

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 14 июля 1998 года № 24(137) «О результатах тематических проверок организации работы по правильности исчисления и уплаты в федеральный бюджет платежей при пользовании недрами и особенностей применения нормативной базы при определении объемов платежей в 1997 году и I квартале 1998 года в налоговых инспекциях, на предприятиях и в организациях Удмуртской республики и Саратовской области, а также правильности исполнения пункта 4 статьи 4 Федерального закона от 7 марта 1996 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах в части дифференциации ставок акциза на нефть, включая газовый конденсат, в Минтопэнерго России, Минфине России и Минэкономики России»:

Поддержать предложение Аудитора Счетной палаты В. Г. Панскова о направлении представления Счетной палаты по итогам проверки Правительству Российской Федерации и Государственной налоговой службе Российской Федерации.

Направить отчет Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Направить информацию по результатам проверки Президенту Российской Федерации. По фактам принятых решений законодательным органом Удмуртской Республики, которые затрагивали интересы федерального бюджета, направить представление Счетной палаты Государственному Совету Удмуртской Республики.

О Т Ч Е Т

о результатах тематической проверки организации работы по правильности исчисления и уплаты в федеральный бюджет платежей при пользовании недрами и особенностей применения нормативной базы при определении объемов платежей в 1997 году и I квартале 1998 года в налоговых инспекциях, на предприятиях и в организациях Удмуртской Республики

Основание для проверки

Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации от 11 января 1995 года № 4-ФЗ, план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год (пункт 1.1.2).

Цель проверки

Определение своевременности и полноты поступления в федеральный бюджет платежей при пользовании недрами и особенностей применения нормативной базы при определении объемов платежей в ГНИ по Удмуртской Республике, на предприятиях и в организациях Удмуртской Республики, а также соответствия действующему бюджетному и налоговому законодательству нормативных актов, принятых законодательными и исполнительными органами Удмуртской Республики в части налогообложения.

Предмет проверки

1. Расчеты по платежам при пользовании недрами, представляемые предприятиями в налоговые органы.

2. Нормативные акты, применяемые при расчетах по платежам при пользовании недрами и особенности применения нормативной базы при определении объемов платежей.

3. Условия, предусмотренные в лицензиях по платежам при пользовании недрами.

4. Состояние расчетов с федеральным бюджетом, динамика задолженности по налогам и платежам в федеральный бюджет и причины ее образования по платежам при пользовании недрами.

5. Нормативные акты в части налогообложения, принятые законодательными и исполнительными органами Удмуртской Республики, их соответствие действующему федеральному бюджетному и налоговому законодательству.

Объекты проверки

1. ГНИ по Удмуртской Республике.
2. ОАО «Удмуртнефть».
3. ОАО «Уральская нефть».
4. ГПО «Удмуртторф».
5. ОАО «Удмуртгеология».

6. Комитет по недрам Удмуртской Республики.

Перечень изученных материалов

1. Бухгалтерская отчетность с приложениями за 1997 год и I квартал 1998 года.
2. Учредительные документы проверяемых предприятий и организаций.
3. Лицензии на право пользования недрами.
4. Законодательные и нормативные акты по вопросу исчисления и уплаты в федеральный бюджет платежей при пользовании недрами.
5. Отчетность ГНИ по формам №№ 1-Н, 1-НОМ, 2-Н, 4-НМ, 4-НОМ.
6. Договоры на поставку продукции, а также кредитные договоры (выборочно).
7. Законодательные и другие нормативные акты по предоставлению льгот по налогообложению, решения региональных органов управления, материалы по отсрочкам и рассрочкам по налогам, штрафным санкциям и пени, предоставленным налоговыми и финансовыми органами Удмуртской Республики.

Перечень оформленных актов проверок

1. Акты проверки ГНИ по Удмуртской Республике.
2. Акт проверки ОАО "Удмуртнефть".
3. Акт проверки ОАО "Уральская нефть".
4. Акт проверки ГПО "Удмуртторф".
5. Акт проверки ОАО "Удмуртгеология".
6. Акт проверки Комитета по недрам Удмуртской Республики.

