

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 15 января 1999 года № 1(152) «О результатах проверки вопросов организации и осуществления сбора налоговых платежей, поступающих в федеральный бюджет в налоговых инспекциях, финансовых и казначейских органах, банках, на предприятиях и в организациях Московской области за 1997 год и 9 месяцев 1998 года»:

Утвердить отчет.

Направить представления Счетной палаты по материалам проверки Министру финансов Российской Федерации М. М. Задорнову, Министру Российской Федерации по налогам и сборам Г. В. Боосу, губернатору Московской области А. С. Тяжлову.

Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, в Министерство Российской Федерации по налогам и сборам.

Направить письмо директору Федеральной службы налоговой полиции С. Н. Алмазову.

ОТЧЕТ

по итогам комплексной проверки вопросов организации и осуществления сбора налоговых и неналоговых платежей, поступивших в федеральный бюджет, в налоговых инспекциях, финансовых и казначейских органах, банках, на предприятиях и в организациях Московской области за 1997 г. и 9 месяцев 1998 г.

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

Предмет проверки: положение со сбором налоговых платежей в бюджетную систему на территории области, анализ выполнения бюджетных назначений, доведенных до области в соответствии с Законами о федеральном бюджете на 1997 год и 1998 год по формированию доходной части федерального бюджета, причины образования недоимок и меры, принимаемые налоговыми органами по ее сокращению, другие вопросы, предусмотренные программой.

Объекты проверки: Государственная налоговая инспекция по Московской области, Комитет по финансам и налоговой политике Московской области, Управление федерального казначейства по Московской области, ГУ ЦБ РФ по Московской области, а также предприятия и организации-налогоплательщики.

В процессе проведения контрольного мероприятия выборочной проверке подвергнуты налоговая и казначейская отчетность по сбору и зачислению в бюджет налоговых и неналоговых платежей, лицевые счета налогоплательщиков, банковская документация по списанию денежных средств в уплату налоговых платежей со счетов налогоплательщиков и зачислению их на счета федерального казначейст-

ва, бухгалтерские балансы и налоговые декларации, а также первичные документы (счета, платежные поручения, расходные кассовые ордера и др.). Проверено состояние контрольной работы налоговых органов за соблюдением налогового законодательства и взаимодействие контролирующих органов в ходе реализации налогового процесса в регионе.

Всего в ходе проведения контрольного мероприятия проверками охвачен 41 объект, в том числе 9 налоговых инспекций (включая областную), Управление федерального казначейства по Московской области и 2 его низовые организации, Комитет по финансам и налоговой политике по Московской области, 5 кредитных учреждений (включая территориальное главное управление Банка России), 21 предприятие-налогоплательщик (включая предприятия розничной торговли). По итогам проверок составлено 52 акта.

Проверкой выявлены нарушения бюджетного и налогового законодательства, а также отклонения в налоговом процессе на всех стадиях налогообложения и практически у каждого участника налоговых отношений. Стоимостная оценка потерь бюджетов всех уровней в результате выявленных нарушений законодательства и отклонений в налоговом процессе составила 1695,9 млн. рублей, в том числе федерального бюджета 1617,0 млн. рублей. (здесь и далее показатели приведены в деноминированных рублях).

В соответствии со статьей 22 Закона «О Счетной палате Российской Федерации» к проведению проверок привлекались работники налоговых и казна-

чейских органов, сотрудники федеральных органов налоговой полиции, КРУ Минфина России по Московской области и Московской областной регистрационной палаты.

Отказов от участия в проведении контрольных мероприятий со стороны руководителей указанных органов не имелось. Препятствий в проведении проверок со стороны работников проверяемых предприятий, организаций и учреждений не было. Все затребованные документы представлены в полном объеме и в согласованные сроки.

Отмеченные в отчете факты нарушений и выявленных недостатков в процессе проверки подтверждены документально и согласованы с руководителями проверяемых организаций.

Кроме изложенных в отчете недостатков и нарушений проверены и другие вопросы, предусмотренные программой, нарушений по которым не установлено.

Прогнозные показатели по мобилизации в 1997 г. в федеральный бюджет налогов и других обязательных платежей были первоначально доведены Госналогслужбой России (письмо от 17 января 1997 г. № ПВ-6-09/55) до облгосналогинспекции в размере 15543,2 млн. рублей. В течение года эти показатели неоднократно уточнялись.

Так, распоряжением от 25 августа 1997 г. № 1203-р, принятым Правительством Российской Федерации, первоначальное задание поступления налогов и других платежей в федеральный бюджет в 1997 году было снижено до 11355,4 млн. рублей, или на 4187,8 млн. рублей (26,9%).

При этом в отдельных случаях, как в 1997 г., так и в 1998 году, имела место корректировка объемов ранее доведенных размеров поступлений налоговых платежей по отдельным месяцам в сторону уменьшения при выполнении и даже перевыполнении установленных заданий. Так, при установленном объеме поступлений налоговых платежей на май 1997 г. в размере 1076,9 млн. рублей и фактическом выполнении – 1172,5 млн. руб., письмом Госналогслужбы России от 08.09.97 г. № КУ-6-09/651 «О контрольных показателях поступления налогов и платежей в федеральный бюджет в 1997 году» задания по мобилизации доходов на май 1997 года снижены и установлены в размере 818,3 млн. рублей.

Письмом от 26 декабря 1997 года № АП-6-09/914 Госналогслужбой России контрольные показатели по мобилизации доходов доведены на январь 1998 года в размере 978,5 млн. рублей, фактическое выполнение составило 1689,9 млн. рублей, или 172,7 процента. Однако Госналогслужба России 11 февраля 1998 года за № КВ-6-09/103 доводит до области уточненные показатели по мобилизации налогов и других обязательных платежей, контролируемых Госналогслужбой России, на январь 1998 года в размере 519,9 млн. рублей.

Налоговыми органами Московской области установленные бюджетные назначения по поступлению налоговых платежей в федеральный бюджет на

1997 г. в размере 11355,4 млн. рублей выполнены в сумме 12859,8 млн. рублей, или на 113,1 процента.

Установленные бюджетные назначения по налогам и другим платежам по области за 9 месяцев 1998 года (доведенные Госналогслужбой России письмами от 11.02.98 г. № КВ-6-09/103, от 30.04.98 г. № АП-6-09/273, от 02.07.98 г. № БФ-6-09/394 выполнены на 116,1%. При задании 7487,0 млн. рублей фактически поступило 8690,8 млн. рублей, т.е. сверх плана поступило 1203,8 млн. рублей. Однако фактическое поступление налогов и сборов за 9 месяцев 1998 года снизилось на 9,3 % по сравнению с соответствующим периодом прошлого года.

Выполнение бюджетных назначений в 1998 г. произошло за счет перевыполнения акцизов на природный газ в 1,8 раза, или на 1783,0 млн. рублей, налога на прибыль на 89,0 млн. рублей. Наибольшая сумма недопоступила по НДС – 562,5 млн. рублей, а также по плате за недра, госпошлине и прочим налогам в общей сумме 107,7 млн. рублей.

В общий объем налоговых поступлений, учтенных в доходах федерального бюджета за 1997 г., включены денежные зачеты в сумме 7633 млн. рублей, что составило 59,2% от общей суммы поступлений.

В нарушение Указа Президента Российской Федерации от 7 ноября 1997 г. № 1173 в 1998 г. в области продолжалась практика проведения денежных зачетов, объем которых составил 1550,1 млн. рублей, или 19,3% от всех поступлений налоговых доходов в федеральный бюджет.

Госналогинспекцией по Московской области в отчете ф.№ 1-НМ «Отчет о поступлении налоговых платежей и других доходов в бюджетную систему Российской Федерации» за 1997 год включены данные о поступлении налоговых платежей, по которым имеются расхождения с отчетностью УФК по Московской области. Так, в «Протоколе согласования расхождений» по состоянию на 01.01.98 г. имеет место расхождение между следующими данными органов казначейства и налоговых органов:

- по налогу на прибыль (больше против данных казначейства на 10 млн. руб.) по причине перечисления сумм налога ОАО «Сиданко» на лицевой счет 101 балансового счета 100 «Доходы федерального бюджета», открытый в ОПЕРУ-1 ЦБ РФ;

- по налогу на добавленную стоимость (меньше данных казначейства на 10 млн. рублей) по причине возмещения сумм налога на добавленную стоимость АО «Воскресенские минеральные удобрения» со счета Главного управления федерального казначейства Минфина РФ в ОПЕРУ-1 ЦБ РФ.

В отчете ф.№ 1-НМ за 1997 г. по строке «Неналоговые доходы» отражена сумма возврата бюджетных ссуд по состоянию на 01.01.98 г. в размере 3,85 млн. рублей. Документов, подтверждающих правомерность включения данной суммы в отчет ф.1-НМ, сотрудниками Госналогинспекции по Московской области представлено не было.

По состоянию на 01.10.98 г. также имеют место отклонения. Данные налоговой инспекции больше

данных казначейства на сумму 1289,1 млн. рублей, что обусловлено зачислением средств в доход федерального бюджета, перечисленных на счета ОАО «Сиданко» в ОПЕРУ-1 при Центральном банке России в сумме 13,7 млн. рублей, а также возмещением налога на добавленную стоимость из федерального бюджета со счета Главного управления федерального казначейства Минфина России ОАО «Сиданко» в сумме 84,0 млн. рублей, а также перечислением напрямую на счет ГУФК Минфина России в ОПЕРУ ЦБ РФ ООО «Межрегионгаз» - 1359,4 млн. рублей.

В соответствии с «Положением об особом порядке проведения расчетов при исполнении отдельных статей расходов федерального бюджета на 1997 год», утвержденным Минфином России 18.09.97 г., по согласованию с Госналогслужбой России и Центробанком России на территории Московской области был проведен денежный зачет в особом порядке на общую сумму 3614,1 млн. рублей, в т.ч. по налогу на прибыль - 195,3 млн. рублей, НДС - 708,6 млн. рублей, акцизам - 2708,1 млн. рублей, по плате за недра - 0,2 млн. рублей, спецналогу - 1,8 млн. рублей, остальным налогам и сборам - 0,06 млн. рублей.

При проведении расчетов были установлены случаи двойного погашения задолженности федеральному бюджету по девяти предприятиям области на сумму 6,7 млн. рублей, в т.ч. по НДС - 4,5 млн. рублей, налогу на прибыль - 2,2 млн. рублей, спецналогу - 0,02 млн. рублей, плате за недра - 0,02 млн. рублей.

Областная налоговая инспекция письмом от 18 мая 1998 г. проинформировала Госналогслужбу России о фактах двойного погашения задолженности федеральному бюджету. Однако Госналогслужба России не добилась отмены Главным управлением федерального казначейства Минфина России двойного погашения задолженности, в результате не внесены изменения в формы налоговой отчетности за 1997 год на сумму 2,52 млн. рублей и 9 месяцев 1998 г. на сумму 4,18 млн. рублей.

Счетной палатой Российской Федерации установлены факты использования в пользу местных бюджетов федеральных платежей. По состоянию на 18 ноября 1998 года общая сумма задолженности федеральному бюджету по земельному налогу и арендной платы за земли городов и поселков, а также сельскохозяйственные угодья за 1996-1997 гг. и I полугодие 1998 года составила 280,3 млн. рублей.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 г. № 1484 «О порядке предоставления финансовой поддержки предприятиям за счет средств федерального бюджета» и соответствующими законами о федеральном бюджете на 1994-96 гг. предприятиям легкой и текстильной промышленности Московской области были предоставлены средства федерального бюджета на возвратной основе на закупку сырья и материалов. Так, выделено всего 504,0 млн. рублей, погашено 450,4 млн. рублей. Начислено процентов за пользование ссудами 125,4 млн. рублей, из них погашено 105,1 млн. рублей.

В настоящее время просроченную задолженность перед федеральным бюджетом по вышеуказанным ссудам имеют 38 предприятий на сумму 53,6 млн. рублей и непогашенным процентам в сумме 20,2 млн. рублей.

