

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 декабря 1998 года № 38(151) «О результатах тематической проверки по вопросу организации работы по правильности исчисления и уплаты в федеральный бюджет платежей при пользовании недрами и особенностей применения нормативной базы при определении объемов платежей в налоговых органах, на предприятиях и в организациях Архангельской области и Ненецкого автономного округа за 1997 год и 9 месяцев 1998 года»:*

*Утвердить отчет о результатах проверки.*

*Поддержать предложение аудитора Счетной палаты В. Г. Панскова о направлении представлений Счетной палаты по итогам проверки Правительству Российской Федерации, Государственной налоговой службе Российской Федерации, а также информационных писем Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.*

## ОТЧЕТ

### 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 налоговых органах, на предприятиях и организациях Архангельской области и Ненецкого автономного округа за 1997 год и 9 месяцев 1998 года

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: Проверка работы налоговых органов и предприятий по правильности определения и исчисления налогооблагаемой базы платежей при пользовании недрами и своевременности их уплаты в федеральный бюджет с учетом особенностей применения нормативных и инструктивных материалов по налогообложению.

Предмет проверки:

1. Отчетность Государственной налоговой службы Российской Федерации за 1997 год и 9 месяцев 1998 года по установленным формам.

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

3. Материалы по учету недропользователей и водопользователей.

4. Акты документальных и тематических проверок налоговых органов.

5. Соблюдение требований положения о порядке лицензирования пользования недрами.

6. Состояние работы по лицензированию объектов водопользования, а также действующий порядок и критерии определения лимитов водопользования и расчетов тарифов платы за воду.

7. Законность и экономическая обоснованность предоставления налоговых льгот и отсрочек по платежам при пользовании природными ресурсами, зачисляемым в федеральный бюджет. Эффективность действия постановления Правительства РФ от 19 сентября 1996 г. № 1120 «О дополнительных мерах по реализации Федеральной программы развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации на 1994-2000 годы и стабилизации геолого-разведочных работ».

Объекты проверки:

1. Государственная налоговая инспекция по Ненецкому автономному округу.

2. Государственная налоговая инспекция по Архангельской области.

3. Открытое акционерное общество «Архангельское геолого-добычное предприятие» (ОАО «Архангельскгеолдобыча»).

4. Комитет по водному хозяйству Архангельской области (Архкомвод).

5. Северный комитет по геологии и использованию недр (Севергеолком).

Перечень изученных документов:

1. Уставные документы.

2. Бухгалтерская отчетность за 1997 год и I полугодие 1998 года (по ОАО «Архангельскгеолдобыча»).

3. Отчеты по формам №1-НМ, №1-НОМ, №4-НМ, №7-НП.

4. Реестры недропользователей по территории Архангельской области и Ненецкого автономного округа.

5. Соглашения о порядке и формах взаимодействия налоговых органов с органами Госгортехнадзора и Госгеолконтроля.

6. Материалы территориальных программ проведения конкурсов (аукционов) на право пользования недрами.

7. Протоколы государственной и территориальной комиссий по запасам, утверждающие состояние запасов на месторождениях.

8. Лицензии на право пользования недрами (выборочно).

9. Материалы проверок надзорных органов по выполнению недропользователями условий лицензионных соглашений.

10. Переписка налоговых органов с предпри-

тиями, организациями, органами законодательной и исполнительной власти по вопросам налогообложения.

11. Законодательные и нормативные документы, определяющие порядок выдачи и регистрации лицензий, платежи при пользовании недрами и порядок их взимания, предоставления налоговых льгот и отсрочек.

В тексте отчета стоимостные показатели приведены в деноминированном исчислении.

#### Перечень оформленных актов проверок:

1. Акт проверки ГНИ по Ненецкому автономному округу.

2. Акт проверки ГНИ по Архангельской области.

3. Акт проверки Северного комитета по геологии и использованию недр.

4. Акт проверки открытого акционерного общества «Архангельскгеолдобыча».

5. Акт проверки Комитета по водному хозяйству Архангельской области.

Все затребованные документы получены, случаев отказа в представлении документов или иных фактов препятствования в работе не было.

#### Проверкой установлено:

В Архангельском регионе запасы нефти и газа сосредоточены на территории Ненецкого автономного округа (далее по тексту - НАО) на 78 месторождениях.

Наиболее разведанными являются Печоро-Колвинская, Хорейверская и Варандей-Адзьвинская нефтегазоносные области, содержащие 97 процентов нефтяных ресурсов района. Запасы разведанного углеводородного сырья составляют: по нефти - 1983 млн. тонн, газу - 67,6 млрд. куб. метров. Там же сосредоточены крупнейшие в Европе месторождения алмазов и бокситов. В 1987 году сдано в эксплуатацию месторождение алмазов им. М. В. Ломоносова, которое является одним из крупнейших в мире.

