

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 13 июля 2000 года № 26 (218) «О результатах тематической проверки организации, обеспечения полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет; соблюдения порядка расчетно-платежных операций и банковского обслуживания налоговых платежей, а также правильности расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов в Республике Карелия за 1999 год и I квартал 2000 года»:

Утвердить отчет о результатах тематической проверки.

Направить представления Счетной палаты Министру Российской Федерации по налогам и сборам Г. И. Букаеву, заместителю Председателя Правительства Российской Федерации - Министру финансов Российской Федерации А. Л. Кудрину, Председателю Правительства Республики Карелия С. Л. Катанандову, руководителю Управления Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Республике Карелия А. В. Грищенко.

Направить письмо директору Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации В. Ф. Солтаганову с приложением материалов проверок по ОАО «ОТЗ», ЗАО «Петрозаводскмаш», «Петрозаводскому деревообрабатывающему комбинату» и АООТ «Карелэнерго» для рассмотрения и принятия мер в соответствии с действующим законодательством.

Направить отчет об итогах проверки в Совет Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и полномочному представителю Президента в Северо-западном федеральном округе В. В. Черкесову.

ОТЧЕТ

о результатах тематической проверки организации, обеспечения полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет; соблюдения порядка расчетно-платежных операций и банковского обслуживания налоговых платежей, а также правильности расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов в Республике Карелия за 1999 год и I квартал 2000 года

Основание для проверки:

Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2000 год (пункт 5.1.7), удостоверения на право проведения проверки от 16 мая 2000 г. № 03-04-26/210, № 03-04-26/211, выданные аудитором Счетной палаты Российской Федерации В. Г. Пансковым в соответствии с распоряжением Счетной палаты от 11 мая 2000 г. № 139-рк, программа тематической проверки организации, обеспечения полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет, соблюдения порядка расчетно-платежных операций и банковского обслуживания налоговых платежей, а также правильности расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов по Республике Карелия за 1999 год и I квартал 2000 года, утвержденная аудитором Счетной палаты Российской Федерации В. Г. Пансковым 10 мая 2000 года.

Цели проверки:

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

- проверить состояние контроля за налично-денежным обращением в сфере производства, торговли и оказания платных услуг населению;

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

- проверить правильность расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов по Республике Карелия.

Период проведения проверки: с 25 мая по 16 июня 2000 года.

Предмет проверки: организация работы органов федерального казначейства, отдельных банковских организаций, территориальных налоговых органов по выполнению бюджетных назначений по мобилизации доходов в федеральный бюджет, обеспечению своевременного и полного учета налогоплательщиков, причины образования задолженности по налоговым платежам в федеральный бюджет и меры, принимаемые соответствующими организациями и налогоплательщиками по ее сокращению, исполнение смет расходов на содержание аппарата налоговых органов, другие вопросы, предусмотренные программой тематической проверки.

Всего в ходе проведения контрольного мероприятия проверками охвачен 31 объект, в том числе органы, регистрирующие вновь созданные предприятия и организации, а также индивидуальных предпринимателей, территориальные органы МНС России и казначейские органы Минфина России, территориальные финансовые органы, банки и иные кредитные учреждения, включая Национальный банк Республики Карелия, отдельные предприятия-налогоплательщики. По итогам проверок составлено 40 актов.

Нарушения налогового и бюджетного законодательства, отклонения в налоговом процессе, приведшие к потерям бюджетов всех уровней, выявлены Счетной палатой практически в каждом проверенном объекте. Стоимостная оценка выявленных потерь бюджетной системы составила 562,6 млн. рублей, в том числе потери федерального бюджета - 421,6 млн. рублей. Перечень выявленных нарушений и отклонений в налоговом процессе прилагается (в Бюллетене не публикуется).

Кроме того, по актам проверок, в ходе которых Счетной палатой выявлены нарушения налогового законодательства, законодательства по применению контрольно-кассовых машин при денежных расчетах с населением, а также установленного порядка работы с денежной наличностью, дополнительно начислено в федеральный бюджет налоговых и других платежей с учетом налоговых санкций и пени в размере 0,4 млн. рублей. В период проверки указанная сумма налогоплательщиками добровольно перечислена в бюджет.

Также в период проверки территориальными налоговыми органами отменены решения о реструктуризации задолженности по 22 предприятиям, допустившим нарушения сроков уплаты текущих платежей, на общую сумму 104,8 млн. рублей, а ОАО "Онежский тракторный завод" в ходе его проверки частично погасил задолженность федеральному бюджету в сумме 1,4 млн. рублей.

Отмеченные в отчете факты нарушений и отклонений в налоговом процессе подтверждены документально и, в основном, согласованы с руководителями проверенных организаций.

Возражения, представленные руководством Управления МНС по Республике Карелия, рассмотрены аудитором Счетной палаты Российской Федерации с участием начальника инспекции и инспектора, проводившего проверку. Признано возможным согласиться с мнением Управления МНС России по Республике Карелия о том, что изложенные в акте проверки от 15 мая 2000 года факты переброски сумм налога на добавленную стоимость по экспортным операциям, подлежащим возмещению из федерального бюджета, в погашение недоимки по территориальному бюджету и целевым бюджетным фондам, не являются нарушением статьи 78 "Зачет или возврат излишне уплаченной суммы налога, сбора, а также пени" Налогового кодекса Российской Федерации, поскольку указанные суммы уплачиваются

налогоплательщиками поставщикам материальных ресурсов, а не в доход бюджета и, следовательно, не могут считаться излишне уплаченным налогом.

Вместе с тем, необходимо отметить, что материалы проверки основывались на методологии ведения оперативно-бухгалтерского учета налога на добавленную стоимость, утвержденную МНС России. В результате рассмотрения данных разногласий признано целесообразным указать в представлении Счетной палаты Министру Российской Федерации по налогам и сборам Г. И. Букаеву на необходимость приведения указанной методологии в соответствие со статьей 78 Налогового кодекса Российской Федерации. Заключение инспектора Счетной палаты, проводившего проверку, прилагается (в Бюллетене не публикуется).

Управление МНС России по Республике Карелия также возражает против отраженной в акте проверки от 14 июня 2000 года экспертной оценки потерь бюджетов всех уровней, связанных с отсутствием закона о регистрации юридических лиц, уклонением налогоплательщиков от регистрации своей деятельности и постановки на налоговый учет, непредставлением ими в налоговые органы информации о ведении своей деятельности, а также представлением «нулевой» отчетности в сумме 350 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 150 млн. рублей, считая ее завышенной. Указанная сумма рассчитана по методике, принятой в направлении по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета, налогового законодательства и налоговой политики Счетной палаты Российской Федерации и апробирована в ходе проверок, проведенных в 7 субъектах Российской Федерации, причем возражений против ее применения от руководителей этих территориальных налоговых органов не поступало. Акт настоящей проверки руководителем Управления МНС России по Республике Карелия А. В. Грищенковым также подписан без замечаний. Однако, учитывая, что официальная методика расчета таких потерь отсутствует, признано возможным не указывать в отчете их экспертную оценку. Заключение начальника инспекции Счетной палаты и инспектора, проводившего проверку по данному вопросу, прилагается (в Бюллетене не публикуется).

Одновременно планируется утвердить методику экспертной оценки потерь бюджетов всех уровней, связанных с уклонением налогоплательщиков от регистрации своей деятельности и постановки на налоговый учет, непредставлением ими в налоговые органы информации о ведении своей деятельности, а также представлением «нулевой» отчетности.

Возражения, представленные Управлением МНС России по Республике Карелия к акту проверки ОАО "Электросвязь", отозваны факсограммой от 27 июня 2000 г. № 01-04/5466.

По остальным вопросам возражения не приняты. Заключение прилагается (в Бюллетене не публикуется).

На основании статьи 22 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» в проведении контрольных мероприятий принимали участие работники территориальных налоговых и казначейских органов. Отказов от участия в проверке не поступало.

Препятствований в проведении проверок со стороны должностных лиц проверенных предприятий, организаций и учреждений не отмечено. Все затребованные документы, относящиеся к тематике проверки, представлены в полном объеме и согласованные сроки.

В ходе проведения контрольного мероприятия состоялись рабочие встречи с членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - Председателем Правительства Республики Карелия С.Л. Катанандовым и Председателем Палаты Представителей Законодательного Собрания Республики Карелия Н.И. Левиным, которые были ознакомлены с программой тематической проверки.

Результаты проверки

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

1.1. Состояние работы налоговых органов по Республике Карелия по учету налогоплательщиков и ведению Единого государственного реестра налогоплательщиков, а также вопросы взаимодействия налоговых органов с органами регистрации, правоохранительными органами и органами налоговой полиции

На 1 апреля 2000 года в Республике Карелия в установленном порядке зарегистрировали свою деятельность 16,8 тыс. предприятий и организаций, а также 19,7 тыс. индивидуальных предпринимателей. В то же время значительное количество хозяйствующих субъектов осуществляет свою деятельность без государственной регистрации и соответственно не платит законодательно установленные налоги. Официальной отчетности об этом нет, однако за проверенный период (1999 год и I квартал 2000 года) только в ходе проверок, проведенных налоговыми инспекциями совместно с налоговой полицией и органами МВД Республики Карелия, выявлено 12 организаций, осуществлявших хозяйственную деятельность и свыше 9 тыс. физических лиц, занимавшихся предпринимательской деятельностью без регистрации и уплаты налогов. Им доначислено только подоходного налога в размере 428 тыс. рублей, а также предъявлено административных штрафов - 77 тыс. рублей.

Что касается организаций, работающих без регистрации, то возместить понесенные бюджетом потери, связанные с неуплатой ими налогов, практически невозможно, поскольку такие организации не открывают счета в банках и, как правило, не имеют собственного имущества.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации порядок государственной регистрации юридических лиц должен регулироваться соответствующим законом.

Отсутствие закона о регистрации позволяет недобросовестным налогоплательщикам, осуществлять хозяйственную деятельность без уплаты налогов, а, накопив значительную недоимку, беспрепятственно зарегистрировать новое предприятие, предварительно переведя туда все свои активы.

Так, в ходе проверки, проведенной в инспекции МНС России по г. Петрозаводску (акт проверки от 9 июня 2000 г.), установлено, что ОАО «Петрозаводский рыбокомбинат», имея задолженность в сумме 1124, 2 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 247,2 тыс. рублей, зарегистрировал 12 марта 1999 года ОАО «Карельский рыбокомбинат», внося в его уставной капитал ранее принадлежавшее ОАО «Петрозаводский рыбокомбинат» имущество в сумме 4780 тыс. рублей, в том числе административное здание, цехи основного производства, станки, автотранспорт и другое ликвидное имущество. Демонтаж оборудования и монтаж его на новом месте не проводился. ОАО «Карельский рыбокомбинат» зарегистрирован и расположен по одному и тому же юридическому адресу, что и его учредитель: г. Петрозаводск, ул. Онежской флотилии, д. 39. ОАО «Петрозаводский рыбокомбинат» является единственным учредителем ОАО «Карельский рыбокомбинат».

Задолженность же перед бюджетом осталась за ОАО «Петрозаводский рыбокомбинат», которое находится с 10 марта 1999 года в стадии конкурсного производства.

Аналогично АООТ «Петрозаводский мясокомбинат» 12 мая 2000 года зарегистрировал ОАО «Карельский мясокомбинат», также являясь его единственным учредителем, внос в уставной капитал "нового" предприятия ранее принадлежавшее ему имущество в размере 10 млн. рублей. На дату регистрации нового предприятия за АООТ «Петрозаводский мясокомбинат» числилась задолженность в размере 3031,9 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет 675,8 тыс. рублей. Задолженность перед бюджетом осталась за учредителем вновь созданного предприятия - АООТ «Петрозаводский мясокомбинат». АООТ «Петрозаводский мясокомбинат» и ОАО «Карельский мясокомбинат» зарегистрированы и фактически располагаются по одному и тому же адресу: г. Петрозаводск, ул. Заводская, дом 10.

Действующим законодательством не предусмотрены меры ответственности юридических лиц, не осуществляющих хозяйственную деятельность в течение длительного времени (например, год и более) и не прошедших процедуру ликвидации. Налоговым кодексом Российской Федерации указанные меры ответственности также не предусмотрены.

В 1999 году и I квартале 2000 года территориальными налоговыми органами направлено 616 об-

рашений в суд с исками о ликвидации предприятий, в том числе по 548 - не представляющим отчетность, завершена процедура ликвидации по 598 предприятиям, в том числе по 170 - по решению арбитражного суда.

По состоянию на 1 апреля 2000 года задолженность по платежам в бюджет, невозможная к взысканию в связи с ликвидацией предприятий и организаций, составила 164,3 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 93,9 млн. рублей. Причем рост такой задолженности значительно опережает рост общей задолженности.

Если в 1995 году общая задолженность по налоговым платежам по Республике Карелия составляла 679,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 324,4 млн. рублей, а задолженность по ликвидированным предприятиям, невозможная к взысканию, - 262 тыс. рублей, или 0,04 % к общей задолженности, в том числе в федеральный бюджет - 109 тыс. рублей, или 0,03 %, то по состоянию на 1 января 2000 года общая сумма задолженности составила 2713,1 млн. рублей, или увеличилась за 5 лет в 4 раза, в том числе в федеральный бюджет - 1602,9 млн. рублей, или возросла в 4,9 раза. Задолженность же, невозможная к взысканию по ликвидированным предприятиям составила на 1 января 2000 года 136,7 млн. рублей, или увеличилась за 5 лет в 522 раза, в том числе в федеральный бюджет - 75 млн. рублей, или в 688 раз. При этом доля задолженности по ликвидированным предприятиям, составила на 1 января 2000 года соответственно 5 % и 4,7 %.

Рост задолженности, невозможной к взысканию, продолжается и в текущем году: на 1 апреля 2000 года ее размер составил 164,3 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 93,9 млн. рублей.

Статьей 59 Налогового кодекса предусмотрено, что недоимка, числящаяся за отдельными налогоплательщиками, плательщиками сборов и налоговыми агентами, взыскание которой оказалось невозможным в силу причин экономического, социального или юридического характера, признается безнадежной и списывается в порядке, установленном: по федеральным налогам и сборам - Правительством Российской Федерации, по региональным налогам и местным сборам - соответствующими исполнительными органами субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. На федеральном уровне такой порядок до настоящего времени не определен.

Постановлением Правительства Республики Карелия от 20 июля 1999 г. № 44-П «О порядке признания задолженности по республиканским налогам, сборам, пеням и штрафам безнадежной и ее списания» утвержден «Порядок признания задолженности по республиканским налогам, сборам, пеням и штрафам безнадежной и ее списания». В соответствии с указанным Порядком постановлением Правительства Республики Карелия от 27 декабря 1999 г.

№ 559 «О списании безнадежной задолженности по республиканским налогам, сборам и пеням в республиканский бюджет Республики Карелия» списана безнадежная к взысканию задолженность по 150 предприятиям в сумме 6,1 млн. рублей.

Кроме того, на основании постановления главы местного самоуправления г. Петрозаводска от 30 декабря 1999 г. № 5561 списана задолженность по республиканским налогам и сборам в части, зачисляемой в городской бюджет, невозможная к взысканию по 45 ликвидированным предприятиям в сумме 3,5 млн. рублей.

В определенной мере эти потери обусловлены отсутствием закона о регистрации и нормы, ограничивающей создание новых организаций учредителями, являвшимися учредителями в ликвидированных предприятиях, имеющих задолженность.

Так, ТОО «Компания «Рубикон-Веста», учредителем которого являлся гражданин А. А. Силкин, признано банкротом решением Высшего Арбитражного суда Республики Карелия от 24 сентября 1998 года. Общая задолженность компании бюджетам всех уровней на 1 января 2000 года составила 1131,6 тыс. руб., в том числе федеральному бюджету - 1010,4 тыс. руб. Ранее, на основании постановления главы самоуправления г. Петрозаводска от 30 декабря 1999 г. № 5561, компании была списана задолженность в городской бюджет в сумме 87,2 тыс. руб. Одновременно А.А. Силкин является также учредителем в ООО «Фирма Риос», которое представляет «нулевую» отчетность и имеет задолженность на 1 января 2000 года 236 тыс. руб., в том числе в федеральный бюджет - 89 тыс. руб.

Гражданин И. И. Войсищук, другое физическое лицо, являлся учредителем в двух ликвидированных предприятиях, имеющих задолженность, на 1 января 2000 г. в сумме 1179, 9 тыс. руб., в том числе в федеральный бюджет - 428,5 тыс. руб. Этим предприятиям также ранее списана задолженность городскому бюджету в сумме 28,2 тыс. руб. Одновременно, этот же гражданин является учредителем действующего предприятия ООО «Кареллесозэкспорт».

Учредителем ликвидированного предприятия АОЗТ «СТВ» являлся гражданин В. И. Помазков. За этим предприятием на 1 января 2000 года числилась задолженность в сумме 122,9 тыс. руб., в том числе в федеральный бюджет - 64 тыс. руб., признанная невозможной к взысканию. Кроме того, и этому предприятию списана задолженность в городской бюджет в сумме 13,3 тыс. рублей. Одновременно В. И. Помазков является учредителем ООО «Экокомплекс». Данное предприятие отчетности о своей деятельности в налоговые органы не представляет и налоги не платит.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 г. № 266 «О порядке ведения Единого государственного реестра налогоплательщиков» обязывало МНС России совместно с Минфином России до 1 июля 1999 года 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. В соответствии со статьей 10 Федерального закона от 31 декабря 1999 г. № 227-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2000 год» указанные суммы подлежат зачислению в доход федерального бюджета в полном объеме.

Счетная палата Российской Федерации в представлениях Минфину России и МНС России по результатам аналогичных контрольных мероприятий неоднократно отмечала отсутствие тарифов и порядка зачисления указанных поступлений.

Как показала настоящая проверка, эти тарифы установлены совместным приказом МНС России и Минфина России только 24 января 2000 года № АП-3-19/26 и № 9Н и доведены до Управления МНС России по Республике Карелия лишь в марте текущего года (письмо МНС России от 6 марта 2000 года № ВП-6-19/172). Порядок зачисления указанных поступлений доведен Управлению МНС России по Республике Карелия только 24 апреля 2000 года (письмо МНС России от 17 апреля 2000 года № ПВ-6-19/295).

В результате плата во втором полугодии 1999 года и в I квартале 2000 года территориальными налоговыми органами за оказанные услуги по предоставлению информации, содержащейся в ЕГРН, а также повторную выдачу свидетельств, не взималась в связи с отсутствием тарифов и порядка зачисления, что привело к потерям федерального бюджета. Поскольку учет указанных услуг не велся, определить потери федерального бюджета в денежном выражении не представилось возможным.

Наряду с уклонением от государственной регистрации 46,3 % всех зарегистрированных в установленном порядке предприятий и предпринимателей либо вообще не становятся на учет в налоговых органах, либо, встав на налоговый учет, не представляют отчетность о своей деятельности и декларации о полученных доходах, или сдают так называемые "нулевые" балансы и также не уплачивают налоги.

По состоянию на 1 апреля 2000 года в Республике Карелия из 36,5 тыс. хозяйствующих субъектов (предприятий, индивидуальных предпринимателей и лиц, занимающихся частной практикой), зарегистрировавших свою хозяйственную деятельность, 1,2 тысячи, или 3,3 % уклонялись от постановки на налоговый учет. Одновременно, на ту же дату - 1,9 тыс. (5,2 %) налогоплательщиков не прошли процедуру перерегистрации, а 4,2 тыс. юридических лиц (11,5 %) - не привели свою организационно-правовую форму в соответствие с требованиями Гражданского кодекса Российской Федерации.

В 1999 году 15,7 тыс. предприятий и предпринимателей, или 44,1 % от состоявших на налоговом учете, не представили в налоговые инспекции установленную отчетность или сдали «нулевые» балансы. Числящаяся за ними задолженность составила 227,9 млн. рублей, в том числе в федеральный бюд-

жет - 108,7 млн. рублей. В I квартале 2000 года - 8 тыс. предприятий (47,6 %), а числящаяся за ними задолженность - 267,9 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 131,1 млн. рублей.

В 1999 году и I квартале текущего года территориальными налоговыми органами проверено 500 таких предприятий и предпринимателей. По результатам этих проверок дополнительно начислено 5,6 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 2,4 млн. рублей. Из них взыскано 612 тыс. рублей (10,9 %), в том числе в федеральный бюджет - 271 тыс. рублей (11,3 %).

За тот же период 1181 руководителю предприятий и 5611 предпринимателям на основании статьи 119 Налогового кодекса предъявлены административные штрафы за нарушение сроков представления отчетности на сумму 1569 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 708 тыс. рублей. Из них уплачено добровольно и взыскано в судебном порядке 708 тыс. рублей (45,1 %), из которых перечислено в федеральный бюджет 78 тыс. рублей.

Принимаемые территориальными налоговыми инспекциями совместно с правоохранительными органами и налоговой полицией меры по розыску предприятий и предпринимателей, не представляющих отчетность, не приносит ощутимых результатов. В 1999 году ими установлено местонахождение лишь 582 таких налогоплательщиков из 1114, в отношении которых проводились оперативно-розыскные мероприятия, или 52,2 процента. В I квартале 2000 года - 710 налогоплательщиков из 1459 (48,7 %).

В определенной мере это обусловлено тем, что в действующем законодательстве отсутствуют нормы, обязывающие налогоплательщиков представлять документы, подтверждающие их фактическое местонахождение, которое, как правило, не соответствует юридическому адресу. В результате зачастую по одному и тому же юридическому адресу регистрируются организации, фактически там не расположенные. Так, по адресу г. Петрозаводск, пр. Первомайский, д. 54 зарегистрированы 32 организации. Из них - 20 организаций, имеющие суммарную задолженность по платежам в бюджет в размере 245,1 тыс. рублей, в том числе, в федеральный бюджет - 158,6 тыс. рублей, не представляют отчетность и фактически по этому адресу не находятся.