Счетной палатой Российской Федерации установлено также, что Управление федерального казначейства по Московской области не выполнило указаний Минфина России, Госналогслужбы России и Центробанка России от 29.04.97 г. № 3-А1-196, 28-01-06, 122К об открытии с 1 мая 1997 года во всех подведомственных ему отделениях балансового счета 40101(90) «Налоги, распределяемые органами федерального казначейства».

В результате бездействия со стороны УФК открытие этих счетов длилось более года и было завершено лишь по состоянию на 15 сентября 1998 года. Однако и в настоящее время в 14 (из 66) отделениях федерального казначейства области распределение федеральных регулирующих налогов между уровнями бюджетов не проводится.

Несмотря на то, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 г. №1556 «О федеральном казначействе» регулирование поступлений по уровням бюджетной системы страны должны осуществляться органами федерального казначейства, «распределение» федеральных налогов по уровням бюджетов в области зачастую производится самими налогоплательщиками по каждому виду налога по нормативам, установленным действующим законодательством.

Несвоевременное и формальное решение вопроса о переходе на полное обслуживание доходов федерального бюджета органами федерального казначейства негативно сказалось на поступлениях средств в доход федерального бюджета. На момент проверки Счетной палатой Российской Федерации сумма недопоступивших регулирующих налогов в федеральный бюджет только по НДС и налогу на прибыль составила 1196 млн. рублей. Так, законами о федеральном бюджете на 1996-1998 гг. установлен норматив отчислений от поступлений налога на добавленную стоимость в доход федерального бюджета в размере 75 процентов, фактические отчисления на территории области составили за 1996 год - 72,9 %, за 1997 год - 64,1%, за 9 месяцев 1998 года - 70,9 процента. В связи с этим недопоступило в федеральный бюджет за этот период 1009 млн. рублей. По этой же причине по экспертной оценке недоперечислено в федеральный бюджет 187 млн. рублей налога на прибыль.

О бесконтрольности со стороны УФК по Московской области за поступлением доходов в федеральный бюджет свидетельствует отсутствие данных о поступлении налогов и других обязательных платежей в доход консолидированного бюджета Московской области, а также сведений о денежных зачетах, проведенных на федеральном уровне по реестрам ГУФК Минфина России в 1997-1998 гг.

Налоговыми органами Московской области не обеспечено поступление платежей в бюджет от уже сформированной налогооблагаемой базы.

За 1997 год задолженность по налоговым платежам в целом по Московской области возросла на 2569 млн. рублей или в 2,1 раза и составила на 1 января 1998 г. 4914 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 2422 млн. рублей (рост составил 1422 млн. рублей, или 2,4 раза).

На 1 октября 1998 г. задолженность по налоговым платежам составила 14934 млн. рублей, в т.ч. в федеральный бюджет - 9916 млн. рублей, т.е. рост за 9 месяцев 1998 г. составил соответственно 10020 млн. рублей и 7494 млн. рублей, или в 4 раза и более чем в три раза.

В 1997 году сумма неуплаченных штрафных санкций и пени возросла в 2 раза и составила на 1 января 1998 г. - 10633 млн. рублей, в т.ч. в федеральный бюджет - 5280 млн. рублей.

Снижение задолженности по штрафным санкциям и пени на 1 июля 1998 г. до 8128 млн. рублей, в т.ч. в федеральный бюджет - 4383 млн. рублей объясняется уменьшением неуплаченной суммы пеней юридических лиц по налогам и сборам в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1998 год» и постановлением Правительства от 9 июня 1998 г. № 576 «О начислении пеней и порядке перерасчета задолженности юридических лиц по уплате пеней».

На территории области зарегистрированы два крупнейших налогоплательщика, входящих в систему РАО «Газпром» - дочернее предприятие «Мострансгаз» и ООО «Межрегионгаз», оказывающих существенное влияние на объем поступлений средств во все уровни бюджетов. Доля поступлений указанных организаций в объеме средств, мобилизованных в федеральный бюджет, в 1997 г. составила 53,9%, за 9 месяцев 1998 г. она возросла до 54,4%.

Действия правительственного Соглашения о платежах в федеральный бюджет РАО «Газпром» не позволяет оказывать соответствующего воздействия на налогоплательщиков по собираемости налогов. Прирост недоимки по предприятиям «Мострансгаз» и «Межрегионгаз» за 9 месяцев 1998 г. по текущим налоговым платежам в федеральный бюджет составил 6891,3 млн. рублей, или 157,7% к объему уплаченных ими средств в бюджет.

Согласно действующему законодательству налоговыми инспекциями области по состоянию на 01.01.98 г. выставлено 293,7 тысяч инкассовых распоряжений на общую сумму 18156,8 млн. рублей, в т.ч. в федеральный бюджет - 9676,6 млн. рублей. Из них погашено инкассовых распоряжений на сумму 699,9 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет на сумму 379,8 млн. рублей (3,9%). За 9 месяцев 1998 г. выставлено 183,8 тысяч инкассовых распоряжений на сумму 12477,9 млн. руб., в т.ч. в федеральный бюджет на сумму 5779,0 млн. руб. По-

гашено соответственно 987,9 млн. рублей и 764,8 млн. рублей (13,2%).

Низкая эффективность взыскания со счетов предприятий обусловлена тем, что, как правило, счета предприятий «пустые», расчеты ведутся ими на бартерной основе, при этом начисление налогов производится, а поступлений в бюджет нет, несмотря на то, что инкассовые распоряжения выставляются налоговыми органами на счета недоимщиков.

На основании постановлений налоговых органов области об обращении взысканий на имущество должников по платежам в бюджет органами налоговой полиции принято решений о наложении административного ареста на имущество по состоянию на 1 января 1998 г. на сумму 2530 млн. рублей, на 1 октября 1998 г. на сумму 2760 млн. рублей. В 1997 г. в счет погашения недоимки было реализовано имущества на сумму 82 млн. рублей, в т.ч. в федеральный бюджет - 24 млн. рублей, за 9 месяцев текущего года погашение за счет реализации имущества составило соответственно 45 и 15 млн. рублей.

Вместе с тем, Счетной палатой установлен факт, когда Госналогинспекция по г. Подольску в нарушение статьи 7 Закона РСФСР от 21 марта 1991 года № 943-1 «О государственной налоговой службе РСФСР», а также статьи 13 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» не только не обращала взыскание на погашение недоимок по Подольскому машиностроительному заводу на его имущество, но руководствуясь ходатайством главы администрации г. Подольска А. В. Никулина (письмо от 21.08.98 г. № 874-28), отозвала свое постановление от 17.08.98 г. № 177 о наложении административного ареста на имущество предприятия (письмо ГНИ от 21.08.98 г. № 01-13/4372 начальнику Подольского райотдела УФСНП по Московской области).

Налоговыми органами совместно с органами налоговой полиции и УВД за 1997 г. погашено в результате изъятия наличных денежных средств 29 млн. рублей, из них в федеральный бюджет - 15 млн. рублей. За 9 месяцев 1998 г. соответственно изъято 44 и 24 млн. рублей.

Указом Президента России от 18 августа 1996 г. № 1212 «О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения» не предусмотрена мера ответственности для предприятий-недоимщиков, не открывших счет недоимщика и не обеспечивающих погашение задолженности перед бюджетом. Поэтому, несмотря на проводимую работу со стороны налоговых органов, эта мера по повышению собираемости налогов должного эффекта не дала. На 1 января 1997 г. было открыто 1280 счетов недоимщиков, на 1 января 1998 г. - 1920, что составляет 9,5% от общего количества предприятий-недоимщиков.

Как показал анализ финансового состояния и платежной дисциплины предприятий, наряду с объ-

ективными причинами, которые ведут к росту неплатежей, одной из причин неплатежеспособности предприятий является нежелание их руководителей рассчитываться с бюджетом своевременно и в полной мере. Для ухода от уплаты налогов используются расчетные и валютные счета других предприятий, заключаются фиктивные договоры с посредническими фирмами.

По результатам проверок посреднических фирм, осуществляющих бартерные и иные операции с крупнейшими предприятиями-недоимщиками, Госналогинспекцией по Московской области выявлены нарушения налогового законодательства у 16 посредников. За нарушения налогового законодательства доначислено в бюджет налоговых платежей и финансовых санкций в сумме 1005 млн. рублей.

Проверкой Счетной палаты Российской Федерации ОАО «Подольский машиностроительный завод» (ОАО «ЗИО») и ОАО «Чеховский завод энергетического машиностроения» (ОАО «ЧЗЭМ») установлено грубое нарушение ими положений ст. 11 Федерального закона от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», в соответствии с которой обязанность налогоплательщика по уплате налога прекращается уплатой им налога. Имея достаточные денежные средства для полного и своевременного выполнения своих обязательств перед бюджетом, ОАО «ЗИО» и ОАО «ЧЗЭМ» систематически уклонялись от уплаты налогов и допускали задолженность по налоговым и неналоговым платежам в федеральный бюджет.

В течение 1997 и 9 месяцев 1998 г. ОАО «ЗИО» практически не перечисляло налоговые платежи в денежной форме, а производило их в виде зачета и допустило задолженность федеральному бюджету на 1 октября 1998 г. 15,5 млн. рублей. В то же время оборот денежной массы на его счетах составил в 1997 г. 280,7 млн. рублей и за 9 месяцев 1998 г. – 167,0 млн. рублей, из которых на уплату платежей в бюджет было направлено в 1997 г. 4,1 млн. рублей, или 1,5%, а за 9 месяцев 1998 года – 0,06 млн. рублей, или 0,03%. Это явилось результатом того, что при наличии у предприятия 45⁷ расчетных, текущих и валютных счетов оно направляло платежные поручения на уплату налоговых платежей в бюджет только на расчетный счет (счет недоимщика до 1 июля 1998 года), на который денежные средства не поступали, а с остальных 44 счетов, на которые поступала выручка, финансировались расходы, связанные с осуществлением своей производственной и финансовой деятельностью.

Задолженность ОАО «ЧЗЭМ» в федеральный бюджет по состоянию на 1 октября 1998 г. составила 6,3 млн. рублей и возросла против данных на 1 января 1998 г. в 2,6 раза. В то же время оборот денежной массы на заводе составил в 1997 г. 89,4 млн. рублей и за 9 месяцев 1998 г. – 58,1 млн. рублей. Однако эти средства направлялись в большей части на осуществление производственной и хозяйственной деятельности, а не на уплату задолженности фе-

деральному бюджету. Акционерным обществом отвлекались денежные средства на проведение ремонта основных производственных фондов, приобретение автомобилей, оргтехники и другие цели. Всего за 9 месяцев 1998 г. такого рода затрат было осуществлено на сумму более 5,5 млн. рублей.

ОАО «ЧЗЭМ», как в 1997 году, так и в течение 9 месяцев 1998 года, постоянно отвлекало средства в краткосрочные и долгосрочные финансовые вложения. Так, по балансу завода на 01.10.98 г. числятся краткосрочные финансовые вложения в сумме 7,5 млн. рублей. Указанные средства были направлены на покупку векселей АКБ «Европейский Индустриальный банк». С июля 1997 года и до настоящего времени ОАО «ЧЗЭМ» не реализуется настель Российского брокерского дома «С.А.Со. ЛТД» в сумме 1,0 млн. рублей, переданный ГП ВО «Технопромэкспорт» заводу в счет оплаты за поставку продукции.

На 1 октября 1998 года долгосрочные финансовые вложения составили 4813 тыс. рублей. В течение января-сентября 1996 года за счет кредитов, полученных в АКБ «Европейский Индустриальный банк», приобретены акции ОАО «Энергомашиностроительная корпорация» на сумму 3,7 млн. рублей, в октябре 1997 года приобретено акции на 0,5 млн. рублей у АКБ «Европейский Индустриальный банк». В соответствии с договором купли-продажи № R1-19-04-95/1 в апреле 1995 года ОАО «ЧЗЭМ» оплатил стоимость 1000 акций АО «Мовен» в размере 0,3 млн. рублей.

