

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 1 февраля 2000 года № 3(195) «Об итогах тематической проверки организации обеспечения полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет в налоговых, финансовых и казначейских органах, банках, предприятиях и организациях Самарской области за 1998 год и 9 месяцев 1999 года»:

Утвердить отчет об итогах тематической проверки.

Направить представления Счетной палаты по материалам проверок Министру Российской Федерации по налогам и сборам А. П. Починку, Министру финансов Российской Федерации М. М. Касьянову, Председателю Центрального банка Российской Федерации В. В. Геращенко (с учетом материалов ранее проведенных проверок), губернатору Самарской области К. А. Титову, главе администрации Ленинского района г. Самары И. В. Станкевичу.

Направить в управление Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Самарской области и управление федерального казначейства Минфина России по Самарской области материалы проверок, по результатам которых начислены финансовые и штрафные санкции, для их взыскания в установленном порядке.

Направить отчет об итогах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Протоколно: Аудитору Счетной палаты В. Г. Панскову совместно с Юридическим отделом проработать и направить в Государственную Думу предложения по уточнению положений Налогового кодекса в части налоговой тайны применительно к юридическим лицам.

ОТЧЕТ

об итогах тематической проверки организации обеспечения полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет в налоговых, финансовых и казначейских органах, банках, предприятиях и организациях Самарской области за 1998 год и 9 месяцев 1999 года

1. Основание для проверки:

Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 год (пункт 5.1.13.), программа тематической проверки, утвержденная аудитором Счетной палаты Российской Федерации В. Г. Пансковым 5 ноября 1999 года.

2. Цели проверки:

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

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

3. Период проведения проверки: с 22 ноября по 17 декабря 1999 года.

4. Предмет проверки:

выполнение бюджетных назначений по мобилизации доходов в федеральный бюджет, доведенных до области в соответствии с законами о федеральных бюджетах на 1998 и 1999 годы,

причины образования задолженности по платежам в федеральный бюджет и меры, принимаемые по ее сокращению, достоверность учета поступления налоговых платежей по уровням бюджетной системы и составлению форм налоговой отчетности.

5. Объекты проверки:

- Управление Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Самарской области;

- Управление федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Самарской области;

- Управление федерального казначейства по г. Самаре;

- Департамент финансов администрации Самарской области;

- Главное управление Банка России по Самарской области;

- Инспекция Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Ленинскому району г. Самары;

- Инспекция Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Железнодорожному району г. Самары;
- Администрация Ленинского района г. Самары;
- ОАО КБ "Промавтобанк";
- Филиал "Самарский" ОАО "Альфа-Банк";
- Филиал АКБ "Московский деловой мир";
- ОАО "Межрегиональный Волго-Камский банк реконструкции и развития";
- Самарский региональный филиал АКБ "СБС-АГРО";
- ТОО "Фермербанк";
- ГПП "Завод им. Масленникова";
- 17 предприятий розничной торговли и по оказанию платных услуг населению (по выполнению законодательства о применении контрольно-кассовых машин при денежных расчетах с населением).

В ходе проведения контрольного мероприятия состоялись рабочие встречи с членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации председателем Самарской губернской думы Л. И. Ковальским и председателем Контрольно-счетной палаты Самарской губернской думы С. Н. Матвеевым, на которых они были ознакомлены с целями и задачами проверки. О проведении проверки Счетной палатой, ее целях и задачах также проинформирован член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации губернатор Самарской области К. А. Титов (через помощника губернатора М. И. Васюнина).

Всего в ходе проведения контрольного мероприятия проверками охвачено 32 объекта. В 10 из них, или практически в каждом третьем, выявлены нарушения федерального законодательства и иных нормативных актов Российской Федерации, регулирующих вопросы налогообложения и наличного денежного обращения. По итогам проверок составлено 43 акта. Стоимостная оценка выявленных проверками нарушений федерального законодательства и отклонений в налоговом процессе, составила 2439 млн. рублей, в том числе в доле федерального бюджета – 2438,9 млн. рублей. Здесь и далее показатели приведены с учетом деноминации. Перечень выявленных нарушений и отклонений в налоговом процессе прилагается (приложение № 1 - в Бюллетене не приводится).

Кроме того, по актам проверок, в ходе которых Счетной палатой были выявлены нарушения налогового законодательства, законодательства по применению контрольно-кассовых машин при денежных расчетах с населением, а также установленного порядка работы с денежной наличностью, начислены финансовые и штрафные санкции в размере 25 тыс. рублей, из которых 5 тыс. рублей подлежат зачислению в федеральный бюджет.

Отмеченные в отчете факты нарушений и отклонений в налоговом процессе подтверждены документально и в основном согласованы с руководителями проверенных организаций. Руководителями управления Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Самарской области (акт проверки от 16 декабря 1999 г.), департамента финансов администрации Самарской области (акты от 16 декабря 1999 г. и от 7 декабря 1999 г.) представлены возражения по отдельным фактам, изложенным в актах проверок этих организаций. Заключение по представленным возражениям прилагается (приложения №№ 2 и 3 - в Бюллетене не приводятся).

Указанные возражения рассмотрены на совещании у аудитора Счетной палаты Российской Федерации В. Г. Панкова с участием начальника инспекции и инспекторов, принимавших участие в проведении проверки в Самарской области. Большинство рассмотренных возражений носят преимущественно пояснительный и объяснительный характер, недостаточно аргументированы и поэтому признаны несостоятельными.

В соответствии со статьей 22 Закона «О Счетной палате Российской Федерации» и на основании удостоверений на право проверок, выданных в установленном порядке Счетной палатой Российской Федерации, в проведении тематической проверки принимали участие работники территориальных налоговых и казначейских органов.

К проведению оперативных контрольных мероприятий по проверке соблюдения правил торговли с применением контрольно-кассовых машин (ККМ) и достоверности учета наличной денежной выручки при исчислении налогов привлекались сотрудники налоговой полиции. Отказов от участия в проведении оперативно-контрольных мероприятий от руководителей указанных органов не поступало.

В ходе проведения контрольного мероприятия не представилось возможным отразить все вопросы, предусмотренные программой тематической проверки. В частности, остались непроверенными вопросы достоверности отчетных данных форм налоговой отчетности 1-НП, 1-НМ «О поступлении доходов в федеральный бюджет», правомерности отражения в отчетности «О результатах контрольной работы налоговых органов» (2-НК) фактически поступивших налогов и сборов, доначисленных по результатам проверок, обеспечения территориальными налоговыми органами соблюдения налогового законодательства о постановке на налоговый учет хозяйствующих субъектов, прошедших государственную регистрацию, обоснованности представления налоговых льгот и налоговых кредитов, а также целевого их использования, ряд других вопросов, предусмотренных программой проверки.

Это явилось следствием отказа должностных лиц управления МНС России по Самарской области в предоставлении информации и документов инспекторам Счетной палаты, необходимых для проверки указанных вопросов. Руководство УМНС России по Самарской области мотивировало свои действия разъяснением, данным управлением внутренней безопасности и защиты информации МНС России (начальник А. В. Прокопчук) от 24 ноября 1999 г. № 24/343 о неправомерности требований инспекторов Счетной палаты о предоставлении информации и документов по хозяйствующим субъектам, а также положениями статьи 102 Налогового кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой любые полученные налоговым органом сведения о налогоплательщике составляют налоговую тайну.

Вместе с тем, пунктом 2 статьи 102 Налогового кодекса определено, что налоговая тайна не подлежит разглашению налоговыми органами, их должностными лицами, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Счетная палата Российской Федерации - предусмотренный Конституцией Российской Федерации постоянно действующий орган государственного финансового контроля, обладающий организационной и функциональной независимостью. В соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» одной из основных задач Счетной палаты является организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных статей федерального бюджета по объемам, структуре и целевому назначению (статья 2). Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения в Российской Федерации (статья 12). В соответствии со статьей 22 упомянутого Федерального закона контрольные органы Российской Федерации, включая налоговые органы, обязаны оказывать содействие деятельности Счетной палаты, предоставлять по ее запросам информацию о результатах проводимых ревизий и проверок, а в соответствии со статьей 27 Федерального закона, требования инспекторов Счетной палаты, связанные с исполнением ими своих служебных обязанностей, являются обязательными для всех государственных органов.

Обязанность Министерства Российской Федерации по налогам и сборам обеспечить инспекторам Счетной палаты доступ к получению необходимой информации при проведении контрольных мероприятий в налоговых органах вытекает из требований пункта 3 статьи 102 Налогового кодекса Российской Федерации.

Разъяснения управления внутренней безопасности и защиты информации МНС России от 24 ноября 1999 г. № 24/343 о неправомерности требований инспекторов Счетной палаты и действия должностных лиц Управления МНС России по

Самарской области, отказавших в предоставлении необходимых для проведения проверки документов и информации, противоречат нормам действующего законодательства, препятствовали исполнению Счетной палатой своих законодательно установленных полномочий и привели к срыву контрольного мероприятия, предусмотренного планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 год.

На самом деле, по мнению Счетной палаты, действительным мотивом отказа в предоставлении необходимых для проверки документов явилось то, что в ходе проведения контрольных мероприятий Счетной палатой выявлены многочисленные упущения в работе самих налоговых органов. В ряде субъектов Российской Федерации установлены факты низкой эффективности проводимой ими работы по взысканию просроченной задолженности по налоговым платежам, неисполнения налогового законодательства о постановке налогоплательщиков на налоговый учет (Новгородская, Тульская, Липецкая, Псковская области), искажения налоговой отчетности о поступлении в бюджет доначисленных по результатам контрольной работы платежей и предъявленных налоговых санкций (Псковская область), бесхозяйственность в расходовании государственных средств, выделенных на содержание территориальных налоговых органов (Новгородская область).

Об этом также свидетельствует тот факт, что разъяснения управления внутренней безопасности и защиты информации МНС России от 24 ноября 1999 г. № 24/343 о том, будто требования инспекторов Счетной палаты противоречат Налоговому кодексу, даны 11 месяцев спустя после введения этого законодательного акта в действие, т.е. уже после проведения Счетной палатой контрольных мероприятий в других регионах.

В соответствии с Регламентом Счетной палаты Российской Федерации по фактам непредставления информации, необходимой для проведения проверки, составлено 18 актов. (Перечень актов об отказе в предоставлении документов и информации приведен в приложении № 4 - в Бюллетене не публикуется).

7. Результаты проверки

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

7.1.1. Проверка состояния работы налоговых органов по учету налогоплательщиков и ведению реестра налогоплательщиков

По состоянию на 1 октября 1999 года региональная база данных Единого государственного реестра налогоплательщиков содержит сведения о 65222 налогоплательщиках-организациях, 87056 предпринимателях, зарегистрировавших свою деятельность без

образования юридического лица, и 133 лицах, занимающихся частной практикой.

Как показала проверка, территориальные налоговые органы не обеспечили выполнение норм и требований налогового законодательства о постановке на налоговый учет хозяйствующих субъектов, зарегистрировавших в установленном порядке свою деятельность. На 1 октября 1999 года количество зарегистрированных, но не вставших на налоговый учет предприятий и организаций, составило 2585, или 4,1 % от внесенных в Госреестр, предпринимателей и лиц, занимающихся частной практикой - 1510 (1,8 %).

По экспертной оценке, в результате уклонения налогоплательщиков от постановки на налоговый учет в целом по области бюджеты всех уровней ежегодно теряют более 200 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - свыше 100 млн. рублей.

Не прошли процедуру переучета, предусмотренную Положением о порядке ведения Государственного реестра предприятий, утвержденным Госналогслужбой России 12 апреля 1993 г. № ЮУ-4-12/65н и зарегистрированным Минюстом России 14 мая 1993 г. № 250, - 6111 организаций (9,8 %). Кроме того, на ту же дату 42103 (27,6 %) - не представили отчетность, а 15762 (10,4 %) сдали "нулевые" балансы либо представили справки об отсутствии у них хозяйственной деятельности.

Одновременно 13948 (22,3 %) предприятий не привели до 1 июля 1999 г. свой организационно-правовой статус в соответствие с перечнем организационно-правовых форм, определенных статьей 66 Гражданского кодекса Российской Федерации, как это установлено статьей 6 Федерального закона от 30 ноября 1994 г. № 52-ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

Для проверки соблюдения территориальными налоговыми органами норм, предусмотренных статьями 83, 84, 85 Налогового кодекса Российской Федерации о порядке взаимодействия с органами регистрации, соблюдении налогоплательщиками и налоговыми органами требований о постановке на налоговый учет, а также достоверности отчетных данных по учету налогоплательщиков инспекторами Счетной палаты была затребована информация, необходимая для проведения сверки данных органов регистрации с данными, включенными в Госреестр, а также данными налогового органа о хозяйствующих субъектах, поставленных на налоговый учет. Однако руководство УМНС России по Самарской области отказалось представить такую информация, ссылаясь на налоговую тайну (акт о непредставлении информации от 26 ноября 1999 г.).

Правилами ведения Единого государственного реестра налогоплательщиков, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 г. № 266 «О порядке

ведения Единого государственного реестра налогоплательщиков», предусмотрено, что включенная в реестр информация предоставляется за плату:

а) налогоплательщикам (сведения о них) – при повторном обращении в течение одного календарного года либо при обращении в налоговый орган за повторной выдачей свидетельства о постановке на учет в налоговом органе в случае его утраты;

б) гражданам и организациям – при обращении с запросом об идентификационном номере конкретного налогоплательщика.

В соответствии с пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 г. № 266 Министерство Российской Федерации по налогам и сборам совместно с Министерством финансов Российской Федерации до 1 июля 1999 года обязаны были установить тарифы на услуги по предоставлению содержащейся в реестре информации, а также определить порядок оплаты указанных услуг и зачисления получаемых средств в доход федерального бюджета.

Статья 10 Закона «О Федеральном бюджете на 2000 год» предусматривает зачисление в доход федерального бюджета поступлений от оказания услуг по предоставлению содержащейся в Едином государственном реестре налогоплательщиков информации в размере 100 процентов.

Однако указанные тарифы и порядок зачисления получаемых средств в доход федерального бюджета Министерством Российской Федерации по налогам и сборам управлению МНС России по Самарской области по состоянию на 1 декабря 1999 года не доведены. В связи с чем плата за указанные услуги в Самарской области на период проверки не взималась.

В 1998 году и за 9 месяцев 1999 года Госналогслужбой России (МНС России) до управления МНС России по Самарской области доведено 40 методических указаний по вопросам учета налогоплательщиков, рекомендаций и разъяснений. Кроме того, областным аппаратом за эти же периоды подготовлено и направлено в подчиненные районные и городские инспекции более 120 разъяснений, рекомендаций и обзорных писем. Как показала выборочная проверка, эти указания и разъяснения не противоречат федеральному законодательству.

Статьей 51 части 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, введенного в действие с 1 января 1995 года, установлено, что юридическое лицо подлежит государственной регистрации в органах юстиции в порядке, определяемом законом о регистрации юридических лиц. Вместе с тем, федеральный закон о регистрации юридических лиц до настоящего времени не принят.

Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2270 «О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней» органам государственной

власти субъектов Российской Федерации предоставлено право самостоятельно определять размеры сбора за регистрацию вновь создаваемых предприятий.

Ставка сбора за регистрацию вновь создаваемых предприятий в г. Самаре на 1998 год была определена в решении Самарской губернской думы от 5 декабря 1997 г. № 410 (Закон Самарской области «Об областном бюджете на 1998 год») и составляла 1 % от уставного капитала.

С мая 1999 года указанная ставка составила 1 % от уставного капитала, но не более 20 установленных законом минимальных размеров оплаты труда (решение Самарской городской думы от 27 мая 1999 г.

№ 220 «О внесении изменений в решение Самарской городской думы от 16 февраля 1999 г. № 197 «О бюджете города на 1999 год»).

В случае изменения юридического адреса или при регистрации изменений правового статуса организаций в связи с приведением его в соответствие с нормами части I Гражданского кодекса Российской Федерации, регистрационный сбор не взимается.

Указом Президента Российской Федерации от 15 ноября 1997 г. № 1233 «О признании утратившими силу некоторых указов Президента Российской Федерации» отменено действие Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2270. Таким образом, в настоящее время порядок установления размера сбора за регистрацию вновь создаваемого предприятия федеральным законодательством не определен.

