

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 20 апреля 2001 года № 17(253) “О результатах тематической проверки вопросов развития налоговой базы, организации, обеспечения полноты и своевременности уплаты налоговых платежей в бюджет за 2000 год на предприятиях по добыче золота и полиметаллов, в налоговых органах и Комитете природных ресурсов Челябинской области”:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Правительству Российской Федерации, МПР России, МНС России.

Направить информационные письма с приложением отчета о результатах проверки в Совет Федерации, Государственную Думу, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе.

ОТЧЕТ

о результатах тематической проверки вопросов развития налоговой базы, организации, обеспечения полноты и своевременности уплаты налоговых платежей в бюджет за 2000 год на предприятиях по добыче золота и полиметаллов, в налоговых органах и Комитете природных ресурсов Челябинской области

Основание для проведения проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2001 год (пункт 1.7.14.2), утвержденный постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 22 декабря 2000 года № 42 (234).

Цель проверки

Проверка эффективности мер, принимаемых предприятиями, налоговыми органами и Комитетом природных ресурсов по Челябинской области по обеспечению полного и своевременного поступления налоговых платежей в федеральный бюджет, выявление особенностей формирования налогооблагаемой базы при исчислении и уплате налоговых платежей, а также определение законности и обоснованности предоставления налоговых льгот, рассрочек и отсрочек налоговых платежей, их целевого использования и своевременности погашения налоговых кредитов.

Предмет проверки

1. Меры, принимаемые налоговыми органами области, по обеспечению полного и своевременного поступления налоговых платежей в федеральный бюджет и сокращению недоимки по добывающим предприятиям. Контрольная работа налоговых органов по вопросам соблюдения налогового законодательства добывающими предприятиями, имеющими недоимку.

2. Правильность определения налогооблагаемой базы по платежам при пользовании недрами. Проблемы, возникающие при применении нормативной базы по исчислению платежей при пользовании недрами и их решение.

3. Организация работы по полноте учета и лицензирования недропользователей. Взаимодействие налоговых органов с органами геологического контроля и государственного горного промышленного надзора в целях более полного учета недропользователей и полноты включения в налогооблагаемую базу объемов добытых полезных ископаемых, выполнения требований законодательства в области недропользования.

4. Соблюдение требований законодательных актов и нормативных документов при лицензировании пользования недрами в части условий взимания платежей при пользовании недрами, устанавливаемых в лицензионных соглашениях.

5. Экономическая обоснованность и законность предоставленных добывающим предприятиям области рассрочек и отсрочек налоговых платежей, налоговых кредитов. Контроль налоговых органов за соблюдением условий предоставления добывающим предприятиям области налоговых льгот, рассрочек и отсрочек налоговых платежей, налоговых кредитов и за своевременностью и полнотой их погашения.

Объекты проверки

1. Управление Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Челябинской области (УМНС России по Челябинской области);
2. Инспекция Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по г. Пласту Челябинской области (ИМНС России по г. Пласту);
3. Инспекция Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Нагайбакскому району Челябинской области (ИМНС России по Нагайбакскому району).
4. Комитет природных ресурсов по Челябинской области;
5. Закрытое акционерное общество “Южуралзолото” (ЗАО “Южуралзолото”);
6. Открытое акционерное общество “Александринская горно-рудная компания” (ОАО “Александринская горно-рудная компания”).

Перечень изученных материалов

1. Отчеты налоговых органов Челябинской области по формам налоговой отчетности №№ 1-НМ, 1-НОМ, 4-НМ, 4-НОМ, 7-НП, отчеты Комитета природных ресурсов по Челябинской области за 2000 год.
2. Учредительные документы ЗАО “Южуралзолото”, ОАО “Александринская горно-рудная компания”, Комитета природных ресурсов по Челябинской области.
3. Бухгалтерская отчетность за 1999 год и 9 месяцев 2000 года ЗАО “Южуралзолото” и ОАО “Александринская горно-рудная компания”.
4. Регистры бухгалтерского учета предприятий.
5. Расчеты по налогам (НДС, плате за пользование недрами, отчислениям на ВМСБ, налогу от фактической прибыли) ЗАО “Южуралзолото” и ОАО “Александринская горно-рудная компания” за 2000 год (выборочно).
6. Лицензии на право пользования недрами и поверхностными водами недропользователей Челябинской области, в том числе ЗАО “Южуралзолото” и ОАО “Александринская горно-рудная компания”.
7. Регистрационные удостоверения на право осуществления операций с драгоценными металлами при добыче и переработке минерального сырья ЗАО “Южуралзолото” и ОАО “Александринская горно-рудная компания”.
8. Договоры на переработку и реализацию продукции ЗАО “Южуралзолото” и ОАО “Александринская горно-рудная компания” на 2000 год.
9. Геологическая и геолого-маркшейдерская документация ЗАО “Южуралзолото” (планы горных работ, отчеты по потерям и разубоживанию, протоколы заседаний Госкомиссии по запасам полезных ископаемых, отчеты по форме 5-гр).
10. Письмо Федерального горного и промышленного надзора России от 12 октября 1995 года № 09-11/220 “О расчетах платежей за пользование недрами при добыче драгметаллов”.
11. “Временные методические рекомендации по взиманию платы за пользование недрами и отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы при опытно-промышленной разработке Александринского месторождения медно-цинковых руд (Нагайбакский район)”, утвержденные заместителем начальника государственной налоговой инспекции по Челябинской области В. И. Нехаевым 12 ноября 1996 года и

согласованные с начальником Южно-Уральской инспекции по надзору за охраной недр и горному надзору В. Н. Сазоновым 11 ноября 1996 года.