В течение 1997 года и 9 месяцев 1998 года ОАО «ЧЗЭМ» осуществляло поставки энергетической арматуры на экспорт. Однако в нарушение Указа Президента РФ от 23 мая 1994 года № 1006 «Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей», из поступивших за этот период средств в иностранной валюте на текущие валютные счета (без суммы обязательной продажи государству) и израсходованных в объеме 2042,8 тыс. долларов, в т.ч. на свободную продажу валюты – 1604,2 тыс. долларов, или 78,5% всех расходов, на погашение недоимки по федеральному бюджету отчислений не производилось (кроме средств по принудительному взысканию недоимки в 1997 году в сумме 25 тыс. долларов США).

За 1997 год и 9 месяцев 1998 года ОАО «ЧЗЭМ» использовало кредитов от коммерческих банков (с учетом переходящих остатков 1996 года) на сумму 29,7 млн. рублей, которые были направлены на пополнение оборотных средств завода и на выплату заработной платы, а не на погашение недоимки в бюджеты по налоговым платежам.

Приказами Госналогинспекции по Московской области во исполнение приказа Госналогслужбы России от 5 августа 1996 г. № ВА-3-10/65 в соответствии с Положением о представителе Госналогслужбы России в коммерческой организации назначены представители Госналогслужбы России на 13 предприятиях, однако работа представителей на

предприятиях затруднена тем, что не имеет под собой законодательной основы, так как представители назначаются только согласно приказу Госналогслужбы России и Положению Госналогслужбы о представителях, при этом никакой реальной власти и права вмешиваться в хозяйственно-коммерческую деятельность предприятий, как представители ГНС РФ, работники налоговых органов не имеют. В результате оздоровления финансового состояния и сокращения недоимки по платежам в бюджет по указанным предприятиям не достигнуто.

На формировании доходной части федерального бюджета, повышении действенности налогового процесса отразилось состояние дел в банковской сфере.

На 1 октября 1998 года на налоговом учете в налоговых органах Московской области состоит 279 кредитных организаций, из них 28 коммерческих банков, 208 филиалов, в том числе 109 иногородних банков, и 43 отделения Сбербанка России.

Анализ деятельности кредитных организаций области за 1997 год и 9 месяцев 1998 года показал, что у значительного количества коммерческих банков произошло ухудшение финансового состояния. Если в 1997 году сумма убытков 78 кредитных организаций составила 68,2 млн. рублей, то за 9 месяцев текущего года у 73 коммерческих банков сумма убытков возросла более чем в 1,8 раза и составила 124,2 млн. рублей.

В 1997 году налоговыми органами области в соответствии с планом контрольной работы проверено 214 кредитных организаций. Нарушение налогового законодательства установлено в 93 кредитных организациях, и дополнительно начислено по результатам проверки 23,4 млн. рублей.

За 9 месяцев 1998 года документально проверено по налогу на прибыль 207 кредитных организаций, нарушение налогового законодательства выявлено в 79 кредитных организациях, или 37,7 процента из числа проверенных, всего дополнительно начислено 20,0 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 6,0 млн. рублей. Величина доначислений, приходящихся на 1 проверку кредитных организаций по налогу на прибыль, составила 256,6 тыс. рублей (за 1997 год – 251,0 тыс. рублей) и превышает более чем в 2 раза этот показатель в целом по области.

Из общей суммы дополнительно начисленных платежей предъявлено санкций в виде штрафов и пени на сумму 14,3 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 4,7 млн. рублей. Всего за отчетный период текущего года взыскано из дополнительно начисленных платежей 5,6 млн. рублей, или 27,9 процента, в том числе в федеральный бюджет – 1,5 млн. рублей (24,8%).

При этом, если сумма взыскания по коммерческим банкам превысила общую сумму взыскания дополнительно погашенных платежей на прибыль в целом по области на 3,5%, то по взысканию платежей в федеральный бюджет она ниже на 19,2 процента.

В соответствии с Межведомственным планом мероприятий налоговых, таможенных и правоохранительных органов, органов валютного и экспортного контроля по пополнению доходной части федерального бюджета налоговыми органами Московской области совместно с органами ФНС РФ и МВД РФ в 1997 году проверены 282 кредитные организации по вопросам соблюдения ими своевременного перечисления в бюджет налоговых платежей. В ходе этих проверок выявлено 93116 случаев нарушений по своевременности исполнения платежных поручений налогоплательщиков на перечисление платежей в бюджет на общую сумму 1633,9 млн. рублей, предъявлено штрафных санкций на сумму 22,3 млн. рублей, из них взыскано 0,8 млн. рублей.

При этом установлено, что если задержки в 617 случаях на сумму 1,7 млн. рублей произошли из-за отсутствия средств на корсчетах кредитных организаций, то при наличии средств на счетах коммерческих банков и их клиентов допущено 1467 случаев задержек на сумму 93,6 млн. рублей, в том числе 7,8 млн. рублей – в федеральный бюджет.

За 9 месяцев текущего года проведено 1064 аналогичные проверки на 261 кредитной организации, в ходе которых выявлено 154388 случаев задержек платежных поручений на сумму 8298 млн. рублей, в том числе: из-за отсутствия средств на корреспондентских счетах кредитных организаций – в 2006 случаях на сумму 36 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 19 млн. рублей, и при наличии средств на счетах банков и их клиентов – в 1619 случаях на сумму 19 млн. рублей, в том числе – 10 млн. рублей в федеральный бюджет. По материалам проверки текущего периода 1998 года предъявлено санкций в виде пени на сумму свыше 1,2 млн. рублей, из них взыскано около 0,3 млн. рублей, 19 руководителей кредитных организаций привлечены к административной ответственности в виде штрафных санкций на сумму 7 тыс. рублей, из которой взыскано 2 тыс. рублей.

Более того, если задержки платежей по причине отсутствия средств на корреспондентских счетах кредитных организаций в ряде случаев объяснимы критическим состоянием банковского сектора и экономики в целом, то задержки при наличии средств на корсчетах банков и счетах клиентов следует расценивать как использование бюджетных средств в своих интересах. Однако в этих случаях налоговые органы в крайне редких случаях применяют меры ответственности к коммерческим банкам, предусмотренные налоговым законодательством, не инициируют перед правоохранительными органами и органами прокуратуры о возбуждении дел по признакам, входящим в их компетенцию.

В соответствии с приказом Минфина России от 03.09.98 г. № 169 «Об усилении контроля за использованием средств федерального бюджета» Управлением федерального казначейства по Московской области принято решение о блокировании ранее от-

крытых счетов в УАКБ «Уникомбанк» и МАКБ «Возрождение» и открытии счетов 40102 «Доходы федерального бюджета» в РКЦ ГУ ЦБ России по Московской области и Московской областном банке Сбербанка России (приказы УФК по Московской области от 09.09.98 г. № 10-02/01-65). Однако не обеспечено перечисление остатка средств со счета УАКБ «Уникомбанк» на счет 40102 «Доходы федерального бюджета» в ГУ ЦБ РФ по Московской области (задолженность банка по состоянию на 01.10.98 г. – составила - 8,7 млн. рублей).

На основании письма ГУФК Минфина РФ от 20.09.98 г. № 3-05-20 органами федерального казначейства по Московской области проводились дополнительные проверки коммерческих банков по вопросу несвоевременного исполнения платежных документов на перечисление и зачисление средств в доход федерального бюджета, сумма задержанных платежей в МАКБ «Возрождение» составила 35,3 млн. рублей, УАКБ «Уникомбанк» - 10,1 млн. рублей, начислено штрафных санкций 0,5 млн. рублей, которые до настоящего времени не взысканы.

Проверкой Счетной палатой Российской Федерации установлено, что отрицательное влияние на финансовое состояние кредитных организаций региона оказывает невзвешенная кредитная политика, проводимая отдельными их руководителями, наличие фактов многократного пролонгирования выданных ссуд ссудозаемщикам, выдача последующих кредитов при наличии ссудной задолженности.

Так, КБ «Генеральный инвестиционный банк» («ХЭЛП») в 1996 году трижды пролонгировал два кредита, выданных фирме «Ролег Лимитед» в общей сумме 480 млн. рублей, при наличии просроченной процентной задолженности в сумме 0,5 млн. рублей.

В 1996-1997 годах КБ «Академический банк» дважды пролонгировал кредитный договор с КСПХ «Утро», в то время как заемщик не погасил задолженность по процентам в размере 2 млн. рублей.

По данным проверки ГУ ЦБ РФ по Московской области, в 1998 г. в КБ «Академический банк» из общей суммы просроченных процентов 6,9 млн. рублей, 5,6 млн. рублей (81,2%) приходится на неоднократно пролонгированные кредиты.

Поэтому не случайно суммы просроченных ссуд и процентов по ним значительны и по состоянию на 1 октября 1998 года по действующим банкам составили соответственно 283,1 и 81,8 млн. рублей, а по банкам с отозванной лицензией – 641 и 1117,8 млн. рублей.

При этом, по экспертной оценке, наличие задолженности по просроченным процентам у коммерческих банков с отозванной лицензией приведет к недополучению платежей в бюджеты всех уровней в виде налога на прибыль в сумме свыше 480 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 145 млн. рублей.

По состоянию на 1 октября 1998 года у 9 из 48 зарегистрированных банков отозваны лицензии на совершение банковских операций и два банка

(«Роскомбанк», «Наркомбанк») вследствие завершения ликвидационных мероприятий приказами Банка России исключены из Книги государственной регистрации с внесением в нее записей об их ликвидации.

В ходе настоящей проверки установлено, что процедура ликвидационного процесса у банков несовершенна: до настоящего времени не принят закон о банкротстве кредитных организаций, отсутствуют меры ответственности как кредитных организаций, так и их кредиторов и учредителей за затягивание или уклонение от его проведения, тем самым снижается возможность удовлетворения требований кредиторов.

Так, по данным ГУ ЦБ РФ по Московской области, на 1 ноября 1998 года назначены конкурсные управляющие в 6 из 9 коммерческих банках, лишь в одном банке («Мытищинский коммерческий банк» – лицензия отозвана год назад) прошел этап согласования промежуточного ликвидационного баланса.

Из двух коммерческих банков, которые были исключены (по завершении ликвидационных процедур) из Книги государственной регистрации, этап рассмотрения или согласования промежуточного ликвидационного баланса был проведен спустя 36 месяцев (КБ «Роскомбанк») и 13 месяцев (КБ «Наркомбанк») после отзыва лицензии на совершение банковских операций. Причем, за этот период требования кредиторов возросли с 105,1 до 155,7 млн. рублей, в том числе в виде платежей в бюджеты и во внебюджетные фонды - с 0,3 до 5,4 млн. рублей, а потенциальные возможности их удовлетворения (в виде имущества) снизились с 78,4 до 61,8 млн. рублей (в «Роскомбанке» - с 26,0 до 10,9 млн. рублей, т.е. почти в 2,4 раза). В результате окончательного завершения ликвидационного процесса задолженность по бюджетным платежам и внебюджетным фондам была удовлетворена лишь на 46 процентов, или на 2,5 млн. рублей, т.е. прямые потери по платежам этих назначений составили 2,9 млн. рублей.

Анализ состояния отчетных данных по картотекам к внебалансовым счетам показал, что по состоянию на 1 октября по сравнению с данными на 1 января 1998 года общая сумма неоплаченных в срок расчетных документов из-за отсутствия средств на корреспондентских счетах (по внебалансовому сч. 90904) снизилась с 90,0 до 54,7, в том числе в федеральный бюджет - с 14,2 до 10,6 млн. рублей, а по кредитным организациям с отозванными лицензиями - соответственно с 53,6 до 13,5 и с 2,3 до 0,3 млн. рублей.