Проверки Счетной палаты свидетельствуют об отсутствии должного взаимодействия между регистрирующими органами и налоговыми инспекциями. Территориальные органы МНС России по Республике Карелия слабо реагируют на факты нарушения налогового законодательства со стороны организаций, осуществляющих государственную регистрацию хозяйствующих субъектов и выдачу лицензий на занятие частной практикой, а также обязанных в соответствии со статьей 85 Налогового кодекса предоставлять сведения о потенциальных налогоплательщиках в налоговые органы (организации, осуществляющие регистрацию физических лиц по

месту жительства, актов рождения и смерти, учет и регистрацию имущества, органы опеки и иные аналогичные учреждения, а также нотариальные конторы и частнопрактикующие нотариусы), к нарушителям не принимаются меры воздействия, предусмотренные законодательством.

Так, с нарушением установленного Налоговым кодексом 10-дневного срока в 1999 году и в I квартале 2000 года представляли информацию о потенциальных налогоплательщиках в налоговые органы регистрационные округа Министерства юстиции Республики Карелия в городах Кондопога, Кемь, Питкяранта, Лахденпохском, Олонецком, Калевальском, Муезерском районах и Петрозаводском регистрационном округе.

Также с нарушением сроков представляли предусмотренную статьей 85 Налогового кодекса информацию БТИ г. Костомукша, г. Сегежа, Медвежьегорского района, Олонецкого района, в Пудожском, Лоухском, Муезерском и Пряжинском районах, а также органы ЗАГС - в 17 городах и районах Республики Карелия, а органы опеки и попечительства - во всех 18 городах и районах Республики Карелия.

В 1999 году территориальными налоговыми инспекциями выявлено всего 22 случая нарушения сроков сообщений регистрирующими органами о хозяйствующих субъектах, зарегистрировавших свою деятельность. При этом предусмотренные Налоговым кодексом штрафные санкции в 1999 году территориальными налоговыми инспекциями за несвоевременное представление информации не применялись, акты о выявленных нарушениях по несвоевременному представлению информации, как это предусмотрено Налоговым кодексом, не составлялись.

Вместе с тем, как показала выборочная проверка, проведенная Счетной палатой, только в Петрозаводском регистрационном округе Министерства юстиции Республики Карелия (акт проверки от 6 июня 2000 г.) в 1999 году и январе - марте текущего года сведения о 419 зарегистрированных переданы в инспекцию МНС России по г. Петрозаводску с нарушением десятидневного срока, предусмотренного пунктом 1 статьи 85 Налогового кодекса Российской Федерации, от 1 до 74 дней.

По результатам проверки на основании статьи 129¹ (пункты 1,2) Налогового кодекса Российской Федерации Министерству юстиции Республики Карелия начислены штрафные санкции в размере 1267 тыс. рублей, из которых 633,5 тыс. рублей подлежат зачислению в федеральный бюджет.

В ходе указанной проверки инспекцией МНС России по г. Петрозаводску составлены и вручены Минюсту Республики Карелия акты о нарушениях сроков сообщений о зарегистрированных организациях. По итогам рассмотрения нарушитель будет привлечен к ответственности за нарушение налогового законодательства в соответствии со статьей 129¹ Налогового кодекса. Одновременно Минюстом

Республики Карелия издан приказ от 1 июня 2000 г. № 80, направленный на устранение выявленных нарушений.

В 1999 году на основании статьи 116 Налогового кодекса 85 хозяйствующим субъектам территориальными налоговыми органами предъявлены штрафные санкции за нарушение сроков постановки на налоговый учет в сумме 346 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 173 тыс. рублей. Из них взыскано соответственно 58 тыс. рублей (16,8 %), и 29 тыс. рублей (16,8 %). В I квартале текущего года - 59 хозяйствующим субъектам в размере 340 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 170 тыс. рублей, из них взыскано соответственно 95 тыс. рублей (27,9 %) и 47,5 тыс. рублей (27,9 %).

В соответствии с Налоговым кодексом уплата штрафных санкций за нарушение налогового законодательства происходит в основном в судебном порядке. При этом в ряде случаев связанные с этим затраты превышают сумму штрафа, определенную судом, поскольку нередки случаи, когда территориальными налоговыми органами принимаются решения о взыскании штрафных санкций в размере 5 тыс. рублей, а судами выносится решение о снижении суммы штрафов, подлежащей уплате, до 50 рублей.

Вместе с тем, как показала проверка, затраты на представительство в арбитражном суде, например, инспекции МНС России по г. Петрозаводску составляют в среднем свыше 100 рублей по каждому иску. Затраты на рассмотрение в арбитражном суде дела о взыскании штрафных санкций по иску отдаленного от г. Петрозаводска территориального налогового органа составляют около одной тыс. рублей (с учетом транспортных и командировочных расходов). В целом же по республике представительство в арбитражных судах (по поводу взыскания штрафных санкций, ликвидации предприятий) обходится налоговым органам, то есть федеральному бюджету, по оценке ежегодно в сумму 300 тыс. рублей (в расчете на 1999 год).

В ходе проверки в инспекции МНС России по г. Петрозаводску (акт проверки от 9 июня 2000 г.) установлено, что в I полугодии 1999 года инспекцией не были применены штрафные санкции, предусмотренные статьей 116 Налогового кодекса к 44 юридическим лицам, нарушившим сроки постановки на налоговый учет, на общую сумму 220 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 110 тыс. рублей.

Кроме того, самой инспекцией допускались нарушения пятидневного срока постановки на налоговый учет юридических лиц, предусмотренного пунктом 2 статьи 84 Налогового кодекса Российской Федерации от 1 дня до 17 дней.

1.2. Организации работы Управления МНС России по Республике Карелия по обеспечению полноты поступления налогов и снижению уровня задолженности перед федеральным бюджетом.

Исполнение федерального бюджета на территории Республики Карелия в 1999 году и I квартале 2000 года происходило в условиях подъема экономики. В 1999 году объем промышленной продукции по отношению к 1998 году возрос на 20,6 %, в то время как в 1998 году по отношению к 1997 году имело место снижение на 1,9 %, в январе-марте текущего года - на 14,2 % по отношению к соответствующему периоду 1999 года. При этом наращивание объемов производства наблюдается во всех важнейших отраслях промышленности, кроме электроэнергетики и черной металлургии. Активизировался инвестиционный процесс: за три первых месяца 2000 года инвестиции в основной капитал возросли на 10 процентов. Внешнеторговый оборот увеличился на 9,6 процента.

Вместе с тем, состояние финансов в реальном секторе экономики остается напряженным. Кредиторская задолженность в целом по республике по состоянию на 1 апреля 2000 года достигла 12,1 млрд. рублей, из нее просроченная - 6,6 млрд. рублей (54,5 %). Просроченную кредиторскую задолженность имели 56,7 % предприятий республики.

Дебиторская задолженность на ту же дату составила 7,2 млрд. рублей, из нее просроченная - 2,6 млрд. рублей, или 36,1 процента. Доля задолженности государственных заказчиков и по федеральным программам незначительна - 1,7 % в общей сумме дебиторской задолженности.

Превышение кредиторской задолженности над дебиторской исчислялось в 4,9 млрд. рублей, или 68,1 % от суммы дебиторской задолженности. В целом по республике просроченная кредиторская задолженность превышала аналогичную дебиторскую задолженность в 2,5 раза.

Оборотные активы предприятий и организаций на 1 апреля 2000 года по сравнению с соответствующим периодом 1999 года выросли в 1,3 раза, однако, денежная составляющая в их структуре по-прежнему не превышает 3 %, в то время как на долю дебиторской задолженности приходилось 49 %, в том числе просроченной - 17,9 процента.

Коэффициент покрытия (отношение оборотных средств к краткосрочным обязательствам), характеризующий платежеспособность предприятий, составил на 1 апреля 2000 года 111 % при нормативе 200 процентов. Исходя из этого показателя 75,5 % всех предприятий республики являются неплатежеспособными, а у каждого второго предприятия республики краткосрочные обязательства менее чем наполовину обеспечены оборотными средствами.

В расчетах многих предприятий по-прежнему преобладает бартер. Так, ОАО "Сегежабумпром" получило в оплату произведенной в январе - марте 2000 года продукции 99,5 % путем безденежных форм расчетов, ЗАО "Судостроительный завод "Авангард" - 98,8 %, АО "Карелэнерго" - 92,6 %, АО "Суоярвская картонгара" - 81,6 %, МП "Петро-заводскводоканал" - 72,4 процента.

В 1999 году на территории Республики Карелия поступило в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов в объеме 3706 млн. рублей, что на 1921,7 млн. рублей, или в 2,1 раза превысило уровень поступления за 1998 год. Из них 869,3 млн. рублей, или 23,5 % перечислено в доход федерального бюджета. По сравнению с 1998 годом поступления в федеральный бюджет увеличились на 551,7 млн. рублей, или в 2,7 раза, в территориальный бюджет - 1370 млн. рублей, или в 1,9 раза.

За I квартал 2000 года органами МНС России по Республике Карелия обеспечено поступление в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов в объеме 800,2 млн. рублей, что на 239,5 млн. рублей, или в 1,4 раза превысило уровень налоговых поступлений за I квартал 1999 года. Из общей суммы поступивших доходов 242,2 млн. рублей, или 30,3 % зачислено в доход федерального бюджета. По сравнению с аналогичным периодом 1999 года поступления в доход федерального бюджета увеличились на 128,1 млн. рублей (в 2,1 раза), в территориальный бюджет - на 111,4 млн. рублей (в 1,2 раза).

Увеличение в I квартале текущего года налогов и сборов, зачисленных в федеральный бюджет, по сравнению с тем же периодом предшествующего года, а также их опережающий рост по отношению к поступлениям в территориальный бюджет, обусловлены как подъемом экономики республики, так и различными условиями формирования доходной базы федерального бюджета в 1999 и 2000 годах.

Так, в связи с поздним сроком принятия Федерального закона от 31 марта 1999 г. № 65-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О подоходном налоге с физических лиц", которым была установлена федеральная ставка налога в размере 3 %, этот налог в I квартале 1999 года в республике не взимался, в то время как в I квартале 2000 года его поступления в федеральный бюджет составили 29,4 млн. рублей.

Наряду с этим, в I квартале 1999 года действовал норматив отчислений в федеральный бюджет от налога на добавленную стоимость в размере 75 %, а в I квартале текущего года - 85 процентов. Это увеличило поступления в федеральный бюджет на 5,4 млн. рублей.

Одновременно с 1 января 2000 года увеличены ставки акциза на алкогольную продукцию, в результате чего в I квартале текущего года в федеральный бюджет дополнительно поступило 4,4 млн. рублей.

Без учета указанных изменений доходная база федерального бюджета за счет налогов и сборов, поступивших на территории республики в I квартале текущего года, увеличились по сравнению с аналогичным периодом 1999 года на 88,9 млн. рублей, или в 1,8 раза.

Кроме того, на увеличение налоговых доходов в текущем году определенное влияние оказывает инфляция, которая в марте составила 118 % по отношению к марту 1999 года.

Если, как отмечалось выше, объем налогов и сборов, поступивших в федеральный бюджет в I квартале 2000 года, в номинальном выражении составил 242,2 млн. рублей, то его величина в реальном выражении, скорректированная на рост потребительских цен и увеличение доходной базы федерального бюджета, связанное с изменениями, внесенными в налоговое и бюджетное законодательство, составляет 165,8 млн. рублей, что на 51,6 млн. рублей, или на 45,2 %, больше соответствующего периода 1999 года.

При этом следует иметь в виду, что в доходах федерального бюджета, учтенных в I квартале 2000 года, отражен подлежащий возмещению, но фактически не возмещенный налог на добавленную стоимость по операциям от экспорта, прирост которого за январь-март текущего года составил 61,7 млн. рублей против 16,3 млн. рублей за тот же период предшествующего года. Разница между этими показателями с учетом поправки на инфляцию составляет 38,5 млн. рублей.

Таким образом, с учетом всех вышеприведенных факторов реальный рост доходов в федеральный бюджет в I квартале текущего года по сравнению с тем же периодом предшествующего года составил 12,9 млн. рублей, или 111,3 процента.

В 1999 году доходы бюджета республики на 31,3 % (889,5 млн. рублей) сформированы за счет безденежных взаимозачетов. Сумма поступлений в федеральный бюджет в порядке целевого финансирования за тот же период составила 26,5 млн. рублей, или 3 % от объема поступлений в федеральный бюджет за 1999 год.

Несмотря на то, что Налоговым кодексом Российской Федерации, введенным в действие с 1 января 1999 года, не предусмотрена уплата налогов в безденежной (неденежной) форме, доходы бюджетов всех уровней и в текущем году продолжают формироваться за счет проведения разного рода зачетов.

В целом по республике за январь - март 2000 года в бюджетную систему Российской Федерации в форме всех видов зачетов поступило 95,8 млн. рублей, или 12 % к общему объему налоговых и других доходов.

Минфином России и МНС России во исполнение Налогового кодекса направлено подведомственным организациям совместное письмо от 29 декабря 1999 г. № 02-07-21/133, № ВВ-6-09/1062 об обеспечении исполнения обязательств по уплате налогов и сборов исключительно в денежной форме. Однако МНС России в одностороннем порядке телеграммой от 26 января 2000 г. № ФС-6-09/74@, направленной территориальным налоговым органам, разъяснил, что положения упомянутого письма относятся только к регулирующим налогам.

Бюджетные назначения по мобилизации доходов в федеральный бюджет, установленные УМНС России по Республике Карелия на 1999 год, выполнены в целом на 111,1 процента. При этом задание по ак-

цизам выполнено на 47,7 % и подоходному налогу с физических лиц - на 79,5 процента. За январь - март текущего года - на 130,3 %, сверх задания в федеральный бюджет мобилизовано 56,2 млн. рублей налогов и сборов. Вместе с тем, не выполнены контрольные показатели по акцизам на алкогольную продукцию - 91,4 %, в результате чего в федеральный бюджет не поступило 2,8 млн. рублей.

Около 90 % поступивших в I квартале текущего года на территории республики налоговых доходов в федеральный бюджет приходится на налог на добавленную стоимость, налог на прибыль, акцизы и подоходный налог с физических лиц (212,1 млн. рублей).

Являясь одним из основных бюджетобразующих налогов, налог на добавленную стоимость имеет относительно низкий процент собираемости. Так, за январь-март текущего года по представленным налогоплательщиками декларациям налоговыми инспекциями начислено 195,8 млн. рублей этого налога, а фактически поступило в бюджеты всех уровней 113,2 млн. рублей, или 57,8 процента.

Недоимка по налогу на добавленную стоимость по состоянию на 1 апреля 2000 года составила 843,6 млн. рублей. За январь-март текущего года прирост недоимки по налогу на добавленную стоимость составил 40,1 млн. рублей, или 5 %, в том числе в федеральный бюджет - 39,2 млн. рублей (5,6 %).

Учитывая, что в экономике Республики Карелия значительную долю составляет экспорт, особо следует отметить проблему, связанную с возмещением из федерального бюджета суммы налога на добавленную стоимость, уплаченного производителями экспортной продукции.

В 1999 году сумма фактически произведенного возмещения из федерального бюджета указанного налога составила 766,5 млн. рублей (92,5 % к сумме НДС, предъявленной к возмещению) при общих поступлениях этого налога в бюджеты всех уровней в размере 389,3 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 152 млн. рублей. В общей сумме доходов, поступивших за указанный период в бюджетную систему страны (3706 млн. рублей), "экспортные" возмещения из федерального бюджета составили 20,7 %, в том числе в доходах федерального бюджета 869,3 млн. рублей (88,2 процента).

Из общей суммы возмещений по экспортным поставкам зачтено в счет платежей в федеральный бюджет 550,2 млн. рублей, в счет платежей в бюджеты территорий и целевые бюджетные фонды - 163,6 млн. рублей, перечислено непосредственно на счета предприятий 52,7 млн. рублей.

За I квартал 2000 года налогоплательщиками - экспортерами предъявлено к возмещению из федерального бюджета по операциям от экспорта 278,1 млн. рублей, что на 52 млн. рублей больше, чем в соответствующем периоде 1999 года, фактически возмещено 118,2 млн. рублей, или 42,4 %, в том числе непосредственно на счета предприятий - 11,1 млн. рублей.

По сравнению с тем же периодом 1999 года фактическая сумма таких возмещений снизилась на 39,3 млн. рублей, или на 25 %, при росте объемов экспорта на 23 процента.

Учитывая, что из федерального бюджета ежегодно выделяются значительные средства на возмещение налога на добавленную стоимость, уплаченного производителям экспортной продукции, работ, услуг (в федеральном бюджете на 2000 год на эти цели предусмотрено направить 64,7 млрд. рублей, или 8,8 % от общей суммы доходов, без целевых бюджетных фондов), необходимо усиление контроля со стороны налоговых органов за возмещением указанного налога в связи с многочисленными фактами применения недобросовестными налогоплательщиками различных схем ложного экспорта для необоснованного получения средств из федерального бюджета.

Например, ЗАО "Алюминий-экслюзив" (г. Москва) направило предприятиям, осуществляющим поставки на экспорт, предложения, предусматривающие несколько вариантов таких схем, позволяющих по утверждению этой фирмы, "сэкономить" от 25 до 40 процентов налоговых платежей.

В соответствии со статьей 12 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2000 год" Правительство Российской Федерации было обязано еще до 1 марта 2000 года разработать порядок возмещения налога на добавленную стоимость, уплаченного производителями экспортных товаров (работ, услуг), предусматривающий подтверждение ими объема реального экспорта и определение сумм возмещения налога на добавленную стоимость, исходя из величины затрат по приобретенным материальным ресурсам, фактически списанным на издержки производства (работ, услуг), реализованных на экспорт.

В установленный законом срок, указанный порядок Правительством Российской Федерации не разработан. Счетной палатой направлено представление Правительству Российской Федерации, которым предложено такой порядок разработать и утвердить. На период настоящей проверки указанный порядок Управлением МНС России по Республике Карелия не доведен.

Вместе с тем, приказом МНС России от 18 января 2000 года № АП-3-03/16 установлен порядок, в соответствии с которым результаты проверок обоснованности возмещения из федерального бюджета сумм налога на добавленную стоимость организациям - экспортерам, направляются для контроля в МНС России и до его решения заключения на возмещение из федерального бюджета сумм налога на добавленную стоимость территориальными налоговыми органами не направляются для исполнения в соответствующие органы федерального казначейства.

Приказ также предусматривает обязательный к представлению в налоговые органы перечень документов, подтверждающий реальный экспорт, рас-

ширяющий перечень, установленный Налоговым кодексом Российской Федерации.

Как свидетельствуют представленные Счетной палате в ходе настоящей проверки данные ОАО "Кондопога", на долю которого в 1999 году приходилось 40 % всех указанных возмещений, дополнительный объем информации только на бумажных носителях составил 40 больших печатных листов, а дополнительные трудозатраты на ее подготовку превышают 100 чел./ часов. Кроме того, документооборот от предприятия до г. Москвы составляет более месяца.

При этом, как показала настоящая проверка, это никак не отразилось на повышении эффективности самого контроля. За период с января по май текущего года, то есть в период действия установленного МНС России нового порядка, не зафиксировано ни одного отказа в возмещении "экспортного" НДС по основаниям неправомерности заявленных сумм.

В то же время, поскольку, как отмечалось выше, порядок возмещения по экспортным операциям, который должно утвердить Правительство Российской Федерации в соответствии со статьей 12 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2000 год", до территориальных органов МНС России по Республике Карелия не доведен, а упомянутый приказ МНС России не является нормативно-правовым актом и, следовательно, не влечет правовых последствий, налогоплательщики, осуществляющие поставки на экспорт, стали обращаться в суды с исками о признании недействительными требований налоговых инспекций о предоставлении дополнительных документов и возмещении НДС по экспортным операциям.

В частности, по указанным выше основаниям Высший Арбитражный суд Республики Карелия решением от 21 марта 2000 г. удовлетворил иск ЗАО "Северлесэкспорт" к инспекции МНС России по г. Петрозаводску и признал недействительным требование инспекции о предоставлении "Северлесэкспортом" дополнительных документов, подтверждающих правильность исчисления сумм НДС, подлежащих возмещению, и обязал налоговую инспекцию возратить из федерального бюджета этому предприятию 374,6 тыс. рублей.

Аналогичное решение от 23 мая 2000 года вынесено Арбитражным судом Республики Карелия по иску ОАО Воломский КЛПХ "Лескарел" к инспекции МНС России по Муезерскому району о возмещении из федерального бюджета НДС по экспортным поставкам в сумме 525,1 тыс. рублей.

На долю акцизов, поступивших в федеральный бюджет в I квартале 2000 года, приходится 12,4 % от общей суммы доходов, зачисленных в федеральный бюджет в январе-марте текущего года. За январь-март поступило в федеральный бюджет 30,1 млн. рублей указанного платежа. По сравнению с аналогичным периодом 1999 года поступление акцизов в федеральный бюджет возросло на 19,1 млн. рублей, или в 2,7 раза, однако уровень его собирае-

мости в I квартале текущего года составил 82,2 процента.

В общей сумме акцизов доля акцизов на водку и ликероводочные изделия составила 99,4 процента (по федеральному бюджету - 100 %). Контрольные показатели по мобилизации акцизов на алкогольную продукцию в федеральный бюджет за I квартал 2000 года выполнены на 91,4 процента. Это в основном объясняется снижением производства ликероводочной продукции, связанного с уменьшением спроса, обусловленного повышением цен на алкогольную продукцию в результате индексации ставок акцизов.

