

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 января 1998 года № 3 (116) "О результатах проверки Российского акционерного общества "Газпром" по вопросам эффективности организации и обеспечения полноты и своевременности расчетов по налогам с федеральным бюджетом в 1996-1997 годах":

Одобрить отчет о результатах проверки Российского акционерного общества "Газпром" по вопросам эффективности организации и обеспечения полноты и своевременности расчетов по налогам с федеральным бюджетом в 1996-1997 годах.

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

ОТЧЕТ

о результатах проверки Российского акционерного общества "Газпром" по вопросам эффективности организации и обеспечения полноты и своевременности расчетов по налогам с федеральным бюджетом в 1996-1997 годах

Основание для проведения проверки:

Федеральный закон "О Счетной палате Российской Федерации от 11 января 1995 года №4-ФЗ; план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1997 год.

Цель проверки:

Оценка эффективности принимаемых мер РАО "Газпром" по вопросам обеспечения полноты и своевременности расчетов по налогам в федеральный бюджет.

Предмет проверки

1. Структура уплачиваемых платежей в федеральный бюджет.

2. Динамика задолженности по налогам и платежам в федеральный бюджет и причины ее образования.

3. Правомерность предоставления РАО "Газпром" льгот и освобождений по налогообложению и их действенность.

4. Результативность принимаемых мер РАО "Газпром" по ликвидации задолженности перед федеральным бюджетом.

Объекты проверки

Российское акционерное общество "Газпром", в том числе:

- Головная организация (далее - "Администрация");
- ДП "Кавказтрансгаз";

- ДП "Астраханьгазпром";
- ДП "Волгоградтрансгаз".

Перечень изученных материалов

1. Консолидированная финансовая отчетность за 1996 год и бухгалтерская отчетность за 9 месяцев 1997 года.

2. Бухгалтерские балансы предприятий за 1996г. и I полугодие 1997 года.

3. Пояснительные записки к годовому отчету по предприятиям за 1996 год.

4. Регистры бухгалтерского учета за 1996-1997 годы.

5. Материалы (справки) по поступлению платежей в федеральный бюджет и образовавшейся задолженности перед ним по предприятиям и организациям РАО "Газпром".

6. Отчеты предприятий РАО "Газпром" о движении средств финансирования капитальных вложений за 1996-1997 год.

7. Лицензии на право пользования недрами по проверяемым объектам.

8. Законодательные и нормативные документы.

Перечень оформленных актов проверок и заключений

1. Акт проверки РАО "Газпром".
2. Акт проверки ДП "Астраханьгазпром" РАО "Газпром".

3. Акт проверки ДП "Волгоградтрансгаз" РАО "Газпром".

4. Заключение по проверке ДП "Кавказтрансгаз" РАО "Газпром".

Проверкой установлено

РАО "Газпром" учреждено Указом Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 года № 1333 "О преобразовании государственного газового концерна "Газпром" в Российское акционерное общество "Газпром" и постановлением Совета Министров РФ от 17 февраля 1993 года № 138 "Об учреждении Российского акционерного общества "Газпром".

РАО "Газпром" представляет собой единый комплекс по добыче, транспортировке и обеспечению потребителей природным газом, газовым конденсатом, нефтью и продуктами их переработки.

Поступление налогов и других обязательных платежей в федеральный бюджет в целом по системе РАО "Газпром" составило за 1996 год 43058 млрд руб. и за 9 месяцев 1997 года - 39568 млрд руб., или соответственно 80% и 86% к начисленным суммам налогов.

В структуре платежей в федеральный бюджет наибольший удельный вес занимает акциз на природный газ - 56,9%, НДС - 25,4%, налог на прибыль - 10,6%, а остальные 7,1% - отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, плата за недра и другие.

Как показала проверка, меры, принимаемые РАО "Газпром" в 1996-1997 гг. по улучшению расчетов с бюджетом, не дали ощутимых результатов, так как задолженность предприятий и организаций, входящих в его систему, имеет устойчивую тенденцию к росту. Так, только за 9 месяцев 1997 г. она возросла более чем на 50 %, т. е. с 12719,3 млрд руб. (на 1 января 1997 года) до 19290,2 млрд руб. (на 1 октября 1997 года), увеличившись на 6570,9 млрд рублей. Наибольшую задолженность перед бюджетом имеют дочерние предприятия и организации, занимающиеся транспортировкой и реализацией природного газа. Причины такой ситуации будут изложены ниже.