Однако уменьшение картотеки по счету 90904 за указанный период произошло в основном за счет передачи ликвидационным комиссиям картотек КБ «Купавинский» – 27,7 млн. рублей, КБ «Барс» – 11,3 млн. рублей, филиала КБ «Авиабанк» (г. Жуковский) – 1,4 млн. рублей, всего на сумму 40,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 2,6, в бюджеты субъектов РФ – 11,0 и во внебюджетные

фонды – 3,2 млн. рублей, возврат которых, при наличии задолженности перед вкладчиками и иными кредиторами, в условиях действующего порядка погашения задолженности, весьма проблематичен.

По отчетным данным, наибольшая картотека у банков с отозванной лицензией по состоянию на 1 октября 1998 года приходится на КБ «Московский торговый банк» – 10,8 млн. рублей (98% этой суммы – платежи по исполнительным документам с требованием к корсчету на основании решений суда), а из действующих – КБ «ХЭЛП» – 14,6 млн. рублей (96,7% приходится на платежи в федеральный бюджет (5,3 млн. рублей) и бюджеты субъектов РФ (8,8 млн. рублей)).

По состоянию на 1 октября 1998 года на кассовом обслуживании кредитных организаций региона состоит 74497 предприятий (на аналогичную дату 1997 года – 66783 предприятия).

За анализируемый период текущего года кредитными организациями проверками по соблюдению порядка работы с денежной наличностью охвачено 7505 предприятий (1997 год – 5253), или 10% от числа, подлежащих контролю (1997 год – 7,9%). Нарушения установленного порядка работы с денежной наличностью установлены на 262 предприятиях, или 4% от числа проверенных на общую сумму 3,3 млн. рублей (на 1 октября 1997 года – соответственно 185 предприятий, 3,5%, 2,9 млн. рублей).

Наиболее характерные выявленные нарушения в стоимостной оценке (тыс. рублей) составили: несоблюдение предельных сумм расчетов наличными деньгами – 1676, превышение остатка лимита кассы – 1600,5 - и в количественном выражении (число предприятий): ненадлежащее оформление кассовых документов – 1751, несоблюдение согласованных с банком условий расходования выручки – 1257.

По результатам выявленных нарушений на 1 октября 1998 года направлено материалов налоговым органам – 177, или 67,8% к числу предприятий, допустивших нарушения, взыскано 77 штрафов на общую сумму 0,7 млн. рублей, в том числе с 55 предприятий - на сумму 0,6 млн. рублей и с 22 руководителей предприятий – 0,08 млн. рублей.

Однако следует отметить, что если сумма выявленных нарушений в текущем году по сравнению с аналогичным периодом 1997 года увеличилась на 10,2%, то сумма взысканных санкций уменьшилась в 1,7 раза.

Как показала настоящая проверка, в ряде случаев отдельные недостатки методологического и организационного характера снижают эффективность контроля за соблюдением порядка работы с денежной наличностью.

Так, Банком России не решены должным образом вопросы согласования лимитов остатка касс и права расходования денежной выручки. Поэтому не случайно, как показали проверки ГУ ЦБ РФ по Московской области, лишь половина хозяйствующих субъектов согласовала с обслуживающими банками лимиты остатков касс, а право на расходование де-

нежной наличности выдано только одной четверти клиентов коммерческих банков, хотя по сведениям о состоянии расчетов по заработной плате и выплатам социального характера 65 % предприятий, открывших счета в банках, не получали деньги на эти цели.

Одной из причин низкого удельного веса клиентов, согласовавших с банками лимиты остатков кассы и право на расходование выручки, остается наличие бездействующих счетов, число которых непрерывно растет. По статистическим данным ГУ, количество счетов, по которым не осуществлялось никаких операций, составило: на 1 апреля 1997 года – 31067 счетов, 29,3% от общего числа открытых счетов в банках, на 1 июля 1997 года – 35152 (31,8%) и на 1 января 1998 года – 39505 (34,4%).

Кроме того, в Положении «О правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации», утвержденном советом директоров Банка России от 5 января 1998 года № 14-П, содержатся нормы, противоречащие п. 9 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 года № 1006, в части исключения из числа предприятий, подлежащих кассовому обслуживанию, тех предприятий, по счетам которых не было операций по списанию либо зачислению средств в течение года, а также граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

В результате такого положения из-под контроля коммерческих банков за работой хозяйственных субъектов с денежной наличностью полностью выпадают физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также создается проблематичность (вывод из-под контроля) осуществления проверок тех юридических лиц, имеющих множество открытых счетов, по счетам которых в банках одного региона не было операций по списанию либо зачислению средств в течение года, но были движения средств по иным счетам, открытым в банках других территориальных образований.

Анализ данных балансов коммерческих банков области показал, что по состоянию на 01.01.98 г. ими получен отрицательный результат от переоценки государственных ценных бумаг, обращающихся на ОРЦБ, в размере 144,9 млн. рублей.

Руководствуясь совместным письмом Банка России, Госналогслужбы России и Минфина России от 1-4 декабря 1997 года № 47-У, № БЕ 6-78/83, № 1-13/9, изданным с нарушениями налогового законодательства, три коммерческих банка (УАКБ «Уникомбанк», МАКБ «Возрождение» и областная контора Сбербанка России) погасили убытки 1997 года за счет доходов, полученных от положительной переоценки государственных ценных бумаг, образовавшихся в 1998 году на сумму 51,1 млн. рублей.

В результате этого прямой ущерб от недоплат налога на прибыль составил более 21,9 млн. рублей, в т.ч. в федеральный бюджет – свыше 6,6 млн. рублей.

В ходе настоящей проверки установлено, что Госналогинспекция по Московской области неоднократно ставила вопрос перед ГУ ЦБ РФ по Московской области о необходимости постановки на налоговый учет и уплате причитающихся налогов, предусмотренных законодательством о налогах. Однако ГУ ЦБ РФ по Московской области, игнорируя эти требования, не встало на налоговый учет и из всех причитающихся налогов уплачивает лишь подоходный налог с физических лиц, который перечисляется на счет Комитета по финансовой и налоговой политике Московской области.

Положение усугубляется тем, что налоговые органы до настоящего времени ограничены в действиях по использованию своих прав требования уплаты налогов ГУ ЦБ РФ по Московской области, т. к. Госналогслужба России письмом от 22.07.98 г. № ВП-6-12/451а приостановила действие ранее изданного письма от 28.04.98 г. № ВП-6-12/262а, в котором излагалась правовая основа разрешения этой сложившейся ситуации.

На 01.10.98 г. в Госналогинспекции по Московской области состояло на учете 120230 организаций, из них 49013 не представляют отчетность (40,8%), 10393 представляют «нулевую» отчетность (8,6 процента). Числящаяся задолженность бюджетам всех уровней за неотчитывающимися или представляющими «нулевую» отчетность предприятиями на 01.10.98 г. составляет 406890 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 177102 тыс. рублей.

В ходе выборочной проверки 29 учредительных документов юридических лиц, зарегистрированных 27 февраля 1998 года администрацией г. Краснознаменска, во всех случаях установлены нарушения п.1 ст.1 Положения о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 08.07.1994 года №1482:

- отсутствуют документы, подтверждающие оплату не менее 50% уставного капитала на момент регистрации;

- отсутствуют свидетельства об оплате государственной пошлины (регистрационного сбора) на момент государственной регистрации;

- в 15 учредительных делах хранятся заявления от ненадлежащих заявителей и т.д.

Проведенным анализом базы данных Госреестра предприятий Московской области установлено, что на 01.10.98 г. 1484 человека являлись учредителями и руководителями в 7685 организациях, каждый не менее чем в 5-ти. Задолженность в бюджеты всех уровней по данным предприятиям составила 367,9 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 203,6 млн. рублей. Кроме того, установлено, что 2 человека являются учредителями в 50 предприятиях каждый, причем, все предприятия и зарегистрированы по одному юридическому адресу, что является нарушением требований Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего арбитражного суда Российской

Федерации от 01.07.1996 года № 6/8 «О некоторых вопросах связанных с применением части 1 Гражданского кодекса Российской Федерации».

Для розыска предприятий в 1997 году в правоохранительные органы были направлены материалы на 15982 юридических лица, из них в органы налоговой полиции – 15072 и отделы милиции – 4422.

Всего было установлено местонахождение 249 предприятий, из них ФСНП – 234 (1,6%), МВД – 15 (0,3%).

За 9 месяцев 1998 года было передано материалов по предприятиям, не представляющим отчетность, в УФСНП – 30091, в УВД – 14823.

За 9 месяцев 1998 года установлено местонахождение 853 организации, ФСНП – 838 (2,8%) и МВД – 15 (0,1%).

Пассивность правоохранительных органов в проведении указанной работы объясняется тем, что в соответствии со ст. 2 Федерального закона «О федеральных органах налоговой полиции» задачей органов налоговой полиции является выявление, предупреждение и пресечение налоговых преступлений и правонарушений. При этом непредставление отчетности налогоплательщиками не рассматривается как налоговое преступление или правонарушение.

В 1997 г. и за 9 месяцев 1998 г. налоговыми инспекциями области проверено 5175 организаций, не представляющих отчетность или представляющих «нулевую» отчетность. В результате доначислено 73,2 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 30,5 млн. рублей. Из них взыскано 14,4 млн. рублей, или 20%, в том числе в федеральный бюджет – 4,6 млн. рублей, или 15,0 процентов.

В 1997 году уклонялось от постановки на налоговый учет 3079 предприятий и за 9 месяцев 1998 года – 3082 налогоплательщика. Все они включены в базу данных условно. Многие из них находятся в базе данных с 1991-1992 гг. Но имеют место и факты уклонения от постановки на учет предприятий, созданных в последние два года. По состоянию на 01.10.98 г. таких предприятий в области насчитывается 647.

Так, налоговой инспекцией по г. Одинцово в августе 1998 года было установлено, что на территории района без постановки на учет осуществляло деятельность представительство «Энергополь-Трейд», Польша. Госналогинспекция поставила его на учет, провела проверку его деятельности и доначислила налогов на сумму 10,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 3,5 млн. рублей, однако поступление средств в бюджет не обеспечено.

За несвоевременное представление отчетов в 1997 году 5214 налогоплательщикам предъявлены финансовые санкции в сумме 227,9 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 33,3 млн. рублей, из них взыскано 66,2 млн. рублей, или 29,0%, в том числе в федеральный бюджет 11,6 млн. рублей (34,7 процентов).

За 9 месяцев 1998 года штрафные санкции за несвоевременное представление отчетности предъявле-

ны 4120 организациям в сумме 57,7 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 12,6 млн. рублей. Взыскано 15,9 млн. рублей, или 27,7%, в том числе в федеральный бюджет - 3,7 млн. рублей (29,7 процента).

За 1997 год налоговыми инспекциями Московской области направлены требования 21031 организациям о предоставлении отчетности, из них отчиталось 1657 (7,9 процента). За 9 месяцев 1998 года направлено 20691 требование организациям о предоставлении отчетности, из них отчиталась 1801 организация, или 8,7 процента.

За нарушение ст. 11 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» налогоплательщикам, уклоняющимся от предоставления отчетности, госналогинспекциями Московской области привлечены к административной ответственности в 1997 году 4451 должностных лица на сумму 14,8 млн. рублей, из них взыскано 7,5 млн. рублей, или 50,6 процента, за 9 месяцев 1998 года - 4228 должностных лица на сумму 4,9 млн. рублей, из них взыскано 4,5 млн. рублей, или 89,3 процента.

Государственными налоговыми инспекциями по городам и районам Московской области в 1997 году предъявлено 1077 исков о ликвидации юридических лиц, в 1998 году предъявлено 1097 таких исков. Арбитражным судом Московской области в 1997 году удовлетворено 948 исков, в 1998 году - 1047 исков. При этом перед налоговыми инспекциями встают серьезные проблемы после принятия решений о ликвидации юридических лиц. Ликвидация не может быть реально осуществлена, так как большинство предприятий имеют безнадежную к взысканию недоимку, либо лица, на которых возложена обязанность по ликвидации (учредитель или соответствующий орган), не выполняют свои обязанности. Необходимо также отметить, что в настоящее время сложилась ситуация, при которой в случае ликвидации юридического лица налоговая инспекция не может снять его с учета, исключить из реестра, так как за ним числится недоимка, а механизм списания безнадежной к взысканию недоимки отсутствует.

