

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28 мая 1999 года № 17(168) “О результатах тематической проверки правомерности, экономической обоснованности формирования и исполнения доходной части федерального бюджета, а также правильности расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов по Тульской области в 1998 году и I квартале 1999 года”:

Утвердить отчет.

Направить представления Счетной палаты Министру Российской Федерации по налогам и сборам, Министру финансов Российской Федерации, губернатору Тульской области.

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

ОТЧЕТ

по итогам проведения тематической проверки исполнения доходных статей федерального бюджета, а также правильности расходования средств федерального бюджета на содержание налоговых органов по Тульской области в 1998 г. и I квартале 1999 г.

Основание для проверки:

Федеральный закон “О Счетной палате Российской Федерации”, план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 год (пункт 5.1.4.), удостоверение на право проведения проверки от 16.03.99 г. № 03-04-26/115, выданное аудитором Счетной палаты Российской Федерации В.Г. Пансковым на основании распоряжения Председателя Счетной палаты Российской Федерации Х.М. Кармокова от 15 марта 1999 г. № 83-рк.

Цель проверки:

организация работы налоговых органов по обеспечению полноты учета налогоплательщиков;

организация работы по обеспечению полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет;

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

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

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

правильность расходования и целевое использование средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов.

Предмет проверки:

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

Объекты проверки:

Госналогинспекция по Тульской области, отдельные районные (городские) налоговые инспекции, Управление федерального казначейства Минфина России по Тульской области и его отдельные отделения, Финансовое управление области, Главное управление

Банка России по Тульской области (включая его расчетно-кассовые центры), органы, регистрирующие предприятия и организации, коммерческие банки, предприятия и организации-налогоплательщики.

В процессе проведения контрольного мероприятия выборочной проверке подвергнуты налоговая и казначейская отчетность по сбору и зачислению в бюджет налоговых и неналоговых платежей, лицевые счета налогоплательщиков, банковская документация по списанию денежных средств в уплату налоговых платежей со счетов налогоплательщиков и зачислению их на счета федерального казначейства, бухгалтерские балансы и налоговые декларации, а также первичные документы (счета, платежные поручения, расходные кассовые ордера и др.). Проверено состояние контрольной работы налоговых органов за соблюдением налогового законодательства и взаимодействие контролирующих органов в ходе реализации налогового процесса в регионе, а также правильность расходования средств федерального бюджета на содержание налоговых органов.

Всего в ходе проведения контрольного мероприятия проверками охвачено 25 объектов, в том числе 7 налоговых инспекций (включая областную), Управление федерального казначейства по Тульской области и подведомственные ему отделения г. Тулы, Финансовое управление администрации Тульской области, 3 кредитных учреждения (включая главное управление Банка России по Тульской области), 10 предприятий налогоплательщиков (включая предприятия розничной торговли). По итогам проверок составлено 35 актов.

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 177 млн. рублей, в том числе федерального бюджета – 106,8 млн. рублей.

В ходе проверок по 15 актам приняты меры по устранению выявленных нарушений и возмещению в федеральный бюджет с учетом доначисленных сумм и финансовых санкций 62,4 млн. рублей.

В соответствии со статьей 22 Закона “О Счетной палате Российской Федерации” к проведению проверок привлекались работники налоговых и казначейских органов, сотрудники федеральных органов налоговой полиции.

Отказов от участия в проведении оперативных контрольных мероприятий со стороны руководителей указанных органов не имелось. Препятствований 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.

Вместе с тем имелись разногласия по актам проверок Государственной налоговой инспекции по Тульской области в части организации ее работы по исполнению доходных статей федерального бюджета, составлению налоговой отчетности и обеспечению ее достоверности, а также в части исполнения сметы расходов на содержание государственной налоговой инспекции по Тульской области. Направление по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета, налогового законодательства, налоговой политики, рассмотрев эти разногласия, считает, что они необоснованны.

Отраженные в актах факты нарушений являются следствием невыполнения ряда

федеральных законодательных и нормативных актов, что привело к ущемлению интересов федерального бюджета (заключения по разногласиям прилагаются к актам).

Кроме того, на основании материалов проверки Госналогинспекции по Тульской области по решению Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 27 апреля 1999 г. № 14(165) в настоящее время в Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам проводится тематическая проверка правильности установления подведомственным органам фондов оплаты труда работников. Результаты этой проверки будут доложены Коллегии Счетной палаты Российской Федерации.

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

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

Федеральный закон от 22 февраля 1999 г. № 36-ФЗ “О федеральном бюджете на 1999 год”;

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

Гражданский кодекс Российской Федерации;

Налоговый кодекс Российской Федерации;

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

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

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

Федеральный закон от 02.12.90 г. № 398-1 “О Центральном банке (Банке России)”;

Федеральный закон от 18 июля 1993 г. № 5215 “О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением”;

Федеральный закон от 8 января 1998 года № 6-ФЗ “О несостоятельности (банкротстве)”;

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

Постановление Правительства Российской Федерации от 24.07.98 г. № 749 “Об утверждении порядка централизации в федеральный бюджет средств, поступающих от взимания платы за землю”;

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

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

Указ Президента Российской Федерации от 18 июля 1996 г. №1212 “О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения”;

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

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

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

Постановление Правительства Российской Федерации от 2 октября 1998 г. №1147 “О предоставлении в 1998 году сельскохозяйственным товаропроизводителям, предприятиям и организациям агропромышленного комплекса отсрочки (рассрочки) погашения задолженности по платежам в федеральный бюджет”;

Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 года № 1482 “Об упорядочении государственной регистрации предприятий и предпринимателей на территории Российской Федерации”;

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

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

Постановление Правительства Российской Федерации от 14 апреля 1998 г. № 395 “О порядке

проведения в 1998 году реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом”;

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

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

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

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

Распоряжения Правительства Российской Федерации и письма Госналогслужбы России о доведении бюджетных назначений по мобилизации доходов в федеральный бюджет на 1998 год и первый квартал 1999 года;

Положение об особом порядке проведения расчетов при исполнении отдельных статей расходов федерального бюджета на 1998 год, утвержденное Минфином России по согласованию с Госналогслужбой России и Центральным банком Российской Федерации 18 сентября 1997 года;

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

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

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

Отчеты о задолженности по платежам в бюджеты и уплате штрафных санкций (Ф. №4-Н) на 1 января 1998г. и на 1 января 1999 года;

Результаты проверки

1. Организация, обеспечение полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет

Состояние работы налоговых органов по учету налогоплательщиков и ведению реестра налогоплательщиков

Госналогинспекцией по Тульской области проводится работа с органами, осуществляющими регистрацию предприятий и организаций, предпринимателей без образования юридического лица, которые в соответствии со ст. 85 Налогового кодекса обязаны представлять информацию в налоговые органы.

По состоянию на 1 января 1998 года региональная база Госреестра содержит сведения о 24356 предприятиях и организациях - налогоплательщиках, на 1 января 1999 года – 25014, из них на 1.01.98 г. - 22841, на 1.01.99 г. - 23631 состояли на налоговом учете.

Вместе с тем, на 1 января 1998 года 1515 организаций (6,2%) уклонялись от постановки на налоговый учет, а 3129 (12,8%) не прошли процедуру переучета. На 1 января 1999 года аналогичные показатели составили 1383 (5,5%) и 2985 (12,6%) соответственно.

В 1998 году действующим законодательством не были предусмотрены меры ответственности к налогоплательщикам, уклоняющимся от постановки на налоговый учет. Статьей 116 Части первой Налогового кодекса Российской Федерации, введенной в действие с 01.01.99 г., предусмотрены штрафные санкции за нарушение срока постановки на учет в налоговом органе в размере 5 тыс. рублей.

В ходе проверки Счетной палатой Российской Федерации выявлено 50 организаций, включенных условно в Госреестр налогоплательщиков, не прошедших процедуру постановки на налоговый учет, но уплативших в бюджет в 1998 году подоходный налог с физических лиц.

По требованию Счетной палаты Российской Федерации, налоговыми органами области этим плательщикам повторно направлены требования о немедленной постановке на налоговый учет с применением штрафных санкций. В соответствии со ст. 116 Налогового кодекса Российской Федерации в ходе настоящей проверки к каждому из них применены штрафные санкции на общую сумму 250 тыс. рублей, из которых в федеральный бюджет должно поступить 125 тыс. рублей.

В 1998 году налоговыми органами Тульской области направлено 110 обращений в арбитражный суд с иском о ликвидации предприятий (все 110 предприятий не прошли переучет и не представляли отчетность). По состоянию на 01.01.99 г. по его решениям завершена процедура ликвидации по 30 предприятиям. Потери доходов бюджета за счет сложения имевшейся задолженности по ликвидированным предприятиям составили на 1 января 1999 года 92,4 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет 37,0 тыс. рублей.

В целом по Тульской области на 1 января 1999 года 6851 (29,0 %) предприятий и организаций, стоящих на налоговом учете, не представили налоговую отчетность. Для розыска данной категории налогоплательщиков передавалась информация в органы УФСНП по 1382 предприятиям и организациям (20,2%). В органы УВД по Тульской области в 1998 году материалы по розыску проблемных плательщиков не передавались. Эффективность работы правоохранительных органов по Тульской области по розыску “проблемных” налогоплательщиков низкая. Так, в течение 1998 года УФСНП по Тульской области установлено местонахождение всего 220 организаций (15,9% от переданных). Задолженность перед бюджетом по предприятиям, не представляющим отчетность, составила на 1 января 1999 года 93,9 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 42,9 млн. рублей.

В 1998 году “нулевую” отчетность представили 1766 (7,5%) предприятий и организаций. Числящаяся задолженность по данной категории плательщиков на 1 января 1999 года составила 7,0 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 3,2 млн. рублей.

В 1998 году налоговыми органами направлено 883 требования налогоплательщикам, не представляющим отчетность, из них отчитались 235 организаций (26,6%). Всего за несвоевременное представление

отчетности 2273 налогоплательщикам предъявлены штрафные санкции на сумму 5,3 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 2,6 млн. рублей. Однако взыскано всего 975,5 тыс. рублей (18,5%), в том числе в федеральный бюджет - 410,1 тыс. рублей (15,9 %).

В 1998 году налоговыми инспекциями направлено 1282 требования банкам о приостановлении операций по счетам налогоплательщиков, не представляющих отчетность, из них исполнены своевременно 1273 (99,3 процента).

Налоговыми органами в 1998 году проверено 272 предприятия, не представивших отчетность и 298 предприятий, представивших “нулевую” отчетность. По результатам проверок предприятий, не представивших отчетность, доначислено в 1998 году 2146,6 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 1051,8 тыс. рублей, из них взыскано всего 85,8 тыс. рублей, или 4,0 %, в том числе в федеральный бюджет 17,2 тыс. рублей (1,6%). По результатам проверок на предприятиях, представляющих “нулевую” отчетность в 1998 году доначислено 212,3 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет 106,2 тыс. рублей, из них взыскано всего 10,6 тыс. рублей (5,0%), в том числе в федеральный бюджет - 4,3 тыс. рублей (4,0%).

Незначительная сумма поступлений, по сведениям Госналогинспекции по Тульской области, обусловлена в первую очередь тем, что у этой категории предприятий отсутствуют денежные средства на счетах, некоторые из них прекращают свою деятельность после проверки без оформления процедуры ликвидации, получение денежных сумм задерживается в связи с передачей дел в судебные инстанции. Ситуация может измениться, если в законодательных актах будет предусмотрена ответственность учредителей по обязательствам созданных ими предприятий.