Ликероводочными предприятиями Республики Карелия в I квартале 2000 года реализовано 155 тыс. дал водки и ликероводочных изделий, что на 7,2 % меньше соответствующего периода 1999 года. По этой причине в бюджетную систему страны не поступили акцизы в сумме 2,7 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 1,35 млн. рублей.

Одновременно за проверенный период (1999 год и I квартал 2000 года) в ходе проверок, проведенных налоговыми инспекциями, органами МВД России и налоговой полицией, из незаконного оборота изъято 26,8 тыс. дал водки и ликероводочной продукции на сумму 7,7 млн. рублей.

По состоянию на 1 апреля 2000 года в республике насчитывалось 4,6 тыс. организаций - недоимщиков, имеющих недоимку свыше 1 тыс. рублей, или 28,7 % от состоявших на ту же дату на налоговом учете, а общая сумма недоимки в целом по Республике Карелия на ту же дату составила 1286,9 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 854,5 млн. рублей. За январь - март текущего года ее общий объем снизился на 38,6 млн. рублей (2,9 %), в то время как недоимка в федеральный бюджет увеличилась на 16,4 млн. рублей (1,9 %).

Снижение недоимки в республиканский и местные бюджеты обусловлено проведенными на территориальном уровне взаиморасчетами, объем которых за I квартал 2000 года составил 87,1 млн. рублей.

Отсроченные (рассроченные) платежи в I квартале текущего года составили 262 млн. рублей, в том числе в доле, зачисляемой в федеральный бюджет, - 154,5 млн. рублей. За январь - март объем отсроченных платежей увеличился на 69,2 млн. рублей (на 35,9 %), в том числе в федеральный бюджет - 35 млн. рублей (на 29,3 %).

Это в первую очередь связано с проведением рядом предприятий реструктуризации задолженности в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 "О порядке и сроках проведения в 1999 году реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом" на общую сумму 85,1 млн. рублей, что составляет 55,2 % всей отсроченной задолженности по платежам в федеральный бюджет на 1 апреля 2000 года.

В общей сумме задолженности по налоговым платежам, сложившейся на 1 апреля 2000 года числятся также платежи, по которым наложен арест на имущество должников - 26 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 17,1 млн. рублей, или соответственно 1,7 и 1,7 процента.

Таким образом, суммарная задолженность по налоговым платежам по состоянию на 1 апреля 2000 года составила 1575 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 1026,2 млн. рублей.

Прирост указанной задолженности за январь-март 2000 года составил 56,6 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 68,5 млн. рублей. По отношению к поступившим за отчетный период платежам в бюджетную систему Российской Федерации и федеральный бюджет прирост задолженности составил соответственно 7,1 % и 28,3 процента.

Кроме того, задолженность перед бюджетом по налоговым санкциям и пеням с учетом отсроченных (рассроченных) по состоянию на 1 апреля 2000 года составила 1626,2 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 893 млн. рублей. На каждый рубль задолженности в бюджетную систему приходится 1,03 рубля неуплаченных налоговых санкций и пеней, а по федеральному бюджету - 87 копеек.

Из общей суммы задолженности по налоговым санкциям и пеням в бюджетную систему пени составили 1379,8 млн. рублей, или 84,8 процента.

Опережающий рост задолженности по финансовым и штрафным санкциям объясняется в основном действовавшей ранее инструкцией Минфина СССР по применению Положения о взыскании не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей от 12 июня 1981 г. № 121, изданной в соответствии со статьей 37 Положения о взыскании не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 января 1981 г. № 3820-Х, пунктом 16 которой определено, что в случаях, когда за плательщиком к наступившему очередному сроку внесения платежа числится недоимка по этому платежу, прежде всего погашается недоимка, а затем - пени.

По представлению Счетной палаты Российской Федерации от 29 ноября 1999 г. № 03-04-15/453 Минфином России издан приказ от 20 января 2000 г. № 8Н "О неприменении инструкции и Положения о взыскании не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей от 12 июня 1981 г. № 121".

Однако указанная норма закреплена статьей 75 (пункт 5) Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающей уплату пеней одновременно с уплатой налога и сбора или после уплаты таких сумм в полном объеме.

В условиях повсеместного нарушения сроков уплаты текущих платежей такой порядок приводит к накоплению объемов неуплаченных финансовых

санкций, которые впоследствии либо замораживаются на неопределенный срок, либо их размер значительно снижается. Это позволяет недобросовестным налогоплательщикам практически уходить от материальной ответственности за несвоевременную уплату налогов.

Так, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июня 1998 г. № 576 "О начислении пеней и порядка пересчета задолженности юридических лиц по уплате пеней", с 1 апреля 1998 года сумма задолженности по пеням за несвоевременную уплату налогов и сборов снижена в 5 раз, в результате в целом по республике сумма задолженности по пеням сократилась с 2041,5 млн. рублей на начало 1998 года до 877,5 млн. рублей к концу 1998 года, а ее удельный вес в общей сумме санкций снизился с 88,5 % до 70,9 %, по федеральному бюджету - соответственно с 89,5 % до 71,5 процента. Однако уже к концу 1999 года размер неуплаченных пеней составил 1137,9 млн. рублей, или 82 % в общем объеме санкций, по состоянию на 1 апреля 2000 года - 1379,8 млн. рублей, или 84,8 процента.

В проверенном Счетной палатой ЗАО «Петрозаводскмаш» (акт проверки от 15 июня 2000 г.) в результате указанного сложения пеней задолженность по ним к концу 1998 года снизилась с 57,5 до 11,5 млн. рублей. Однако уже на 1 января 1999 года задолженность по пеням достигла 32,6 млн. рублей, или увеличилась за год в 2,8 раза, в том числе в доле федерального бюджета - 18,9 млн. рублей (в 2,4 раза).

Аналогичное положение и по ОАО «Онежский тракторный завод» (акт проверки от 5 июня 2000 г.). За 1999 год его задолженность по пеням возросла до 25,3 млн. рублей, или в 1,5 раза, а на 1 апреля 2000 года эта задолженность составила уже 30,8 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 22,5 млн. рублей (рост в 1,3 раза).

Задолженность по уплате налоговых и других платежей в бюджет по существу является кредитованием налогоплательщика со стороны государства на возмездной основе. Между тем, в соответствии со статьей 319 «Очередность погашения требований по денежному обязательству» Гражданского кодекса Российской Федерации при недостаточности средств для исполнения денежного обязательства полностью в первую очередь погашаются проценты, а в оставшейся части - основная сумма долга.

В 1999 году в соответствии со статьей 69 Налогового кодекса Российской Федерации территориальными налоговыми органами направлено налогоплательщикам 25,6 тыс. требований об уплате налогов и сборов на общую сумму 10548 млн. рублей. В счет погашения задолженности по налоговым платежам после получения требований налогоплательщиками уплачено 794,6 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 271,5 млн. рублей, или 34,2 процента. В I квартале текущего года - 5841 требование на общую сумму 2262,2 млн. рублей, посту-

пило 95,1 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 39,1 млн. рублей, или 41,1 процента.

К расчетным счетам организаций-должников за 1999 год предъявлено 32,5 тыс. инкассовых распоряжений на сумму 2188 млн. рублей, из которых фактически взыскано 223,9 млн. рублей, или 10,2 % (1998 год - 4,3 %), из них 64,8 %, или 145,2 млн. рублей направлено в федеральный бюджет. За I квартал 2000 года - 4,7 тыс. инкассовых распоряжений на сумму 663,3 млн. рублей, поступило в погашение недоимки 59,2 млн. рублей. Эффективность взыскания составила 8,9 % (по итогам I квартала 1999 года - 6,8 %). Две трети (67 %) взысканного с расчетных счетов должников поступило в федеральный бюджет (за аналогичный период предшествующего года - 66,4 %).

В 1999 году к валютным счетам недоимщиков предъявлено свыше тысячи инкассовых распоряжений на сумму 717,1 млн. рублей, взыскано 4,4 млн. рублей, или 0,6 % (1998 год - 1,1 %), из них направлено в федеральный бюджет 1,5 млн. рублей (34,1 %). В январе-марте текущего года - 142 инкассовых распоряжения на сумму 43,9 млн. рублей, из которых фактически взыскано на 1 апреля 2000 года 0,2 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - менее 0,1 млн. рублей. Эффективность взыскания составила 0,5 процента.

В целом следует отметить сложившуюся за последние годы в республике тенденцию к сокращению поступлений с валютных счетов в погашение недоимки. Так, поступления в 1999 году составили 77,1 % от уровня 1998 года, в 1998 году - 51 % от уровня 1997 года.

В определенной мере это связано с тем, что одна треть из 85 предприятий-экспортеров республики, объявлены банкротами и в соответствии с Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" налоговые органы не вправе взыскивать в бесспорном порядке недоимку по платежам в бюджет.

Кроме того, в соответствии с указанием Банка России от 31 декабря 1998 г. № 476-У размер валютной выручки, подлежащей обязательной продаже, увеличен с 50 % до 75 процентов.

Однако в ряде случаев полученная предприятиями республики валютная выручка в полной сумме зачисляется на счета комиссионеров и расходуются по поручению предприятия-недоимщика.

Так, проверкой, проведенной в ходе настоящего контрольного мероприятия в ОАО "Карельский окатыш" (акт проверки от 5 июня 2000 г.), установлено, что его валютная выручка от реализации окатышей на экспорт зачисляется на валютный счет ООО "Окатыш Сервис" (г. Москва), который осуществляет продажу валютной выручки и зачисляет рублевое покрытие на свой расчетный счет с дальнейшим проведением платежей по распоряжению ОАО "Карельский окатыш". В частности в I квартале текущего года предприятие таким образом погасило полученный в коммерческом банке (КБ "Баренц-

банк") кредит в размере 40 млн. рублей. Одновременно по состоянию на 1 апреля т. г. его задолженность по налоговым платежам составила 55,2 млн. рублей.

В 1999 году органами МНС России по Республике Карелия принято 1,6 тыс. постановлений об административном аресте имущества должников на общую сумму 3765 млн. рублей. Налоговой полицией вынесено 158 решений об административном аресте имущества организаций-недоимщиков на сумму 1455,6 млн. рублей (38,7 % от суммы принятых постановлений об обращении взыскания недоимки на имущество должников), фактически произведено 158 арестов имущества должников на сумму 347,6 млн. рублей, из них - 36 арестов на сумму 166,2 млн. рублей - дебиторской задолженности.

Поступления в бюджет от реализации арестованного федеральными органами налоговой полиции имущества за 1999 год составили 88,1 млн. рублей, или 25,3 % от стоимости фактически арестованного имущества, при этом в федеральный бюджет направлено 47 млн. рублей, или 53,3 процента. В том числе от ареста дебиторской задолженности поступило 12,2 млн. рублей, или 7,3 % от суммы арестованной дебиторской задолженности.

В результате обращения взыскания на наличные денежные средства дополнительно мобилизовано в бюджет по итогам работы за 1999 год 69,5 млн. рублей, или на 31,4 % больше, чем за предшествующий год. Из общей суммы изъятой денежной наличности в федеральный бюджет направлено только 38,6 %, что объясняется проведением изъятий в счет уплаты подоходного налога (29,8 % всей изъятой денежной наличности).

В текущем году работа по обращению взыскания недоимки на иное имущество предприятий осуществляется в соответствии со статьями 46, 47 части первой Налогового кодекса с учетом изменений пункта 1 статьи 47, вступивших в силу с 1 января 2000 года. Этим порядком предусмотрено, что арест и реализация дебиторской задолженности, основных средств, готовой продукции и другого имущества, принадлежащего недоимщику, а также изъятие наличных денежных средств осуществляется Службой судебных приставов. Ранее эти функции выполняли налоговые инспекции и налоговая полиция.

В I квартале 2000 года по организациям, которые после вручения им требований не предприняли необходимых мер к погашению своей задолженности перед бюджетом, налоговыми органами принято 262 постановления об административном аресте имущества должников на общую сумму 245,1 млн. руб.

Службой судебных приставов вынесено 105 решений об административном аресте имущества организаций-недоимщиков на сумму 115,2 млн. рублей (47 % от суммы принятых постановлений об обращении взыскания недоимки на имущество должников). За этот же период Службой судебных приставов произведено 25 арестов имущества должников на сумму 28,7 млн. рублей, в том числе

дебиторской задолженности на сумму 22,6 млн. рублей.

Поступления в бюджет от реализации арестованного имущества за I квартал 2000 года составили 2,3 млн. рублей, или 8 % от стоимости фактически арестованного имущества, при этом в федеральный бюджет направлено 1,4 млн. рублей, или 60,9 процента. В том числе от реализации арестованной дебиторской задолженности в бюджеты всех уровней поступило 0,15 млн. рублей, или 6,5 % от суммы поступлений от реализации арестованного имущества.

С передачей функций ареста и реализации имущества должников Службе судебных приставов, поступления в бюджет от этого источника доходов сократились более чем в 8 раз (в 1999 году за тот же период реализовано этого имущества на сумму 18,8 млн. рублей), что отчасти связано с неурегулированностью действующего федерального законодательства.

Так, в соответствии со статьей 78 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 119-ФЗ "Об исполнительном производстве", на основании которого Службой судебных приставов производится исполнение решений налоговых органов о взыскании задолженности по платежам в бюджет и государственные внебюджетные фонды за счет имущества, списание бюджетных платежей с депозитных счетов ССП производится в четвертую очередь после удовлетворения требований по платежам в пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Государственный фонд занятости населения.

В то же время статьей 35 Федерального закона от 31 декабря 1999 г. № 227-ФЗ "О федеральном бюджете на 2000 год" установлено, что при недостаточности денежных средств на счете налогоплательщика для удовлетворения всех предъявленных к нему требований списание средств по платежным документам, предусматривающим платежи в бюджет и государственные внебюджетные фонды, производится в порядке календарной очередности поступления указанных документов после перечисления платежей, отнесенных статьей 855 Гражданского кодекса Российской Федерации к первой и второй очереди.

Из 262 постановлений об обращении взыскания недоимки на имущество должников, вынесенных налоговыми органами с начала текущего года, решения об аресте приняты ССП только по 40 % из них. В определенной мере это обусловлено тем, что Служба судебных приставов ведет работу также по постановлениям других взыскателей, в частности, по решениям судебных органов, вынесенным по искам других кредиторов (социальных внебюджетных фондов, организаций, физических лиц).

Кроме сумм, взысканных в принудительном порядке, предприятиями-недоимщиками после получения ими требований и решений с предупреждения

ем об обращении взыскания на имущество и его аресте "добровольно" погашена налоговая задолженность: за 1999 год в сумме 1062,2 млн. рублей, что в 3,8 раза больше, чем за 1998 год, за I квартал текущего года - 117,7 млн. рублей, или на 15,3 % меньше, чем за соответствующий период прошлого года.

Всего в 1999 году в результате принятых органами МНС России и ФСНП России по Республике Карелия мер по взысканию налоговой задолженности в бюджетную систему страны поступило 1448,2 млн. рублей, или 39 % от общей суммы доходов за этот период. За I квартал 2000 года - 180,7 млн. рублей, или 22,6 % от всех поступлений за этот период.

По состоянию на 1 апреля 2000 года общая сумма денежных средств, списанных с расчетных счетов налогоплательщиков, но не поступивших в бюджетную систему страны, по республике составила 3,8 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 1,4 млн. рублей. Как показала проверка, эту сумму в апреле-сентябре 1995 года уплатило ОАО "Электросвязь" в виде налогов на прибыль, добавленную стоимость и на пользователей автодорог через АБ "Текобанк". Списанные банком денежные средства с расчетного счета предприятия еще в 1995 году до настоящего времени в бюджет не поступили по причине отзыва у АБ "Текобанк" лицензии на проведение банковских операций (приказ Банка России от 8 декабря 1995 г. № 95-02-334) и признанием его банкротом (решение Высшего Арбитражного суда Республики Карелия от 19 марта 1996 года). Конкурсное производство по делу о несостоятельности (банкротстве) АБ "Текобанк" завершено определением Высшего Арбитражного суда Республики Карелия от 3 октября 1997 года.

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой в ОАО "Электросвязь" и инспекции МНС России по г. Петрозаводску, где состоит на налоговом учете ОАО "Электросвязь" (акт проверки от 9 июня 2000 г.), налоговой инспекцией не были приняты своевременные меры по обеспечению взыскания указанных денежных средств в соответствии с действовавшим в тот период законодательством, когда обязанность по уплате налоговых платежей прекращалась с момента поступления соответствующих сумм в бюджет. Указанный порядок действовал в соответствии с пунктом 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 "Об основах налоговой системы" до октября 1999 года.

Налоговой инспекцией по г. Петрозаводску не были выставлены инкассовые поручения на бесспорное взыскание недоимки (статья 13 пункт 1 "г" Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 "Об основах налоговой системы"), не обращалось взыскание на задолженность дебитора должника (пункт 29 Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2270 "О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотно-

шениях бюджетов различных уровней"), не было арестовано принадлежащее предприятию имущество (пункт 5 Временного Положения о порядке обращения взыскания на имущество организаций, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 14 февраля 1996 г. № 199 "О некоторых мерах по реализации решений об обращении взысканий на имущество организаций").

Наличие денежных средств на счетах предприятия на момент образования недоимки (апрель 1995 года) установить не представилось возможным, поскольку бухгалтерская документация, относящаяся к данному периоду, уничтожена, однако по состоянию на 1 апреля 1996 года остатки денежных средств на счетах предприятия с учетом филиалов и производств составляли 1302 тыс. рублей, на 1 июля 1996 года - 1109 тыс. рублей, на 1 октября 1996 года - 1103 тыс. рублей, на 1 января 1996 года - 778 тыс. рублей.

Однако в погашение указанной задолженности денежные средства предприятием не направлялись, а меры по их бесспорному взысканию налоговой инспекцией, как отмечено выше, не принимались.

Только в августе 1996 года, то есть спустя год после образования задолженности, в связи с непредставлением предприятием документов для регистрации счета недоимщика, налоговой инспекцией были выставлены инкассовые распоряжения на взыскание задолженности с предприятия на общую сумму с учетом пеней 5,4 млн. рублей.

В январе 1997 года налоговая инспекция по г. Петрозаводску направила в финансово-кредитные учреждения, обслуживающие ОАО "Электросвязь", предписание о приостановлении операций по его счетам в связи с непредставлением предприятием документов для регистрации счета недоимщика. Однако, уже в феврале 1997 года операции по счетам ОАО "Электросвязь" были возобновлены по его просьбе в соответствии с письмами налоговой инспекции по г. Петрозаводску от 5 февраля 1997 г. № 62-03/2177 и от 14 февраля 1997 г. № 62-03/3115 в банке "Связьбанк" и его филиале. В августе того же года были возобновлены операции по счетам в АБ "Петробанк" (исх. № № 62-03/16699, 19576, 19577).

В то же время счет недоимщика, предусмотренный 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", предприятием в налоговых органах так и не был зарегистрирован.

Только 17 июня 1999 года инспекция МНС России по г. Петрозаводску вновь предъявила требование предприятию об уплате недоимки, образовавшейся в 1995 году. Однако это требование было признано недействительным в судебном порядке, поскольку постановлением Конституционного суда Российской Федерации от 12 октября 1998 г. № 34п

положение пункта 3 статьи 11 Закона "Об основах налоговой системы" признано не соответствующим Конституции Российской Федерации (решение от 22 октября 1999 года). Указанным решением предусматривалась возможность его обжалования в апелляционном порядке. Однако налоговая инспекция такой возможностью не воспользовалась, апелляция не подавалась.

Таким образом, в связи с неисполнением налоговой инспекцией по г. Петрозаводску требований действовавшего законодательства безвозвратные потери бюджетной системы с учетом перерасчетов дополнительных платежей в бюджет, исчисленных исходя из сумм доплат налога на прибыль и авансовых взносов данного налога, скорректированных на учетную ставку Банка России за пользование банковским кредитом составили 4,1 млн. рублей, в том числе федерального бюджета - 1,5 млн. рублей.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 «О порядке и сроках проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом», территориальными налоговыми органами в ноябре-декабре 1999 года приняты решения о проведении реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет по 128 предприятиям республики на общую сумму 302,8 млн. рублей, 4,5 млн. долларов США, 2 млн. немецких марок и 11,8 млн. финских марок.

Постановление должно стимулировать уплату текущих платежей и частичное поэтапное погашение образовавшейся налоговой задолженности. Однако в ряде случаев, как показала настоящая проверка, решения о реструктуризации задолженности налоговыми органами принимались механически, без учета реального финансового состояния конкретного должника. В результате произошло лишь искусственное временное сокращение недоимки за счет механического переоформления указанной задолженности на отсрочку, не оказавшую существенного воздействия на нормализацию расчетов с бюджетом, о чем свидетельствует увеличение задолженности по налоговым и другим обязательным платежам. Многие предприятия неправомерно пользуются указанной отсрочкой при отсутствии должного контроля со стороны территориальных налоговых органов.

Проверкой, проведенной Счетной палатой в ЗАО «Петрозаводскмаш» (акт проверки от 15 июня 2000 г.), установлено, что из объема оплаченной продукции за 1999 год - 339,6 млн. рублей, поступило денежными средствами на расчетные, валютные счета и в кассу общества - 128,7 млн. рублей, или 37,9 процента. За I квартал 2000 года объем реализованной продукции составил 124,8 млн. рублей, из которого денежными средствами оплачено 63,1 млн. рублей, или 50,5 процентов.