При предъявлении и рассмотрении исков о ликвидации юридических лиц налоговые инспекции несут значительные материальные затраты (бумага, ксерокопирование, почтовые расходы, транспортные расходы, затраты на проведение документальных проверок и участие в судебных разбирательствах). Расчеты, показывают, что ликвидация одного юридического лица для налоговой инспекции обходится примерно в 500 рублей. Учитывая, что за 9 месяцев 1998 года было рассмотрено 1097 исков о ликвидации, то сумма расходов составляет 0,5 млн. рублей.

В 1997 г. из числа ликвидированных предприятий 271 не снято с налогового учета в связи с тем, что за организациями осталась безнадежная к взысканию задолженность в размере 15,0 млн. рублей.

Потери бюджета по Московской области за 9 месяцев 1998 года за счет недоимки, невозможной к

взысканию по 379 ликвидированным предприятиям за нарушение ст. 11, 14 Закона Российской Федерации от 27.12.91 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» составили 14,7 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 5,1 млн. рублей. В соответствии со ст. 24 Закона Российской Федерации от 27.12.91 г. № 2118-1 данные предприятия состоят на налоговом учете в течение 6 лет после вынесения решения о ликвидации.

В соответствии с Федеральным законом от 29.12.95 г. № 222-ФЗ «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства» решением Московской областной Думы от 19.11.97 г. № 9/153 была принята новая редакция Закона Московской области «Об упрощенной системе налогообложения субъектов малого предпринимательства в Московской области» (введен в действие с 01.01.98 г.). Согласно п.2 ст.6 вышеуказанного Закона определен развернутый перечень отраслей, по которым выдается бесплатный патент, а предприятия других отраслей уплачивают стоимость патента в 200 минимальных размеров оплаты труда, установленных законодательством Российской Федерации на дату подачи заявления на выдачу патента.

По состоянию на 01.01.98 г. в госналогинспекциях по городам и районам Московской области состояло на учете 24077 организаций с численностью до 15 человек, из которых 113 перешло на упрощенную систему налогообложения, что составило 0,5 процента.

По состоянию на 01.10.98 г. количество организаций с численностью до 15 человек увеличилось на 790 и составило 24867, из которых 187 перешло на упрощенную систему налогообложения, или 0,8% от общего числа потенциальных плательщиков единого налога.

Валовая выручка организаций до перехода их на упрощенную систему налогообложения составила 74,1 млн. руб., после перехода - 141,4 млн. руб., т.е. объем реализации продукции увеличился на 67,2 млн. руб., или почти в 2 раза.

По данным организациям до перехода их на упрощенную систему налогообложения было начислено налогов 10,3 млн. руб., в т.ч. в федеральный бюджет - 4,1 млн. руб. После перехода организаций на упрощенную систему налогообложения сумма единого налога составила 12,4 млн. руб., в т.ч. в федеральный бюджет - 4,1 млн. руб. Из вышеприведенных данных следует, что наблюдается рост налогов в доходы бюджетов всех уровней (20,9%), в основном в доход бюджетов административно-территориальных образований.

За 10 месяцев 1998 года в федеральный бюджет поступило единого налога на совокупный доход для субъектов малого предпринимательства 3,2 млн. руб., недоимка на 01.10.98 г. в федеральный бюджет составила 0,2 млн. руб., что составляет 4,4% от причитающихся в бюджет платежей.

Основными причинами, сдерживающими переход предприятий на названную систему налогообложения, являются:

- продукция организаций, перешедших на упрощенную систему налогообложения, становится менее конкурентоспособной, т.к. покупатели их продукции не имеют право засчитывать «входной» НДС при уплате;

- льготы, установленные для малых предприятий по налогу на прибыль, когда они при соблюдении определенных условий полностью освобождаются от уплаты налога, на предприятия, перешедшие на упрощенную систему налогообложения, не распространяются.

Согласно вышеуказанному закону упрощенная система предусматривает прежде всего уплату единого налога, а фактически единого налога нет, поскольку сохраняется ряд других платежей. Это лицензионные сборы, взносы в государственные внебюджетные фонды. Поэтому, как и раньше, отчетность представляется в несколько организаций.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 27.12.91 г. № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций» первые два года работы не уплачивают налога на прибыль малые предприятия, осуществляющие производство и одновременно 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 (включая ремонтно-строительные работы), при условии, если выручка от указанных видов деятельности превышает 70% общей суммы выручки от реализации продукции.

В 3-й и 4-й год работы указанные малые предприятия уплачивают налога на прибыль в размере соответственно 25% и 50% от установленной ставки налога на прибыль, если выручка от указанных видов деятельности составляет свыше 90% общей суммы выручки от реализации продукции (работ, услуг).

Количество малых предприятий, пользующихся льготой по налогу на прибыль согласно ст.6 п.4 Закона Российской Федерации от 27.12.91 г. № 216-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций» в 1992-1997 гг., по состоянию на 01.01.98 г. – 1539, из них не представлявших отчетность в налоговые органы или представлявшие их с «нулевыми» показателями – 742.

Сумма предоставленных льгот по налогу на прибыль данной категории налогоплательщиков составила 167,3 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 62,1 млн. рублей.

Учитывая, что малые производственные предприятия, как правило, после использования льготы перестают представлять отчетность либо представляют «нулевую отчетность», следует считать суммы

предоставленных льгот недопоступлениями в бюджетную систему.

Государственная налоговая инспекция по Московской области неоднократно выходила с инициативными предложениями в Государственную налоговую службу Российской Федерации об изменении порядка предоставления льгот малым предприятиям и предлагала прибыль, полученную от нелюгутируемых видов деятельности малого предприятия, облагать по общей ставке налога на прибыль, а также сократить льготный период налогообложения малых предприятий. Однако ГНС РФ не отреагировала на эти предложения.

На территории Московской области находятся 4 закрытых административно-территориальных образования: г. Краснознаменск, пос. Приокск, состоящий на учете в Государственной налоговой инспекции по г. Ступино, пос. Молодежный, состоящий на учете в Государственной налоговой инспекции по г. Наро-Фоминску, пос. Восход, состоящий на учете в Государственной налоговой инспекции по г. Истра.

В соответствии с Законом Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.92 г. № 3297-1в бюджет ЗАТО уплачиваются все налоги и другие поступления с его территории.

23 сентября 1997 г. совет депутатов г. Краснознаменска утвердил Положение «Об особом порядке инвестиционной и предпринимательской деятельности в ЗАТО г. Краснознаменска», которым вновь созданным предприятиям представляется льготное налогообложение (до 85% от сумм начисленных налогов) на основе заключенных налоговых соглашений, и на момент проверки указанные льготы были предоставлены 139 предприятиям.

Выборочной проверкой учредительных документов по 29 предприятиям, пользующимся льготами, установлено, что во всех 29 случаях допущены серьезные нарушения при регистрации предприятий, т.е. деятельность этих предприятий должна быть приостановлена и произведена их перерегистрация. Сумма полученных налоговых льгот по этим предприятиям за 9 месяцев 1998 года составила 15,0 млн. рублей, в т.ч. в федеральный бюджет 6,9 млн. рублей.

Таким образом, создание зоны льготного налогообложения ЗАТО г. Краснознаменска в нарушение требований постановлением Правительства Российской Федерации от 15.06.98 г. № 595 «О правилах предоставления органами местного самоуправления дополнительных льгот по налогам и сборам юридическим лицам, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков в налоговых органах закрытых административно-территориальных образований» негативно отразилось на доходной части консолидированного бюджета: в результате предоставления налогоплательщикам дополнительных льгот по налогам выпадение денежных средств из бюджета за 9 месяцев 1998 г. составило 303,2 млн. рублей, в том числе федерального бюджета – 119,5 млн. рублей.

Одним из обязательных условий полной собираемости налогов является обеспечение соблюдения юридическими и физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, установленных правил работы с наличными деньгами при осуществлении расчетов с населением.

Счетной палатой Российской Федерации в июне 1998 г. была проведена тематическая проверка в Московской области по вопросам организации контроля за исполнением Закона Российской Федерации от 18 июля 1993 г. № 5215-1 «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением». По результатам проверки направлено представление Руководителю Госналогслужбы России от 15.08.98 г. № 03-04-15/271. Итоги тематической проверки Счетной Палаты Российской Федерации обсуждены на расширенной Коллегии Государственной налоговой инспекции по Московской области в июне 1998 г. Приняты меры по реализации предложений Счетной палаты РФ по совершенствованию форм и методов контрольной работы, в том числе при денежных расчетах с населением с использованием POS-терминальных устройств и пластиковых расчетных кредитных карт.

Вместе с тем эффективность применения контрольно-кассовых машин и в большей степени бланков строгой отчетности, как средств формирования достоверной налогооблагаемой базы хозяйствующих субъектов, остается низкой из-за отсутствия законодательных, нормативных и правовых актов, отвечающих современным требованиям в сложившихся рыночных отношениях при осуществлении денежных расчетов с населением.

Из 33 проверенных Счетной палатой предприятий установлены нарушения действующего законодательства в 17 случаях, составлено 17 актов, которые направлены в ГНИ по месту регистрации предприятий для принятия решений о наложении штрафных санкций в соответствии с действующим законодательством. Сумма, подлежащая взысканию, составляет 112,7 тыс. рублей, в т.ч. в федеральный бюджет - 22,5 тыс. рублей.

Проведенные проверки полноты оприходования выручки предприятиями области свидетельствуют о занижении налогооблагаемой базы каждым из четырех торговых предприятий и более чем половиной автозаправочных станций. Экспертно: около 60% товарооборота области на сумму 29,9 млрд. рублей реализуется, минуя контрольно-кассовые машины. При этом потери бюджета из-за нарушения действующего законодательства по контрольно-кассовым машинам и, как следствие, занижения налогооблагаемой базы предприятий только в сфере мелкорозничной торговли, где предусмотрено применение контрольно-кассовых машин, экспертно оцениваются в 3,56 млрд. рублей.

Кроме того, сокрытие доходов, занижение налогооблагаемой базы, нарушение порядка учета и рас-

четов по платежам в бюджет и другие нарушения налогового законодательства выявляются налоговыми органами области более чем у трети из проверенных налогоплательщиков.

По результатам контрольной работы общая сумма доначисленных платежей в бюджет и во внебюджетные фонды за 1997 год составила 5,6 млрд. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 2,4 млрд. рублей, за 9 месяцев 1998 года доначислено в консолидированный бюджет 3,7 млрд. рублей, в том числе в федеральный - 1,7 млрд. рублей, что на 7,4% выше, чем за соответствующий период прошлого года.

Из доначисленных в 1997 г. сумм в бюджет взыскано 1,1 млрд. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 422 млн. рублей, или 36,4%. За 9 месяцев 1998 г. взыскано 618,8 млн. рублей, из них в федеральный бюджет - 258,6 млн. рублей, или 41,8%.

В 1997 г. налоговыми органами области проведено свыше 58 тысяч документальных проверок юридических лиц по вопросу соблюдения налогового законодательства, из них по 25 тысячам проверок установлены нарушения действующего законодательства.

За 9 месяцев 1998 года налоговыми органами области документально проверено свыше 44 тысячи предприятий и организаций, что выше аналогичного периода 1997 г. на 5,9%. Нарушения налогового законодательства установлены более чем у 17 тысяч налогоплательщиков - юридических лиц, что составляет 38,6% от общего количества проверенных налогоплательщиков.