Во исполнение Федерального закона от 29.12.95 г. № 222-ФЗ Законом Тульской

области от 24 апреля 1997 года № 48-ЗТО “О порядке налогообложения субъектов малого предпринимательства, применяющих упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности”, в качестве объекта налогообложения для юридических лиц был выбран показатель валовой выручки от реализации продукции, работ, услуг (товарооборот). Ставка налога была утверждена и действует по настоящий момент в размере 6,65% от товарооборота, из нее - 3,33% в федеральный бюджет и 3,32 % в региональный.

Вместе с тем количество предприятий, перешедших на упрощенную систему налогообложения, все еще незначительно - 86 на 1 января 1999 года, что составило 1,1 % от общего количества малых предприятий (7653).

По итогам 1998 года по предприятиям, применяющим упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности, начислено для перечисления в бюджет 2590 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет 1330 тыс. рублей. В 1998 году из числа начисленных сумм поступило 3060 тыс. рублей, или 118,1%, в том числе в федеральный бюджет поступило 1400 тыс. рублей, или 104,6% (поступившие суммы превышают начисленные за счет поступлений предыдущих периодов).

По состоянию на 1 апреля 1999 года этой категории налогоплательщиков начислено 600 тыс. рублей налогов, в том числе в федеральный бюджет 321,9 тыс. рублей, что в 1,23 раза больше, чем за аналогичный период прошлого года. Из них поступило 509 тыс. рублей (84,8%), в том числе в федеральный бюджет - 196 тыс. рублей (60,9 процентов).

Одной из причин, сдерживающих переход малых предприятий на упрощенную систему налогообложения, предусмотренных Федеральным законом от 29.12.95 г. № 222-ФЗ, является то, что малые предприятия при соблюдении определенных условий имеют право на льготы по налогу на прибыль согласно ст.6 п.4 Закона Российской Федерации от

27.12.91 г. № 2116-1 “О налоге на прибыль предприятий и организаций”, при этом у предприятий нет ограничений по объему реализованной продукции.

Количество малых предприятий в области, пользующихся льготой по налогу на прибыль согласно п.4 ст. 6 Закона Российской Федерации от 27.12.91 г. № 2116-1, составило на 1.01.99 г. 151 единицу.

Сумма предоставленных льгот по налогу на прибыль согласно п. 4 ст. 6 Закона Российской Федерации от 27.12.91 г. № 2116-1 в 1998 году составила 5489,5 тыс. рублей, в том числе по федеральному бюджету - 2002,9 тыс. рублей.

Объем реализованной продукции малых предприятий Тульской области, пользующихся льготой по налогу на прибыль согласно п. 4 ст. 6 Закона Российской Федерации от 27.12.91 г. № 2116-1, составил в 1998 году 130455,9 тыс. рублей.

Вместе с тем на предприятиях данной категории отмечается закономерность - рост объема реализованной продукции в течение первого и второго года работы с 16173,1 тыс. рублей до 54134,9 тыс. рублей, т.е. когда предприятия полностью освобождены от уплаты налога на прибыль. Затем наблюдается спад объемов реализованной продукции. Так, в третий и четвертый год работы объем реализованной продукции составил 27512,7 тыс. рублей и 27337,9 тыс. рублей соответственно (льгота по налогу на прибыль в третий год работы таких предприятий - 75% от установленной ставки, в четвертый - 50% от установленной ставки по налогу на прибыль). Затем, на пятый год работы, когда предприятие должно платить налог на прибыль в полном объеме, объем реализованной продукции снизился в 1998 году до 5296,7 тыс. рублей, т.е. в 10,2 раза по сравнению с предприятиями второго года работы, когда те полностью освобождены от уплаты налога на прибыль. Одновременно наблюдается тенденция представления “нулевой” отчетности предприятиями данной

категории - 19 (12,6%). По истечении пятилетнего срока 9 предприятий, ранее пользующихся льготами по налогу на прибыль, перестали представлять отчетность.

Как правило, такое снижение объясняется тем, что малые предприятия, учитывая особенности льготного налогообложения, пытаются использовать всевозможные приемы для того, чтобы расширить необлагаемую базу именно в первые годы деятельности. Причем, осознавая последствия льготного налогообложения (в частности, обязанность осуществления льготированной деятельности в течение 5-летнего периода), руководители малых предприятий пытаются использовать различного рода уловки. Например, ИЧП "Таймыр-2", начиная с 1995 года, осуществляло ремонтно-строительную деятельность. Объем выручки от оказания данного вида работ только по 1995 году составил около 400 тыс. рублей (с учетом деноминации), который в дальнейшем рос год от года. Но, начиная с конца 1997 года, на третий год деятельности, объем выручки от реализации работ (услуг) резко упал - до 27,8 тыс. руб. Причем, в общем объеме выручки (более 60%) стали преобладать доходы от чисто торговых операций, связанных с реализацией остатков собственного имущества (строительных материалов и производственных фондов). Налоговыми органами была проведена проверка, которая показала, что предприятие сворачивает производство. Это явилось основанием для налоговых органов для применения ответственности, установленной нормативно-правовыми актами по налогу на прибыль. Общая сумма доначисленного налога на прибыль за период пользования льготой, с учетом пеней и доначисленных платежей, составила 332,4 тыс. рублей. Указанная сумма в соответствии с Законом Российской Федерации 27.12.91 г. №2116-1 подлежит внесению в федеральный бюджет. Однако предприятием оспаривается обоснованность такого

доначисления, поскольку, по мнению организации, в законе о налоге на прибыль идет речь о непосредственном прекращении льготированной деятельности, в то время как имеет место лишь её приостановление ввиду изменения конъюнктуры рынка. Жалобу предприятия на действия районной налоговой инспекции арбитражный суд отклонил. Исковые требования не были удовлетворены. Начиная с июля 1998 года, отчетность в налоговые органы предприятием не представляется и сведениями о местонахождении руководителей предприятия налоговые органы не располагают.

Учитывая, что малые производственные предприятия, как правило, после использования льготы, предусмотренной п. 4 ст. 6 Закона Российской Федерации № 2116-1, представляют отчеты о ведении хозяйственной деятельности с отражением резкого падения объема реализованной продукции и, как следствие, со снижением прибыли или с убытком, а при предоставлении льготы законодательством не определен максимальный размер суммы выручки от реализации продукции (работ, услуг), следует считать представление вышеуказанных льгот нецелесообразным и неэффективным.

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

В 1998 году в бюджеты разных уровней мобилизовано налогов и других обязательных платежей в сумме 3441 млн. руб., в том числе в федеральный бюджет - 1060 млн. руб., или 30,8% от общей суммы платежей. Бюджетные назначения по федеральному бюджету без целевых бюджетных фондов выполнены на 115,4%, а с учетом фондов - на 118,8 процентов. Перевыполнение произошло в основном за счет превышения фактического уровня инфляции от прогнозного.

Поступление в федеральный бюджет на 74,3 % (787,6 млн. рублей) обеспечено "живыми" деньгами, на долю

взаимозачетов приходится 113 млн. рублей (10,7 %).

Взаимозачеты производились также по всем видам налогов, зачисляемым в областной бюджет, включая регулирующие федеральные налоги – налог на прибыль, НДС, акцизы.

Причем, в нарушение п. 2.3 соглашения “Об оздоровлении государственных финансов и условиях оказания финансовой помощи из федерального бюджета” от 24 июня 1998 года, подписанного заместителем Председателя Правительства России Б. Е. Немцовым и губернатором Тульской области В. А. Стародубцевым, запрещающего проведение взаимозачетов по регулирующим налогам, на территории области в 1999 году проводились взаимозачеты по регулирующим налогам, в части бюджета субъекта Федерации. Всего проведено зачетов по регулирующим налогам в сумме 19,5 млн. рублей, в том числе по налогу на прибыль – 8,2 млн. рублей, по НДС – 9,2 млн. рублей, по акцизам – 0,4 млн. рублей, по плате за недра – 0,5 млн. рублей, земельному налогу и плате за землю – 1,2 млн. рублей. В то же время не была отрегулирована доля федерального бюджета по проведенным взаимозачетам, в результате чего задолженность федеральному бюджету по вышеназванным налогам составила 8,9 млн. рублей.

В нарушение п.4.2 “Временного порядка взаимодействия территориальных органов федерального казначейства, налоговых и финансовых органов при исполнении доходной части бюджетной системы Российской Федерации на региональном уровне” от 21 июля 1997 года №№ 59-Н и АП-6-09/534, утвержденного Минфином России и Госналогслужбой России государственная налоговая инспекция по Тульской области не представляет Управлению федерального казначейства по Тульской области сведения по зачетам, проводимым на федеральном уровне.

За I квартал 1999 года контрольное задание выполнено на 130,5 % (задание 705,8 млн. рублей, фактически поступило 920,8 млн. рублей). Однако при значительном перевыполнении контрольных заданий по мобилизации доходов задолженность по федеральному бюджету (недоимка по налогам, пени и штрафы) на 1 апреля 1999 года составила 1611 млн. рублей, что в 1,7 раза превышает сумму поступлений налогов в I квартале 1999 года.

Основная сумма задолженности (59%) числится за 69 предприятиями и организациями, составляющими 0,3% от общего количества налогоплательщиков.

Налоговые органы области в соответствии с законодательством проводили мероприятия по сокращению задолженности, однако их эффективность и результативность остается невысокой. Так, в 1998 году на счета должников

выставлено 39 тыс. распоряжений на бесспорное списание денежных средств с их счетов, однако в федеральный бюджет поступило только 10% (182 млн. рублей) от предъявленных сумм. От реализации арестованного имущества за этот же период в федеральный бюджет поступило 35 млн. рублей – 6,3 %. За счет изъятия денежной наличности из касс предприятий обеспечено погашение недоимки в федеральный бюджет в сумме 19,9 млн. рублей.

За 2 месяца I квартала 1999 года было выставлено 1705 инкассовых распоряжений, поступило в федеральный бюджет 26 млн. рублей, или 26 % от предъявленных к списанию.

Так, например, Счетной палатой Российской Федерации установлено, что работа госналогинспекции по Ленинскому району Тульской области по взысканию недоимки в основном была сведена к выставлению инкассовых распоряжений на счета “Тульского завода электроприборов”. В 1998 году на его расчетные счета выставлено 216 распоряжений на 414,6 млн. руб., в 1998 году – 131 распоряжение на 162,5 млн. рублей. Все инкассовые распоряжения остались без исполнения.

ОАО “Тульский завод электроприборов” осуществлял расчеты с бюджетом практически полностью взаимозачетами. За два года денежными средствами внесено всего 2 тыс. руб. (5% от общей суммы платежей). С федеральным бюджетом за этот период проведены лишь денежные зачеты на 6,5 млн. рублей, что составляет 8% от начисленных к уплате сумм, платежи денежными средствами не осуществлялись.

Крайне неэффективная работа ГНИ по взысканию недоимки со счетов Общества обусловлена действующим законодательством (ст.313 ч.1 ГК РФ), позволяющим предприятиям производить расчеты через счета “третьих лиц”, минуя свои расчетные и иные счета в банках.