12. Письмо Инспекции МНС России по Нагайбакскому району Челябинской области от 30 мая 2000 года № 11-967 о методике исчисления платежей на воспроизводство минерально-сырьевой базы по “Временным методическим рекомендациям”.

13. Акты налоговых проверок налогоплательщиков налоговыми органами Челябинской области за 2000 год (выборочно).

14. Соглашения об уплате налоговых платежей в бюджеты всех уровней между налоговыми органами Челябинской области и добывающими предприятиями.

15. Протоколы, решения, принятые налоговыми органами Челябинской области в 2000 году в целях ликвидации задолженности по добывающим предприятиям.

16. Решения и постановления арбитражных судов за 2000 год.

17. Документы о взаимодействии УМНС России по Челябинской области с органами геологического и горнотехнического контроля России (нормативные акты, акты совместных контрольных мероприятий) за 2000 год.

18. Законодательные и нормативные акты Российской Федерации и Челябинской области.

Все акты проверок подписаны без замечаний.

Проверкой установлено

В Управлении Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Челябинской области на момент проверки состояло на налоговом учете 657 налогоплательщиков - юридических лиц (включая плательщиков за добываемую подземную воду), осуществляющих регулярные платежи при пользовании недрами в бюджетную систему Российской Федерации.

За последние три года на территории области отмечается рост платежей за пользование природными ресурсами в федеральный бюджет. Так, с 1998 по 2000 годы они возросли в 3,6 раза и составили в 2000 году (включая целевой фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы) 329,4 млн. рублей. Наибольший рост (в 4,8 раза) получен по отчислениям на воспроизводство минерально-сырьевой базы. По группе предприятий, занимающихся добычей цветных и редких металлов, в 2000 году объем поступлений по отчислениям на воспроизводство минерально-сырьевой базы возрос в 1,7 раза.

Собираемость налоговых платежей в бюджетную систему Российской Федерации в целом по добывающим предприятиям Челябинской области составила 90,0 процентов.

Однако следует отметить, что доля ресурсных платежей в общей бюджетной массе по области за данный период имеет тенденцию к снижению: с 7,5 % в 1998 году она сократилась до 2,8 % в 2000 году. Это произошло в результате более интенсивного роста других федеральных налогов и сборов, в первую очередь НДС и акцизов.

Задолженность по платежам за пользование природными ресурсами перед федеральным бюджетом за 1998 - 2000 годы увеличилась с 179,6 млн. рублей до 381,2 млн. рублей, или в 2,1 раза. Доля платежей за пользование недрами в общей сумме задолженности в федеральный бюджет по всем налогам также увеличилась с 2,6 % в 1998 году до 4,4 % в 2000 году.

Задолженность в федеральный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы за тот же период увеличилась на 52,5 млн. рублей и на 1 января 2001 года составила 170,9 млн. рублей, или 2,0 % от общей суммы задолженности.

В соответствии с решением Коллегии Управления МНС России по Челябинской области, начиная с 1999 года, в области проводится мониторинг по платежам за недра, отчислениям на ВМСБ и плате за пользование водными объектами. Мониторинг предусматривает ежеквартальное предоставление сведений о начислении, фактической уплате и задолженности в разрезе всех крупных плательщиков в Комитет по

природоресурсному комплексу администрации области. По этим материалам делается ежегодный обзор, они входят в материалы совещаний с крупнейшими должниками по платежам за пользование природными ресурсами.

Сравнительный анализ эффективности работы, проводимой налоговыми органами в части платежей в федеральный бюджет, показывает, что задолженность по плате за пользование недрами и отчислениям на воспроизводство минерально-сырьевой базы по сравнению с общей суммой задолженности по платежам росла более низкими темпами. За 2000 год рост задолженности в целом составил 28 %, по плате за недра - 9 %, по отчислениям на воспроизводство минерально-сырьевой базы - 16 процентов. Значительная часть инспекций, на территории которых ведется добыча полезных ископаемых, сократила уровень задолженности перед федеральным бюджетом на 20 % - 50 % к уровню 1999 года. Однако у части налогоплательщиков рост задолженности по налоговым платежам в федеральный бюджет продолжается, а меры, принимаемые к ним налоговыми органами области, остаются недостаточными. Так, по ОАО "Челябинскуголь" задолженность по отчислениям на воспроизводство минерально-сырьевой базы за год увеличилась на 9 %, ОАО "Учалинский ГОК" - на 13,8 %, ОАО "Комбинат Магnezит" - на 16,7 процента.

Следует отметить, что в целях мобилизации платежей в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды, своевременного их поступления и сокращения недоимки в Челябинской области существует практика заключения Инспекциями МНС России соглашений об уплате текущих платежей в бюджеты всех уровней с крупными налогоплательщиками. Предметом соглашений является погашение налогоплательщиками части задолженности по платежам в бюджет и целевые бюджетные и внебюджетные фонды в установленный срок, а также уплата текущих налоговых платежей в полном объеме. Инспекции, в свою очередь, при условии выполнения предприятиями обязательств отказываются от применения к данным предприятиям мер правового характера (вынесение постановления об административном правонарушении, об аресте имущества, передаче материалов в арбитражный суд для возбуждения дела о банкротстве).

