

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 9 июля 2003 года № 25 (395) “О результатах тематической проверки организации работы территориальных органов МНС России, казначейских органов Минфина России, финансовых органов администрации субъектов Российской Федерации, кредитных учреждений и отдельных организаций по исполнению доходных статей федерального бюджета, установленных Федеральными законами “О федеральном бюджете на 2003 год” и “О федеральном бюджете на 2004 год”, в соответствии с требованиями Налогового кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации в Саратовской области”:

Утвердить отчет о результатах тематической проверки.

Направить письма в Министерство Российской Федерации по налогам и сборам, губернатору Саратовской области и председателю районного Совета объединенного муниципального образования Дергачевского района Саратовской области.

Направить отчет о результатах тематической проверки в Совет Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и полномочному представителю Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе.

ОТЧЕТ

о результатах тематической проверки организации работы территориальных органов МНС России, казначейских органов Минфина России, финансовых органов администрации субъектов Российской Федерации, кредитных учреждений и отдельных организаций по исполнению доходных статей федерального бюджета, установленных Федеральными законами “О федеральном бюджете на 2003 год” и “О федеральном бюджете на 2004 год”, в соответствии с требованиями Налогового кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации в Саратовской области

Основание для проведения проверки: пункт 4.1.3 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2004 год.

Цель проверки

Проверить организацию работы налоговых, казначейских и финансовых органов, кредитных организаций по формированию и исполнению доходов федерального бюджета.

Предмет проверки

Соблюдение территориальными налоговыми, казначейскими и финансовыми органами, кредитными организациями и налогоплательщиками налогового, бюджетного и банковского законодательства при исполнении доходной части федерального бюджета на территории Саратовской области, соответствие федеральному законодательству и иным нормативным актам Российской Федерации нормативных актов и решений, принятых органами законодательной и исполнительной власти Саратовской области по вопросам налогообложения и налоговой политики, другие вопросы, предусмотренные программой.

Проверяемый период: 2003 год и I квартал 2004 года.

Период проведения проверки: с 17 мая по 11 июня 2004 года.

Результаты проверки

В ходе проведения контрольного мероприятия проверены 4 объекта, в т. ч. территориальные органы МНС России и казначейские органы Минфина России (приложение № 1. Приложения в Бюллетене не публикуются). По итогам проверки составлены 7 актов (приложение № 2). В актах проверок отражены все вопросы, предусмотренные программой проверки. Должностные лица проверенных организаций ознакомлены с актами проверок под роспись. Письменных возражений ими не представлено.

В процессе проведения контрольного мероприятия состоялась рабочая встреча с вице-губернатором Саратовской области В.М. Мароном, который был ознакомлен с программой проверки.

По состоянию на 1 января 2004 года в Саратовской области на налоговом учете по месту своего нахождения состояли 47376 организаций, а также 79780 предпринимателей, осуществляющих свою деятельность без образования юридического лица, на 1 апреля 2004 года - 46783 организации и 80762 предпринимателя.

В 2003 году 8291 организация, или 17,5% от состоявших на налоговом учете, не представили отчетность о своей финансово-хозяйственной деятельности, а 1845 организации, или 3,9% сдали так называемую “нулевую” отчетность. Суммарная задолженность перед бюджетами всех уровней, включая пени и налоговые санкции, числящиеся за указанными организациями, по состоянию на 1 апреля 2004 года составила 814 млн. рублей.

В 2003 году налоговыми инспекциями направлено в налоговую полицию 1938 запросов и в органы внутренних дел 131 запрос для проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении налогоплательщиков (организаций и индивидуальных предпринимателей), не представляющих отчетность. Их местонахождение установлено, соответственно, в 29 (1,5%) и 38 (29%) случаях.

С 1 июля 2002 года в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ “О государственной регистрации юридических лиц” процедуру государственной регистрации юридических лиц осуществляют налоговые органы.

В нарушение пункта 3 статьи 26 вышеназванного Федерального закона по состоянию на 1 апреля 2004 года в Саратовской области не представили в регистрирующий орган сведения, необходимые для внесения в Единый государственный реестр юридических лиц, 14308 организаций, или 30,6% от общего их количества, из них: 1386 - ликвидированы, 7194 - находятся в стадии ликвидации, по 5728 организациям отсутствуют сведения о месте нахождения как самого юридического лица, так и его учредителей (находятся в розыске).

Проведение процедур ликвидации юридических лиц, нарушивших положения пункта 3 статьи 26 Федерального закона “О государственной регистрации юридических лиц”, возложено в соответствии с законодательством на налоговые органы.

Из 2068 исковых заявлений, направленных налоговыми органами в Арбитражный суд, приняты решения о ликвидации 1121 организации, в 46 случаях судами принято решение о прекращении производства по делу в связи с наличием признаков отсутствующего должника, 30 материалов заявителям возвращены без рассмотрения, 158 организаций сообщили о себе требуемые Законом сведения. Оставшиеся материалы (713) находятся в судах на рассмотрении.

В 2003 году налоговыми органами в Территориальный орган Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству (далее - ТО ФСФО) для инициирования процедуры банкротства направлены материалы по 501 должнику на сумму

1190,2 млн. рублей, в т. ч. по 268 отсутствующим должникам на сумму 367,4 млн. рублей. По направленным материалам ТО ФСФО инициирована процедура банкротства по 2 организациям на сумму 5,9 млн. рублей. По 268 должникам инициирование процедуры банкротства ТО ФСФО не производилось в связи с отсутствием средств на ее осуществление.