Всего в 1999 году на расчетные, валютные счета и в кассу общества поступили денежные средства с учетом полученных авансов, кредитов банка, выручки от реализации основных средств в общей сумме 165,9 млн. рублей, израсходовано (с учетом остатков на начало года) - 166,6 млн. рублей, за I квартал 2000 года - соответственно 100 и 98,5 млн. рублей. Однако поступившие на предприятие денежные средства направлялись, в основном, на финансирование производственно-хозяйственной деятельности, а не на погашение задолженности бюджету, как это предусмотрено статьей 855 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Так, в 1999 году при наличии задолженности в бюджеты всех уровней из поступивших денежных средств направлено на расчеты с поставщиками и другими кредиторами 46,8 млн. рублей. Указанной суммы было достаточно, чтобы погасить не только недоимку в федеральный бюджет, образовавшуюся на 1 января 2000 года (16,1 млн. рублей), но и задолженность по пеням и штрафам (19,1 млн. рублей). Аналогичное положение в использовании денежных средств сохраняется и в 2000 году. За I квартал текущего года в бюджеты и внебюджетные фонды направлено 17,1 млн. рублей или только 17,4 % всех израсходованных за январь - март денежных средств.

В этих условиях ЗАО «Петрозаводскмаш» 3 ноября 1999 года направило в Управление МНС России по республике Карелия заявление на предоставление ему права на реструктуризацию задолженности по обязательным платежам в федеральный бюджет, бюджет Республики Карелия и г. Петрозаводска, а также основного долга по обязательным платежам, пени и штрафам в территориальный дорожный фонд.

На основании постановления Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 и в соответствии с заключением Северо-Западного межрегионального территориального органа Федеральной службы России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению от 21 декабря 1999 г. № 38-з «О возможности реструктуризации задолженности ЗАО «Петрозаводскмаш», Управление МНС России по Республике Карелия приняло решение от 31 декабря 1999 года провести реструктуризацию задолженности ЗАО «Петрозаводскмаш» по обязательным платежам в федеральный бюджет, сложившейся с учетом внесенных платежей по состоянию на 1 ноября 1999 года в сумме 36,5 млн. рублей, в том числе недоимка по налогам и сборам - 19,3 млн. рублей и задолженность по пени и штрафам - 17,2 млн. рублей.

Указанным решением сумма задолженности определена по состоянию на 1 ноября 1999 года - 19,3 млн. рублей, то есть по состоянию на 1 число месяца подачи заявления о предоставлении права на реструктуризацию, как это и предусмотрено «Порядком проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сбо-

рам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 1999 г. № 1462 «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002»), в то время как на дату принятия решения о реструктуризации задолженности общества, его задолженность по обязательным платежам в федеральный бюджет составила только 16,1 млн. рублей, или меньше на 3,2 млн. рублей.

В результате на 1 января 2000 года у ЗАО «Петрозаводскмаш» образовалась искусственная переплата за ноябрь и декабрь 1999 года в указанной сумме - 3,2 млн. рублей, которая в последующем была зачтена в счет уплаты текущих платежей и частичного погашения реструктурированной задолженности.

ОАО «Онежский тракторный завод», также проверенное Счетной палатой (акт проверки от 5 июня 2000 г.), направило в Управление МНС России по Республике Карелия заявление от 2 ноября 1999 года на предоставление ему права по проведению реструктуризации задолженности по обязательным платежам в федеральный бюджет, бюджет Республики Карелия и бюджет г. Петрозаводска.

Управление МНС России по Республике Карелия приняло решение (31 декабря 1999 года) провести реструктуризацию задолженности ОАО «ОТЗ» по обязательным платежам в федеральный бюджет, сложившейся с учетом внесенных платежей по состоянию на 30 декабря 1999 года, в сумме 42,4 млн. рублей (в том числе недоимка по налогам и сборам - 18 млн. рублей, задолженность по пени - 21,9 млн. рублей, задолженность по штрафам - 2,5 млн. рублей).

Вместе с тем, ОАО «ОТЗ» в первые же месяцы не обеспечило условий, предусмотренных порядком. За период с 20 января по 20 апреля 2000 года предприятием 6 раз нарушались сроки внесения платежей, предусмотренных законодательством (в целом на 72 дня), а сумма задержанных платежей составила 12,2 млн. рублей.

Однако только в ходе проверки Счетной палатой инспекция МНС России по г. Петрозаводску направила письмо от 25 мая 2000 г. № 6.2-03/15714 в Управление МНС России по Республике Карелия о нарушении ОАО «ОТЗ» условий реструктуризации кредиторской задолженности по налогам и сборам, а также по начисленным пеням и штрафам.

По состоянию на 5 июня 2000 года по 25 предприятиям, допустившим нарушения сроков уплаты текущих платежей, решения о реструктуризации на общую сумму 106 млн. рублей отменены, в том числе в период настоящей проверки - по 22 предприятиям на сумму 104,8 млн. рублей.

По требованию инспекторов Счетной палаты, проводивших проверку, всем предприятиям и организаци-

ям, потерявшим право на реструктуризацию, налоговыми инспекциями, где они состоят на налоговом учете, направлены требования о погашении отсроченной задолженности, а также выставлены инкассовые распоряжения на ее бесспорное взыскание.

В ходе проведенного контрольного мероприятия Счетной палатой проверена эффективность налоговых льгот, предоставленных малым предприятиям на основании пункта 4 статьи 6 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций».

В соответствии с указанным законом 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 - 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).

По состоянию на 1 апреля 2000 года 83 малых предприятий в Республике Карелия пользовались указанной льготой на общую сумму 21,1 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 7,7 млн. рублей. Как свидетельствуют материалы проверки, проведенной Счетной палатой в Управлении МНС России по Республике Карелия (акт проверки от 14 июня 2000 г.) указанные предприятия наращивают объемы производства и прибыли в льготный период. После снижения размеров льгот или прекращения их действия наблюдается спад производства при одновременном росте затрат и снижении размеров прибыли.

В 1999 году объем реализованной малыми предприятиями продукции составил 182 млн. рублей. Из них предприятиями первого и второго года работы, когда они полностью освобождены от уплаты налога на прибыль, - 125 млн. рублей, третьего года, когда предприятие уплачивает налог на прибыль в размере 25 % от установленной ставки - 29,2 млн. рублей (спад по сравнению с объемами первого года работы - в 2,2 раза), четвертого года при снижении льготы на 50 % - 17,8 млн. рублей (спад по сравнению с объемами первого года работы - в 3,6 раза), а когда указанная льгота перестает действовать, то есть на пятый год работы - 10 млн. рублей (спад по сравнению с объемами реализации первого года работы - в 6,4 раза).

Одновременно снижается и налогооблагаемая прибыль. Так, в 1999 году налогооблагаемая прибыль малых предприятий первого и второго года работы составила 52,9 млн. рублей. Предприятия

третьего года работы, уплачивающие налог на прибыль по пониженной ставке, имели налогооблагаемую прибыль в размере 5 млн. рублей (спад в 2,7 раза по сравнению с налогооблагаемой прибылью первого года работы и в 7,8 раза - второго года работы).

Налогооблагаемая прибыль предприятий четвертого года работы составила 3,8 млн. рублей (спад соответственно в 3,5 и 10,3 раза) и предприятий пятого года работы - 2,6 млн. рублей (соответственно в 5,1 и 15,1 раза).

Материалы проверок, проведенных Счетной палатой, свидетельствуют, что по истечении действия льготы действительность малых предприятий, как правило, девальвируется, регистрируются новые аналогичные предприятия, в которые переводятся основные и оборотные средства. В соответствии с действующим законодательством вновь созданные предприятия также пользуются льготой по налогу на прибыль.

Так, ЗАО «СТД» (акт проверки от 13 июня 2000 г.), зарегистрировано 17 марта 1997 года, его учредитель - В. Н. Трасков одновременно является учредителем ТОО «Спецдеталь-2», зарегистрированного 21 апреля 1992 года, и ООО «Сантехдеталь», зарегистрированного 18 мая 2000 года.

Причем, ТОО «Спецдеталь-2», начиная с I квартала 1998 года, то есть после завершения льготного периода, не представляет отчетность и не уплачивает налоги. Общая сумма предоставленных ему льгот составила 185,2 тыс. рублей, в том числе, в федеральный бюджет - 65,1 тыс. рублей. На 1 июня 2000 года за ТОО «Спецдеталь-2» числится задолженность по платежам в бюджет 716 тыс. рублей, в том числе в федеральный - 414,7 тыс. рублей.

В соответствии с договором купли-продажи от 26 марта 1997 года, заключенным между ТОО «Спецдеталь-2» и ЗАО «СТД», последний приобретает у ТОО «Спецдеталь-2» основные средства (административное здание, склад, промышленную базу, автотранспортные средства - автомобили «Газель», ЗИЛ, КАМАЗ, полуприцеп) и оборотные средства (мебель, оргтехнику, станки и прочее имущество в составе МБП) на сумму 352,6 тыс. рублей. Имущество, приобретенное ЗАО «СТД» у ТОО «Спецдеталь-2», расположено по адресу: ул. Ригачина, д. 31, то есть по юридическому адресу ЗАО «СТД». Государственная регистрация прав собственности на объекты недвижимости осуществлена 6 июля 1998 года.

Постановлением главы местного самоуправления г. Петрозаводска от 26 августа 1998 г. № 3425 по ходатайству ЗАО «СТД» земельный участок, ранее предоставленный ТОО «Спецдеталь-2» для эксплуатации промышленной базы, в связи с переходом права собственности изъят у ТОО «Спецдеталь-2» и предоставлен ЗАО «СТД» в аренду на 10 лет. Одновременно по условиям договора к ЗАО «СТД» переходят права по договорам, ранее заключенным с ТОО «Спецдеталь-2».

Таким образом, ЗАО «СТД» получило готовую производственную базу и имущество, необходимые для осуществления деятельности, а также значительные объемы работ.

При этом согласно учредительным документам, ЗАО «СТД» - вновь созданное предприятие. Организационно-распорядительной документации по фактам реорганизации ТОО «Спецдеталь-2» не имеется. ТОО «Спецдеталь-2» не ликвидировано.

Суммы льгот, предоставленных ЗАО «СТД» по налогу на прибыль, составили: за 1997 год - 216,3 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 80,4 тыс. рублей, за 1998 год - 236,3 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 87,8 тыс. рублей, за 1999 год - 169,3 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 62,1 тыс. рублей, за I квартал 2000 года - 74,7 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 27,4 тыс. рублей.

Раздельный учет средств, высвобождающихся в результате применения предоставленных в соответствии с пунктом 4 статьи 6 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций» льгот, предприятиями не ведется, так как это не предусмотрено действующим законодательством, в связи с чем, проверить целевое использование этой льготы не всегда представляется возможным.

В то же время учет налоговых льгот по прибыли, предусмотренных тем же Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций», на капитальные вложения и на содержание социальной сферы ведется раздельно.

Также в отличие от льгот по налогу на прибыль, направляемых на капитальные вложения и содержание социальной сферы, действующим законодательством не предусмотрено целевое использование средств, высвобождающихся в связи с предоставлением льготы по налогу на прибыль малым предприятиям, осуществляющим производственную деятельность в соответствии с пунктом 4 статьи 6 Закона Российской Федерации № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций». В результате часть этих средств зачастую расходуется на цели, не связанные с повышением эффективности производства и созданием новых рабочих мест.

В частности, в ЗАО «СТД» указанные средства в 1997-1999 годах направлялись на погашение убытков от реализации векселей и других активов, убытков от операций по переуступке железнодорожных тарифов, благотворительность, подарки, выдачу беспроцентных ссуд сотрудникам предприятия.

Налоговыми органами не обеспечивается полнота охвата налогоплательщиков налоговым контролем, ими не всегда контролируется движение денежных средств по всем имеющимся у них банковским счетам. Это позволяет недобросовестным налогоплательщикам при наличии задолженности по платежам в бюджет уходить от уплаты налогов.

В проверенном периоде органами МНС России по Республике Карелия выездными проверками охватывается примерно пятая часть предприятий и организаций. Это означает, что предприятие проверяется не чаще одного раза в пять лет. В условиях низкой налоговой дисциплины, когда проверками выявляются нарушения налогового законодательства практически в каждом втором проверенном объекте, этого явно недостаточно. Дополнительно начисленные по результатам проверок налоги и штрафы в бюджет вносятся на уровне 10 - 17 процентов. Не принимаются в должном объеме меры воздействия к неплательщикам, предусмотренные законодательством, включая принудительное взыскание задолженности, арест счетов и имущества, передачу дел по банкротству.

В течение 1999 года территориальными органами МНС России по Республике Карелия проведено 4255 выездных налоговых проверок, в I квартале 2000 года - 947 таких проверок. Из них совместно с налоговой полицией проведено соответственно 99 (2,3 %) и 10 (1 %) выездных налоговых проверок, что свидетельствует о слабом взаимодействии в работе налоговых служб и налоговой полиции, несмотря на то, что эффективность совместных проверок значительно выше.

Так, в 1999 году по проверкам, проведенным совместно с налоговой полицией, дополнительно начислено 80 млн. рублей, или 31,6 % от общей суммы доначислений по всем выездным проверкам, хотя удельный вес совместных проверок составил всего 2,3 %, в I квартале текущего года - 4 млн. рублей, или 8,2 % от общей суммы доначислений по всем выездным проверкам, проведенным в январе - марте 2000 года, при удельном весе совместных проверок чуть более 1 процента.

Материалы налоговых проверок свидетельствуют о низкой налоговой дисциплине. В 1999 году в ходе выездных проверок проверено 2752 налогоплательщика (юридических лиц), что составило 17 % их общего количества (16151). Нарушения налогового законодательства выявлены у 1561 из них, то есть практически у каждого второго.

По результатам выездных проверок дополнительно начислено с учетом налоговых санкций и пени: в 1999 году - 253 млн. рублей, в январе - марте т.г. - 49,1 млн. рублей.

Общая сумма доначисленных налоговых платежей в бюджет и во внебюджетные фонды по результатам всех проверок (выездных и камеральных) за 1999 год составила, включая налоговые санкции и пени, 1032 млн. рублей, или 22,9 % от суммы фактических поступлений платежей в бюджеты всех уровней и во внебюджетные фонды. За I квартал 2000 года - 94,8 млн. рублей, или 9,4 % от суммы фактических поступлений платежей в бюджеты всех уровней и во внебюджетные фонды.

Фактически за 1999 год из суммы дополнительно начисленных платежей по результатам контрольной работы взыскано 106,5 млн. рублей, или 10,3 % против

8,5 % за 1998 год. За I квартал 2000 года - 16 млн. рублей, или 16,9 % против 13,2 % за I квартал 1999 года.

Письмом МНС России от 27 октября 1999 г. № АП-6-29/852@ Управлению МНС России по Республике Карелия в целях формирования в 1999 году в полном объеме Федерального фонда МНС России и ФСНП России установлено задание по мобилизации в октябре-декабре 1999 года и 1999 году в целом, в федеральный бюджет и целевые бюджетные фонды налогов (платежей), дополнительно взысканных в результате проведенной контрольной работы (за исключением налоговых санкций) в объеме 32,2 млн. рублей, в том числе на октябрь-декабрь - 6,2 млн. рублей. Указанное задание в целом выполнено на 130,1 %, в том числе за октябрь-декабрь 1999 года - на 255,7 процента.

Аналогичное задание, установленное Управлению МНС России по Республике Карелия на январь-март 2000 года, выполнено на 105,9 % (план - 10,1 млн. рублей, факт - 10,7 млн. рублей).

К нарушителям налогового законодательства принимались предусмотренные действующим законодательством меры воздействия. Привлечены к административной ответственности: в 1999 году 3369 должностных лиц и индивидуальных предпринимателей, в I квартале 2000 года - 472. Им предъявлены административные штрафы в размере соответственно 640 тыс. рублей (в среднем - 190 рублей) и 107 тыс. рублей (в среднем - 227 рублей). Из них взыскано в 1999 году 451 тыс. рублей (70,5 %) и в I квартале 2000 года - 63 тыс. рублей (58,9 %).

В целях обеспечения контроля за работой нижестоящих налоговых инспекций аппаратом УМНС России по Республике Карелия в течение 1999 года проведено 64 тематические проверки организации их работы. Кроме того, комплексно проверено 6 инспекций МНС России. В I квартале 2000 года проведено 19 тематических проверок организации работы подведомственных инспекций, а также две комплексные проверки.

По результатам комплексных проверок дополнительно начислено налогов и платежей с учетом налоговых санкций на сумму 7028 тыс. рублей, в том числе по перепроверкам - 5703 тыс. рублей. Из дополнительно начисленных сумм фактически поступило в доход бюджетов по состоянию на 1 апреля 2000 года 1281 тыс. рублей, или 18,2 процента.

1.3. Организация работы налоговых органов по ведению учета поступления налоговых платежей по уровням бюджетной системы, достоверности отчетных данных и составлению форм налоговой отчетности

В ходе контрольного мероприятия Счетной палатой проведена сплошная проверка достоверности и правильности отражения в формах налоговой отчетности поступления налогов и других обязательных платежей в бюджет.

При проверке отчетных данных о результатах контрольной работы за 1999 год (форма 2-НК «Отчет о результатах контрольной работы налоговых органов») в инспекции МНС России по г. Петрозаводску установлено искажение отчетности о поступлении в доход бюджетов сумм, дополнительно начисленных по актам документальных проверок (акт от 15 июня 2000 г.).

Так, по предприятию ПКФ АОЗТ «Карелтара» сумма в размере 221,6 тыс. рублей, отраженная в отчете 2-НК, как поступившая в бюджет в погашение штрафных санкций по налогу на прибыль за 1999 год по акту документальной проверки, фактически, как показала проверка, в бюджет не поступала.

По предприятию «Петрозаводское ПЭС МП» сумма в размере 171,8 тыс. рублей включена в отчетность по форме 1-НМ за 1998 год как погашение начислений по текущим платежам по налогу на прибыль. Та же самая сумма отражена в отчете о результатах контрольной работы за 1999 год как поступившая в бюджет в счет погашения штрафных санкций по акту документальной проверки.

Таким образом, из отчетных данных формы 2-НК за 1999 год по г. Петрозаводску следует исключить сумму по налогу на прибыль в размере 393,4 тыс. рублей и, соответственно, скорректировать отчет 2-НК по Управлению МНС России по Республике Карелия в целом.

В той же инспекции выборочной проверкой установлены случаи отражения в лицевых счетах налогоплательщиков сумм, фактически не поступивших в бюджет:

- по ООО «Альбион» в лицевой счет по налогу на прибыль за 1999 год внесена как поступившая в бюджет сумма в размере 424,9 тыс. рублей, списанная с расчетного счета налогоплательщика. По данным отделения федерального казначейства по г. Петрозаводску данная сумма в бюджет не поступила. В результате переплата, числящаяся на лицевом счете налога на прибыль по состоянию на 1 января 2000 года превышена на сумму 424,9 тыс. рублей;

- по ООО «Северная Аврора» в лицевой счет по налогу на прибыль за 1999 год внесена как поступившая в бюджет сумма в размере 53,1 тыс. рублей, списанная с расчетного счета налогоплательщика. По данным отделения федерального казначейства по г. Петрозаводску данная сумма в бюджет не поступила. В результате переплата, числящаяся на лицевом счете предприятия по налогу на прибыль, по состоянию на 1 января 2000 года превышена на сумму 53,1 тыс. рублей;

- по этому же предприятию (ООО «Северная Аврора») в лицевой счет по налогу на добавленную стоимость за 1999 год внесена как поступившая в бюджет сумма в размере 621,6 тыс. рублей, списанная с расчетного счета налогоплательщика, но по данным отделения федерального казначейства по г. Петрозаводску в бюджет не зачисленная. В результате, недоимка, числящаяся по лицевому счету

налога на прибыль по состоянию на 1 января 2000 года занижена на сумму 621,6 тыс. рублей;

- по предприятию ООО «Форпост» в лицевой счет налога на добавленную стоимость за 1999 год внесена как поступившая в бюджет сумма в размере 157,9 тыс. рублей, списанная с расчетного счета налогоплательщика. По данным отделения федерального казначейства по г. Петрозаводску данная сумма в бюджет не поступила. В результате переплата по налогу на прибыль по состоянию на 1 января 2000 года превышена на сумму 157,9 тыс. рублей.

Таким образом, подлежат исключению из отчета Управления МНС России по Республике Карелия о поступлении налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации за 1999 год 1257,5 тыс. рублей.

В нарушение статьи 78 части первой Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающей переброску сумм излишне уплаченного налога в уплату недоимки по другим видам налогов по заявлению налогоплательщиков, только в тот бюджет, в который они были направлены, Управление МНС России по Республике Карелия в 1999 году перебросило переплату налогов из федерального бюджета в погашение недоимки по территориальному бюджету и целевым бюджетным фондам в размере 13655 тыс. рублей.

1.4. Организация работы территориальных органов федерального казначейства и территориальных финансовых органов по формированию доходной базы федерального бюджета

Доходы, зачисляемые в федеральный бюджет в порядке межбюджетного регулирования через органы федерального казначейства, составили свыше 80 % всех налогов и сборов, поступивших в федеральный бюджет в 1999 году и I квартале 2000 года.

Сложившиеся в 1999 году нормативы распределения налога на добавленную стоимость составили: 79,5 % в федеральный бюджет (918,4 млн. рублей), в бюджет территории - 20,5 % (237,3 млн. рублей), при утвержденных Законом "О федеральном бюджете на 1999 год" - соответственно 75 % и 25 % на I квартал и с 1 апреля - 85 % и 15 процентов. В среднем по 1999 году норматив зачисления НДС в федеральный бюджет определился в размере 82,8 процента.