Сбор за регистрацию предпринимателей, осуществляющих хозяйственную деятельность без образования юридического лица, в соответствии с пунктом 1 статьи 2 Закона РСФСР от 7 декабря 1991 г. № 2000-1 «О регистрационном сборе с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью и порядке их регистрации» составляет одну минимальную месячную оплату труда.

В ходе выборочной проверки Счетной палатой в администрации Ленинского района г. Самары (акт от 9 декабря 1999 г.) установлено, что в 1998 году из 76 вновь зарегистрированных юридических лиц 26 (34 %) зарегистрированы по домашним адресам. В 1999 году (данные за II квартал) по домашним адресам зарегистрированы 39 предприятий и организаций, или 40,6 % от числа зарегистрировавших свою деятельность в этом периоде.

В соответствии с пунктом 2 статьи 54 Гражданского кодекса местонахождение юридического лица определяется местом его государственной регистрации, если в соответствии с законом в учредительных документах не установлено иное. Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного суда Российской

Федерации от 1 июля 1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» определено, что при разрешении споров следует исходить из того, что местом нахождения юридического лица является место нахождения его органов. Одновременно статья 7 Жилищного кодекса РСФСР запрещает предоставление помещений в жилых домах для нужд промышленного характера.

В пункте 1 «Положения о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности», введенного в действие Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 г. № 1482 «Об упорядочении государственной регистрации предприятий и предпринимателей на территории Российской Федерации», определен четкий перечень документов, которые необходимо представлять в органы, осуществляющие регистрацию: заявление о регистрации предприятия, составленное в произвольной форме и подписанное учредителями предприятия, утвержденный учредителями, устав предприятия, решение о создании предприятия или договора учредителя, документы, подтверждающие оплату не менее 50 % уставного капитала (фонда) предприятия, указанного в решении о создании предприятия или договора учредителей, свидетельство об уплате государственной пошлины. В пункте 4 Положения прямо указано, что не допускается требование гарантийных писем и иных документов, подтверждающих местонахождение вновь регистрируемого предприятия, а также запрещается регистрационным органам требовать иные документы, кроме предусмотренных настоящим Положением.

В ходе выборочной проверки Счетной палатой установлено, что администрацией Ленинского района г. Самары при регистрации юридических лиц в 1998 году и в течение 9 месяцев 1999 года требовались гарантийные письма или иные документы, подтверждающие их местонахождение, указанное в учредительных документах. Это является нарушением пункта 4 «Положения о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности», утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 г. № 1482. Вместе с тем учредители вновь создаваемых предприятий в суд с жалобами на действия районной администрации не обращались.

Как показала проверка, данные меры, принимаемые в нарушение действующего порядка, не эффективны, так как в целом по району около 30 % юридических лиц уклоняются от постановки на налоговый учет и не представляют отчетность о своей деятельности.

Зачастую налогоплательщики регистрируют свою деятельность по юридическим адресам, как правило, не соответствующим их фактическому

местонахождению. Это значительно затрудняет налоговый контроль за их деятельностью.

В ходе выборочной проверки Счетной палатой в администрации Ленинского района г. Самары (акт от 9 декабря 1999 г.) установлено, что 2 предпринимателя без образования юридического лица, зарегистрированные администрацией Ленинского района (№№ свидетельств 338 от 7 марта 1995 года и 964 от 23 мая 1997 года, основные виды деятельности, заявленные предпринимателями при регистрации: секретарь-референт, предоставление юридического адреса и контактного телефона) предоставляли свои жилые адреса на основании договоров для юридического адреса вновь создаваемых предприятий. Так, по адресу: 443100, г. Самара, ул. Маяковского, д.12, кв.35, - зарегистрировано 103 предприятия, а по адресу: 443010, г. Самара, ул. Молодогвардейская, д. 109/115, кв. 4, - зарегистрировано 118 предприятий.

Как показала проверка, гражданка Е. Н. Полонянкина еще 29 апреля 1998 года прекратила свою деятельность в качестве предпринимателя в связи с аннулированием свидетельства о государственной регистрации по собственному желанию, однако на период проведения проверки (декабрь 1999 г.) по ее домашнему адресу зарегистрировано 118 предприятий, поставленных на налоговый учет в инспекции МНС России по Ленинскому району г. Самары.

В связи с тем, что инспекторам Счетной палаты в инспекции МНС России по Ленинскому району г. Самары было отказано в предоставлении налоговых деклараций указанных предпринимателей проверить полноту уплаты подоходного налога в 1998-1999 годах, не представилось возможным (акт о непредставлении информации от 8 декабря 1999 г.).

В ходе выборочной проверки Счетной палатой установлено, что по юридическому адресу: г. Самара, Московское шоссе, д. 1, - зарегистрировано 112 предприятий. Однако, как показала проверка, 16 из них по указанному адресу фактически отсутствовали и их местонахождение неизвестно.

Регистрация предприятий администрацией Ленинского района г. Самары на период проверки Счетной палатой осуществлялась в соответствии с постановлением администрации г. Самары от 13 апреля 1994 г. № 554 «Об утверждении положения «О порядке осуществления государственной регистрации предприятий на территории г. Самары».

Вместе с тем, Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 г. № 1482 «Об упорядочении государственной регистрации предприятий и предпринимателей на территории Российской Федерации» утверждено «Положение о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности», в соответствии с которым и должна осуществляться

регистрация деятельности хозяйствующих субъектов.

В соответствии с пунктами 5 и 7 указанного Положения регистрация предприятий осуществляется регистрирующим органом не позднее трех дней с даты представления необходимых документов, а регистрация индивидуальных предпринимателей - в день представления документов.

В ходе проверки Счетной палатой установлено, что администрацией Ленинского района г. Самары в 1998 году и в январе-сентябре 1999 года указанные требования в полном объеме не соблюдались. Выборочной проверкой установлены нарушения в 1998 году и январе-сентябре 1999 года сроков регистрации 1439 юридических лиц и предпринимателей от 7 до 45 дней.

Территориальными налоговыми органами в 1998 году не зафиксированы нарушения сроков представления регистрирующими органами сведений о вновь зарегистрированных юридических лицах, индивидуальных предпринимателях и лицах, занимающихся частной практикой. С начала 1999 года - только 5 случаев нарушения установленных сроков представления указанной информации по юридическим лицам и ни одного случая - по индивидуальным предпринимателям.

Вместе с тем, только в ходе выборочной проверки, проведенной Счетной палатой в администрации Ленинского района г. Самары (акт от 9 декабря 1999 г.), установлено, что в 1998 году администрацией представлены сведения в инспекцию МНС России по Ленинскому району г. Самары о регистрации 295 юридических лиц и 385 индивидуальных предпринимателей с нарушением срока, установленного пунктом 15 «Положения о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности», утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 г. № 1482.

В 1998 году действующим федеральным законодательством ответственность за нарушение сроков и непредставление в налоговые органы данных о государственной регистрации предприятий и предпринимателей не предусматривалась.

С 1 января 1999 года пунктом 3 статьи 119 Налогового кодекса Российской Федерации предусматривалась ответственность органов регистрации за непредставление или несвоевременное представление информации, документов и (или) иных сведений в налоговые органы в виде штрафа в размере пятидесяти рублей за каждый непредставленный документ.

Федеральным законом от 9 июля 1999 г. № 154-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» указанный пункт из статьи 119 исключен, вместе с тем введена статья 129.1, в соответствии с пунктом 1 которой неправомерное несообщение

(несвоевременное сообщение) лицом сведений, которые в соответствии с настоящим Кодексом это лицо должно сообщить налоговому органу, при отсутствии признаков налогового правонарушения влечет взыскание штрафа в размере 1000 рублей. В соответствии с пунктом 2 той же статьи те же действия, совершенные повторно в течение календарного года, влекут взыскание штрафа в размере 5000 рублей.

В процессе выборочной проверки, проведенной Счетной палатой в администрации Ленинского района г. Самары, установлено, что в январе-июне 1999 года сведения о 67 предприятиях и о 92 индивидуальных предпринимателях, зарегистрировавших свою деятельность, или аннулировавших свидетельство о государственной регистрации, передавались в налоговую инспекцию МНС России по Ленинскому району г. Самары с нарушением десятидневного срока, предусмотренного статьей 85 Налогового кодекса Российской Федерации.

Как показала проверка, указанная налоговая инспекция располагала указанными данными, однако штрафные санкции к администрации Ленинского района г. Самары, предусмотренные пунктом 3 статьи 119 Налогового кодекса за нарушение сроков представления сведений не применялись. В соответствии с нормами статьи 119 Налогового кодекса указанные штрафные санкции составляют 8 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет 4 тыс. рублей.

Санкции, предусмотренные пунктами 1 и 2 статьи 129.1 Налогового кодекса не применялись, ввиду отсутствия случаев выявленных налоговой инспекцией нарушений, подпадающих под ее действие. В ходе выборочной проверки Счетной палатой указанные нарушения также не выявлены.

Статья 85 Налогового кодекса предусматривает обязанность органов, осуществляющих регистрацию физических лиц по месту жительства, либо регистрацию рождения и смерти физических лиц, осуществляющих учет и (или) регистрацию недвижимого имущества, являющегося объектом налогообложения, сообщать о расположенном на подведомственной им территории недвижимом имуществе или о транспортных средствах, зарегистрированных в этих органах и их владельцах в налоговые органы по месту своего нахождения в течение 10 дней после регистрации.

Также предусмотрена обязанность органов, осуществляющих нотариальные действия, и нотариусов, занимающихся частной практикой, сообщать в налоговые органы о нотариальном удостоверении права на наследство и договоров дарения в течение пяти дней со дня соответствующего нотариального удостоверения.

Однако проверить выполнение требований этой статьи не представилось возможным, поскольку, по мнению руководства управления МНС России по Самарской области, вся информация, относящаяся к

конкретным налогоплательщикам, составляет налоговую тайну (акт о непредставлении информации от 29 ноября 1999 г.).

Одной из причин необеспечения налоговыми органами полноты учета налогоплательщиков явилось отсутствовавшая ранее ответственность налогоплательщиков за уклонение от постановки на налоговый учет. Частью первой Налогового кодекса Российской Федерации, введенной в действие с 1 января 1999 года, предусмотрены штрафные санкции за нарушение срока постановки на налоговый учет, а также за уклонение от постановки на учет в налоговом органе (статьи 116,117). Однако налоговые органы слабо используют предоставленные им права, предусмотренные Налоговым кодексом.

По состоянию на 1 октября 1999 года ими предъявлены штрафные санкции только к 127 юридическим лицам, или 4,9 %, уклонившимся от постановки на учет в налоговых органах, и к 126 предпринимателям, осуществляющим хозяйственную деятельность без образования юридического лица (8,3 %), в размере соответственно 473 и 416,6 тыс. рублей, из которых на ту же дату фактически взыскано только 199,3 тыс. рублей (42,1 %) и 40,5 тыс. рублей (9,7 %).

В 1998 году налоговыми органами направлено 380 обращений в суд с иском о ликвидации предприятий, в том числе по 349 - не представляющим отчетность и по 31 - не прошедшим процедуру переучета, а также о лишении государственной регистрации 21 индивидуального предпринимателя, не представляющих отчетность. В 1998 году по 1716 предприятиям завершена процедура ликвидации, в том числе по 254 (72,8 % от переданных) по решению арбитражного суда.

С начала 1999 года (по сентябрь включительно) направлено налоговыми органами области 671 обращение в арбитражный суд с иском о ликвидации предприятий, в том числе по 663 - не представляющим отчетность, по 8 - не прошедшим переучет. За тот же период по 2035 предприятиям завершена процедура ликвидации, в том числе по 274 (41,3 % от переданных) по решению арбитражного суда.

Однако в действующем законодательстве не предусмотрен порядок привлечения к ответственности учредителей за уклонение от исполнения решения суда.

По предприятиям, ликвидированным за нарушения налогового законодательства, числится недоимка, размер которой по состоянию на 1 октября 1999 года составил 12,6 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 4,7 млн. рублей. Статьей 24 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г.

№ 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», отмененной в связи с введением в действие Налогового кодекса, было установлено, что данные предприятия состоят на налоговом учете в течение 6

лет после вынесения решения о ликвидации. Пунктом 2 статьи 49 Налогового кодекса предусмотрено, что остающаяся задолженность должна быть погашена учредителями (участниками) указанной организации в пределах и порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Однако в настоящее время этот порядок федеральным законодательством не определен.

По состоянию на 1 октября 1999 года за предприятиями и индивидуальными предпринимателями, не представляющими отчетность о своей хозяйственной деятельности, либо сдающих "нулевые" балансы числится суммарная задолженность по платежам в бюджеты всех уровней в размере 633,3 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 303,4 млн. рублей. С начала года эта задолженность в целом сократилась на 100,3 млн. рублей (15,8 %), а в федеральный бюджет увеличилась на 3,4 млн. рублей (1,2 %). Установить причины опережающего погашения задолженности в территориальный бюджет не представилось возможным в связи с отказом руководства УМНС России по Самарской области представить соответствующую информацию (акт о непредставлении информации от 29 ноября 1999 г.).

В 1998 году территориальными налоговыми органами области проверено 1085 предприятий и 3413 предпринимателей, не представляющих отчетность или сдающих "нулевые" балансы. По результатам проверок им доначислено налогов и других платежей в сумме 122,5 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 48,1 млн. рублей. Из которых фактически взыскано лишь 2,1 млн. рублей (1,7 %), в том числе в федеральный бюджет – 0,3 млн. рублей (0,6 %).

Эффективность мероприятий по установлению местонахождения налогоплательщиков, уклоняющихся от постановки на учет в налоговых органах и не сдающих отчетность, остается низкой.

В 1998 году установлено местонахождение и поставлено на налоговый учет всего 203 юридических лица, что составило 8,2 % от общего числа налогоплательщиков, уклонившихся от налогового учета и 129 предпринимателя, или 5,3 процента. За 9 месяцев 1999 года аналогичные показатели составили соответственно 40 предприятий и организаций (1,5%) и 168 предпринимателей (11,1 %).

В 1998 году установлено местонахождение 565 предприятий и организаций, а также 594 индивидуальных предпринимателей, не представляющих отчетность о своей финансово-хозяйственной деятельности, что составило лишь 2,1 и 4,4 процентов от общего количества таких налогоплательщиков. За 9 месяцев 1999 года - соответственно 369 предприятий и организаций (2,7 %) и 628 предпринимателей (4,6 %).

В связи с тем, что инспекторам Счетной палаты в инспекции МНС России по Ленинскому району г. Самары было отказано в доступе к юридическим

делам налогоплательщиков (акт об отказе в представлении информации от 30 ноября 1999 года), проверить соблюдение порядка снятия налогоплательщиков с учета, а также осуществление контроля со стороны инспекции за соблюдением налогоплательщиками и коммерческими банками установленных правил открытия расчетных и иных счетов не представилось возможным.

В 1998 году налоговыми органами применены к 7,9 тыс. предприятиям штрафные санкции за несвоевременное представление отчетности на сумму 18,9 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 5,3 млн. рублей. Из них взыскано 2,5 млн. рублей (77,5 %), в том числе в федеральный бюджет - 379 тыс. рублей (76,6 %).

С начала 1999 года к 4,3 тыс. предприятиям, предпринимателям и лицам, занимающимся частной практикой, предъявлены штрафные санкции, предусмотренные статьей 119 Налогового кодекса за несвоевременное представление отчетности, на сумму 1,7 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 0,5 млн. рублей. Из них взыскано соответственно 1,3 млн. рублей (77,5 %), и 0,4 млн. рублей (76,6 %).

В 1998 году территориальными налоговыми органами проведено 273 проверки в банках по вопросу правильности открытия банками и налогоплательщиками расчетных и иных счетов, выявлено 3 нарушения, предъявлены штрафные санкции к банкам в размере 17,5 тыс. рублей, взысканы в полном объеме. За 9 месяцев 1999 года проведено 128 аналогичных проверок, выявлено 7 нарушений, предъявлены штрафные санкции к банкам на сумму 42 тыс. рублей, из них уплачено 32 тыс. рублей (76,2 %).

7.1.2. Проверка организации работы Управления МНС России по Самарской области по обеспечению полноты поступления налогов и снижению уровня задолженности перед федеральным бюджетом

Бюджетные назначения по мобилизации доходов в федеральный бюджет, доведенные до территориальных налоговых органов МНС России в 1998 году, составили 7483,1 млн. рублей, что на 1776,9 млн. рублей, или на 19,1 % ниже аналогичного задания, установленного на 1997 год. Несмотря на значительное уменьшение контрольных показателей, оно выполнено лишь на 74,5 процента. В результате в федеральный бюджет не поступило 1901,5 млн. рублей налогов и сборов.