Так, например, инспекцией МНС России по г. Пласту Челябинской области с ЗАО "Южуралзолото" в течение 2000 года было заключено и исполнено 12 соглашений на сумму 53746,0 тыс. рублей, в т.ч. в федеральный бюджет - на сумму 9689,0 тыс. рублей.

Кроме того, в Челябинской области распространена практика погашения недоимки и уплаты текущих платежей в бюджетную систему и внебюджетные фонды с помощью векселей. Так, по требованию Инспекции МНС России по г. Пласту добывающими предприятиями передано 50 векселей в погашение недоимки на сумму 4331,0 тыс. рублей, в т.ч. в федеральный бюджет - на сумму 424,1 тыс. рублей. Денежные средства поступили в бюджет в полном объеме.

Крупными недропользователями, осуществляющими добычу благородных и цветных металлов на территории Челябинской области, являются ЗАО "Южуралзолото", состоящее на учете в Инспекции МНС России по г. Пласту, и ОАО "Александринская горно-рудная компания", состоящее на учете в Инспекции МНС России по Нагайбакскому району.

ОАО "Александринская горно-рудная компания" по состоянию на 1 января 2000 года являлось недоимщиком перед федеральным бюджетом в сумме 527,0 тыс. рублей, однако на 1 января 2001 года у предприятия имелась переплата на сумму 20962,0 тыс. рублей.

По состоянию на 1 января 2000 года ЗАО "Южуралзолото" имело переплату по налоговым платежам в федеральный бюджет в сумме 3974,0 тыс. рублей, по состоянию на 1 января 2001 года также имеется переплата в федеральный бюджет в сумме 5027,7 тыс. рублей. Данное состояние расчетов предприятий с федеральным бюджетом объясняется тем, что в соответствии со статьей 5 Закона Российской Федерации от 6 декабря 1991 года № 1992-1 "О налоге на добавленную стоимость" от налога на добавленную стоимость освобождаются обороты по реализации для дальнейшей переработки и аффинирования руды, концентратов и других промышленных продуктов, содержащих драгоценные

металлы, обороты по реализации в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, Банку России и специально уполномоченным коммерческим банкам драгоценных металлов при наличии отдельного учета затрат по производству и реализации продукции.

Сумма налога на добавленную стоимость, подлежащая внесению в бюджет, определяется как разница между суммами налога, полученными от покупателей за реализованные им товары (работы, услуги), и суммами налога, фактически уплаченными поставщикам за приобретенные (оприходованные) материальные ресурсы (выполненные работы, оказанные услуги), стоимость которых относится на издержки производства и обращения.

В течение 2000 года уплата налогов и сборов в федеральный бюджет ЗАО «Южуралзолото» обеспечивалась за счет возврата НДС из бюджета.

В ходе данной проверки установлено, что при проведении налоговой проверки ОАО «Александринская горно-рудная компания» Инспекция МНС России по Нагайбакскому району Челябинской области выявила необоснованное применение указанной льготы в связи с отсутствием отдельного учета затрат по добыче и переработке благородных металлов, на основании чего ОАО «Александринская горно-рудная компания» было предложено уплатить до 21 декабря 2000 года сумму налога, включая пени и налоговые санкции, равную 9976,4 тыс. рублей. Однако предприятие опротестовывает решение Инспекции МНС России по Нагайбакскому району в арбитражном суде, и на день проверки вопрос не был окончательно разрешен.

Настоящей проверкой установлено, что при исчислении платежей при пользовании недрами добывающими предприятиями, а также при осуществлении контроля за правильностью их исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налоговыми органами, возникает ряд проблем, обусловленных состоянием нормативной базы по данным налогам.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» (в редакции Федерального закона от 2 января 2000 года № 20-ФЗ) платежи за добычу полезных ископаемых определяются как доля от стоимости добытых полезных ископаемых.

Федеральным законом от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (в редакции Федерального закона от 31 марта 1999 года № 66-ФЗ) определено понятие добычи драгоценных металлов как извлечение драгоценных металлов из коренных (рудных), россыпных и техногенных месторождений с получением концентратов и других полупродуктов, содержащих драгоценные металлы. Аффинаж драгоценных металлов данным Законом определен как производство драгоценных металлов.

Таким образом, в соответствии с указанными нормативными актами, объектом налогообложения является количество драгоценного металла до аффинажа.

В Инструкции Минфина России от 4 февраля 1993 года № 8, Госналогслужбы России от 30 января 1993 года № 17 и Госгортехнадзора России от 4 февраля 1993 года № 01-17/41 «О порядке и сроках внесения в бюджет платы за право на пользование недрами» нет четкого определения понятия «добытого минерального сырья» в отношении драгоценных металлов.

В отсутствие нормативной базы, однозначно определяющей объект налогообложения по данному налогу, при исчислении платежей за пользование недрами ЗАО «Южуралзолото» руководствуется разъяснениями Федерального горного и промышленного надзора России (письмо от 12 октября 1995 года №09-11/220), на основании которых налогооблагаемая база определяется исходя из количества химически чистого металла, полученного после плавки на аффинажном заводе.

Разница между объемом добытого металла по данным пробирно-аналитической лаборатории Общества, и объемом, полученным после аффинажа по данным

аффинажного завода, выпадающая из-под налогообложения, в 2000 году составила 13,7 кг золота и 1,7 кг серебра.