Топливо-энергетический комплекс Ненецкого автономного округа (далее по тексту - ТЭК НАО) представлен 14 предприятиями, из которых 10 являются добывающими, а 4 ведут поиск и геологическую разведку. В состав топливо-энергетического комплекса Архангельской области входит 15 предприятий и организаций электроэнергетики.

Предприятиями Ненецкого автономного округа за 1997 год перечислено ресурсных платежей в бюджеты всех уровней на сумму 201,8 млн. руб. и за 9 месяцев 1998 года - 106,1 млн. руб.; при этом удельный вес этих платежей от всех налоговых поступлений составил соответственно - 42,8 и 35 процентов.

Поступление налоговых платежей в бюджеты всех уровней осуществлялось денежными средствами, денежными зачетами и взаимозачетами. Как правило, удельный вес поступаемых налогов в окружной бюджет, зачисляемых денежными средствами, выше, чем в федеральный. Например, в 1997 году в федеральный бюджет денежными средствами внесено только 35 %, а в окружной - 61 %, за 9 месяцев 1998 года - соответственно 77 и 80 процентов.

По состоянию на 1.10.98 г. более 60% всей задолженности по платежам за природные ресурсы по

предприятиям и организациям Ненецкого автономного округа, или 109,4 млн. руб., относятся к федеральному бюджету.

В Архангельской области основным недоимщиком является открытое акционерное общество энергетики и электрификации «Архэнерго» (далее - ОАО «Архэнерго»). Поступление налогов и платежей ОАО «Архэнерго» осуществлялось в 1997 году в основном взаимозачетами (95%).

С 1998 года Указом Президента РФ от 7 ноября 1997 года № 1173 «О дополнительных мерах по мобилизации кассовых поступлений в федеральный бюджет» любые формы зачетов по обязательствам организаций по уплате налогов (недоимки) в федеральный бюджет прекращены. В этих условиях в ОАО «Архэнерго» в 1998 году из всех налоговых платежей денежными средствами поступило всего 30%, а 70% проведено различными зачетами.

Ситуация с поступлением платежей в федеральный бюджет по ОАО «Архэнерго» сложная - недоимка по всем видам налогов и платежам за 9 месяцев 1998 года возросла на 8,2 млн. руб., или 30 процентов. Основной причиной увеличения недоимки является высокий уровень дебиторской задолженности организаций и предприятий за поставленную им электроэнергию и теплоэнергию, которая за 2 прошедших года увеличилась более чем в 2 раза и по состоянию на 1.11.98 г. составила 540,4 млн. рублей. Основными дебиторами ОАО «Архэнерго» являются предприятия и организации военного-промышленного комплекса, Минобороны России, МВД России и другие.

Одной из основных причин неудовлетворительного состояния в расчетах с бюджетом по платежам при пользовании недрами является то, что на территории Ненецкого автономного округа нефть добывают предприятия и их филиалы, находящиеся на самостоятельном балансе, расположенные в Архангельской, Мурманской областях и других регионах. Так, ОАО «Коминетфть» - владелец лицензии на разработку Харьягинского месторождения, расположенного на территории Ненецкого автономного округа, - находится в городе Усинске Республики Коми, где состоит на налоговом учете. При этом реализацией добытой нефти занимается ОАО «Нефтяная компания «Коми ТЭК», находящееся в городе Сыктывкаре.

Один из основных недропользователей - открытое акционерное общество «Архангельское геологическое предприятие» (зарегистрировано в г. Архангельске) - имеет 25 лицензий на право пользования недрами и осуществляет добычу нефти на территории Ненецкого автономного округа. Его филиалы, которые являются обособленными подразделениями, расположены на территории Калининградской, Мурманской, Московской областей и в Ненецком автономном округе. Филиалы не являются юридическими лицами и действуют на основании доверенности, выданной ОАО «Архангельскгеолдобыча», имея выделенный самостоятельный баланс.

Платежи за пользование недрами они производят по месту пользования недрами. Например, Арктическое геологическое предприятие (далее - Аркти-

ческая ГДНГЭ) зарегистрировано как налогоплательщик в пос. Факел Ненецкого автономного округа, а юридический адрес - в Мурманской области, куда представляются копии расчетов платежей за право на пользование недрами.