По состоянию на 1 апреля 2004 года территориальными налоговыми органами составлены 82 протокола о привлечении к административной ответственности по статье 14.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В 1 случае объявлено замечание, в 58 случаях - предупреждения, в 27 - налагался административный штраф. Общая сумма предъявленных штрафных санкций составила 135,0 тыс. рублей (в среднем 5,0 тыс. рублей).

Формирование доходов федерального бюджета на территории Саратовской области в 2003 году осуществлялось в благоприятных экономических условиях, обусловивших расширение налоговой базы. По сравнению с предшествующим годом в области достигнут рост выпуска промышленной продукции на 8%, сельскохозяйственной продукции - на 7,8%, объема работ, выполненных по договорам строительного подряда, - на 10%, объема услуг предприятий транспорта - на 19,5%, оборота розничной торговли - на 9,2%, общественного питания - на 1,2 процента.

Управлением МНС России по Саратовской области в 2003 году в бюджеты всех уровней мобилизовано налоговых и других платежей (без ЕСН), контролируемых МНС России, в объеме 23604,3 млн. рублей, или 111,7% к аналогичному показателю 2002 года (21125,1 млн. рублей) (без учета налоговых платежей и сборов, поступивших в федеральный бюджет от крупнейших налогоплательщиков ООО "Югтрансгаз" и ОАО "БАТ СТФ", которые согласно приказа МНС России от 10 августа 2001 года № БГ-3-08/279 "Об утверждении критериев отнесения российских организаций - юридических лиц к крупнейшим налогоплательщикам, подлежащим налоговому администрированию в налоговых органах федерального, окружного и регионального уровней" в феврале-марте 2003 года переданы на налоговый учет в межрегиональные инспекции МНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 2 и № 3).

Задание МНС России по мобилизации налоговых платежей и сборов в федеральный бюджет на 2003 год выполнено по всем видам налогов на 107,9%, за исключением налога на добавленную стоимость - 99,5%, в результате в федеральный бюджет не поступило 23,5 млн. рублей.

В 2003 году в федеральный бюджет поступило налоговых платежей и других доходов в сумме 8564,5 млн. рублей, или на 9% (840,7 млн. рублей) меньше, чем в 2002 году, в консолидированный бюджет Саратовской области - 15039,8 млн. рублей, или на 28,3% (3319,8 млн. рублей) выше уровня 2002 года (с учетом поступлений в консолидированный бюджет области от ООО "Югтрансгаз" и ОАО "БАТ СТФ").

Удельный вес налоговых поступлений в федеральный бюджет в общей сумме налоговых доходов в 2003 году составил 36,3% и уменьшился по сравнению с предшествующим годом на 8,2 процентного пункта.

В структуре доходов, внесенных в федеральный бюджет за 2003 год, наибольший удельный вес занимают: НДС - 57,5% (4921,5 млн. рублей), акцизы - 21,4% (1836,7 млн. рублей), платежи за пользование природными ресурсами - 10,3% (883,7 млн. рублей), налог на прибыль - 7,7% (659,3 млн. рублей).

Поступления в федеральный бюджет за 2003 год сократились по отношению к 2002 году по НДС на 10,8%, налогу на прибыль - на 35,1%, сводной группе акцизов - на 9%, из них по акцизам на нефтепродукты - на 19,4 процента.

Определяющее влияние на снижение поступлений НДС оказало увеличение возмещенных предприятиям-экспортерам сумм НДС по налоговой ставке 0%. За этот период 278 предприятий-экспортеров заявили к возмещению НДС из федерального бюджета в сумме 2141,8 млн. рублей, из них возмещено 1784,5 млн. рублей (95,7% от установленного задания), в т. ч. 323,3 млн. рублей на расчетные счета налогоплательщиков

(в 2002 году 242 предприятия заявили к возмещению НДС в сумме 1331,1 млн. рублей, из них возмещено 1230,2 млн. рублей, в т. ч. 403,2 млн. рублей на расчетные счета).

В связи с необоснованностью применения налоговой ставки 0% и налоговых вычетов в 2003 году территориальными налоговыми органами отказано в возмещении НДС на сумму 396,8 млн. рублей, что составляет 18,5% от заявленных к возмещению сумм налога.

Опережающий рост доходов консолидированного бюджета области по отношению к федеральному бюджету, а также снижение поступлений налоговых доходов в федеральный бюджет в 2003 году по отношению к 2002 году обусловлены следующими причинами.

Налоговые поступления от предприятий ООО «Югтрансгаз» и ОАО «БАТ СТФ» в 2002 году, до их передачи в межрегиональные инспекции МНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 2 и № 3, составили 1802,1 млн. рублей, в т. ч. в федеральный бюджет - 797,8 млн. рублей. В 2003 году объемы налоговых платежей от указанных налогоплательщиков возросли до 2171,3 млн. рублей и отражались в налоговой отчетности формы № 1-НМ «Отчет о поступлениях налоговых платежей и других доходов в бюджетную систему Российской Федерации» по Саратовской области, но не учитывались при выполнении территориальными налоговыми органами задания МНС России по сбору налогов и других платежей в федеральный бюджет.

На снижение доходов, поступивших в федеральный бюджет в 2003 году, оказали влияние изменения, внесенные в налоговое и бюджетное законодательство: снижение ставки по налогу на прибыль в части, зачисляемой в федеральный бюджет, с 7,5% до 6%, изменение норматива распределения акцизов по нефтепродуктам со 100% доли зачисления в федеральный бюджет в 2002 году до 40% в 2003 году, отмена с 1 января 2003 года налога на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте, зачисление в полном объеме в бюджет территории земельного налога за земли сельскохозяйственного назначения и земли городов и поселков.