По сравнению с 1997 годом доходы федерального бюджета уменьшились на 5344,3 млн. рублей, или 51 % при общем снижении объемов поступлений в бюджетную систему Российской Федерации на 5496 млн. рублей, или 27 процентов. При этом поступления средств в федеральный бюджет в денежном выражении в 1998 году уменьшились по сравнению с предыдущим годом на 2770,1 млн. рублей, или 40,5 процента.

В результате опережающего снижения поступлений в федеральный бюджет, удельный вес налоговых и других платежей, перечисленных в федеральный бюджет, в общей сумме доходов, поступивших в консолидированный бюджет России, снизился с 53,6 % в 1997 году до 37,5 % в 1998 году.

Поступления в федеральный бюджет за 1998 год определены с учетом проведенного на федеральном уровне зачета в сумме 414,3 млн. рублей, что составило 7,4 % от суммы поступлений в федеральный бюджет за этот период.

Указанный зачет оформлен в соответствии с Техническим порядком по оказанию финансовой помощи для покрытия дефицита бюджета Республики Дагестан в счет реструктуризированной задолженности по налогам и платежам АО «АвтоВАЗ» от 18 декабря 1997 г. № 1-13/11, установленным Минфином России, Госналогслужбой России, Правительством Республики Дагестан и АО «АвтоВАЗ» во исполнение постановлений Правительства Российской Федерации от 10 сентября 1997 г. № 1151 «О неотложных мерах по стабилизации и развитию экономики Республики Дагестан» и от 15 октября 1997 г. № 1316 «О реструктуризации задолженности акционерного общества «АвтоВАЗ» по платежам в федеральный бюджет АО «АвтоВАЗ».

В счет причитающейся уплаты в федеральный бюджет задолженности по налоговым платежам, АО «АвтоВАЗ» должен был осуществить поставку автомобилей на сумму 414,3 млн. рублей в Республику Дагестан.

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой в управлении федерального казначейства Минфина России по Самарской области (акт проверки от 17 декабря 1999 г.) и в управлении МНС России по Самарской области (акт проверки от 16 декабря 1999 г.), фактически указанные автомобили Республике Дагестан не были поставлены ни в 1998, ни в 1999 годах. Однако текущая задолженность АО «АвтоВАЗ» по уплате налогов в федеральный бюджет в сумме 327,6 млн. рублей была восстановлена территориальной налоговой инспекцией только 25 ноября 1999 года, то есть в период проверки Счетной палатой (письмо инспекции МНС России по г. Тольятти от 9 декабря 1999 г. № 09/9794). Сведениями о поставке автомобилей на оставшуюся сумму (86,7 млн. рублей) УМНС России и УФК по Самарской области на период проверки не располагали.

Таким образом, доходы федерального бюджета, поступившие на территории Самарской области за 1998 год, необоснованно завышены на 414,3 млн. рублей, и, следовательно, бюджетные назначения по их мобилизации фактически выполнены лишь на 69 процентов. Кроме того, в соответствии с пунктом 6 вышеупомянутого Технического порядка отделение федерального казначейства по г. Тольятти должно было учесть указанную сумму зачета при

распределении поступающих налогов и платежей от АО «АвтоВАЗ» между бюджетами различных уровней, то есть направить поступившие от него в денежном выражении налоги в областной и местный бюджеты до полного погашения доли территориального бюджета в соответствии с законодательно установленными нормативами, как это предусмотрено Временным порядком распределения органами федерального казначейства регулирующих налогов между бюджетами различных уровней, утвержденным Минфином России 13 октября 1994 года.

Однако определить конкретные потери федерального бюджета в денежном выражении, связанные с указанным распределением, не представилось возможным в связи с отказом руководства регионального управления МНС России по Самарской области представить информацию о проведении зачетов по федеральным регулирующим налогам по отдельным налогоплательщикам (акт о непредставлении информации от 1 декабря 1999 г.).

На формирование доходной базы бюджетов всех уровней в 1998-1999 годах в определенной мере повлияло ухудшение экономического положения региона в результате кризиса 17 августа 1998 года и, как следствие, напряженное финансовое состояние бюджетообразующих отраслей, неплатежеспособность предприятий, находящихся на бюджетном финансировании, расположенных на территории региона, преобладание бартерных расчетов и взаимозачетов из-за дефицита финансовых ресурсов, уклонение налогоплательщиков от уплаты налогов, зачастую использующих при этом легитимные схемы увода из-под налогообложения денежных средств, серьезные недостатки и упущения в работе органов МНС России по Самарской области и прямое нарушение федерального законодательства территориальными финансовыми органами, недостаточное законодательное и нормативно-правовое обеспечение налогового процесса.

В целом физический показатель объема промышленного производства в 1998 году по сравнению с 1997 годом сократился на 11 процентов. Кредиторская задолженность предприятий и организаций по состоянию на 1 января 1999 года составила 77,3 млрд. рублей, в том числе просроченная - 44,5 млрд. рублей, или 58 % от общей суммы кредиторской задолженности. При этом кредиторская задолженность превысила дебиторскую задолженность на 23,1 млрд. рублей, или 43 %, а с истекшими сроками уплаты (просроченная) превысила аналогичную дебиторскую задолженность (18,9 млрд. рублей) на 25,6 млрд. рублей.

Наряду с неблагоприятной экономической ситуацией, сузившей базу для исчисления налогов, территориальные налоговые органы не обеспечили

поступление налогов от действующей налоговой базы.

За 1998 год прирост налоговой задолженности в доле федерального бюджета по отношению к сумме поступивших в федеральный бюджет налоговых платежей (5581,6 млн. рублей), составил 44 % (2478,3 млн. рублей) против 8,9 % за 1997 году (соответственно 10925,9 и 917,8 млн. рублей).

Сумма пеней, начисленных налоговыми органами предприятиям области, составила по состоянию на 1 января 1999 года 12760,3 млн. рублей и сократилась по сравнению с той же датой 1998 года на 7309,3 млн. рублей, или 57,2 процента. Однако это не было следствием активизации работы территориальных налоговых органов по их взысканию, а обусловлено принятием постановления Правительства Российской Федерации от 3 июня 1998 г. № 576 «О начислении пеней и порядка пересчета задолженности юридических лиц по уплате пеней», в соответствии с которым задолженность по пеням была снижена в пять раз. Уже на 1 октября 1999 года их суммарный объем достиг 8782,3 млн. рублей, или возрос с начала года на 3331,3 млн. рублей (61,1 %). При этом в 1998 году сумма уплаченных пеней составила 223,4 млн. рублей, или 1,7 % от начисленных сумм, а за 9 месяцев 1999 года - 90,4 млн. рублей, или 1 процент.

В 1999 году наметился некоторый рост основных показателей в экономике области. Объем промышленного производства по сравнению с аналогичным периодом прошлого года возрос (в сопоставимых условиях) на 12,3 % и составил 76227,9 млн. рублей. За 9 месяцев 1999 года объем производства в автомобильной промышленности увеличился на 15,8 %, нефтеперерабатывающей - на 2,2, газовой - на 16, черной металлургии - на 8, цветной - на 82, в машиностроении - на 30,9, в пищевой - на 11,1 процента. Грузооборот железнодорожного транспорта возрос на 16 процентов.

По итогам за январь-сентябрь 1999 года сальдированный финансовый результат (без учета субъектов малого предпринимательства) в действующих ценах составил 9038,1 млн. рублей (915 предприятий получили прибыль в размере 11163,2 млн. рублей, 590 предприятий имели убыток на сумму 2125,1 млн. рублей). В сравнении с соответствующим периодом 1998 года полученная предприятиями области прибыль возросла на 26,8 процента. Это позволило расширить налогооблагаемую базу на 23,2 млрд. рублей, в том числе по НДС - на 20,7 млрд. рублей, или 14 %, налогу на прибыль - на 1,8 млрд. рублей, или 34,5 процента.

Однако это не привело к адекватному росту поступления налогов. Как показала проверка сводных отчетных данных о поступлении налогов и других обязательных платежей в бюджетную систему за январь-сентябрь 1999 года, по сравнению

с аналогичным периодом 1998 года объем поступлений в федеральный бюджет в номинальном выражении увеличился на 4785,5 млн. рублей, или в 2,2, а в денежном выражении - более чем в 2,6 раза.

Вместе с тем, указанный рост в основном обеспечен не повышением эффективности работы территориальных налоговых органов, а за счет дополнительных поступлений в федеральный бюджет, связанных с увеличением с 75 до 85 процентов доли налога на добавленную стоимость, зачисляемой в федеральный бюджет, введением федеральной ставки подоходного налога с физических лиц в размере 3 %, а также введением налога на игорный бизнес, зачислением 40 % платежей за пользование лесным фондом и установлением минимальной ставки за пользование водными объектами. Значительные поступления налогов обеспечены в результате инфляционных процессов.

Контрольное задание по формированию доходной базы федерального бюджета, установленное на январь-сентябрь 1999 года, составило 7410,7 тыс. рублей. Это задание предусматривало поступление налогов и сборов денежными средствами без учета схем целевого финансирования. В то же время доходы в сумме 667,3 млн. рублей, или 8 % от общих поступлений в федеральный бюджет обеспечены зачетами.

В счет указанного задания в федеральный бюджет направлено налогов и сборов (с учетом проведенного зачета) в объеме 8549,3 млн. рублей, из них в денежном выражении - 7909,2 млн. рублей. В целом задание МНС России по мобилизации доходов федерального бюджета в номинальном выражении выполнено УМНС по Самарской области на 115,4 %, а без учета зачетов по целевому финансированию, то есть в денежном выражении, - на 106,3 процента.

Однако, как показала проверка, это перевыполнение достигнуто в результате роста инфляции, фактический уровень которой по состоянию на 1 октября 1999 года значительно превысил прогнозируемый (соответственно 39 и 22,5 процента). Без его учета бюджетные назначения по мобилизации налогов и сборов, установленные в денежном выражении на январь-сентябрь 1999 года, выполнены только на 89,8 процента.

При этом по состоянию на 1 октября 1999 года совокупный долг по платежам в федеральный бюджет в целом по области составил 15146,4 млн. рублей и по сравнению с той же датой 1998 года увеличился на 4151,4 млн. рублей, или в 1,4 раза.

При этом проверить достоверность данных, представленных территориальным управлением МНС России о поступивших платежах в доход федерального бюджета на территории Самарской области, отраженных в сводной налоговой отчетности за 1998 год и 9 месяцев 1999 года, не представилось возможным в связи с отказом должностных лиц территориальных налоговых

органов представить лицевые счета налогоплательщиков со ссылкой на налоговую тайну (акт о непредставлении информации от 1 декабря 1999 г.).

Практически все поступления в федеральный бюджет на территории области в отчетном периоде 1999 года обеспечены тремя видами налогов: налогом на добавленную стоимость (79,3 %), налогом на прибыль (15,1 %), подоходным налогом с физических лиц (4,4 %).

В то же время значительную долю в доходах федерального бюджета на территории области занимают акцизы. Предприятиями области наряду с производством алкогольной продукции, осуществляется выпуск таких подакцизных товарных групп, как легковые автомобили, нефть, топливо различного назначения, полученное от переработки нефти. По отчету за 1998 год в федеральный бюджет перечислено акцизов в размере 1284,1 млн. рублей.

Вместе с тем, по отчету за 9 месяцев 1999 года поступления акцизов в федеральный бюджет отражены минусовой суммой в размере 415,6 млн. рублей. По объяснению УМНС России по Самарской области, это обусловлено тем, что при отражении операций по проведению реструктуризации задолженности ОАО «АвтоВАЗ» в лицевом счете по учету акцизов на легковые автомобили в налоговой инспекции по г. Тольятти по состоянию на 1 июля 1999 года образовалась переплата в федеральный бюджет в сумме 1414,4 млн. рублей, которая на основании заключения налогового органа от 16 июля 1999 года управлением федерального казначейства по г. Тольятти переведена в погашение недоимки по налогу на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), производимые на территории Российской Федерации в доле федерального бюджета. Поскольку с введением Федерального закона от 14 февраля 1998 г. № 29 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об акцизах»», приведшего к резкому снижению уплачиваемых АО «АвтоВАЗ» акцизов, их начисление и уплата производились по уточненным расчетам по реализации автомобилей, произведенных и отгруженных покупателям до 14 февраля 1998 года. Однако проверить достоверность этой информации не представилось возможным из-за отказа УМНС России по Самарской области представить лицевые счета налогоплательщиков (акт о непредставлении информации от 1 декабря 1999 г.).

В соответствии с Федеральным законом от 7 марта 1996 г. N 23-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах» дифференцированные ставки акцизов на нефть, включая стабилизированный газовый конденсат, утверждаются Правительством Российской Федерации для отдельных месторождений в соответствии со средневзвешенной ставкой акциза,

установленной настоящим Федеральным законом, в зависимости от их горно-геологических и экономико-географических условий.

По данным, полученным Счетной палатой в ходе проведения настоящей проверки в отделе учета, отчетности и анализа управления МНС России по Самарской области, ставки акциза на нефть по конкретным месторождениям Самарской области до настоящего времени Правительством Российской Федерации не установлены. По утверждению регионального управления МНС России, это привело к отказу нефтедобывающих предприятий области уплачивать акциз на нефть, в результате чего в бюджетную систему не поступает акцизов на сумму около 500 млн. рублей в расчете на год. Однако проверить достоверность этой информации не представилось возможным, поскольку по сообщению руководителя управления МНС России А. С. Бахмурова (исх. № 15-11/415 от 29 ноября 1999 г) какие-либо сведения о конкретных налогоплательщиках относятся к налоговой тайне.

В то же время постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 408 «О дифференцированных ставках акциза на нефть, включая стабилизированный газовый конденсат, добываемую на территории Российской Федерации» определены дифференцированные ставки акциза, применяемые при расчетах за нефть и стабилизированный газовый конденсат для конкретных предприятий, включая предприятия Самарской области (ОАО «Самаранефтегаз», ОАО «Самаринвестнефть»).

Учитывая вышеизложенное, Счетной палатой принято решение предложить Министру Российской Федерации по налогам и сборам разобраться в этой ситуации и принять в установленном порядке соответствующие меры, предусмотренные действующим законодательством.

Существенные потери несут бюджеты всех уровней в результате действия разного рода льгот и исключений из общего режима налогообложения.

Отсроченные платежи в структуре задолженности перед бюджетами всех уровней составили 1458,3 млн. рублей, или 23,6 % всей задолженности, в 1998 году и 6173,8 млн. рублей, или 41 %, в 1999 году, из них в доле федерального бюджета соответственно 1003 млн. рублей (16,2 %) и 3966,4 млн. рублей (26,3 %).

Отсрочками по Указу 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 законодательства, образовавшейся до 1 января 1996 г.» по состоянию на 1 октября 1999 года пользовались 14 предприятий с общей суммой отсрочки с учетом пени и штрафов в размере 15,9 млн. рублей, из них в федеральный бюджет - 6,1 млн. рублей.

По решениям Минфина России, принятым в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 4 декабря 1995 г. № 1189 «О мерах по финансированию реконструкции и модернизации предприятий нефтеперерабатывающей промышленности России в рамках федеральной целевой программы топливо и энергия» предприятиям и организациям области в 1998-1999 годах предоставлены отсрочки по уплате налогов в федеральный бюджет и инвестиционный налоговый кредит в общей сумме 796,6 млн. рублей.

Проверить обоснованность представления указанных налоговых отсрочек и налогового кредита, целевое их использование, своевременность отмены отсрочек и погашения кредита не представилось возможным, поскольку УМНС не были представлены необходимые документы (решения Минфина России о предоставлении отсрочек и кредита, обоснования и условия для их предоставления, графики погашения отсроченных платежей и т. д.) (ответ УМНС по Самарской области на запрос Счетной палаты от 29 ноября 1999 г. № 15-11/415).

Экономических зон с особым режимом налогообложения на территории области не образовано. В то же время на снижение налоговых поступлений влияние оказывают льготы, предоставляемые предприятиям, зарегистрированным в закрытых территориальных образованиях (ЗАТО), на территории которых действует особый режим налогообложения. Так, в результате передачи в июне 1999 года в аренду части мощностей НК «ЮКОС» предприятиям, зарегистрированным в ЗАТО Челябинской области (г. Озерск), потери бюджетов всех уровней составили, по экспертной оценке, не менее 900 млн. рублей в расчете на год.