Проверкой установлено:

В топливно-энергетический комплекс Удмуртской Республики входят 6 предприятий, из них четыре ведут промышленную добычу нефти: ОАО "Удмуртнефть", ОАО "Уральская нефть", ГПО "Удмуртторф" и ОАО "Удмуртгеология". Кроме того, ОАО "Удмуртгеология" ведет геологоразведочные работы, а ГПО "Удмуртторф" - добычу торфа.

В соответствии с Федеральным законом "О недрах" от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ указанные предприятия производят следующие платежи в федеральный бюджет при пользовании недрами:

- акцизы;
- платежи за пользование недрами (платежи за добычу полезных ископаемых);
- отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы (ВМСБ).

В ходе проверки выявлены факты необоснованного установления ставок акциза на нефть, включая газовый конденсат; отсутствия в лицензионных контрактах изменений в связи со снижением регулярной ставки платежей за право на добычу нефти; пользования недрами при отсутствии лицензий, а также другие нарушения налогового законодательства.

1. Предприятия ТЭК, расположенные в Республике, перечислили в 1997 году в федеральный

бюджет 904,8 млн руб. (здесь и далее по тексту данные приведены в денонмированных рублях) налогов и других обязательных платежей, что составляет более 40% от всех поступивших налогов и платежей в федеральный бюджет в целом по Удмуртской Республике, в том числе платежей при пользовании недрами - на сумму 518,1 млн руб., или 24%.

В текущем году происходит снижение удельного веса ресурсных платежей, перечисляемых в федеральный бюджет, по сравнению с соответствующим периодом прошлого года с 68,3 до 52,6%, в том числе по акцизам, соответственно с 58,0 до 12%.

Причиной снижения поступлений ресурсных платежей в федеральный бюджет является то, что с 1 января т. г. любые формы зачетов по обязательствам организаций по уплате налогов (недоимки) в федеральный бюджет, которые были основными в 1997 г., прекращены.

Кроме того, у предприятий ТЭК, реализующих продукцию на экспорт, происходит падение цен на нефть на мировом рынке (в среднем на 25%), а также снижается объем ее добычи. Так, по ОАО "Удмуртнефть" в I кв. 1998 г. по сравнению с соответствующим периодом прошлого года объем добычи нефти снизился на 49,4 тыс. тонн, или 3,5%.

По состоянию на 1.04.98 г. 4 предприятия ТЭК из 5 являются недоимщиками с общей суммой недоимки по ресурсным платежам 151,9 млн руб., в том числе по ОАО "Удмуртнефть" - 127 млн руб., ОАО "Удмуртэнерго" - 19,2 млн руб., ОАО "Удмуртгеология" - 5,5 млн руб. и ГПО "Удмуртторф" - 0,3 млн руб. При этом недоимка по предприятиям ТЭК возросла за I кв. 1998 г. по всем налогам и платежам на 99,4 млн руб., или 64,6%, в том числе по ресурсным платежам - почти в два раза.

Основными причинами задолженности в федеральный бюджет по предприятиям ТЭК являются: несвоевременное и неполное финансирование геологоразведочных работ (ГРП) по ОАО "Удмуртгеология", выполненных по госзаказу (задолженность за выполненные ГРП на 1.04.98 г. составила 100,1 млн руб.); отсутствие спроса на добываемый торф в ГПО "Удмуртторф". В то же время у основного недоимщика ТЭК - ОАО "Удмуртнефть" - сложилась система ухода от уплаты налогов, которая была преднамеренно создана ОАО "Сиданко".