По результатам документальных проверок налогоплательщиков в 1997 г. доначислено 2,97 млрд. рублей, из них взыскано 603,5 млн. рублей, за 9 месяцев 1998 года - 2,0 млрд. рублей и взыскано - 371,9 млн. рублей, при этом на одну результативную документальную проверку в 1997 г. доначислено 117,6 тыс. рублей, за 9 месяцев 1998 г. - 117,5 тыс. рублей.

Доначисления на 1 специалиста за 1997 год составили 1,5 млн. рублей, за 9 месяцев 1998 года - более 0,8 млн. рублей.

При выборочной проверке специалистами Счетной палаты Российской Федерации с участием работников налоговых инспекций соблюдения налогового законодательства в ОАО «Подольский машиностроительный завод» установлены факты занижения налогооблагаемой прибыли в 1997 году и за 9 месяцев 1998 года на 36,8 тыс. рублей и налога на добавленную стоимость - на 23,4 тыс. рублей. По итогам проверки доначислено платежей в бюджет (с учетом штрафных санкций) 123,6 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 63,2 тыс. рублей.

В ходе проверки Счетной палатой Российской Федерации установлено, что МАКБ «Возрождение» и его филиалами в нарушение «Правил ведения бухгалтерского учета в кредитных организациях» от 18.06.97 г. № 61, утвержденных приказом Банка

России от 18.06.97 г. № 102-263, бухгалтерский учет средств, списанных со счетов клиентов, но не проведенных по корреспондентскому счету банка из-за недостаточности средств, на балансовом счете № 47418 «Средства, списанные со счетов клиентов, но не проведенные по корсчету кредитной организации» не ведется, хотя рабочим Планом счетов бухгалтерского учета МАКБ «Возрождение» на 1998 год указанный балансовый счет № 47418 предусмотрен.

Проверка своевременности исполнения платежных поручений налогоплательщиков в федеральный бюджет Счетной палатой проведена в Центральном филиале МАКБ «Возрождение» выборочным порядком, выявлено 7 случаев задержки исполнения платежных поручений клиентов по платежам в федеральный бюджет на сумму 64245 руб. из-за недостаточности средств на корреспондентском счете банка. За допущенные нарушения банку начислены пени в размере 272 рубля.

В ходе проведенной проверки правильности расходования средств на содержание налоговых органов области также выявлены серьезные нарушения и недостатки. При уточненном плане расходов на эти цели в 1997 г. в сумме 141 907,0 тыс. руб. фактические расходы на содержание госналогинспекций области за счет средств федерального бюджета осуществлены с превышением назначений по смете на 2 085,5 тыс. руб., или 1,5 процента.

Финансирование расходов Госналогслужбой России в течение проверенного периода осуществлялось крайне неравномерно, со значительными отклонениями от сметных назначений. В 1997 г. за счет средств федерального бюджета предусмотренные по смете расходы профинансированы в сумме 111 483,4 тыс. руб., или 78,5% к уточненному плану. За 9 месяцев 1998 г. из федерального бюджета на содержание госналогинспекций области выделено ассигнований в сумме 77 575,1 тыс. руб., что составляет 84,0% к уточненному плану. Недостаточное финансирование предусмотренных сметой расходов явилось причиной дальнейшего увеличения размера просроченной кредиторской задолженности налоговых органов области. На 1 октября 1998 г. просроченная кредиторская задолженность составила 40 562,9 тыс. руб., в том числе за потребленную электроэнергию - 1 003,2 тыс. руб., теплоэнергию - 2 033,7 тыс. руб., водоснабжение - 229,4 тыс. руб., по оплате транспортных услуг - 326,7 тыс. руб., услуг связи - 886,7 тыс. руб., выплате денежной компенсации взамен продпайка - 27 526,4 тыс. рублей. За 9 месяцев 1998 г. кредиторская задолженность возросла на 22 177,0 тыс. руб., или в 2,2 раза. При этом лимит бюджетных обязательств превышен на 11 255,2 тыс. руб.

Кассовые расходы за счет выделенных на содержание госналогинспекций области средств федерального бюджета, предусмотренных по разделу 0103 «Деятельность финансовых и налоговых органов», в 1997 г. произведены в целом в пределах вы-

деленных ассигнований и составили 111 480,9 тыс. рублей. Кроме того, на финансирование расходов по содержанию госналогинспекций области в 1997 г. в нарушение порядка, установленного письмом Минфина России, Госналогслужбы России, Федеральной службы налоговой полиции России, Центрального банка России от 30.09, 1 и 2.10 1996 года № 85, ВА-6-19/681, ВВ-2421,123-96 (п.11), направлены средства, поступившие от работников налоговых органов в погашение ссуд, ранее выданных за счет Централизованного фонда социального развития Государственной налоговой службы Российской Федерации в сумме 252,2 тыс. рублей, и в сумме 2434,9 тыс. руб. - остатки средств этого фонда, аккумулированные Госналогинспекцией по Московской области в 1995-1996 гг. на счетах коммерческих банков. Между тем, эти средства подлежали перечислению в доход федерального бюджета, а открытые налоговыми органами в учреждениях банков текущие или другие счета для зачисления и расходования этого фонда подлежали закрытию в недельный срок.

На содержание аппарата Госналогинспекции по Московской области в 1997 г. при уточненном плане 16 826,5 тыс. руб. фактические расходы составили 12 400,8 тыс. руб. (73,7%). При этом произведены не предусмотренные сметой расходы на капитальное строительство в сумме 1 241,6 тыс. руб. и капитальный ремонт административного здания Госналогинспекции по Московской области в сумме 3 450,0 тыс. рублей. За 9 месяцев 1998 г. фактические расходы на содержание аппарата Госналогинспекции по Московской области при уточненном плане 7462,9 тыс. руб. осуществлены в сумме 5 523,3 тыс. руб. (74,0%). В ряде случаев расходование средств осуществлялось с потерями для федерального бюджета. В частности, за несвоевременную уплату взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации на госналогинспекции области органами Пенсионного фонда Российской Федерации в 1997-1998 гг. наложены финансовые санкции, штрафы. Так, в 1997 г. Пенсионным фондом Российской Федерации в связи с допущенными нарушениями установленного порядка сняты со счета Госналогинспекции по Московской области 91,4 тыс. руб. За 9 месяцев 1998 г. начислено и перечислено в Пенсионный фонд Российской Федерации пени и финансовых санкций на сумму 11,3 тыс. рублей.

Мероприятия по введению денежного содержания, повышению должностных окладов работников госналогинспекций области в установленный Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 1998 г. № 265 срок (1 октября 1998 г.) не завершены. Во многом несвоевременное введение денежного содержания связано с тем, что утвержденный для госналогинспекций Московской области фонд оплаты труда сообщен Госналогинспекции по Московской области письмом Госналогслужбы России от 7 октября 1998 г. № ВГ-6-19/702, спустя 79 дней после принятия указанного выше постановления Прави-

тельства Российской Федерации и спустя 6 дней после истечения срока введения денежного содержания. Фонд оплаты труда работников налоговых органов, в соответствии с которым определяется размер бюджетных ассигнований, выделяемых на эти цели из федерального бюджета, установлен Госналогслужбой России с превышением установленного норматива на 32 024 тыс. руб. в расчете на год, прежде всего, за счет необоснованного включения в расчет персонала по охране и обслуживанию зданий в количестве 549 единиц. Установление фонда оплаты труда работников госналогинспекций с учетом средств на оплату труда персонала по охране и обслуживанию зданий противоречит Постановлению Правительства Российской Федерации от 20 июля 1998 года № 797.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 марта 1997 г. № 269 "Вопросы налоговой службы Российской Федерации" установлено (п. 2), что финансирование расходов на содержание органов Госналогслужбы России должно производиться за счет средств федерального бюджета, а также иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В нарушение указанного Постановления Правительства Российской Федерации в 1997-1998 гг. на содержание госналогинспекций области, кроме средств федерального бюджета, иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации, использовались средства областного бюджета, бюджетов городов, районов, а также территориального дорожного фонда.

Так, в соответствии с законом Московской области от 2 июня 1997 г. № 27/97-03 "О мерах по усилению финансовой поддержки налоговых органов и органов налоговой полиции Российской Федерации по Московской области" в 1997-1998 гг. на финансовую поддержку органов Госналогинспекции по Московской области и Управления Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации по Московской области направлялось 30 % от доначисленных и взысканных в областной бюджет налогов и штрафных санкций по результатам проведенной ими контрольной работы.

В ряде случаев за счет указанного источника расходы производились на цели, не предусмотренные Госналогслужбой России при утверждении сметы расходов на содержание госналогинспекций области за счет средств федерального бюджета.

Так, в соответствии с распоряжением Госналогслужбы России от 12 ноября 1997 г. Госналогинспекцией по Московской области за счет указанных средств осуществлены расходы, связанные с проведением Госналогслужбой России 1-5 декабря 1997 г. семинара "Процессуальное налоговое право", организованного Госналогслужбой России. Расходы произведены в сумме 6,3 тыс. руб., в том числе на оплату гостиницы, питания и культурное обслуживание 2 членов делегации Федерального министерства финансов Федеративной Республики Германия

- 3,1 тыс. руб., оплату труда переводчиков - 2,9 тыс. рублей.

В соответствии с договорами добровольного медицинского страхования, заключенными между ТОО "Страховая компания "Мед-ост" и Госналогинспекцией по Московской области в 1997-1998 гг. на обслуживание работников госналогинспекции в медицинских учреждениях, за счет указанного выше источника израсходовано 668,4 тыс. рублей. При отсутствии по смете, финансируемой за счет средств федерального бюджета, назначений на подготовку и переподготовку кадров в 1997-1998 г. Госналогинспекцией по Московской области израсходовано на эти цели за счет областного бюджета 311,8 тыс. рублей.

В декабре 1997 года за счет этих средств осуществлен взнос на строительство квартиры для сотрудника Госналогинспекции по Московской области в сумме 50 тыс. рублей без оформления договора с заказчиком на долевое участие в строительстве. В 1998 г. за участие 1 работника Госналогинспекции по Московской области "в съезде бухгалтеров и аудиторов России по реформе бухучета" оплачено 1,2 тыс. руб., а за приобретенные у государственного унитарного предприятия совхоза "Победа" 600 шт. гвоздик по цене 3,33 руб. оплачено 2,4 тыс. рублей.

В соответствии с договором, заключенным между Госналогинспекцией по Московской области и государственным учреждением Московской области - Управлением автомобильных дорог "Мосавтодор", в распоряжение Госналогинспекции по Московской области в 1997-1998 гг. привлекались средства территориального дорожного фонда в размере 0,5% от суммы поступивших в указанный фонд средств. В 1997-1998 гг. в соответствии с указанным договором из средств территориального дорожного фонда в распоряжение Госналогинспекции по Московской области поступило 9 784,4 тыс. рублей. Указанные средства в 1997-1998 гг. израсходованы в сумме 9 578,1 тыс. руб., в том числе на выплату премий работникам Госналогинспекции по Московской области - 1 075,5 тыс. руб., премирование работников госналогинспекций по городам и районам области - 8 190,6 тыс. руб., приобретение предметов снабжения и расходных материалов для нужд Госналогинспекции по Московской области - 312,0 тыс. рублей. Выплата премий производилась, как правило, всем работникам госналогинспекций. При этом руководителю Госналогинспекции по Московской области В. И. Гулаеву за 1997-1998 гг. премий за счет указанного источника на общих основаниях выплачено в сумме 4,7 тыс. рублей без разрешения Госналогслужбы России.

Госналогинспекцией по Московской области выплата премий за счет средств территориального дорожного фонда продолжалась и после 1 октября 1998 г., несмотря на то, что согласно Указу Президента Российской Федерации от 6 марта 1998 г. № 265, вступившим в силу с 1 октября 1998 г., финансирование расходов на выплату денежного со-

держания федеральным государственным служащим, на иные социальные выплаты должно осуществляться за счет средств федерального бюджета, привлечение средств иных источников не допускается.