Исходя из этого, отклонение от законодательно установленных нормативов в денежном выражении в целом по году составило 38 млн. рублей в пользу территории, что обусловлено проведением взаимозачетов по этому налогу в доле территориального бюджета, а с учетом непогашенных остатков прошлых лет задолженность территории перед федеральным бюджетом по НДС по состоянию на 1 января 2000 года составила 67,1 млн. рублей.

Нормативы распределения акцизов по подакцизным товарам в 1999 году фактически составили: в федеральный бюджет 52,5 % (50,8 млн. рублей), в бюджет территории 47,5 % (46 млн. рублей), при законодательно установленных 50 % и 50 процентов. Это обусловлено погашением задолженности федеральному бюджету, образовавшейся в результате

проведенных в предшествующие годы зачетов по территориальному бюджету. Однако непогашенная задолженность территории федеральному бюджету по акцизам по состоянию на 1 января 2000 года составила 7,4 млн. рублей.

Всего потери федерального бюджета, связанные с нарушением в 1999 году законодательно установленных нормативов распределения федеральных регулирующих налогов между федеральным бюджетом и бюджетом Республики Карелия, составили 36,3 млн. рублей, а общая неотрегулированная задолженность республики федеральному бюджету с учетом непогашенных остатков прошлых лет по состоянию на 1 января 2000 года составила 82,1 млн. рублей.

По результатам ранее проведенных проверок в субъектах Российской Федерации, выявивших аналогичные факты, Счетной палатой направлены представления Минфину России о необходимости разработки действенного механизма, обеспечивающего строгое соблюдение законодательно установленных нормативов распределения федеральных регулирующих налогов между федеральным и региональными бюджетами, а также возмещения понесенных федеральным бюджетом потерь в связи с нарушением этих нормативов. Такой механизм Минфином России с учетом предложений Счетной палаты разработан и с 1 января 2000 года введен в действие. Он предусматривает распределение налогов, подлежащих межбюджетному регулированию, не по отдельным налогоплательщикам, а в целом по территории, как и предлагалось Счетной палатой Российской Федерации.

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой в Управлении федерального казначейства Минфина России по Республике Карелия (акт проверки от 15 июня 2000 г.), это позволило в I квартале текущего года обеспечить соблюдение нормативов распределения указанных налогов.

Так, в I квартале 2000 года норматив распределения налога на добавленную стоимость фактически составил в федеральный бюджет 85 % (196,1 млн. рублей), в бюджет территории - 15 % (35 млн. рублей), то есть в полном соответствии с годовыми нормативами, установленными Законом "О федеральном бюджете на 2000 год".

Норматив зачисления в федеральный бюджет подоходного налога с физических лиц в I квартале 2000 года составил 16 % (29,4 млн. рублей), что соответствует законодательно установленному годовому нормативу.

Не соответствуют годовым нормативам лишь сложившиеся в I квартале 2000 года нормативы распределения акцизов в федеральный бюджет - 70,9 % (30,1 млн. рублей) и в бюджет территории - 29,1 % (12,3 млн. рублей) при законодательно установленных нормативах на 2000 год 50 % и 50 процентов. Это обусловлено предоставленными отсрочками по уплате акцизов в бюджет территории ГП ЛВЗ

«Петровский» на сумму 22 млн. рублей и ООО «Прионежский ЛВЗ» на сумму 10,6 млн. рублей.

Одновременно Правительство Российской Федерации постановлением от 13 марта 2000 г. № 222 "О мерах по реализации Федерального закона "О федеральном бюджете на 2000 год" (пункт 25) обязало Минфин России внести предложения по урегулированию образовавшейся на 1 января 2000 года задолженности по уплате регулирующих федеральных налогов и сборов.

Управление федерального казначейства Минфина России по Республике Карелия во исполнение письма Министерства финансов Российской Федерации от 12 января 2000 г. № 03-01-12/07-6 направило в Минфин России данные о сложившейся на 1 января 2000 года задолженности республики по уплате регулирующих федеральных налогов и сборов в объеме 82,1 млн. рублей.

Совместным письмом от 24 марта 1999 г. № 03-07-08, № ГБ-6-09/195, № 526-У «О внесении изменений в совместные телеграммы по порядку учета средств, поступающих в доход федерального бюджета» МНС России, Минфин России и Банк России довели до территориальных налоговых органов новый порядок зачисления налогов и сборов, формируемых по установленным ставкам в соответствии с законодательством Российской Федерации (налог на прибыль предприятий и организаций, налог на игорный бизнес).

Изменение порядка уплаты определило внесение налогоплательщиками вышеуказанных налогов и сборов в бюджеты различных уровней самостоятельно отдельными платежными поручениями. В результате многие предприятия - плательщики налога на прибыль стали уплачивать этот налог только в региональный и местные бюджеты в ущерб федеральному бюджету. При этом действующим законодательством мера ответственности за нарушение ставок уплаты налога на прибыль не предусмотрена.

Как показала проверка отчетности 38 предприятий, зарегистрированных в инспекции МНС России по г. Петрозаводску, в 1999 году 8 предприятий уплатили налог на прибыль денежными средствами в размере 265 тыс. рублей только в доход местного бюджета. При этом указанный налог, подлежащий зачислению в федеральный бюджет, ими не перечислялся. Суммарная недоимка в федеральный бюджет по текущим платежам налога на прибыль по этим предприятиям на 1 января 2000 года составила 80,2 тыс. рублей.

В 2000 году 3 предприятия, оформившие взаимозачеты по налогу на прибыль в доле территории, одновременно уплатили налог на прибыль в региональный бюджет и денежными средствами в сумме 164 тыс. рублей, тогда как по состоянию на 1 июня 2000 года числящаяся за ними недоимка по налогу на прибыль в доле федерального бюджета превысила 3 млн. рублей.

В 1999 году в соответствии со статьей 13 Федерального закона от 2 февраля 1999 г. № 36-ФЗ «О федеральном бюджете на 1999 год» органам феде-

рального казначейства переданы функции по распределению земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков, что позволило полностью погасить задолженность по земельному налогу и арендной плате за землю перед федеральным бюджетом в сумме 374,4 тыс. рублей. На период настоящей проверки задолженности перед федеральным бюджетом по указанным платежам республика не имела.

По состоянию на 1 апреля 2000 года за предприятиями и организациями Республики Карелия числилась просроченная задолженность по ссудам, выданным из федерального бюджета на возвратной и платной основе в размере 43,4 млн. рублей, в том числе по основным платежам - 32,5 млн. рублей, по процентам - 7,5 млн. рублей, по штрафным санкциям за нецелевое использование средств федерального бюджета - 3,4 млн. рублей.

1.6. Проверка соблюдения отдельными предприятиями и организациями - налогоплательщиками налогового законодательства и установленного порядка работы с денежной наличностью

Проверкой, проведенной Счетной палатой в ряде предприятий - налогоплательщиков, имеющих значительную задолженность бюджетам всех уровней, в том числе федеральному бюджету, установлено, что наличие этой задолженности во многом обусловлено уходом от налогов путем расчетов с контрагентами через «третьих» юридических лиц, а также через дочерние предприятия и зависимые общества, а также использованием ссудных счетов в качестве расчетных счетов.

Проверкой, проведенной Счетной палатой в ОАО «Онежский тракторный завод» (акт проверки от 5 июня 2000 г.), установлено, что заместитель начальника финансового отдела ОАО «ОТЗ» П. Э. Петров, являясь одновременно и директором двух дочерних предприятий - ООО «Онежец-Маркет» и ООО «Транс-Маркет», по письмам руководства ОАО «ОТЗ», имеющего значительную задолженность по налоговым платежам в федеральный бюджет, только в 1999 году оплатил с расчетного счета ООО «Онежец-Маркет» (договор от 12 января 1998 г. № 51-03/003) затраты ОАО «ОТЗ», связанные с производственной и хозяйственной деятельностью на сумму 311,1 млн. рублей, что составило 88,1 % всех расходов, в то время как в уплату налогов и страховых взносов в бюджеты и внебюджетные фонды направлено лишь 16,4 млн. рублей, или 4,6 процента. В I квартале 2000 года через это же дочернее предприятие (ООО «Онежец-Маркет») оплачены расходы головного предприятия (ОАО «ОТЗ») на сумму 12,2 млн. рублей (99,3 %), а в счет погашения бюджетных обязательств - 0,3 млн. рублей (0,02 %).

Аналогичная ситуация и во взаимоотношениях с дочерним предприятием ООО «Транс-Маркет» (договор с ОАО «ОТЗ» от 5 января 2000 г. № 50-1). В I квартале 2000 года по письмам руководства ОАО «ОТЗ» оплачены с расчетного счета ука-

занного дочернего предприятия текущие нужды ОАО «ОТЗ» в сумме 41,3 млн. рублей, в то время как налоговые платежи погашены только в сумме 8,2 млн. рублей (14,3 %).

Выборочная проверка документов ООО «Транс-Маркет», связанная с оплатой расходов по письмам ОАО «ОТЗ» за I квартал 2000 года показала, что ОАО «ОТЗ» без ущерба для производственной деятельности могло направить значительные средства на погашение задолженности перед федеральным бюджетом. Так, через ООО «Транс-Маркет» только за январь-март текущего года оплачены расходы ОАО «ОТЗ» за проведение внеочередного собрания акционеров - 56 тыс. рублей, организацию консультационного семинара - 71 тыс. рублей, оказана материальная помощь ветеранам войны и труда - 75 тыс. рублей, финансовая помощь Республиканскому общественному фонду поддержки движения «Единство» - 3 тыс. рублей, за обслуживание гостей 9 и 10 февраля 2000 года - 4,3 тыс. рублей, приобретены поздравительные наборы - 170,2 тыс. рублей, внесен паевой взнос в Кредитный союз пайщиков «Онежец» - 210 тыс. рублей, оплачена мебель - 150 тыс. рублей, перечислено благотворительному фонду «Русь» - 10,8 тыс. рублей, на поминки - 29,9 тыс. рублей, приобретена посуда для дочернего предприятия ООО «КООП Онежский» - 45,7 тыс. рублей, перечислено профкому - 37,7 тыс. рублей и т.д., всего на сумму около 1 млн. рублей.

В соответствии с указанными выше договорами комиссии между ОАО «ОТЗ» и дочерними предприятиями ООО «Онежец-Маркет» и ООО «Транс-Маркет» оплата за отгруженную продукцию сначала поступает на расчетные счета дочерних предприятий, а затем, за вычетом коммиссионного вознаграждения и вознаграждения за маркетинговые услуги, денежные средства должны зачисляться на расчетный счет ОАО «ОТЗ». Однако, на практике на расчетный счет Общества, где находится бюджетная картотека № 2, денежные средства за продукцию поступают в незначительных суммах. Так, в I квартале 1999 года из общего объема работ, выполненных ООО «Онежец-Маркет», в сумме 65,9 млн. рублей оплачены услуги «третьих» лиц - 61,1 млн. рублей, или 92,6 %, а непосредственно на расчетный счет Общества перечислено лишь 3,6 млн. рублей (5,6 %), остальная сумма - 1,2 млн. рублей (1,8 %) передана банковскими векселями и сертификатами.

Одновременно по состоянию на 1 января 2000 года указанное предприятие имело задолженность по уплате налоговых платежей в бюджеты всех уровней (без учета реструктуризации) в размере 51,9 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет 42,4 млн. рублей, или 81,7 % всей суммы задолженности.

В ходе проверки Счетной палатой ОАО «ОТЗ» частично погашена задолженность федеральному

бюджету по НДС в сумме 1,4 млн. рублей (платежные поручения от 26 мая 2000 г. № 869, № 870).

В ЗАО «Петрозаводскмаш», также проверенном Счетной палатой (акт проверки от 15 июня 2000 г.), оборот денежных средств на его счетах за 1999 год и I квартал 2000 года составил 265,9 млн. рублей. Однако поступившие на предприятие денежные средства направлялись, в основном, на финансирование производственно-хозяйственной деятельности, а не на погашение задолженности бюджету, как это предусмотрено статьей 855 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Так, в 1999 году при наличии постоянной задолженности в бюджеты всех уровней, из поступивших денежных средств направлено на расчеты с поставщиками и другими кредиторами 46,8 млн. рублей. Указанной суммы было достаточно, чтобы погасить не только недоимку в федеральный бюджет, образовавшуюся на 1 января 2000 года (16,1 млн. рублей), но и задолженность по пеням и штрафам (19,1 млн. рублей). Аналогичное положение в использовании денежных средств сохраняется и в 2000 году. За I квартал текущего года в бюджеты и внебюджетные фонды направлено 17,1 млн. рублей, или лишь 17,4 % всех израсходованных за январь-март денежных средств.

АООТ «Карелэнерго» (акт проверки от 15 июня 2000 г.), являясь недоимщиком (на 1 апреля 2000 года его задолженность бюджетам всех уровней составила 271,3 млн. рублей, в том числе федеральному бюджету - 187,1 млн. рублей), уклонялось от уплаты налогов путем заключения договоров доверительного управления. Свое имущество, в том числе ценные бумаги, а основная доля его выручки от реализации продукции поступает в виде предоставленных векселей (64,2 % выручки за 1999 год и 72 % - за I квартал 2000 года), АООТ «Карелэнерго» передало в доверительное управление ООО Инвестиционной компании «Энергогарант - Инвест ЛТД» (г. Москва) на основании договора от 3 июля 1998 г. № 1-ЭГ. Выручка от реализации имущества, в том числе ценных бумаг, за 1999 год составила 669,5 млн. рублей, которая в соответствии с указанным договором (пункт 3.3.5) поступила на расчетные счета доверительного управляющего - Петрозаводского филиала «Петрозаводск - Инвест ЭГ» ООО Инвестиционная компания «Энергогарант - Инвест ЛТД». За первый квартал 2000 года такая выручка составила 192,1 млн. рублей и также поступила на счета доверительного управляющего.

В соответствии с договором доверительного управления по распоряжению АООТ «Карелэнерго» указанные денежные средства в 1999 году направлены в основном на его производственные нужды - 406,2 млн. рублей, или 60,7 %, оплату труда - 154 млн. рублей (23 %), отчисления во внебюджетные фонды и уплату налогов в бюджет территории - 94,3 млн. рублей (14,1 %) и только 15 млн. рублей (2,2 %) - в федеральный бюджет.

За I квартал 2000 года направлено на оплату труда 44,4 млн. рублей, или 23,1 % всей выручки,

полученной за этот период, на производственные нужды - 103,1 млн. рублей (53,6 %), отчисления во внебюджетные фонды и в бюджет территории - 33,9 млн. рублей (17,7 %), а в федеральный бюджет только - 10,7 млн. рублей, или 5,6 процента.

Проверкой в ОАО «Карельский окатыш» (акт проверки от 5 мая 2000 г.) установлено, что в I квартале текущего года предприятие получило краткосрочные банковские ссуды в размере 282,2 млн. рублей, в том числе вексельных кредитов (векселя КБ «Баренцбанк») - 83,2 млн. рублей, из которых в уплату налоговых платежей направлено только 71,2 млн. рублей (25,2 %). По состоянию на 1 апреля 2000 года погашено 247,2 млн. рублей. Причем с расчетного счета перечислено в погашение этих кредитов лишь 12,6 млн. рублей, или 5,1 процента.

Остальная сумма кредитов погашена непосредственно с ссудного счета, минуя расчетный счет, перечислением денежных средств со счета комиссионера - ООО «Окатыш Сервис», передачей банку в уплату задолженности по ссудам своих простых векселей, которые затем в результате совершения индоссамента оплачивает ООО «Окатыш Сервис» (индоссант).

Согласно справке, представленной в ходе настоящей проверки Управлением МНС России по Республике Карелия, неисполненных обязанностей перед федеральным бюджетом ОАО «Карельский окатыш» по состоянию на 1 апреля 2000 года не имеет. Однако на ту же дату его задолженность по платежам в бюджет территории составила 55,2 млн. рублей.

Эта задолженность отсрочена (реструктурирована) в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 «О порядке и сроках проведения в 1999 году реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом». Однако, как свидетельствуют материалы проверки, ОАО «Карельский окатыш» располагает финансовыми возможностями для погашения указанной задолженности в полном объеме.

ЗАО «Петрозаводский деревообрабатывающий комбинат» (акт проверки от 13 июня 2000 г.), имея задолженность в федеральный бюджет по налоговым платежам на начало 2000 года в сумме 11,3 млн. рублей, уклоняется от уплаты налогов, открывая новые расчетные счета без регистрации их в налоговых органах.

Так, 16 февраля текущего года комбинат при наличии 10 различных счетов открыл очередной новый расчетный счет в Выборгском филиале акционерного банка «Петровский». На этот счет 28 и 29 февраля поступили денежные средства в сумме 15 млн. рублей. Платежным поручением от 29 февраля 2000 г. № 202 комбинат перечислил денежные средства в этой же сумме (15 млн. рублей) ООО «Спецмонтаж» за приобретенные товарно-материальные ценности.

При этом ЗАО «Петрозаводский деревообрабатывающий комбинат» в нарушение требований статьи 23 Налогового кодекса не проинформировало инспекцию МНС России по г. Петрозаводску об открытии указанного расчетного счета.

Одновременно, как показала встречная проверка, проведенная Счетной палатой в инспекции МНС России по г. Петрозаводску, где состоит на налоговом учете ЗАО «Петрозаводский деревообрабатывающий комбинат» (акт проверки от 14 июня 2000 г.), Выборгский филиал акционерного банка «Петровский» своевременно уведомил эту инспекцию об открытии расчетного счета (сообщение банка налоговому органу от 16 февраля 2000 г. № 780000/007074, зарегистрировано в инспекции МНС России по г. Петрозаводску 18 февраля 2000 г.). Однако инспекцией не были приняты меры по взысканию поступивших денежных средств в погашение недоимки. По состоянию на 1 апреля 2000 года задолженность ЗАО «Петрозаводский деревообрабатывающий комбинат» бюджетам всех уровней составила 14,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 12,3 млн. рублей.

1.7. Проверка соблюдения федерального налогового и бюджетного законодательства при уплате административных платежей и сборов, штрафных санкций и возмещении ущерба

В состав доходов, поступивших в бюджетную систему Российской Федерации на территории Республики Карелия в 1999 году, зачислены административные платежи и сборы, а также штрафные санкции и возмещение ущерба в общей сумме 36648 тыс. рублей, или 1 % в общей сумме доходов, поступивших за тот же период в бюджетную систему Российской Федерации, в том числе в федеральный бюджет 7782 тыс. рублей, или 0,9 % к доходам, зачисленным в федеральный бюджет. За I квартал 2000 года, соответственно, 9285 тыс. рублей (1,1 %) и 1949 тыс. рублей (0,8 %).

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой в Управлении федерального казначейства Минфина России по Республике Карелия (акт проверки от 13 июня 2000 г.) и Управлении МНС России (акт от 14 июня 2000 г.), они не располагают данными о перечне (количестве) органов власти и организаций, осуществляющих взимание административных платежей и сборов а также полным перечнем (количество и виды) административных платежей и сборов, а также штрафных санкций и поступлений в возмещение ущерба.

Не располагают такими данными также Госкомстат и Минфин республики (информации соответственно от 13 июня 2000 г. № б/н. и от 13 июня 2000 г. № 01-01).

По данным, полученным Управлением федерального казначейства Минфина России по Республике Карелия на основании запросов от территориальных отделений федерального казначейства, на территории республики насчитывается 27 органов

власти и организаций, обладающих правом налагать штрафные санкции в соответствии с Кодексом РСФСР об административных правонарушениях.

Из них 18 организаций, в состав которых входят 228 структурных подразделений, налагают штрафные санкции в соответствии с Кодексом РСФСР об административных правонарушениях.

Кодексом РСФСР об административных правонарушениях (статья 283) предусматривается, что вопросы, связанные с исполнением постановления о наложении административного взыскания, разрешаются органом (должностным лицом), вынесшим постановление. Контроль за правильным и своевременным исполнением постановления о наложении административного взыскания возлагается на орган (должностное лицо), вынесший постановление о наложении штрафных санкций.

Статьей 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации (пункт 1) установлено, что штрафы подлежат зачислению в местные бюджеты по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

В соответствии с Положением о Государственном фонде борьбы с преступностью (в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 19 февраля 1999 г. № 195) 15 % денежных средств, взысканных в качестве штрафов по вступившим в законную силу приговорам судов (судей), а также 15 % суммы штрафов, налагаемых за административные правонарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством, за исключением штрафов, получатели которых установлены федеральными законами.

Из 18 вышеуказанных организаций, уполномоченных налагать штрафы за административные правонарушения, две (Управление государственной инспекции по Республике Карелия и Государственный комитет по лесу) налагают штрафы в особом порядке в соответствии с действующим законодательством, регламентирующим распределение данных поступлений между федеральным и территориальными бюджетами.

По данным Управления федерального казначейства по Республике Карелия в республике насчитывается всего 11 таких организаций (включая Госторгинспекцию и Госкомлес), имеющих право налагать и взыскивать штрафные санкции в особом порядке в соответствии с действующим федеральным законодательством.

Указанным федеральным законодательством предусмотрено, что штрафы, взыскиваемые в особом порядке, распределяются между бюджетами разных уровней, а также в части, остающейся в распоряжении этих организаций (когда это предусмотрено законом) самими получателями штрафов.

В Управлении федерального казначейства по Республике Карелия отсутствует документ, регла-

ментирующий порядок контроля за распределением данных административных штрафов. Поэтому органы федерального казначейства не контролируют соблюдение установленных нормативов распределения административных штрафов, налагаемых в особом порядке.