За счет изменений бюджетного и налогового законодательства в 2003 году в федеральный бюджет недопоступило доходов в сумме 1490,7 млн. рублей, в т. ч. от уплаты налога на прибыль - 164,8 млн. рублей, акцизов на нефтепродукты - 1211,9 млн. рублей, налога на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте, - 21,7 млн. рублей, земельного налога - 92,3 млн. рублей.

Как показала проверка, решением Арбитражного суда Саратовской области от 10 июня 2003 года за нарушение инспекцией МНС России по Заводскому району г. Саратова сроков возврата НДС по операциям, облагаемым по налоговой ставке 0%, предусмотренным статьей 176 Налогового кодекса Российской Федерации, в 2004 году ОАО «Вторчермет» за счет средств федерального бюджета возмещены проценты в сумме 39,0 тыс. рублей.

Уплата данных процентов является возмещением ущерба, причиненного неправомерными действиями территориального налогового органа. Возмещение такого ущерба осуществляется в соответствии с приказом Минфина России от 11 декабря 2002 года № 127н “Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации” по коду экономической классификации расходов бюджета 111040 “Прочие текущие расходы”.

Между тем Налоговым кодексом Российской Федерации источник уплаты таких процентов не предусмотрен.

По данным Управления МНС России по Саратовской области, в 2003 году уровень собираемости налогов в бюджетную систему Российской Федерации (без налога на доходы физических лиц) составил 94,2% против 96,8% в предшествующем году, что обусловлено приостановкой уплаты доначисленных платежей по НДС на сумму 1179,5 млн. рублей по ФГУП ПЖД МПС России в соответствии с решениями Арбитражного суда Саратовской области.

Задание МНС России по мобилизации налоговых платежей и сборов в федеральный бюджет на I квартал 2004 года в общей сумме 1454,7 млн. рублей Управлением МНС России по Саратовской области выполнено на 111,6% (1624,1 млн. рублей). В структуре доходов, поступивших в федеральный бюджет за этот период, наибольший удельный вес занимают НДС - 72,2% (1172,8 млн. рублей), акцизы - 13,9% (226,4 млн. рублей), налог на прибыль - 9,7% (157,1 млн. рублей). Нарушений статьи 45 (пункт 3) Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающей уплату налогов и сборов денежными средствами, проверкой не установлено.

Совокупная задолженность перед бюджетом по налоговым платежам, пеням и налоговым санкциям по состоянию на 1 января 2004 года составила 16305,9 млн. рублей, из нее отсроченная (рассроченная) - 3041,6 млн. рублей, или 30,7%. В структуре отсроченных платежей на указанную дату основной объем занимает задолженность предприятий и организаций, реструктурированная в соответствии с порядком, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 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 сумме 2498,9 млн. рублей, или 82,1% от общего объема отсроченных платежей.

В 2003 году в связи с невыполнением условий реструктуризации право на ее проведение утратили 169 организаций, а их задолженность в сумме 363,4 млн. рублей восстановлена в неурегулированную задолженность.

В ходе настоящего контрольного мероприятия Счетной палатой Российской Федерации в территориальном Управлении МНС России по Саратовской области (акт проверки от 10 июня 2004 года) проверено соблюдение условий реструктуризации - своевременность погашения отсроченной задолженности в соответствии с утвержденными графиками, а также уплаты текущих платежей в бюджет по состоянию на 1 апреля 2004 года по 281 организации области.

Результаты проверки показали, что сведения о ходе выполнения условий реструктуризации по форме ПР-10 “Информация об уплаченных суммах текущих платежей, а также платежей, уплачиваемых организациями согласно графика погашения задолженности”, направленные Управлением МНС России по Саратовской области в МНС России, не содержат достоверной информации о результатах ее проведения. Так, согласно отчетным данным 17 организаций (6% от числа проверенных организаций) не выполнили те или иные условия проведения реструктуризации на сумму 6,4 млн. рублей.

Вместе с тем проверкой установлено, что фактически условия реструктуризации не выполнили лишь 12 организаций, по 10 из них в апреле 2004 года налоговыми органами приняты решения о прекращении ее проведения. По 5 организациям, являющимся согласно налоговой отчетности нарушителями условий проведения реструктуризации, налоговыми органами не учтена переплата этими организациями по текущим налоговым платежам на момент принятия решения о реструктуризации их задолженности.

В то же время по 2 организациям (ЗАО “Энгельс-Волгоэлектромонтаж”, ОАО “ПМК-11”) в нарушение пункта 8 порядка проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом (неисполнение графиков погашения задолженности, соответственно, на 15 и 5 дней против установленного срока) решения о прекращении проведения реструктуризации задолженности налоговыми органами не приняты.

В 2003 году на территории области 20 налогоплательщикам изменены сроки уплаты налогов, а также пеней в общей сумме 24,8 млн. рублей, в т. ч. в соответствии с нормативными правовыми актами, принятыми государственными органами власти Саратовской области, - 9 млн. рублей, решениями органов местного самоуправления - 15,8 млн. рублей. В I квартале 2004 года отсрочки предоставлены только органами местного самоуправления в сумме 0,5 млн. рублей.

Проверкой установлено, что 10 налогоплательщиками в установленные соглашениями сроки отсроченная задолженность на сумму 13,4 млн. рублей (54%) не погашена. При этом в течение года отдельным организациям отсрочки налоговых платежей предоставлялись более 1 раза примерно в одних и тех же суммах.

Так, отсрочка по уплате налоговых платежей, пеней на сумму 2 млн. рублей, предоставленная (с 28 мая по 28 ноября 2003 года) Краснокутскому городскому муниципальному унитарному предприятию жилищно-коммунального хозяйства, в соответствии с представлением территориального налогового органа о невыполнении организацией условий применения отсрочки отменена Минфином Саратовской области ранее установленного срока действия (с 1 сентября 2003 года), а затем предоставлена новая отсрочка (с 4 ноября по 29 декабря 2003 года) на сумму 1,8 млн. рублей, которая также не была своевременно погашена.