Как свидетельствуют материалы данной проверки, а также контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой ранее в других субъектах Российской Федерации, требует упорядочения предоставление льгот, предусмотренных Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций».

В соответствии со статьей 6 пункта 4 Закона в первые два года работы не уплачивают налог на прибыль малые предприятия, осуществляющие производство и переработку сельскохозяйственной продукции, производство продовольственных товаров, товаров народного потребления, строительных материалов, медицинской техники, лекарственных средств и изделий медицинского назначения, строительство объектов жилищного, производственного, социального и природоохранного назначения, при условии, если выручка от указанных видов деятельности превышает 70 % общей суммы выручки от реализации продукции.

В третий и четвертый год работы указанные малые предприятия уплачивают налог на прибыль

соответственно 25 и 50 % от установленной ставки налога на прибыль, если выручка от указанных видов деятельности составляет свыше 90 % общей суммы выручки от реализации продукции (работ, услуг). При этом указанные льготы предоставляются автоматически, а их использование действующим законодательством не регламентировано.

По состоянию на 1 января 1999 года такими льготами в Самарской области пользовались 706 предприятий, а общий размер предоставленных льгот на ту же дату составил 93,2 млн. рублей, в том числе в доле федерального бюджета - 36,7 млн. рублей, на 1 октября 1999 года - 601 предприятие с суммой льгот соответственно 68,9 и 22 млн. рублей.

Как свидетельствуют материалы проверки, проведенной Счетной палатой в управлении МНС России по Самарской области (акт от 15 декабря 1999 г.), указанные предприятия наращивают объемы производства и, соответственно, прибыли в льготный период, а после снижения размеров льгот или прекращения их действия наблюдается резкий спад производства при одновременном росте затрат и снижении размеров прибыли.

Так, по данным за 1998 год в первые два года работы, то есть когда такие предприятия полностью освобождены от уплаты налога на прибыль, реализован максимальный объем продукции - на 554,3 млн. рублей. На пятый год работы предприятий, когда предприятие начинает полностью уплачивать налог на прибыль, объем реализованной продукции составил 176 млн. рублей, или уменьшился в 3,1 раза по сравнению с предприятиями первого года работы.

Одновременно увеличиваются затраты, относимые на себестоимость продукции, что также ведет к снижению прибыли и, следовательно, уплачиваемого из нее налога. Так, налогооблагаемая прибыль предприятий первого года работы в 1998 году составила 92,7 млн. рублей, а у предприятий пятого года работы - 7,9 млн. рублей, что в 11,7 раза меньше по сравнению с предприятиями первого года работы.

В случае прекращения деятельности малого предприятия, в связи с которой ему были предоставлены вышеуказанные льготы, до истечения пятилетнего срока (со дня государственной регистрации) сумма налога на прибыль, исчисленная в полном размере за весь период его деятельности и увеличенная на сумму дополнительных платежей, определенных исходя из ставки рефинансирования Банка России за пользование банковским кредитом, действовавшей в соответствующих отчетных периодах, подлежит внесению в федеральный бюджет.

В 1998 году 27 малых предприятий области, пользующихся льготой по налогу на прибыль, предусмотренной пункта 4 статьи 6 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2116-1, прекратили свою деятельность до истечения

пятилетнего срока. Доначисленная им сумма налога на прибыль, составила всего 37 тыс. рублей. Однако проверить достоверность этих данных не представилось возможным ввиду отказа руководства УМНС России по Самарской области представить необходимые документы (акт о непредставлении информации от 29 ноября 1999 г.).

Территориальными налоговыми органами по Самарской области в 1998 году проверено 186 малых предприятий, пользовавшихся указанной льготой. Дополнительно начисленный по результатам проверок налог на прибыль составил 256,7 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 106 млн. рублей. Из них взыскано всего 33,4 млн. рублей (13 %), в том числе в федеральный бюджет 15,1 млн. рублей (14,2%).

Отсутствие в действующем законодательстве ограничений по регистрации новых предприятий, учредителями которых выступают физические лица, уже являющиеся учредителями в предприятиях-недоимщиках, а также использующих вышеуказанные льготы, приводит к тому, что после использования данного вида льгот предприятия начинают представлять «нулевую» отчетность или перестают представлять ее вообще.

Так, в 1998 году, после истечения пятилетнего срока с момента предоставления льготы по налогу на прибыль 115 малых предприятий (16,3 %) представляли «нулевую» отчетность, а 61 предприятие (8,6 %) вообще не представляло отчетность. На 1 октября 1999 года 108 предприятий (18 %) представили «нулевую» отчетность, а 70 (11,6 %) перестали представлять отчетность после истечения пятилетнего срока с момента предоставления льготы по налогу на прибыль.

Одновременно учредители регистрируют новые предприятия, осуществляющие аналогичный вид деятельности, состоящие на налоговом учете в той же или другой налоговой инспекции, имеющих этих же или других учредителей-физических лиц. Такие фирмы так же имеют статус малого предприятия и пользуются аналогичными налоговыми льготами.

В связи с тем, что инспекторам Счетной палаты Российской Федерации было отказано в доступе к базе данных Единого государственного реестра налогоплательщиков (акт о непредставлении информации от 29 ноября 1999 года), не представилось возможности проверить состав учредителей малых предприятий и обоснованность предоставления им указанных льгот.

В целях урегулирования проблемы задолженности по обязательным платежам в федеральный бюджет и создания необходимых условий для финансового оздоровления предприятий промышленности в 1998 году Правительством Российской Федерации было принято постановление от 14 апреля 1998 г. № 395 «О порядке проведения в 1998 году реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом». Аналогичный

порядок реструктуризации задолженности действовал и в 1997 году (постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 1997 г. № 254).

В 1997 году задолженность перед федеральным бюджетом реструктурирована только на одном предприятии. По состоянию на 1 октября 1999 года сумма отсроченных платежей по этому предприятию составила 130,7 млн. рублей по налоговым платежам и 70,1 млн. рублей по пеням и штрафам. В 1998 году задолженность предприятий области не реструктурировалась, а в 1999 году полную процедуру реструктуризации задолженности прошло одно предприятие на сумму 2855,2 млн. рублей по налоговым платежам и 1451,7 млн. рублей по налоговым санкциям и пеням.

Никаких данных по предприятиям, прошедшим процедуру реструктуризации, включая их наименование, инспекторам Счетной палаты не представлено. По объяснению должностных лиц УМНС России по Самарской области, эти сведения составляют налоговую тайну (информация УМНС России по Самарской области от 29 ноября 1999 г. № 15-11/415).

Меры, принимаемые территориальными налоговыми органами по взысканию налоговой задолженности, малоэффективны. В 1998 году ими выставлено 73,7 тыс. инкассовых поручений на расчетные и валютные счета налогоплательщиков на общую сумму 19991,1 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 11212,9 млн. рублей. За период с января по сентябрь 1999 года - 25,6 тыс. инкассовых поручений на общую сумму 17406 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 9864,4 млн. рублей. За аналогичный период 1998 года выставлено 50,4 тыс. инкассовых поручений на общую сумму 15743,3 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 9176,3 млн. рублей.

При этом фактически с расчетных и валютных счетов предприятий в 1998 году поступило всего 569,8 млн. рублей, или 2,8 % от предъявленных сумм, в том числе в федеральный бюджет - 370 млн. рублей, или 3,3 %, в январе-сентябре 1999 года - соответственно 320,5 млн. рублей, или 1,8 %, и 233,5 млн. рублей, или 2,3 процента.

В 1998 году налоговыми органами области направлено 15,4 тыс. требований о погашении недоимки на сумму 29624 млн. рублей, в том числе по платежам в федеральный бюджет - 10858,7 млн. рублей, фактически в федеральный бюджет поступило 1554,1 млн. рублей, или 14,3 % от суммы выставленных требований. В январе-сентябре 1999 года направлено 20,6 тыс. требований о погашении недоимки на сумму 39948 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 24197,9 млн. рублей, поступило в федеральный бюджет 4069,1 млн. рублей (16,8 %).

В 1998 году ими принято 3,5 тыс. постановлений об обращении недоимки на имущество должников на сумму 12259,1 млн. рублей, налоговой полицией

вынесено 1,5 тыс. распоряжений об административном аресте такого имущества на сумму 2533,9 млн. рублей, а поступило от его реализации лишь 14 млн. рублей. В январе-сентябре 1999 года налоговыми органами принято 2 тыс. аналогичных постановлений на сумму 10240,8 млн. рублей, налоговой полицией вынесено 359 распоряжений об административном аресте имущества должников, поступило же от реализации указанного имущества всего 24,3 млн. рублей.

Многие предприятия и организации не выполняют свои обязательства перед бюджетом, располагая при этом необходимыми финансовыми ресурсами. После предупреждения налоговыми органами должников об обращении взыскания на их имущество или получения ими решений от налоговой полиции об административном аресте такого имущества в 1998 году «добровольно» погашена недоимка в сумме 851,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 209,4 млн. рублей. В январе-сентябре 1999 года в таком же порядке «добровольно» погашена недоимка в размере 5989,1 млн. рублей, из них в федеральный бюджет перечислено 4069 млн. рублей.

Кроме того, в 1998 году изъята наличная денежная выручка, перечисленная в погашение задолженности в сумме 49,5 млн. рублей, из которых 25,7 млн. рублей направлены в федеральный бюджет. Сумма погашенной недоимки в результате изъятия наличных денежных средств в январе-сентябре 1999 года составила 51,2 млн. рублей, из которых в федеральный бюджет направлены 28,5 млн. рублей.

Всего в 1998 году в результате принятых налоговыми инспекциями и налоговой полицией принудительных мер воздействия в бюджетную систему страны поступило в счет погашения недоимки 4058,8 млн. рублей налоговых и других платежей, из которых 2175,5 млн. рублей направлены в федеральный бюджет. Это составило соответственно 42,1 и 57,3 % к поступлениям в консолидированный и федеральный бюджеты. В январе-сентябре 1999 года во все уровни бюджетной системы поступило в счет погашения недоимки 7610,5 млн. рублей налоговых и других платежей, или 44,7 % к поступлениям в консолидированный бюджет, из которых 5006,6 млн. рублей направлено в федеральный бюджет, что составило 58,3 % к поступлениям в этот бюджет.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что принудительные меры взыскания налогов, несмотря на их низкую эффективность, все еще являются определяющими при формировании бюджетов всех уровней.

Указом Президента Российской Федерации от 15 ноября 1997 г. № 1233 «О признании утратившими силу некоторых Указов Президента Российской Федерации» отменен один из наиболее эффективных инструментов взыскания задолженности - со счетов дебиторов организаций-

недоимщиков, действовавший на основании Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2270 «О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней».

В то же время Правительством Российской Федерации принято постановление от 27 октября 1998 г. № 516 «О дополнительных мерах по совершенствованию процедур обращения взыскания на имущество организаций», предусматривающее арест и реализацию дебиторской задолженности. Проверить выполнение территориальными налоговыми органами указанного постановления не представилось возможным поскольку управление МНС России по Самарской области на период проверки не располагало даже сведениями о дебиторской задолженности предприятий-недоимщиков, подлежащей аресту.

Одним из факторов, оказавшим негативное влияние на поступление налоговых платежей стала отмена регистрации счета недоимщика, ранее предусмотренная Указом Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. № 1212 «О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения». Это привело к ослаблению контроля со стороны налоговых органов за налогоплательщиками, имеющими задолженность перед бюджетом, многие из которых используют многочисленные счета для ухода от налогообложения.

На уровень собираемости налоговых платежей значительное влияние оказывает ослабление налоговой дисциплины. Сокрытие доходов, занижение налогооблагаемой базы, грубые нарушения порядка учета и расчетов по платежам в бюджет, уклонение от уплаты налогов, другие нарушения налогового законодательства стали распространенной практикой и выявляются налоговыми инспекциями при проведении каждой второй документальной проверки.

Вместе с тем, эффективность контрольной работы, проводимой территориальными органами МНС России по Самарской области, крайне низка. По результатам налоговых проверок сумма начисленных налоговых санкций и пеней, по состоянию на 1 октября 1999 года составила 4504,8 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 2766,3 млн. рублей, из них взыскано соответственно только 163,4 млн. рублей (3,5 %), и 72,6 млн. рублей (2,6 %).

Из-за непредставления налоговыми органами материалов проведенных ими контрольных мероприятий и решений, вынесенных по их результатам, а также лицевого счетов налогоплательщиков проверить достоверность этих данных не представилось возможным (акт о непредставлении информации от 9 декабря 1999 г.).

Отказ в представлении указанных материалов является прямым нарушением статьи 22 Федерального закона «О Счетной палате

Российской Федерации» обязывающей государственные контрольные органы, включая налоговые органы, представлять по запросам Счетной палаты информацию о результатах проводимых ревизий и проверок.

7.1.3. Проверка организации работы налоговых органов по ведению учета поступления налоговых платежей по уровням бюджетной системы и составлению форм налоговой отчетности

Государственная налоговая инспекция по Самарской области (ныне - управление МНС России по Самарской области) совместно с департаментом финансов администрации Самарской области и управлением федерального казначейства Минфина России по Самарской области в нарушение «Временного порядка взаимодействия территориальных органов федерального казначейства, налоговых и финансовых органов при исполнении доходной части бюджетной системы Российской Федерации на региональном уровне», утвержденного 21 июля 1997 года Минфином России и Госналогслужбой России №№ 59н, АП-6-09/534, с превышением предоставленных им полномочий разработали и направили своим нижестоящим организациям Временный порядок взаимодействия территориальных органов федерального казначейства, налоговых и финансовых органов, подписанный 25 декабря 1997 года заместителем начальника государственной налоговой инспекции по Самарской области (в настоящее время руководитель управления МНС России по Самарской области) А. С. Бахмуровым, начальником управления федерального казначейства Минфина России по Самарской области В. А. Гориным и директором департамента финансов администрации Самарской области В. А. Арониным, где в нарушение пункта 1 Порядка, установленного Минфином России и Госналогслужбой России, исключили из обязанностей налоговых, финансовых органов и органов федерального казначейства взаимное представление отчетов об исполнении бюджетов, составление актов сверок отчетных данных с указанием причин расхождений, а также своевременное и полное представление сведений о проведенных зачетах по уровням бюджетной системы и уточненных ведомостей распределения по федеральным регулирующим налогам.

Как показали проверки, проведенные Счетной палатой в департаменте финансов администрации Самарской области (акт проверки от 16 декабря 1999 года), управлении МНС России по Самарской области (акт проверки от 16 декабря 1999 года) и управлении Минфина России по Самарской области (акт проверки от 16 декабря 1999 года), в условиях отсутствия механизма взаимного контроля за исполнением доходных статей бюджетов всех уровней финансовые органы не информировали федеральное казначейство о неправомерно

зачисленных на счета областного, (городского, районного) бюджета, минуя счета казначейства, федеральных регулирующих налогов, а налоговые органы, располагая такой информацией, также не сообщали об этом в федеральное казначейство.

В свою очередь федеральное казначейство, не имея таких данных, не учитывало суммы этих зачислений при распределении и регулировании их по уровням бюджетной системы.

В результате федеральному бюджету нанесен ущерб. Расчетная сумма этого ущерба (в соответствии с действовавшими на период проведения проверки нормативами) составила за 1998 год 148145 тыс. рублей, в том числе 1541 тыс. рублей – налог на прибыль, 129585 тыс. рублей – НДС, 17028 тыс. рублей - акциз. За 1999 год - 287839,8 тыс. рублей, в том числе 24,8 тыс. рублей – налог на прибыль, 197187 тыс. рублей – НДС, 90628 тыс. рублей – акциз. На период проверки указанные средства на счета по учету доходов федерального бюджета в федеральном казначействе восстановлены не были.

7.1.4. Проверка состояния работы налоговых органов по контролю за налично-денежным обращением в сфере производства, торговли и оказания платных услуг населению

За 9 месяцев 1999 года по сравнению с аналогичным периодом 1998 года общий объем товарооборота и платных услуг возрос на 89,5 % и составил 55443,4 млн. рублей.

Контроль за наличными денежными расчетами с населением осуществляется налоговыми органами в соответствии с Законом Российской Федерации от 18 июля 1993 г. № 5215-1 «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением», а также постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 1998 г. № 1364 «О внесении изменений и дополнений в Перечень отдельных категорий предприятий (в том числе физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в случае осуществления ими торговых операций или оказания услуг), организаций и учреждений, которые в силу специфики своей деятельности либо особенностей местонахождения могут осуществлять денежные расчеты с населением без применения контрольно-кассовых машин».

