

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 8 сентября 1998 года № 26(139) "О результатах проверки в Минфине России и Госналогслужбе России правомерности, экономической обоснованности и эффективности налоговых льгот, отсрочек, рассрочек, налоговых кредитов, предоставленных в январе-июне 1998 года, а также погашения товарного кредита на поставку горюче-смазочных материалов для сельхозтоваропроизводителей и проведения реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 5 марта 1997 г. № 254 и от 14 апреля 1998 г. № 395»:

Утвердить отчет.

Направить представление Счетной палаты по результатам проверки в Правительство Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах проверки в Минфине России и Госналогслужбе России правомерности, экономической обоснованности и эффективности налоговых льгот, отсрочек, рассрочек, налоговых кредитов, предоставленных в январе-июне 1998 года, а также погашения товарного кредита на поставку горюче-смазочных материалов для сельхозтоваропроизводителей и проведения реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 5 марта 1997 г. № 254 и от 14 апреля 1998 г. № 395

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год Направлением по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета, налогового законодательства и налоговой политики была осуществлена плановая проверка правомерности, экономической обоснованности и эффективности предоставления Минфином России и Госналогслужбой России в январе – июне 1998 года налоговых льгот, отсрочек, рассрочек, налоговых кредитов, а также погашения товарного кредита на поставку горюче-смазочных материалов для сельхозтоваропроизводителей и проведения реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 5 марта 1997 г. № 254 "Об условиях и порядке реструктуризации задолженности организаций по платежам в федеральный бюджет" и от 14 апреля 1998 г. № 395 "О порядке проведения реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом".

Проверка показала, что в течение I полугодия текущего года Правительство Российской Федерации, Минфин России и Госналогслужба России не принимали решений о предоставлении отсрочек (рассрочек) по налоговым платежам в федеральный бюджет, штрафам и пени, а также по налоговому кредиту.

По состоянию на 1 июня 1998 года размер ранее отсроченных платежей в федеральный бюджет со-

ставлял 7,3 млрд. рублей (здесь и далее все данные приведены в денонмированных рублях). Из них отсроченные платежи в сумме 1,2 млрд. рублей предоставлены в рамках Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65 "О предоставлении предприятиям и организациям отсрочки по уплате задолженности по налогам, пеням и штрафам за нарушение налогового законодательства, образовавшейся до 1 января 1996 г.", 0,5 млрд. руб. - инвестиционный налоговый кредит и 5,6 млрд. рублей - отсроченные платежи по другим решениям.

Из общей суммы 5,6 млрд. рублей отсрочки, предоставленные по решениям арбитражных судов по субъектам Российской Федерации согласно Федеральному закону от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)", составляют 3,1 млрд. рублей и отсрочки, действующие на основании отдельных решений Правительства Российской Федерации и других органов, - 2,5 млрд. рублей.

Вместе с тем проверкой было установлено, что с начала текущего года продолжали иметь место отсрочки по внесению налоговых платежей в федеральный бюджет, предоставленные ранее (в 1995-1997 гг.), а именно:

по АО "Саратовнефтегаз", АО "Роснефть-Пурнефтегаз" и АО "Ноябрьскнефтегаз" на сумму 980 млн. рублей, предоставленная с 1 января 1996 г. без указания конкретного срока. Основанием послужил протокол совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации

А. Б. Чубайса от 22 декабря 1995 г. № АЧ-П12-147пр. При этом в соответствии с действовавшим в тот период Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2270 (п.30) предоставление отсрочек могло производиться лишь в пределах текущего года и на срок не более шести месяцев. Однако поименованные выше предприятия продолжали пользоваться этими отсрочками вплоть до конца июня текущего года, и они были отменены уже в ходе данной проверки;

по АОТ "Гипросинтез" (Волгоградская область) на сумму 420 тыс. рублей, предоставленная также необоснованно на срок с 1 января 1996 г. до 1 января 1999 г. на основании Соглашения между Минфином России и Посольством США от 17 апреля 1996 года. Указанная отсрочка была также отменена в ходе проверки Счетной палаты.

Кроме того, в нарушение федерального законодательства решениями органов государственной власти Республики Башкортостан и Республики Татарстан были предоставлены отсрочки по платежам в федеральный бюджет соответственно ОАО "Уфимское моторостроительное производственное объединение" на сумму 163,2 млн. рублей (на срок до 1 июля 1998 г. Указом Президента Республики Башкортостан от 24 апреля 1998 г. № УП-141) и 222 предприятиям, расположенным на территории Республики Татарстан на сумму 11,9 млн. рублей (сроком с 1 января 1996 г. до 1 января 1999 г. распоряжением Кабинета министров Республики Татарстан от 19 марта 1996 г. № 118-р).

Наряду с вышеперечисленным до настоящего времени также действует отсрочка по налоговым платежам в федеральный бюджет, необоснованно предоставленная на срок с 1 января 1997 г. до 1 января 1999 г. для ОАО "Оренбургнефть" в сумме 515,4 млн. рублей на основании постановления Правительства Российской Федерации от 6 ноября 1996 г. № 1321 "О проведении экономического эксперимента по стабилизации финансового состояния акционерного общества "Оренбургнефть".