В 2003 году исполнительными органами власти г. Саратова предоставлены отсрочки в сумме 8,7 млн. рублей, или 35,1% от общего объема отсрочек. Указанные отсрочки предоставлены с нарушением статьи 11 решения Саратовской городской Думы от 28 января 2003 года № 30-279 “О бюджете города на 2003 год”, предусматривающей выделение налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов в части, зачисляемой в бюджет города, в размере не более 0,2% от объема налоговых доходов бюджета города (6,2 млн. рублей), так как определенный бюджетом лимит превышен на 2,5 млн. рублей.

Выборочной проверкой установлено, что при нарушении организациями условий применения отсрочек по представлению налоговых инспекций указанные отсрочки территориальными финансовыми органами отменялись, а непогашенные отсроченные платежи восстанавливались в задолженность.

Установлено несоответствие сведений о налоговых льготах за 2003 год, представленных налоговыми инспекциями, данным налоговой отчетности по форме № 5-ЗН “Отчет о налоговой базе и структуре начислений по земельному налогу” по состоянию на 1 января 2004 года на сумму 1,4 млн. рублей.

Так, общая сумма налога на землю, не поступившая в бюджет в связи с предоставлением льгот по этому налогу, по коду строки 400 “Сумма налога, не

поступившая в бюджет в связи с предоставлением льгот по налогу - всего” откорректирована в сторону снижения на 1,4 млн. рублей, по коду строки 410 “по льготам, установленным статьей 12 Закона Российской Федерации “О плате за землю” увеличена на 183,0 тыс. рублей, по коду строки 730 “по льготам, установленным органами законодательной (представительной власти) субъектов Российской Федерации” снижена на 1,1 млн. рублей, по коду строки 740 “по льготам, установленным органами местного самоуправления” снижена на 0,5 млн. рублей.

С учетом внесенных изменений (на 1,4 млн. рублей) налоговая отчетность по форме № 5-ЗН Управлением МНС России по Саратовской области направлена 26 мая 2004 года в МНС России.

Согласно законодательству Саратовской области и решениям органов местного самоуправления в 2003 году отдельным категориям налогоплательщиков предоставлены налоговые льготы (по земельному налогу, налогу на имущество предприятий, транспортному налогу) в части, зачисляемой в областной и местные бюджеты, в сумме 28,2 млн. рублей.

В ходе проверки установлено, что в 2003 году решениями районного Совета объединенного муниципального образования Дергачевского района Саратовской области от 29 мая 2003 года № 43-354 и от 26 сентября 2003 года № 47-404 Дергачевской ветеринарной станции и ОГУП “Дергачевское автопредприятие” предоставлены льготы по земельному налогу (освобождение от уплаты земельного налога) в сумме 8,9 и 23,7 тыс. рублей, соответственно, которые в нарушение статьи 56 Налогового кодекса Российской Федерации носят индивидуальный характер.

В период проверки решением районного Совета Дергачевского района от 4 июня 2004 года № 55-549 налоговая льгота, предоставленная ОГУП “Дергачевское автопредприятие”, отменена.

В нарушение статьи 78 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающей, что зачет излишне уплаченной суммы налога допускается только в тот бюджет, в который эта сумма была направлена, в 2003 году Межрайонной инспекцией МНС России № 7 по Саратовской области были оформлены заключения по форме № 21 на зачет переплаты налогов из федерального бюджета в областной и местные бюджеты.

Так, переплата по налогу на добавленную стоимость в сумме 10,8 млн. рублей, которая в соответствии с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2003 год” в полном объеме зачисляется в федеральный бюджет, в 2003 году направлена в областной и местные бюджеты.

Как показала проверка, задолженность налогоплательщиков по платежам, списанным с расчетных счетов налогоплательщиков, но не зачисленным на счета по учету доходов бюджетов и государственных внебюджетных фондов, в бюджеты всех уровней по состоянию на 1 апреля 2004 года составила 369,9 млн. рублей и в течение 2003 года и I квартала 2004 года увеличилась на 7,1 млн. рублей. Рост указанной задолженности произошел в основном в результате учета “зависших” платежей по ОАО “Серп и Молот”, Приволжскому управлению буровых работ и ряду других организаций, а также за счет неучтенной суммы неисполненных платежных документов банком “Российский кредит”.

МНС России установлено Управлению МНС России по Саратовской области задание по снижению сумм “зависших” платежей на 2003 год в размере 6000,0 тыс. рублей, на I полугодие 2004 года - 3868,0 тыс. рублей. Фактически за указанный период в счет погашения этой задолженности поступило 8,9 тыс. рублей и 3,0 тыс. рублей, соответственно.

По состоянию на 1 января 2004 года в Саратовской области на налоговом учете состояло 5317 субъектов малого предпринимательства, перешедших на упрощенную систему налогообложения (далее - УСН), что в 6 раз превысило уровень предшествующего года, в т. ч. 3028 организаций (в 3,4 раза) и 2289 индивидуальных предпринимателей (в 191 раз). В течение 2003 года их доля в общем количестве налогоплательщиков (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) возросла с 0,7% до 4,2 процента.

В 2003 году от организаций, перешедших на УСН, в бюджетную систему поступило единого налога в сумме 133,8 млн. рублей, или на 58,9 млн. рублей больше, чем в 2002 году, в т. ч. в федеральный бюджет - на 19,6 млн. рублей.