Таким образом, при расчете платежей за право на добычу драгметаллов в соответствии с Федеральным законом от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ “О драгоценных металлах и драгоценных камнях” (в редакции Федерального закона от 31 марта 1999 года № 66-ФЗ) исходя из количества металла по лабораторным данным Общества, т.е. до аффинажа, сумма поступлений в бюджетную систему Российской Федерации увеличилась бы на 339,6 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет и федеральный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы - на 114,6 тыс. рублей.

ОАО “Александринская горно-рудная компания” осуществляет добычу медно-цинковой руды, которая отличается высоким содержанием меди и цинка. Помимо того, в её состав входят драгоценные металлы, такие как золото и серебро. Реализуется же продукция более высокой степени технологического передела: медь и цинк в концентрате, а также попутно добытые драгоценные металлы.

Согласно инструкции Минфина России от 4 февраля 1993 года № 8, Госналогслужбы России от 30 января 1993 года № 17, Госгортехнадзора России от 4 февраля 1993 года № 01-17/41 “О порядке и сроках внесения в бюджет платы за право на пользование недрами”, при наличии в рудах попутных компонентов расчеты по платежам за право на добычу должны производиться по попутным компонентам отдельно. Лицензионным соглашением об условиях пользования недрами ОАО “Александринская горно-рудная компания” также предусмотрен отдельный расчет платежей за право на добычу цветных и благородных металлов.

Вместе с тем, ОАО “Александринская горно-рудная компания” применяется практика расчета платежей за пользование недрами, при которой сумма налога исчисляется комплексно по всем извлекаемым компонентам.

При исчислении платежей за пользование недрами отдельно по цветным и благородным металлам с применением конкретных цен по каждому извлекаемому компоненту, а не средней по компонентам, сумма платежа, подлежащая уплате в бюджет в 2000 году, увеличится на 1655,8 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - на 414,8 тыс. рублей (расчетно).

Кроме того, исходя из данных отчета ОАО “Александринская горно-рудная компания” о добыче и переработке руды на обогатительных фабриках, содержание золота в объеме добытой руды в 2000 году составляет 506,0 кг, серебра - 17416,9 кг, а получено после аффинажа 264,0 кг золота и 9908,6 кг серебра. Таким образом, при формировании налогооблагаемой базы по платежам за пользование недрами учтено 52,1 % объема добытого золота и 56,9 % серебра.

При составлении расчета платежей за право на добычу благородных металлов в соответствии с Федеральным законом от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ “О драгоценных металлах и драгоценных камнях” (в редакции Федерального закона от 31 марта 1999 года № 66-ФЗ) исходя из количества металла до аффинажа, сумма поступлений данного налога в бюджетную систему Российской Федерации в 2000 году увеличилась бы на 1020,0 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - на 255,0 тыс. рублей (расчетно).

В соответствии с инструкцией Госналогслужбы России от 31 декабря 1996 года № 44 “О порядке исчисления, уплаты в бюджет и целевом использовании отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы” (с последующими изменениями и дополнениями) налогооблагаемой базой по отчислениям является стоимость первого товарного продукта, полученного и реализованного из фактически добытых полезных ископаемых. Согласно п. 3 данной инструкции первым товарным продуктом по цветным металлам является концентрат, по благородным металлам - химически чистый (аффинированный) металл.

На основании п.п. 12,13 инструкции стоимость первого товарного продукта должна исчисляться по ценам его реализации без налога на добавленную стоимость и акцизов, а

при отсутствии цены реализации - исходя из себестоимости первого товарного продукта с учетом рентабельности предприятия.

Таким образом, согласно инструкции ОАО “Александринская горно-рудная компания” должно формировать налогооблагаемую базу по отчислениям на воспроизводство минерально-сырьевой базы исходя из себестоимости медно-цинкового концентрата с учетом рентабельности предприятия и стоимости реализованного золота и серебра.

Однако при расчете платежей при пользовании недрами ОАО “Александринская горно-рудная компания” руководствовалось не нормативными документами, а “Временными методическими рекомендациями по взиманию платы за пользование недрами и отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы при опытно-промышленной разработке Александринского месторождения медно-цинковых руд (Нагайбакский район)” УМНС России по Челябинской области, согласованными с Южно-Уральской инспекцией по надзору за охраной недр и горному надзору, а в 2000 году - письмом Инспекции МНС России по Нагайбакскому району Челябинской области от 30 мая 2000 года № 11-967897.

На основании данных рекомендаций ОАО “Александринская горно-рудная компания” исчисляет налогооблагаемую базу по отчислениям на воспроизводство минерально-сырьевой базы исходя из себестоимости добытой и переданной в переработку медно-цинковой руды, которая ниже себестоимости концентрата.

Данные рекомендации фактически предоставляют ОАО “Александринская горно-рудная компания” особые условия налогообложения, повлекшие занижение налогооблагаемой базы по отчислениям на воспроизводство минерально-сырьевой базы, в результате чего в 2000 году недоначислено и не уплачено данного налога на сумму более 24714,1 тыс. рублей, в том числе в федеральный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы - более 5870,2 тыс. рублей (расчетно).

В соответствии с инструкцией Минфина России от 4 февраля 1993 года № 8, Госналогслужбы России от 30 января 1993 года № 17, Госгортехнадзора России от 4 февраля 1993 года № 01-17/41 “О порядке и сроках внесения в бюджет платы за право на пользование недрами” при реализации продукции более высокой степени технологического передела размер платежей за пользование недрами корректируется понижающим коэффициентом, определяемым как отношение себестоимости добытых полезных ископаемых к себестоимости реализованных продуктов их передела. В ходе данной проверки установлено, что практическое применение понижающего коэффициента в отдельных случаях дает противоположные результаты, приводя к тому, что платежи за пользование недрами, рассчитанные от стоимости продукции более высокой степени технологического передела, оказываются ниже платежей, рассчитанных от стоимости минерального сырья, реализованного без переработки.