Правлением акционерного общества РАО "Газпром" было принято постановление от 5 декабря 1996 года № 135 "О совершенствовании порядка расчетов за газ, нефть, газовый конденсат, продукты их переработки и повышении эффективности деятельности предприятий Общества", которое в основном направлено на централизацию расчетов за газ с потребителями. Ряд мероприятий и мер указанного постановления, давая возможность администрации РАО "Газпром" получать стабильные доходы, в то же время не способствовал своевременным и в полном объеме расчетам с федеральным бюджетом.

Так, пунктом 1 указанного постановления определено, что весь объем экспорта газа, нефти, газового конденсата и продуктов их переработки осуществляет РАО "Газпром", в том числе в страны дальнего зарубежья через ВЭП "Газэкспорт". При этом дочерние предприятия, добывая и транспортируя природный газ, самостоятельно его не экспортируют и не получают реальных денежных средств.

В то же время администрация РАО "Газпром", поставляя централизованно на экспорт природный газ по ценам мирового рынка, которые более чем в 3 раза выше цен внутреннего рынка, имеет значительные доходы от этих операций, высокую прибыль, а предоставленная льгота по прибыли, используемая на финансирование капитальных вложений, дает возможность занижать налоговые платежи в бюджет.

Так, за 9 месяцев 1997 года поставлено природного газа на экспорт 83,5 млрд куб. м, что составляет 24,7% от общего объема поставок, а выручка - 44940 млрд руб., или 45% от ее общего объема. Вся выручка от экспорта газа поступает в иностранной валюте денежными средствами в распоряжение администрации, а дочерние предприятия в таких условиях получают от российских потребителей за природный газ "живыми" деньгами всего лишь 8%, остальное - материально-техническими ресурсами, КНО, векселями и др.

Таким образом, дочерние предприятия, не имея реальных денежных средств, становятся хроническими недоимщиками и их задолженность перед бюджетами всех уровней постоянно растет. На 1.10.97 г. из 22 добывающих и газотранспортных организаций 21 - недоимщики.

Задолженность по налогам и другим обязательным платежам перед федеральным бюджетом вызвана также значительными долгами за газ российских потребителей, потребителей ближнего и дальнего зарубежья.

На задолженность перед федеральным бюджетом влияют и факты нарушений налогового законодательства, установленные проверками на предприятиях, входящих в систему РАО "Газпром". Так, в нарушение Указа Президента РФ от 18 августа 1996 г. № 1212 "О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения" ДП "Волгоградтрансгаз", имея задолженность перед федеральным бюджетом (на 1.05.97г.) в сумме 146,2 млрд руб., не открывало длительное время счет недоимщика и осуществляло денежные расчеты с текущих счетов своих обособленных структурных подразделений.

ДП "Кавказтрансгаз" передало функции по взысканию дебиторской задолженности посредническим коммерческим фирмам. Однако дебиторская задолженность предприятия не уменьшалась, так как продукция, полученная с дебиторов в счет погаше-

ния задолженности, реализовалась посредническими фирмами и доходы зачислялись на их счета, а не на счета предприятия-недоимщика.

На рост недоимки РАО "Газпром" оказывает влияние и значительная дебиторская задолженность Общества, которая на 1.01.97 г. составила 256981,5 млрд рублей. За 9 месяцев 1997 года она возросла на 22402,7 млрд руб. и составила на 1.10.97 г. 279384,2 млрд руб. (определена по бухгалтерским балансам предприятий).

Особенно велика дебиторская задолженность внутри системы РАО "Газпром". Так, на 1.01.97 г. она составила 53,8% от всей задолженности Общества, или 136248,6 млрд рублей. Образованию дебиторской задолженности внутри системы способствовала существовавшая схема взаимоотношений по поставкам и реализации газа, которая была построена в РАО "Газпром" таким образом, что средства, получаемые от конечных потребителей газа проходили последовательно через все транспортирующие газ предприятия, вплоть до добывающих. Однако РАО "Газпром" не принимало реальных мер по снижению дебиторской задолженности внутри системы, так как наличие ее в таких размерах позволяло предприятиям и организациям иметь в обороте дополнительные денежные средства и не начислять налоги и платежи в бюджет.