Управление федерального казначейства Минфина России по Республике Карелия в соответствии с пунктом 9 инструкции Минфина России от 14 августа 1999 г. № 88 "О порядке формирования, ведения учета и составления отчетности об использовании средств Государственного фонда борьбы с преступностью" контролирует поступление и с 1 января 2000 года распределяет штрафные санкции между Государственным фондом борьбы с преступностью, консолидируемым в федеральный бюджет, бюджетом Республики Карелия.

Как показали проверки, проведенные органами федерального казначейства по вопросам полноты и своевременности перечисления средств в Государственный фонд борьбы с преступностью, имеют место случаи невыполнения федерального законодательства.

Так, ряд подразделений Министерства внутренних дел Республики Карелия оставлял денежные средства, являющиеся доходами Государственного фонда борьбы с преступностью, в своем распоряжении. В результате, общая задолженность органов внутренних дел республики по перечислению денежных средств в Государственный фонд борьбы с преступностью по состоянию на 1 июня 2000 года составила 1631,8 тыс. рублей.

Управлением федерального казначейства по Республике Карелия письмом от 4 мая 2000 г. № 712 предложено МВД Республики Карелия принять меры к нарушителям бюджетного законодательства и погасить сложившуюся задолженность. На период настоящей проверки ответа от МВД Республики Карелия не поступило, задолженность не погашена, а всего, как установлено Счетной палатой, задолженность республики по отчислениям в Государственный фонд борьбы с преступностью с учетом задолженности территориальных финансовых органов составила 1663,2 млн. рублей.

Всего за 1999 год территориальными органами федерального казначейства проведено 329 проверок соблюдения бюджетного законодательства о формировании Государственного фонда борьбы с преступностью за счет 15-ти процентных отчислений от взысканных административных штрафов в структурных подразделениях организаций, уполномоченных их налагать. За первый квартал и апрель 2000 года проведено 222 таких проверок, выявлены 128 нарушений на общую сумму 2388,7 тыс. рублей, из них на период проведения настоящей проверки в федеральный бюджет перечислено 722,4 тыс. рублей, или 30 процентов.

В ходе настоящего контрольного мероприятия проведена проверка Управления государственной противопожарной службы МВД Республики Карелия (акт проверки от 1 июня 2000 года).

Указанной проверкой нарушений особого порядка перечисления средств в федеральный бюджет в соответствии с установленными нормативами не установлено. Управлением государственной противопожарной службы МВД Республики Карелия перечислялись в федеральный бюджет не только 50 % суммы взимаемых штрафов, но и 15 % в Государственный фонд борьбы с преступностью, хотя Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ "О пожарной безопасности" данные отчисления не предусмотрены. Всего перечислено в федеральный бюджет сверх установленных законодательством 50 % от взысканных административных штрафов средств на сумму 2,2 тыс. рублей.

В ходе аналогичной проверки, проведенной в Государственном комитете охраны окружающей среды по Республике Карелия (акт проверки от 7 июня 2000 года), нарушений в формировании Экологического фонда Республики Карелия за счет средств, поступающих от предприятий, учреждений, граждан, а также иностранных юридических и физических лиц в виде платы за загрязнение окружающей среды, размещение отходов и другие виды загрязнения, средств, получаемых по искам о возмещении вреда в виде штрафов за экологические правонарушения, средств от реализации конфискованных орудий охоты и рыболовства, незаконно добытой с их помощью продукции, не выявлено.

Органами федерального казначейства по Республике Карелия в 1999 году проведено 28 проверок своевременности исполнения банками инкассовых поручений на взыскание штрафных санкций с предприятий, допустивших использование средств федерального бюджета не по целевому назначению.

Статьей 284 Бюджетного кодекса Российской Федерации органам федерального казначейства Минфина России предоставлены полномочия в области применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства, определенных статьей 283 данного кодекса, одной из которых предусмотрено составление протоколов, являющихся основанием для наложения штрафов.

Соответствующая нормативная база, определяющая размер административного взыскания, на сегодняшний день отсутствует, в связи с чем данная мера принуждения не применяется.

Таким образом, казначейским органам действующее законодательство не предоставляет полномочий для контроля за уплатой в федеральный бюджет штрафных санкций, взыскиваемых за административные правонарушения.

Территориальные органы МНС России по Республике Карелия осуществляют контроль за полнотой и своевременностью перечисления в бюджеты всех уровней административных штрафов за налоговые правонарушения, предусмотренные главами 16 и 18 части первой Налогового кодекса Российской Федерации, а также в соответствии с Законом Российской Федерации от 18 июня 1993 г. № 5215-1

“О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением”, Указом 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”, Федеральным законом от 8 июля 1999 г. № 143-ФЗ “Об административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за правонарушения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции”.

Взыскиваемые налоговыми органами административные штрафы, предусмотренные главами 16 и 18 части первой Налогового кодекса, которые невозможно отнести к соответствующему налогу и сбору, зачисляются согласно статье 11 Федерального закона от 31 декабря 1999 г. № 227-ФЗ “О федеральном бюджете на 2000 год” в равных размерах в федеральный бюджет и бюджет территории.

Статьей 7 Закона “О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением” зачисление в федеральный бюджет предусмотрено в размере 20 % и 80 % - в бюджет территории. Штрафы, взысканные за нарушение статьи 9 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1006, в полной сумме зачисляются в федеральный бюджет.

В соответствии с Законом «О Федеральном бюджете на 2000 год» за правонарушения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции 15 % административных штрафов взыскиваются в Федеральный бюджет, а 85 % - в местный бюджет, на территории которого они взысканы.

Средства от поступлений других видов административных штрафов, а также административных платежей и сборов, в том числе в Государственный фонд борьбы с преступностью, учитываются органами МНС России на основании данных, представляемых территориальными органами федерального казначейства Минфина России.

Действующей официальной отчетностью не предусмотрено ведение учета количества организаций, подлежащих проверке и фактически проверенных. Действующим порядком не предусмотрено также предоставление в налоговые органы какой либо отчетности от организаций, налагающих штрафы.

По данным, представленным в ходе настоящей проверки Управлением МНС России по Республике Карелия, суммы административных штрафов, налагаемых за нарушение налогового законодательства, составили: в 1999 году 640 тыс. рублей, в первом квартале 2000 года - 108 тыс. рублей, взыскано соответственно 451 (70,5 %) и 63 (58,3 %) тыс. рублей.

За нарушение статьи 9 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” территориальными налоговыми органами предъявлено административных штрафов: в 1999 году 41,7 тыс. рублей, из которых взыскано 20,9 тыс. рублей (50,1 %), в I квартале 2000 года - 8 тыс. рублей, которые взысканы полностью в федеральный бюджет.

За нарушение Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 г. № 5215-1 “О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением” предъявлено 2579 тыс. рублей и взыскано 1719 тыс. рублей (66,6 %), а в первом квартале 2000 года - 487 тыс. рублей, из которых взыскано 282 тыс. рублей (57,9 %). Из них в федеральный бюджет перечислено соответственно 343,8 тыс. рублей (20 %) и 56,4 тыс. рублей (20 %).

За административные правонарушения, предусмотренные Федеральным законом от 8 июля 1999 г. № 143-ФЗ “Об административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за правонарушения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции” предъявлено штрафов на сумму 225,4 тыс. рублей, из которых по состоянию на 1 июня 2000 года взыскано 101,5 тыс. рублей, или 45 процентов.

В 1999 году налоговыми органами Республики Карелия при осуществлении контроля за соблюдением налогового законодательства по фактам выявленных нарушений привлечено к административной ответственности за нарушение налогового законодательства 3369 лиц, (в т.ч. руководителей и должностных лиц предприятий, учреждений и организаций - 1685, граждан - 1684, что на 2252 или 40,1 % меньше, чем в 1998 году, на 863 (33,9 %) - по юридическим лицам и на 1389 (46,2 %) - по физическим лицам).

С 1 января 1999 года (в связи с отменой статьи 15 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”) налоговые органы лишились права привлекать к административной ответственности должностных лиц и налоговых агентов за неправильное удержание подоходного налога с заработной платы и доходов, выплачиваемых ими физическим лицам, и несвоевременное перечисление удержанных сумм в бюджет, тогда как в 1998 году при проверке данного вопроса выявлено 1387 нарушений. В 1999 году соответственно выявлено 869 случаев неправильного удержания подоходного налога с доходов физических лиц, и несвоевременного перечисления удержанных сумм в бюджет, по которым с 1 января 1999 года не предусмотрена административная ответственность.

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

Одним из каналов ухода от уплаты налогов является неупорядоченность налично-денежного обра-

щения. В результате существующей проблемы неплатежей, кризисной ситуации, сложившейся в банковской сфере, существенно расширилось использование наличных денег не только для обслуживания розничной торговли и оказания платных услуг населению, но и в большей части оптовой торговли и других отраслях экономики.

В 1999 году на территории Республики Карелия масса наличных денег по состоянию на 1 апреля 2000 года составила 7877 млн. рублей. По сравнению с тем же периодом 1999 года ее объем увеличился на 4151 млн. рублей, или в 2,1 раза, а с начала текущего года - на 858 млн. рублей (12,3 %). При росте общего объема денежной массы в 1999 году и I квартале 2000 года к объему 1998 года в 2,5 раза масса наличных денег за тот же период возросла в 2,7 раза. В общем объеме денежных расчетов наличные деньги по состоянию на 1 апреля 2000 года занимали 77 процентов.

Несмотря на увеличение объема наличных денег в расчетах, практически отсутствует эффективный механизм государственного контроля за их обращением. Законодательно эти вопросы не определены и частично регулируются Указом 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", которым предусмотрена финансовая и административная ответственность за осуществление расчетов наличными денежными средствами с другими предприятиями, учреждениями и организациями только сверх установленных предельных сумм, неоприходование (неполное оприходование) в кассу денежной наличности, полученной в кредитной организации, и несоблюдение действующего порядка хранения свободных денежных средств, а также за накопление в кассах наличных денег сверх установленных лимитов.

Материалы проверок, проведенных Счетной палатой в Республике Карелия, свидетельствуют, что в 1999 году по сравнению с предшествующим годом, количество предприятий, допустивших нарушения правил работы с наличными деньгами, за которые предусмотрены меры административной и финансовой ответственности, снизилось почти вдвое. В то же время наблюдается рост аналогичных нарушений, ответственность за которые не установлена (расходование выручки на цели, не предусмотренные Банком России, и без согласования с обслуживающим банком, ненадлежащее оформление кассовых документов). Такие нарушения в 1999 году выявлены кредитными учреждениями в 62 % проверенных предприятий.

Предприятия - недоимщики для осуществления хозяйственной деятельности используют в основном наличные деньги, что позволяет им уклоняться от уплаты налогов. Коммерческие же банки, на которых возложен контроль за соблюдением порядка работы с денежной наличностью, не выполняют эти обязанности в силу незаинтересованности в осуще-

ствлении такого контроля своих клиентов, материалы проводимых ими проверок зачастую в налоговые органы не направляются и, соответственно, меры финансовой ответственности к нарушителям не применяются.

Из 610 проверенных в 1999 году кредитными учреждениями предприятий, имеющих задолженность перед бюджетом, 541, или 89 %, осуществляли расходование поступившей наличной денежной выручки на пополнение оборотных средств, расчеты с поставщиками, выплату заработной платы, другие выплаты. На уплату налоговых платежей ими направлено лишь 4 % всей полученной наличной денежной выручки.

Проверкой, проведенной Счетной палатой в ЗАО «Петрозаводский деревообрабатывающий комбинат» (акт от 15 июня 2000 г.), установлено, что предприятие в течение 1999 года и I квартала 2000 года имело постоянную задолженность по уплате налоговых платежей. За тот же период в кассу предприятия поступила наличная денежная выручка в сумме 12,5 млн. рублей. В нарушение пункта 2.7 Положения о правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации, утвержденного Советом Директоров Банка России 19 декабря 1997 года (протокол № 47), полученная выручка в обслуживающие банки не сдавалась и в полном объеме использовалась предприятием на производственные и другие цели без уплаты налогов. Меры финансовой и административной ответственности за указанное нарушение не предусмотрено.

В 1999 году из общей суммы поступившей в кассу ЗАО «Петрозаводский деревообрабатывающий комбинат» наличной денежной выручки, 7693 тыс. рублей, или более 80 %, направлено на выплату заработной платы, 1339 тыс. рублей, или 14 %, выдано в подотчет сотрудникам предприятия, предоставлены беспроцентные ссуды сотрудникам на различные нужды в сумме 105 тыс. рублей (1 %).

При поступлении наличной денежной выручки в кассу в сумме, превышающей утвержденный лимит остатка кассы, наличные денежные средства, как правило, выдавались сотрудникам в подотчет и в дальнейшем возвращались в кассу предприятия, что позволило предприятию уходить от ответственности, предусмотренной Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1006 за накопление наличных денежных средств сверх установленных обслуживающим банком лимитов. В ряде случаев выданные в подотчет денежные средства зачитываются в счет заработной платы. Только в январе-марте текущего года из 482 тыс. рублей, выданных в подотчет сотрудникам, в кассу предприятия возвращено 363 тыс. рублей, или более 75 % полученных средств.

Общая сумма утвержденных в 1999 году и I квартале 2000 года авансовых отчетов превысила 1 млн. рублей. Указанные средства использовались в основном для хозяйственных нужд, закупку продук-

тов для столовой предприятия, а так же на приобретение запасных частей и расходных материалов для производства.

Предприятие осуществляло наличные денежные расчеты с другими предприятиями в суммах, превышающих предельно установленные размеры расчетов для юридических лиц (10 тыс. рублей), что является нарушением Указаний Банка России от 7 октября 1998 г. № 375-У.

Однако меры ответственности к ЗАО «Петрозаводский деревообрабатывающий комбинат» применить нельзя, поскольку в соответствии с письмом Банка России от 16 марта 1995 г. № 14-4/95 «О разъяснениях по отдельным вопросам Порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации и условий работы с денежной наличностью (в ред. письма Банка России от 28 января 1997 г. № 14-4/50) при превышении предельно установленного размера расчетов штрафные санкции взыскиваются только с юридического лица, совершившего платеж, то есть с покупателя.

ОАО «Онежский тракторный завод» и ГП Ликероводочный завод «Петровский», также проверенные Счетной палатой (акты проверки от 5 и 9 июня 2000 г.), являясь должниками федерального бюджета, накапливали в кассах сверх установленных банками лимитов наличные денежные средства.

Вся поступившая в кассы этих предприятий денежная выручка в банки не сдавалась и соответственно не зачислялась на их расчетные счета, а расходовалась на выплату заработной платы и производственно-хозяйственные нужды, хотя в соответствии с упомянутым выше Положением о правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации предприятия - недоимщики не вправе расходовать поступающую в их кассы выручку.

В ходе проверки Счетной палатой Российской Федерации выполнения пункта 9 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» установлено, что в ОАО «Онежский тракторный завод» в 1999 году общее превышение лимита остатка наличных денежных средств в кассе составило 2073,6 тыс. рублей и в ГП Ликероводочный завод «Петровский» - 100,8 тыс. рублей, а средняя величина сверхлимитной кассовой наличности - соответственно 115,2 и 16,8 тыс. рублей.

За допущенные ОАО «Онежский тракторный завод» и ГП Ликероводочный завод «Петровский» нарушения Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1006 предусмотрен штраф в трехкратном размере выявленной сверхлимитной кассовой наличности, то есть соответственно 345,6 и 50,4 тыс. рублей, которые в полной сумме подлежат зачислению в федеральный бюджет.

В ходе проверки предприятия добровольно перечислили в федеральный бюджет всю сумму штраф-

ных санкций (платежными поручениями от 5 июня 2000 г. № 895 на сумму 345,6 тыс. рублей и от 14 июня 2000 г. № 201 на сумму 50,4 тыс. рублей).

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой в Национальном банке Республики Карелия (акт от 14 июня 2000 г.), в 1999 году кредитными организациями республики проверено 2637 предприятий (из 5162 контролируемых ими) по вопросам соблюдения условий работы с денежной наличностью, или 51 %, то есть в пределах норматива, установленного Банком России (не менее 50 %).

Нарушения утвержденных правил работы с денежной наличностью и установленного порядка ведения кассовых операций выявлены в 181 случае контроля, или у 6,9 % от общего числа проверенных предприятий, на общую сумму 948 тыс. рублей. В том числе накопление в кассах наличных денег сверх установленного лимита - 302 тыс. рублей, не соблюдение предельных сумм расчетов наличными деньгами - 646 тыс. рублей.

Во взаимодействии с налоговыми органами за тот же период кредитными организациями проведено 228 проверок, или 8,6 % от общего числа проведенных банковскими учреждениями проверок. В результате проведенных совместных проверок установлено 33 случая нарушения действующих правил работы с наличными деньгами, или в каждом 7 случае, на общую сумму 485 тыс. рублей, то есть эффективность таких проверок значительно выше.

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой в инспекции МНС России по г. Петрозаводску (акт от 14 июня 2000 г.), налоговая инспекция в соответствии с порядком, определенным Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1006, направила в 1999 году и в I квартале 2000 года в кредитные организации 15 материалов о фактах нарушения установленных правил наличного денежного обращения для их подтверждения. Ни по одному из этих материалов кредитными организациями проверки, подтверждающие (не подтверждающие) данные факты, не проводились, а без этого налоговые органы не вправе применить штрафные санкции к нарушителям.

В 1999 году по фактам выявленных банками и их филиалами нарушений правил наличного денежного обращения для вынесения решений о предъявлении штрафных санкций в налоговые органы направлено 150 материалов, по 80 из которых налоговыми органами обеспечено взыскание 135 тыс. рублей, или 10 % от суммы предъявленных штрафов (1379 тыс. рублей). К административной ответственности привлечены только 3 руководителя предприятий, допустивших указанные нарушения, а общая сумма предъявленных им административных штрафов составила 500 рублей.

Крупным резервом мобилизации дополнительных налоговых платежей в доход федерального бюджета является усиление контроля за своевременностью и полнотой поступления денежных средств путем расширения применения современ-

ных контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением.

В 1999 году оборот розничной торговли в республике составил 7713 млн. рублей, из которого с применением контрольно-кассовых машин реализовано 71,7 % товаров на сумму 5554,8 млн. рублей. Таким образом, вне контроля налоговых органов находилось 28,3 % всего розничного товарооборота (2158,2 млн. рублей).

В соответствии с Законом Российской Федерации от 18 июня 1993 г. № 5215-1 «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» по состоянию на 1 апреля 2000 года, в республике зарегистрировано 9707 контрольно-кассовых машин, из них 9351, или 96,3 %, снабжены блоками фискальной памяти. Указанные контрольно-кассовые машины зарегистрированы 1483 юридическими лицами и 2601 индивидуальными предпринимателями.

Из общего числа контрольно-кассовых машин, зарегистрированных налоговыми органами в 1999 году, проверками охвачено 4629 контрольно-кассовых машин (49,3 процента), в I квартале текущего года проверено 1069 кассовых аппаратов (11 %). Нарушения выявлены в каждом пятом случае контроля: в 1999 году установлено 954 нарушения, или 20,6 % от общего числа проведенных контрольных мероприятий, в январе-марте 2000 года выявлено 184 нарушения действующего законодательства, или 17,2 процента.

Основными нарушениями являются: невыдача чека, неприменение контрольно-кассовых машин, применение неисправных контрольно-кассовых машин и отсутствие ценника.

По результатам проведенных проверок территориальными налоговыми органами предъявлены нарушителям штрафные санкции в 1999 году на сумму 2579 тыс. рублей и в I квартале 2000 г. - 487 тыс. рублей. Из них по состоянию на 1 апреля текущего года взыскано в бюджет 2002 тыс. рублей, или 65,3 % процента от общей суммы предъявленных в 1999 году и I квартале 2000 года штрафных санкций.

В мае текущего года Государственной Думой принят в первом чтении проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением», внесенный Правительством Российской Федерации в Государственную Думу с учетом предложений Счетной палаты.

Его реализация позволит дополнительно привлечь в бюджетную систему страны несколько десятков миллиардов рублей в расчете на год. Помимо прямого экономического эффекта, принятие данного закона будет способствовать смягчению криминальной ситуации в результате применения более совершенных методов контроля и уменьшением в связи с этим неучтенного оборота наличных денег. При этом никаких дополнительных бюджетных средств на его введение не потребуется.

Объем платных услуг, оказанных населению на территории Республики Карелия, в 1999 году составил 1728,3 млн. рублей, из них с применением бланков строгого учета - 311 млн. рублей, или 18 процентов.

В то же время единые требования, регламентирующие порядок обращения таких бланков, их тиражирование, учет, хранение и уничтожение, в настоящее время отсутствуют. Это создает предпосылки для осуществления наличных денежных расчетов с использованием неучтенных бланков, что позволяет отдельным организациям, оказывающим платные услуги населению, не в полном объеме отражать полученную выручку в бухгалтерской отчетности и не уплачивать полагающиеся налоги.

По полученной от Минфина России информации о выполнении представлений Счетной палаты министерством разрабатывается единый порядок обращения таких бланков, что должно позволить исключить подобные факты, однако на период настоящей проверки указанный порядок до территориальных налоговых органов МНС России по Республике Карелия доведен не был.

Проверкой Счетной палаты установлены факты неправомерного освобождения территорий от применения контрольно-кассовых машин. Так, постановлением Правительства Республики Карелия от 5 апреля 1999 г. № 172 "О перечне отдаленных или труднодоступных местностей на территории Республики Карелия" в этот перечень включен ряд населенных пунктов, находящихся вблизи автомобильных и железных дорог, в непосредственной близости от городов и обеспеченных устойчивым транспортным сообщением и энергоснабжением. В частности, от применения контрольно-кассовых машин освобождена территория поселка Колатсельга Пряжинского района, расположенного вблизи автомобильной дороги Петрозаводск - Сортавала. Магазин указанного поселка реализует товары повседневного спроса, в том числе алкогольную продукцию, как населению поселка, так и пассажирам транзитного транспорта.