Акцизы на нефть, включая газовый конденсат, уплачиваются в соответствии с пунктом 14 Инструкции Госналогслужбы Российской Федерации от 1 ноября 1995 года «О порядке уплаты акцизов на нефть, включая газовый конденсат, и природный газ» по месту нахождения предприятия. Объект обложения у этих налогов практически одинаков, но в этих условиях контроль за исчислением и уплатой платежей при пользовании недрами рассредоточивается между налоговыми органами, находящимися в разных регионах, что может отрицательно отражаться как на его своевременности, так и на качестве.

Следует отметить, что во всех положениях о филиалах, утвержденных генеральным директором ОАО «Архангельскгеолдобыча», записано, что проверка и контроль деятельности филиала осуществляется ОАО «Архангельскгеолдобыча». Однако проверки их деятельности, в том числе по вопросам полноты и своевременности поступления платежей в бюджет, в 1997-1998 годах не проводились.

Отсутствие такого контроля со стороны головного предприятия является одной из причин того, что 18 структурных подразделений из 26, включая дочерние общества, имеют убытки на общую сумму 15,2 млн. руб.; 4 имеют задолженность перед федеральным бюджетом по всем видам налогов и других обязательных платежей на сумму 20,6 млн. руб., в том числе Калининградская ГДНГЭ и Арктическая ГДНГЭ, реализующие нефть на экспорт - 5,0 млн. рублей (по состоянию на 1.10.98 г.).

Одной из основных предпосылок обеспечения эффективного недропользования и правильности установленной законодательством платности пользования недрами является неукоснительное выполнение установленного Законом Российской Федерации «О недрах» порядка лицензирования права на пользование недрами.

Проверка на предприятиях, в организациях, органах государственной власти, регулирующих отношения недропользования в Архангельской области и Ненецкого автономного округа, показала, что лицензирование пользования недрами в регионе производится с нарушением ряда требований Закона Российской Федерации «О недрах».

Так, большинство лицензий на пользование недрами предоставлено Комитетом Российской Федерации по геологии и использованию недр (Министерством природных ресурсов) и администрациями проверенных субъектов Российской Федерации без проведения конкурсов и аукционов, чем нарушаются требования статьи 13 названного выше закона.

Первым предприятием, получившим в 1992 году лицензии на эксплуатацию недр в Архангельском геологическом регионе, является ООО «Компания «Полярное Сияние» (ранее - СП «Компания «Полярное Сияние»), учредители которого - ОАО «Архангельскгеолдобыча» и американская компания «Коноко».

Проверка в Северном комитете по геологии и использованию недр показала, что 4 лицензии выданы Государственным Комитетом Российской Федерации по геологии и использованию недр (Роскомнедрами) ООО «Компания «Полярное Сияние» с нарушением требований статей 10 и 12 Закона «О недрах», а именно:

- все лицензии имеют один и тот же текст лицензионного соглашения, несмотря на то, что виды пользования недрами и степень изученности объектов различны;

- не установлены размеры платежей на поиск и оценку месторождений;

- в лицензионных соглашениях отсутствуют сроки начала и объемы геологоразведочных работ.

При реоформлении лицензий «Архангельскгеолдобыча», связанном с изменением организационно-правовой формы предприятия (с государственного на акционерное общество), Министерством природных ресурсов продлены сроки геологического изучения недр без предусмотренного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 1992 года №828 «Об утверждении положения о порядке и условиях взимания платежей за право на пользование недрами, акваториями и участками морского дна» увеличения установленных платежей в полтора раза.

В связи с тем, что платежи за поиск и разведку полезных ископаемых полностью зачисляются в местные бюджеты, исчисление потерь в рамках данной проверки не производилось.

По этому же предприятию без проведения конкурса взамен поисковой лицензии НРМ №10076 НП, срок которой истек в 1996 году, Севергеолкомом выдана эксплуатационная лицензия НРМ № 00289 на Песчаноозерское нефтяное месторождение, что противоречит статье 10 Закона РФ «О недрах».

Проверки деятельности этого недропользователя по выполнению его лицензионных соглашений, проведенные органами геологического, горнотехнического и экологического контроля, показали, что ОАО «Архангельскгеолдобыча» в настоящее время не располагает необходимыми средствами для эффективного использования недр по большинству лицензионных объектов. В результате отстает развитие минерально-сырьевой базы одного из перспективных регионов страны, а бюджеты всех уровней недополучают от недропользователя значительные суммы налогов и платежей.