Как показала проверка, проведение взаимозачета внутри системы позволит начислить налогов и платежей в бюджет на сумму около 5400 млрд рублей (расчетно).

ООО "Межрегионгаз", созданное в конце 1996 года для упорядочения расчетов с потребителями газа (постановление правления акционерного общества от 5 декабря 1996 г. № 135), пока не оказало существенного влияния на снижение задолженности как внутри системы, так и по федеральному бюджету. Так, за период его деятельности (на 1.10.97 г.) у него самого образовалась задолженность перед федеральным бюджетом в размере 1018,2 млрд рублей.

В результате меры, принятые РАО "Газпром" (централизация расчетов за поставленный газ, создание ООО "Межрегионгаз"), не изменили ситуацию с расчетами за газ, так как долги потребителей газа за 9 месяцев 1997 года увеличились на 14903,1 млрд руб. и достигли к октябрю 1997 г. 81758,7 млрд руб., из них по России - 74436,6 млрд руб., или 91% от общего долга.

Определенное влияние на уровень недоимки в федеральный бюджет по предприятиям и организациям системы РАО "Газпром" оказал и принятый Протокол "Об урегулировании взаимной задолженности РАО "Газпром" и его дочерних предприятий по налогам и платежам в федеральный бюджет и предприятий бюджетной сферы по платежам за газ", утвержденный Председателем Правительства Российской Федерации от 31 июля 1997 г. № ВЧ-П22-

17пр. Так, в соответствии с Протоколом заседания Президиума Правительства Российской Федерации от 15 мая 1997 года № 10 и Протоколами совещаний у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 3 июня 1997 года № АЧ-П12-21пр и от 7 июня 1997 года № АЧ-П12-27пр, РАО "Газпром" осуществило перечисление средств в доход федерального бюджета на отдельный лицевой счет в течение мая-июня 1997 года в сумме 10195 млрд рублей.

Указанная сумма в соответствии с Протоколом от 31 июля 1997 г. № ВЧ-П22-17пр была распределена следующим образом:

- 2795 млрд руб. направлено в счет текущих платежей РАО "Газпром" в федеральный бюджет и 3650 млрд руб. - в счет предварительной оплаты налогов с последующим зачетом указанной суммы в счет текущих платежей, что составляет 63% от всей перечисленной суммы;

- 3750 млрд руб., или всего 37% от перечисленной суммы, внесено в счет погашения задолженности дочерних предприятий.

Перечисление средств в счет предварительной оплаты налогов в федеральный бюджет было необоснованно, так как на момент перечисления денежных средств (на 1.05.97 г.) имелась задолженность за дочерними предприятиями по платежам и налогам в федеральный бюджет в размере 16327,5 млрд руб., в том числе недоимка 8144,1 млрд рублей.

Кроме того, имея значительную задолженность перед федеральным бюджетом, в соответствии с пунктом 4 указанного выше Протокола, Министерство финансов Российской Федерации письмом от 12.09.97 г. № 23-01-05/63 предоставило предприятиям РАО "Газпром" также отсрочку по уплате образовавшейся у них по состоянию на 1.07.97 г. задолженности по платежам в федеральный бюджет на срок до 1 ноября 1997 года, которая продлена последующим письмом Минфина РФ от 19.11.97 г. № 06-06-11 до 15 декабря 1997 года.

Таким образом, централизованное перечисление средств и предоставленные Минфином РФ отсрочки не оказали существенного влияния на снижение общей суммы недоимки и не улучшили ситуацию с платежами в федеральный бюджет. Так, за два последующих месяца (июль-август) задолженность дочерних предприятий перед федеральным бюджетом вновь возросла на 3002 млрд рублей. При этом наибольшую задолженность федеральному бюджету по состоянию на 1 октября 1997 года имеют такие организации, как: ДП "Уралтрансгаз" - 1227,4 млрд руб., ООО "Межрегионгаз" - 988,9, ДП "Волготрансгаз" - 930 млрд руб. и другие.

