились от постановки на учет в налоговых органах, а 987 (7 %) организаций не прошли процедуру переучета.

8.3. Контрольное задание по формированию доходной базы федерального бюджета, установленное областной налоговой инспекции на январь-апрель с.г., выполнено на 105,7 % (+11,8 млн. рублей). Из 217,6 млн. рублей, зачисленных в федеральный бюджет за этот период, 17,1 млн. рублей, или 7,8 %, обеспечены взаимозачетами. Без их учета контрольное задание выполнено лишь на 97,4 процента. Значительная часть налоговых поступлений обусловлена инфляционными процессами.

8.4. На уровень собираемости налогов определяющее влияние в 1998-1999 годах продолжал оказывать рост задолженности по налоговым платежам. По состоянию на 1 мая 1999 года каждое пятое предприятие области имело недоимку по платежам в федеральный бюджет на общую сумму 388,4 млн. рублей, а с учетом отсроченных налоговых платежей - 442,7 млн. рублей.

8.5. Меры, принимаемые территориальными налоговыми органами по взысканию задолженности, малоэффективны. С расчетных (текущих) и текущих валютных счетов ими взыскивается не более 6 % от сумм, предъявленных к беспорному взысканию, а от ареста дебиторской задолженности поступлений в 1998-1999гг. не было вообще. Полную процедуру по проведению реструктуризации задолженности перед федеральным бюджетом, предусмотренную постановлениями Правительства Российской Федерации от 5 марта 1997 г. № 254 и от 14 апреля 1998г. № 395, прошло всего одно предприятие - ТОО ПСП «Горизонт» с суммой задолженности федеральному бюджету в объеме 346 тыс. рублей.

8.6. Ситуация, сложившаяся в регионе со сбором налогов, напрямую связана с ослаблением налоговой дисциплины. Сокращение доходов, занижение налогооблагаемой базы, грубые нарушения порядка учета и расчетов по платежам в бюджет, уклонение от уплаты налогов, другие нарушения налогового законодательства стали распространенной практикой и выявляются налоговыми инспекциями на 70 % проверенных объектах, т.е. практически каждые три налогоплательщика из четырех допускают налоговые правонарушения.

8.7. В ходе проверки выявлены факты перераспределения территориальными финансовыми органами налоговых платежей в пользу местных бюджетов в ущерб федеральному бюджету. Задолженность по налогу на землю и арендной плате, подлежащим централизации на федеральном уровне, составила 50,7 млн. рублей и по средствам Государственного фонда борьбы с преступностью - 36,8 тыс. рублей, которые противоправно были отвлечены на финансирование текущих расходов области. Просроченная задолженность по ссудам, выданным предприятиям области под гарантию областной администрации, на 1 мая 1999 года составила 17,6 млн. рублей, а с учетом штрафных санкций - 21,5 млн. рублей.

8.8. Фактически действующие нормативы распределения федеральных регулирующих налогов между уровнями бюджетной системы не соответствуют нормативам, утвержденным законами о федеральном бюджете на соответствующие годы. Это объясняется проведением взаимозачетов на региональном уровне в размерах, значительно превышающих аналогичные зачеты по федеральному бюджету.

8.9. В нарушение Соглашения об оздоровлении государственных финансов и условиях оказания финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета, заключенным между Правительством Российской Федерации и администрацией Липецкой области 24 июня 1998 года (п.2.3.), Управление финансов администрации Липецкой области на протяжении всего 1998 года и в январе-апреле 1999 года проводило взаимозачеты в доле территориального бюджета по федеральным регулирующим налогам, тогда как по Соглашению администрация области обязалась прекратить любые формы зачетов. Это привело к нарушению законодательно установленных нормативов распределения федеральных регулирующих налогов между уровнями бюджетной системы, в результате чего не обеспечено перечисление в федеральный бюджет НДС и акцизов в 1998 году в сумме 172,5 млн. рублей.

8.10. Одной из причин дестабилизации экономической обстановки в регионе являются противоправные действия многих коммерческих банков, их филиалов, которые нарушают сроки исполнения поручений своих клиентов по перечислению средств в бюджет даже при их наличии на корреспондентских счетах и счетах клиентов. В 1998 году общая сумма задержанных по вине банков платежей составила 6,2 млн. рублей, за 4 месяца с. г. - 22,7 млн. рублей.

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

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. Внесенный же 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» и позволивший бы дополнительно привлечь в бюджетную систему страны 36,5 млрд. рублей, до настоящего времени Правительством Российской Федерации окончательно не рассмотрен.

Более трети всех хозяйствующих субъектов, осуществляющих расчеты с применением денежной наличности, используют при этом бланки строгой отчетности. Вместе с тем Минфином России до настоящего времени не разработан единый порядок обращения таких бланков, их тиражирование, учет, хранение и уничтожение.

8.12. На содержание территориальных налоговых органов, кроме средств федерального бюджета, иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в 1998–1999 гг. направлялись средства областного бюджета, бюджетов городов, районов, а также территориального дорожного фонда, что не предусмотрено действующим федеральным законодательством. При этом одним из условий перечисления средств, в соответствии со статьей 38 областного закона, является снижение уровня недоимки по налогам, поступающим в доход территориального бюджета.