В инспекции МНС России по г. Петрозаводску Счетной палатой проверен порядок распределения взысканных штрафов по уровням бюджетной системы (акт проверки от 14 июня 2000 г.). Нарушений в распределении штрафных санкций между бюджетами разных уровней не установлено.

В ходе настоящей тематической проверки Счетной палатой проверено исполнение Федерального закона от 13 июля 1998 г. № 148-ФЗ «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности». Указанный Федеральный закон предоставляет субъектам Российской Федерации самим устанавливать размеры базовой доходности при исчислении единого налога на вмененный налог для предприятий, переведенных на его уплату.

С 1 апреля 1999 года по 31 марта 2000 года на территории республики действовал Закон Респуб-

ки Карелия от 25 декабря 1998 г. № 313-ЗРК «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности». В результате занижения базовой доходности, предусмотренной этим законом, налоговые поступления от предприятий, переведенных на уплату единого налога на вмененный доход, значительно снизились. Если за апрель - декабрь 1998 года таким предприятиям было начислено налогов и платежей, аккумулированных в едином налоге на вмененный доход, в сумме 71,6 млн. рублей, то с их переводом на уплату единого налога, то есть за аналогичный период 1999 года - 47,4 млн. рублей, или на треть меньше, за I квартал 2000 года - соответственно 38,4 и 17,8 млн. рублей (снижение в 1,5 раза).

С 1 апреля 2000 года в соответствии с Законом Республики Карелия от 30 декабря 1999 года № 384-ЗРК «О республиканских налогах (ставка налогов) и сборах на территории Республики Карелия» увеличен размер базовой доходности для предприятий розничной торговли на 52,9 % по магазинам (с 8,5 до 13 тыс. рублей), на 17,6 % - по павильонам, ларькам, киоскам и другим местам стационарной торговли.

3. Проверка соблюдения кредитными организациями налогового законодательства, порядка расчетно-платежных операций и банковского обслуживания налоговых платежей

Банковская система Республики Карелия представлена Национальным банком Карелия с 15 расчетно-кассовыми центрами и 26 кредитными организациями. По состоянию на 1 апреля 2000 года на территории республики из числа указанных кредитных организаций действовали 23 - коммерческий банк «Онега», Карельский банк Сбербанка России (КБ СБ РФ) с 12 филиалами, имеющими 129 дополнительных офисов, и 10 филиалов иностранных банков.

В трех кредитных организациях АКБ «Петробанк», «Нордвестбанк» и «Карелсоцбанк» проводятся ликвидационные процедуры, а Карельский филиал АКБ «СБС-Агро» с 17 ноября 1999 года перешел под управление Агенства по реструктуризации кредитных организаций (АРКО). Прекратил свою деятельность филиал «Карелия» Агропромбанка г. Москва.

В 1999 году наблюдался процесс наращивания ресурсной базы банковской системы республики. Общая сумма денежных средств, сосредоточенных в кредитных учреждениях, увеличилась за год на 44 процента и на 1 января 2000 года составила 1679,5 млн. рублей. Более 50 % прироста ресурсов произошло за счет увеличения остатков средств на счетах предприятий, 33 % - за счет прироста вкладов населения.

По состоянию на 1 апреля 2000 года ресурсы банковской системы республики (включая приток по межфилиальным расчетам) составили 2137,6 млн. рублей, и увеличились по сравнению с аналогичным периодом 1999 г. более чем на 50 процентов.

По итогам деятельности за 1999 год кредитными организациями республики получена прибыль в сумме 24,4 млн. рублей, основная часть которой приходится на КБ СБ РФ - 18,9 млн. рублей и коммерческий банк «Онега» - 5,4 млн. рублей.

Негативное влияние на финансовые результаты кредитных организаций республики оказало наличие просроченной задолженности и просроченных процентов по выданным ссудам, величина которых по состоянию на 1 января 2000 года составила 13,3 млн. рублей и на 1 апреля 2000 года - 3,9 млн. рублей.

Просроченная процентная задолженность ухудшает финансовое состояние кредитных организаций и снижает налоговые поступления в бюджеты всех уровней. По этой причине в прошлом году кредитные организации недополучили 12,8 млн. рублей доходов, вследствие чего в бюджетную систему не поступило, только в виде налога на прибыль более 5,5 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 1,7 млн. рублей.

Более того, сумма неполученных и списанных, по состоянию на 1 апреля текущего года с баланса кредитных организаций процентов в размере 11,5 млн. рублей, привела к прямым потерям бюджета в виде недопоставивших налогов в объеме 4,9 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 1,5 млн. рублей.

Национальным банком Республики Карелия при участии РКЦ проведено 230 документальных проверок в 26 кредитных организациях и филиалах кредитных организаций республики (кроме Карельского регионального филиала АКБ «СБС-Агро», в связи с введением моратория) по вопросам соблюдения ими расчетно-платежной дисциплины.

В ходе проверок выявлены 302 случая несвоевременного исполнения платежных поручений клиентов, из них по списанию средств с расчетных счетов - 218 случаев на сумму 1,3 млн. рублей, по зачислению средств на счета - 84 случая на 8,6 млн. рублей.

Руководствуясь статьей 75 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 394-1 «О Центральном банке Российской Федерации», Национальный банк Республики Карелия по фактам несвоевременного исполнения филиалами кредитных организаций поручений клиентов неоднократно направлял филиалам и их головным организациям предписания о принятии мер, обеспечивающих своевременное исполнение поручений клиентов.

В адрес Главных управлений Банка России по месту нахождения головных банков направлялась информация о нарушениях, допущенных филиалами, с предложениями о принятии к ним мер воздействия.

За прошлый год территориальными органами МНС России по Республике Карелия осуществлено 652 проверки в 26 кредитных организациях, в ходе которых выявлено несвоевременное исполнение клиентских поручений на перечисление налогов в бюджеты всех уровней на общую сумму 2244 тыс. рублей, том числе в федеральный бюджет - 933 тыс.

рублей. Из них по причине отсутствия средств на корреспондентских счетах кредитных организаций - на сумму 1530 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 771 тыс. рублей, и при наличии средств на счетах коммерческих банков, их филиалов и клиентов - соответственно на сумму 1055 и 162 тыс. рублей. По итогам указанных проверок предъявлены финансовые санкции (пени) на сумму 296,2 тыс. рублей, из них взыскано 179 тыс. рублей (60,4 %). К административной ответственности привлечены 3 должностных лица кредитных организаций, а общая сумма предъявленных им штрафов составила 510 рублей.

В первом квартале 2000 года налоговыми органами осуществлены 112 проверок в 37 кредитных организациях, выявлены 299 случаев задержки исполнения платежных поручений клиентов по причине отсутствия средств на корреспондентских счетах кредитных организаций на сумму 1311 тыс. рублей, том числе в федеральный бюджет - 493 тыс. рублей, сумма начисленных пеней составила 1 тыс. рублей.

В соответствии с пунктом 2 статьи 45 Налогового кодекса обязанность по уплате налогов считается исполненной налогоплательщиком с момента предъявления в банк поручения на уплату соответствующего налога при наличии достаточного денежного остатка на счете налогоплательщика.

Однако, письмом МНС России от 12 декабря 1999 г. № АП-3-18/407 определено, что признание обязанности по уплате налогов налогоплательщиком исполненной принимается исключительно соответствующим решением Комиссии министерства по рассмотрению вопросов исполнения обязанности налогоплательщиков при непоступлении денежных средств в бюджет.

Руководствуясь письмом МНС России от 12 декабря 1999 г. № АП-3-18/407 Управлением МНС России по Республике Карелия издан приказ от 16 февраля 2000 г. № 32, обязывающий налоговые инспекции направлять документы в комиссию МНС России по вопросам фактов задержек налоговых платежей. С начала текущего года территориальными налоговыми органами направлено в эту комиссию 18 документов по фактам задержек кредитными организациями платежных документов на сумму 6,5 млн. рублей. Однако на период проверки Счетной палатой (на 15 июня 2000 г.) ни на одно обращение ответа не получено. В целях ухода от уплаты налогов отдельные налогоплательщики, имея несколько расчетных счетов в одном банке, сдавали платежные поручения на уплату налоговых платежей с указанием счетов, на которых отсутствуют денежные средства, а с других счетов, на которых имеются денежные средства, оплачивались хозяйственные расходы.

Так, проверкой проведенной Счетной палатой в АКБ «Онего» (акт от 9 июня 2000 г.) установлено, что клиент банка - муниципальное троллейбусное управление имеет два расчетных счета в этом банке. По одному из этих счетов по состоянию на 8 июня 2000 года остаток денежных средств составил 58 копеек, а картотека неисполненных поручений по уплате налогов - 17 тыс. рублей (инкассовые поручения налоговые органы не выставляли).

На другой же счет в период с 1 апреля по 9 июня 2000 года поступило 10936 тыс. рублей, из которых направлено: на выплату заработной платы - 4208 тыс. рублей и уплату подоходного налога - 315 тыс. рублей, на оплату хозяйственных расходов - 770 тыс. рублей, взносы в территориальный дорожный фонд - 24 тыс. рублей, погашение ссудной задолженности - 1207 тыс. рублей, выплаты по чекам - 150 тыс. рублей и на расчеты с поставщиками - 4262 тыс. рублей. При этом на 9 июня 2000 года предприятие имело задолженность по уплате налогов в сумме 39,6 тыс. рублей.

Аналогичные факты установлены Счетной палатой и в Петрозаводском региональном филиале ОАО АКБ «Связь - Банк» (акт проверки от 15 июня 2000 г.), в котором ОАО «Электросвязь» открыло два расчетных и два текущих счета и проводило подобные операции.

Счетной палатой проведена проверка в Карельском филиале АКБ «СБС-Агро» (акт проверки от 8 мая 2000 г.), в ходе которой установлено, что в соответствии с подпунктом 3 пункта 2 ФЗ «О реструктуризации кредитных организаций» решением правления АРКО (протокол от 16 ноября 1999 г. № 37) с 17 ноября 1999 г. в банке и его филиалах введен мораторий на удовлетворение требований кредиторов по денежным обязательствам и обязательным платежам сроком на 12 месяцев.

В соответствии с подпунктом 3 пункта 2 ст. 13 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» от 8 июля 1999 г. № 144-ФЗ мораторий вводится на удовлетворение требований кредиторов кредитной организации по ее обязательствам, возникшим до момента принятия Агентством (АРКО) решения о переходе кредитной организации под управление Агентства в соответствии со статьей 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитной организации».

Руководствуясь указанным и на основании пунктов 2 и 3 приказа Банка России от 16 августа 1999 г. № ОД-315, расчетные документы, предъявленные взыскателями и представляемые кредитной организацией (филиалом) к корреспондентскому субсчету после введения моратория, платежные поручения клиентов, а также расчетные документы к счетам клиентов после введения моратория помещались в картотеку к внебалансовым счетам № 90903 «Расчетные документы клиентов, не оплаченные в срок из-за отсутствия средств на корреспондентских счетах кредитной организации» и № 90904 «Не оплаченные в срок расчетные документы из-за отсутствия средств на корреспондентских счетах кредитной организации», с исполнениями по истечении срока действия моратория.

Всего по состоянию на 1 мая 2000 года картотека по указанным внебалансовым счетам составила по счету № 90903 - 1,9 млн. рублей и по счету № 90904 - 4,5 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 4,1 млн. рублей.

Следует отметить, что с момента введения моратория (17 ноября 1999 года) по состоянию на 1 мая 2000 года при уменьшении товарной картотеки (сч. № 90903) с 3,1 млн. рублей до 1,9 млн. рублей, бюджетная (сч.

№ 90904) увеличилась с 0,2 млн. рублей до 4,1 млн. рублей, или почти в 20 раз.

Если снижение товарной картотеки обусловлено тем, что законодательство не распространяет действие моратория на расчетные документы 1 и 2 категории очередности, предусмотренные ст. 855 ГК РФ, то рост бюджетной картотеки (сч. № 90904) вызван отсутствием законодательных норм, запрещающих или ограничивающих выставление платежных документов на перечисление платежей в бюджеты всех уровней с корреспондентских счетов (субсчетов) кредитных организаций, подверженных процедуре банкротства или реструктуризации.

Используя это, отдельные клиенты, имея счета в других финансово стабильных кредитных организациях, проводят операции по списанию средств бюджетного назначения в подобных банках.

Так, в ходе проверки, проведенной Счетной палатой в Карельском филиале "СБС-Агро" (акт от 8 июня 2000 г.), установлено, что АОЗТ Медвежьегорский молокозавод при наличии денежных средств на счетах в стабильно работающих отделениях КБ АК СБ РФ гг. Медвежьегорска и Сегежа, АКБ ОАО "Онега" 13 марта 2000 года представил два платежных поручения на уплату налогов в неплатежеспособный филиал "СБС-Агро" на сумму 15,5 тыс. рублей, которые, ввиду отсутствия средств на корсчете филиала, помещены в картотеку. Аналогичные операции проводили ОАО "Карелрыбфлот" (10,5 тыс. рублей), ЗАО "Пряжинское" (71,1 тыс. рублей) и ряд других организации.

В ходе настоящей проверки Счетной палатой рассмотрен вопрос об уплате налогов Национальным банком Республики Карелия Банка России, предусмотренных налоговым законодательством (акт проверки от 14 июня 2000 г.). Установлено, что Национальный банк Республики Карелия состоит на налоговом учете в качестве налогового агента и из причитающихся налогов уплачивает походный налог с физических лиц, налог с продаж и налог на добавленную стоимость. За 1999 г. и текущий период 2000 года им перечислено 11897,6 тыс. рублей, в том числе подоходного налога - 11747,9 тыс. рублей, налога с продаж - 2,6 тыс. рублей, налога на добавленную стоимость - 147,1 тыс. рублей. Другие налоги, предусмотренные действующим налоговым законодательством, в частности земельный налог, Национальный банк Республики Карелия Банка России и его РКЦ не уплачивают.

4. Проверка правильности расходования средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов по Республике Карелия

Как показала проверка, проведенная Счетной палатой в Управлении МНС России по Республике Карелия (акт от 14 июня 2000 г.), расходование средств федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов МНС России по Республике Карелия осуществлялось в пределах выделенных на эти цели ассигнований. Вместе с тем, в отдельных территориальных инспекциях при эконо-

мии по отдельным предметным статьям сметы допущен перерасход по выплате денежной компенсации взамен продовольственного пайка в сумме 40,5 тыс. рублей, оплате услуг связи - 27,8 тыс. рублей, аренды помещений - 22,4 тыс. рублей, водоснабжения - 2,5 тыс. рублей и прочим текущим расходам - 8,9 тыс. рублей.

Несвоевременное завершение мероприятий по сокращению численности работников, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 1998 г. № 265 и постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 1998 г. № 797, привело в 1999 году к дополнительным выплатам этим работникам бюджетных средств в сумме 82 тыс. рублей, что не предусматривалось утвержденными сметами.

Фактические расходы за счет выделенных на содержание территориальных органов МНС России по Республике Карелия средств федерального бюджета осуществлены в 1999 году в сумме 70519,5 тыс. рублей, что составило 94,8 % к уточненному плану. Сверх уточненного плана исполнены расходы на оплату услуг связи - 181,8 тыс. рублей (15,3 %), коммунальных услуг - 168,4 тыс. рублей (20,6 %), прочие текущие расходы на закупки товаров и оплату услуг - 322 тыс. рублей (в 2,9 раза).

В нарушение пункта 2 приказа Минфина России от 17 мая 1999 г. № 37н "Об утверждении Порядка исполнения в 1999 году росписи доходов, расходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета" бюджетные назначения Министерством по налогам и сборам России с Управлением МНС России по Республике Карелия в 1999 году не согласовывались.

Расходование средств на содержание налоговых органов МНС России по Республике Карелия за счет средств федерального бюджета осуществлялось в 1999 году на основании квартальных смет расходов, годовая смета на эти цели МНС России Управлению МНС России по Республике Карелия не сообщалась.

Плановые показатели по расходам на содержание территориальных органов МНС России по Республике Карелия, полученные Управлением от Министерства по налогам и сборам России, утверждались и доводились до подведомственных инспекций в течение года с существенными задержками (на первый квартал 1999 года спустя 25 дней после получения плановых показателей от МНС России, на первое полугодие - по истечении 8 дней, на второе полугодие плановые показатели вообще не доводились, а лишь спустя 2 месяца (29 октября 1999 г.) после получения от МНС России плановых показателей на 2 полугодие 1999 года направлена смета расходов в целом на год).

В 1999 году наряду со средствами федерального бюджета, иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации, на финансирование территориальных органов МНС России по Республике Карелия привлекались и средства ре-

гионального бюджета, бюджетов городов, районов, а также территориального дорожного фонда.

Финансирование за счет средств регионального бюджета осуществлялось как в виде прямых перечислений денежных средств на счет Управления МНС России по Республике Карелия, так и в форме зачета взаимных требований по погашению кредиторской задолженности между Управлением - за оказанные ему услуги и предприятиями недоимщиками - по платежам в республиканский бюджет.

За 1999 год территориальными органами МНС России по Республике Карелия из бюджета субъекта Федерации получено в виде прямых перечислений денежных средств 2882 тыс. рублей и в форме зачета взаимных требований - 276,9 тыс. рублей. Из средств территориального дорожного фонда - 2649,4 тыс. рублей.

Указанные средства направлены на выплату материальной помощи уволенным пенсионерам и оплату труда работникам несписочного состава с учетом отчислений в внебюджетные фонды - 48,9 тыс. рублей, укрепление материально-технической базы - 1285,8 тыс. рублей, строительство и капитальный ремонт административных зданий - 172,5 тыс. рублей и текущее их содержание - 4279,8 тыс. рублей.

Всего за счет указанных источников в 1999 году на содержание территориальных органов МНС России по Республике Карелия израсходовано 5787 тыс. рублей, что составляет 7,7 % к объему средств, выделенных в 1999 году на содержание территориальных органов МНС России по Республике Карелия из федерального бюджета.

В текущем году в соответствии со статьей 89 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2000 год" предусмотрена возможность обеспечения территориальными органами МНС России дополнительных поступлений доходов по результатам проведенной контрольной работы в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты на договорной возмездной основе, однако порядок зачисления и использования указанных средств МНС России не разработан. Договоры на выполнение мероприятий по исполнению республиканского бюджета на период проверки не заключены. Текущий счет для зачисления указанных средств в отделении Федерального казначейства не открыт.

В нарушение статьи 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации на финансирование территориальных органов МНС России по Республике Карелия продолжают привлекаться средства территориального дорожного фонда, что также не предусмотрено и статьей 89 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2000 год".

В первом квартале 2000 года на счет Управления МНС России по Республике Карелия из регионального бюджета в виде прямых перечислений денежных средств поступило 300 тыс. рублей и в форме зачета взаимных требований - 90,8 тыс. рублей. Из средств территориального дорожного фонда - 450 тыс. рублей.

Управлением МНС России по Республике Карелия поступившие средства израсходованы на оплату труда работникам несписочного состава с учетом отчислений в внебюджетные фонды - 1,9 тыс. рублей, укрепление материально-технической базы - 35,3 тыс. рублей и текущее содержание территориальных органов - 655 тыс. рублей.

Всего за счет средств регионального бюджета и территориального дорожного фонда в первом квартале текущего года израсходовано 692,2 тыс. рублей, что составляет 2,8 % к объему средств выделенных в первом квартале 2000 года на содержание территориальных органов МНС России по Республике Карелия из федерального бюджета.

Выводы и предложения

1. Тематическая проверка, проведенная Счетной палатой в Республике Карелия, выявила серьезные нарушения и отклонения в налоговом процессе практически на всех его стадиях и у всех участников налоговых отношений, обусловленные, прежде всего несоблюдением налогоплательщиками налогового законодательства, нарушениями территориальными казначейскими и финансовыми органами законов о федеральном бюджете, упущениями в работе налоговых и других контролирующих органов, а также несовершенством действующего налогового и бюджетного законодательства.

Стоимостная оценка выявленных потерь бюджетной системы составила 562,6 млн. рублей, в том числе потери федерального бюджета - 421,6 млн. рублей. Кроме того, по актам проверок, в ходе которых Счетной палатой выявлены нарушения налогового законодательства, законодательства по применению контрольно-кассовых машин при денежных расчетах с населением, а также установленного порядка работы с денежной наличностью, дополнительно начислено в федеральный бюджет налоговых и других платежей с учетом налоговых санкций и пени в размере 402,6 тыс. рублей. В период проверки указанная сумма налогоплательщиками перечислена в бюджет.

Также в период проверки территориальными налоговыми органами отменены решения о реструктуризации задолженности по 22 предприятиям, допустившим нарушения сроков уплаты текущих платежей, на общую сумму 104,8 млн. рублей, а ОАО "Онежский тракторный завод" в ходе его проверки частично погасило задолженность федеральному бюджету в сумме 1,4 млн. рублей.

2. Значительное количество хозяйствующих субъектов осуществляет свою деятельность без государственной регистрации и соответственно не платят законодательно установленные налоги. Наряду с этим 46,3 % всех зарегистрированных в установленном порядке предприятий и предпринимателей, либо вообще не становятся на учет в налоговых органах, либо, встав на налоговый учет, не представляют отчетность о своей деятельности и декларации о получен-

ных доходах или сдают так называемые "нулевые" балансы и также не уплачивают налоги.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации порядок государственной регистрации юридических лиц должен регулироваться соответствующим законом, однако до настоящего времени такой закон не принят. Отсутствие закона о регистрации позволяет недобросовестным налогоплательщикам, осуществлять хозяйственную деятельность без уплаты налогов, а, накопив значительную недоимку, беспрепятственно зарегистрировать новое предприятие, предварительно переведя туда все свои активы (ОАО «Петрозаводский рыбокомбинат», АООТ «Петрозаводский мясокомбинат»).