На счета Общества поступают средства в объемах, достаточных только на выплату зарплаты, списываемую по исполнительным листам (в порядке очередности, установленной ст.855 ч.2 ГК РФ). Так, из поступивших в 1998 году на счета 22 млн. руб. на выплату зарплаты использовано 19,1 млн. руб. (на расчеты с бюджетом 0,1 млн. рублей).

Расчеты по хозяйственным операциям осуществляются Обществом посредством как чисто бартерных операций, так и денежными средствами через счета “третьих лиц”.

Проведенная в 1996 г. госналогинспекцией по Ленинскому району проверка 7 организаций, связанных договорными отношениями с Обществом, показала, что только через эти организации Общест-

вом проведены расчеты, минуя свои счета в банках, на общую сумму около 18 млн. руб., из которых лишь 0,1 млн. руб. были направлены на расчеты с бюджетом.

Осуществление расчетов через "третьих лиц" подтверждает и выборочная проверка Счетной палаты. Так, в 1998 г. по указанию Общества в счет оплаты за поставленную продукцию было перечислено через счета 5 организаций 4 млн. рублей.

Наличие у предприятия счета недоимщика не оказало положительного влияния на улучшение расчетов с бюджетом, особенно федеральным. За время действия счета (в течение почти двух лет) недоимка в федеральный бюджет возросла с 10,7 млн. рублей на 1 октября 1996 года до 44,2 млн. рублей на 1 июля 1998 года, или в 4 раза.

Как показала проверка, основной "мерой", направленной на оздоровление финансового состояния Общества и, как следствие, на улучшение расчетов с кредиторами, в т.ч. с бюджетом, явилась проводимая в соответствии с определением Арбитражного суда Тульской области (от 25.08.97 г.) процедура санации, которая введена на 18 месяцев с 25.08.97 г. по 25.02.99 года.

Единственным участником санации (санатором) выступило ОАО "ЦК ФПГ "Тяжэнергомаш".

Утвержденным арбитражным судом соглашением (графиком) зафиксирована общая кредиторская задолженность Общества на начало проведения санации в сумме 91,5 млн. рублей, в т.ч. по налоговым платежам 43,8 млн. рублей (49%), из которых, по информации госналогинспекции, 23,3 млн. рублей - задолженность федеральному бюджету, предусмотрена также очередность погашения задолженности в соответствии со ст.30 Закона Российской Федерации от 19 ноября 1992 г. № 3929-1 "О несостоятельности (банкротстве) предприятий" (налоги - третья очередь).

Однако, если по отдельным позициям задолженность погашена полностью, то по налоговым платежам - лишь на 83,3%, а по федеральному бюджету - только на 6%, Обществом не производились текущие налоговые платежи, в связи с чем, за период санации недоимка Общества в федеральный бюджет увеличилась почти в 2 раза и составила 46,2 млн. рублей, т.е. в части погашения задолженности федеральному бюджету указанная процедура оказалась неэффективной. Платежи в федеральный бюджет не осуществляются, недоимка растет, по состоянию на 1.03.99 г. она составила 52,5 млн. рублей, а с учетом штрафов и пени 79,5 млн. рублей.

В I квартале 1999 г. от реализации арестованного имущества поступили в счет погашения недоимки в федеральный бюджет лишь 0,5 млн. рублей, наметился спад в работе по изъятию наличных денежных средств, в результате чего погашено недоимки от проведения этой работы только в сумме 1,6 млн. рублей.

Негативное влияние на налоговый процесс оказало резкое ухудшение финансового состояния банков области. В 1998 году по сравнению с 1997 годом число банков, получивших убыток, возросло более чем в 3 раза и составило - 17, в результате чего значительно возросла их задолженность перед бюджетами. Если на 1 января 1998 года она составляла 1,9 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 826,0 тыс. рублей, то на 1 января 1999 года она составила 23,2 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 16,0 млн. рублей.

Анализ основных статей доходных и расходных статей балансов отдельных банков показал, что убыточная деятельность обусловлена не только кризисной экономической ситуацией в регионе, но и проведением отдельными руководителями банков невзвешенной кредитной политики, нередко идущей в ущерб своей деятельности и клиентов.

Так, в Пролетарском филиале АКБ "Приупсбанк" и в Тульском филиале АКБ "Российский кредит" превышение уплаченных процентов над полученными процентами по кредитным ресурсам составили, соответственно, 100,9 и 131,5 процента. Донской филиал "Спиритбанк", не имея процентных доходов, уплатил более 404 тыс. рублей за полученные кредиты и в целом по годовому балансу получил убыток в размере 214 тыс. рублей.

Убыточная деятельность кредитных организаций приводит не только к снижению поступления налогов, но и оказывает дестабилизирующее влияние на систему расчетов и расчетно-платежную дисциплину, приводит к многочисленным фактам задержки налоговых платежей.

Налоговыми органами области в 1998 году проведено 418 проверок по вопросам соблюдения кредитными организациями своевременного исполнения платежных поручений налогоплательщиков на перечисление платежей в бюджеты и во внебюджетные фонды, в ходе которых выявлено свыше 27,5 тыс. случаев их неисполнения на

сумму более 1397,8 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 548,6 млн. рублей (в 1997 году соответственно - 831,0 и 176,2 млн. рублей).

Из выявленных случаев несвоевременного исполнения поручений задержки произошли при наличии средств на счетах кредитных организаций и их клиентов 652 случая на 15,3 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 9,3 млн. рублей.

По результатам проверок, за допущенные факты несвоевременного исполнения платежных документов предъявлено санкций в виде пени на сумму свыше 1,7 млн. рублей (в 1997 году - 1,3 млн. рублей), из которых взыскано немногим более 0,3 млн. рублей.

По сравнению с 1997 годом в прошлом году увеличилось количество банков, прекративших перечисление платежей в бюджеты и во внебюджетные фонды с 2 до 6 банков, у 5 из которых, отозваны лицензии на осуществление банковской деятельности: КАБОТ "Нива-банк" (лицензия отозвана с 21.07.95 г., приказ ЦБ РФ от 21.07.95 г. № 02-169), "Тулатрансбанк" (лицензия отозвана с 13.05.96 г., приказ ЦБ РФ от 12.05.96 г. № 02-135), КБ "Туллизингинвестбанк" (лицензия отозвана с 6.11.98 г., приказ ЦБ РФ от 5.11.98 г. № ОД-534), Первый коммерческий банк "Тулабанк" (отозвана лицензия с 22.12.98 г., приказ Банка России от 21.12.98 г. № ОД-615), филиал "ТОКОбанка", г. Москва (у головного банка отозвана лицензия с 31.08.98 г., приказ Банка России № ОД-413).

По этой причине в прошлом году по сравнению с 1997 годом сумма неисполненных обязательств перед бюджетом этими банками возросла с 1,04 до 10,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет с 0,15 до 5,9 млн. рублей.

За I квартал 1999 года налоговыми органами области по указанному вопросу проверено 55 кредитных организаций, в ходе которых выявлено свыше 3,1 тыс. случаев задержек платежей на сумму более

184,8 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 39,9 млн. рублей. По результатам этих проверок предъявлено 180 санкций на сумму 26,8 тыс. рублей.

По состоянию на 1 апреля 1999 года, ввиду отсутствия средств на корреспондентских счетах банков, не поступили налоги в бюджеты всех уровней в сумме 64,1 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 38,8 млн. рублей. В то же время за 1998 год и I квартал 1999 года налоговыми органами области привлечен к административной ответственности лишь один руководитель банка, на которого наложен административный штраф в размере 400 рублей.

Как показала настоящая проверка меры, применяемые налоговыми органами к банкам, не оказывают действенных и эффективных мер по пресечению фактов задержек поручений налогоплательщиков на перечисление коммерческими банками налоговых платежей.

Так, в 1998 году по сравнению с 1997 годом увеличилось в 6 раз число случаев задержек платежей при наличии средств на корреспондентских счетах кредитных организаций и их клиентов, а сумма неисполненных документов возросла с 2,3 млн. рублей до 15,4 млн. рублей, т. е. более чем в 6,6 раза. За I квартал текущего года по этой причине сумма неисполненных документов составила 158,8 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 24,7 тыс.

В 1998 году налоговыми органами документально проверено 37 банков, нарушения установлены в 9, доначислено 3,2 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 1,6 млн. рублей. Из суммы дополнительно начисленных платежей по результатам проверки взыскано более 2,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - свыше 1,3 млн. рублей.

Кроме того, в 1998 году ГНИ по Тульской области проведены проверки коммерческих банков по вопросам правильности исчисления и уплаты налогов с доходов, полученных от

операций с ценными бумагами. По результатам проверок установлено занижение доходов, полученных по государственным ценным бумагам (ГКО и ОФЗ ПК) на сумму 2,5 млн. рублей. Сумма заниженного налога составила 0,4 млн. рублей.

При проведении Счетной палатой проверки банков, работающих на рынке ценных бумаг, установлено, что Тульский банк Сбербанка РФ, имея на 1 января 1998 года убытки от переоценки государственных ценных бумаг в сумме 8057,0 тыс. рублей, руководствуясь совместным письмом Банка России (от 2 декабря 1997 г. № 47-У), Минфина России (от 4 декабря 1997 г. № 1-13/9) и Госналогслужбы России (от 1 декабря 1997 г. № БЕ-6-78/83) "О порядке погашения убытков, полученных по итогам 1997 года от операций с ценными бумагами, обращающимися на ОРЦБ", изданным в нарушение Закона Российской Федерации "О налоге на прибыль предприятий и организаций", направил на погашение этих убытков доходы, полученные в 1998 году.

В ходе проверки Счетной палаты правильности зачисления налога на куплю-продажу иностранной валюты в федеральный (60%) и региональные бюджеты (40%) было установлено, что из общей поступившей суммы налога (по отчетным данным ф.1н) поступило в 1998 году 7312,9 тыс. рублей, в том числе федеральный бюджет - 4366,3 тыс. рублей, в то время как согласно установленной пропорции в федеральный бюджет следовало зачислить 4387,7 тыс. рублей, т. е. на сумму 21,4 тыс. рублей образовалась недоплата в федеральный бюджет и переплата в областной бюджет, при имеющейся переплате в федеральный бюджет в 1997 году 30,5 тыс. рублей.

Кроме этого изучен вопрос о проведении контрольных мероприятий по правильности исчисления и уплаты этого налога. При этом установлено, что этот процесс крайне усложнен и требует значительных материальных и трудовых затрат, связанных с проведением

документальных проверок всех объектов, осуществляющих куплю-продажу иностранной валюты, так как купля и продажа валюты производится не по курсу, устанавливаемому Банком России, а по курсам уполномоченных банков, минимальные и максимальные размеры которых в каждом банке устанавливаются индивидуально и могут меняться в течение дня неоднократно в результате изменения конъюнктуры спроса и предложений на валюту.

Как было выявлено в ходе проверки Счетной палатой, негативное влияние на поступление налогов и образование недоимки по налоговым платежам оказывают установленные факты нарушений предприятиями и организациями Указов Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 года № 1006 и от 18 августа 1996 года № 1212, которые в большинстве случаев выручку (денежную наличность) от реализации продукции или оказания услуг в кассы банков не сдают, а расходуют на собственные нужды, в отдельных случаях - без согласования с кредитными организациями.