Так, закрытое акционерное общество “Промышленно-коммерческая фирма “Пласт-Рифей”, состоящее на учете в Инспекции МНС России по г. Пласту, исчисляло понижающий коэффициент как отношение себестоимости добычи 1 тонны каолина-сырца к себестоимости 1 тонны обогащенного каолина, не учитывая, что на производство 1 тонны обогащенного каолина израсходовано 2,4 тонны сырца. Предприятие также занижало понижающий коэффициент, и, соответственно, сумму платежей за пользование недрами, относя сумму налога на пользование недрами и налога на ВМСБ только на себестоимость обогащенного каолина, и не относя на себестоимость добычи минерального сырья.

В результате применения понижающего коэффициента ЗАО “Промышленно-коммерческая фирма “Пласт-Рифей” налогооблагаемая база по платежам за право на добычу, по данным УМНС России по Челябинской области, снижается в 1,5 - 2 раза, и сумма данного налога, рассчитанная от стоимости обогащенного каолина с корректировкой на понижающий коэффициент, оказалась меньше суммы налога, рассчитанной от стоимости каолина-сырца,

необходимого для производства данного объема обогащенного каолина, что противоречит смыслу применения данного коэффициента.

Указанные несоответствия стали возможны в результате несовершенства нормативной базы для исчисления платежей за право пользования недрами. Так, в указанной выше инструкции помимо того, что методика определения понижающего коэффициента не конкретизирована для разных технологических процессов, отсутствует перечень затрат, включаемых в себестоимость продуктов передела полезного ископаемого.

При определении полноты и правильности формирования налогооблагаемой базы для исчисления платежей при пользовании недрами данной проверкой выявлен ряд условий, связанных с взиманием платежей, установленных в лицензионных соглашениях Комитетом природных ресурсов по Челябинской области, отрицательно влияющих на взимание данных налогов.

Так, в лицензионных соглашениях об условиях пользования недрами ЗАО “Южуралзолото” определено, что объемы драгметаллов, полученные при переработке труднообогатимых отходов горного и обогащительного производства, освобождаются от платежей за право на добычу и отчислений на ВМСБ. На основании этого, Общество исключает из налогооблагаемой базы для исчисления данных налогов объемы драгметаллов, полученные при переработке отвалов горной массы, и из оборотной воды, поступающей из хвостохранилища.

Действующая законодательная база (закон “О недрах”, закон “Об отходах производства и потребления”) не позволяет однозначно сделать вывод о порядке отнесения либо исключения из категории “отходы горнодобывающего производства” отвалов горной массы горнодобывающего производства. Лицензионное соглашение также не вносит ясность в данный вопрос.

Согласно налоговым декларациям ЗАО “Южуралзолото” за 2000 год, объем драгметаллов, полученных при переработке отвалов горной массы, составил 107,6 кг золота (10,3 % от общего объема добытого золота) и 39 кг серебра (12,7 процента). При включении данных объемов драгметаллов в налогооблагаемую базу для исчисления платежей при пользовании недрами сумма платежей за добычу данных объемов драгметаллов составила бы 535,0 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 133,7 тыс. рублей, отчислений на ВМСБ - 2086,4 тыс. рублей, в том числе в федеральный фонд - 749,1 тыс. рублей (расчетно).

В ходе данной проверки установлено, что Комитетом природных ресурсов по Челябинской области в лицензии на право пользования недрами ЗАО “Южуралзолото” предоставлено освобождение от уплаты отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы объемов подземных вод, используемых на собственные производственные нужды, что противоречит Закону Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 “О недрах” (в редакции Федерального закона от 2 января 2000 года № 20-ФЗ) (ст.40) и инструкции Госналогслужбы России от 31 декабря 1996 года № 44 “О порядке исчисления, уплаты в бюджет и целевом использовании отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы” (п.9). Сумма налога на воспроизводство минерально-сырьевой базы по использованным объемам подземных вод, недопоступившая в Фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы за 2000 год, рассчитанная в соответствии с п. 13 инструкции Госналогслужбы России от 31 декабря 1996 года № 44 “О порядке исчисления, уплаты в бюджет и целевом использовании отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы” (с последующими изменениями и дополнениями), составила 4,5 тыс. рублей (расчетно).

В лицензионном соглашении к лицензии на право пользования недрами, выданной 16 августа 1995 года № 00318, АОЗТ “Александринская горнорудная компания” на первые три года с момента начала выпуска промышленной продукции (медного и цинкового концентрата), т. е. до выхода предприятия на уровень установленных производственных

мощностей (в 1997 году) платежи за право пользования недрами были установлены на уровне 2 % от стоимости добытого минерального сырья, а на последующие периоды деятельности - 6 процентов.

Указанные в выданной лицензии два периода (первые три года с момента начала выпуска промышленной продукции и выход предприятия на уровень установленных производственных мощностей), в течение которых уровень платежей установлен в размере 2 %, не дают однозначного толкования конкретной даты начала уплаты платежей за пользование недрами на уровне 6 процентов.