Без применения контрольно-кассовых машин произведено расчетов на сумму 132,7 млн. рублей, или 0,3 % от общего товарооборота, в 1998 году и 100,1 млн. рублей, или 0,2 % - за 9 месяцев 1999 года. Это обусловлено сокращением перечня территорий, освобожденных администрацией области от применения контрольно-кассовых машин.

Для обеспечения контроля за наличным денежным обращением при реализации товаров предприятиями, не освобожденными от применения

контрольно-кассовых машин, на основании Закона о ККМ и в соответствии с рекомендациями Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, территориальными налоговыми органами осуществляется регистрация контрольно-кассовых машин. В ходе проверки Счетной палатой соблюдения порядка регистрации контрольно-кассовых машин нарушений не установлено.

В 1998 году зарегистрированы 42293 контрольно-кассовые машины, из них 31969 (75,6 %) снабжены фискальной памятью. По состоянию на 1 октября 1999 г. число зарегистрированных контрольно-кассовых машин увеличилось на 6455 и составило 48748 единиц, из них фискальной памятью оборудованы 39065 кассовых аппарата, или 80,1 % от общего числа зарегистрированных контрольно-кассовых машин. Требования постановлений Правительства Российской Федерации от 29 сентября 1997 г. № 1402-р, и от 7 января 1999 г. № 24, предусматривающих замену (модернизацию) контрольно-кассовых машин без фискальной памяти на контрольно-кассовые машины с фискальной памятью, на территории области выполняются.

Наряду с контрольно-кассовыми машинами наличные денежные расчеты осуществлялись с применением бланков строгого учета. В 1998 году такие расчеты осуществляли 1240, а за 9 месяцев 1999 года 1478 налогоплательщиков. В то же время порядок регистрации и ведение контроля за использованием бланков строгого учета до настоящего времени не регламентирован. До налоговых органов доведены только методические указания по заполнению и применению форм бланков строгой отчетности при оказании бытовых услуг. Отчетность, предусмотренная МНС России, не содержит показателей, характеризующих состояние контрольной работы за применением бланков строгого учета. Налоговые органы по Самарской области не обеспечены официальными каталогами форм бланков строгой отчетности, утвержденных Минфином России по согласованию с Государственной межведомственной экспертной комиссией по контрольно-кассовым машинам.

Одновременно следует отметить, что рекомендованные для использования еще в 1994 году методики проведения проверок, разработанные Госналогслужбой России, устарели, не соответствуют действующему парку контрольно-кассовых машин и требуют кардинальной переработки.

В 1998 году территориальными налоговыми органами проведено 10578 проверок соблюдения организациями и индивидуальными предпринимателями законодательства о применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением, 9 месяцев 1999 года – 7365 таких проверок. Соответственно по периодам проверками охвачено 38,8 и 24,7 процента от общего числа предприятий. Это позволяет налоговым органам

контролировать соблюдение порядка наличных расчетов каждым налогоплательщиком только один раз в три-четыре года.

За 9 месяцев 1998 года и аналогичный период 1999 года проверено соответственно 495 и 569 предприятий и предпринимателей, использующих для осуществления денежных расчетов бланки форм строгого учета, проверками охвачено 39,9 и 38,5 процентов от общего количества организаций и предпринимателей, использующих зарегистрированные бланки форм в налоговых инспекциях. Нарушения выявлены в каждом 2-3 случае.

Организуются и проводятся перекрестные проверки в городских и районных налоговых инспекциях области. В ходе проведения таких проверок нарушения правил применения контрольно-кассовых машин выявляются практически в каждом втором случае контроля.

По результатам проведенной контрольной работы налоговыми инспекциями предъявлены штрафные санкции в 1998 году на сумму 14193 тыс. рублей, за 9 месяцев 1999 года - 13046 тыс. рублей. Взыскано же соответственно 4308 тыс. рублей (30,4 %) и 4682 тыс. рублей (35,9 %). Это значительно меньше, чем в среднем по Российской Федерации (51 %).

Основными причинами неполного погашения штрафных санкций являются: отсутствие средств на расчетных счетах предприятий должников, имущества у индивидуальных предпринимателей, а также отсутствие права у налоговых органов обращать задолженность по штрафным санкциям на имущество должника.

В 1998 году проведено 3532 проверки полноты и своевременности оприходования выручки, за 9 месяцев 1999 года - 1643 аналогичных проверок. Проверками охвачено соответственно 12,9 и 5,5 % общего числа налогоплательщиков, подлежащих контролю. В 1998 году в ходе указанных проверок установлено 96 нарушений на сумму 36 тыс. рублей, за 9 месяцев 1999 года - 38 нарушений на сумму 64 тыс. рублей. Начислено штрафных санкций в 1998 году 19 тыс. рублей, за 9 месяцев 1999 года - 60 тыс. рублей.

В ходе контрольного мероприятия по поручению Счетной палаты 47 территориальными налоговыми инспекциями проведена целевая проверка указанных вопросов на 188 предприятиях и у индивидуальных предпринимателей. Проверки, основанные на сопоставлении данных, полученных в день проведения контроля и аналогичные дни двух предшествующих недель показали, что предприятиями розничной торговли не было оприходовано в среднем 5,5 % полученной наличной выручки на общую сумму 2240 млн. рублей. Исходя из сложившегося в области уровня собираемости налогов, сокрытие от уплаты налогов в бюджеты всех уровней в расчете на год составило не менее 500 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 100 млн. рублей.

В ходе проведения проверок соблюдения действующего законодательства по применению контрольно-кассовых машин на территории г. Самары, инспекторами Счетной палаты Российской Федерации проведено 17 таких проверок, установлено 3 нарушения - неприменение ККМ. Сумма штрафных санкций составила 25 тыс. рублей.

Счетной палатой проведена проверка выполнения требований постановления Правительства Российской Федерации от 6 января 1997 г. № 11, предусматривающего осуществление торговых операций или оказание услуг организациями, которые в силу специфики своей деятельности либо особенностей местонахождения могут осуществлять денежные расчеты с населением без применения контрольно-кассовых машин, на территории крытых рынков г. Самары. Нарушений указанного постановления при осуществлении торговли непродовольственными товарами на крытых рынках не установлено.

В целях повышения собираемости налогов и упрощения системы налогообложения на территории Самарской области на основании Федерального закона от 13 июля 1998 г. № 148-ФЗ «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности» с 1 октября 1999 года введены в действие Законы Самарской области:

- от 21 июля 1999 г. № 28-ГД «О едином налоге на вмененный доход для деятельности в сфере оказания услуг по предоставлению автомобильных стоянок и гаражей на территории Самарской области»;

- от 21 июля 1999 г. № 29-ГД «О едином налоге на вмененный доход для деятельности по продаже горюче-смазочных материалов через автозаправочные станции на территории Самарской области».

На уплату единого налога переведено 196 предприятий, оказывающих услуги по предоставлению 288 автостоянок, и 215 предприятий, оказывающих услуги по реализации ГСМ через 359 АЗС.

В связи с тем, что не истек срок уплаты единого налога за декабрь т.г., а также небольшой (IV квартал 1999 г.) срок работы предприятий в условиях действия данного вида налога, проанализировать его эффективность не представилось возможным.

7.1.5. Проверка организации работы по формированию доходной базы федерального бюджета:

а) в управлении федерального казначейства Минфина России по Самарской области:

Для выполнения функций по учету доходов федерального бюджета органами федерального казначейства области в установленном порядке в соответствии с совместной телеграммой Минфина России от 29 ноября 1994 г. № 13-1-07, Госналогслужбы России № 91 к 1 декабря 1994 года открыты доходные балансовые счета 100 «Доходы

федерального бюджета» с отдельным лицевым счетом 99 и 90 «Налоги, распределяемые органами федерального казначейства между бюджетами различных уровней» с отдельным лицевым счетом 01. Указанные счета открывались в тех же банках, где были открыты счета по учету доходов налоговым органам до образования органов федерального казначейства. (25 - в расчетно-кассовых центрах главного управления Банка России по Самарской области, 19 - в филиалах коммерческого банка «Самараагробанк», 2 - в филиалах коммерческого банка «АвтоВАЗбанк», 3 - в филиалах Средневолжского коммерческого акционерного банка).

После принятия решения Правительственной комиссией по вопросам финансовой и денежно-кредитной политике о передаче функций генерального уполномоченного банка по исполнению федерального бюджета Сбербанку России в 1996 году счета по учету доходов федерального бюджета переводились по мере готовности из коммерческих банков в отделения Сбербанка России по Самарской области. На период проверки все доходные счета федерального казначейства выведены из коммерческих банков.

Вместе с тем, в связи с банкротством в 1996 году Средневолжского коммерческого акционерного банка, где федеральному казначейству был открыт один из счетов по учету доходов федерального бюджета, «зависли» средства федерального бюджета в размере 14,6 млн. денонмированных рублей. В результате принятых территориальным управлением федерального казначейства мер часть указанных средств возмещена в федеральный бюджет, однако на период проведения проверки задолженность банка перед федеральным бюджетом составила 5,2 млн. рублей (с учетом денонмации).

В нарушение законов о федеральном бюджете на соответствующие годы, которыми предусмотрено, что «расщепление» основных федеральных регулирующих налогов (НДС, акцизы) между федеральным и территориальными бюджетами осуществляется в целом по субъекту Российской Федерации, органы федерального казначейства распределяют их отдельно по каждому налогоплательщику.

Счетная палата неоднократно обращала внимание Минфина России на необходимость разработки действенного механизма, обеспечивающего строгое соблюдение законодательно установленных нормативов распределения федеральных регулирующих налогов между уровнями бюджетной системы в целом по территории, как это предусмотрено действующем законодательством. Однако, как показала проверка, проведенная Счетной палатой в Самарской области, этот механизм до настоящего времени не разработан.

Между тем, в условиях, когда доходы бюджетов субъектов Российской Федерации в значительной мере формируются за счет взаимозачетов, а местным органам власти предоставлено право

предоставлять льготы и отсрочки по федеральным регулирующим налогам в доле, уплачиваемой в региональные и местные бюджеты, отсутствие такого механизма приводит к массовым нарушениям установленных законом нормативов распределения регулирующих налогов и потерям федерального бюджета, в том числе безвозвратным.

Проверка, проведенная Счетной палатой, показала, что норматив распределения налога на добавленную стоимость в доле федерального бюджета в целом по Самарской области за 1998 год сложился на уровне 62 % при законодательно установленном нормативе 75 процентов. Отклонение составило 13 процентных пунктов, или 602,9 млн. рублей. В результате неотрегулированная доля федерального бюджета по состоянию на 1 января 1999 года составила 1448,3 млн. рублей.

За 1998 год в федеральный бюджет поступило акцизов в объеме 164,8 млн. рублей, или 52,9 % от общей их суммы. Отклонение от законодательно установленного норматива (50 %) составило + 2,9 процентных пункта. Данное превышение обусловлено возмещением задолженности федеральному бюджету, образовавшейся в результате проведения зачетов по территориальному бюджету в 1998 году с учетом переходящих остатков 1997 года. Вместе с тем, неотрегулированная доля федерального бюджета по акцизам по состоянию на 1 января 1999 года составляла 1 млн. рублей.

Норматив распределения налога на добавленную стоимость за январь-март 1999 года составил в федеральный бюджет 76,2 % при установленном законодательством 75 процентов. Отклонение от законодательно установленного норматива по федеральному бюджету составляет + 1,2 процентных пункта, или 17,4 млн. рублей. Это объясняется возмещением доли федерального бюджета по проведенным ранее зачетам по территориальному бюджету.

В соответствии с Законом «О федеральном бюджете на 1999 год» норматив зачисления НДС в федеральный бюджет установлен с 1 апреля 1999 года в размере 85 %, фактически же за апрель-сентябрь он составил 81,9 процента. Отклонение от законодательно установленного норматива составило -3,1 процентных пункта, или 194,3 млн. рублей, и объясняется проведенными на территориальном уровне зачетами. Невозмещенная доля федерального бюджета по НДС по состоянию на 1 октября 1999 года составила 1868,6 млн. рублей.

Фактически сложившийся за 9 месяцев 1999 года норматив зачисления акцизов в федеральный бюджет составил 48,1 % при законодательно установленном 50 процентов. Отклонение составило 6,2 млн. рублей, или 1,9 %, что объясняется проведением зачетов по территориальному бюджету, а невозмещенная доля федерального бюджета на 1 октября 1999 года - 3 млн. рублей.

Кроме того, по состоянию на 1 октября 1999 года на территории Самарской области 4 предприятия (ООО «Автотранссервис», ООО «Скиф», Приволжская передвижная механизированная колонна, МП «Сузырь-2»), оформившие такие взаимозачеты на общую сумму 35815 тыс. рублей, признаны банкротами. На период проверки непогашенная задолженность территориального бюджета по федеральным регулирующим налогам по этим предприятиям составила 263,3 тыс. рублей, в том числе по НДС - 133,4 тыс. рублей, по налогу на прибыль - 129,9 тысяч рублей.

Таким образом, безвозвратные потери федерального бюджета от проведения взаимозачетов в доле бюджета территории только по этим предприятиям составили 477 тыс. рублей, в том числе по НДС - 400 тыс. рублей, по налогу на прибыль 77 тыс. рублей.

В соответствии с Федеральным законом от 31 марта 1999 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О подоходном налоге с физических лиц» подоходный налог зачисляется отдельными платежными поручениями по ставке 3 % - в федеральный бюджет от облагаемого совокупного дохода, полученного в календарном году и в территориальный бюджет по прогрессивной ставке 9 % и более.

До введения указанного Закона подоходный налог с физических лиц зачислялся на доходные счета органов федерального казначейства области 40101 и распределялся между областным и местным бюджетами. С 6 апреля по 30 июня 1999 года подоходный налог распределялся между тремя уровнями бюджетов, в том числе в федеральный бюджет отчислялось 25 % от поступающих сумм. За этот период на счета органов казначейства поступило указанного налога в размере 637,2 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 178,3 млн. рублей, или 28 процентов.

С 1 июля 1999 года уплата подоходного налога производилась двумя платежными поручениями. За третий квартал 1999 года поступило подоходного налога всего 20,8 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 61,7 млн. рублей, или 29,6 процента. По состоянию на 1 октября 1999 года в доход федерального бюджета перечислено 375,1 млн. рублей подоходного налога, или 99,5 % к контрольному заданию на апрель-сентябрь (376,8 млн. рублей).

В связи с непредставлением УМНС по Самарской области сведений о налогоплательщиках - физических лицах (акт о непредставлении информации от 9 декабря 1999 г.) проверить соблюдение нормативов распределения подоходного налога по уровням бюджетов, а также правильность перерасчета сумм подоходного налога поступившего (включая подоходный налог, удерживаемый налоговыми органами) за период с 1 января по 6 апреля 1999 года в местный бюджет, не представилось возможным.

В соответствии с пунктом 3 Указа Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 г. №1556 «О федеральном казначействе» органам федерального казначейства предоставлено право производить в банках и иных финансово-кредитных учреждениях проверки денежных документов, регистров бухгалтерского учета, отчетов, планов, смет и иных документов, связанных с зачислением, перечислением и использованием средств федерального бюджета, а также получать необходимые объяснения, справки и сведения по вопросам, возникающим при проверках. По результатам проверок, в случае выявления нарушений, органы казначейства применяют штрафные санкции.

В основном причинами задержки платежей являются: отсутствие средств на корсчете банка, закрытие корсчетов, отзыв лицензии или банкротство банка. Другими причинами задержки платежей являются отсутствие средств на расчетных счетах налогоплательщиков, непредставление в банк платежных документов налогоплательщиками, а также нарушение банками очередности зачисления платежей.

В 1998 году органами федерального казначейства Самарской области проверено 174 из 191 кредитного учреждения, расположенного на территории области. Всего в 1998 году проведено 435 проверок своевременности исполнения банками платежных поручений налогоплательщиков на перечисление средств в федеральный бюджет, в том числе совместно с расчетно-кассовыми центрами - 66 проверок, с налоговыми инспекциями - 13. Общая сумма задержанных платежей в федеральный бюджет составила 20173,7 тыс. рублей. По выявленным нарушениям начислены штрафные санкции в сумме 1899,4 тыс. рублей, из них взыскано 1820,3 тыс. рублей (95,8 %).