По данным ГУ ЦБ РФ по Тульской области, 1648 из 6447 проверенных в 1998 году предприятий по работе с денежной наличностью расходовали ее без согласования с обслуживающим банком (1159 ед.) или не соблюдали согласованные с банками условия расходования выручки (489).

Обобщенные материалы, представленные 29 кредитными организациями, показали, что 250 из 592 предприятий и организаций области от 90 до 100 процентов поступившей денежной наличности, расходовали на собственные нужды. При этом, по данным ГНИ по Тульской области, из этого числа 6 предприятий, имеющих задолженность по налогам на общую сумму 334008,3 тыс. рублей (в т. ч. в федеральный бюджет - 156455,5 тыс. рублей) расходовали поступающую выручку на собственные нужды в размере свыше 4401 тыс. рублей.

Так, ОАО "Донской завод радиодеталей", имея задолженность по налогам на сумму 5038,4 тыс. рублей, израсходовал выручку на собственные нужды на сумму 423,4 тыс. рублей, соответственно ОАО "Донской завод "Стройтехника" - 1507,9 и 71,9 тыс. рублей, Алексинский химкомбинат - 79969,3 и 1511,0 тыс. рублей, Тулагаз - 1334,8 и 2395,2 тыс. рублей, Богородицкая швейная фабрика - 29,3 и 335,3 тыс. рублей, ОАО Киреевская ГАПТ - 496,5 и 274,2 тыс. рублей, ОАО "Ванадий Тулачермет" - 1194,2 и 10,6 тыс. рублей.

В результате этого только этими 6 указанными предприятиями не погашена в срок задолженность по налогам на сумму 3655,2 тыс. рублей.

Проверкой Счетной палатой Российской Федерации ОАО "Тулэнерго" установлено, что одной из причин его несвоевременных расчетов с федеральным бюджетом по недоимке явилось ненадлежащее исполнение Новомосковским филиалом АКБ "Приупскбанк" ежедневного перечисления сальдо счета на расчетный счет ОАО "Тулэнерго" в АКБ "Приупскбанк". В результате этого задержки перечисления денежных средств имели место соответственно в январе 1998 г. от 11 до 16 дней, феврале и апреле - от 3 до 19 дней.

Поступившие в банк в 1998 г. денежные средства, с учетом имеющихся на начало месяца, составляли в январе - 1065,8 тыс. рублей, в феврале - 2108,1 тыс. рублей и в апреле - 1099,3 тыс. рублей, а перечислено Новомосковским филиалом АКБ "Приупскбанк" ОАО "Тулэнерго" соответственно - 131,0 тыс. рублей (4 перечисления), или 14,0 %; 1117,7 тыс. рублей (9 перечислений), или 53%, и 228,6 тыс. рублей (1 перечисление), или 20,7 процентов.

Новомосковским филиалом АКБ "Приупскбанк" незаконно удерживались и не были перечислены ОАО "Тулэнерго" денежные средства по состоянию на 01.01.98 г. - 306,1 тыс. рублей, 01.02.98 г. - 934,8 тыс. рублей и на 01.04.98 г. - 870,7 тыс. рублей.

В ходе настоящей проверки Счетной палаты Российской Федерации была проведена выборочная документальная проверка ОАО "Туласпирт". В

результате этой проверки было установлено превышение лимита кассы - 86,7 тыс. рублей.

В соответствии со ст.13 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" применены штрафные санкции в доначислении денежных сумм. Общая сумма доначисленных ОАО "Туласпирт" штрафных санкций составила - 260,1 тыс. рублей.

Счетной палатой Российской Федерации установлено также нарушения статьи 18 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. №2118-1 "Об основах налоговой системы Российской Федерации" и инструкции Госналогслужбы России от 15 апреля 1994 года № 26 (р. 3), выразившиеся в том, что налоговая инспекция по Пролетарскому району г. Тулы, погасила недоимку по платежам, начисленным ОАО СП АК "Тулачермет" за 1998 год, переплатой по НДС ОАО "Концерн Тулачермет" в сумме 13748,2 тыс. руб., в том числе 7942 тыс. руб. в федеральный бюджет, 5806,2 тыс. рублей в бюджет территории, тогда как переплата по НДС у ОАО "Концерн Тулачермет" возникла на лицевом счете в связи с представлением налогоплательщиком налоговых деклараций на возмещение средств из федерального бюджета. В то же время ОАО "Концерн "Тулачермет" допускало на отдельные платежные даты задолженность по платежам в федеральный бюджет, которая своевременно погашалась с расчетных счетов, а со значительными задержками поступала в бюджет за счет возвратов НДС по экспортным операциям.

В нарушение статьи 11 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" от 27 декабря 1991 года Госналогинспекция по Пролетарскому району г. Тулы 06.06.98 г. выписала заключение по ф-21 на зачет переплаты по НДС в части федерального бюджета ОАО "Концерн Тулачермет" в погашение недоимки по НДС, подлежащей зачислению в областной бюджет по ОАО

СП “Тулачермет” в сумме 1774,0 тыс. рублей. По требованию Счетной палаты Российской Федерации эта сумма восстановлена в федеральный бюджет.

В нарушение ст.ст. 56 и 57 Закона “О федеральном бюджете на 1998 год” Управлением федерального казначейства по Тульской области не принято всех мер по полному погашению задолженности по ссудам, процентам за пользование ссудами и штрафным санкциям за несвоевременную уплату процентов.

Так, в период с 1994 по 1998 год предприятиями области получено кредитов за счет средств федерального бюджета, возврат которых контролировался органами федерального казначейства, на сумму 98200,0 тыс. рублей возвращено по состоянию на 01.03.99 г. - 97887,0 тыс. рублей, остаток по ссудам - 313,0 тыс. рублей. Начислено процентов за пользование бюджетными средствами - 21333,1 тыс. рублей, из них уплачено - 13392,1 тыс. рублей, задолженность составляет 7941,0 тыс. рублей. Начислено штрафных санкций: за несвоевременный возврат ссуд - 3390,5 тыс. рублей, уплачено - 688,8 тыс. рублей, задолженность - 2701,7 тыс. рублей, за несвоевременную уплату процентов - 11719,8 тыс. рублей, уплачено - 41,4 тыс. рублей, задолженность - 11678,4 тыс. рублей. Всего задолженность по невозвращенным ссудам, неуплаченным процентам и штрафным санкциям - 22634,1 тыс. рублей.

Как видно, из приведенных данных, в нарушение статьи 319 Гражданского кодекса Российской Федерации в первую очередь, вместо процентов за использование ссудами, погашалась задолженность по основной сумме долга.

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

Важным элементом формирования доходной части бюджетной системы являются налоговые поступления от реализации товаров и услуг населению, что обуславливает необходимость усиления контроля за достоверностью налогооблагаемой базы предприятий в этой сфере при осуществлении ими наличных денежных расчетов.

В Тульской области общий объем розничного товарооборота составил в 1998 году до 8676 млн. рублей, торговыми предприятиями реализовано товаров на сумму 6051 млн. рублей. Городскими рынками населению реализована товарная масса на сумму 2625 млн. рублей, или 43% от товарооборота, реализованного предприятиями торговли.

Из всего товарооборота без применения контрольно-кассовых машин в области в 1998 году в соответствии с действующими нормативными актами была реализована товарная масса на сумму 2697 млн. рублей, или 31% общего товарооборота, которая практически была выведена из-под контроля налоговых органов.

Для обеспечения контроля за реализацией оставшейся товарной массы на сумму 5979 млн. рублей и формированием налогооблагаемой базы предприятий, налоговыми органами области в 1997 году зарегистрировано 15395, а в 1998 году - 14540 контрольно-кассовых машин. Из общего числа зарегистрированных контрольно-кассовых машин 60% парка машин оснащены фискальной памятью. Вместе с тем, в условиях отсутствия методических документов по обеспечению проверок контрольно-кассовых машин с удаленным доступом (POS-терминалы) Министерства Российской Федерации по налогам и сборам налоговые инспектора не владеют навыками работы с этими типами контрольно-кассовых машин.

Как показала проверка, организация работы налоговых органов Тульской области в целом соответствует требованиям законодательных актов Российской Федерации и нормативных документов Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, определяющим порядок осуществления денежных расчетов с населением.

Госналогинспекцией Тульской области в 1998 году и I квартале 1999 года была активизирована работа подчиненных инспекций по контролю за осуществлением наличных денежных расчетов с населением на их территориях. Число проведенных

налоговыми органами проверок возросло на 180, количество установленных нарушений увеличилось на 12 процентов, а уровень взыскания наложенных налоговыми органами штрафных санкций в I квартале 1999 года возрос на 24% по отношению к I кварталу 1998 г. и составил 62 процента.

В условиях отсутствия нормативных документов Министерства финансов Российской Федерации и Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, определяющих порядок регистрации бланков строгой отчетности, Госналогинспекцией Тульской области было принято решение об их регистрации в налоговых инспекциях наряду с регистрацией контрольно-кассовых машин. Принятые меры позволили усилить контроль за наличными расчетами в сфере услуг, в том числе услуг, оказываемых на пассажирском транспорте. В то же время следует отметить, что Закон Российской Федерации о применении контрольно-кассовых машин не содержит норм прямого действия за нарушения правил ведения денежных расчетов с применением бланков строгой отчетности, что затрудняет взыскание штрафных санкций при рассмотрении дел в арбитражных судах.

Вместе с тем, несмотря на проводимую налоговыми органами области работу, эффективность применения контрольно-кассовых машин как средства формирования достоверной налогооблагаемой базы хозяйствующих субъектов все еще остается низкой. Контрольные мероприятия, проведенные в рамках проверки Счетной палатой Российской Федерации в 43 торговых предприятиях в 16 районах области, выявили превышение на 41% выручки, оприходованной в день контроля, по отношению к выручке, оприходованной этими предприятиями в предшествующие периоды без контроля за оприходуемой ими выручкой. По экспертным оценкам Счетной палаты, по этой причине из области в бюджетную систему в 1998 году недопоступило около 120 млн. рублей налоговых платежей, в том числе в федеральный бюджет – 50 млн. рублей.

В то же время законодательно нерешенной проблемой остается защита контрольно-кассовых машин от несанкционированного доступа к суммирующим счетчикам и данным

фискальной памяти с целью их корректировки или уничтожения, что приводит к занижению налогооблагаемой базы и уходу от налогообложения. Государственная налоговая инспекция по Тульской области располагает информацией о случаях несанкционированного доступа к данным фискальной памяти контрольно-кассовых машин, когда выдавались чеки кассовых аппаратов, а данные о выручке не вносились в их фискальную память. В ходе проводимых контрольных мероприятий нарушения действующего законодательства налоговыми органами области выявляются в каждом 5-6 случае проведения контроля. В результате контрольных мероприятий, проведенных в ходе настоящей проверки, нарушения установлены в 40% случаях контроля, или каждом 2-3 случае. В ходе проведения проверки Счетной палатой Российской Федерации были осуществлены совместные контрольные мероприятия по соблюдению на территории г. Тулы требований законодательных актов по вопросам применения контрольно-кассовых машин на 10 предприятиях мелкорозничной торговли. В 4 случаях установлены нарушения статей 1 и 2 Закона Российской Федерации о контрольно-кассовых машинах – неприменение контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением, невыдача чека, за что предъявлены штрафные санкции в сумме 10020 рублей. Материалы проверок переданы в Госналогинспекцию по Тульской области для обеспечения их реализации в соответствии с действующим законодательством.