В этой связи необходимо также отметить, что в Протоколе заседания комиссии по проведению конкурса на право разработки Александринского медно-цинкового месторождения, утвержденном зам. главы администрации области В. Б. Христенко 20 сентября 1993 года, платежи за право пользования недрами установлены в размере 6 % от стоимости товарной продукции (товарной руды, концентрата).

В 1997 году Компания не вышла на проектную мощность по добыче руды, а вышла лишь в начале 2000 года, как это указано в лицензии от 1 декабря 2000 года № 00810, выданной ОАО “Александринская горно-рудная компания” в порядке переоформления предыдущей лицензии в связи с изменением организационно-правовой формы предприятия, и платежи за право пользования недрами в размере 6 % от добытого минерального сырья должны производиться недропользователем только с 1 апреля 2000 года.

Таким образом, в результате того, что установленные лицензионным соглашением к лицензии от 16 августа 1995 года № 00318 условия по сроку перехода на более высокий уровень уплаты платежей за пользование недрами не были выполнены и платежи за право пользования недрами в размере 2 % осуществлялись около 6 лет, потери бюджетов всех уровней за 1998-1999 годы и I квартал 2000 года по экспертной оценке составили более 7,0 млн. рублей, в том числе федерального - более 1,7 млн. рублей.

В ходе настоящей проверки установлены и другие негативные факторы, возникающие при определении Комитетом природных ресурсов по Челябинской области условий взимания платежей в лицензионных соглашениях, затрудняющие осуществление контроля налоговыми органами за полнотой и правильностью исчисления и уплаты в бюджет данных платежей.

В лицензиях и лицензионных соглашениях к ним, выданным ЗАО “Южуралзолото” на право добычи золотосодержащих руд, не указана добыча серебра, как попутного компонента при добыче золота, и не установлены условия взимания платежей при его добыче.

В лицензионных соглашениях об условиях пользования недрами ЗАО “Южуралзолото” записано: “В связи с нестабильностью экономической ситуации устанавливать размер платежей за право пользования недрами на короткий срок 1-2 года”. Срок действия условий взимания платежей, установленных изменениями и дополнениями № 2 к лицензиям ЧЕЛ № 00483 БЭ от 27 октября 1997 года и ЧЕЛ № 00482 БЭ от 27 октября 1997 года, истек 31 декабря 2000 года. Таким образом, на момент проверки Комитетом природных ресурсов по Челябинской области размеры данных платежей Обществу не установлены, т.е. Общество на момент проверки практически не имело ставки для исчисления этого налога.

В соответствии с Федеральным законом от 6 мая 1998 года № 71-ФЗ “О плате за пользование водными объектами” законодательным собранием Челябинской области принято постановление от 28 января 1999 г. № 470 “Об утверждении ставок платы за пользование водными объектами по бассейнам рек на территории Челябинской области”, установившее ставки платы за пользование водными объектами на территории Челябинской области.

На момент проверки на налоговом учете по признаку забора и сброса вод в акватории рек области состоял 301 водопользователь. В 1999 году за пользование водными объектами начислено в федеральный бюджет 25,3 млн. рублей, в 2000 году - 27,0 млн. рублей, поступило, соответственно, 7,8 млн. рублей и 16,0 млн. рублей, или 30,8 % и 59,3 процента. В 1999 году собираемость этого платежа составила 31,0 %, а в 2000 году - 60,0

процентов. Задолженность по плате за пользование водными объектами в федеральный бюджет, по состоянию на 1 января 2001 года, составила 25,6 млн. рублей.

Самыми крупными должниками являются муниципальные унитарные предприятия по водопотреблению и водоотведению (на территории области их более 40), которые практически в течение всего 1999 года - первого года начала платы в федеральный бюджет - этот платеж не вносили.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1997 года № 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" утверждены правила предоставления в пользование водных объектов и выдачи лицензии на водопользование, однако лицензирование водопользования в области практически началось в 1999 году.

На момент проверки из 301 предприятия, зарегистрированных в качестве водопользователей, осуществляющих забор воды и сброс сточных вод, 286 предприятий не имели лицензий (разрешений).

При существующем подходе Комитета природных ресурсов по Челябинской области оформление лицензий на право водопользования может продлиться до 3 лет.

Выборочной проверкой установлено, что у водопользователей, не оформивших в соответствии с постановлением Правительства от 3 апреля 1997 года № 383 лицензии, выданные ранее разрешения на специальное водопользование просрочены. Если в 1999 году указанные разрешения были продлены 11 предприятиям - водопользователям, то начиная с IV квартала 1999 года продление разрешений не проводилось, в результате происходит безлицензионное пользование водными объектами.

Так, у ОАО "Учалинский ГОК" (Молодежное и Узельгинское месторождения) отсутствуют лицензии на право пользования водными объектами. В то же время, срок действия разрешения на специальное водопользование № 149, выданного 17 февраля 1994 года на 5 лет на оба месторождения, в 1999 году истек и не продлевался.

Законом Российской Федерации от 6 мая 1998 года № 71-ФЗ "О плате за пользование водными объектами" (п. 6, ст. 4) определено, что при пользовании водными объектами без соответствующей лицензии (разрешения) ставки платы увеличиваются в 5 раз по сравнению со ставками платы, устанавливаемыми в отношении такого пользования на основании лицензии (разрешения).

Факты применения пятикратных ставок платы к водопользователям, не имеющим лицензий (разрешений), в ходе проверки не установлены, так как информацией о состоянии платежей за пользование водными объектами Комитет природных ресурсов по Челябинской области на дату проверки не располагал. По данным УМНС России по Челябинской области, пятикратное увеличение ставок по платежам за пользование водными объектами при безлицензионном водопользовании в области не применялось.