ОАО "Удмуртнефть" поставляет основные объемы нефти (в 1997 г. - 84,3%, а в I кв. 1998 г. - 90% от общего объема поставок) ОАО "Сиданко" - владельцу контрольного пакета акций. Расчеты за отгруженную нефть ОАО "Сиданко" с ОАО "Удмуртнефть" осуществлялись в основном векселями. Удельный вес расчетов векселями в I кв. 1998 г. стал преобладающей формой и достиг 53%. При этом средний период обращения векселя в I кв. 1998 г. составляет 162 дня, а оборачиваемость де-

нежных средств снижается в ОАО "Удмуртнефть" в 36,4 раза.

Так, согласно акту приема-передачи от 13.01.98 г. "Сибирско-Дальневосточная нефтяная компания" (ОАО "Сиданко") передала ОАО "Удмуртнефть" в форме оплаты за нефть векселя на общую сумму 35 млн руб., срок погашения векселей наступит через 360 дней с 1.01.98 года.

Схема расчетов векселями, продиктованная ОАО "Сиданко", постепенно лишает добывающее предприятие реальных денежных средств, и, как следствие, ОАО "Удмуртнефть" не имеет возможности своевременно и в полном объеме рассчитаться с федеральным бюджетом.

2. В нарушение Указа Президента Российской Федерации от 18.08.96 г. № 1212 "О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения" три из четырех проверенных предприятий ТЭК не зарегистрировали счета недоимщиков, в результате выручка и кредиты направлялись на любые цели, но не на погашение задолженности.

Так, ОАО "Удмуртнефть" полученные рублевые кредиты на сумму 235,7 млн руб. из-за отсутствия счета недоимщика направляло не на погашение задолженности в федеральный бюджет, а на покупку векселей. На покупку векселей было направлено 122,5 млн руб., или 52% от суммы всех полученных кредитов.

Аналогичная ситуация имела место и в 1998 г., так как счет недоимщика по-прежнему не был зарегистрирован, валютный кредит в размере 21430 тыс. долларов США (129 млн руб.), взятый в АКБ "ОНЭКСИМбанк" для финансирования текущих нужд, был возвращен частично (29 млн руб.) ОАО "Сиданко" в этот же банк, а также направлен на погашение задолженности ранее взятого кредита в КИБ "Альфа-Банк".

Как показала данная проверка, а также проверки, проведенные ранее в других регионах, уход от регистрации счета недоимщика приобретает устойчивый характер, так как Указом Президента Российской Федерации от 18.08.96 г. № 1212 не предусмотрены меры ответственности налогоплательщика.

Требования и постановления налоговых органов в адрес предприятий о регистрации ими счета недоимщика часто игнорируются и не выполняются.

Следует отметить, что ГНИ по Удмуртской Республике не воспользовалась правом, предоставленным ей письмом ГНС России, Минфина России и ЦБ России от 4 ноября 1996 г. № ПВ-6-05/758, № 3-В-01 и 28 октября 1996 г. № 351 "О порядке перечисления средств на счет недоимщика в соответствии с пунктами 1-4 Указа Президента Российской Федерации "О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и

упорядочению наличного и безналичного денежного обращения", в соответствии с которым, в случае отказа от регистрации счета недоимщика предприятием, налоговые органы могут выставлять предписания о приостановлении операций по всем счетам предприятия-недоимщика. Как установлено данной проверкой, ГНИ по Октябрьскому району г. Ижевска, где зарегистрировано ОАО "Удмуртнефть", вместо того, чтобы настоять на регистрации счета недоимщика, неоднократно давала разрешения на открытие им ссудных счетов.

3. Проверкой ГНИ по Удмуртской области установлено, что на 1 апреля 1998 г. сумма отсроченных и рассроченных налоговых платежей составила 16,4 млн руб., штрафов и пени - 292,7 млн руб., что в сумме составляет около 18% от величины задолженности предприятий в федеральный бюджет. При этом сумма отсроченных налогов и штрафных санкций возросла за рассматриваемый период на 12%.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19.01.96 г. № 65 "О предоставлении предприятиям и организациям отсрочки по уплате задолженности по налогам, штрафам и пеням за нарушение налогового законодательства, образовавшейся до 1 января 1996 года" финансовыми органами Удмуртской Республики была предоставлена отсрочка 76 предприятиям с общей суммой отсроченных платежей в федеральный бюджет 40,8 млн руб., из которых 44 предприятия были лишены права на эту льготу ввиду неисполнения текущих налоговых платежей с общей суммой отсрочки в федеральный бюджет 33,8 млн рублей (83% от общей суммы).