Проверкой законности и экономической обоснованности льгот по платежам при пользовании природными ресурсами на нефтегазодобывающих предприятиях, осуществляющих свою деятельность на территориях Архангельской области и Ненецкого автономного округа, установлено следующее.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1996 г. №1120 «О дополнительных мерах по реализации Федеральной программы развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации на 1994-2000 годы и стабилизации геологоразведочных работ» геологоразведочным предприятиям разрешено, в виде исключения, поставлять за пределы таможенной территории Рос-

сийской Федерации по системе магистральных нефтепроводов нефть, получаемую в порядке возмещения задолженности предприятий в федеральный бюджет, а также все количество нефти, добываемой и сдаваемой акционерной компании «Транснефть» геологоразведочными предприятиями и организациями.

Для таких предприятий, в том числе ОАО «Архангельскгеолдобыча», этим постановлением предусмотрена льготная ставка акциза на нефть в размере одного процента от средневзвешенной ставки акциза.

Вместе с тем, в постановлении Правительства Российской Федерации от 15 января 1997 года № 30 «Об установлении дифференцированных ставок акциза на нефть, добываемую на территории Российской Федерации» это условие не было учтено и ОАО «Архангельскгеолдобыча» вошло в состав льготлируемых предприятий без оговоренной ссылки на исполнение условий пользования льготой в соответствии с положениями статьи 4 постановления Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1996 г. №1120.

За 1997-1998 годы применение льготной ставки акциза позволило оставить в распоряжении ОАО «Архангельскгеолдобыча» 14,8 млн. руб., не менее половины, из которых в соответствии с пунктом 7 постановления Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1996 г. №1120 должно было направлено на финансирование геологоразведочных работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы.

Проверить целевое использование дополнительно полученных средств в результате использования льготы в филиалах предприятия, находящихся в Калининграде и Мурманске, в ходе данной проверки не представилось возможным, так как бухгалтерский учет этих операций ведется в самих филиалах, а проверки целевого использования средств на геологоразведочные работы ОАО «Архангельскгеолдобыча» в 1997-1998 годах не проводило.

Одним из основных предприятий, осуществляющих платежи при пользовании недрами на территории Ненецкого автономного округа, является ООО «Компания «Полярное Сияние».

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 1252-р совместно предприятию «Компания «Полярное Сияние» (в настоящее время - ООО «Компания «Полярное Сияние») установлена ставка платы за право на добычу полезных ископаемых в размере 5 процентов от стоимости добытой нефти.

В то же время постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 1992 года № 828 «Об утверждении Положения о порядке и условиях взимания платежей за право пользования недрами» установлены предельные уровни регулярных платежей за право на добычу углеводородов от стоимости добытого минерального сырья для всех недропользователей в размере 6-16 процентов.

Необходимо отметить, что на территории Ненецкого автономного округа все предприятия, добывающие нефть, имеют одинаковую ставку платы за пользование недрами - 8 процентов.

Тем не менее, в лицензии, выданной Комитетом

Российской Федерации по геологии и использованию недр и Советом народных депутатов Ненецкого автономного округа 15 декабря 1992 года, этому предприятию была установлена ставка в размере 5%, что ниже минимального значения предусмотренного шкалой ставок.

Вместе с тем, статьей 41 Федерального Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» определено, что размеры платежей за добычу полезных ископаемых устанавливаются с учетом горно-геологических и экономических условий, а из статьи 46 этого же закона следует, 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».

Законом Российской Федерации от 7 марта 1996 года № 23-ФЗ «Об акцизах» установлена средневзвешенная ставка акциза на нефть в размере 55 рублей. Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 408 «О дифференцированных ставках акциза на нефть, включая газовый конденсат, добываемую на территории Российской Федерации» для ООО «Компания «Полярное Сияние» ставка установлена в размере 84 рубля за тонну.

Таким образом, учитывая практически одинаковые критерии установления ставок платежей за добычу полезного ископаемого и акциза, в первом случае ставка оказалась ниже минимальной, а во втором более чем наполовину выше средней.

По экспертному заключению об установлении конкретного размера регулярного платежа за добычу нефти из Ардалинского месторождения, данному в соответствии с «Временным методическим положением по определению конкретных размеров регулярных платежей за добычу нефти», утвержденным 27.07.95 г. Роскомнедрами по согласованию с Минтопэнерго России, группой ученых, возглавляемой академиком Международной академии минерального сырья С. Я. Кагановичем, суммарной оценке рентообразующих показателей Ардалинского месторождения соответствует регулярный размер ставки платы за добычу нефти в 9,5 процента.

Вопрос о несоответствии установленной в лицензионном соглашении ставки платежа за добычу нефти ставился окружной налоговой инспекцией и администрацией округа перед федеральными законодательными органами и органами исполнительной власти с 1995 года, однако окончательного решения не получил.