За 9 месяцев 1999 года органами федерального казначейства области проведена 271 проверка, в том числе совместно с РКЦ - 57 проверок, с инспекциями МНС России - 12. Сумма задержанных кредитными учреждениями платежей в федеральный бюджет составила 23727,9 тыс. рублей. Из предъявленных органами федерального казначейства штрафных санкций в размере 2244,6 тыс. рублей уплачено 90,4 тыс. рублей (4 %). Резкое снижение эффективности взыскания штрафных санкций по объяснению регионального управления федерального казначейства (акт проверки от 16 декабря 1999 года), обусловлено введением с 1 января 1999 года Налогового кодекса, предусматривающего взыскание штрафов в судебном порядке.

В соответствии с распоряжением ГУФК Минфина России от 7 августа 1995 г. № 51 управлению федерального казначейства по Самарской области предоставлено право и доверие на финансирование расходов и мероприятий, предусмотренных Законом о федеральном бюджете

на соответствующий год на территории области из доходной базы федерального бюджета.

Объем фактического финансирования расходов и мероприятий федерального бюджета по денежным и безденежным реестрам ГУФК за 1998 год составил 2446 млн. рублей, в том числе за счет доходов федерального бюджета, поступивших на территории области, 968,8 тыс. рублей, что составило 39,6 % от общей суммы финансирования. Финансирование расходов из федерального бюджета через органы казначейства по Самарской области составило за тот же период 61,8 % от общей суммы поступивших на ее территории доходов федерального бюджета.

За 9 месяцев 1999 года управлением федерального казначейства по Самарской области обеспечено финансирование расходов и мероприятий из федерального бюджета в сумме 3279,2 млн. рублей (45,5 % от кассовых поступлений), в том числе за счет доходов, поступивших на территории области 672,2 млн. рублей, или 20,5 % от общего объема финансирования.

За 1994-1998 годы и 9 месяцев 1999 года 788 предприятий и организаций Самарской области получили из федерального бюджета кредиты на возвратной основе в сумме 829,9 млн. рублей и 39,1 млн. долларов США. Минфином России также предоставлен товарный кредит администрации Самарской области в 1995-1996 годах на приобретение сельхозтоваропроизводителями горюче-смазочных материалов в сумме 430,4 млн. рублей (284 получателям).

По состоянию на 1 октября 1999 года из полученных в 1994-1999 годах бюджетных ссуд возвращено в счет уплаты основного долга 504,2 млн. рублей. Просроченная ссудная задолженность на ту же дату составила 37,7 млн. рублей, в том числе по кредиту - 28,3 млн. рублей, по уплате процентов - 2,6 млн. рублей, по штрафным санкциям за несвоевременный возврат кредита - 5,8 млн. рублей и уплате процентов - 1 млн. рублей. Задолженность по ссудам и товарному кредиту, выданным администрации области, на период проверки отсутствовала.

б) в департаменте финансов администрации Самарской области:

Доходная часть бюджета Самарской области более чем 50 % формируется за счет взаимозачетов по федеральным регулирующим налогам в доле бюджета территории. Вместе с тем, Соглашением «Об оздоровлении государственных финансов в условиях оказания финансовой помощи бюджету Самарской области за счет средств федерального бюджета» от 30 июня 1998 года, заключенным между Правительством Российской Федерации и администрацией Самарской области, с 1998 года предусмотрено прекращение таких взаимозачетов. По объяснению департамента финансов администрации Самарской области необходимость проведения взаимозачетов на территориальном

уровне обусловлена невыполнением Минфином России условий Соглашения.

В свою очередь это привело к нарушению законодательно установленных нормативов распределения федеральных регулирующих налогов и сборов между уровнями бюджетной системы. Стоимостная оценка потерь федерального бюджета по этой причине составила 365,7 млн. рублей.

Одновременно статьей 45 (пункт 3) части первой Налогового кодекса Российской Федерации, введенного с 1 января 1999 года, установлено, что обязанность по уплате налога исполняется в валюте Российской Федерации. Никакие взаимные зачеты и другие неденежные расчеты по уплате налоговых и других платежей кодексом не предусмотрены.

Департамент финансов администрации Самарской области не предоставлял территориальным органам федерального казначейства информацию о суммах федеральных регулирующих налогов, подлежащих перечислению в федеральный бюджет и необоснованно зачисленных в доход областного бюджета, и не перечислял их, как того требует действующий порядок, на счета органов федерального казначейства. Как показала проверка, проведенная Счетной палатой в департаменте финансов, сумма федеральных регулирующих налогов, поступивших в 1998-1999 годах в доход территориального бюджета, минуя счета казначейства, составила 190,9 млн. рублей. Указанные денежные средства неправомерно направлены на нужды региона и на период проверки на счета по учету доходов федерального бюджета федерального казначейства восстановлены не были (письмо управления федерального казначейства Минфина России по Самарской области от 13 января 2000 г. № 03-48/85).

В соответствии с Законом Российской Федерации от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю» (в ред. Федерального закона от 9 августа 1994 г. № 22-ФЗ) средства, поступающие от платы за землю на счета органов местного самоуправления и счета областного бюджета, подлежали централизации в федеральный бюджет в законодательно установленной доле.

Доля централизации в федеральный бюджет средств от земельного налога и арендной платы за земли сельскохозяйственного назначения на территории Самарской области, установленная статьей 5 Закона Российской Федерации «О плате за землю» составляет 30 процентов.

Доля централизации в федеральный бюджет средств от земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков в соответствии со статьей 14 Закона от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год» установлена в размере 30 процентов.

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой в департаменте финансов администрации Самарской области (акт проверки от 7 декабря 1999 г.), в нарушение указанных федеральных законов

земельные платежи, подлежащие централизации на федеральном уровне, перечислялись в федеральный бюджет не в полном объеме. На период проверки задолженность области по данным платежам, включая задолженность, сложившуюся на 1 января 1998 года, составила 103282 тыс. рублей, в том числе за земли сельскохозяйственного назначения - 5458 тыс. рублей и за земли городов и поселков - 97824 тыс. рублей.

По объяснению департамента финансов сложившаяся ситуация вызвана тем, что Минфин России не погасил задолженность перед Самарской областью по финансированию объектов социально-культурной сферы и жилищно-коммунального хозяйства, переданных в муниципальную в собственность.

7.2. Проверка соблюдения порядка расчетно-платежных операций и банковского обслуживания налоговых платежей

По состоянию на 1 ноября 1999 года в Самарской области зарегистрировано 37 кредитных организаций, из них 23 действующих и 14 находящихся в стадии ликвидации в связи с отзывом лицензии на совершение банковских операций.

Филиальная сеть кредитных учреждений представлена 35 филиалами региональных банков и 26 филиалами региональных банков, зарегистрированных в других территориях, включая территориальный Сбербанк, имеющий в своем подчинении 41 отделение.

За 10 месяцев 1999 года общий размер уставных капиталов кредитных организаций увеличился с 293 млн. рублей по состоянию на 1 января 1999 года до 429,4 млн. рублей (в 1,5 раза) по состоянию на 1 ноября 1999 года; собственный капитал соответственно возрос с 1188,3 млн. до 1335 млн. рублей. Если в начале текущего года капиталом, превышающим 5 млн. ЕВРО, обладал только один региональный банк - КБ «Солидарность», то в ноябре текущего года таких банков было уже пять (КБ «Тольяттихимбанк», КБ «Солидарность», КБ «АвтоВАЗбанк», КБ «Автомобильный банкирский дом» и КБ «Газбанк»).

Остатки денежных средств на корреспондентских счетах в Банке России увеличились в 2,4 раза - с 764 млн. до 1800 млн. рублей. В такой же пропорции выросли остатки на корсчетах других банков (прежде всего банков - нерезидентов) - с 483 млн. до 1108 млн. рублей, или в 2,3 раза. Объем предоставленных межбанковских кредитов возрос с 135 млн. до 360 млн. рублей, или в 2,7 раза, объем коммерческих кредитов - с 2 119 млн. до 4 137 млн. рублей (почти в 2 раза). Основными источниками ресурсов для региональных банков стали остатки средств на счетах клиентов, которые увеличились с 2173 млн. рублей до 3559 млн. рублей, или в 1,6 раза, депозиты юридических и физических лиц - с 652 млн. до 1 392 млн. рублей, или в 2,1 раза.

Вместе с тем в результате проведения рискованной кредитной политики общая просроченная задолженность по выданным банками кредитам на 1 января 1999 года составила 350 млн. рублей с долей в кредитном портфеле 7,2 % против 3 % в 1997 году. Если при этом учитывать наличие неоднократно пролонгированных кредитов, то эта цифра на порядок выше. По состоянию на 1 октября 1999 года сумма просроченных кредитов составила 405 млн. рублей, а ее доля в кредитном портфеле - 4,7 процента. Кроме того, задолженность по уплате процентов за пользование кредитами на ту же дату составила 64,9 млн. рублей.

Наличие просроченной задолженности по ссудам ухудшает не только конечный финансовый результат деятельности кредитных организаций (по итогам работы за 1998 год 4 убыточных кредитных организации - сумма убытка 144,5 млн. рублей; за 9 месяцев т.г. из 24 кредитных организаций 4 допустили убыток в размере 209,3 млн. рублей), но и приводит к несвоевременному поступлению платежей в бюджеты всех уровней.

Так, проверка отчетных данных по картотекам к внебалансовому счету 90904 «Неоплаченные в срок расчетные документы из-за отсутствия средств на корреспондентских счетах кредитной организации», проведенная Счетной палатой в главном управлении Банка России по Самарской области (акт проверки от 15 декабря 1999 г.), показала, что на 1 января 1999 года неоплаченные документы клиентов на перечисление налогов имели 5 банков и 2 инорегиональных филиала на общую сумму 71,1 млн. рублей, в т.ч. в федеральный бюджет - 33,6 млн. рублей, или 47,2 %, из которых 33,3 млн. рублей, или 99,3 %, приходились на КБ «АвтоВАЗбанк».

По состоянию на 1 ноября 1999 года объем неоплаченных документов по счету 90904 возрос в 5,5 раза и составил 392,6 млн. рублей, из них по платежам в федеральный бюджет - 347 млн. рублей. Из общей суммы не оплаченных в срок платежных документов соответственно 313,7 и 298,7 млн. рублей приходится на КБ «Росэстбанк», у которого с 1 октября 1999 года Банком России отозвана лицензия на совершение банковских операций; 42,1 и 33,9 млн. рублей - на КБ «АвтоВАЗбанк», с 1 сентября 1999 года переданного под управление Агентства по реструктуризации кредитных организаций (АРКО).

Рост задолженности перед бюджетом обусловлен введением с 1 января 1999 года Налогового кодекса, статьей 45 (пункт 2) которого предусмотрено, что обязанность налогоплательщика по уплате налогов считается исполненной с момента предъявления в банк поручения на уплату налога при наличии достаточного денежного остатка на счете налогоплательщика. Многие недобросовестные налогоплательщики стали открывать счета в заведомо неплатежеспособных банках, куда сдают платежные поручения на перечисление налоговых

платежей. Указанные платежи фактически в бюджет не поступают, однако банк выдает выписку с расчетного счета налогоплательщика, подтверждающую платеж. Ранее в таких случаях налоговые органы, руководствуясь пунктом 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы Российской Федерации» (до принятия Конституционным судом Российской Федерации постановления от 12 октября 1998 г. № 24-П о признании его (пункта 3) не соответствующими Конституции Российской Федерации) применяли к налогоплательщикам меры, в том числе принудительного характера, до полного зачисления денежных средств в уплату соответствующего налога. С введением в действие Налогового кодекса эти меры не применяются. В результате в бюджет не поступают значительные суммы.

Только по этой причине сумма не исполненных банками, главным образом московскими, обязательств по перечислению в бюджет клиентских платежей за 10 месяцев 1999 года составила 590 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 258,9 млн. рублей, из них:

- Московский инвестиционный коммерческий банк «Трансинвестбанк» - 50 млн. рублей;
- ОАО «Российский кредит» - 9,3 млн. рублей;
- КБ «Национальное кредитное товарищество» - 40,9 млн. рублей;
- КБ «Риндест» - 36,8 млн. рублей.

Территориальными налоговыми органами в соответствии со статьей 60 Налогового кодекса направлены требования в 42 банка на общую сумму 590,7 млн. рублей (из них 133,6 млн. рублей платежей в федеральный бюджет) об уплате не исполненных банками в установленные сроки обязанностей по перечислению сумм налога (сбора) и соответствующих пеней за счет их денежных средств.

Кроме того, сведения о кредитных организациях, не обеспечивающих по поручению налогоплательщиков своевременное, в течение двух рабочих дней, перечисление средств в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды направлены в территориальные учреждения Банка России для принятия мер воздействия, предусмотренных инструкцией Банка России от 31 марта 1997 года № 59. Главное управление Банка России по Самарской области в соответствии с письмом Банка России от 18 июня 1999 г. № 182-Т ввело ограничение на осуществление расчетов по поручениям юридических лиц в части операций на перечисление средств в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды следующим организациям: КБ «АвтоВАЗбанк», АКБ «Росэстбанк», КБ «Фермербанк», КБ «Связь-Бизнес банк».

В целях обеспечения своевременного перечисления в бюджет налоговых платежей налоговыми органами области в 1998 году проведено 786 проверок по вопросу исполнения

кредитными организациями поручений налогоплательщиков на перечисление платежей в бюджеты всех уровней, в ходе которых выявлено 27225 случаев задержек на сумму 7334 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 3836 млн. рублей.

Из выявленных случаев несвоевременного исполнения поручений задержки произошли из-за отсутствия:

- средств на счетах клиентов 22583 случая на сумму 7246 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 3836 млн. рублей;

- средств на корреспондентских счетах кредитных организаций - 2925 случаев на сумму 62 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 28 млн. рублей;

- при наличии средств на счетах кредитных организаций и их клиентов - 1717 случаев на сумму 26 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 17 млн. рублей.

По результатам проверок, за несвоевременное исполнение платежных документов предъявлено 349 санкций в виде пеней на сумму 6 млн. рублей, из которых взыскано 1 млн. рублей (16 %).

Общая сумма задолженности по неисполненным налоговым обязательствам клиентов, денежные средства по которым списаны с их расчетных счетов, но не поступили в бюджет, составили 128 млн. рублей. В их числе: Самарский филиал ОАО АБ «Инкомбанк» - 83741,1 тыс. рублей, Самарский филиал СБС-АГРО - 18200,7 тыс. рублей и Самарский филиал АКБ «Менатеп» - 186,1 тыс. рублей.

За 9 месяцев 1999 года налоговыми органами проведено 438 аналогичных проверок, в ходе которых выявлено 18271 случаев задержки платежей на сумму 1655 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 811 млн. рублей, предъявлено 1065 финансовых санкций на сумму 65 млн. рублей, из них взыскано 11 млн. рублей (16,9 %).

В 1999 году основная часть задержанных платежей по вине банков, находящихся на территории Самарской области, приходится на Самарский региональный филиал СБС-АГРО - 73,6 млн. рублей, Самарский филиал «Росэстбанк» - 38,4 млн. рублей и Самарский филиал АКБ «Инкомбанк» - 13,1 млн. рублей.

При этом следует отметить, что за 9 месяцев 1999 года по сравнению с прошлым годом количество случаев задержек платежных поручений при отсутствии средств на счетах коммерческих банков увеличилось более чем в 1,6 раза (с 2925 до 4653), а сумма задержанных платежей - почти в 6,8 раза (с 62 до 426 млн. рублей), основная доля которых - 190 млн. рублей (44,6 %) - приходится на платежи в федеральный бюджет.

В ходе контрольного мероприятия Счетной палатой проверено 6 коммерческих банков по вопросу своевременности исполнения платежных

документов на перечисление налогов в бюджет. В двух из них (ТОО «Фермербанк» и филиале АКБ «СБС-АГРО») установлены нарушения сроков зачисления денежных средств клиентов на бюджетные счета.

В ТОО «Фермербанк» (акт проверки от 9 декабря 1999 г.) общая сумма задержанных по вине банка налоговых платежей составила 135,8 тыс. рублей, из них подлежащих зачислению в федеральный бюджет - 96,9 тыс. рублей. Задержки в перечислении налогов установлены в 23 случаях на срок от 4 до 297 дней. Штрафные санкции, предусмотренные за этот вид нарушения, составили 14,9 тыс. рублей.