Одновременно с этой отсрочкой во исполнение вышеуказанного постановления Правительства Российской Федерации в соответствии с Порядком проведения экономического эксперимента, утвержденным Минфином России, Минэкономики России, Минтопэнерго России и администрацией Оренбургской области от 5 ноября 1996 г., на период с 1 октября 1996 по 2000 гг. в нарушение законов "О недрах", "Об акцизах" и "О налоге на имущество предприятий" для этого акционерного общества установлена фиксированная ставка акциза в размере 10 тыс. рублей за тонну нефти, снижена до 6% ставка налога за пользование недрами, на 50% уменьшена ставка налога на имущество, а также принято решение об освобождении от уплаты отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Продолжает действовать отсрочка и для ОАО "Новокуйбышевский НПЗ" на сумму 458,4 млн. рублей, предоставленная на срок с 1 января

1996 г. до 1 января 1999 г. в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 4 декабря 1995 г. № 1189 "О мерах по финансированию реконструкции и модернизации предприятий нефтеперерабатывающей промышленности России в рамках федеральной целевой программы "Топливо и энергия".

Кроме того, на основании постановления Правительства Российской Федерации от 28 августа 1997 г. № 1069 "О реструктуризации задолженности акционерных обществ "Юганскнефтегаз" и "Самаранефтегаз" без достаточных обоснований были отсрочены до 29 октября 1999 г. налоговые платежи ОАО "Самаранефтегаз" на сумму 130,6 млн. рублей.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65 "О предоставлении предприятиям и организациям отсрочки по уплате задолженности по налогам, пеням и штрафам за нарушение налогового законодательства, образовавшейся до 1 января 1996 г." на 1 апреля 1998 года пользовались отсрочкой 2966 предприятий, или десятая часть первоначально получивших ее, с суммой задолженности по платежам в федеральный бюджет в размере 2435,4 млн. рублей, в том числе по штрафам и пени – 959,4 млн. рублей.

Согласно этому Указу решения о предоставлении отсрочек, как и по их отмене, вследствие нарушений норм Указа принимаются финансовыми органами по предоставлению соответствующих налоговых органов. Вместе с тем из общего числа предприятий, пользующихся отсрочками, 368 (12,4%) не соблюдают оговоренных в нем условий, при этом финансовые органы не принимали решения по их отмене. Сумма неправомерно отсроченной задолженности по налоговым платежам, штрафам и пени в федеральный бюджет по таким предприятиям составила на 1 апреля текущего года 964,1 млн. рублей (39,6%), в том числе по пени и штрафам – 431,8 млн. рублей (45%).

Из 83 регионов Российской Федерации, где налогоплательщикам предоставлены отсрочки в соответствии с вышеупомянутым Указом, в 37 регионах нормы этого Указа нарушаются. При этом наибольшая доля нарушений приходится на Свердловскую область - 267 млн. рублей (27,7% к оставшейся сумме отсрочки по уплате задолженности в федеральный бюджет), Нижегородскую область - 235 млн. рублей (24,3%), Астраханскую область - 133 млн. рублей (13,8%).

Несмотря на неоднократные представления налоговых органов на отмену отсрочек, отдельными финансовыми органами решения об отмене до сих пор не приняты. В результате потери консолидированного бюджета по состоянию на 1 апреля 1998 года составляли 2075 млн. рублей, из них 964 млн. рублей приходилось на федеральный бюджет.

В ходе проверки Госналогслужбы России было установлено, что в нарушение Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Рос-

сийской Федерации» (статья 10) в марте 1998 года руководитель Госналогслужбы России (Починок) подписал Соглашение с Минтопэнерго России (Отт) и РАО «Газпром» (Вяхирев) о порядке осуществления налоговых платежей этого акционерного общества в федеральный бюджет, его дочерними предприятиями и ООО «Межрегионгаз». В соответствии с ним на 1998 год были установлены ежемесячные контрольные цифры по налоговым платежам, основанные на так называемых реальных возможностях РАО «Газпром» по расчетам с федеральным бюджетом. При этом контрольные цифры были определены на уровне 50-60 процентов от фактического ежемесячного начисления налоговых платежей. В результате только в апреле-мае текущего года в федеральный бюджет недопоступило средств от указанного налогоплательщика в сумме 3,1 млрд. рублей.

В течение 1997 года согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 5 марта 1997 г. № 254 «Об условиях и порядке реструктуризации задолженности организаций по платежам в федеральный бюджет», принятому в соответствии со статьей 69 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год», федеральными органами исполнительной власти были приняты соответствующие решения о проведении реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет по шести организациям: АО «Самаранефтегаз», АО «Юганскнефтегаз», АО «Ноябрьскнефтегаз», АО «Междуречье», АО «АвтоВАЗ» и АО «Норильский горно-металлургический комбинат», сумма основного долга и задолженности по штрафам и пени которых составила на начало текущего года 5,9 млрд. рублей и 13,2 млрд. рублей соответственно.