Кроме пользователей поверхностными водами, на территории Челябинской области имеются 569 предприятий, осуществляющих деятельность, связанную с добычей подземных вод. На данный вид деятельности выдано 184 лицензии, в стадии оформления находятся лицензии на право добычи подземных вод по 52 объектам.

В связи с тем, что из утвержденного лимита забора поверхностных вод по Челябинской области на 2000 год на пользователей поверхностными водами, не имеющих лицензии, приходится 36,0 % или 294,7 млн. м куб., по сбросу сточных вод - 31,0 % или 271,5 млн. м куб., по добыче подземных вод - 62,0 % или 124,7 млн. м куб., сумма потерь и недоначисленных налоговых платежей в бюджеты всех уровней в результате безлицензионного пользования поверхностными и подземными водами и сброса сточных вод за 2000 год по экспертной оценке составила более 179,0 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - более 71,0 млн. рублей.

В связи с отсутствием информации о плательщиках, при оценке указанных потерь не учтены водопользователи, не имеющие лицензий (разрешений), но осуществляющие платежи в бюджет.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 августа 1998 года № 1214-р установлено, что при выявлении фактов безлицензионного недропользования, органы МПР России и МНС России в установленном порядке с участием правоохранительных органов и судов должны применять меры по возмещению убытков, причиненных государству в результате самовольного пользования недрами.

Государственным геологическим контролем по Челябинской области в 2000 году было выявлено 12 организаций, осуществляющих недропользование без оформления лицензии на 16 объектах. По 6 недропользователям материалы были переданы в правоохранительные органы области, в результате один недропользователь прекратил деятельность, остальные организации оформили лицензии на право пользования недрами. Однако, фактов взыскания убытков, причиненных государству в результате самовольного пользования недрами, для обеспечения взносов в бюджеты всех уровней с применением максимальных уровней платежей за пользование недрами, в ходе проверки не установлено.

В связи с рекомендациями МНС России о совместной деятельности налоговых органов и органов, осуществляющих контроль за природопользованием, Управление МНС России по Челябинской области в январе 2000 года заключило соглашение о взаимодействии и разграничении полномочий при осуществлении контроля за внесением платежей:

- за право пользования недрами с Челябинским округом Госгортехнадзора;
- платы за землю с Комитетом по земельным ресурсам и землеустройству Челябинской области;
- за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов с Государственным комитетом по экологии Челябинской области;
- отчислений на ВМСБ и платы за пользование водными объектами с Комитетом природных ресурсов по Челябинской области.

Подписан договор о взаимодействии с Управлением лесами Челябинской области.

Вместе с тем, в сентябре 2000 года была сформирована новая структура Комитета природных ресурсов Российской Федерации.

Согласно Положению, утвержденному Министерством природных ресурсов Российской Федерации 31 августа 2000 года, Комитет является территориальным органом МПР России, осуществляющим полномочия государственного органа управления государственным фондом недр, федерального органа управления лесным хозяйством, специального уполномоченного государственного органа управления использованием и охраной водного и лесного фондов и специального уполномоченного государственного органа в области охраны окружающей природной среды, объектов животного мира и среды их обитания на территории Челябинской области.

После изменения структуры Комитета природных ресурсов договор о взаимодействии с налоговыми органами по вопросам, связанным с налогообложением при использовании природными ресурсами, не перезаключался.

Данная проверка показала, что взаимодействие Управления МНС России по Челябинской области с Комитетом природных ресурсов по Челябинской области в части контроля за налоговыми платежами нельзя признать эффективным. Из-под налогового контроля практически выведены разовые платежи за право пользования недрами. Информация о назначении таких платежей в Управление МНС России по Челябинской области от Комитета природных ресурсов по Челябинской области не поступает.

По данным Комитета природных ресурсов по Челябинской области в 1998 - 2000 годах по объектам недропользования, предоставленным на условиях конкурса, назначены разовые платежи в бюджеты на сумму 11,1 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 2,8 млн. рублей. Кроме того, ЗАО "Южуралнефтегаз" предусмотрена уплата в бюджет 10

тысяч долл. США, в том числе в федеральный бюджет - 4 тысячи долл. США. Сведениями о перечислении в бюджет разового платежа данным предприятием УМНС РФ по Челябинской области не располагает.

В ходе настоящей проверки от Комитета природных ресурсов по Челябинской области получены копии 5 платежных поручений на перечисление 10,9 млн. рублей, из которых 8,2 млн. руб. непосредственно на счет администраций Нагайбакского и Верхнеуральского районов, а 2,8 млн. рублей - в отделения федерального казначейства этих районов. В поручениях назначенные перечисления определены как разовые платежи за право на пользование недрами от ООО "Макроиндастри", которое не получало лицензий на право пользования недрами. Как значится в поручении, данный платеж поступил в порядке взаиморасчетов с ЗАО "Кыштымский медеэлектролитный завод", являвшимся владельцем лицензии. Кроме того, в платежном поручении имеется приписка, что данный платеж НДС не облагается. Какие взаиморасчеты были у ООО "Макроиндастри" с ЗАО "Кыштымский медеэлектролитный завод", неизвестно. Таким образом, предоставление льготы по НДС на сумму 2,2 млн. руб. не находит обоснования. Впоследствии лицензии были переоформлены на ООО "Верхнеуральская руда". Кроме того, по данным, полученным УМНС России по Челябинской области в ходе данной проверки, суммы разовых платежей от ООО "Макроиндастри" не зачислялись ни в местный, ни в федеральный бюджеты, и числятся в финансовых отделах администрации и в отделах федерального казначейства на счетах невыясненных поступлений.