Одной из основных задач преференций являлось стимулирование процесса уплаты текущих налогов в федеральный бюджет на фоне активизации финансовой деятельности предприятий. Однако, как показала практика, "замораживание" на 20 мая 1996 г. задолженности перед федеральным бюджетом по пени согласно Указу Президента Российской Федерации от 8 мая 1996 г. № 685 "Об основных направлениях налоговой реформы в Российской Федерации и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины" для большинства предприятий не сыграло заметной позитивной роли.

По ОАО "Удмуртнефть" эта задолженность возросла в 7,4 раза, по ОАО "Удмуртгеология" - в 3,1 раза, по АОТ ЧМЗ - в 6,8 раза. С учетом приведенных фактов на примере Удмуртской Республики можно сделать вывод, что Указ в части предоставления налоговых преференций не достиг поставленной цели на региональном уровне. Кроме того, действие Указа обусловило значительное отвлечение финансовых средств из федерального бюджета, которые не поступили до настоящего времени.

Госналогинспекцией по Удмуртской Республике в течение 1997 г. согласно Указу Президента Российской Федерации от 22.12.93 г. № 2270 были предоставлены отсрочки уплаты штрафов и пени в федеральный бюджет 238 предприятиям на сумму 99,8 млн рублей. По состоянию на 1 апреля 1998 г. осталось лишь 10, пользующихся льготой, предусмотренной данным Указом. Общая сумма отсрочки по штрафам и пени по этим предприятиям составила 21,5 млн рублей. Наибольший удельный вес в ней приходится на долю Управления строительства № 17 г. Ижевска - 85,3%.

Поэтапный анализ показателей финансовой деятельности предприятий до и после предоставления отсрочки по уплате штрафных санкций показал, что эффективность использования предоставленных преференций однозначно оценить нельзя, так как в каждом конкретном случае значительно варьируется влияние на финансово-хозяйственную деятельность предприятий целой совокупностью объективных факторов, от них не зависящих.

Вместе с тем, ГНИ по Удмуртской области в рамках действующего налогового законодательства оказывает воздействие на законодательные органы республики в случае принятия ими нормативных актов, противоречащих законодательству.

Так, например, Постановлением Верховного Совета Удмуртской Республики от 27.01.93 г. № 440-ХП "О фонде поддержки агропромышленного комплекса" был утвержден местный налог с предприятий по производству и розливу алкогольной продукции, а также с предприятий, реализующих ювелирные изделия из драгметаллов и камней. Этот налог действует в республике и в настоящее время, несмотря на то, что он не включен в перечень региональных и местных налогов, устанавливаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, который предусмотрен Законом Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации".

ГНИ по Удмуртской Республике письмом от 6.06.97 г. № 19-05 предложила Государственному Совету и Правительству Удмуртской Республики привести в соответствие с действующим законодательством указанный нормативный акт, но получила отрицательный ответ.

Невыполнение законодательными органами Удмуртской Республики Указа Президента Российской Федерации от 18.08.96 г. № 1214, предусматривающего отмену решений о введении дополнительных налогов и сборов, не соответствующих Закону Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", приводит к тому, что предприятия республики уплачивают указанный налог за счет выручки от реализации продукции, что приводит к занижению налогооблагаемой базы по ряду федеральных налогов, в том числе по налогам

на прибыль и НДС и недоплате этих налогов в федеральный бюджет.

