

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28 мая 1999 года № 17 (168) «О результатах тематической проверки по вопросам организации и обеспечения полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет, правильности формирования и развития налогооблагаемой базы, соблюдения налогового законодательства при исчислении и уплате налоговых платежей, поступающих в федеральный бюджет, обоснованности и целевого использования налоговых льгот, рассрочек и отсрочек налоговых платежей, погашения налоговых кредитов в налоговых органах, организациях, на добывающих предприятиях и предприятиях топливно-энергетического комплекса Республики Саха (Якутия) за 1998 год»:

Утвердить отчет.

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты В. Г. Панскова о направлении по результатам проверки представлений Счетной палаты Председателю Правительства Российской Федерации, Председателю Правительства Республики Саха (Якутия), Министру финансов Российской Федерации, Министру Российской Федерации по налогам и сборам.

Направить отчет в Совет Федерации и Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах тематической проверки по вопросам организации и обеспечения полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет, правильности формирования и развития налогооблагаемой базы, соблюдения налогового законодательства при исчислении и уплате налоговых платежей, поступающих в федеральный бюджет, обоснованности и целевого использования налоговых льгот, рассрочек и отсрочек налоговых платежей, погашения налоговых кредитов в налоговых органах, организациях, на добывающих предприятиях и предприятиях топливно-энергетического комплекса Республики Саха (Якутия) за 1998 год

Основание для проведения проверки: План работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 год (пункт 5.1.3), утвержденный постановлением Коллегии Счетной палаты 29 декабря 1998 года № 38(151).

Цель проверки: Определение причин отклонений в исполнении налоговых обязательств перед федеральным бюджетом, правильности формирования и развития налогооблагаемой базы, соблюдения налогового законодательства при исчислении и уплате налоговых платежей, экономической обоснованности и эффективности предоставления налоговых льгот, рассрочек и отсрочек налоговых платежей, погашения инвестиционных налоговых кредитов на предприятиях и в организациях топливно-энергетического комплекса и добывающих отраслей Республики Саха (Якутия).

Предмет проверки:

1. Динамика поступления налоговых платежей в федеральный бюджет.
2. Задолженность и причины ее образования по платежам при пользовании недрами по предприятиям ТЭК(а) и добывающим предприятиям промышленности.
3. Действенность мер, принимаемых налоговыми органами к предприятиям-недоимщикам по свое-

временному поступлению налоговых платежей и сокращению недоимки, а также взаимодействие по этому вопросу с другими контролирующими органами.

4. Наличие, экономическая обоснованность и эффективность предоставленных предприятиям ТЭК(а) и добывающих отраслей республики налоговых льгот, инвестиционных налоговых кредитов и их эффективность.

5. Правильность применения нормативной базы и инструктивных материалов, действующих при исчислении платежей при пользовании недрами.

6. Состояние и формы расчетов с покупателями продукции за выполненные работы и оказанные услуги.

Объекты проверки:

1. Государственная налоговая инспекция по Республике Саха (Якутия) (ГНИ по Республике Саха (Якутия)).
2. Государственная налоговая инспекция по Алданскому району (ГНИ по Алданскому району).
3. Государственная налоговая инспекция по г. Мирному (ГНИ по г. Мирному).
4. Акционерная компания «Алмазы России-Саха» (АК «АЛРОСА»).
5. Открытое акционерное общество «Якутгазпром» (ОАО «Якутгазпром»).

6. Открытое акционерное общество «Алданзолото» (АК «Алданзолото»).

7. Открытое акционерное общество «Финансово-промышленная Компания «Сахазолото» (ОАО ФПК «Сахазолото»).

В период проверки затребованные документы были предоставлены в полном объеме и своевременно. Все цифровые данные в акте приведены в деноминированных рублях. Акты проверок за исключением ОАО «Якутгазпром» подписаны без замечаний. Замечания к акту проверки ОАО «Якутгазпром», представленные в пояснительной записке, носят характер пояснений по вопросам причин несвоевременного поступления платежей в федеральный бюджет.

Проверкой установлено:

Топливная промышленность и добывающие отрасли Республики Саха (Якутия) представлены нефтедобывающей, газовой и угольной отраслями, оловянной промышленностью, добычей золота и алмазов.

Состояние экономики республики во многом определяется развитием алмазодобывающей промышленности, в частности, АОЗТ «Алмазы России-Саха». Так, на долю компании приходится 60 % от общего объема промышленного производства республики. В 1998 г. АК «АЛРОСА» превысила прошлогодние объемы добычи алмазов на 16,1 процентов.

В то же время из года в год сокращаются объемы золотодобычи. Так, в 1998 г. было добыто золота по сравнению с 1994 г. в 2,6 раза меньше. Начиная с 1996 г. сокращается добыча газа, в 1998 г. добыто газа меньше чем в 1997 г., на 25,0 млн. куб. метров.

На 1 января 1999 года в республике зарегистрировано 20796 предприятий-налогоплательщиков (юридических лиц), состоящих на учете в налоговых органах. При этом более 50 % всех поступлений налоговых платежей обеспечивается за счет промышленных предприятий, которые занимают лишь 8 % от общего количества зарегистрированных предприятий. Основные крупные предприятия отраслей промышленности: электроэнергетики – АК «Якутскэнерго»; газовой – ОАО «Якутгазпром»; угольной – ГУП «Якутуголь»; цветной – АК «АЛРОСА» и АК «Алданзолото».