Вместе с тем необходимо отметить, что Министерство природных ресурсов письмом от 23 октября 1997 года в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1997 года № МБ-П1-28787 в ответе на запрос главы администрации Ненецкого автономного округа В. Я. Бутова сообщило, что оно совместно с Минтопэнерго России и Минэкономики России прорабатывает вопрос о возможности корректировки ставки

платежа за добычу нефти и внесения изменения в лицензионное соглашение по Ардалинскому месторождению, разрабатываемому ООО «Компания «Полярное Сияние».

В этом письме подчеркнута, что, учитывая благоприятные добычные возможности и высокий темп отбора запасов, Министерство природных ресурсов считает актуальным постановку вопроса об оптимизации ставки регулярных платежей за добычу нефти по Ардалинскому месторождению. При этом полагалось целесообразным провести тщательный анализ достигнутых технологических и финансовых показателей разработки.

Через год письмом от 9 октября 1998 года В-О-8154 Минтопэнерго сообщило, что считает возможным поддержать предложение главы администрации Ненецкого автономного округа об отмене распоряжения Правительства Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 1252-р, как противоречащего постановлению Правительства Российской Федерации от 28 октября 1992 года № 828.

Однако вопрос до сих пор не решен и потери консолидированного бюджета за период разработки Ардалинского месторождения ООО «Компания «Полярное Сияние» по платежам за добычу нефти с 1994 года по 1 октября 1998 года, оцененные по экспертной оценке исходя из ставки в 9,5%, составили 114,3 млн. рублей.

Сумма потерь федерального бюджета, исходя из доли в 20 процентов, оценивается в 22,8 млн. рублей.

В лицензионном соглашении на право пользования недрами совместного предприятия «Компания «Полярное Сияние», преобразованного впоследствии в ООО «Компания «Полярное Сияние» (приложение к лицензии №100038 от 16 декабря 1992 г.), установлено, что финансирование своих геологоразведочных работ в пределах предоставленного района полностью производится СП «Компания Полярное Сияние», в связи с чем плата в бюджет отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы не производится.

Лицензия на пользование недрами была предоставлена совместному предприятию в период действия Закона Российской Федерации «О недрах», то есть до внесения в него изменений и дополнений. Между тем, законом «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «О недрах» (статья 44) предусмотрено, что суммы отчислений в государственный внебюджетный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы, вносимые предприятиями, самостоятельно финансирующими работы по завершению геологоразведочных проектов, утвержденных до введения Закона в действие, уменьшаются на величину фактического финансирования.

То есть, закон «О недрах» предусматривал не освобождение от отчислений, а лишь возможность их уменьшения на величину фактического финансирования геологоразведочных работ. Следовательно, льгота была предоставлена в нарушение действующего законодательства.

С утверждением Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 25 февраля

1993 года № 4546-1 Положения о Государственном внебюджетном фонде Российской Федерации, согласно которому отчисления не взимаются с реализации полезных ископаемых, добытых на месторождениях, по которым недропользователями полностью оплачена геологическая информация, неисчисление этого платежа ООО «Компания «Полярное Сияние» стало аргументировать ссылкой на это положение.

В 1992 году американская фирма «Коноко» внесла в уставный фонд совместного предприятия «Компания «Полярное Сияние» 40 миллионов долларов США, что и выдвигается в качестве аргумента за освобождение от отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Право на льготу по Закону было обусловлено полной оплатой геологической информации, однако вопрос о том, в какой мере возмещены затраты государства на геологоразведочные работы, остается открытым.

Из справки, выданной председателем комитета по комплексному использованию природных ресурсов администрации Ненецкого автономного округа следует, что администрация автономного округа не обладает конкретными сведениями об объеме государственных затрат на проведение геологоразведочных работ на Ардалинской группе месторождений, правом пользования которыми владеет ООО «Компания «Полярное Сияние», и считает, что затраты государства, оцененные в 40 млн. долларов, значительно занижены. Согласно этому документу оценка затрат экспертами определяется в 300-320 млн. долларов США.

Проверка в Северном комитете по геологии и использованию недр (г. Архангельск) показала, что документы, подтверждающие объем произведенных «Компанией «Полярное Сияние» геологоразведочных работ по Ардалинскому месторождению и возмещение всех расходов государства на поиски и разведку, в этой организации отсутствуют.

В соответствии со статьей 44 Федерального закона Российской Федерации от 03.03.95 №27-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» пользователи недр, осуществившие за счет собственных средств поиск и разведку разрабатываемых ими месторождений или полностью возместившие все расходы государства на поиск и разведку соответствующего количества запасов полезных ископаемых, освобождаются от отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы при разработке этих месторождений в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Таким образом, на момент ввода в действие указанного Закона (15 марта 1995 года) порядок освобождения от отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы не был установлен. Порядок использования отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и освобождение пользователей недр от указанных отчислений установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 1996 года № 597.