Наряду с недостаточностью в действующем законодательстве и нормативной базе норм, регламентирующих вопросы контроля за налично-денежным обращением и меры ответственности за его нарушение, организация работы налоговых органов области требует совершенствования в части:

- обеспечения периодичности контроля со стороны областной ГНИ за деятельностью подчиненных налоговых инспекций. В 1997 году специалисты областного аппарата приняли участие

только в 3 проверках вопросов организации контроля за применением ККМ подчиненными налоговыми инспекциями из 9 запланированных, в 1998 году - 7 проверках, а две запланированные проверки в I квартале 1999 года не проведены. Такое положение дел не позволяет обеспечить периодичность проверок подчиненных налоговых инспекций один раз в 3 года;

- доведения Госналогинспекцией по Тульской области до нижестоящих налоговых инспекций результатов анализа состояния их работы и постановки им задачи по совершенствованию контроля за применением ККМ. Как показала проверка, такая работа не организована;

- активизации работы мобильных групп по обеспечению контроля за порядком налично-денежного обращения при осуществлении расчетов с населением. В 1998 году мобильными группами осуществлено лишь 6 % от общего их числа проведенных проверок;

- обеспечения проведения проверок применения контрольно-кассовых машин с обязательным привлечением сотрудников УФСНП и МВД. Налоговыми органами области совместно проведено в 1997 и 1998 годах соответственно только 41, или 58 % от общего числа проведенных проверок;

- внедрения практики осуществления проверок полноты оприходования наличной денежной выручки, полученной хозяйствующими субъектами с применением контрольно-кассовых машин, при проведении налоговыми органами документальных проверок этих субъектов. Так, ГНИ по Центральному району г. Тулы проверки полноты оприходования получаемой предприятиями выручки практически не проводятся. В 1997 году была проведена 1, а в 1998 году 2 таких проверки, в ходе которых нарушений установлено не было;

- планирования контрольных мероприятий в районных налоговых инспекциях. Планами и графиками контрольной работы Госналогинспекции по Центральному району г. Тулы количество, конкретные объекты и сроки проверки не предусматриваются. Выбор объектов проверки определяется инспекторами самостоятельно, исходя из субъективных критериев;

- проведения проверок в вечернее, ночное время, праздничные и выходные дни, когда, как показывает практика, выявляется наибольшее число нарушений. Как показала проверка ГНИ по Центральному району г. Тулы, такие проверки налоговой инспекцией не организовывались и не проводились;

- внедрения других форм и методов контрольной работы, таких как организация проведения перекрестных проверок, когда инспекторский состав одного района обеспечивает контроль за применением контрольно-кассовых машин на территории другого района. Результаты внедрения такой формы работы в других регионах указывают на высокую ее эффективность.

Обеспечить более эффективный сбор налоговых поступлений в бюджетную систему должен быть введенный в действие Федеральный закон от 31.07.98 г. № 148-ФЗ "О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности". Тульской областной Думой был принят Закон Тульской области от 26.11.98 г. № 101-ЗТО "О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности", согласно которому единый налог должны уплачивать организации осуществляющие розничную выездную (нестационарную) торговлю ГСМ и оказание услуг по предоставлению автомобильных стоянок и гаражей. Закон вступил в действие с 1 января 1999 года.

В настоящее время Госналогинспекцией по Тульской области в органы государственной власти региона направлены для рассмотрения рабочей группой по законотворчеству законы соседних регионов и разработанные Министерством Российской Федерации по налогам и сборам проекты законов на вмененный доход от розничной торговли и торговли ГСМ через АЗС.

Несмотря на проделанную налоговыми органами работу, в I квартале 1999 года налогооблагаемая база на вмененный доход оказалась значительно ниже от ожидаемых расчетных показателей. Вместо ожидаемых 2,0 - 3,0 млн. рублей в I квартале 1999 года поступило немногим более 1,0 млн. рублей.

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

В 1998 году количество проведенных налоговыми органами документальных проверок по сравнению с 1997 годом увеличилось на 5,5%.

В ходе этих проверок дополнительно начислено 1120,1 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 576,2 млн. рублей, из которых взыскано 202,0 млн. рублей, из них в федеральный бюджет 94,6 млн. рублей, что составляет соответственно 18% и 16,4 процента.

В результате проведенных документальных и камеральных проверок дополнительные начисления в 1998 г. составили 1384,6 млн. руб., или 38,9% от общего объема поступивших в бюджет платежей. Доначисления на одного работника налоговых органов области в среднем составили 803 тыс. рублей.

В расчете на одно документально проверенное предприятие и одну проверку по области доначислено соответственно 201,8 тыс. рублей и 124,6 тыс. рублей, что соответствует уровню 1997 года.

За 1998 год было проверено 9607 налогоплательщиков юридических лиц. Доначисления по проведенным проверкам составили 368,2 млн. рублей. В том числе самостоятельно налоговыми органами проверен 9371 налогоплательщик, или 97,5%. Доначислено 68,7 млн. рублей, взыскано 22,1 млн. рублей (32,2%); 34 проверки проведены самостоятельно органами УФНСП, доначислено 64,9 млн. рублей, взыскано 18,7 млн. рублей (28,8%).

В 1998 г. за нарушение налогового законодательства к административной ответственности привлечено 2277 должностных лиц, предприятий и организаций, предъявлено штрафов в сумме 516,8 тыс. рублей, из которых взыскано 383,2 тыс. рублей (74,1%).

По 1368 предприятиям и организациям, а также у 358 физических лиц приостанавливались операции в кредитных учреждениях.

В правоохранительные органы направлены материалы по 790 юридическим и 1115 физическим лицам.

Проверками по выявлению юридических лиц, сдающих в аренду жилые и нежилые помещения, охвачено 1304 предприятия, в том числе 297 предприятий арендодателей. Выявлен 31 случай неправильного учета арендной платы, предъявлено санкций на сумму 5,0 млн. рублей, из которых взыскано 1,2 млн. рублей, или 24 процента.

Налоговыми органами области проверено 3348 объектов, осуществляющих реализацию алкогольной продукции отечественного и импортного производства. Нарушения установлены на 320 объектах, выявлено продукции, реализуемой с нарушениями на сумму 618 тыс. рублей.

По материалам проверок наложено 104 административных штрафа на сумму 87 тыс. рублей, конфисковано продукции на сумму 233 тыс. рублей, четыре объекта лишены лицензии, направлено 226 представлений в правоохранительные органы и другие контролирующие органы.

За первый квартал 1999 г. в федеральный бюджет мобилизовано 461 млн. рублей налогов и других платежей.

По результатам контрольной работы в I квартале 1999 года доначислено в федеральный бюджет 121,6 млн. руб., взыскано – 19,0 млн. рублей, или 15,6 процента.

В первом квартале 1999 г. налоговыми органами были проведены 1882 выездные проверки юридических лиц, результативными из которых были 731, или 38,8%, в том числе совместно с налоговой полицией проведено 47 проверок, результативными из которых были 43, или 91,5 процента.

По результатам проверок, проведенных налоговыми органами, доначисления на одну выездную проверку составили 21,4 тыс. руб., доначисления на 1 проверку совместно с органами налоговой инспекции - 251,6 тыс. рублей.

В течение 1998 года работниками центрального аппарата проведено 11 комплексных проверок организации контрольной работы в налоговых инспекциях области, по результатам которых в бюджеты всех уровней доначислено 2542,4 тыс. рублей, в том

числе в федеральный бюджет 1919,3 тыс. рублей.

Как показала перепроверка, эффективность работы госналоговинспекций по взысканию задолженности предприятий в значительной степени снижается по причинам:

- отсутствия денежных средств на расчетных счетах предприятий недоимщиков, так как в районах продолжается практика расчетов между предприятиями бартером без зачисления выручки на расчетный счет (в течение последних двух лет практически нет движения на счетах сельхозпроизводителей);

- наличия просроченной задолженности предприятий по выплате заработной платы, вследствие чего при поступлении денег на расчетные счета в первую очередь исполняются документы по погашению задолженности по зарплате.

Состояние работы Финансового управления Тульской области по обеспечению средств, полученных от централизации земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков

Задолженность Тульской области перед федеральным бюджетом по суммам земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков и сельхозугодия на 1 января 1998 года составляла 29437,6 тыс. рублей.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 11.10.91 г. № 1738-1 "О плате за землю" с изменениями и дополнениями Тульская область централизует в федеральный бюджет 20% земельного налога и арендной платы за сельхозугодия.

Федеральным законом от 26.03.98 г. № 42-ФЗ "О федеральном бюджете на 1998 год" с изменениями и дополнениями (статья 12) установлена доля централизации средств земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков в размере 50%, из которых 30% зачисляются в федеральный бюджет, а по землям сельскохозяйственного назначения – 20 процентов.

В Федеральном законе от 22 февраля 1999 года №36-ФЗ "О федеральном бюджете на 1999 год" (статья 13) данная норма централизации сохранена.

Платежи в областной бюджет по земельному налогу и арендной плате для последующего перечисления в федеральный бюджет осуществлялись по 31.07.1998 года. С 01.08.1998 г. вступил в действие Федеральный закон от 25.07.98 г. №132-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О плате за землю". В соответствии с положениями данного закона (статья 19) распределением земельного налога и арендной платы за земли по уровням бюджетной системы занимаются органы Федерального казначейства. Аналогичный порядок сохранен и в 1999 году.

Сумма земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков, исчисленная по установленным законодательством ставкам фактически начисленная за 7 месяцев 1998 года по Тульской области за данный период составила 15168,6 тыс. рублей.

Сумма земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков, подлежащая перечислению в федеральный бюджет, составила 4550,5 тыс. рублей (30% от поступившей суммы), которая на момент проверки Счетной палаты Российской Федерации не перечислена.

Сумма земельного налога и арендной платы за земли сельскохозяйственного назначения за 7 месяцев 1998 года составила 1124,3 тыс. рублей.

Сумма земельного налога и арендной платы за земли сельскохозяйственного назначения, подлежащая перечислению в федеральный бюджет, составила 224,9 тыс. рублей (20 % от поступившей суммы).

Задолженность области по земельному налогу и арендной плате за земли сельскохозяйственного назначения, подлежащих централизации в федеральный бюджет, составила за 7 месяцев 1998 года 224,9 тыс. рублей. Однако на момент проверки Счетной палатой Российской Федерации эти средства по назначению перечислены не были.

Всего задолженность Тульской области перед федеральным бюджетом по земельному налогу и арендной плате за земли городов, поселков и

сельхозугодия за 1998 г. составила 4775,4 тыс. рублей, а с учетом задолженности прошлых лет – 34213,0 тыс. рублей.

Состояние работы Финансового управления Тульской области по обеспечению выполнения норм и требований пункта 5 Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65

Всего согласно положениям Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 года №65 по Тульской области на 01 января 1998 года действовало отсрочек 14 предприятиям на общую сумму 3245,6 тыс. рублей. Из этой суммы отсрочка по платежам в федеральный бюджет составила 225,4 тыс. рублей.

На 1 апреля 1999 года только 5 предприятий пользовались в соответствии с Указом отсрочкой на сумму 964,0 тыс. рублей, из этой суммы отсрочка по платежам в федеральный бюджет составила 283,0 тыс. рублей.