В 1998 г. общий объем поступлений налоговых платежей по всем уровням бюджетов составил 4982,0 млн. руб., в том числе в федеральный бюджет – 1086,3 млн. руб., или 21,8 % от общего объема поступлений. При этом АК «АЛРОСА» обеспечивает более 40 % от общего поступления налоговых платежей.

Следует отметить, что в 1998 г. по сравнению с 1997 г. поступления налоговых платежей в федеральный бюджет снизились на 475,5 млн. руб., в том числе по налогу на добавленную стоимость на 408,4 млн. руб., или почти в 2 раза. Основной причиной снижения поступлений в федеральный бюджет явилась отмена всех форм зачетов по Указу Президента Российской Федерации от 7 ноября 1997 г. № 1173 «О дополнительных мерах по мобилизации кассовых поступлений в федеральный бюджет». Причиной снижения поступлений по НДС является рост выручки от реализации

продукции в безденежной форме, принимаемой для исчисления НДС. В то же время поступления платежей в федеральный бюджет при пользовании недрами в 1998 г. по сравнению с 1997 г. увеличились на 84,4 млн. руб., в том числе платежи за пользование недрами – на 65,2 млн. рублей.

Основные поступления налоговых платежей в федеральный бюджет в 1998 г. были обеспечены денежными средствами, которые составили 995,0 млн. руб. или 92 % от всех поступлений в федеральный бюджет и достигнуты за счет основного налогоплательщика республики – АК «АЛРОСА», который перечислял в федеральный бюджет все налоговые платежи денежными средствами. Остальные поступления в федеральный бюджет на сумму 91,2 млн. руб. были проведены зачетами на основании «Положения об особом порядке проведения расчетов при исполнении отдельных статей расходов федерального бюджета на 1997 год», утвержденного Министерством финансов Российской Федерации от 18 сентября 1997 г. и в соответствии с расчетами по целевому финансированию расходов по погашению задолженности получателей средств федерального бюджета по оплате за поставленную ими в 1997-1998 гг. продукцию, выполненные работы и оказанные услуги.

Добывающие предприятия зачеты на федеральном уровне не проводили.

В целом по Республике Саха (Якутия) задолженность по налоговым платежам в бюджеты всех уровней в 1998 г. возросла по сравнению с 1997 г. на 58 % и составила 3219,5 млн. рублей. Если по состоянию на 1 января 1998 г. задолженность в федеральный бюджет составляла 1056,4 млн. руб., то на 1 января 1999 г. она увеличилась в 2 раза и достигла 2297,6 млн. рублей. При этом удельный вес недоимки по платежам в федеральный бюджет из общего объема недоимки в 1998 г. возрос с 65 % (1997 г.) до 75 % (1998 г.). В то же время недоимка по платежам в бюджеты республики снизилась более чем в 2 раза.

Следует отметить, что недоимка по налоговым платежам в федеральный бюджет, сложившаяся на 1 января 1999 г., в 2 раза превышает поступления по налоговым, которые предприятия республики направили в федеральный бюджет. При таком соотношении показателей создалась трудная ситуация с погашением недоимки, не улучшается положение и в 1999 г. – за I квартал она снизилась только на 93,3 млн. рублей.

Основную сумму недоимки по платежам в федеральный бюджет на 1 января 1999 г. имеют следующие предприятия: АК «АЛРОСА» - 289,0 млн. руб.; АК «Якутскэнерго» - 191,0 млн. руб.; ОАО «Якутгазпром» - 104,0 млн. руб.; АК «Алданзолото» и другие золотодобывающие предприятия - 20,1 млн. рублей. Их общая задолженность составляет 771,7 млн. руб., или 30 % от всей недоимки в федеральный бюджет.

В ходе тематических проверок, проведенных в АК «АЛРОСА», ОАО «Якутгазпром» и АК «Алданзолото», установлено, что основными причинами задолженности налоговых платежей в федеральный бюджет являются:

- высокая дебиторская задолженность предприятий и организаций, которая сложилась в течение ряда лет. Так, на 1 декабря 1998 г. в целом дебиторская задолженность по крупным и средним предприятиям промышленности республики составила 10237,8 млн. руб., из нее просроченная - 5553,1 млн. руб., или 54,2 процента. Значительные суммы такой задолженности сложились в алмазодобыче (863,0 млн. руб.);

- расчеты за отпущенную продукцию на ряде предприятий производятся векселями и взаимозачетами, вследствие чего денежные средства на расчетные счета предприятий не поступают. Так, на расчетный счет ОАО «Якутгазпром» поступило денежными средствами только 4 % от общей выручки предприятия. Кроме того, распространенным средством взаиморасчетов между предприятиями стали расчеты ювелирными изделиями. Так например, по данным ГНИ по Алданскому району, только во II квартале 1998 г. АК «Алданзолото» были произведены расчеты золотыми ювелирными изделиями с предприятиями-кредиторами на сумму 2,6 млн. рублей;

- поздние сроки получения квот и лицензии на экспорт алмазов на 1998 г. (март 1998 г.) в Государственном таможенном комитете Российской Федерации и Министерстве внешнеэкономических связей Российской Федерации, что соответственно повлияло на своевременность кредитования со стороны коммерческих банков АК «АЛРОСА» и на ритмичность экспорта, в результате чего в I квартале 1998 г. сформировалась основная задолженность перед федеральным бюджетом;

- коммерческими банками искусственно создаются ситуации с отсутствием средств на расчетных счетах предприятий путем заключения договоров цессии (поручительства для обеспечения кредитных договоров), в результате чего выручка от финансово-хозяйственной деятельности этих предприятий зачисляется не на их расчетные счета, а на счета банков и направляются на погашение задолженности по кредитам, начисленным процентам, оплату услуг банка. При осуществлении подобных операций картотека на расчетных счетах предприятий по платежам в бюджет практически не погашается.