Увеличение числа хозяйствующих субъектов, перешедших на УСН, в значительной степени обусловлено вступлением в действие главы 26.2 Налогового кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой налогоплательщики получили ряд преимуществ (главным образом снижение налоговой нагрузки) по сравнению с аналогичной системой налогообложения, действовавшей на основе Федерального закона от 29 декабря 1995 года № 222-ФЗ "Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства", утратившего силу с введением указанной главы, а также общей системой налогообложения.

На основании материалов, представленных межрайонными инспекциями МНС России № 2 и № 14 по Саратовской области, проведен анализ изменения объемов начисления налоговых платежей при переходе на УСН по 10 организациям, находившимся в предшествовавшем периоде (2002 году) на УСН в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 1995 года № 222-ФЗ, и по 20 организациям и индивидуальным предпринимателям, вновь (впервые) перешедшим в 2003 году на УСН в соответствии с положениями главы 26.2 Налогового кодекса Российской Федерации.

Результаты анализа свидетельствуют о том, что по организациям, применявшим УСН на основании вышеназванного Федерального закона и перешедшим на условия налогообложения, предусмотренные главой 26.2 Налогового кодекса Российской Федерации, начисления налоговых платежей сократились в среднем на 39,5 процента.

По организациям, уплачивающим в 2002 году налоги по общей системе налогообложения и перешедшим на УСН в 2003 году в соответствии с главой 26.2 Налогового кодекса Российской Федерации, снижение указанных начислений составило в среднем 27 процентов.

По данным Управления МНС России по Саратовской области, в связи с переходом организаций и индивидуальных предпринимателей на УСН в целом по области выпадающие доходы составили за 2003 год 228 млн. рублей, в т. ч. в федеральный бюджет - 159 млн. рублей, за I квартал 2004 года - 48 млн. рублей и 34 млн. рублей, соответственно.

Льготное налогообложение при применении упрощенной системы налогообложения приводит к тому, что отдельные крупные и средние организации - налогоплательщики, не имеющие права в силу ограничений, установленных статьей 346.12 главы 26.2 Налогового кодекса Российской Федерации, перейти на УСН (по численности работников, остаточной стоимости основных средств и нематериальных активов, доходам от реализации и т. д.) создают более мелкие организации (дробятся) с целью получения возможности перехода на УСН и снижения уплаты ими налоговых платежей в бюджет.

Так, в результате дробления ООО "Радон и К" и создания на его базе 5 самостоятельных организаций (ООО "Радон и К", ООО "Радон и К1", ООО "Радон и К2", ООО "Радон и К3", ООО "Радон и К4"), перешедших в 2003 году (за исключением самого общества) на УСН, выручка от реализации товаров (работ, услуг) этими

организациями составила 155,5 млн. рублей, или на 31 млн. рублей (25%) превысила уровень 2002 года, а размер налоговых платежей, поступивших в бюджеты всех уровней от этих организаций, сократился на 4,7 млн. рублей, или 62 процента.

С 1 января 2003 года введена в действие глава 26.3 Налогового кодекса Российской Федерации “Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности” (далее - ЕНВД).

В 2003 году данную систему налогообложения применяли 44598 налогоплательщиков, из них 3674 организации и 40924 индивидуальных предпринимателя. По сравнению с 2002 годом количество налогоплательщиков ЕНВД в 2003 году увеличилось на 831, или на 1,9 процента.

Поступление платежей по ЕНВД в 2003 году составило 321,6 млн. рублей и по сравнению с 2002 годом сократилось на 217 млн. рублей в результате снижения размера единого налога на сумму страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и выплаченных пособий по временной нетрудоспособности, а также применения корректирующих (пониженных) коэффициентов базовой доходности, показывающих степень влияния того или иного фактора на результат предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом.

Кроме того, с введением нового законодательства область потеряла налогоплательщиков ЕНВД, занимающихся розничной торговлей через магазины площадью более 150 кв. метров, реализующих подакцизные товары (ГСМ), а также оказывающих услуги по хранению автотранспортных средств на автостоянках.

В 2003 году территориальными налоговыми органами по результатам контрольной работы (камеральных и выездных налоговых проверок) дополнительно начислены платежи в бюджеты всех уровней, с учетом налоговых санкций и пеней, на сумму 2599,6 млн. рублей, из которых взыскано 1295,9 млн. рублей (49,9% к сумме доначисленных платежей). В общей сумме поступивших в 2003 году доходов взысканные по результатам контрольной работы платежи составили 5,4 процента.

Проведены 8080 выездных налоговых проверок, из них в ходе 6857 проверок (84,9%) установлены нарушения налогового законодательства. Доначисления на одного работника, участвующего в выездных проверках, составили 2 млн. рублей.

Территориальным Управлением МНС России в 2003 году в порядке внутреннего контроля проверены 7 подведомственных инспекций. За допущенные недостатки в организации работы по контролю за соблюдением налогового законодательства к дисциплинарной ответственности привлечены 37 должностных лиц налоговых инспекций.

В 2003 году территориальными налоговыми органами в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации применялись меры по принудительному взысканию задолженности: направлено 81941 требование об уплате налогов на сумму 10635,2 млн. рублей, после получения которых должниками добровольно погашено 3931,2 млн. рублей, или 37%. На расчетные счета организаций-недоимщиков выставлено 126038 инкассовых распоряжений на сумму 5640,2 млн. рублей, по которым поступило в бюджеты всех уровней 622,3 млн. рублей (11%). В банки направлено 6159 решений о приостановлении операций по расчетным счетам организаций-должников.

В соответствии со статьей 77 Налогового кодекса Российской Федерации вынесены 625 постановлений о наложении ареста на имущество налогоплательщиков на общую сумму 793,5 млн. рублей, погашены должниками 362,4 млн. рублей, или 45,7 процента.