Проверкой, проведенной Счетной палатой Российской Федерации ОАО АК “Туламашзавод” установлено, что финансовый отдел администрации Советского района г. Тулы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 января 1996 года №65 своим решением №6 от 22 марта 1996 года предоставил ОАО АК “Туламашзавод” отсрочку по задолженности по начисленной в областной бюджет на сумму 3468,5 тыс. рублей. В марте 1998 г. завод погасил 50% суммы задолженности пени. Однако с апреля 1998 года оставшейся отсрочкой он пользовался незаконно, так как нарушил требования пункта 5 Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 года №65 в части своевременной уплаты текущих платежей, в связи с чем отсрочка подлежала отмене еще с апреля 1998 года.

На момент проверки отсрочка составила 345,7 тыс. рублей в связи с сокращением ее размера в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июня 1998 года №576 “О начислении пеней и порядке пересчета задолженности юридических лиц по уплате пеней”.

В целом налоговые льготы по платежам в федеральный бюджет, полученные в соответствии с данным Указом, в силу

незначительности не оказали влияния на снижение задолженности по платежам в федеральный бюджет.

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

На территории Тульской области, по состоянию на 1 апреля 1999 года из 13 зарегистрированных кредитных организаций действуют 8, в том числе одна небанковская кредитная организация. У 4 коммерческих банков отозваны лицензии на осуществление банковских операций (КАБОТ “Нива-банк”, “Тулатрансбанк”, ПКБ “Тулабанк”, КБ “Кооперативный”) и у КБ “Туллизингинвестбанк” аннулирована лицензия на осуществление банковских операций с 6 ноября 1998 года.

По состоянию на 1 января 1999 года ресурсы кредитных организаций области составили 5690,7 млн. руб., из которых на долю самостоятельных банков приходится 16,2 процента, и за год они сократились на 3,8 процента. Негативное влияние на проведение кредитной политики и качество кредитного портфеля кредитных организаций области, а в конечном итоге на ухудшение их финансового состояния, оказывает рост просроченной задолженности и просроченных процентов по выданным ссудам.

Просроченная задолженность стала определяющей причиной отрицательного результата деятельности банков по консолидированному балансу кредитных организаций области. В прошлом году доходы коммерческих банков составили 186,3 млн. рублей, а расходы - 194,2 млн. рублей, и как следствие, убыток составил более 7 млн. рублей. Причем, по сравнению с 1997 годом доходная часть уменьшилась на 8,2 млн. рублей, а расходная увеличилась на 23,2 млн. рублей. Из 8 действующих коммерческих банков с убытком в прошлом году сработали четыре (“КСЭРТ-банк”, АКБ “Приупскбанк”, “Тульский региональный банк”, “Кооперативный”).

В этих условиях Главным управлением Банка России по Тульской области проводится определенная работа, направленная на стабилизацию банковской системы, поддержание ликвидности банков и сокращение взаимных неплатежей.

В процессе контроля за прохождением через банки бюджетных средств всех уровней и средств государственных внебюджетных фондов установлены задержки перечисления платежей в бюджет и внебюджетные фонды по вине трех кредитных организаций, соответственно от одного до шести дней на сумму 1465 тыс. рублей.

По результатам инспекционных проверок в отчетном периоде кредитным организациям направлено 8 предписаний, 12 информативных писем и проведена одна деловая встреча.

За нарушения было взыскано с 5 банков штрафов в сумме 51 тыс. рублей. Кроме того, выполняя функции представителя органа валютного контроля, Главное управление взыскало в федеральный бюджет с 2 банков штраф 3,2 тыс. рублей и с юридических лиц - 17,7 тыс. рублей.

Структура картотеки неоплаченных расчетных документов к внебалансовому счету № 90904 на 01.01.99 г. сложилась следующим образом: общая сумма по всем кредитным организациям области составила 14129,0 тыс. рублей, из них платежи в федеральный бюджет - 9158,7 тыс. рублей, или 64,8%, в бюджеты субъектов РФ и органов местного самоуправления - 588,9 тыс. рублей, или 4,2%, во внебюджетные фонды - 3348,8 тыс. рублей, или 23,7%, по оплате труда - 425,3 тыс. рублей, или 3,0%, по другим видам платежей - 607,3 тыс. рублей, или 4,3 процента.

По отношению к 01.01.98 г. картотека неоплаченных расчетных документов к внебалансовому счету № 90904 увеличилась на 3541 тыс. руб., или 33%, в основном за счет филиала ТОКОбанка (3828 тыс. руб.), у головного банка которого была отозвана лицензия (31.08.98 г.) По состоянию на 1 апреля т.г. картотека филиала ТОКОбанка передана конкурсному управляющему.

По банкам, у которых была картотека на 1 января 1998 года ("Тулабанк" и филиала "Оптимум"), сумма за год сократилась на 288 тыс. рублей, или 2,7 процента, в том

числе по платежам в бюджет на 347,6 тыс. рублей, или 3,6 процента.

Основная сумма (73,5%) картотеки к корсчету на 01.01.99 г. значится за Тулабанком, у которого отозвана лицензия.

Ведущее место в деятельности Главного управления отводится контролю за работой кредитных организаций по соблюдению обслуживаемой клиентурой установленных правил работы с денежной наличностью, совершенствованию системы налично-денежного обращения в регионе.

Происходящие в 1998 году процессы в сфере денежного обращения формировались под воздействием обострившейся экономической и финансовой ситуации в стране.

Снижение объемов производства, всплеск инфляции на фоне финансового кризиса повлекли за собой снижение реальных денежных доходов населения в 1998 г. на 14,7%. Номинальные денежные доходы населения региона по сравнению с 1997 годов увеличились на 5,6% при росте сводного индекса потребительских цен на 24,5 процента.

На основе этого увеличилась денежная масса в обращении против 1997 года на 31,5%, составив 16,2 млрд. рублей. В среднем за месяц денежная масса возрастала на 2,3% против 3,6% в 1997 году при среднемесячном росте инфляции соответственно на 4,9% против 0,9%. С января по сентябрь в области сохранялась тенденция опережения темпов роста денежной массы над темпами роста потребительских цен. В этот период денежная масса увеличивалась в среднем за месяц на 1,8%, на 1,1% выше уровня инфляции. С сентября и до конца года рост инфляции опережал рост денежной массы в среднем за месяц на 9,7 процента.

Поступления денежной наличности в кассы банков области за 1998 год (с учетом Сбербанка) составили 7816,7 млн. рублей, по сравнению с 1997 годом сократились на 382,5 млн. рублей, или 4,7 процента.

Наибольший удельный вес в кассовых поступлениях занимали торговая выручка - 42,1%, а также поступления на счета по

вкладам граждан - 29%, которая сократилась с 35,3% в I квартале до 23,5% в четвертом 1998 года.

Возвратность денег в кассы в отчетном году замедлилась, составив на 1 апреля - 490,1 дня, на 1 июля - 518,4 дня, на 1 октября - 520,3 дня, на 1 января 1999 года - 525,6 дня.

За счет собственных кассовых ресурсов банки области обеспечили 69,2% потребности в наличных деньгах против 68,4% в 1997 году. Остальные 30,8% покрывались за счет выпуска денег в обращение. В целом за год эмиссия денег составила 3,5 млрд. рублей, сократившись против 1997 года на 8,5 процента.

С целью привлечения кассовых поступлений Главным управлением, его подведомственными структурными подразделениями и коммерческими банками в 1998 году осуществлены проверки соблюдения Порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью в 6447 хозяйствующих субъектах, или 52,2% от числа контролируемых. При этом 43 банка охватили проверками от 60 до 100% контролируемой по данному вопросу клиентуры.

Кроме того, управлением федерального казначейства, финансовым управлением, налоговой службой проверено 2790 предприятий, организаций и учреждений, у 208 выявлены различного рода нарушения.

481 хозяйствующий субъект проверен кредитными организациями совместно с расчетно-кассовыми центрами, налоговыми и финансовыми органами.

В результате ужесточения банковского контроля количество предприятий, расходующих выручку без согласования с обслуживающими их банками, снизилось на 4,5 процента.

Уменьшилось количество предприятий, нарушивших п.9 Указа Президента РФ № 1006 от 23.05.94 г., на 34 или 32,2 процента. Сумма выявленных нарушений возросла на 322 тыс. рублей, или 43,0%, и составила 1071 тыс. рублей.

Превышение установленных банками лимитов составило 271 тыс. рублей, что

на 35 тыс. рублей больше 1997 года.

Сумма платежей, совершенных проверенными предприятиями с превышением предельных норм расчетов наличными между юридическими лицами, составила 300 тыс. рублей - возросла по сравнению с 1997 годом на 287 тыс. рублей, или на 55,9 процента.

По результатам произведенных проверок по данным банков взыскано штрафов 186 тыс. рублей, в том числе 173 тыс. рублей с предприятий и 14 тыс. рублей с руководителей предприятий.

Несоблюдение установленного порядка работы с денежной наличностью, трудности в обеспечении расчетов в хозяйстве привели к значительному увеличению расходов из выручки торговых организаций, предприятий, имеющих постоянные денежные поступления и, как следствие, к снижению уровня инкассации выручки в кассы банков в 1998 году.

По данным банков, в целом за истекший год израсходовано выручки на зарплату 445,9 млн. рублей, на 74,2 млн. рублей больше, чем в 1997 году, соответственно на пенсии и пособия - 24,7 млн. рублей и 3,1 млн. рублей, прочие цели - 1448,6 млн. рублей и 96,0 млн. рублей.

В результате уровень инкассации торговой выручки всеми способами в кассы банков против 1997 года снизился на 11,9%, составив 54,4%. В связи с этим в кассы банков недопоступило 392,5 млн. рублей торговой выручки.

В I квартале 1999 года уровень инкассации торговой выручки повысился до 62,9% против 55,9% в аналогичном периоде прошлого года. Дополнительно привлечено в кассы банков региона более 70 млн. рублей.

В I квартале 1999 года ситуация в денежном обращении региона изменилась следующим образом. Поступления денежной наличности в кассы банков возросли на 20,4% (в 1998 году снизились на 4,7%). Выдачи из касс банков увеличились на 22,5%, одна из причин роста - погашение задолженности по зарплате в сумме 81,9 млн. руб., или 8,6 процента. Эмиссия денег возросла на 27,3%,

составив 1036,8 млн. рублей.

За счет эмиссии расходы хозяйств области покрывались на 31,3% против 30,1% в январе-марте 1998 года.

На момент проверки Счетной палаты Российской Федерации Главным управлением Банка России по Тульской области уплата в бюджет налогов, предусмотренных законодательством о налогах, не производилась.

В соответствии со статьей 3 Закона Российской Федерации от 27.12.91 г. № 2118-1 "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" налогоплательщиками являются юридические лица, другие категории плательщиков и физические лица, на которых в соответствии с законодательными актами возложена обязанность уплачивать налоги и которые, согласно статье 4 вышеназванного закона, в обязательном порядке подлежат постановке на учет в налоговых органах.

Статьей 83 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (с изменениями и дополнениями) установлено, что в систему Банка России входят центральный аппарат, территориальные учреждения, расчетно-кассовые центры, вычислительные центры, полевые учреждения, учебные заведения и другие предприятия, учреждения и организации, в том числе подразделения безопасности и Российское объединение инкассации, необходимые для осуществления деятельности Банка России.