Правительством Российской Федерации от 3.05.96 г. № ВЧ-П-22/189 в нарушение Закона РФ "О налоге на прибыль предприятий и организаций" от 27.12.91 г. № 2116-1 было принято решение об уста-

новлении порядка предоставления льготы по прибыли, используемой на капитальные вложения в РАО "Газпром". В развитие данного решения Министерством финансов РФ и Государственной налоговой службой РФ был разработан и утвержден "Порядок предоставления льготы по прибыли, используемой на капитальные вложения РАО "Газпром", который предусматривает финансирование затрат капитального характера производственным предприятиям и структурным подразделениям за счет прибыли головной организации, полученной в результате ее деятельности.

Проверка показала, что централизуется не только свободная прибыль предприятий и организаций (по решению правления Общества), но и льгота по прибыли, используемая на финансирование капитальных вложений производственного назначения и жилищного строительства. Администрация РАО "Газпром", распределяя централизованно сумму льготы по прибыли, направляла ее как прибыльным, так и убыточным предприятиям.

Балансовая прибыль администрации РАО "Газпром" за 1996 год составила 21590,4 млрд руб., за 9 месяцев 1997 года - 20436,4 млрд руб., из нее направлено на финансирование капитальных вложений производственного назначения и жилищного строительства (подлежащей льготированию) соответственно 10781,3 млрд руб. и 5284,5 млрд рублей.

Расчеты по налогу на прибыль, проведенные в соответствии с Законом РФ "О налоге на прибыль предприятий и организаций" по каждому предприятию, показали, что в результате неправомерного применения льготы по прибыли, используемой на финансирование капитальных вложений, только за 9 месяцев 1997 года в бюджет не поступило налога на прибыль около 420 млрд рублей (расчетно).

В нарушение Федерального закона РФ "Об акцизах", Государственная налоговая служба РФ внесла запись в Инструкцию от 1 ноября 1995 года № 40 "О порядке уплаты акцизов на нефть, включая газовый конденсат, и природный газ", что на реализованный отбензиненный сухой газ акциз не установлен. Геологического понятия "сухой отбензиненный газ" не существует, и термин этот носит технологическое свойство, отражающее способ доведения добытого сырья до ОСТа 51.40.93 "Газы горючие природные, поставляемые и транспортируемые по магистральным газопроводам".

Запись в Инструкции Госналогслужбы РФ от 1 ноября 1995 г. № 40 (пункт 8)) является неправомерной, так как она не подтверждается законодательными актами и соответствующими постановлениями Правительства.

Проверками установлено, что дочерние предприятия "Астраханьгазпром" и "Оренбурггазпром" (имеющие лицензии на добычу природного газа), руководствуясь указанной Инструкцией, не начисляют акциз в бюджет. Расчеты показали, что по-

тери федерального бюджета по акцизному сбору только за 1996 год и 9 месяцев 1997 г. составили около 400 млрд рублей (расчетно).

Проверка показала, что и некоторые другие положения инструкций, по которым производятся исчисления налоговых платежей, не в полной мере соответствуют действующему законодательству.

Так, статьей 46 Закона "О недрах" установлено, что акцизы на отдельные виды минерального сырья, добываемого из месторождений с относительно лучшими горно-геологическими и экономико-географическими характеристиками, могут вводиться Правительством Российской Федерации в соответствии с Законом Российской Федерации "Об акцизах".

Однако постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 1995 года № 859 всем плательщикам установлена единая ставка акциза на природный газ в размере 30%, независимо от горно-геологических и экономико-географических условий, что противоречит ст. 46 Закона РФ "О недрах".

В соответствии со ст. 39 указанного выше Закона платежи при пользовании недрами, в состав которых входят акцизы на минеральное сырье, должны уплачиваться пользователями недр, а не транспортирующими и сбытовыми предприятиями и организациями. Существующий подход к определению плательщика налога еще больше отрывает добывающие предприятия от средств, получаемых за добытый ими газ, и не способствует упорядочению платежной дисциплины, тем более что выручка за природный газ теперь будет проходить не через плательщика акциза, а через ООО "Межрегионгаз".