Проверкой, финансово-хозяйственной деятельности только одного предприятия - ОАО "Гамбринус", проведенной ГНИ по Удмуртской Республике, установлено, что в результате применения вышеуказанного налога это предприятие недовнесло в 1994-1996 годах в бюджеты всех уровней 1,3 млн руб., в том числе в федеральный бюджет - 0,7 млн рублей.

4. Ставки акцизов, применяемые при расчетах за нефть, установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 408 "О дифференцированных ставках акциза на нефть, включая газовый конденсат, добываемую на территории Российской Федерации". На территории Удмуртской Республики они колеблются в интервале от 700 (ОАО "Удмуртгеология") до 62674 руб. (ОАО "Удмуртнефть") за 1 тонну (здесь и далее по тексту ставки акцизов указаны в неденоминированных рублях).

Статьей 4 Федерального закона от 7.03.96 г. № 23-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об акцизах" определено, что ставки акцизов по подакцизным видам минерального сырья утверждаются Правительством Российской Федерации дифференцированно для отдельных месторождений в зависимости от их горно-геологических и экономико-географических условий.

Однако ставки акцизов на нефть в 1996 - 1997 гг. устанавливались Правительством Российской Федерации не по месторождениям, а по нефтедобывающим предприятиям.

Установление акцизных ставок без учета горно-геологических и экономико-географических условий привело к тому, что ряд предприятий находится в более льготных налоговых условиях, чем другие.

Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 15 января 1997 г. № 30 "Об установлении дифференцированных ставок акциза на нефть, включая газовый конденсат, добываемую на территории Российской Федерации" ОАО "Уральская нефть" необоснованно, без каких-либо оснований и расчетов, снижена ставка акциза на нефть с 1 ноября 1996 г. почти в два раза - с 82536 до 49500 руб., а постановлением Правительства РФ от 8 апреля 1997 г. № 408 она установлена в размере 43560 рублей.

Следует отметить, что Общество в основном реализует нефть на экспорт (70% от общего объема реализации). Средняя цена 1 тонны реализованной нефти в течение ряда лет (1996-1997 гг.) была значительно выше цены внутреннего рынка, что позволяло ОАО "Уральская нефть" иметь высокую рентабельность: в 1996 г. - 62%, в 1997 г. - 42,3%.

Таким образом, установление льготной ставки акциза на нефть по сравнению с ранее установленной (82536 руб.) привело к недопоступлению в федеральный бюджет в 1997 году около 10 млн руб. лей.

5. Ставки регулярных платежей за пользование недрами (добыча нефти) установлены в лицензиях на право пользование недрами в интервале от 6 до 10,4% от стоимости добытого минерального сырья, что соответствует предельному уровню (6 - 16%), утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 1992 г. № 828.

Однако в нарушение Федерального закона "О недрах" при проведении эксперимента постановлением Правительства Удмуртской Республики от 14 апреля 1997 г. № 405 "Об установлении ставки платы за недра по ОАО "Удмуртнефть" на 1997 год" снижена ставка по плате за недра с 10,4 до 9,4% по 16 месторождениям ОАО "Удмуртнефть", при этом в лицензии не были внесены необходимые изменения, а лишь оформлены отдельным документом как дополнение к контрактам, согласованным с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Удмуртской Республики и Правительством Удмуртской Республики.

Необходимо отметить, что основной целью эксперимента, который носил временный характер, являлось увеличение объема добычи нефти по сравнению с утвержденным ОАО "Сиданко" бизнес-планом и сохранение общей массы налоговых платежей во все уровни бюджетов.

При этом, как установлено проверкой, средства, высвободившиеся от снижения ставки за пользование недрами, были направлены на проведение геолого-технических мероприятий, что позволило не выводить из эксплуатации малодобетные и высокообводненные скважины. В результате объем добычи нефти в 1997 г. увеличился по сравнению с контрольными цифрами бизнес-плана на 300 тыс. тонн.

Потерь по платежам за добычу полезных ископаемых в условиях эксперимента за 1997 г. от снижения ставки по плате за недра на 1 пункт федеральный бюджет не имеет.