Согласно статье 26 названного выше закона Банк России и его учреждения освобождаются от уплаты налогов, сборов пошлин и других платежей на территории Российской Федерации в соответствии с законодательными актами Российской Федерации о налогах.

В настоящее время законодательством Российской Федерации о налогах Банк России освобожден от уплаты следующих налогов:

- согласно ст.1 Закона Российской Федерации от 13.12.91 г. № 2030-1 "О налоге на имущество предприятий" Центральный банк Российской Федерации

и его учреждения не являются плательщиками налога на имущество предприятий;

- в соответствии со ст.1 Закона Российской Федерации от 02.04.93г. № 4737-1 "О сборе за использование наименования "Россия", "Российская Федерация" и образованных на их основе слов и сочетаний" не являются плательщиками сбора Центральный банк Российской Федерации и его учреждения;

- статьей 3 Федерального закона от 21.07.97 г. № 120-ФЗ "О налоге на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте" установлено, что не является плательщиком данного налога Центральный банк Российской Федерации;

- о налоге на прибыль от деятельности связанной с денежным обращением.

Таким образом, Банк России в соответствии с законодательными актами Российской Федерации о налогах освобожден от уплаты трех налогов и, следовательно, является плательщиком иных налогов и подлежит налогообложению в порядке, установленном законодательными и нормативными актами.

Территориальные главные управления Банка России, его учреждения, указанные в ст. 83 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", являясь обособленными подразделениями Банка России, осуществляющими часть его функций на определенной территории, также являются плательщиками налогов в соответствии с законодательными и нормативными актами о налогах.

Согласно Закону Российской Федерации от 17.12.91 г. № 1998-1 "О подоходном налоге с физических лиц" предприятия, учреждения и организации, выплачивающие доходы физическим лицам, обязаны вести учет этих доходов, удерживать с них подоходный налог и сообщать об этом налоговому органу. Удержанный у источника выплаты подоходный налог вносится в

соответствующий бюджет в установленном порядке.

В статье 12 Закона Российской Федерации от 11.10.91 г. № 1738-1 “О плате за землю”, содержащей исчерпывающий перечень лиц, освобожденных от уплаты земельного налога, Банк России не указан и, следовательно, как он сам, так и его территориальные управления являются плательщиками земельного налога.

Однако, как установлено Счетной палатой РФ, Главное управление Банка России по Тульской области из предусмотренных налогов уплачивает лишь подоходный налог с физических лиц.

Одновременно в ходе настоящей проверки Счетной палаты ГУ ЦБ РФ по Тульской области получено письмо, утвержденное Министерством Российской Федерации по налогам и сборам и Банком России, от 7 апреля 1999 г. № АС-15-12/278, 30 марта 1999 г. № 115-Т “О порядке постановки на учет в налоговых органах головных расчетно-кассовых центров (ГРКЦ) и расчетно-кассовых центров (РКЦ) в качестве налоговых агентов”, которое (абзац 1-й) противоречит действующему налоговому законодательству в части определения их налогового статуса.

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

На 1 января 1998 года общая сумма отсрочек по налоговым платежам в федеральный бюджет предоставленной предприятиям Тульской области составила 48,7 млн. рублей, из них по налоговым платежам в федеральный бюджет – 10,9 млн. рублей.

На 1 марта 1999 года общая сумма отсрочек по налоговым платежам в федеральный бюджет, предоставленных предприятиям Тульской области, составила 101,1 млн. рублей, из них по налоговым платежам в федеральный бюджет – 40,2 млн. рублей. Основная масса отсрочек приходилась на:

- отсрочки по делам о банкротстве предприятий 12,1 млн. рублей, или 30,1 процента;

- отсрочки по задолженности сельскохозяйственных товаропроизводителей, в соответствии с положениями Постановления Правительства Российской Федерации от 2 октября 1998 года №1147 – 28,1 млн. рублей, или 69,9 процента;

- отсрочки, предоставленные в соответствии Указом Президента Российской Федерации от 19 января 1996 года №65 составляют менее 0,01 % , в связи с чем они не оказали существенного влияния на уровень сбора налогов в Тульской области.

За проверяемый период средства, выделенные в виде рассрочек, отсрочек, льгот по платежам в федеральный бюджет предприятиям и организациям возвращались в подавляющем количестве случаев не в полном объеме, а зачастую вообще не возвращались.

Количество предприятий, имеющих отсрочки, рассрочки и льготы, которые вообще не рассчитывались с бюджетом составили на 1 января 1998 и 1 марта 1999 года соответственно 25,8% и 89,9 процента.

В то же время общее количество предприятий, получивших отсрочки, рассрочки и льготы по платежам в федеральный бюджет, увеличилось с 31 на 1 января 1998 года до 169 на 1 марта 1999 года, или в 5,5 раза.

Данное положение возникло главным образом в связи с принятием Постановления Правительства Российской Федерации от 2 октября 1998 года № 1147 “О предоставлении в 1998 году сельскохозяйственным товаропроизводителям отсрочки (рассрочки) погашения задолженности по платежам в федеральный бюджет”.

4. Соответствие нормативных актов законодательных и исполнительных органов власти Тульской области федеральному налоговому законодательству

Счетной палатой Российской Федерации установлены факты принятия областными органами законодательной власти ряда нормативных актов, касающихся налогообложения, противоречащих федеральному законодательству.

В законе Тульской области “Об областном бюджете на 1998 год” (ст.3 п.9) предусмотрено, что доходы областного бюджета формируются также за счет транспортного налога с предприятий и организаций. Однако на момент принятия данного закона указанный налог на территории Российской Федерации был упразднен Указом Президента Российской Федерации от 15 ноября 1997 года №1233.

В законе Тульской области “Об областном бюджете на 1999 год” указано, что доходы областного бюджета формируются за счет налога на игорный бизнес в размере 62,9 тыс. рублей. Однако в Тульской области на момент проверки не принят областной закон о данном виде деятельности. Это противоречит статье 7 Федерального закона от 31 июля 1998 года №142-ФЗ “О налоге на игорный бизнес”. Там установлены минимальные налоговые ставки и указано, что вся их сумма поступает в федеральный бюджет (ст. 7 п. 1). В п. 2 этой же статьи указано, что суммы налога в части, превышающей минимальные ставки, зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации, на территории, которых находится игорное заведение. В связи с непринятием областного закона о налогообложении игорного бизнеса ставки налога, превышающие минимальные, не установлены. В результате не выполняются положения закона Тульской области “Об областном бюджете на 1999 год” в части формирования доходов областного бюджета за счет налога на игорный бизнес, а суммы поступившего налога за I квартал в размере 127,8 тыс. рублей зачислялись в доход федерального бюджета.

Законом Тульской области от 24 апреля 1997 года № 48-ЗТО “О порядке налогообложения субъектов малого предпринимательства, применяющих упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности” в регионе установлена единая стоимость патента для индивидуальных предпринимателей в сумме 12-кратного размера минимальной оплаты труда на каждого работающего. Выборочно были проверены индивидуальные предприниматели, имеющие патент в 13 районах Тульской области. Всего в этих районах 752 индивидуальных предпринимателя работают по патенту, стоимость которого составляла 1268,4 тыс. рублей, в то время как средняя величина подоходного налога, согласно поданным декларациями этими плательщиками за 1997

год, составила 2168,5 тыс. рублей, или в 1,7 раза больше. Анализ, проведенный Счетной палатой Российской Федерации, показал, что у отдельных категорий индивидуальных предпринимателей этот показатель в 10 раз (юридические услуги), в 4,9 раз (коммерческая деятельность), в 2,7 раз (изготовление мебели) превышает стоимость патента. Отсутствие для данных категорий дифференцированной стоимости патентов приводит к потерям как консолидированного, так и федерального бюджета.

5. Проверка расходования средств федерального бюджета на содержание государственных налоговых инспекций по Тульской области

Расходование средств на содержание налоговых органов области за счет средств федерального бюджета в проверенном периоде осуществлялось в пределах ассигнований, выделенных на эти цели.

Вместе с тем, наряду со средствами федерального бюджета для этих целей налоговыми органами области систематически привлекались средства областного бюджета, бюджетов городов, районов, а также территориального дорожного фонда, что противоречит постановлению Правительства Российской Федерации от 11 марта 1997г. № 269 “Вопросы налоговой службы Российской Федерации”, согласно которому финансирование расходов на содержание органов Министерства Российской Федерации по налогам и сборам должно производиться лишь за счет средств федерального бюджета, а также иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации. В 1998 г. – I квартале 1999 г. за счет этих средств на содержание налоговых органов области израсходовано 3248,3 тыс. рублей, что составляет 18,8 % к уточненному плану этих расходов за счет средств федерального бюджета.

Сметы доходов и расходов, осуществляемых за счет этих источников, государственной налоговой инспекцией по Тульской области не составлялись и Министерством Российской Федерации по налогам и сборам не утверждались. Разрешений Министерства Российской Федерации по налогам и сборам на открытие текущих счетов по учету этих средств не имеется.

В соответствии с законом Тульской области от 22 января 1998 г. № 71-ЗТО “Об областном бюджете на 1998 год”, законом Тульской области от 14 января 1999 г. № 111-ЗТО “Об областном бюджете на 1999 год”, постановлением губернатора Тульской области от 22 апреля 1996 г. № 252 “О фонде развития материально-технической базы Государственной налоговой инспекции по Тульской области”, постановлением губернатора Тульской области от 2 декабря 1997 г. № 544 “О внесении

изменений в постановление губернатора Тульской области - главы администрации от 22 апреля 1996 г. №252 "О фонде развития материально-технической базы Государственной налоговой инспекции по Тульской области" в целях создания условий для финансирования мероприятий по укреплению материально-технической базы и развитию социальной инфраструктуры государственной налоговой инспекции по Тульской области образован фонд развития материально-технической базы государственной налоговой инспекции по Тульской области, источником формирования которого являются отчисления в размере 10% от сумм, дополнительно взысканных в ходе контрольной работы налоговых органов за нарушение налогового законодательства по документальным и камеральным проверкам в областной бюджет и 5% от сумм реализованного имущества юридических лиц-должников в счет погашения недоимок в территориальные бюджеты. Положением о фонде развития материально-технической базы государственной налоговой инспекции и управления федеральной службы налоговой полиции РФ по Тульской области, утвержденным указанным постановлением губернатора Тульской области предусмотрено, что средства фонда развития материально-технической базы могут использоваться на административное строительство и приобретение зданий, проведение капитальных ремонтов зданий, финансирование расходов по информатизации деятельности налоговых органов, материально-технического обеспечения работ, связанных с информационным обслуживанием налогоплательщиков, приобретение оборудования и инвентаря, вычислительной техники и автотранспортных средств, пищевой, множительной и другой оргтехники, финансирование затрат по подготовке и повышению квалификации работников налоговых органов и сотрудников налоговой полиции, финансирование расходов, связанных с развитием социальной инфраструктуры налоговых органов и органов налоговой полиции, финансирование непредвиденных, неотложных нужд, расходов, связанных с обеспечением жизнедеятельности налоговых органов и органов налоговой полиции.

Из средств указанного Фонда на финансирование государственной налоговой инспекции по Тульской области поступило в 1998 г. 2976,8 тыс. руб., в I квартале 1999 г. - 1202,8 тыс. рублей.