Проверкой соответствия федеральному законодательству и иным нормативным актам Российской Федерации нормативных правовых актов и решений, принятых органами законодательной и исполнительной власти Саратовской области, по вопросам

налогообложения установлено, что во исполнение Федерального закона от 24 июля 2002 года № 110-ФЗ постановлением Саратовской областной Думы от 26 февраля 2003 года № 8-240 “О признании утратившим силу решения малого Совета Саратовского областного Совета народных депутатов от 23 января 1992 года № 13 “Об утверждении Положения о порядке формирования средств областного дорожного фонда” отменены налоги с владельцев транспортных средств, на пользователей автомобильных дорог, на приобретение транспортных средств.

Принятыми Саратовской областной Думой нормативными правовыми актами: законами Саратовской области от 31 мая 2002 года № 54-ЗСО “О признании утратившим силу Закона Саратовской области “О введении на территории Саратовской области единого налога на вмененный доход от розничной торговли, осуществляемой через магазины с численностью работающих до 30 человек, палатки, лотки, ларьки, торговые павильоны и другие места организации торговли, в т. ч. не имеющие стационарной торговой площади” и от 25 ноября 2002 года № 106-ЗСО “О введении на территории Саратовской области единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности”, а также постановлением от 18 июля 2003 года № 13-447 “О признании утратившим силу постановления Саратовской областной Думы от 20 марта 1997 года № 39-671 “О реализации на территории Саратовской области Федерального закона “Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства” отменены единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности, упрощенная система налогообложения.

Федеральными законами от 7 июля 2003 года № 117-ФЗ и от 11 ноября 2003 года № 139-ФЗ с 1 января 2004 года признаны утратившими силу ряд норм статей 20 и 21 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2118-ФЗ “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”, и в этой связи отменены отдельные налоги субъектов Российской Федерации, а также отдельные местные налоги.

В связи с изменением действующего законодательства Управлением МНС России по Саратовской области (письма от 23 октября 2003 года № 06-06/13714@ и от 3 февраля 2004 года № 17-06/1/1392) налоговые инспекции проинформированы об этих изменениях.

Наряду с этим, на основании запроса Счетной палаты Российской Федерации, Управлением МНС России по Саратовской области территориальным налоговым органам направлены письма (от 24 мая 2004 года № 06-06/5680@) о необходимости приведения органами местного самоуправления действующих на их территории нормативных правовых актов в соответствие с налоговым законодательством Российской Федерации. Территориальными налоговыми органами в соответствии с указанным запросом направлены 32 письма органам местного самоуправления, а также обращение в прокуратуру Саратовской области.

По состоянию на 4 июня 2004 года только по 16 из 38 районов Саратовской области органами местного самоуправления нормативные правовые акты, устанавливающие местные налоги и сборы, приведены в соответствие с законодательством Российской Федерации, а в 22 районах области данные нормативные правовые акты противоречат федеральному законодательству.

При этом, по информации Управления МНС России по Саратовской области, с вступлением в силу вышеназванных федеральных законов отмененные налоги и сборы налогоплательщиками не уплачиваются и территориальными налоговыми органами не взыскиваются.

Решением Красноармейского районного собрания Саратовской области от 25 апреля 2003 года № 117 “Об освобождении сельхозтоваропроизводителей Красноармейского района от налога на пашню” в 2003 году

сельхозтоваропроизводители района освобождены от уплаты налога на пашню, не предусмотренного налоговым законодательством Российской Федерации, а инспекцией МНС России по Красноармейскому району Саратовской области письмо (№ 01-47/457) о неправомерности принятого им решения и невозможности его исполнения направлено в районное собрание только 15 августа 2003 года (то есть по истечении более 3 месяцев с даты принятия указанного решения).

Как показала проверка в Управлении федерального казначейства Минфина России по Саратовской области (акт проверки от 11 июня 2004 года), нормативы распределения доходов от уплаты федеральных налогов, установленные статьями 7 и 19 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год” и статьями 7 и 20 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2004 год”, соблюдены.

Доходы, поступившие в 2003 году и I квартале 2004 года на единый балансовый счет № 40101, перечислялись в бюджеты разных уровней в соответствии с требованиями Федеральных законов “О федеральном бюджете на 2003 год” и “О федеральном бюджете на 2004 год”.

Данные о суммах налогов и сборов, поступивших в федеральный бюджет в 2003 году, приведенные в отчетности органов федерального казначейства, соответствуют данным территориальных финансовых и налоговых органов, что подтверждено протоколами сверок, ежемесячно проводимых территориальными казначейскими, налоговыми и финансовыми органами.

В течение 2003 года в ходе проведенных сверок с Минфином Саратовской области территориальным Управлением федерального казначейства Минфина России выявлены отдельные случаи зачисления региональных и местных налогов непосредственно на доходные счета областного бюджета и бюджетов муниципальных образований, минуя единый балансовый счет № 40101, в общей сумме 43,3 млн. рублей (в областной бюджет - 33,1 млн. рублей, в местные бюджеты - 10,2 млн. рублей), за I квартал 2004 года - 1,0 тыс. рублей. Указанные платежи восстановлены на единый балансовый счет № 40101 и отражены в казначейской отчетности соответствующих отчетных периодов.

Фактов зачисления федеральных регулирующих налогов на счета областного и местных бюджетов, минуя единый балансовый счет № 40101, не установлено.