Действующим законодательством также не предусмотрены меры ответственности юридических лиц, не осуществляющих хозяйственную деятельность в течение длительного времени и не прошедших процедуру ликвидации. Налоговым кодексом Российской Федерации указанные меры ответственности также не предусмотрены.

В результате уклонения налогоплательщиков от регистрации и постановки на налоговый учет, непредставления ими отчетности о финансово-хозяйственной деятельности или представления «нулевой» отчетности, бюджеты всех уровней несут значительные потери.

В течение более полугода в федеральный бюджет не поступали денежные средства от оказания услуг по предоставлению информации, содержащейся в Едином государственном реестре налогоплательщиков, в связи с отсутствием тарифов и порядка зачисления указанных поступлений, которые МНС России, совместно с Минфином России, должны были установить в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 г. № 266 «О порядке ведения Единого государственного реестра налогоплательщиков» еще до 1 июля 1999 года.

Эти тарифы установлены после неоднократных представлений Счетной палаты МНС России и Минфина России совместным приказом МНС России и Минфина России только 24 января 2000 года, а доведены до Управления МНС России по Республике Карелия лишь в марте текущего года. Порядок зачисления указанных поступлений доведен Управлению МНС России по Республике Карелия только 24 апреля 2000 года.

Проверки Счетной палаты свидетельствуют об отсутствии должного взаимодействия между регистрирующими органами и налоговыми инспекциями. Территориальные органы МНС России по республике Карелия слабо реагируют на факты нарушения налогового законодательства со стороны организаций, осуществляющих государственную регистрацию хозяйствующих субъектов и выдачу лицензии на занятие частной практикой, а также обязанных в соответствии со статьей 85 Налогового кодекса предоставлять сведения о потенциальных налогоплательщиках в налоговые органы, к нарушителям не принимаются меры воздействия, предусмотренные законодательством.

Одновременно самими налоговыми органами допускались нарушения сроков постановки налогоплательщиков на налоговый, установленных Налоговым кодексом (инспекция МНС России по г. Петрозаводску).

3. Исполнение федерального бюджета на территории Республики Карелия в 1999 году и I квартале 2000 года происходило в условиях подъема экономики. Доведенные Управлению МНС России по Республике Карелия бюджетные назначения по мобилизации доходов в федеральный бюджет за 1999 год выполнены на 111,1 %, за I квартал 2000 года - на 130,3 процента. Перечислено в федеральный бюджет соответственно 869,3 и 242,2 млн. рублей. Вместе с тем задолженность в федеральный бюджет по налогам и сборам по состоянию на 1 апреля 2000 года составила 1026,2 млн. рублей, а с учетом налоговых санкций и пеней - 1919,2 млн. рублей.

4. Несмотря на то, что Налоговым кодексом Российской Федерации, введенным в действие с 1 января 1999 года, не предусмотрена уплата налогов в безденежной форме, доходы бюджетов всех уровней, как в 1999 году, так и в текущем году, формировались за счет проведения разного рода взаимозачетов.

Во исполнение представлений Счетной палаты Минфином России и МНС России направлено подведомственным организациям совместное письмо от 29 декабря 1999 г. № 02-07-21/133, № ВВ-6-09/1062 об обеспечении исполнения обязательств по уплате налогов и сборов исключительно в денежной форме. Однако МНС России в одностороннем порядке телеграммой от 26 января 2000 г. № ФС-6-09/74 @, направленной территориальным налоговым органам, разъяснил, что положения упомянутого письма относятся только к регулирующим налогам. В результате за январь-март 2000 года в бюджетную систему Российской Федерации на территории республики в форме всех видов зачетов поступило 95,8 млн. рублей, или 12 % к общему объему налоговых и других доходов.

5. Меры, принимаемые налоговыми органами по нормализации положения со сбором налогов, при определенном их положительном влиянии на собираемость налогов, все еще не дают необходимых результатов.

С расчетных и валютных счетов налоговыми инспекциями взыскивается не более 10 % предъявленной к бесспорному взысканию недоимки. С передачей функций ареста и реализации имущества должников Службе судебных приставов, поступления в бюджет сократились более чем в 8 раз, что отчасти связано с неурегулированностью действующего федерального законодательства.

6. В контрольной работе органов МНС России по Республике Карелия сохраняются серьезные недостатки. Налоговыми органами не обеспечивается полнота охвата налогоплательщиков налоговым контролем, выездными проверками охватывается примерно пятая часть предприятий и организаций.

Это означает, что предприятие проверяется не чаще одного раза в пять лет. В условиях низкой налоговой дисциплины, когда нарушения налогового законодательства выявляются практически в каждом втором проверенном объекте, этого явно недостаточно. Дополнительно начисленные по результатам проверок налоги и штрафы в бюджет вносятся на уровне 10 - 17 процентов.

7. Решения о реструктуризации задолженности, предусмотренной постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002 «О порядке и сроках проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом», в ряде случаев территориальными налоговыми органами принимались формально, без учета реального финансового состояния конкретного должника. В результате произошло искусственное временное сокращение недоимки за счет механического переоформления указанной задолженности на отсрочку, не оказавшую существенного воздействия на нормализацию расчетов с бюджетом, о чем свидетельствует увеличение задолженности по налоговым и другим обязательным платежам. Многие предприятия неправомерно пользуются указанной отсрочкой при отсутствии должного контроля со стороны территориальных налоговых органов.

По состоянию на 5 июня 2000 года по 25 предприятиям, допустившим нарушения сроков уплаты текущих платежей, решения о реструктуризации на общую сумму 106 млн. рублей отменены, в том числе в период настоящей проверки - по 22 предприятиям на сумму 104,8 млн. рублей.

8. Налоговые льготы, предоставляемые малым предприятиям на основании пункта 4 статьи 6 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций», малоэффективны. Как свидетельствуют материалы проверки, проведенной Счетной палатой, указанные предприятия наращивают объемы производства и прибыли в льготный период. После снижения размеров льгот или прекращения их действия наблюдается спад производства при одновременном росте затрат и снижении размеров прибыли.

По истечении действия льготы деятельность малых предприятий, как правило, свертывается, регистрируются новые аналогичные предприятия, в которые переводятся основные и оборотные средства. В соответствии с действующим законодательством вновь созданные предприятия также пользуются льготой по налогу на прибыль (ТОО «Спецдеталь-2», ЗАО «СТД»).

В отличие от льгот по налогу на прибыль, направляемых на капитальные вложения и содержание социальной сферы, действующим законодательством не предусмотрено целевое использование средств, высвобождающихся в связи с предоставлением льготы по налогу на прибыль малым предприятиям, осуществляющим производственную деятельность. В результате эти средства зачастую используются на це-

ли, не связанные с повышением эффективности производства и созданием новых рабочих мест. Раздельный учет средств, высвобождающихся в результате применения указанных льгот, не ведется, так как это не предусмотрено действующим законодательством, в связи с чем проконтролировать их использование не всегда представляется возможным.

9. На период настоящей проверки до Управления МНС России по Республике Карелия не был доведен порядок возмещения налога на добавленную стоимость, уплаченного производителями экспортируемых товаров (работ, услуг), предусматривающий подтверждение ими объема реального экспорта товаров (работ, услуг), и определение сумм возмещения налога на добавленную стоимость, исходя из величины затрат по приобретенным материальным ресурсам, фактически списанным на издержки производства товаров (работ, услуг), реализованных на экспорт, который Правительство Российской Федерации должно было разработать еще до 1 марта 2000 года в соответствии со статьей 12 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2000 год», что значительно затрудняет работу налоговых органов по контролю за возмещением НДС по экспортным операциям, негативно отражается на финансовом состоянии предприятий-экспортеров, приводит к судебным разбирательствам.

10. Зачастую причины низкой собираемости налогов связаны с несовершенством налогового и бюджетного законодательства. Действующее законодательство не обеспечивает перекрытие всех каналов "ухода" от уплаты налогов. Многие предприятия при наличии задолженности перед бюджетом уклоняются от уплаты налогов на вполне легальной основе, проводя расчеты через счета своих дебиторов, а также специально создаваемых структур, используя ссудные счета в качестве расчетных счетов и разного рода внебанковские взаимозачеты. При этом используются любые неточности или "разночтения" в действующем налоговом, банковском и хозяйственном законодательстве, что приводит к возрастанию числа правовых коллизий и споров, запутывает практику налогообложения и, в конечном итоге, серьезно снижает уровень сбора налогов (ОАО «Онежский тракторный завод», ЗАО «Петрозаводскмаш», ОАО «Карелэнерго», АООТ «Карельский окатыш»).

11. Существенные потери несет федеральный бюджет в результате нарушения установленных законом нормативов распределения налогов между федеральным бюджетом и бюджетом, связанных с проведением взаимозачетов на территориальном уровне по федеральным регулирующим налогам в доле, зачисляемой в бюджет субъекта Российской Федерации. По состоянию на 1 января 2000 года эти потери в целом по Республике Карелия составили 82,1 млн. рублей.

Минфином России разработан с учетом предложений Счетной палаты и с 1 января 2000 года вве-

ден в действие механизм, предусматривающий распределение налогов, подлежащих межбюджетному регулированию не по отдельным налогоплательщикам, а в целом по территории, как и предлагалось Счетной палатой Российской Федерации. Как показала проверка в Республике Карелия, это позволило в I квартале текущего года обеспечить соблюдение нормативов распределения указанных налогов.

12. Крупным резервом мобилизации дополнительных налоговых платежей в доход федерального бюджета является усиление контроля за своевременностью и полнотой поступления денежных средств путем расширения применения современных контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением. Практически только 70 % общего товарооборота осуществляется с использованием кассовых аппаратов, то есть вне контроля налоговых органов находится до 30 % всего розничного товарооборота, что превышает 2 млрд. рублей.

Пятая часть хозяйствующих субъектов, осуществляющих на территории Республика Карелия наличные денежные расчеты с населением, применяют бланки строгого учета, однако единые требования, регламентирующие порядок обращения таких бланков, их тиражирование, учет, хранение и уничтожение, в настоящее время отсутствуют. Это создает предпосылки для осуществления наличных денежных расчетов с использованием неучтенных бланков, что позволяет отдельным организациям, оказывающим платные услуги населению, не в полном объеме отражать полученную выручку в бухгалтерской отчетности и не уплачивать полагающиеся налоги.

13. Как показала проверка, расходование средств, выделенных из федерального бюджета на содержание территориальных налоговых органов МНС России по Республике Карелия, осуществлялось в пределах ассигнований, утвержденных на эти цели в 1999 году и первом квартале 2000 года. Вместе с тем, в отдельных территориальных инспекциях МНС России по Республике Карелия по отдельным предметным статьям сметы допущен перерасход в сумме 102,1 тыс. рублей.

Кроме того, в результате несвоевременного завершения мероприятий по сокращению численности работников, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 1998 г. № 265 и постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 1998 г. № 797, в 1999 году дополнительно выплачено за счет средств федерального бюджета 82 тыс. рублей, что не предусматривалось утвержденными сметами.

В 1999 году и первом квартале текущего года на финансирование территориальных налоговых органов привлекались средства регионального и местных бюджетов, а также территориального дорожного фонда в общей сумме 3,2 млн. рублей. Указанные средства направлены на выплату материальной помощи уволенным пенсионерам и оплате труда несписочного состава, отчисления в вне-

бюджетные фонды, укрепление материально-технической базы, строительство и капитальный ремонт административных зданий и текущее их содержание.

В соответствии со статьей 89 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2000 год" предусмотрена возможность обеспечения территориальными органами МНС России дополнительных поступлений доходов по результатам проведенной контрольной работы в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты на договорной возмездной основе. Однако эта норма противоречит статье 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которой предусмотрено, что расходы по обеспечению деятельности федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов финансируются исключительно из федерального бюджета.

В нарушение статьи 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации на финансирование территориальных органов МНС России по Республике Карелия продолжают привлекаться средства территориального дорожного фонда, что также не предусмотрено и статьей 89 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2000 год".

14. По состоянию на 1 апреля 2000 года за предприятиями и организациями Республики Карелия числилась просроченная задолженность по судам, выданным из федерального бюджета на возвратной и платной основе в размере 43,4 млн. рублей, в том числе по основным платежам - 32,5 млн. рублей, по процентам - 7,5 млн. рублей, по штрафам за нецелевое использование средств федерального бюджета - 3,4 млн. рублей.

15. С передачей в 1999 году в соответствии со статьей 13 Федерального закона от 22 февраля 1999 г. № 36-ФЗ «О федеральном бюджете на 1999 год» органам федерального казначейства функции по распределению земельного налога и арендной платы за землю, республика полностью погасила задолженность федеральному бюджету по указанным платежам.

Однако непогашенная задолженность по формированию Государственного фонда борьбы с преступностью, консолидируемому в федеральный бюджет, по состоянию на 1 июня 2000 года составила 1663,2 тыс. рублей, в том числе финансовых органов - 31,4 тыс. рублей и органов внутренних дел республики - 1631,8 тыс. рублей.

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

Министру Российской Федерации по налогам и сборам Г. И. Букаеву:

- о принятии дополнительных мер, обеспечивающих безусловный контроль со стороны территориальных органов МНС России за выполнением норм и требований Налогового кодекса Российской Федерации и законодательства по вопросам

применения контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением;

- о разработке в установленном порядке механизма реализации статьи 89 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2000 год» в части обеспечения территориальными органами МНС России дополнительных поступлений доходов по результатам проведенной контрольной работы в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты на договорной возмездной основе;

- о приведении методологии ведения оперативно-бухгалтерского учета налога на добавленную стоимость, исчисляемого при производстве экспортной продукции, в соответствие со статьей 78 части первой Налогового кодекса Российской Федерации;

- о проведении сплошной проверки на предприятиях и в организациях субъектов Российской Федерации, по которым приняты решения о реструктуризации задолженности по платежам в бюджет;

- о привлечении к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении сроков утверждения тарифов на услуги по предоставлению содержащейся в ЕГРН информации, а также определения порядка оплаты указанных услуг и зачисления получаемых средств в доход федерального бюджета, предусмотренного пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 г. № 266 «О порядке ведения Единого государственного реестра налогоплательщиков», приведших к потерям федерального бюджета;

- об отмене письма МНС России от 12 декабря 1999 г. № АП-3-18/407 и телеграммы МНС России от 26 января 2000 г. № ФС-6-09/74@, направленных территориальным налоговым органам, как не соответствующих Налоговому кодексу Российской Федерации.

Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации - Министру финансов Российской Федерации А. Л. Кудрину:

- о взыскании просроченной задолженности по ссудам, выданным из федерального бюджета предприятиям и организациям Республики Карелия, с учетом начисленных процентов и штрафных санкций в размере 43,4 млн. рублей, а также усилении контроля со стороны органов федерального казначейства за расходованием бюджетных ссуд, своевременным и полным их возвратом в федеральный бюджет;

- о рассмотрении с проектом федерального бюджета на 2001 год целесообразности сохранения нормы, предусмотренной статьей 89 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2000 год» о возможности обеспечения территориальными органами МНС России дополнительных поступлений доходов по результатам проведенной контрольной работы в бюджеты субъектов РФ и

местные бюджеты на договорной возмездной основе, как противоречащей статье 84 Бюджетного кодекса РФ, обеспечив одновременно финансирование территориальных органов МНС России в полном объеме;

- о рассмотрении в соответствии с пунктом 25 постановления Правительства Российской Федерации от 13 марта 2000 г. № 222 "О мерах по реализации Федерального закона "О федеральном бюджете на 2000 год" вопроса о погашении взаимной задолженности федерального бюджета с бюджетом Республики Карелия, включая задолженность по средствам Государственного фонда борьбы с преступностью в размере 1,7 млн. рублей;

- об ускорении разработки единых требований, регламентирующих порядок обращения бланков строгой отчетности, их тиражирование, учет, хранение и уничтожение, исключающих возможность использования неучтенных бланков;

- о привлечении к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении сроков утверждения тарифов на услуги по предоставлению содержащейся в ЕГРН информации, а также определения порядка оплаты указанных услуг и зачисления получаемых средств в доход федерального бюджета, предусмотренного пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 г. № 266 «О порядке ведения Единого государственного реестра налогоплательщиков», приведших к потерям федерального бюджета.

Председателю Правительства Республики Карелия С. Л. Катананову:

- о рассмотрении в соответствии с пунктом 25 постановления Правительства Российской Федерации от 13 марта 2000 г. № 222 "О мерах по реализации Федерального закона "О федеральном бюджете на 2000 год" вопроса о погашении взаимной задолженности Республики Карелия с федеральным бюджетом, включая задолженность, по средствам Государственного фонда борьбы с преступностью в размере 1,7 млн. рублей;

- о принятии мер, обеспечивающих своевременное и полное представление в налоговые органы информации о вновь зарегистрированных предприятиях и предпринимателях Министерством юстиции Республики Карелия, другими организациями, обязанными в соответствии со статьей 85 Налогового кодекса представлять такие сведения;

- о приведении перечня территорий и объектов, освобожденных от применения контрольно-кассовых машин на основании постановлений Правительства Республики Карелия, в соответствие с перечнем, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 1998 г. № 1364;

- о принятии мер, обеспечивающих прекращение выделения средств из территориального дорожного фонда для финансирования расходов на содержание

территориальных органов МНС России по Республике Карелия.

Руководителю Управления МНС России по Республике Карелия А.В. Грищенко:

- об усилении контроля за деятельностью подведомственных инспекций по соблюдению ими требований налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации;

- об обеспечении взыскания в установленном порядке штрафных санкций, начисленных по материалам проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации;

- об исключении из отчетности о поступлении налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации (ф. № 1-НМ) по Республике Карелия за 1999 год 1257,5 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 467 тыс. рублей;

- об исключении из отчетности Управления МНС России по Республике Карелия о контрольной работе (ф. № 2-НК) за 1999 год неправомерно включенных сумм в размере 393,4 тыс. рублей;

- о привлечении к ответственности должностных лиц инспекции МНС России по г. Петрозаводску, виновных в неисполнении норм и требований налогового законодательства, приведших к потерям бюджета;

- о проведении проверки в Петрозаводском филиале "Петрозаводск-Инвест ЭГ" ООО Инвестиционной компании «Энергогарант-Инвест ЛТД», ООО «Онежец-Маркет» и ООО «Транс-Маркет»;

- о восстановлении в федеральный бюджет переплаты по налогам, неправомерно направленным в погашение недоимки по территориальному бюджету и целевым бюджетным фондам в размере 13655 тыс. рублей;

- о проведении сплошной проверки соблюдения предприятиями и организациями республики условий реструктуризации задолженности по налогам и сборам, пеням и штрафам, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. № 1002.

Направить в Федеральную службу налоговой полиции Российской Федерации материалы проверок по ОАО «Онежский тракторный завод», ЗАО «Петрозаводский», АО «Карелэнерго», ЗАО «Петрозаводский деревообрабатывающий комбинат» для рассмотрения и принятия мер в соответствии с действующим законодательством.

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

В частности, требуют законодательного решения следующие вопросы.

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 1998г. № 734, предусмотрев при этом финансовую и административную ответственность за отказ от регистрации такого счета и нарушение режима его работы;

Ввести в действующее налоговое законодательство (Налоговый кодекс Российской Федерации) норму, предусматривающую введение временных ограничений действия статей Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающих переуступку прав требования долга, для злостных неплательщиков налогов;

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 оставление фактически неработающего предприятия (организации) без ликвидации его в установленном порядке.

В случае наличия недоимки 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.

Внести дополнения в действующее законодательство о налогах и банковской деятельности, предусматривающие:

а) ужесточение мер ответственности руководителей коммерческих банков и иных кредитных организаций за неисполнение поручений налогоплательщиков на перечисление платежей в бюджеты всех уровней и инкассовых распоряжений налоговых органов на беспорочное взыскание налоговой задолженности, а при наличии денежных средств на корреспондентских счетах - вплоть до уголовной ответственности;

б) ввести лицензирование коммерческих банков на право осуществлять перечисление налоговых платежей в федеральный бюджет (с внесением соответствующих поправок в Гражданский кодекс Российской Федерации). Незамедлительно лишать указанных лицензий кредитные организации, допустившие задержку платежей в бюджет на срок более 2-х дней;

г) привести статью 75 (пункт 5) Налогового кодекса Российской Федерации в соответствие со статьей 319 «Очередность погашения требований по денежному обязательству» Гражданского кодекса Российской Федерации.

Упорядочить предоставление льгот малым предприятиям, предусмотренные Законом Рос-

сийской 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.

Учитывая, что в соответствии с законами о федеральном бюджете возврат предоставленных на возвратной основе предприятиям и организациям средств федерального бюджета, а также плата за пользование этими средствами приравниваются к платежам в федеральный бюджет, распространить на органы федерального казначейства, при взыскании ими задолженности по ссудам, права, предусмотренные для налоговых органов по взысканию задолженности по налоговым платежам.

В целях усиления контроля за налично-денежным обращением 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 несоблюдение несогласованных с кредитной организацией условий расходования поступившей в их кассу наличных денег, а также их использование без согласования с обслуживающим банком;

в) распространить на наличные денежные расчеты действие статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации об очередности платежей;

г) предоставить право налоговым органам самостоятельно принимать решения о применении штрафных санкций за нарушения установленных правил наличного денежного обращения по результатам проведенных ими проверок.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