Следует также отметить, что по предприятиям золотодобывающей отрасли кредиторская задолженность значительно превышает дебиторскую, что усугубляет ситуацию с расчетами предприятий по их обязательствам своевременной уплаты платежей в бюджеты всех уровней. Например, кредиторская задолженность по АК «Алданзолото» (на 1 января 1999 г.) составила 890,9 млн. руб. и превышала дебиторскую в 7 раз. Одной из причин такой задолженности является то, что согласно утвержденной квоте золотодобычи на 1997-1998 гг. ФПК «Сахазолото» произвело авансирование АК «Алданзолото» по поставке золота на сумму 506 млн. руб., фактически же АК «Алданзолото» за два года поставило золота только на сумму 159,7 млн. рублей.

Необходимо отметить, что в ходе настоящей проверки АК «АЛРОСА» рассчиталась с федеральным бюджетом и погасила задолженность за 1998 год. Так,

перечислено налоговых платежей в бюджеты всех уровней на сумму 1361,2 млн. руб., в том числе в федеральный бюджет - 485,1 млн. руб.; из нее погашена задолженность за 1998 г. в размере 306,6 млн. рублей.

В течение 1998 г. ГНИ по Республике Якутия (Саха) были проведены комплексные тематические проверки работы территориальных налоговых инспекций по вопросам правильности исчисления и полноты поступления платежей за пользование недрами, а также документальные проверки отдельных предприятий и организаций топливно-энергетического комплекса. Кроме того, проверены все предприятия и их подразделения, занимающиеся добычей и реализацией нефти, газового конденсата и природного газа по вопросу правильности исчисления, своевременности и полноты перечисления в федеральный бюджет акциза на нефть, включая газовый конденсат и природный газ.

При этом охват документальными проверками невелик и составлял в 1998 г. около 20 % от общего количества отчитывающихся предприятий. Вместе с тем, по результатам таких проверок, в том числе проведенных совместно с органами налоговой полиции, доначислено 967,1 млн. руб., что составляет около 20 % от налоговых поступлений во все уровни бюджетов, взыскано - 218,4 млн. руб., или 22 % от доначисленной суммы.

Для выявления эффективности работы налоговых органов республики проведена проверка по принимаемым налоговыми органами мерам к организациям ТЭК(а) и добывающим предприятиям по сокращению задолженности по налоговым платежам. В 1998 г. налоговыми органами на предприятия указанных отраслей направлялись требования по погашению недоимки по платежам в бюджеты всех уровней, совместно с Управлением федеральной службы налоговой полиции были приняты постановления об обращении взыскания недоимки на имущество и произведены аресты имущества, а также проводилось изъятие наличных денежных средств. В результате проведения указанных мер в бюджетную систему всех уровней поступило 613,5 млн. руб., или всего 12 % от общей суммы поступления налогов и платежей.

Приведенные выше меры со стороны налоговых органов, как правило, малоэффективны по следующим причинам:

- имущество предприятий указанных выше отраслей, подлежащее аресту для дальнейшей его реализации, неликвидно, о чем свидетельствуют незначительные суммы поступлений по результатам реализации имущества. Так, в 1998 г. реализовано имущества всего лишь на сумму 2,1 млн. руб., что составляет менее одного процента от суммы арестованного имущества;

- отмена Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2270 «О некоторых изменениях в налогообложении и взаимоотношениях бюджетов различных уровней» лишила налоговые органы одного из рычагов воздействия со стороны налоговых органов на должников-дебиторов. Например, в 1996-1997 гг. было взыскано со счетов дебиторов в счет погашения недоимки около 50 млн. рублей;

- наличие значительного количества расчетных счетов, открытых предприятиями в разных регионах Российской Федерации, снизило контроль за финансовыми потоками налогоплательщика-недоимщика со стороны налоговых органов. Например, АК «АЛРОСА» (по состоянию на 1.04.99 г.) имеет 174 различных счета более чем в 40 банках. Основные суммы платежей за реализованные алмазы поступают на 137 счетов открытых в банках г. Москвы, что лишает налоговый орган по месту регистрации Компании возможности эффективно влиять на своевременное и полное поступление налогов в бюджет. Так, остаток денежных средств на счетах Компании по состоянию на 1 января 1999 г. составлял 558,9 млн. руб. при задолженности в бюджет по налогам на сумму 691,4 млн. руб., из которых в федеральный бюджет – 306,6 млн. руб., в том числе недоимка – 289,0 млн. рублей.