В филиале АКБ «СБС-АГРО» (акт проверки от 10 декабря 1999 г.) при наличии средств на расчетных счетах налогоплательщиков зачисление налогов в бюджетную систему производилось с задержкой от 3 до 41 дня на общую сумму 3681,8 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 1758,6 тыс. рублей. Сумма штрафных санкций составила 62,5 тыс. рублей.

Сложившаяся в банковской сфере ситуация с неперечислением или несвоевременным перечислением налогов и других обязательных платежей в федеральный бюджет свидетельствует о необходимости незамедлительного перевода обслуживания налоговых платежей из коммерческих банков в учреждения Банка России или специально уполномоченные кредитные организации.

В ходе настоящей проверки Счетной палатой рассмотрен вопрос об уплате главным управлением Центрального банка Российской Федерации по Самарской области налогов, предусмотренных действующим законодательством. Из всех причитающихся налогов главное управление Банка России по Самарской области в качестве налогового агента перечисляет лишь налог с доходов физических лиц, а также уплачивает НДС с доходов, полученных от сдачи имущества в аренду и от реализации списанных товарно-материальных ценностей.

В соответствии с нормативными актами Банка России кредитные организации контролируют порядок обращения наличных денег только у юридических лиц. Контроль за оборотом наличных денег у индивидуальных предпринимателей нормативными актами Банка России не предусмотрен. В то же время объемы продукции, реализуемые индивидуальными предпринимателями в сфере торговли, сопоставимы с объемами реализации юридических лиц. Это приводит к значительному увеличению внебанковского оборота наличных денег, в том числе неинкассируемой выручки, и, как правило, к выводу значительной доли этих средств из-под налогообложения.

Одновременно кредитные организации не осуществляют должного контроля за соблюдением юридическими лицами установленного порядка работы с денежной наличностью, будучи в силу

специфики своей коммерческой деятельности не заинтересованными в проведении этой работы.

Так, проведенная Счетной палатой проверка на ГПП «ЗИМ» (акт проверки от 16 декабря 1999 г.) показала, что предприятие является недоимщиком и не в полном объеме рассчитывается с бюджетом по текущим платежам при наличии денежных средств на банковских счетах и наличных денежных средств, приходяемых через кассу предприятия. При отсутствии разрешения обслуживающего банка (Октябрьское отделение 6988 Сбербанка России г. Самары) на использование наличных денежных средств из выручки предприятия направляло их на хозяйственные нужды (расчеты с поставщиками, пополнение оборотных средств). В то же время в течение 2-х последних лет вопросы соблюдения правил работы с денежной наличностью и кассовой дисциплины на предприятии обслуживающим банком не проверялись.

В целом по области в 1998 году кредитными организациями проверено 31,6 % (10578) предприятий и организаций по вопросам соблюдения правил работы с денежной наличностью и соблюдения кассовой дисциплины, подлежащих контролю, в то время как Положением Банка России от 5 января 1998 г. № 14-П «О правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации» предусмотрено проведение таких проверок не менее чем в 50 % предприятий, подлежащих контролю за соблюдением порядка работы с денежной наличностью.

В январе-сентябре 1999 года кредитными организациями области проверено 7934 предприятий, или 26,4 % от числа контролируемых. Так, ОАО «Банк Петровский» проверено 11,7 % организаций от общего числа состоящих на его обслуживании, «Промавтобанк» - 13,3%, ЗАО «ФИА-Банк» - 15,3%, ООО «Потенциал» - 16,9 процента.

В ходе проведения проверок кредитными организациями в 1998 году выявлены нарушения установленного порядка наличного денежного обращения на 177 предприятиях (1,7 % от числа проверенных) на сумму 4088 тыс. рублей. Наиболее характерными нарушениями являются: превышение лимита остатка кассы - 1647 тыс. рублей (40,3 %), несоблюдение предельных сумм расчетов наличными деньгами - 2431 тыс. рублей (59,5 %). Кроме того, в 1508 предприятиях установлено расходование выручки без согласования с банком, в 884 - несоблюдение согласованных с банком условий расходования выручки, в 2236 - ненадлежащее оформление кассовых документов. Руководителям предприятий, допустивших нарушения установленных правил наличного денежного обращения в соответствии с положениями Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1006 «Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет

налогов и иных обязательных платежей» предъявлены административные штрафы в сумме 61 тыс. рублей, которые полностью взысканы.

Кредитными организациями в 1998 году в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1006 направлено в налоговые органы для взыскания штрафных санкций 177 материалов об установленных в ходе проверок предприятий нарушениях. По 151 материалу налоговыми органами взыскано штрафов на сумму 1181 тыс. рублей.

По состоянию на 1 октября 1999 года кредитными организациями области проверено 7934 предприятий, из которых в 68 выявлены нарушения работы с денежной наличностью на сумму 1038,9 тыс. рублей. Основными нарушениями, как и в прошлом году, явились превышение лимита остатка кассы - 543,6 тыс. рублей (52,3 %), несоблюдение предельных сумм расчетов наличными деньгами - 467,3 тыс. рублей (45 %). Кроме того, расходование выручки без согласования с банком допустили 1014 предприятия и организации, несоблюдение согласованных с банком условий расходования выручки - 1105 и ненадлежащее оформление кассовых документов - 1799 предприятий.

За такие нарушения, как использование наличных денег на цели, не предусмотренные Банком России (указание Банка России от 12 ноября 1996 г. № 360) и без согласования с обслуживающими банками, ответственность действующим законодательством не предусмотрена. Это позволяет предприятиям, используя наличные деньги, уходить от уплаты налогов.

В январе-сентябре т.г. кредитными организациями направлено 68 материалов об установленных нарушениях в налоговые органы, по результатам 30 материалов взыскано штрафов на сумму 326,8 тыс. рублей. Кроме того, с руководителей предприятий, допустивших нарушения установленных правил наличного денежного обращения, взысканы административные штрафы в размере 16,3 тыс. рублей.

8. Выводы и предложения

8.1. В ходе проведения контрольного мероприятия не представилось возможным отразить все вопросы, предусмотренные программой тематической проверки. В частности, остались непроверенными вопросы достоверности отчетных данных о поступлении доходов в федеральный бюджет, правомерности отражения в отчетности о контрольной работе фактически поступивших доначисленных по результатам проверок налогов и сборов, обеспечения территориальными налоговыми органами соблюдения налогового законодательства о постановке на налоговый учет хозяйствующих субъектов, прошедших государственную регистрацию, обоснованности предоставления налоговых льгот и налоговых кредитов, а также

целевого их использования, ряд других вопросов, предусмотренных программой проверки.

Это явилось следствием отказа должностных лиц Управления МНС России по Самарской области в предоставлении информации и документов инспекторам Счетной палаты, необходимых для проверки указанных вопросов. Руководство УМНС России по Самарской области мотивировало свои действия разъяснением, данным управлением внутренней безопасности и защиты информации МНС России (начальник А. В. Прокопчук) от 24 ноября 1999 г. № 24/343 о неправомерности запросов инспекторов Счетной палаты о предоставлении информации и документов по хозяйствующим субъектам, нарушающим налоговое законодательство, а также положениями статьи 102 Налогового кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой любые полученные налоговым органом сведения о налогоплательщике составляют налоговую тайну.

Вместе с тем, пунктом 2 статьи 102 Налогового кодекса определено, что налоговая тайна не подлежит разглашению налоговыми органами, их должностными лицами, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Счетная палата Российской Федерации - предусмотренный Конституцией Российской Федерации постоянно действующий орган государственного финансового контроля, обладающий организационной и функциональной независимостью. В соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» одной из основных задач Счетной палаты является организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных статей федерального бюджета по объемам, структуре и целевому назначению (статья 2). Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения в Российской Федерации (статья 12). В соответствии со статьей 22 упомянутого Федерального закона контрольные органы Российской Федерации, включая налоговые органы, обязаны оказывать содействие деятельности Счетной палаты, предоставлять по ее запросам информацию о результатах проводимых ревизий и проверок, а в соответствии со статьей 27 Федерального закона требования инспекторов Счетной палаты, связанные с исполнением ими своих служебных обязанностей, являются обязательными для всех государственных органов.

Обязанность Министерства Российской Федерации по налогам и сборам обеспечить инспекторам Счетной палаты доступ к получению необходимой информации при проведении контрольных мероприятий в налоговых органах вытекает из требований пункта 3 статьи 102 Налогового кодекса Российской Федерации.

Разъяснения управления внутренней безопасности и защиты информации МНС России от

24 ноября 1999 г. № 24/343 о неправомерности требований инспекторов Счетной палаты и действия должностных лиц управления МНС России по Самарской области, отказавших в предоставлении необходимых для проведения проверки документов и информации, противоречат нормам действующего законодательства, препятствовали исполнению Счетной палатой своих законодательно установленных полномочий и привели к срыву контрольного мероприятия, предусмотренного планом работы Счетной палаты Российской Федерации.

Несмотря на противодействие руководства управления МНС России по Самарской области, Счетной палатой выявлены многочисленные нарушения федерального законодательства и иных нормативных актов Российской Федерации, регулирующих вопросы налогообложения и наличного денежного обращения. Стоимостная оценка выявленных проверками нарушений федерального законодательства и отклонений в налоговом процессе, составила 2439 млн. рублей, в том числе в доле федерального бюджета – 2438,9 млн. рублей.

Кроме того, по актам проверок, в ходе которых Счетной палатой были выявлены нарушения налогового законодательства, законодательства по применению контрольно-кассовых машин при денежных расчетах с населением, а также установленного порядка работы с денежной наличностью, начислены финансовые и штрафные санкции в размере 25 тыс. рублей, из которых 5 тыс. рублей подлежат зачислению в федеральный бюджет.

8.2. Территориальными налоговыми органами не обеспечена полнота учета налогоплательщиков, а значительная часть хозяйствующих субъектов, хотя и состоит на налоговом учете, однако не представляет отчетность о своей деятельности, получаемых доходах и не уплачивает установленных платежей, либо представляет «нулевую» отчетность и также не платит налоги.

По состоянию на 1 октября 1999 года 4094 организаций и предпринимателей, прошедших регистрацию своей деятельности, или 2,3 %, уклонились от регистрации в налоговых органах, 6111, или 4 % от состоящих на налоговом учете, не прошли переучет, 42103 (27,6 %) - не представили отчетность, 15762 (10,4 %) сдали «нулевые» балансы либо представили справки об отсутствии у них хозяйственной деятельности. Числящаяся за ними задолженность по платежам в бюджеты всех уровней составила 633,3 млн. рублей, из них в федеральный бюджет – 303,4 млн. рублей.

8.3. Материалы проверки, проведенной Счетной палатой, свидетельствуют о многочисленных случаях нарушений установленных правил государственной регистрации предприятий и индивидуальных предпринимателей, допускаемых органами регистрации администраций городов и

районов области. Это явилось следствием отсутствия федерального закона о государственной регистрации предприятий, который должен быть принят в соответствии со статьей 51 Гражданского кодекса Российской Федерации, введенного в действие с 1 января 1995 года.

Министерством Российской Федерации по налогам и сборам не выполнено постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 г. № 266 «О порядке ведения Единого государственного реестра налогоплательщиков», обязывающее МНС России до 1 июля 1999 года разработать и довести до территориальных налоговых органов тарифы на услуги по предоставлению содержащейся в Едином государственном реестре налогоплательщиков информации, а также определить порядок оплаты указанных услуг и зачисления получаемых средств в доход федерального бюджета.

8.4. Доходная база федерального бюджета за 1998 год определена с учетом проведенного на федеральном уровне безденежного зачета в сумме 414,3 млн. рублей, что составило 7,4 % от общей суммы поступлений в федеральный бюджет за этот период. По условиям этого зачета АО «АвтоВАЗ» в счет причитающейся уплаты в федеральный бюджет налогов и платежей на сумму 414,3 млн. рублей должен был осуществить поставку автомобилей в Республику Дагестан. Как показала проверка, фактически указанные автомобили Республике Дагестан не поставлены ни в 1998, ни в 1999 годах. Однако указанная сумма включена в отчет об исполнении доходной части федерального бюджета за 1998 год.

Текущая задолженность АО "АвтоВАЗ" по уплате налогов в федеральный бюджет в сумме 327,6 млн. рублей была восстановлена только 25 ноября 1999 года, то есть в период проверки Счетной палатой. Сведениями о поставке автомобилей на оставшуюся сумму (86,7 млн. рублей) УМНС России и УФК по Самарской области на период проверки не располагали.

Таким образом, доходы федерального бюджета, поступившие на территории Самарской области за 1998 год, необоснованно завышены на 414,3 млн. рублей.

Кроме того, в соответствии с условиями зачета отделение федерального казначейства по г. Тольятти должно было учесть указанную сумму при распределении поступающих налогов и платежей от АО «АвтоВАЗ» между бюджетами различных уровней, то есть направить поступившие от него в денежном выражении налоги в областной и местный бюджеты до полного погашения доли территориального бюджета в соответствии с законодательно установленными нормативами, как это предусмотрено Временным порядком распределения органами федерального казначейства регулирующих налогов между бюджетами различных уровней, утвержденным Минфином России 13 октября 1994 года.

8.5. Контрольное задание по формированию доходной базы федерального бюджета, установленное на январь-сентябрь 1999 года, в номинальном выражении выполнено УМНС по Самарской области на 115,4 %, а без учета зачетов по целевому финансированию, то есть в денежном выражении, - на 106,3 процента. Однако, как показала проверка сводных отчетных данных, представленных УМНС по Самарской области, это перевыполнение достигнуто в результате роста инфляции, фактический уровень которой по состоянию на 1 октября 1999 года значительно превысил прогнозируемый (соответственно 39 и 22,5 процента). Без его учета бюджетные назначения по мобилизации налогов и сборов в денежном выражении, установленные на январь-сентябрь 1999 года, выполнены только на 89,8 процента.

При этом по состоянию на 1 октября 1999 года совокупный долг по платежам в федеральный бюджет в целом по области составил 15146,4 млн. рублей и по сравнению с той же датой 1998 года увеличился на 4151,4 млн. рублей, или в 1,4 раза.

8.6. Меры, принимаемые территориальными налоговыми органами по взысканию налоговой задолженности, малоэффективны. В 1998 году ими взыскано с расчетных и валютных счетов недоимщиков 2,8 % от предъявленных сумм, в том числе в федеральный бюджет - 3,3 %, в январе-сентябре 1999 года соответственно 1,8 и 2,3 процента. Процедуру реструктуризации задолженности перед федеральным бюджетом в 1998-1999 годах завершили только два предприятия.

В то же время многие налогоплательщики не выполняют свои обязательства перед бюджетом, располагая при этом необходимыми финансовыми ресурсами. После предупреждения налоговыми органами должников об обращении взыскания на их имущество или получения ими решений от налоговой полиции об административном аресте такого имущества в 1998 году «добровольно» погашена недоимка в сумме 851,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 209,4 млн. рублей. В январе-сентябре 1999 года в таком же порядке «добровольно» погашена недоимка в сумме 5989,1 млн. рублей, из них в федеральный бюджет перечислено 4069 млн. рублей.

8.7. Существенные потери несут бюджеты всех уровней в результате действия разного рода льгот и исключений из общего режима налогообложения. Отсроченные платежи в структуре задолженности перед бюджетами всех уровней составили 1458,3 млн. рублей, или 23,6 % всей задолженности в 1998 году, и 6173,8 млн. рублей, или 41 %, в 1999 году, из них в доле федерального бюджета - соответственно 1003 млн. рублей (16,2 %) и 3966,4 млн. рублей (26,3%). В результате передачи в июне 1999 года в аренду части мощностей НК «ЮКОС» предприятиям, зарегистрированным в ЗАТО Челябинской области (г. Озерск), потери бюджетов всех уровней составили по оценке не менее 900 млн. рублей в расчете на год.

8.8. Отсутствие до настоящего времени утвержденных Правительством Российской Федерации ставок акциза на нефть по конкретным месторождениям приводит к неплатежам акциза на нефть предприятий нефтедобывающего комплекса и к потерям федерального бюджета на сумму не менее 500 млн. рублей ежегодно.