Кроме того, в нарушение статьи 41 Федерального закона "О недрах" в лицензионных контрактах об условиях предоставления предприятиям права на промышленную разработку залежей нефти, заключенных между Комитетом по недрам Удмуртской Республики и пользователями недр ОАО "Удмуртнефть" и ОАО "Удмуртгеология", платежи за добычу полезных ископаемых с объемов сверхнормативных потерь установлены на уровне регулярных платежей за добычу полезных ископаемых, то есть в одинарном размере, тогда как следовало - в двойном.

Отделом геологического контроля Управления государственного контроля, экспертизы и охра-

ны природных ресурсов Министерства природных ресурсов Российской Федерации и Удмуртского отдела Западно-Уральского округа Госгортехнадзора России фактов сверхнормативных потерь при добыче нефти в 1997 г. и 1 кв. 1998 г. в указанных Обществах не было установлено, т. е. федеральный бюджет потерь не имел.

6. В нарушение статьи 17-1 Федерального закона "О недрах" не переоформлены лицензии на право пользования недрами, выданные в 1993 г. совместному российско-чешскому предприятию "Уральская нефть" при изменении его организационно-правовой формы.

Многие предприятия-пользователи водных объектов Республики не имеют соответствующих лицензий (разрешений) на такое пользование. Статьей 46 "Водного Кодекса" Российской Федерации от 16 ноября 1995 г. № 167-ФЗ право пользования водными объектами приобретает на основании лицензии на водопользование и заключенного в соответствии с ней договора пользования водным объектом. Обязанности налогоплательщика возникают с момента получения лицензии на право пользования недрами, устанавливающей размер и порядок внесения платежей, связанных с использованием водным объектом.

Законодательными и нормативными документами до 6 мая 1998 г., т. е. до принятия Федерального закона от 6 мая 1998 г. № 71-ФЗ "О плате за пользование водными объектами" не была определена мера ответственности за пользование водными объектами без лицензий, что приводило к тому, что водопользователи, не получившие лицензии, не уплачивали платежи за пользование водными объектами. По состоянию на 1.01.98 г. из 1147 водопользователей Республики имели лицензии лишь 2%.

7. Постановлением Правительства Российской Федерации "О дополнительных мерах по реализации Федеральной программы развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации на 1994-2000 годы и стабилизации геологоразведочных работ" от 19 сентября 1996 года № 1120 ОАО "Удмуртгеология" было предоставлено право погашать задолженность в федеральный бюджет по отчислениям на ВМСБ нефтью, газовым конденсатом и нефтепродуктами, которые разрешено в виде исключения поставлять за пределы таможенной территории Российской Федерации по системе магистральных нефтепроводов с последующим перечислением средств от их реализации в федеральный бюджет для использования по целевому назначению.

Кроме того, Обществу была установлена льготная ставка акциза на нефть в размере 1 процента от средневзвешенной ставки.

Используя указанные преимущества, ОАО "Удмуртгеология" в 1997 г. реализовало в дальнее зарубежье 100 тыс. тонн нефти, или 74,6% от общего объема реализации, 90% средств за реализацию

поступили в форме денежных средств. Однако предприятие, имея задолженность перед бюджетом, не зарегистрировало счет недоимщика и выручку от реализации продукции зачисляло на расчетные счета и направляло на выплату заработной платы и пополнение оборотных средств.

Пунктом 2 постановления Правительства РФ от 19 сентября 1996 года № 1120 было поручено ГНС России и Минфину России обеспечить поступление отчислений на ВМСБ в доход федерального бюджета, а пунктом 8 рекомендовано органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации принять меры по погашению задолженности добывающих организаций и предприятий в бюджеты соответствующих субъектов Российской Федерации по отчислениям на ВМСБ и установить строгий контроль за их целевым использованием.