Анализ оперативной информации о состоянии расчетов с бюджетом организаций, осуществляющих реструктуризацию задолженности в федеральный бюджет (на 1 июня 1998 г.), свидетельствует о том, что реально к погашению задолженности перед федеральным бюджетом приступили лишь две организации - ОАО «Юганскнефтегаз» и ОАО «Самаранефтегаз», которые за счет эмиссии ценных бумаг в счет погашения основного долга по платежам в федеральный бюджет перечислили на счета Главного управления федерального казначейства Минфина России денежные средства в размере 1,3 млрд. рублей. Кроме того, указанные предприятия внесли в федеральный бюджет до регистрации проспекта эмиссии своих облигаций финансовые средства в сумме 104,5 млн. рублей. В результате за счет осуществления мер по реструктуризации задолженности указанных предприятий в течение 1997 года и первой половине 1998 года было внесено в федеральный бюджет всего лишь 1,4 млрд. рублей, или 7,2% от суммы совокупной задолженности поименованных выше шести предприятий.

Постановление Правительства Российской Федерации от 14 апреля 1998 г. № 395 «О порядке проведения реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом»,

принятое во исполнение статьи 24 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год», предусматривает сложную и не полностью отрегулированную процедуру реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет.

С момента выхода указанного постановления Правительства Российской Федерации Госналогслужба России, ФСДН России и РФФИ издали совместный приказ от 15.05.98 г. № АП-3-10/100, 42, 9, а также практическое пособие, регламентирующее процедуру реструктуризации задолженности по обязательным платежам в федеральный бюджет в 1998 году. Кроме того, Госналогслужбой России издан приказ от 30.04.98 г. № АП-3-10/92 «О реализации постановления Правительства Российской Федерации от 14 апреля 1998 г. № 395. Однако этими инструктивно-методологическими разработками практически и ограничилась деятельность указанных федеральных органов исполнительной власти по решению указанной проблемы за первое полугодие 1998 года. По состоянию на 1 августа т.г. из 13 комплектов документов о реструктуризации задолженности налогоплательщиков, поступивших и рассмотренных в Госналогслужбе России, только один (по ОАО «Талицкий биохимзавод») отвечал предъявленным требованиям и был передан в ФУДН России для рассмотрения и подготовки заключения о возможности принятия решения о проведении реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет.

Проверкой погашения товарного кредита на поставку горюче-смазочных материалов для сельхозтоваропроизводителей установлено, что согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 7 февраля 1996 г. № 135 «О мерах по стабилизации экономического положения агропромышленного комплекса Российской Федерации в 1996 году» 72 субъектам Российской Федерации предоставлен сроком до 1 декабря 1996 г. товарный кредит на поставку горюче-смазочных материалов для сельхозтоваропроизводителей и мазута сахарным заводам для переработки сахарной свеклы в 1996 году 11199,396 млн. рублей.

По состоянию на 1 июня 1998 года в погашение товарного кредита, предоставленного в 1996 году, 8 субъектов Российской Федерации перечислили Минфину России 530 млн. рублей, в 62 субъектах Российской Федерации поставлено в продовольственные фонды сельхозпродукции на сумму 1956,507 млн. рублей и в семенные фонды на сумму 78,039 млн. рублей, по 58 субъектам Российской Федерации уменьшен товарный кредит из-за понесенных затрат по ликвидации стихийных бедствий на сумму 1679,879 млн. рублей, в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 г. № 1817-р и от 18 января 1997 г. № 70-р. Прочие погашения составили 150,209 млн. рублей, а всего погашено за счет указанных источников 3865,164 млн. рублей.

Кроме того, Минфин России использовал такую форму погашения товарного кредита, как удержание трансфертов, причитающихся бюджетам субъектов Российской Федерации, которые составили 260,263 млн. рублей.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 224 предоставлено право субъектам Российской Федерации переоформить задолженность по товарному кредиту, полученному в 1996 году, в ценные бумаги для последующей реализации их по рыночной стоимости. На основании этого постановления 69 субъектов Российской Федерации погасили задолженность по товарному кредиту облигациями на 7136,510 млн. рублей.

На 1 июля 1998 г. непогашенная задолженность товарного кредита на поставку горюче-смазочных материалов и компенсацию части стоимости комбикормов и кормовой рыбы составляла 306,373 млн. рублей, в том числе администрациями Орловской

(34,003 млн. рублей), Рязанской (173,670 млн. рублей), Пермской (70,709 млн. рублей), Сахалинской (8,695 млн. рублей), Архангельской (2,155 млн. рублей) областей и в меньших суммах - задолженность некоторых других субъектов Российской Федерации.

По результатам указанной проверки Счетная палата Российской Федерации направила представление в Правительство Российской Федерации, в котором предложено принять необходимые меры по отмене незаконно предоставленных отсрочек по налоговым платежам в федеральный бюджет, погашению задолженности по товарному кредиту на поставку горюче-смазочных материалов и компенсацию части стоимости комбикормов и кормовой рыбы для сельскохозяйственных товаропроизводителей и отмене незаконного Соглашения Госналогслужбы России, Минтопэнерго России и РАО "Газпром" от 26 марта 1998 года

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