В экспертном совете, ведающем рассмотрением заявок на предоставление лицензий на право пользования недрами, Управление МНС России по Челябинской области не представлено.

В 2000 году специалистами государственного геологического контроля Комитета природных ресурсов по Челябинской области проведены проверки 12 организаций-недропользователей, из них 2 организаций совместно с районными налоговыми органами в рамках соглашения о взаимодействии. Контроль за выполнением принятых по результатам проверок решений осуществлялся городскими и районными налоговыми инспекциями. Общая сумма доначисленных платежей составила 67,9 тыс. рублей, из них поступило в бюджет 57,0 тыс. рублей. В то же время УМНС России по Челябинской области не располагает сведениями о таких проверках.

За 2000 год отделом выездных налоговых проверок Управления МНС России по Челябинской области проверено 11 недропользователей, в т. ч. 3 крупных недропользователя:

- ОАО "Учалинский ГОК";
- ООО "Альфа-ГЕО-Прим";
- Магнитогорский МП "Трест "Водоканал".

В результате контрольной работы дополнительно доначислено платежей за пользование недрами на сумму 3346 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 836 тыс. рублей, отчислений на ВМСБ на сумму 7625 тыс. рублей.

Доначисленные суммы взысканы в полном объеме.

В ходе проверки установлено, что, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года N 1002 "О порядке и сроках проведения в 1999 году реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом" (с учетом изменений и дополнений), на основании заключений Уральского Межрегионального территориального органа Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству Инспекцией МНС России по г. Пласту Челябинской области было предоставлено право на проведение реструктуризации задолженности федеральному бюджету 2 добывающим предприятиям: ООО "Пластовское ДРСУ" и Светлинское ГПП. Согласно решениям Инспекции МНС России по г. Пласту, сумма реструктурированной задолженности

данных предприятий федеральному бюджету, составляющая 2121,3 тыс. рублей, подлежит равномерной уплате в течение 6 лет.

По состоянию на 1 февраля 2001 года погашение реструктурируемой задолженности по налоговым платежам в федеральный бюджет осуществлялось в соответствии с установленным графиком, уплата текущих платежей данными предприятиями производилась в полном объеме.

Другие рассрочки и отсрочки налоговых платежей, а также индивидуальные налоговые льготы, налоговые кредиты добывающим предприятиям Челябинской области в 2000 году не предоставлялись.

Выводы

1. За последние 3 года поступление платежей за пользование природными ресурсами возросло в 3,6 раза. Однако при этом задолженность по платежам за пользование природными ресурсами увеличилась в 2,1 раза.

2. Отрицательное влияние на контроль за соблюдением условий налогообложения при пользовании недрами и природными ресурсами оказывает несогласованность действий Комитета природных ресурсов и Управления МНС России по Челябинской области в ходе определения условий платежей при пользовании недрами на стадии лицензирования, а также в процессе определения налогооблагаемой базы.

Контроль Управлением МНС России по Челябинской области за взиманием единовременных платежей практически отсутствует. Предусмотренные законодательством меры финансового воздействия при безлицензионном недро- и водопользовании не применяются. Отсутствует последующий контроль со стороны Управления МНС России по Челябинской области за устранением недостатков и нарушений по совместным с Комитетом природных ресурсов проверкам недропользователей.

3. На проверяемых предприятиях, добывающих золото, применяются разные методики исчисления платежей при пользовании недрами, при которых из-под налогообложения выводятся определенные объемы драгметаллов, а также занижается налогооблагаемая база вследствие занижения оценки металла.

4. Отдельные положения инструкции Минфина России от 4 февраля 1993 года № 8, Госналогслужбы России от 30 января 1993 года № 17, Госгортехнадзора России от 4 февраля 1993 года № 01-17/41 "О порядке и сроках внесения в бюджет платы за право на пользование недрами", а также инструкции Госналогслужбы России от 31 декабря 1996 года № 44 "О порядке исчисления, уплаты в бюджет и целевом использовании отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы" (с последующими изменениями и дополнениями) не соответствуют требованиям налогового законодательства. Кроме того, в них нет четкости в определении налогооблагаемой базы, необходимой в связи с особенностями исчисления налогов при пользовании недрами.

Нарушения и упущения, установленные в ходе настоящей проверки, привели к снижению доходной части консолидированного бюджета в 1998 - 2000 годах на сумму 227455,4 тыс. рублей и 10 тыс. долл. США, в федеральный бюджет недопоступило 83037,4 тыс. рублей и 4 тыс. долл. США.

Предложения

1. Направить представление Правительству Российской Федерации о необходимости уточнения нормативной базы для исчисления и уплаты платежей при пользовании недрами.

2. Направить представление Министерству природных ресурсов Российской Федерации по вопросу совершенствования системы лицензирования пользования недрами, особенно в части установления условий взимания платежей при

пользовании недрами, а также для принятия мер по устранению нарушений, выявленных настоящей проверкой.

3. Направить представление Министерству Российской Федерации по налогам и сборам о необходимости совершенствования нормативных и инструктивных документов, регламентирующих налогообложение недропользования, а также по вопросу прекращения предоставления управлениями Министерства особых условий налогообложения отдельным предприятиям-налогоплательщикам.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