Однако контроль со стороны указанных органов не осуществлялся, и цель, указанная постановлением Правительства Российской Федерации по погашению задолженности данного предприятия федеральному бюджету, не была достигнута, так как недоимка перед федеральным бюджетом по отчислениям на ВМСБ не только не уменьшилась, но и увеличилась с 0,5 млн руб. (на 1.01.97 г.) до 3,5 млн руб. (на 1.04.98 г.).

8. В Инструкции ГНС России от 31 декабря 1996 г. № 44 "О порядке исчисления и уплаты в бюджет и целевом использовании отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы" отсутствует методика исчисления налогооблагаемой базы по отчислениям на ВМСБ при поставке на экспорт добытых полезных ископаемых, что приводит к неправильному ее определению.

Так, совместной проверкой в ОАО "Удмуртнефть", проведенной ГНИ по Удмуртской Республике, УФСНП России по Удмуртской Республике и Комитетом по недрам Удмуртской Республики (акт проверки ОАО "Удмуртнефть" от 14 апреля 1998 г.), было установлено, что Обществом занижена налогооблагаемая база по отчислениям на ВМСБ при реализации первого товарного продукта в счет экспортных поставок, так как оно определяло размер отчислений на ВМСБ, исходя из стоимости экспортных поставок за вычетом расходов за транспортировку не от объема реализованной (оплаченной) нефти, а от объема отгруженной.

По результатам проверки предприятию дополнительно начислены для внесения в бюджеты всех уровней отчисления на ВМСБ в сумме 1,08 млн руб., в том числе в федеральный - 0,32 млн рублей.

Инструкция Минфина России, Госналогслужбы России и Госгортехнадзора России "О порядке и сроках внесения в бюджет платы за право пользования недрами" от 30.01.93 г. № 17 (пункт 23) не учитывает специфики работ по поискам, разведке и добыче полезных ископаемых, так как геологоразведочные предприятия производят работы во

всех районах региона, а также на территории других субъектов Российской Федерации, а представляют расчеты в налоговые органы по месту пользования недрами, что затягивает соответственно расчеты с федеральным бюджетом и усложняет контроль за поступлением налогов.

9. Министерство финансов Удмуртской Республики в нарушение Федерального закона от 26.02.97 г. № 29-ФЗ "О федеральном бюджете на 1997 год" не перечислило в полном объеме централизованную долю средств земельного налога и арендной платы, причитающейся в бюджет Российской Федерации. В результате в федеральный бюджет недоперечислено 2,9 млн рублей.

ГНИ по Удмуртской Республике неоднократно обращалось в Минфин Удмуртии и УФК Удмуртии о принятии ими мер по своевременному перечислению в федеральный бюджет средств, поступающих от взимания платы за землю и арендной платы на счет Минфина Удмуртии (письма от 26.02.97 г. № 06-26/371, от 28.11.97 г. № 06-26/3152, от 21.04.98 г. № 06-26/145-1). Указанные органы на указанные письма никак не отреагировали и налог в федеральный бюджет не перечислили.

Акты проверок подписаны руководителями проверяемых предприятий и организаций без замечаний.

Выводы

1. Правительством Российской Федерации в нарушение Федерального закона "Об акцизах" ставки акцизов на нефть устанавливались без учета горно-геологических и экономико-географических условий месторождений, что привело к тому, что ряд предприятий имел более льготные налоговые условия, чем другие, а в результате федеральный бюджет недополучил только в 1997 г. около 10 млн руб. (по экспертной оценке).

2. Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Удмуртской Республики нарушались отдельные положения Федерального закона "О недрах": производилось снижение ставки регулярных платежей за пользование недрами без внесения изменений в лицензии; не переоформлялись лицензии при изменениях организационно-правовой формы предприятия; неправильно устанавливались в лицензиях платежи за добычу полезных ископаемых с объемов сверхнормативных потерь.

3. Правительство Российской Федерации, в нарушение существующего налогового законодательства предоставило геологоразведочным предприятиям индивидуальные льготы по налогообложению. Однако проверенные предприятия направляли денежные средства, полученные от реализации этих льгот не на погашение задолженности федеральному бюджету, а на пополнение оборотных средств, выдачу заработной платы и другие цели.