Госналогинспекцией по г. Дубна на основании постановления мэра г. Дубна от 18 апреля 1995 г. № П-591 за счет средств городского бюджета осуществлялись расходы на содержание дополнительного штата налоговых работников в количестве 8 единиц. Расходы на их содержание составили в 1997-1998 гг. 246,1 тыс. руб. Кроме того, на их содержание израсходовано в 1997 г. 65,1 тыс. руб. за счет средств городского бюджета, полученных от дополнительно начисленных госналогинспекцией г. Дубна сумм налогов. За счет средств местных бюджетов содержатся штаты госналогинспекций по гг. Одинцово (4 ед.), Орехово-Зуево (5 ед.), Чехов (6 ед.), Щелково (4 ед.) и др.

В соответствии с решением малого Совета Дубненского городского Совета народных депутатов от 9 июня 1993 г. № МС-73-2/488 "О стимулировании деятельности Государственной налоговой инспекции г. Дубна" на содержание этой налоговой инспекции в 1997-1998 гг. направлялось 10 % налогов и штрафов, дополнительно начисленных налоговой инспекцией в бюджет города и во внебюджетные фонды. За счет этих средств налоговой инспекцией израсходовано в 1997-1998 гг. 1 588,5 тыс. руб., в том числе на оплату медицинских услуг, оказываемых работникам инспекции, - 79,2 тыс. руб., из них за проведение массажа - 25,0 тыс. руб., на оплату услуг плавательного бассейна - 17,0 тыс. руб., аренду спортзала - 10,7 тыс. руб., на приобретение новогодних подарков - 46,5 тыс. руб., приобретение путевок в лагеря, базы отдыха и санатории - 37,0 тыс. руб. и др. За счет этих средств также выплачивались 21 работнику инспекции надбавки к окладам в размере от 10 до 60 %, на что израсходовано в 1997-1998 гг. 46,9 тыс. руб., выплачены премии и материальная помощь в сумме 302,7 тыс. руб. В сумме 585,4 тыс. руб. указанные средства направлены на выдачу беспроцентных ссуд работникам инспекции для приобретения квартир, мебели и т.п. Госналогинспекцией по г. Дубна практикуется заключение договоров с лицами, не состоящими в списочном составе инспекции, на выполнение работ, входящих в круг прямых обязанностей штатных работников. Так, по трудовому соглашению от 28.11.97 г. выплачено 184 руб. 26 коп. А. В. Колесник за работу с гражданами по ликвидации недоимки, разнесению платежных документов в лицевые счета компьютерной базы, выписке патентов, занятию делопроизводством; по трудовому соглашению 03.09.98 г. - 247 руб. 50 коп. В. В. Романову за подготовку 850 инкассовых поручений.

Всего в распоряжение Госналогинспекции по Московской области средств областного бюджета, бюджетов городов и районов области, территориального дорожного фонда поступило в 1997 г. - 9

месяцев 1998 г. в сумме 55 353,2 тыс. руб.. Поступившие средства израсходованы на содержание дополнительной численности работников аппарата госналогинспекций в сумме 747,2 тыс. руб., на текущее содержание и социальные льготы - 50 601,3 тыс. руб., на укрепление материально-технической базы - 2 974,6 тыс. руб., строительство административных зданий - 1 021,1 тыс. руб., а всего - 55 344,2 тыс. руб.

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 Московской области не поступало, планы по этому вопросу Госналогинспекцией по Московской области в 1998 г. не утверждались, указания по данному вопросу госналогинспекциям области не направлялись.

Бухгалтерский учет исполнения смет расходов на содержание налоговых органов области ведется с существенными недостатками. При осуществлении кассовых операций допущены случаи превышения лимита остатка наличных денег в кассе, учет движения по бюджетным и внебюджетным средствам ведется в отдельных кассовых книгах, которые в ряде случаев не оформлялись надлежащим образом, ведение операций в кассовых книгах осуществлялось с нарушением установленного порядка, с нарушением установленного порядка вносятся в кассовую книгу исправления, главным бухгалтером кассовые отчеты подписываются крайне нерегулярно. Высокой остается дебиторская задолженность по расчетам, осуществляемым госналогинспекциями области, на 1 октября 1998 г. она составляла 9 361,9 тыс. руб., в том числе задолженность по недостачам и хищениям за украденные автомобили в госналогинспекциях по г. Подольск, Ступино, Коломенскому, Серпуховскому районам - 69,1 тыс. руб., вычислительную технику в Госналогинспекции по г. Орехово-Зуево - 103,4 тыс. рублей. Дебиторская задолженность по расчетам с прочими дебиторами образовалась по незавершенному строительству административных зданий - в размере 2 226,0 тыс. руб., незавершенному жилищному строительству - 788,7 тыс. руб., капитальному ремонту административных зданий - 30,0 тыс. руб., по штрафным санкциям к фирме "Люкон" по судебному исполнительному листу по жилищному строительству - в сумме 4 229,7 тыс. руб., ссудам работникам налоговых органов - в сумме 1 012,8 тыс. рублей. Действенные меры по погашению задолженности госналогинспекциями об-

ласти в ряде случаев не принимались. Так, с 1994 г. по договору с Подольским районным узлом Федеральной почтовой связи (РУФПС) от 10 марта 1994 г. Госналогинспекция по г. Подольску и Госналогинспекция по Подольскому району участвует в долевом строительстве административного корпуса в части 3-4 этажей четырехэтажного здания (2400 кв. м). Условия договора не были сформулированы надлежащим образом, срок окончания строительства корпуса в договоре конкретно не был установлен. Перечислив в 1994 г. во исполнение договора Подольскому РУФПС 1170,0 тыс. руб., Госналогинспекция по г. Подольску и Госналогинспекция по Подольскому району не обеспечили действенного контроля за выполнением условий договора, своевременным окончанием строительства. До настоящего момента, спустя 4 года, генеральный заказчик не закончил строительство и не предоставил служебные помещения налоговой инспекции. По договору от 24 апреля 1998 г. строительство 3 и 4 этажей корпуса вело ЗАО "Мособлстрой-1" с окончанием срока строительства в сентябре 1998 г. Договорная цена на строительные-монтажные работы была определена в сумме 5 480,0 тыс. руб., в оплату которой проведен денежный зачет за счет средств федерального бюджета в сумме 4283,4 тыс. руб. В нарушение п.2.1 Договора подрядчик ЗАО "Мособлстрой-1" не выполнил полностью СМР в установленный договором срок. Согласно справке выполненных работ ЗАО "Мособлстрой -1" за январь-октябрь 1998 г. выполнило работы на сумму лишь 1559,7 тыс. руб. Несмотря на то, что в этом случае штрафные санкции в договоре оговорены, они на момент настоящей проверки не применялись.

В Госналогинспекции по Московской области слабо поставлен контроль за расходами на содержание налоговых органов области. Нарушения и недостатки, отмеченные в акте проверки проведенной КРУ Госналогслужбы России, в части, относящейся к незаконному расходованию средств территориального дорожного фонда на премирование работников госналогинспекций области, не устранены, премирование продолжалось в течение 1998 года. Госналогинспекцией по Московской области не были своевременно приняты меры по открытию налоговым органам текущих счетов в учреждениях Центрального банка для зачисления средств от реализации спецмарок, счета не открыты до настоящего времени, для зачисления средств используются счета, открытые в коммерческих банках.

С нарушением положений Инструкции по бухгалтерскому учету в учреждениях и организациях, состоящих на бюджете, утвержденной приказом Министерства финансов Российской Федерации от 3 ноября 1993 г. № 122, в Госналогинспекции по Московской области ведется бухгалтерский учет специальных марок на алкогольную продукцию. До мая 1998 г. договоры о полной индивидуальной материальной ответственности с лицами, отвечающими за получение, хранение и выдачу марок, не заключа-

лись. При смене лиц, отвечающих за получение, хранение и выдачу марок, инвентаризации на складе не проводились, инвентаризационная комиссия при передаче специальных марок от одного материально-ответственного лица другому участия не принимала. Данные бухгалтерского учета существенно расходятся с данными представленного в Госналогслужбу России отчета по форме № 1-ММ "Отчет о движении специальных марок по состоянию на 1 ноября 1998 г." (составляемого отделом по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию).

В нарушение Порядка учета, хранения и продажи налоговыми органами специальных марок установленного образца на алкогольную продукцию, производимую на территории Российской Федерации, утвержденного Госналогслужбой России 15 декабря 1996 г. № 1, отпуск марок со склада производился, как правило, с разрешения начальника отдела по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию и налоговых поступлений в этой сфере, а не руководства Госналогинспекции по Московской области.

В 1998 г. на складе специальных марок имело место 2 случая пропажи марок на общую сумму 19,4 тыс. рублей в количестве 150 тыс. штук.

Так, 30 марта 1998 г. обнаружена пропажа 1 пачки марок в количестве 70 000 штук (серия 0507 № 4620001-4690000). Ущерб от пропажи составил 7 тыс. рублей. В ходе проведенного Госналогинспекцией по Московской области служебного расследования сделан вывод, что одной из причин, повлекших пропажу марок, явилось грубое нарушение Положения по соблюдению режима работы в административном здании ГНИ по Московской области. Инспектор административно-хозяйственного отдела Г. В. Алексеева, отвечающая в соответствии с приказом от 18 марта 1997 г. № 43-к за получение, хранение и выдачу марок, самовольно пропускала представителей предприятий-производителей алкогольной продукции в здание госналогинспекции и в помещение склада марок, что создало возможность бесконтрольного выноса марок из здания. За грубое нарушение внутриобъектного режима инспектору Г. В. Алексеевой приказом Госналогинспекции по Московской области от 19 мая 1998 г. № 108-к объявлен строгий выговор. В связи с отказом Г. В. Алексеевой добровольно возместить причиненный материальный ущерб принято решение подготовить и передать необходимые материалы в следственные органы для возбуждения уголовного дела. Начальникам отделов кадров (В. Н. Маслову), налогового контроля в сфере оборота и реализации алкогольной и табачной продукции (В. Ю. Пулькину), административно-хозяйственного (В. В. Подпорину) указанным приказом поручено принять меры по укреплению кадрами данного участка работы, заключить с инспектором административно-хозяйственного отдела, ведущим учет, хранение и выдачу марок, договор о полной материальной от-

ветственности, а начальнику административно-хозяйственного отдела (В. В. Подпорину) и руководителю подразделения по режиму, безопасности и защите информации (В. М. Селиверстову) поручено разработать комплекс мероприятий, обеспечивающих гарантированную сохранность марок и других материальных ценностей. Контроль за исполнением приказа возложен на заместителя начальника Госналогинспекции по Московской области Б. П. Чаплыгина.

Несмотря на принятые по факту пропажи меры, 14 сентября 1998 г. при приеме-передаче марок от заместителя начальника административно-хозяйственного отдела Н. Д. Фомина инспектору отдела Г. В. Алексеевой обнаружена недостача 2 пачек марок в количестве 80000 штук, ущерб от чего составил 12400 рублей. В результате проведенного служебного расследования установлено, что одной из причин возникшей недостачи явилось нарушение установленного порядка приема-передачи материальных ценностей, согласно которому при смене материально-ответственных лиц в обязательном порядке должна проводиться инвентаризация ценностей специально созданной комиссией, при обязательном участии материально-ответственных лиц. За непринятие необходимых мер по обеспечению сохранности специальных марок на алкогольную продукцию на складе ГНИ по Московской области В. В. Подпорину приказом объявлен выговор, а заместителю начальника административно-хозяйственного отдела Н. Д. Фомина за непринятие должных мер по предотвращению утери специальных марок на алкогольную продукцию на складе ГНИ по Московской области объявлено замечание. Этим же приказом инспектору Г. В. Алексеевой "за непринятие должных мер по предотвращению утери специальных марок" объявлено замечание, дальнейшее её пребывание в этой должности признано невозможным. Контроль за исполнением приказа вновь возложен на заместителя начальника инспекции Б. П. Чаплыгина.