8.9. В нарушение установленного порядка (телеграмма Минфина России, Госналогслужбы России, Банка России от 29 ноября 1994 г. №№ 3-1-07, 13-1-03, 91К, Временный порядок взаимодействия территориальных органов федерального казначейства, налоговых и финансовых органов при исполнении доходной части бюджетной системы Российской Федерации на региональном уровне, утвержденный Минфином России и Госналогслужбой России 21 июля 1997 г. №№ 59н, АП-6-09/534) департамент финансов администрации Самарской области не представлял органам федерального казначейства информацию о зачислении федеральных регулирующих налогов в доход территориального бюджета, минуя счета казначейства, что в свою очередь привело к значительным потерям федерального бюджета. По экспертной оценке общая сумма этих потерь в 1998–1999 годах составила свыше 400 млн. рублей.

8.10. В нарушение Закона «О плате за землю» и законов о федеральном бюджете на соответствующие годы департамент финансов администрации Самарской области на протяжении ряда лет не перечислял в федеральный бюджет установленную этими законодательными актами долю средств от централизации земельного налога и арендной платы за землю. На период проверки общая задолженность области по указанным платежам составила 103,3 млн. рублей.

8.11. Несмотря на принятые областью в соответствии с правительственным Соглашением «Об оздоровлении государственных финансов в условиях оказания финансовой помощи бюджету Самарской области за счет средств федерального бюджета» от 30 июня 1998 года обязательства о прекращении с 1998 года проведения взаимозачетов в доле территориального бюджета по федеральным регулирующим налогам, департамент финансов администрации Самарской области продолжает проводить такие зачеты до настоящего времени. Как показала проверка, их доля в доходах бюджета области в среднем превышает 50 процентов.

В свою очередь это привело к нарушению законодательно установленных нормативов распределения федеральных регулирующих налогов и сборов между уровнями бюджетной системы. Стоимостная оценка потерь федерального бюджета по этой причине составила 365,7 млн. рублей.

Вместе с тем статьей 45 (пункт 3) части первой Налогового кодекса Российской Федерации, введенного с 1 января 1999 года, установлено, что обязанность по уплате налога исполняется в валюте Российской Федерации. Никакие взаимные зачеты и

другие неденежные расчеты по уплате налоговых и других платежей кодексом не предусмотрены.

8.12. В нарушение законов о федеральном бюджете на соответствующие годы, которыми предусмотрено, что «расщепление» основных федеральных регулирующих налогов (НДС, акцизы) между федеральным и территориальными бюджетами осуществляется в целом по субъекту Российской Федерации, органы федерального казначейства распределяют их отдельно по каждому налогоплательщику.

Счетная палата неоднократно обращала внимание Минфина России на необходимость разработки действенного механизма, обеспечивающего строгое соблюдение законодательно установленных нормативов распределения федеральных регулирующих налогов между уровнями бюджетной системы в целом по территории, как это предусмотрено действующем законодательством. Однако, как показала проверка, проведенная Счетной палатой в Самарской области, этот механизм до настоящего времени не разработан.

Между тем, в условиях, когда доходы бюджетов субъектов Российской Федерации в значительной мере формируются за счет взаимозачетов, а местным органам власти предоставлено право предоставлять льготы и отсрочки по федеральным регулирующим налогам в доле, уплачиваемой в региональные и местные бюджеты, отсутствие такого механизма приводит к массовым нарушениям установленных законом нормативов распределения регулирующих налогов и потерям федерального бюджета.

8.13. Управление федерального казначейства Минфина России по Самарской области не обеспечило своевременный возврат ссуд, выданных из федерального бюджета предприятиям и организациям области. По состоянию на 1 октября 1999 года просроченная задолженность по ссудам составила 37,7 млн. рублей, в том числе по кредиту – 28,3 млн. рублей, по уплате процентов – 2,6 млн. рублей, по штрафным санкциям за несвоевременный возврат средств – 5,8 млн. рублей и за несвоевременную уплату процентов – 1 млн. рублей.

8.14. Продолжает оставаться острой проблема «торможения» налоговых платежей в банковской сфере. За 1998 год по вине коммерческих банков задержано перечисление в бюджетную систему страны налогов и платежей в размере 7334 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 3836 млн. рублей. За 9 месяцев 1999 года – соответственно 1655 и 811 млн. рублей.

Признание в законодательном и судебном порядке (статья 25 Налогового кодекса Российской Федерации, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 октября 1998 г. № 24-П), что обязанность налогоплательщика по уплате налогов считается исполненной с момента списания

средств с расчетного счета предприятия при наличии средств, привело к многочисленным случаям открытия предприятиями расчетных счетов в заведомо не состоятельных банках. Только по этой причине потери бюджета в 1999 году превысили 500 млн. рублей, или увеличились более чем в пять раз по сравнению с 1998 годом.

8.15. На уровень собираемости налоговых платежей значительное влияние оказывает ослабление налоговой дисциплины. Соккрытие доходов, занижение налогооблагаемой базы, грубые нарушения порядка учета и расчетов по платежам в бюджет, уклонение от уплаты налогов, другие нарушения налогового законодательства стали распространенной практикой и выявляются налоговыми инспекциями при проведении каждой второй документальной проверки.

Вместе с тем эффективность контрольной работы, проводимой территориальными органами МНС России по Самарской области, крайне низка. По результатам налоговых проверок сумма начисленных налоговых санкций и пеней по состоянию на 1 октября 1999 года составила 4504,8 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 2766,3 млн. рублей, из них взыскано соответственно только 163,4 млн. рублей (3,5 %), и 72,6 млн. рублей (2,6 %).

8.16. В целях обеспечения беспрепятственного выполнения Счетной палатой Российской Федерации законодательно предусмотренных полномочий, а также устранения недостатков в налоговом процессе и упущений в работе территориальных налоговых, казначейских и финансовых органов, выявленных Счетной палатой в ходе проведения тематической проверки, направить представления:

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

- об обеспечении беспрепятственного доступа сотрудников Счетной палаты Российской Федерации к документам и информации, необходимых для проведения ревизий и проверок, предусмотренных Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» в соответствии с оформленными в установленном порядке удостоверениями на право проведения таких проверок (ревизий), отмене письма управления внутренней безопасности и защиты информации МНС России от 24 ноября 1999 г. № 24/343 о неправомерности требований инспекторов Счетной палаты о представлении сведений, необходимых для проведения проверки, и привлечении к ответственности должностных лиц территориальных налоговых органов по Самарской области, отказавших в представлении Счетной палате указанных документов и информации;

- о принятии мер по устранению выявленных Счетной палатой нарушений действующего налогового законодательства и законодательства о контрольно-кассовых машинах, а также недостатков

и упущений в работе территориальных налоговых органов по Самарской области и о взыскании в установленном порядке финансовых и штрафных санкций, начисленных по результатам проверок;

- об обеспечении в соответствии с налоговым законодательством своевременности и полноты постановки на налоговый учет хозяйствующих субъектов, а также ликвидации в установленном порядке хозяйственных органов, длительное время не осуществляющих финансово-хозяйственную деятельность, не представляющих налоговую отчетность и не уплачивающих предусмотренные законом налоги;

- о разработке и доведении в соответствии с пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 г. № 226 до территориальных органов тарифов на услуги по предоставлению содержащейся в Едином государственном реестре налогоплательщиков информации, а также порядка зачисления полученных средств в доход федерального бюджета;

- о восстановлении на счета федерального казначейства федеральных регулирующих налогов, неправомерно зачисленных в 1998-1999 годах на счета областного и местных бюджетов, минуя счета казначейства, в сумме 190,9 млн. рублей и привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, виновных в указанных нарушениях, повлекших потери федерального бюджета;

- об отмене «Временного порядка взаимодействия территориальных органов федерального казначейства, налоговых и финансовых органов при исполнении доходной части бюджетной системы Российской Федерации на региональном уровне», утвержденного 25 декабря 1997 года управлением МНС России по Самарской области, управлением федерального казначейства Минфина России по Самарской области и департаментом финансов администрации Самарской области №№ 03-16, 03-45, 09-48, принятого в нарушение «Временного порядка взаимодействия территориальных органов федерального казначейства, налоговых и финансовых органов при исполнении доходной части бюджетной системы Российской Федерации на региональном уровне», утвержденного 21 июля 1997 года Минфином России и Госналогслужбой России, №№ 59н, АП-6-09/534 и привлечении к дисциплинарной ответственности руководителя управления МНС России по Самарской области А. С. Бахмурова, подписавшего указанный документ с превышением предоставленных ему полномочий, исполнение которого повлекло нанесение ущерба федеральному бюджету;

- о разработке совместно с Минфином России действенного механизма, обеспечивающего выполнение статьи 45, части первой Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающего исполнение обязанности по уплате налога в валюте Российской Федерации и

исключающего не предусмотренные кодексом взаимные зачеты и другие неденежные расчеты по уплате налоговых и других платежей;

- об отрегулировании в целях обеспечения исполнения Закона о федеральном бюджете на 1999 год задолженности по федеральным регулирующим налогам в доле, подлежащей зачислению в федеральный бюджет, образовавшейся в результате проведения взаимозачетов по доходам и расходам на территориальном уровне;

- об исключении из налоговой отчетности о поступлении доходов в федеральный бюджет за 1998 год 414,3 млн. рублей, оформленных как безденежный зачет в счет причитающейся уплаты в федеральный бюджет налогов и платежей АО «АвтоВАЗ», в соответствии с Техническим порядком по оказанию финансовой помощи для покрытия дефицита бюджета Республики Дагестан от 18 декабря 1997 г. № 1-13/11, поскольку АО «АвтоВАЗ» не выполнил условия, предусмотренные этим Порядком;

- о проверке информации об отказе предприятий нефтедобывающего комплекса Самарской области уплачивать акциз на нефть, включая стабилизированный газовый конденсат, из-за отсутствия установленных Правительством Российской Федерации ставок акциза по конкретным месторождениям Самарской области, предоставленной Счетной палате Российской Федерации управлением МНС России по Самарской области, и о принятии мер, предусмотренных действующим законодательством, обеспечивающих поступления в федеральный бюджет акцизов на нефть, включая стабилизированный газовый конденсат;

- об усилении контроля за соблюдением хозяйствующими субъектами установленного порядка наличного денежного обращения и правил ведения кассовых операций, а также законодательных и нормативных актов по применению контрольно-кассовых машин и бланков строгого учета при осуществлении денежных расчетов с населением.

Министерству финансов Российской Федерации:

- о взыскании в федеральный бюджет задолженности по налогу на землю и арендной плате, подлежащих централизации на федеральном уровне в соответствии с Законом «О плате за землю» и Законами о федеральном бюджете на соответствующие годы;

- о разработке действенного механизма, обеспечивающего выполнение статьи 45, части первой Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающего исполнение обязанности по уплате налога в валюте Российской Федерации и исключаящего не предусмотренные кодексом взаимные зачеты и другие неденежные расчеты по уплате налоговых и других платежей;

- об отрегулировании в целях обеспечения исполнения Законов о федеральном бюджете на 1998 и 1999 годы задолженности по федеральным регулирующим налогам в доле, подлежащей зачислению в федеральный бюджет, образовавшейся в результате проведения взаимозачетов по доходам и расходам на территориальном уровне, а также зачисления федеральных регулирующих налогов в доход бюджета области, минуя счета федерального казначейства;

- о разработке порядка, обеспечивающего безусловное исполнение нормативов распределения федеральных регулирующих налогов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации, установленных законами о федеральном бюджете на соответствующие годы;

- об исключении из отчета о поступлении доходов федерального бюджета за 1998 год суммы фактически не проведенного на федеральном уровне безденежного зачета в размере 414,3 млн. рублей, что привело к необоснованному завышению доходов федерального бюджета за 1998 год;

- о принятии мер по взысканию просроченной задолженности по ссудам, выданным из федерального бюджета, процентов за пользование ими, а также штрафов за несвоевременный возврат бюджетных ссуд.

Председателю Центрального банка Российской Федерации В. В. Геращенко:

- о приведении инструктивных и нормативных документов Банка России в соответствие с требованиями действующих законодательных актов, регулирующих налоговый и бюджетный процессы;

- о повышении действенности проверок и эффективности мер воздействия к кредитным организациям за допущенные нарушения установленного порядка проведения расчетно-платежных операций и налично-денежного обращения, а также установленных правил ведения кассовых операций;

- об усилении мер ответственности кредитных организаций за неисполнение или несвоевременное поручений клиентов на перечисление налоговых платежей при наличии денежных средств на корреспондентских счетах (субкорсчетах) банков (их филиалов) и расчетных счетах клиентов (налогоплательщиков);

- об устранении выявленные проверками Счетной палаты Российской Федерации недостатков и упущений в работе территориальных учреждений Банка России по контролю за работой коммерческих банков и других кредитных организаций;

- о рассмотрении и решении в установленном порядке вопроса о переводе обслуживания налоговых платежей из коммерческих банков в учреждения Банка России или специально уполномоченные кредитные организации;

- об обеспечении в соответствии со статьей 83 Налогового кодекса Российской Федерации постановки на учет в налоговых органах

территориальных учреждений Банка России, а также своевременной и полной уплате ими установленных действующим законодательством налогов и других обязательных платежей;

- об указании территориальным управлениям Банка России по существу рассматривать направленные им в установленном порядке материалы проверок кредитных организаций, проведенных Счетной палатой Российской Федерации.

Губернатору Самарской области К.А. Титову:

- о перечислении в федеральный бюджет задолженности по налогу на землю и арендной плате, подлежащих централизации на федеральном уровне в соответствии с Законом «О плате за землю» и законов о федеральном бюджете на соответствующие годы, в сумме 103,2 млн. рублей;

- об отрегулировании в установленном порядке задолженности бюджета области в федеральный бюджет по федеральным регулирующим налогам в сумме 968,7 млн. рублей (по состоянию на 1 октября 1999 года), образовавшейся в результате проведенных зачетов в доле бюджета территории;

- о восстановлении на счета по учету доходов федерального бюджета территориальных органов федерального казначейства денежных средств по федеральным регулирующим налогам, неправомерно зачисленные на счета областного бюджета, минуя счета федерального казначейства.

Главе администрации Ленинского района г. Самары И. В. Станкевичу:

- о принятии мер, обеспечивающих соблюдение процедуры государственной регистрации, предусмотренной «Положением о Порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности», утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 г. № 1482, а также выполнение налогового законодательства о представлении в налоговые органы своевременной и полной информации о вновь зарегистрированных предприятиях и предпринимателях;

- о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, виновных в нарушении сроков представления информации в налоговые органы о хозяйствующих субъектах, зарегистрировавших свою деятельность.

8.17. Направить в управление МНС России по Самарской области и управление федерального казначейства Минфина России по Самарской области материалы проверок, по результатам которых начислены финансовые и штрафные санкции для их взыскания в установленном порядке.

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

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

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

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

8.18.3. Ввести в Налоговый кодекс Российской Федерации норму, в соответствии с которой юридическое лицо, не осуществляющее хозяйственную деятельность в течение длительного времени (более года), подлежит ликвидации в установленном порядке. Здесь же предусмотреть административную ответственность учредителей такого юридического лица за прекращение хозяйственной деятельности предприятия (организации) без ликвидации его в установленном порядке.

8.18.4. В случае наличия недоимки в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды у ликвидированного юридического лица его учредители обязаны полностью рассчитаться с бюджетом, а в случае невозможности погасить эту задолженность на их личное имущество (движимое и недвижимое) должен быть наложен арест.

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

а/ за осуществление расчетов наличными денежными средствами как между юридическими лицами, так и между юридическим и физическим лицом, сверх установленного в Российской Федерации предельного размера расчетов наличными деньгами, предусмотреть взыскание штрафа с каждой из сторон, участвующих в расчетах (сделке);

б/ установить финансовую ответственность предприятий и их руководителей за нарушение согласованных с кредитной организацией условий расходования поступившей в их кассу наличных

денег, а также их использование без согласования с обслуживающим банком.

8.18.6. Перевести обслуживание налоговых платежей из коммерческих банков в учреждения Банка России или специально уполномоченные кредитные организации.

8.18.7. Упорядочить предоставление льгот малым предприятиям, предусмотренных Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций», имея в виду ввести норму, предусматривающую целевое использование таких льгот (на расширение производства и повышение его эффективности, создание новых рабочих мест). В случае использования вышеуказанных льгот по нецелевому назначению они подлежат немедленной отмене, а сумма налога на прибыль, исчисленная в полном размере за весь «льготный» период деятельности малого предприятия и увеличенная на сумму дополнительных платежей, определенных исходя из ставки рефинансирования Банка России за пользование банковским кредитом, действовавшей в соответствующий отчетный период, подлежит внесению в федеральный бюджет.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