Кроме того, сложилась практика, когда при выставленных распоряжениях на имеющиеся счета предприятия открывают новые счета, причем, часто для проведения только одной операции. Например, по АК «АЛРОСА» в течение 5-7 дней открывалось для проведения таких операций более 6 счетов;

- установленная очередность по платежам, при которой взыскание по исполнительным листам (согласно статье 855 ГК РФ) производится в первую очередь. Так, к расчетному счету ОАО «Якутгазпром» предъявлен в июле 1998 г. исполнительный лист трудового коллектива на взыскание задолженности по заработной плате на сумму 72,6 млн. руб., который по состоянию на 1 апреля 1999 г. исполнен на 50,2 млн. руб., в результате налоговые платежи в 1998 г. в федеральный бюджет не поступали;

- отмена пунктов 1-4 Указа Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. № 1212 «О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения» в части счетов недоимщиков, регистрируемых в коммерческих банках, лишила налоговые органы одного из эффективных рычагов контроля за движением денежных средств на счетах недоимщика.

ГНИ по Республике Саха (Якутия) и налоговыми инспекциями по городам и улусам в 1998 г. проведена разъяснительная работа среди предприятий-недоимщиков по реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет, порядок проведения которой определен постановлением Правительства от 14 апреля 1998 г. № 395 «О порядке проведения реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом».

Как показала проверка, большинство добывающих предприятий и предприятий ТЭК(а), являющихся недоимщиками, не имеют возможности реструктурировать задолженность ввиду отсутствия ликвидного имущества, которое может быть предложено в качестве залога. Необходимо отметить, что в республике отсутствует территориальный орган, заключающий договор залога при реструктуризации задолженности.

В целях взаимодействия с ведомствами республики по вопросам контроля за использованием недр на 1998 г. заключено соглашение о порядке и формах взаимодействия Государственной налоговой инспекции по Республике Саха (Якутия) и Государственного комитета Республики Саха (Якутия) по геологии и недропользованию, которым определены формы взаимодействия и контрольные функции за соблюдением законодательства о недрах и налогового законодательства.

Однако проверка ГНИ по Алданскому району показала, что ее взаимодействие с Государственным инспектором по контролю за недропользованием, являющимся представителем Государственной геологической инспекции по Республике Саха (Якутия), происходит только в рамках обмена информации по вопросам исчисления и целевого использования отчислений в фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы. Совместные проверки по вопросам правильности определения налогооблагаемой базы при исчислении платежей при пользовании недрами, выполнения условий платежей, установленных лицензионными соглашениями на право пользования недрами, не проводились.

Согласно информации Госгеоинспекции Республики Саха (Якутия), в 1998 году на воспроизводство минерально-сырьевой базы, исходя из объемов добычи и нормативов распределения, предполагалось направить отчисления на сумму 677,6 млн. руб., в том числе в федеральный бюджет – 203,2 млн. руб., республиканский бюджет – 336,8 млн. руб. и в распоряжение предприятий – 137,5 млн. рублей. Фактически предприятиями было направлено средств на сумму 496,7 млн. руб., в том числе в федеральный бюджет 73,7 млн. руб., в республиканский бюджет – 376,4 млн. руб. и в распоряжение предприятий – 45,5 млн. руб., что свидетельствует о приоритете республиканского бюджета перед федеральным.

Инструкцией Государственной налоговой службы Российской Федерации от 4 февраля 1993 г. №17 «О порядке и сроках внесения в бюджет платы за право на пользование недрами» (пункт 23) установлено, что плательщики в сроки, установленные для уплаты налогов за отчетный период, представляют налоговым органам по месту пользования недрами, а в копии по месту своего нахождения – расчет платы за право пользования недрами. Пунктом 28 этой же инструкции определено, что учет поступлений платежей за право на пользование недрами по каждому предприятию плательщику ведется в налоговой инспекции отдельно на карточках лицевых счетов в соответствии с правилами, изложенными в инструкции от 19 июля 1994 г. № 26 «О порядке ведения в государственных налоговых инспекциях оперативно-бухгалтерского учета налогов, сборов, пошлин и других обязательных платежей».

Однако проверка показала, что учет поступлений платы за пользование недрами и отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы за право добычи алмазов АК «АЛРОСА» осуществлялся в 1998 г.

не в ГНИ по г. Мирному, где она зарегистрирована, а в Государственной налоговой инспекции по Республике Саха (Якутия), в результате чего был ослаблен контроль по вопросам организации и обеспечения полноты и своевременности поступления налоговых платежей в бюджеты со стороны ГНИ по г. Мирному.

Так, задолженность АК «АЛРОСА» по налоговым платежам в бюджеты всех уровней за 1998 г. увеличилась в 3,2 раза и составила 691,4 млн. руб., в т. ч. в федеральный бюджет - 306,6 млн. рублей.

Приказом по АК «АЛРОСА» «О реорганизации бухгалтерской отчетности в акционерной компании «Алмазы России-Саха» от 10 июня 1996 года № 133 организованы две бухгалтерии - Главная и Центральная - с распределением функций по ведению бухгалтерского учета. Такая схема бухгалтерского учета создает определенные трудности и проблемы в определении налогооблагаемой базы и проверки ее достоверности.

Так, в ходе данной проверки выявлено, что определение правильности формирования налогооблагаемой базы по отчислениям на воспроизводство минерально-сырьевой базы затруднено по следующей причине.