4. В инструктивных указаниях ГНС России не всегда четко излагаются вопросы исчисления платежей при пользовании недрами, что приводило к занижению налогооблагаемой базы налогоплательщиками.

Отдельные положения инструкций Минфина России и ГНС России от 30.01.93 г. № 17 и от 31 декабря 1996 г. № 44, как показала практика, нуждаются в пересмотре и уточнении, так как нечеткое их изложение, а также отсутствие методики исчисления налогооблагаемой базы по отчислениям на ВМСБ при поставке на экспорт добытых полезных ископаемых приводит к потерям федерального бюджета и осложняет контроль за поступлением налогов.

5. В нарушение Указа Президента Российской Федерации от 18.08.96 г. № 1212 предприятия-недоимщики под любым предлогом не регистрировали счета недоимщика, что позволяло им уходить от уплаты налогов в бюджет и направлять денежные средства на покупку векселей, на заработную плату, на пополнение оборотных средств, а полученные кредиты (в значительных размерах) использовать на погашение ранее взятых кредитов и на другие цели. Это еще раз подтверждает, что Указ в полной мере не работает, так как отсутствует реальный механизм воздействия на нарушителей налогового законодательства.

При этом ГНИ по Удмуртской Республике не использовала весь комплекс мер для своевременной регистрации счетов недоимщика трех предприятий ТЭК, что способствовало росту их задолженности по налогам и платежам перед федеральным бюджетом.

6. Существующая система отчислений централизованной доли земельного налога и арендной платы на землю требует пересмотра, так как практика показывает, что финансовые органы субъектов федерации несвоевременно и не в полном объеме перечисляют налоги в федеральный бюджет.

7. Преференции для налогоплательщиков, декларированные Указами Президента Российской Федерации от 19.01.96 г. № 65 и от 8.05.96 г. № 685, реального финансово-экономического эффекта не дали. На фоне роста задолженности предприятий по налоговым платежам в федеральный бюджет происходило существенное отвлечение финансовых ресурсов из его доходной части.

8. В связи с имеющимися пробелами в федеральном законодательстве имели место факты принятия законодательными органами Удмуртской Республики решений, которые затрагивали интересы федерального бюджета. До настоящего времени принятые в Удмуртской Республике нормативные акты, противоречащие федеральному законодательству, не отменены.

Предложения

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 г. предусмотрено проведение тематических проверок организации работы по правильности исчисления и уплаты в федеральный бюджет платежей при пользовании недрами и особенностей применения нормативной базы при определении объемов платежей в 1997 году и I квартале 1998 года в налоговых инспекциях, на предприятиях и в организациях Саратовской, Московской и Архангельской областях, Ненецком АО, а также правильности исполнения пункта 4 статьи 4 Федерального закона "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об акцизах" в части дифференциации ставок акциза на нефть, включая газовый конденсат, в Минфине России, Минэкономике России и Минтопэнерго России.

Данный отчет необходимо рассматривать как предварительный, так как по результатам материалов всех проверок будет проведено обобщение и сделаны окончательные выводы.

Учитывая, что Правительством Российской Федерации нарушается Федеральный закон "Об акцизах" в части установления дифференцированных ставок акциза на нефть, что привело к недопоступлению в федеральный бюджет акциза и предоставляются индивидуальные льготы в нарушение налогового законодательства, а также имеют место несоответствия и недоработки в законодательных и нормативных актах по платежам при пользовании недрами и другие нарушения налогового законодательства, направить представления в Правительство Российской Федерации и ГНС России, включив в них результаты проверок в Саратовской области, а также в Минфине России, Минэкономике России и Минтопэнерго России.

Кроме того, по фактам принятия решений, затрагивающих интересы федерального бюджета, направить представление Государственному Совету Удмуртской Республики.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