Несмотря на допущенный существенный ущерб в сумме 19,4 тыс. руб., результаты проведенных служебных расследований, Г. В. Алексеева уволена с работы лишь приказом от 4 ноября 1998 г. № 249-к по собственному желанию - спустя более чем 1 месяц после окончания второго служебного расследования. По факту пропажи марок, выявленном 30 марта 1998 г., необходимые материалы в органы внутренних дел для возбуждения уголовного дела направлены с существенной задержкой - лишь 22 июля 1998 г., спустя 2 месяца после окончания служебного расследования. По факту пропажи марок, выявленному 14 сентября 1998 г., материалы в органы внутренних дел для возбуждения уголовного дела направлены также несвоевременно - лишь 5 ноября 1998 г., спустя месяц после окончания расследования. Выявленные суммы недостач по данным бухгалтерского учета на счете 170 "Расчеты по недостачам и хищениям" своевременно отражены не

были. В нарушение требования приказа Госналогслужбы России от 15 декабря 1994 г. № ВГ-3-18/92 информация о фактах пропажи спецмарок в ежеквартально представляемых в Госналогслужбу России "Сведениях о происшествиях преступных проявлениях и правонарушениях в отношении налоговых органов, их работников, имущества и со стороны отдельных работников налоговых органов" не сообщалась.

В ходе данной проверки получено уведомление начальника ОВД МО "Зюзино" от 09.12.1998 г. № F-53/3237, в котором сообщается, что по факту пропажи акцизных марок по заявлению от 22.07.98 после проведения соответствующей проверки в возбуждении уголовного дела на основании ст. 5 п. 2 УПК Российской Федерации отказано. 10 декабря 1998 года Госналогинспекцией по Московской области направлено в Люберецкий городской народный суд исковое заявление о взыскании с Г. В. Алексеевой суммы 754 рубля 95 копеек, равной ее месячному заработку в мае 1998 года, на основании ст. 119 КЗОТ Российской Федерации в качестве возмещения ущерба, причиненного Госналогинспекции в сумме 7 000 рублей в результате пропажи 70,0 тысяч штук акцизных марок. Таким образом, до настоящего времени не решен вопрос о возмещении ущерба по факту второй недостачи в количестве 80 тысяч штук специальных марок на алкогольную продукцию на сумму 12,4 тысяч рублей, а также не принималось достаточных мер, направленных на расследование двух случаев хищения специальных марок в количестве 150000 штук, учитывая, что их использование для производства и реализации крепких спиртных напитков позволило бы выпустить продукции по минимальной розничной цене на сумму свыше 1,5 млн. рублей и в бюджет недопоступит акцизов на 600 тысяч рублей.

Госналогинспекцией по Московской области не выполняются требования установленного порядка прохождения финансовых средств от продажи специальных марок для маркировки алкогольной продукции. Текущий счет в учреждениях Центрального банка Российской Федерации для зачисления средств, поступающих от госналогинспекций области от продажи специальных марок, не открыт. Для этих целей до апреля 1998 г. использовался банковский счет в коммерческом банке "Уникомбанк", с апреля 1998 г. использовался банковский счет в коммерческом банке "Возрождение". В ряде случаев Госналогинспекцией по Московской области нарушался установленный срок перечисления на текущий счет ГУФК Минфина России средств, полученных от налоговых органов области за реализованные специальные марки.

Имея на счете в банке "Возрождение" по состоянию на 11 сентября 1998 г. остаток средств в сумме 2303,1 тыс. руб. и получив сведения о невыполнении банком поручений Госналогинспекции по Московской области о перечислении этих средств на текущий счет ГУФК (платежное поручение № 470 от 4.09.98 г. на 1283,4 тыс. руб.), Госналогинспекция

по Московской области не приняла всех необходимых мер по прекращению перечисления госналогинспекциями средств от реализации марок в банк "Возрождение", средства продолжали поступать 14, 16, 18, 22, 24, 25, 28 сентября, 6, 8, 9 октября 1998 г. от госналогинспекций по гг. Пушкино, Подольск, Долгопрудный, Щелково, Егорьевск, Серебряно-Прудскому, Рузскому районам, в результате чего остаток на счете в банке "Возрождение" увеличился на 910,6 тыс. руб. - до 3213,7 тыс. руб. (Средства продолжали поступать на счет в банк "Возрождение" и после открытия с 23 сентября для этих целей счета в Чертановском отделении Сбербанка Российской Федерации). При наличии информации о неисполнении банком платежных поручений на перечисление в бюджет указанных средств Госналогинспекция по Московской области необходимую проверку по этому вопросу в банке не провела.

Лишь 7 декабря 1998 г. в ходе проверки Счетной палаты, проведенной в МАКБ "Возрождение", остатки средств на счете Госналогинспекции по Московской области в сумме 3194,4 тыс. руб., а 9 декабря - в сумме 19,3 тыс. руб. банком "Возрождение" перечислены на текущий счет ГУФК, задержка в перечислении федеральных средств в доход федерального бюджета составила от 46 до 91 дня. Кроме того, 10 декабря 1998 года Госналогинспекцией по Московской области и МАКБ "Возрождение" подписано дополнительное соглашение к Договору банковского счета, которым стороны согласовали ответственность Банка, вытекающую из хозяйственных условий ведения банковского счета, в виде пени в общей сумме 209,6 тыс. руб. за указанные случаи задержки перечисления денежных средств. Сумму 209,6 тыс. руб. МАКБ "Возрождение" перечислил платежным поручением от 10 декабря 1998 года на текущий счет Госналогинспекции по Московской области.

Выводы и предложения

Проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации, показала, что налоговые инспекции по Московской области принимали определенные меры по контролю за соблюдением налогового законодательства и увеличению на этой основе собираемости налогов в бюджеты всех уровней, включая федеральный бюджет.

Вместе с тем, несмотря на принимаемые меры в работе налоговых органов области по сбору налоговых платежей вскрыты и серьезные недостатки.

За 1997 год прогнозное задание по поступлению налоговых платежей в федеральный бюджет выполнено на 113,1%, а за 9 месяцев 1998 года - на 116,1 процента. Вместе с тем задолженность по платежам в федеральный бюджет увеличилась с 2422 млн. рублей на 1 января 1998 года до 7494 млрд. рублей на 1 октября 1998 года, или более чем в три раза.

Поверкой выявлены многочисленные факты нарушений бюджетного и налогового законодательст-

ва. В результате стоимостная оценка потерь бюджетов всех уровней составила 1695,9 млн. рублей, в том числе федерального бюджета - 1617,0 млн. рублей.

Многие нарушения обусловлены несовершенством налогового законодательства, а в ряде случаев - несоблюдением существующего федерального законодательства и федеральных нормативных актов, касающихся вопросов налогообложения центральными (Госналогслужбой России, Минфином России и Банком России), а также налоговыми и финансовыми органами области, на что указано в отчете.

Необходимо прежде всего привести ст. 855 ГК РФ в соответствие со ст. 15 Закона РФ «Об основах налоговой системы в РФ» в части очередности зачисления комбанками налоговых платежей в доходы соответствующих бюджетов.

Необходимо также распространить меры финансовой ответственности, предусмотренные п.9 Указа Президента РФ № 1006, в части осуществления расчетов наличными денежными средствами с другими хозяйствующими субъектами сверх установленных предельных сумм, на предпринимателей, осуществляющих свою деятельность без образования юридического лица.

Недостатки в работе правоохранительных органов по розыску налогоплательщиков-должников объясняются прежде всего тем, что в соответствии со ст. 2 Федерального Закона Российской Федерации «О федеральных органах налоговой полиции» задачей органов налоговой полиции является выявление, предупреждение и пресечение налоговых преступлений и правонарушений. При этом непредставление отчетности налогоплательщиками не рассматривается как налоговое преступление или правонарушение.

При подаче в суд заявлений о несостоятельности (банкротстве) должников Арбитражный суд, удовлетворяя их, обязанности по ликвидации (банкротству) возлагает при отсутствии средств должника на истца (кредитора) - налоговую инспекцию. Однако финансирование расходов госналогинспекций для проведения мероприятий по ликвидации (банкротству) юридических лиц не предусмотрено.

Существенные нарушения и недостатки выявлены в расходовании средств на содержание налоговых органов области. Просроченная кредиторская задолженность к концу третьего квартала 1998 года возросла до 40562,9 тыс. рублей. В нарушение установленного законодательства на содержание налоговых органов области привлекались средства областного бюджета, бюджетов городов и районов, а также территориального дорожного фонда. За счет этих средств на содержание налоговых органов области в 1997-1998 годах израсходовано 55344,2 тыс. рублей, в том числе на содержание дополнительной численности работников - 747,2 тыс. рублей, текущее содержание и социальные льготы - 50601,3 тыс. рублей, из них на премирование работников налого-

вых органов области за счет средств территориального дорожного фонда – 9578,1 тыс. рублей.

В нарушение установленного порядка на финансирование госналогов инспекций области в 1997 году направлены в сумме 252,2 тыс. рублей средства, поступившие от работников налоговых органов в погашение ранее выданных ссуд, и в сумме 2434,9 тыс. рублей - остатки средств упраздненного в 1998 году централизованного фонда социального развития, которые подлежали перечислению в федеральный бюджет.

Мероприятия по введению денежного содержания, повышенных окладов работников налоговых органов области в установленный срок не завершены. При этом фонд оплаты труда работников этих органов, в соответствии с которым определяется размер бюджетных ассигнований, выделяемых на содержание налоговых органов из федерального бюджета, установлен Госналогслужбой России с превышением установленных нормативов на 32024 тыс. рублей в расчете на год.

Бухгалтерский учет исполнения смет расходов на содержание налоговых органов области ведется с существенными недостатками, слабо поставлен контроль за сохранностью специальных марок на алкогольную продукцию. Высокой остается дебиторская задолженность, действенных мер по ее сокращению не принимается.

Во многом выявленные нарушения и недостатки связаны с недостатками в работе Госналогслужбы России по планированию и финансированию этих расходов, слабой постановкой контрольно-экономической работы.

В целях устранения нарушений и недостатков, отмеченных в материалах проверки вопросов организации и сбора налоговых платежей и ревизии исполнения сметы расходов на содержание аппарата Госналогинспекции по Московской области целесообразно направить **представления:**

Министру финансов Российской Федерации М.М.Задорнову - для принятия необходимых мер по взысканию имеющейся задолженности по платежам

федеральному бюджету, образовавшейся в результате не отрегулированных и недопоставивших сумм налогов и иных обязательных доходных источников за период 1997 года и 9 месяцев 1998 года, а также по земельному налогу и арендной плате за землю городов и поселков и обеспечения своевременного и полного зачисления указанных средств в строгом соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на 1997 и 1998 годы, предусмотрев соответствующие меры ответственности должностных лиц за ненадлежащее выполнение норм и требований бюджетного и налогового законодательства;

- усиления контроля за устранением выявленных нарушений в расходовании средств на содержание налоговых органов;

- подготовки и представления ответа на запрос Госналогслужбы от 06.07.98 г. № 09-01-05/2058 в части обоснованности проведения денежного зачета на федеральном уровне дважды по одним и тем же предприятиям Московской области на общую сумму 6699 тыс. рублей.

Министру Российской Федерации по налогам и сборам Г. В. Боосу - для рассмотрения установленных Счетной палатой РФ недостатков и упущений в работе налоговых органов Московской области и принятия мер по их устранению, перечислению в доход федерального бюджета незаконно израсходованных средств;

губернатору Московской области А. С. Тяжлову - для рассмотрения вопросов, связанных с погашением задолженности по платежам в федеральный бюджет и финансированием расходов на содержание налоговых органов области;

а также письмо Директору Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации С. Н. Алмазову - для принятия мер по фактам уклонения от уплаты платежей в бюджет Подольским машиностроительным заводом и Чеховским заводом энергетического машиностроения.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