Согласно этому порядку, в случае, если место-

рождение разведано полностью или частично за счет государственных источников финансирования, освобождение от уплаты отчислений производится после полного возмещения соответствующему бюджету затрат на проведение работ по данному месторождению за счет государственных средств.

В федеральный и региональный бюджеты суммы возмещения не поступали, а направлены в уставный фонд совместного предприятия. В качестве основания приводится согласие комитета по управлению имуществом Архангельской области, который не правомочен решать эти вопросы.

Согласно пункту 19 названного выше порядка решение об освобождении пользователей недр от отчислений принимается органами, предоставляющими лицензии на пользование недрами.

Согласно статье 12 Закона Российской Федерации «О недрах» лицензия и составные части ее (лицензионное соглашение) должны содержать условия, связанные с платежами при пользовании недрами.

Решение об освобождении ООО «Компания «Полярное Сияние» от отчислений по установленным Законом обстоятельствам не принималось, соответствующие изменения и дополнения в лицензионное соглашение не вносились.

Таким образом, льгота в установленном порядке не предоставлялась, и вся переписка с органами законодательной и исполнительной власти, имеющая своей целью оправдание льготирования, является беспредметной.

За период с 1 сентября 1994 года по сентябрь 1998 года ООО «Компания «Полярное Сияние» не исчислила и не перечислила в бюджет платежи на воспроизводство минерально-сырьевой базы по нефти на сумму 244,1 млн. руб. и по газу - 0,2 млн. рублей.

При контроле правильности исчисления платежей при пользовании недрами определенные трудности вызывает состояние нормативной базы по данным налогам.

После ввода в действие с 15 марта 1995 года Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» в инструкцию Министерства финансов, Государственной налоговой службы и Федерального горного и промышленного надзора России №17 «О порядке и сроках внесения в бюджет платы за право на пользование недрами», принятую еще в январе 1993 года, соответствующие изменения не вносились.

Например, в соответствии с инструкцией платежи за добычу полезных ископаемых должны определяться как доля от стоимости добытого минерального сырья с учетом погашаемых в недрах запасов, то есть включать в себя объем нормативных и сверхнормативных потерь. Законом «О недрах» определено, что при расчете учитываются только потери при добыче, превышающие нормативы.

До сих пор не устранено противоречие Закона Российской Федерации «О недрах» инструкции ГНС РФ № 17 от 30 января 1993 года «О порядке и сроках внесения в бюджет платы за право на поль-

зование недрами», согласно пункту 17 которой при добыче попутных компонентов плата за их добычу взимается только за попутные компоненты, учтенные Государственным балансом полезных ископаемых и указанные в лицензии. Между тем, согласно закону (ст.39) пользование недрами является платным, за исключением случаев, предусмотренных статьей 40 этого закона. Однако эта статья закона не предусматривает освобождения от платежей за добытые попутные компоненты, не учтенные государственным балансом полезных ископаемых.

В большинстве случаев добыча попутного газа на территории Ненецкого автономного округа не лицензирована, конкретные ставки не установлены, что отражается на полноте исчислений этого налога.

В связи с тем, что расчеты платежей за право добычи полезного ископаемого в соответствии с пунктом 23 инструкции ГНС РФ «О порядке и сроках внесения в бюджет платы за право на пользование недрами» представляются нарастающим итогом, а в соответствии с пунктом 18 инструкции стоимость добытого минерального сырья исчисляется по ценам реализации товарной продукции, действующим на момент определения суммы платежа, изменение цен реализации фактически корректирует налог по объему продукции, добытой за период до месяца предоставления расчета.

Так, например, налогооблагаемая база для начисления платежа за добычу полезных ископаемых за 1997 год по ООО «Компания «Полярное Сияние» нарастающим итогом составляет 844,1 млн. руб., а при исчислении налогооблагаемой базы за текущие отчетные периоды - 981 млн. рублей. Потери налога за 1997 год составили 6,9 млн. руб., в том числе доля федерального бюджета - 2,7 млн. рублей.

Статьей 12 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» установлено, что формирование доходной части федерального бюджета в 1998 году производится за счет платы за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами в размере 40% доходов.

В связи с тем, что законодательно не определены ставки платежей и отсутствует нормативная база для их исчисления и взимания, платежи в федеральный бюджет не поступали. Контрольными показателями по мобилизации доходов в федеральный бюджет в 1998 году такие платежи по Архангельской области определены в размере 5,4 млн. руб., которые можно оценивать как выпадающие доходы из федерального бюджета.