Государственной налоговой инспекцией по Тульской области поступившие средства направлены:

в 1998 г.: на приобретение канцелярских принадлежностей, материалов и предметов для текущих хозяйственных целей - 87,9 тыс. руб., командировки и служебные

разъезды - 9,5 тыс. рублей, оплату транспортных услуг - 202,7 тыс., услуг связи - 416,8 тыс., коммунальных услуг - 427,2 тыс. рублей, прочие текущие расходы на закупку товаров и услуг - 399,7 тыс., приобретение оборудования и предметов длительного пользования - 61,0 тыс., капитальный ремонт - 28,6 тыс. рублей, капитальное строительство административных зданий - 1336,8 тыс. рублей;

в I квартале 1999 г.: на оплату транспортных услуг - 66,6 тыс. рублей, услуг связи - 414,0 тыс., коммунальных услуг - 131,5 тыс., прочие текущие расходы на закупку товаров и услуг - 123,2 тыс. рублей, приобретение оборудования и предметов длительного пользования - 310,2 тыс., капитальный ремонт - 24,2 тыс., капитальное строительство административных зданий - 126,5 тыс. рублей. При этом без оформления соответствующего договора, в соответствии с письмом Госналогслужбы России от 30.01.98 г. № БЕ-8-21/53 за подписью первого заместителя руководителя Госналогслужбы России Е. В. Бушмина, за счет средств Фонда перечислены 100,0 тыс. руб. на завершение строительства спального корпуса с учебным пунктом санатория "Радуга" в г. Сочи, находящегося в ведении Министерства Российской Федерации по налогам и сборам.

Всего в 1998 г. на указанные цели за счет средств Фонда государственной налоговой инспекцией по Тульской области израсходовано 2 976,8 тыс. рублей, в I квартале 1999 г. - 1 198,4 тыс. рублей.

Государственными налоговыми инспекциями по городам и районам области в 1998 г. из местных бюджетов получено 7948,3 тыс. рублей, которые направлены на оплату труда работников налоговых органов - 869,7 тыс. рублей, начисления на оплату труда - 533,7 тыс. рублей, приобретение канцелярских принадлежностей, материалов и предметов для текущих хозяйственных целей - 1414,5 тыс., командировки и служебные разъезды

- 34,6 тыс., оплату транспортных услуг - 504,7 тыс. рублей, услуг связи - 108,7 тыс., коммунальных услуг - 545,3 тыс. рублей, прочие текущие расходы на закупку товаров и услуг - 952,1 тыс., приобретение оборудования и предметов длительного пользования - 1585,5 тыс., капитальный ремонт - 466,4 тыс., капитальное строительство административных зданий - 933,1 тыс. рублей.

Так, в соответствии с постановлениями главы администрации г. Тулы от 27 февраля 1997 г. № 228 и от 9 марта 1999 г. № 210 на финансовую поддержку налоговых органов г. Тулы направлялось 20% от доначисленных и взысканных в бюджет города сумм налоговых платежей по результатам проведенной ими контрольной работы, что также не предусмотрено действующим федеральным законодательством. Госналогинспекцией по Пролетарскому району г. Тулы поступившие средства израсходованы на заграничные командировки по повышению квалификации 3 сотрудников налоговой инспекции по Тульской области и 3 руководителей инспекций по Пролетарскому, Зареченскому районам города Тулы и Арсеньевскому району области в Соединенные Штаты Америки в сумме 249,6 тыс. рублей, 6 сотрудников налоговых инспекций области для участия в семинаре "Налоговая система Израиля" - 84,1 тыс. рублей, выданы беспроцентные ссуды сотрудникам инспекции на обучение, приобретение квартир, мебели и другие нужды в 1998 г. - 184,3 тыс. рублей, в I квартале 1999 г. - 53,3 тыс. рублей. Этой же госналогинспекцией за счет средств бюджета района оказана финансовая помощь пансионату "Эллада" в г. Анапе, находящемуся в ведении Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, в сумме 50,0 тыс. рублей, в счет которой на базе пансионата в мае и июне 1998 г. проведены курсы переподготовки работников Инспекции в количестве 23 человек, при этом дополнительно израсходовано 29,6 тыс. рублей на оплату командировочных расходов. В нарушение

п. 8 Указа Президента Российской Федерации № 265 от 6 марта 1998 г. за счет указанных средств в I квартале 1999 г. произведены выплаты материальной помощи в сумме 26,2 тыс. рублей.

В соответствии с Договором от 16 февраля 1998 г., заключенным между государственной налоговой инспекцией по Тульской области и Тульским областным проектно-ремонтно-строительным объединением "Тулаавтодор" в распоряжение государственной налоговой инспекции в 1998 г. - I квартале 1999 г. поступали средства территориального дорожного фонда. Договором было определено, что указанные средства поступают в качестве возмещения инспекции затрат по учету налогов, зачисляемых в территориальный дорожный фонд, в том числе по выплате денежного содержания 39 работникам инспекторского состава.

Из средств указанного фонда на финансирование государственной налоговой инспекции по Тульской области поступило в 1998 г. 1005,0 тыс. рублей, в I квартале 1999 г. - 20,0 тыс. рублей.

Государственной налоговой инспекцией по Тульской области поступившие средства направлены:

в 1998 г.: на оплату труда работников налоговых органов - 25,4 тыс. рублей, приобретение канцелярских принадлежностей, материалов и предметов для текущих хозяйственных целей - 22,8 тыс. рублей, приобретение форменного обмундирования - 8,0 тыс., командировки и служебные разъезды - 8,3 тыс., оплату транспортных услуг - 84,2 тыс., услуг связи - 26,5 тыс. рублей, коммунальных услуг - 38,8 тыс. рублей, прочие текущие расходы на закупку товаров и услуг - 166,8 тыс., приобретение оборудования и предметов длительного пользования - 34,4 тыс., капитальный ремонт - 12,1 тыс., капитальное строительство административных зданий - 577,7 тыс. рублей.

в I квартале 1999 г.: на приобретение канцелярских принадлежностей, материалов и предметов для текущих хозяйственных целей - 9,3 тыс. рублей,

оплату транспортных услуг - 7,3 тыс., услуг связи - 1,2 тыс., прочие текущие расходы на закупку товаров и услуг – 2,2 тыс. рублей.

На финансирование расходов по содержанию госналоговинспекций области направлены в сумме 53,9 тыс. рублей средства, поступившие от работников налоговых органов в погашение ссуд, ранее выданных за счет Централизованного фонда социального развития Государственной налоговой службы Российской Федерации, вместо перечисления их в доход федерального бюджета.

Финансирование расходов на содержание налоговых органов области Министерством Российской Федерации по налогам и сборам за счет средств федерального бюджета в течение проверенного периода осуществлялось крайне неравномерно, со значительными отклонениями от сметных назначений. Недостаточное финансирование предусмотренных сметой расходов явилось причиной дальнейшего увеличения размера просроченной кредиторской задолженности налоговых органов области.

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 Министерства Российской Федерации по налогам и сборам в госналоговинспекцию по Тульской области не поступало, планов по этому вопросу государственной налоговой инспекцией по Тульской области в 1998 г. не утверждалось, указаний по данному

вопросу госналоговинспекциям области не направлялось.

Мероприятия по введению денежного содержания и сокращению численности работников в установленные Указом Президента Российской Федерации и постановлением Правительства Российской Федерации сроки (1 октября 1998 г.) не завершены. Штатные расписания госналоговинспекций по городам и районам области, предусматривающие введение денежного содержания, новых должностных окладов утверждены лишь в ноябре-декабре 1998 года.

Установленный Министерством Российской Федерации по налогам и сборам для госналоговинспекций области фонд оплаты труда превышает фонд оплаты труда, исчисленный в соответствии с методикой расчета фонда оплаты труда, приведенной в письме Госналогслужбы России от 7 октября 1998 г. № ВГ-6-19/702 на 9475,2 тыс. руб. в расчете на год, в том числе на 1881,2 тыс. рублей за счет включения в него средств на оплату труда персонала по охране и обслуживанию зданий, что противоречит порядку, предусмотренному постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 1998 г. № 797 “О составе, предельной численности и фонде оплаты труда работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти”.

Выводы и предложения

Материалы проверок Счетной палаты Российской Федерации показали, что налоговые органы Тульской области обеспечивают выполнение заданий установленных области в соответствии с федеральными законами “О федеральном бюджете на 1998 г.” и “О федеральном бюджете на 1999 г.” (I квартал 1999 года) по формированию доходной части федерального бюджета. Вместе с тем, значительные потенциальные возможности по увеличению доходов бюджета не реализуются. Задолженность по платежам в федеральный бюджет на 01.04.99 г. составила 1611 млн.рублей, что в 1,7 раз превышает сумму внесенных в I квартале 1999 года налоговых платежей. Такое положение обусловлено обострением проблемы неплатежей, ухудшением финансового положения налогоплательщиков и их платежеспособности, а также уклонением от уплаты налогов.

Проверками Счетной палаты Российской Федерации выявлено 18 нарушений налогоплательщиками, налоговыми, финансовыми, казначейскими и банковскими органами федерального бюджетного и налогового законодательства. В результате Счетной палатой

Российской Федерации предъявлено к взысканию в федеральный бюджет 62,4 млн. рублей.

1. Многие нарушения обусловлены несовершенством налогового законодательства. В особенности много “белых пятен” имеется в вопросах ответственности всех участников налогового процесса за обеспечение обязательств перед государством по уплате налогов. В целях установления четкого порядка в этом вопросе следует разработать и принять новые Законы “О банках и банковской деятельности”, “Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для объектов малого предпринимательства”, “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”, “О рынке ценных бумаг”, “О порядке регистрации и учета налогоплательщиков”, “О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением” и ряд других.

Одной из серьезных причин сбоев в налоговом процессе по вине банков является неурегулированность в законодательном порядке вопроса о возмещении задолженности бюджету, образовавшейся в связи с отсутствием денежных средств на корреспондентских счетах коммерческих банков или в связи с их банкротством (лишением лицензий). В решении этого вопроса не проявляют инициативу Минфин России, Министерство Российской Федерации по налогам и сборам и Центробанк России.

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

- недостаточно четким определением в налоговом законодательстве статуса учреждений, подведомственных Центральному банку России, как субъектов налогового процесса, что позволяет им уклоняться от постановки на налоговый учет и от уплаты практически всех видов налогов, которые должны уплачивать юридические лица;

- нечеткой отработанностью механизма контроля за соблюдением предприятиями и организациями установленного порядка работы с денежной наличностью;

- отсутствием новой нормативной базы по применению контрольно-кассовых машин при осуществлении расчетов с населением, адекватной современным рыночным отношениям в стране.

4. Имеют место недостатки в организации и осуществлении организационной, методической, аналитической и контрольной работы налоговых органов области, снижающие результативность работы по мобилизации налоговых и неналоговых платежей в бюджетную систему Российской Федерации.

5. Госналогслужбой по Тульской области допущены факты нарушений в расходовании средств федерального бюджета на свое содержание, а также бесконтрольность за работой

подчиненных налоговых органов в части обеспечения ими правильности расходования средств федерального бюджета на их содержание.

В целях устранения выявленных в ходе проверки недостатков и нарушений в налоговом процессе на территории Тульской области предлагается направить представления Министру Российской Федерации по налогам и сборам, Министру финансов Российской Федерации и губернатору Тульской области, а также направить отчет в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