Нарушений нормативов распределения сумм денежных взысканий (штрафов), применяемых в качестве налоговых санкций, предусмотренных статьями 116, 117, 118, 120 (пункты 1 и 2), 125, 126, 128, 129, 129.1, 132, 134, 135 (пункт 2) и 135.1 части 1 Налогового кодекса Российской Федерации, зачисляемых в разные уровни бюджета в соответствии с Федеральными законами “О федеральном бюджете на 2003 год” (статья 10) и “О федеральном бюджете на 2004 год” (статья 11), выборочной проверкой не выявлено.

По данным бухгалтерской отчетности Управления федерального казначейства Минфина России, просроченной задолженности перед федеральным бюджетом по средствам, выданным организациям на возвратной и платной основе, по состоянию на 1 апреля 2004 года по Саратовской области не значится.

Выводы

1. По состоянию на 1 апреля 2004 года 21,4% от состоявших на налоговом учете хозяйствующих субъектов в Саратовской области не представили отчетность о своей финансово-хозяйственной деятельности, либо сдали так называемую “нулевую” отчетность и, соответственно, не уплачивали налоги. Числящаяся за ними налоговая задолженность на ту же дату составила 814,0 млн. рублей. Около 30% организаций на 1

апреля 2004 года не представили в налоговые органы сведения, необходимые для внесения в Единый государственный реестр юридических лиц.

2. Задание по мобилизации налоговых платежей и сборов в федеральный бюджет на 2003 год, установленное Управлению МНС России по Саратовской области, выполнено по всем видам налогов на 107,9%, за исключением налога на добавленную стоимость - 99,5%, в результате в федеральный бюджет не поступило 23,5 млн. рублей. Задание I квартала 2004 года выполнено на 111,6 процента.

Все налоги и сборы, учтенные в федеральном бюджете, уплачены денежными средствами.

3. Совокупная задолженность перед бюджетом по налоговым платежам, пеням и налоговым санкциям по состоянию на 1 января 2004 года составила 16305,9 млн. рублей, из нее отсроченная (рассроченная) - 3041,6 млн. рублей, или 30,7%. В структуре отсроченных платежей на указанную дату основной объем занимает задолженность предприятий и организаций, реструктурированная в соответствии с порядком, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 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 сумме 2498,9 млн. рублей, или 82,1% от общего объема отсроченных платежей.

4. Отчетность о ходе выполнения условий реструктуризации по состоянию на 1 апреля 2004 года, представленная территориальным Управлением в МНС России, не содержит достоверной информации о результатах ее проведения. Так, согласно отчетным данным из 281 организации 17 (6%) не выполнили те или иные условия проведения реструктуризации на сумму 6,4 млн. рублей.

Вместе с тем настоящей проверкой установлено, что не выполнили условия реструктуризации лишь 12 организаций, по 10 из них в апреле 2004 года налоговыми органами приняты решения о прекращении ее проведения. В то же время по 2 организациям (ЗАО “Энгельс-Волгоэлектромонтаж”, ОАО “ПМК-11”) в нарушение пункта 8 порядка проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002 (неисполнение графиков погашения задолженности, соответственно, на 15 и 5 дней против установленного срока), решение о прекращении реструктуризации задолженности налоговыми органами не приняты. По 5 организациям налоговыми органами не учтена переплата (с момента принятия решения о реструктуризации) по текущим налоговым платежам.

5. В нарушение статьи 78 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающей, что зачет излишне уплаченной суммы налога допускается только в тот бюджет, в который эта сумма была направлена, в 2003 году Межрайонной инспекцией МНС России № 7 по Саратовской области оформлялись заключения по форме № 21 на зачет переплаты налогов из федерального бюджета в областной и местные бюджеты.

Так, переплата по налогу на добавленную стоимость в сумме 10,8 млн. рублей, которая в соответствии с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2003 год” в полном объеме зачисляется в федеральный бюджет, в 2003 году направлена в областной и местные бюджеты.

6. По состоянию на 1 января 2004 года на налоговом учете состояло 5317 субъектов малого предпринимательства, перешедших на УСН, что превысило количество плательщиков данного налога за 2002 год в 6 раз, в т. ч. 3028 организаций (в 3,4 раза), 2289 индивидуальных предпринимателей (в 191 раз). В 2003 году от организаций, перешедших на УСН, в бюджетную систему поступило единого налога в сумме 133,8 млн. рублей, или больше предшествующего года на 58,9 млн. рублей, в т. ч. в федеральный бюджет - на 19,6 млн. рублей.

Между тем наблюдается существенное снижение налоговой нагрузки при уплате по УСН по сравнению с их поступлением в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 1995 года № 222-ФЗ “Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства” и общей системой налогообложения. По данным Управления МНС России по Саратовской области, в связи с переходом организаций и индивидуальных предпринимателей на УСН за 2003 год в целом по области выпадающие доходы составили 228,0 млн. рублей, в т. ч. в федеральный бюджет - 159,0 млн. рублей, за I квартал 2004 года - 48,0 млн. рублей и 34,0 млн. рублей, соответственно.

Льготное налогообложение при применении УСН приводит к тому, что отдельные крупные и средние организации-налогоплательщики, не имеющие права в силу ограничений, установленных статьей 346.12 главы 26.2 Налогового кодекса Российской Федерации, перейти на УСН (по численности работников, остаточной стоимости основных средств и нематериальных активов, доходам от реализации и т. д.), создают более мелкие организации (дробятся) с целью получения возможности перехода на УСН и снижения уплаты ими налоговых платежей в бюджет.