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

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

- о принятии мер по устранению выявленных в ходе проверок Счетной палатой Российской Федерации нарушений действующего налогового законодательства и законодательства о контрольно-кассовых машинах, а также недостатков и упущений в работе территориальных налоговых органов по Липецкой области и о взыскании в установленном порядке финансовых и штрафных санкций, начисленных по их результатам;
- о принятии в установленном порядке мер по ускорению рассмотрения проекта Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением»;
- 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 обеспечении в соответствии со статьей 83 Налогового кодекса Российской Федерации постановки на налоговый учет территориальных учреждений Банка России и отмене письма Первого заместителя Министра Российской Федерации по налогам и сборам А. В. Смирнова № АС-15-12/278 в части того, что Банк России не является налогоплательщиком;
- о принятии действенных мер, направленных на улучшение планирования и финансирования затрат на содержание подведомственных налоговых органов и обеспечение полного устранения выявленных недостатков в расходовании государственных средств, выделенных на эти цели, а также взыскании в установленном порядке просроченной дебиторской задолженности, образовавшейся у Госналогинспекции по Липецкой области в расчетах с территориальным управлением Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации, в сумме 250,0 тыс. рублей.

Министру финансов Российской Федерации М.М. Касьянову:

- о взыскании в федеральный бюджет задолженности по налогу на землю и арендной плате, подлежащих централизации на федеральном уровне, в объеме 50,7 млн. рублей и по средствам Государственного фонда борьбы с преступностью - 36,8 тыс. рублей, а также просроченных ссуд, выданных из федерального бюджета под гарантию областной администрации, и штрафных санкций за нарушение сроков их возврата - 21,5 млн. рублей;
- о нарушении администрацией Липецкой области Соглашения об оздоровлении государственных финансов и условиях оказания финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета, заключенным между Правительством Российской Федерации и администрацией Липецкой области 24 июня 1998 года при проведении взаимозачетов в доле территориального бюджета по федеральным регулирующим налогам;
- об ответственности должностных лиц аппарата Минфина России, подготовивших и оформивших соглашение на проведение зачета по взаимной задолженности ОАО «Липецкэнерго» и федерального бюджета от 19 января 1998 г. № 10-ОП/10-03-311/959 без справки налогового органа о наличии у ОАО «Липецкэнерго» задолженности перед федеральным бюджетом;

- о разработке действенного механизма, включая административную ответственность, исключающего возможность зачисления регулирующих налогов напрямую в региональные и местные бюджеты, минуя счета федерального казначейства;
- о внесении в установленном порядке предложений по совершенствованию законодательства, направленных на исключение случаев невыполнения законов о бюджете, связанных с взаимозачетами по территориальным бюджетам;
- о разработке единых требований, регламентирующих порядок обращения бланков строгой отчетности, их тиражирование, учет, хранение и уничтожение, исключающих возможность использования неучтенных бланков.

Председателю Центрального банка Российской Федерации В.В. Геращенко:

- об устранении Главным управлением Банка России по Липецкой области недостатков в его работе, выявленных проверкой Счетной палаты Российской Федерации;
- об обеспечении в соответствии со статьей 83 Налогового кодекса Российской Федерации постановки на учет в налоговых органах территориальных учреждений Банка России, а также своевременной и полной уплате ими установленных действующим законодательством налогов и других обязательных платежей;
- о поручении Главному управлению по Липецкой области рассмотреть материалы проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в ОАО «Липецккомбанк», Липецком филиале ОАО Банк «Российский Кредит» и ОАО АБ «Дорожный страховой банк», и принять предусмотренные законодательством меры в отношении указанных кредитных организаций.

Главе администрации Липецкой области О. П. Королеву:

- о перечислении в федеральный бюджет задолженности по налогу на землю и арендной плате, подлежащих централизации на федеральном уровне, в объеме 50,7 млн. рублей и по средствам Государственного фонда борьбы с преступностью - 36,8 тыс. рублей, а также возврате с учетом штрафных санкций просроченных ссуд, выданных из федерального бюджета предприятиям Липецкой области под гарантию областной администрации - 21,5 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 управления финансов администрации Липецкой 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.

8.14. Направить в Госналогинспекцию по Липецкой области и Управление федерального казначейства Минфина России по Липецкой области материалы проверок, по результатам которых начислены финансовые и штрафные санкции для их взыскания в установленном порядке.

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

В целях укрепления налогооблагаемой базы, повышения налоговой дисциплины подготовить (с учетом обобщения материалов проверок по другим субъектам Российской Федерации) предложения по совершенствованию налогового и бюджетного законодательства, предусмотрев, в частности:

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

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

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

внести в Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1006 «Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей» дополнения, предусматривающие взыскание штрафа с каждой из сторон, участвующих в расчетах (сделке) наличными денежными средствами, как между юридическими, так и между юридическими и физическими лицами сверх установленного в Российской Федерации предельного размера расчетов наличными деньгами (в настоящее время предельный размер расчетов наличными деньгами установлен только для юридических лиц, а штраф за его превышение уплачивает лишь покупатель);

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

Ввести в Налоговый кодекс Российской Федерации норму, в соответствии с которой при регистрации вновь создаваемого юридического лица (в случае формирования уставного капитала имуществом), учредителем которого выступает предприятие-недоимщик, должна представляться справка о расчете с бюджетом всех учредителей-юридических лиц вновь создаваемого предприятия.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. Г. ПАНСКОВ**