Инструкцией Госналогслужбы Российской Федерации от 31 декабря 1996 года № 44 «О порядке исчисления, уплаты в бюджет и целевом использовании отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы» (пункт 3) определено, что налогооблагаемой базой по отчислениям на воспроизводство минеральной базы является стоимость первого товарного продукта, полученного и реализованного из фактически добытых полезных ископаемых, к которым относятся алмазы (необработанные, отсортированные камни).

При этом первичная сортировка и сертификация алмазов осуществляется в г. Мирном, реализация продукции - в г. Москве, где и находятся все первичные документы, что не дает возможности для полноты контроля со стороны налогового органа за исчислением платежей при пользовании недрами по месту регистрации предприятия.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 1992 г. № 828 «Об утверждении положения о порядке и условиях взимания платежей за право на пользование недрами, акваторией и участками морского дна» установлено, что регулярные платежи определяются как доля от стоимости добытого минерального сырья с учетом нормативных потерь полезных ископаемых в недрах. В Инструкции Госналогслужбы Российской Федерации от 30 января 1993 г. № 17 «О порядке и сроках внесения в бюджет платы за право на пользование недрами» (Расчет платежей за право на пользование недрами, приложение № 2) стоимость добытого полезного ископаемого с учетом нормативных (плановых) потерь определяется как результат объема добычи полезного ископаемого (количества) и стоимости единицы добытого (по ценам реализации) полезного ископаемого. Такой подход распространяется на все добытые полезные ископаемые, в том числе природные алмазы, единицей измерения которых является карат.

Однако проверка показала, что в расчетах платы за право на пользование недрами за 1998 г., представленной Компанией в Госналогинспекцию по г. Мирному, не отражены количество добытого алмазного сырья и стоимость единицы добытого (по ценам реализации) полезного ископаемого, а лишь приводится налогооблагаемая база в суммовом выражении.

Таким образом, при отсутствии необходимых показателей для расчета налогооблагаемой базы по платежам за пользование недрами налоговым органам не представляется возможным проверить правильность исчисления указанной суммы.

В результате тематические документальные проверки, проведенные Госналогинспекцией по г. Мирному в 1998 г. в АК «АЛРОСА» по вопросам правильности начисления, полноты и своевременности внесения в бюджет платежей за пользование природными ресурсами, носили лишь характер арифметических сверок по ряду показателей.

Кроме того, возникают также трудности при определении объемов платежей за право добычи минерального сырья (природных алмазов), так как в нормативных актах имеются разные толкования тех или иных показателей, являющихся основными при определении налогооблагаемой базы.

Например, Законом Российской Федерации от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» (статья 41) установлено, что платежи за добычу полезных ископаемых определяется как доля от стоимости добытых полезных ископаемых, а Федеральным законом от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (статья 1) определено, что добычей драгоценных камней является извлечение драгоценных камней из коренных, россыпных и техногенных месторождений, а также сортировка, первичная классификация и первичная оценка драгоценных камней.

Инструкцией Минфина Российской Федерации от 4 февраля 1993 г. № 8, Госналогслужбы Российской Федерации от 30 января 1993 г. № 17 и Федерального горного и промышленного надзора России от 4 февраля 1993 г. № 01-17/41 «О порядке и сроках внесения в бюджет платы за право на пользование недрами» (пункт 18 б) установлено, что стоимость добытых природных алмазов исчисляется по расчетным ценам, определяемым в установленном порядке. В то же время Федеральным законом от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (статья 21) установлено, что оплата драгоценных камней производится по ценам, определенным экспертным путем на базе преysкурантов цен, аналогично действующим на мировом рынке, с учетом конъюнктурных колебаний на день продажи. Порядок оплаты драгоценных камней устанавливается соответствующими договорами.

Таким образом, вышеназванные законодательные акты и инструкция не дают однозначного понимания в определении налогооблагаемой базы платежей за добычу алмазов и при расчете регулярных платежей за право добычи минерального сырья (природных алмазов).

Статья 41 Закона «О недрах» от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (с последующими изменениями и дополнениями) определяет, что порядок и условия взимания платежей за пользование недрами, критерии определения ставок устанавливаются Правительством Российской Федерации. Окончательные размеры этих платежей устанавливаются при предоставлении лицензии на право пользования недрами. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 1992 г. № 828 «Об утверждении положения о порядке и условиях взимания платежей за право на пользование недрами, акваторией и участками морского дна» установлены предельные уровни регулярных платежей за право на добычу полезных ископаемых, в том числе нефти, конденсат и природный газ в пределах от 6 до 16 процентов, т.е. минимальный уровень определен в размере 6 процентов.

На территории Республики Саха (Якутия) действует Закон Республики Саха (Якутия) «О налоговой политике Республики Саха (Якутия) на 1998 год», принятый постановлением Палаты Республики Государственного собрания Республики Саха от 21 ноября 1997 г. 3 № 204-1, определяющий размеры налоговых ставок, характер налоговых льгот по видам налогов и категориям налогоплательщиков. На основании указанного закона принято постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 10 марта № 99 «О ставках платежей при пользовании недрами на 1998 год», которым установлены ставки регулярных платежей при пользовании недрами на 1998 год.

В соответствии с принятым постановлением в лицензионном соглашении об условиях недропользования на Средневилюйском газоконденсатном, Среднеботуобинском нефтегазоконденсатном и Мостахском газоконденсатном месторождениях плата за пользование недрами установлена в размере 4 процентов.