Так, в 2002 году в результате дробления ООО “Радон и К” и создания на его базе 5 самостоятельных организаций (ООО “Радон и К”, ООО “Радон и К1”, ООО “Радон и К2”, ООО “Радон и К3”, ООО “Радон и К4”), перешедших в 2003 году (за исключением самого общества) на УСН, выручка от реализации товаров (работ, услуг) этими организациями составила 155,5 млн. рублей, что на 31,0 млн. рублей (25%) превысила уровень 2002 года, а размер налоговых платежей, поступивших в бюджеты всех уровней от этих организаций, сократился на 4,7 млн. рублей (62 процента).

7. Сумма денежных средств, списанных с расчетных счетов налогоплательщиков, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджетов и государственных внебюджетных фондов (“зависшие” платежи), по состоянию на 1 апреля 2004 года составила 369,9 млн. рублей, в течение 2003 года и I квартала 2004 года увеличилась на 7,1 млн. рублей.

Установленное Управлению МНС России по Саратовской области задание по снижению сумм “зависших” платежей на 2003 год в размере 6000 тыс. рублей, на I полугодие 2004 года - 3868 тыс. рублей выполнено лишь в сумме 8,9 тыс. рублей и 3,0 тыс. рублей, соответственно.

8. Как показала проверка, решением Арбитражного суда Саратовской области от 10 июня 2003 года за нарушение инспекцией МНС России по Заводскому району г. Саратова сроков возврата НДС по операциям, облагаемым по налоговой ставке 0%, предусмотренных статьей 176 Налогового кодекса Российской Федерации, в 2004 году ОАО “Вторчермет” за счет средств федерального бюджета возмещены проценты в сумме 39,0 тыс. рублей.

Между тем Налоговым кодексом Российской Федерации источник уплаты таких процентов не предусмотрен. Уплата данных процентов является возмещением ущерба, причиненного неправомерными действиями государственного органа.

9. В 2003 году в Саратовской области в соответствии с нормативными правовыми актами, принятыми государственными органами власти, и решениями органов

местного самоуправления 20 налогоплательщикам изменены сроки уплаты налогов, а также пеней в общей сумме 24,8 млн. рублей, в I квартале 2004 года - 0,5 млн. рублей.

Проверкой установлено, что 10 налогоплательщиками в установленные соглашениями сроки отсроченная задолженность на сумму 13,4 млн. рублей (54%) не погашена. При этом в течение года отдельным организациям отсрочки налоговых платежей предоставлялись более 1 раза примерно в одних и тех же суммах.

Кроме того, в 2003 году исполнительными органами власти г. Саратова отсрочки в сумме 8,7 млн. рублей предоставлены с нарушением статьи 11 решения Саратовской городской Думы от 28 января 2003 года № 30-279 “О бюджете города на 2003 год”, предусматривающей выделение налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов в части, зачисляемой в бюджет города, в размере не более 0,2% от объема налоговых доходов бюджета города (6,2 млн. рублей), так как определенный бюджетом лимит превышен на 2,5 млн. рублей.

10. В ходе проверки установлено несоответствие сведений о налоговых льготах за 2003 год, представленных налоговыми инспекциями на основании запроса Счетной палаты Российской Федерации, данным налоговой отчетности по форме № 5-3Н “Отчет о налоговой базе и структуре начислений по земельному налогу” по состоянию на 1 января 2004 года на сумму 1,4 млн. рублей.

С учетом внесенных изменений (на сумму 1,4 млн. рублей) налоговая отчетность по форме № 5-3Н Управлением МНС России по Саратовской области направлена 26 мая 2004 года в МНС России.

11. Согласно законодательству Саратовской области и решениям органов местного самоуправления в 2003 году отдельным категориям налогоплательщиков предоставлены налоговые льготы (по земельному налогу, налогу на имущество предприятий, транспортному налогу) в части, зачисляемой в областной и местные бюджеты, в сумме 28,2 млн. рублей.

В ходе проверки установлено, что в 2003 году решениями районного Совета объединенного муниципального образования Дергачевского района Саратовской области от 29 мая 2003 года № 43-354 и от 26 сентября 2003 года № 47-404 Дергачевской ветеринарной станции и ОГУП “Дергачевское автопредприятие” предоставлены льготы по земельному налогу (освобождение от уплаты земельного налога) в сумме 8,9 и 23,7 тыс. рублей, соответственно, которые в нарушение статьи 56 Налогового кодекса Российской Федерации носят индивидуальный характер.

В период проверки решением районного Совета Дергачевского района от 4 июня 2004 года № 55-549 налоговая льгота, предоставленная ОГУП “Дергачевское автопредприятие”, отменена.

12. Проверкой соответствия федеральному законодательству и иным нормативным актам Российской Федерации нормативных правовых актов и решений, принятых органами законодательной и исполнительной власти Саратовской области по вопросам налогообложения и налоговой политики, установлено, что в 22 из 38 районов Саратовской области принятые органами местного самоуправления нормативные правовые акты, устанавливающие местные налоги и сборы, противоречат федеральному законодательству.

Решением Красноармейского районного собрания Саратовской области от 25 апреля 2003 года № 117 “Об освобождении сельхозтоваропроизводителей Красноармейского района от налога на пашню” в 2003 году сельхозтоваропроизводители района освобождены от уплаты налога на пашню, не предусмотренного налоговым законодательством Российской Федерации, а Инспекцией МНС России по Красноармейскому району Саратовской области письмо (№ 01-47/457) о

неправомерности принятого им решения и невозможности его исполнения направлено в районное собрание только 15 августа 2003 года (то есть по истечении более 3 месяцев с даты принятия указанного решения).

Предложения

1. Направить письма:

- в Министерство Российской Федерации по налогам и сборам;
- губернатору Саратовской области;
- председателю районного Совета объединенного муниципального образования Дергачевского района Саратовской области.

2. Направить отчет о результатах тематической проверки:

- в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;
- в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- полномочному представителю Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