Водным кодексом Российской Федерации, принятым 16 ноября 1995 года №167-ФЗ, установлен водный налог в виде платы за пользование водными объектами. Федеральный закон «О плате за пользование водными объектами» принят спустя 2 года - в мае 1998 года, а Правительство Российской Федерации постановлением № 818 утвердило минимальные и максимальные ставки платы за пользование водными объектами по бассейнам рек, озерам, морям и экономическим районам только 22 июля 1998 года.

Статьей 4 указанного Федерального закона установлено, что ставки платы по категориям плательщиков в зависимости от вида пользования водными

объектами, состояния водных объектов и с учетом местных условий водообеспечения населения и хозяйственных объектов устанавливаются законодательными органами субъектов Российской Федерации.

Однако на момент окончания проверки (13 ноября 1998 года), ставки платы за пользование водными объектами по категориям плательщиков законодательными органами Архангельской области и Ненецкого автономного округа не установлены.

ГНИ по Архангельской области и Ненецкому автономному округу при исчислении платежей за пользование водными объектами руководствуются письмом Министерства финансов РСФСР от 27 мая 1991 г. №16/111 «Об исчислении и внесении в бюджет платы за воду» пунктом 3 которого определено, что платежи по плате за воду вносятся в доходы местных бюджетов. Тариф платы за воду, забираемую из водохозяйственных систем (поверхностные и подземные источники), утвержденный постановлением Госкомцен СССР от 14 октября 1988 года № 551 введен в действие с 1 января 1991 года (прейскурант № 03-03) и не отменен до настоящего времени. Так, плата за воду предприятиями-плательщиками на территории Архангельской области по поверхностным источникам составляет 3 рубля за 1 тыс. куб. м., подземным источникам - 5 рублей за 1 тыс. куб. м., в то же время минимальные и максимальные ставки платы за пользование водными объектами по бассейнам рек, озерам, морям и экономическим районам, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 1998 г. № 818 возросли более чем в 20 раз (минимальная - 46 руб., максимальная - 82 рубля).

В связи с тем, что нормативные документы, определяющие платежи за пользование водными объектами, приняты после формирования федерального бюджета на 1998 год, их поступления в федеральный бюджет незначительны. Так, по состоянию на 1 октября 1998 года в бюджеты всех уровней поступило указанных платежей всего на сумму 1,2 млн. руб., том числе в федеральный бюджет - 0,3 млн. руб., что составляет лишь 0,24% от общего объема поступлений (форма № 1-НМ). По расчетам комитета по водному хозяйству, сумма платы за пользование водными объектами в 1998 году должна была составить по Архангельской области и Ненецкому автономному округу более 280 млн. рублей.

Исходя из установленной доли (40%), перечисляемой в федеральный бюджет, выпадающая сумма дохода федерального бюджета составит по двум субъектам Российской Федерации около 110 млн. руб. в год.

Статьей 36 и статьей 37 Водного кодекса установлен перечень водных объектов, принадлежащих к федеральной собственности и собственности субъекта. Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1997 г. № 383 «Об утверждении правил предоставления в пользование водных объектов, находящихся в государственной собственности, установления и пересмотра лимитов водопользования, выдачи лицензии на водопользование и распорядительной лицензии» утвержден по-

рядок предоставления в пользование находящихся в государственной собственности водных объектов. До настоящего времени документ, определяющий разграничение государственной собственности на водные объекты между Российской Федерацией и Архангельской областью, отсутствует.

Следует отметить, что на государственном учете в Архкомводе по состоянию на 10 ноября 1998 года состоит 446 предприятий-водопользователей, которые представляют отчетность по форме № 2-ТП (водхоз). При включении в перечень предприятий водопользователей и постановки на государственный учет Архкомвод руководствуется «Критериями охвата водопользователей планированием и государственной отчетностью об использовании воды по форме № 2-ТП (водхоз)», утвержденными Минводхозом СССР по согласованию с ЦСУ СССР и отделом охраны природы Госплана СССР 10 марта 1983 года.

Проверка показала, что в Архкомводе отсутствуют данные о предприятиях, пользующихся водными ресурсами и не представляющих в то же время отчетность по форме № 2-ТП (водхоз). Кроме того, не учтены также водопользователи, которым выданы разрешения на спецводопользование Комитетом по охране окружающей среды.

Таким образом, отсутствие данных об общем количестве водопользователей, не позволяет упорядочить работу по планированию процесса лицензирования.