Кроме того, в Инструкции ГНС РФ от 1 ноября 1995 г. № 40 "О порядке уплаты акцизов на нефть, включая газовый конденсат, и природный газ" определено, что при реализации природного газа на экспорт акциз взимается, исходя из государственной оптовой цены промышленности (с учетом индексации), действующей на дату поставки. Однако в настоящее время плательщики акциза на природный газ руководствуются постановлением Правительства от 1 апреля 1996 г. № 359 "О внесении изменений в постановление Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 13 июля 1993 г. № 678", согласно которому акциз при экспорте природного газа уплачивается, исходя из стоимости реализованного газа в иностранной валюте, при этом Государственной налоговой службой России соответствующие изменения в инструкцию не внесены.

С результатами проверок, приведенными в отчете, ознакомлены под роспись руководители проверяемых предприятий и организаций. По акту проверки РАО "Газпром" представлены замечания за подписью первого заместителя председателя правления РАО "Газпром" В. В. Шеремета.

РАО "Газпром" в своих замечаниях не опровергает недостатки и нарушения, отмеченные в акте проверки, а лишь дает пояснения по отдельным его вопросам.

Выводы

1. Предприятия и организации РАО "Газпром" по состоянию на 1.10.97 г. имеют задолженность перед федеральным бюджетом в размере 19290,2 млрд руб. За 9 месяцев 1997 года она возросла на 6570,9 млрд рублей.

2. Постановление правления акционерного общества РАО "Газпром" от 5 декабря 1996 года № 135 "О совершенствовании порядка расчетов за газ, нефть, газовый конденсат, продукты их переработки и повышении эффективности деятельности предприятий Общества" не способствовало улучшению расчетов с федеральным бюджетом, так как основные его меры направлены на централизацию расчетов за газ с потребителями, что дает возможность администрации РАО "Газпром" получать стабильные доходы, а предприятия и организации, добывающие и транспортирующие природный газ, лишаются реальных денежных средств.

3. РАО "Газпром" не принимало реальных мер по снижению внутрисистемной дебиторской задолженности. На 1.01.97 г. она составила 136248,6 млрд рублей. Проведение зачета внутри системы позволит начислить налогов и платежей в бюджет на сумму около 5400 млрд рублей.

4. Централизованное перечисление средств в доход федерального бюджета в течение мая - июня 1997 года в размере 10195 млрд руб. не изменило коренным образом ситуацию с задолженностью, так как всего 37% от перечисленной суммы было внесено в счет погашения задолженности дочерних предприятий.

5. Задолженность перед федеральным бюджетом вызвана также неплатежами потребителей газа, которые составили на 1.10.97 года 81758,7 млрд рублей.

6. В нарушение Указа Президента от 18 августа 1996 года № 1212 "О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных плате-

жей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения" ДП "Волгоградтрансгаз", имея задолженность перед бюджетом, не открывало счет недоимщика и осуществляло денежные расчеты с текущих счетов обособленных структурных подразделений.

7. В нарушение Закона РФ "О налоге на прибыль предприятий и организаций" от 27.12.91 г. № 2116-1 Министерством финансов Российской Федерации, Государственной налоговой службой Российской Федерации установлен "Порядок предоставления льготы по прибыли, используемый на капитальные вложения в РАО "Газпром". В результате неправомерного применения льготы по прибыли, только за 9 месяцев 1997 года в бюджет не поступило около 420 млрд руб., в том числе в федеральный - 155 млрд рублей.

8. Государственная налоговая служба Российской Федерации неправомерно внесла запись в Инструкцию от 1 ноября 1995 года № 40 "О порядке уплаты акцизов на нефть, включая газовый конденсат, и природный газ" (пункт 8), "что на реализованный отбензиненный сухой газ акциз не установлен".

В результате потери федерального бюджета за 1996 и 9 месяцев 1997 года составили около 400 млрд рублей.

9. Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 1995 года № 859 "О ставке акциза на природный газ" всем плательщикам установлена единая ставка акциза на природный газ в размере 30%, независимо от горно-геологических и экономико-географических условий, что противоречит ст. 46 Закона РФ "О недрах".

Предложения

Учитывая, что нарушения налогового законодательства, несоответствие законодательных актов принятым постановлениям Правительства и другим нормативным документам привели к росту задолженности РАО "Газпром" перед федеральным бюджетом и значительным потерям бюджета, предлагается направить представление в Правительство Российской Федерации, а также направить информацию в Государственную думу и Совет Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