Таким образом, плата за недра по всем месторождениям, на которых добываются нефть, газ и конденсат, установлена в размере 4 %, а не 6 – 16 %, как это определено постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 1992 г. № 828. В условиях применения платы за недра в размере 4 % выпадающие доходы в федеральный бюджет за 1998 год только по одному проверенному предприятию ОАО «Якутгазпром» составили 3,2 млн. рублей. На территории республики ведут добычу газа, конденсата и нефти АО «Ленанефтегаз», АО «Иреляхнефть», АО Таас-Юрях-нефть» и ЗАО «Нордвиг».

Федеральным законом Российской Федерации от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» определено следующее распределение по платежам за пользование недрами по уровням бюджетов: федеральный бюджет - 40 %, в бюджет субъекта федерации - 60 процентов.

Однако распоряжением Правительства Республики Саха (Якутия) от 18 мая 1998 г. N 487-р «О внесении изменений, дополнений, исправлений в приложения постановления Правительства Республики Саха (Яку-

тия) от 10 марта № 99 «О ставках платежей при пользовании недрами на 1998 год» изменено распределение по уровням бюджетов и принято при исчислении платежей в следующих пропорциях: в федеральный бюджет - 60, субъекту федерации - 40 процентов.

При этом следует отметить, что предприятия АО «Ленанефтегаз», АО «Иреляхнефть», ОАО «Якутгазпром» являлись недоимщиками по платежам в бюджеты в течение всего отчетного периода и платежи в федеральный бюджет не вносили.

Федеральным законом от 7 марта 1996 г. № 23-ФЗ «Об акцизах» установлено, что акцизами облагаются отдельные виды минерального сырья в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации. Во исполнение Федерального закона «Об акцизах» Правительство Российской Федерации постановлением от 3 июля 1997 г. № 808 «О видах минерального сырья, подлежащих обложению акцизами» установило, что к видам минерального сырья, подлежащим обложению акцизами, относится природный газ.

Ставка акциза на природный газ в размере 30 % была установлена ранее постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 1995 г. № 859 «О ставке акциза на природный газ» для предприятий и организаций Российского акционерного общества «Газпром». Для таких предприятий как ОАО «Якутгазпром», который не входит в систему ОАО «Газпром», ставка акциза на природный газ не была установлена и в результате - акциз предприятием не исчислялся и в федеральный бюджет не уплачивался. В результате федеральный бюджет в 1998 г. недополучил более 100,0 млн. рублей.

Правительство Российской Федерации постановлением от 3 сентября 1998 г. № 1018 «О ставке акциза на природный газ» уточнило с момента выхода постановления плательщиков акциза, установив уже для всех предприятий, реализующих природный газ, ставку акциза в размере 30 % цены реализации за 1 тыс. куб. метров, а от 22 января 1999 г. Правительство Российской Федерации приняло постановление № 81 «О ставках акциза на природный газ», в соответствии с которым с 1 января 1999 г. ОАО «Якутгазпром» установлена ставка акциза на газ в размере 15 процентов.

Однако, Правительством Республики Саха (Якутия) принимаются решения, противоречащие принятым постановлениям Правительства Российской Федерации. Так, распоряжением Правительства Республики Саха (Якутия) от 6 ноября 1998 г. № 1200-р «О порядке применения постановления Правительства РФ от 3 сентября 1998 г. № 1018» установлено, что ГНИ по Республике Саха (Якутия) предложено не взыскивать в бюджет исчисленный акциз на природный газ и не производить начисление пени за несвоевременную уплату акциза.

В ходе проверки ОАО «Якутгазпром» установлено, что расчеты по акцизам на природный газ за 1998-1999 гг. были представлены за сентябрь-декабрь 1998 г. и январь-февраль 1999 г. начислено акциза на природный газ на сумму 15,8 млн. руб., платежи в федеральный бюджет не поступали.

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 г. Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» в инструкцию Министерства финансов Российской Федерации, Государственной налоговой службы Российской Федерации и Федерального горного и промышленного надзора России от 30 января № 17, принятую еще в январе 1993 г., соответствующие изменения не вносились.

В соответствии с инструкцией Госналогслужбы России от 30 января 1993 г. № 17 «О порядке и сроках внесения в бюджет платы за право на пользование недрами» 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 Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» определено, что при расчете учитываются только потери при добыче, превышающие нормативы.

Сумма отсроченных и рассроченных платежей в федеральный бюджет в целом по республике по состоянию на 1 января 1998 г. составила 78,8 млн. руб., что составляет около 7 % от величины задолженности в федеральный бюджет, по состоянию на 1 января 1999 г. - 14,2 млн. руб., т.е. снизилась на 80 процентов. В структуре отсроченных платежей на 1 января 1998 г. преобладали отсрочки, предоставленные налогоплательщикам в соответствии с действующим законодательством на основании письма Министерства финансов Российской Федерации от 20 августа 1997 г. № 11-07-02/330 «О предоставлении золотодобывающим предприятиям, предприятиям-заготовителям, предприятиям-переработчикам и организациям отсрочки по уплате платежей и налогов», всего на сумму 72,8 млн. рублей.