Как показала проверка, процесс лицензирования объектов водопользования затягивается до 2000 года. Так, по состоянию на 10 ноября 1998 года выдано всего 12 лицензий, или 3 процента от числа водопользователей, 49 лицензий находится в стадии рассмотрения.

Акты проверок подписаны руководителями проверяемых предприятий и организаций без замечаний.

### Выводы

1. Платежи при пользовании природными ресурсами в консолидированный бюджет по Ненецкому автономному округу составляют 40 процентов от всех налоговых поступлений, однако при зачислении платежей денежными средствами в 1997 году приоритет имел региональный бюджет - 61%, в федеральный бюджет внесено только 35%. В 1998 году эти показатели составили, соответственно, 80 и 77 процентов.

В результате более 60 процентов (109,4 млн. рублей) всей задолженности по платежам при пользовании недрами относится к федеральному бюджету.

Одной из причин высокой задолженности федеральному бюджету является то, что на территории Ненецкого автономного округа добывают и реализуют нефть предприятия и их филиалы, находящиеся в других регионах, что рассредоточивает налоговый контроль и снижает его эффективность.

2. Неудовлетворительно исполняются требования Указа Президента Российской Федерации от 7 ноября 1997 года №1173 «О дополнительных мерах по мобилизации кассовых поступлений в федеральный бюджет», вследствие чего таким крупным налогоплательщиком как ОАО «Архэнерго» в 1998 го-

ду из всех налоговых платежей денежными средствами внесено только 30 процентов, а остальное зачтено различными денежными суррогатами.

3. В регионе при предоставлении права на пользование недрами нарушаются требования Закона Российской Федерации «О недрах», регламентирующие порядок выдачи лицензий, их содержание, что непосредственно влияет на качество разработки недр и платность их использования.

4. Установлены факты предоставления налоговых льгот с нарушением действующего порядка.

ОАО «Архангельскгеолдобыча» пользуется льготой при исчислении акцизов на нефть с нарушением требований, обусловленных постановлением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1996 года №1120, оставив вследствие этого в своем распоряжении 14,8 млн. рублей.

ООО «Компания «Полярное Сияние» в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 1992 года №1252-р, но вопреки постановлению Правительства Российской Федерации от 28 октября 1992 года №828, исчисляет платежи за добычу нефти по пониженной ставке, что нанесло ущерб федеральному бюджету за 1994-1998 годы в сумме 45,7 млн. рублей.

5. Эта же компания без законных оснований с 1994 года по настоящее время не исчисляла и не уплачивала в бюджет платежи на воспроизводство минерально-сырьевой базы на сумму 244,3 млн. рублей.

6. Определенные трудности в порядке определения налогооблагаемой базы и исчисления налогов при пользовании недрами вызывает состояние нормативной базы.

Несмотря на то, что применение положений Закона Российской Федерации «О недрах» в измененном и дополненном варианте, а также практика исчисления платежей при пользовании недрами требует уточнения механизма действий, в инструкцию Министерства Финансов Российской Федерации, Госналогслужбы и Федерального горного и промышленного надзора России, принятую еще в январе 1993 года, до сих пор не внесены необходимые изменения и дополнения.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

7. До сих пор на законодательном уровне Архангельской области и Ненецкого автономного округа не приняты акты, определяющие ставки платежей за пользование водными объектами, неудовлетворительно идет лицензирование этого вида деятельности, что привело к выпадению доходов федерального бюджета в 1998 году в размере около 110 млн. рублей.

8. Несмотря на то, что в доходной части федерального бюджета на 1998 год предусмотрено поступление платежей за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами, установленные Федеральным законом от 24 апреля 1995 года №ФЗ-52 «О животном мире», на законодательном уровне ставки платежей не установлены, нормативная база для исчисления отсутствует. Вследствие этого плата за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами не исчисляется, что по Архангельской области привело к выпадению доходов федерального бюджета в 1998 года на сумму 5,4 млн. рублей.

#### **Предложения**

Направить представление Правительству Российской Федерации по фактам незаконного предоставления налоговых льгот с нарушением действующего порядка, что привело к значительным потерям федерального бюджета, нарушениям требований Закона Российской Федерации «О недрах», регламентирующих вопросы выдачи лицензий на пользование недрами, а также по несоответствию законодательных и нормативных актов, принятых федеральными органами исполнительной власти.

Направить представление Государственной налоговой службе Российской Федерации о внесении необходимых изменений в инструкции, усилении контроля за исчислением и уплатой налогов, возмещении бюджету сумм ущерба, нанесенного неоправданным льготированием.

Кроме того, направить отчет Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации в порядке информации.

**В. Г. ПАНСКОВ**