Указанная отсрочка по золотодобывающим предприятиям предоставлялась финансовыми органами по месту постановки предприятий на налоговый учет по специальному перечню предприятий, расположенных на территории Республики Саха (Якутия), который был определен Министерством финансов Российской Федерации по согласованию с Государственной налоговой службой Российской Федерации. В перечень предприятий на предоставление указанной отсрочки было включено 93 предприятия, однако предоставлены 47 золотодобывающим предприятиям, а остальным отсрочка не была предоставлена, так как отсутствовала задолженность по платежам в федеральный бюджет.

Отсрочка по платежам и налогам была предоставлена с 1 июля 1997 г. до 1 января 1998 года. Как показала проверка, по истечении срока отсрочки по состоянию на 1 января 1998 года погашено 7,3 млн. руб. только по 6 предприятиям, а остальная сумма отсрочки (71,5 млн. руб.) полностью перешла в недоимку.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65 «О предоставлении предприятиям и организациям отсрочки по уплате задолженности по налогам, пеням и штрафам за нарушение налогового законодательства, образовавшейся до 1 января 1996 года» отсрочку по уплате задолженности в федеральный бюджет по состоянию на 1 января 1998 г. имели 24 предприятия с общей суммой отсроченных платежей 6,0 млн. рублей.

Следует отметить, что многие предприятия были лишены права на эту льготу ввиду неисполнения основного условия при предоставлении отсрочек - своевременной уплаты текущих налоговых платежей.

Статьей 12 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 г.» установлено, что формирование доходной части федерального бюджета 1998 г. производится за счет платы за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами в размере 40 % доходов. Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 1997 г. № 1251 «О плате за пользование объектами животного мира и ее предельных размерах» (пункт 2), определено, что конкретные размеры платы за пользование объектами животного мира, изъятие которых из среды обитания производится по лицензиям или разрешениям, устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с учетом местных особенностей и видов пользования объектами животного мира на основании предельных размеров платы, утверждаемых Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 9 декабря 1997 г. № 540 «О плате за пользование объектами животного мира на территории Республики Саха (Якутия)» были утверждены размеры платы за пользование объектами животного мира.

Однако, по данным отчетности Государственной налоговой инспекции по Республике Саха (Якутия), в 1998 году платежи за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами в федеральный бюджет не значатся.

Вместе с тем полученная в ходе проверки информация от Департамента биологических ресурсов Министерства охраны природы Республики Саха (Якутия) свидетельствует о том, что в 1998 г. от реализации именных разовых лицензий на однократное пользование объектами животного мира поступило 0,8 млн. рублей. Согласно статье 52 Федерального Закона «О животном мире» в федеральный бюджет перечислено 0,3 млн. руб., а с учетом погашения задолженности за предыдущий период - 0,7 млн. рублей. Все платежные поручения даны Якутскому городскому управлению Федерального казначейства и оплачены.

Согласно информации, данной Якутским городским отделением Управления федерального казначейства, все эти средства были зачислены в доход федерального бюджета как прочие лицензионные и регистрационные сборы - код бюджетной классификации 1020403.

При этом необходимо отметить следующее.

Отрицательное влияние на поступление платежей оказывает отсутствие нормативной базы для исчисления и взимания данных платежей, так как инструкция по применению Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами Министерством Российской Федерации по налогам и сборам до настоящего времени не издана.

Кроме того, приказом Министерства финансов Российской Федерации от 29 января 1999 г. № 8-Н «О внесении изменений и дополнений в бюджетную классификацию Российской Федерации», введенную в действие приказом Министерства финансов Российской Федерации от 6 января 1998 г. № 1-Н, из классификации доходов бюджетов Российской Федерации исключен код 1050800 «Плата за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами».

Таким образом, помимо отсутствия необходимой нормативной базы, определяющей налогооблагаемую базу по данному налогу, порядок ее исчисления платежей и их взноса, появилась проблема с правильным отражением поступления средств в бюджетной классификации.

Федеральным законом от 6 мая 1998 г. № 71-ФЗ «О плате за пользование водными объектами» (статья 8) предусмотрено, что суммы платы за пользование водными объектами зачисляются в федеральный бюджет и бюджеты субъектов в следующем соотношении: 40 процентов - в федеральный бюджет, 60 процентов - в бюджеты субъектов Российской Федерации, а Правительство Республики Саха (Якутия) приняло противоречащее вышеуказанному закону постановление от 6 февраля 1998 г. № 56, в котором доля отчислений платежей в федеральный бюджет не была установлена, в результате в 1998 г. вся сумма платежей за пользование водными объектами перечислялась только в республиканский и местный бюджеты.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 1998 г. № 818 «Об утверждении минимальных и максимальных ставок платы за пользование водными объектами по бассейнам рек, озерам, морям и экономическим районам» утверждены минимальные и максимальные ставки платы за пользование водными объектами по экономическим районам, бассейнам рек и озерам».

Согласно информации Управления водных ресурсов Министерства охраны природы Республики Саха (Якутия) и в соответствии с установленными лимитами водопользования и ставками платы с момента действия Федерального закона от 6 мая 1998 г. № 71-ФЗ выпадающая сумма доходов федерального бюджета оценена в размере 1,0 млн. рублей.

Выводы

1. В Республике Саха (Якутия) создалась сложная ситуация с погашением задолженности перед федеральным бюджетом. В течение 1998 г. задолженность перед федеральным бюджетом практически не погашалась и увеличилась за год в 2 раза, составив 2297,6 млн. рублей.

2. На величину задолженности перед федеральным бюджетом в значительной мере влияет наличие значительного количества расчетных счетов, открытых предприятиями в разных регионах Российской Федерации. Так, АК «АЛРОСА» - основной налогоплательщик Республики Саха (Якутия) имеет 174 счета, открытых более чем в 40 коммерческих банках.

Имея средства на расчетных счетах банков, расположенных в основном в г. Москве, АК «АЛРОСА» не перечисляла своевременно и в полном объеме платежи в федеральный бюджет.

3. Проведенные налоговыми органами республики документальные проверки в 1998 г. не дали ожидаемых результатов, так как было взыскано всего около 20 % от доначисленной суммы. Малоэффективны и меры, принимаемые со стороны налоговых органов по ликвидации задолженности перед федеральным бюджетом, так как имущество предприятий добывающих отраслей республики неликвидно, а налоговые органы практически лишены рычагов воздействия на предприятия-недоимщиков, так были отменены ряд законодательных и нормативных актов.

4. Существующая схема бухгалтерского учета в АК «АЛРОСА», когда организованы две бухгалтерии - Главная (в г. Москве) и Центральная (в г. Мирном), не дает возможности налоговым органам контролировать по месту регистрации предприятия правильность исчисления платежей при пользовании недрами.

5. В нарушение инструкции Госналогслужбы Российской Федерации от 30 января 1993 г. № 17 «О порядке и сроках внесения в бюджет платы за право на пользование недрами» в расчетах платы за право за пользование недрами за 1998 г., представленных АК «АЛРОСА» в Госналогинспекцию по г. Мирному, не отражены количество добытого алмазного сырья и стоимость единицы добытого (по ценам реализации) полезного ископаемого, а лишь приводится налогооблагаемая база в суммовом выражении, в результате определить правильность начисления платежей за пользование природными ресурсами не представляется возможным.

6. Из-за разных толкований тех или иных положений в законодательных актах и инструкциях, являющихся основными при определении платежей при пользовании недрами, возникают трудности с определением налогооблагаемой базы.

7. В нарушения постановления Правительства Российской Федерации от 28 октября 1992 г. № 828 «Об утверждении Положения о порядке и условиях взимания платежей за право на пользование недрами, акваторией и участками морского дна» плата за недра по всем месторождениям республики, на которых добываются нефть, газ и конденсат, установлена в размере 4 %, что ниже минимального уровня платежей (6 %).

8. До настоящего времени Министерством Российской Федерации по налогам и сборам не разработана инструкция за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами, отсутствие которой влияет на исчисление и своевременное поступление платежей в федеральный бюджет.

9. В нарушение Федерального закона от 6 мая 1998 г. № 71-ФЗ «О плате за пользование водными объектами» (статья 8) постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 6 февраля 1998 г. № 56 не была установлена доля отчислений платежей в федеральный бюджет и вся сумма платежей в 1998 г. перечислялась в республиканский и местный бюджеты. В результате выпадающая сумма доходов федерального бюджета оценена в размере 1,0 млн. рублей.

10. Постановлением от 3 сентября 1998 г. № 1018 «О ставке акциза на природный газ» Правительство РФ установило для всех предприятий, реализующих природный газ, ставку акциза в размере 30 % цены реализации за 1 тыс. куб. метров. Распоряжением Правительства Республики Саха (Якутия) от 6 ноября 1998 г. № 1200-р «О порядке применения постановления Правительства РФ от 3 сентября 1998 г. № 1018» ГНИ по Республике Саха (Якутия) предложено не взыскивать в бюджет начисленный акциз на природный газ. В результате платежи по начисленному акцизу на природный газ за период сентябрь 1998 г. по февраль 1999 г. в сумме 15,8 млн. руб. в федеральный бюджет не поступали.

Предложения

Направить представление Председателю Правительства Российской Федерации с предложением поручить соответствующим федеральным органам исполнительной власти привести нормативные документы по исчислению платежей при пользовании недрами в соответствие с действующим налоговым законода-

тельством с учетом сложившейся практики и предписаний Счетной палаты Российской Федерации, внести необходимые изменения и дополнения в инструкции, принять инструкцию по порядку исчисления и уплаты в бюджет платежей за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами.

Направить представление Председателю Правительства Республики Саха (Якутия) о приведении законодательных актов и нормативных документов Республики Саха (Якутия) в строгое соответствие с действующим федеральным налоговым и бюджетным законодательством и возмещении федеральному бюджету недоперечисленных вследствие этого сумм.

Направить представление Министру финансов Российской Федерации по вопросу обеспечения необходимого взаимодействия с Министерством Российской Федерации по налогам и сборам в части упорядочения контроля за исчислением и взносами в бюджет платежей за пользование животным миром.

Направить представление Министру Российской Федерации по налогам и сборам о необходимости внимательно разобраться в сложившейся ситуации с поступлением платежей при пользовании недрами при добыче алмазов и введении действенного контроля налоговых органов за полнотой исчисления и уплаты в бюджет этих налогов, возмещения федеральному бюджету недоперечисленных сумм и определения меры ответственности должностных лиц налоговых органов за исполнение решений, противоречащих федеральному законодательству.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