

# О Т Ч Е Т

## о результатах тематической проверки организации работы по правильности исчисления и уплаты в федеральный бюджет платежей при пользовании недрами и особенностей применения нормативной базы при определении объемов платежей в 1997 году и I квартале 1998 года в налоговых инспекциях, на предприятиях и в организациях Саратовской области

### Основание для проверки

Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ, план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год (п. 1.1.2.).

### Цель проверки

Определение своевременности и полноты поступления в федеральный бюджет платежей при пользовании недрами и особенностей применения нормативной базы при определении объемов платежей в ГНИ по Саратовской области, на предприятиях и в организациях Саратовской области, а также соответствия действующему бюджетному и налоговому законодательству нормативных актов, принятых законодательными и исполнительными органами Саратовской области по вопросам налогообложения.

### Предмет проверки

1. Расчеты по платежам при пользовании недрами, представляемые в налоговые органы.
2. Нормативные акты, применяемые при расчетах по платежам при пользовании недрами и особенности применения нормативной базы при определении объемов платежей.
3. Условия, предусмотренные в лицензиях по платежам при пользовании недрами.
4. Состояние расчетов с федеральным бюджетом, динамика задолженности по налогам и платежам в федеральный бюджет и причины ее образования по платежам при пользовании недрами.
5. Нормативные акты по вопросам налогообложения, принятые законодательными и исполнительными органами Саратовской области, их соответствие действующему федеральному бюджетному и налоговому законодательству.

### Объекты проверки

1. ГНИ по Саратовской области;
2. Комитет природных ресурсов Саратовской области;
3. Минфин Саратовской области;
4. ОАО «Югтрансгаз» РАО «Газпром»;
5. ОАО «Саратовнефтегаз»;
6. ОАО «Саратовнефтепродукт»;
7. «Увекская нефтебаза» - филиал ОАО «Саратовнефтепродукт».

### Перечень изученных материалов

1. Отчетность ГНИ по формам №№ 1-Н, 4-НМ, 7-НП за 1997 год и I квартал 1998 года.
  2. Журнал учета налогоплательщиков (Госреестр).
  3. Журнал регистрации распоряжений за 1997 год и I квартал 1998 года.
  4. Законодательные и другие нормативные акты по предоставлению льгот по налогообложению, решения региональных органов управления, материалы по отсрочкам и рассрочкам по налогам, штрафным санкциям и пени, предоставленным налоговыми и финансовыми органами Саратовской области.
  5. Учредительные документы проверяемых предприятий.
  6. Лицензии на право пользования недрами (выборочно).
  7. Бухгалтерская отчетность с приложениями и пояснительными записками проверяемых предприятий за 1997 год и I квартал 1998 года.
- ### Перечень оформленных актов проверок
1. Акт проверки ГНИ по Саратовской области;
  2. Акт проверки ГНИ и Минфина по Саратовской области в части правомерности предоставления налогоплательщикам налоговых льгот;
  3. Акт проверки комитета природных ресурсов Саратовской области;
  4. Акт проверки ДП «Югтрансгаз»;
  5. Акт проверки ОАО «Саратовнефтепродукт»;
  6. Акт проверки филиала ОАО «Саратовнефтепродукт» - «Увекская нефтебаза»;
  7. Акт проверки ОАО «Саратовнефтегаз».

### Проверкой установлено:

1. Бюджетные назначения по всем видам налоговых платежей на 1997 год ГНИ по Саратовской области выполнены по всем уровням бюджетов на 101%, по федеральному бюджету на 114%.  
В структуре поступления налоговых платежей за 1997 год «живые деньги» составили 37% во всех уровнях бюджетов и 27,3% в федеральном бюджете.  
Остальные поступления производились зачетами в соответствии с Временным порядком, утвержденным Минфином России 17 октября 1996 г. (на основании ст. 48 Закона «О федеральном бюджете на 1996 год»), - 60% и в соответствии с Особым по-

рядком проведения расчетов при исполнении отдельных статей расходов федерального бюджета на 1997 год -40% (на основании Закона «О федеральном бюджете на 1997 год» и Указа Президента Российской Федерации от 14.08.97 г. № 880).

В I квартале 1998 года бюджетные назначения по всем уровням бюджетов выполнены на 86%, по федеральному бюджету - на 104%. Снижение поступлений во все уровни бюджетов в целом объясняется невыполнением областного бюджета в связи с резким снижением КНО, выдаваемых местными финансовыми органами.

Денежные средства в общем объеме поступлений составили в I квартале 1998 года 59,1%, в том числе в федеральный бюджет - 49,7%. Таким образом, только за I квартал 1998 года денежными средствами поступило налоговых платежей в бюджеты всех уровней на 22% больше, чем за весь 1997 год. На увеличение объема денежных средств в общем объеме поступлений повлияла отмена с 1 января 1998 года системы зачетов, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7.11.97 г. № 1173.

По предприятиям ТЭК Саратовской области за 1997 год бюджетные назначения по всем уровням бюджетов выполнены на 105,7%, по федеральному бюджету - на 116,4%. Из общей суммы поступивших платежей за 1997 год от предприятий ТЭК только 5,6% составили денежные средства, что свидетельствует об отсутствии у предприятий денежных средств и продолжающемся кризисе платежей, а также расчетов за поставленную продукцию векселями, бартерными сделками, расчетов через «третьих лиц» в счет дебиторской задолженности. Низкий процент поступлений налоговых платежей денежными средствами объясняется также проведением зачетов при уплате налоговых платежей предприятиями ТЭК.

Объем поступлений налоговых платежей предприятий ТЭК в общем объеме поступлений в бюджеты всех уровней за 1997 год составил 29,1%, а по федеральному бюджету - 32,4%.

Задолженность предприятий ТЭК в общей сумме задолженности предприятий и организаций Саратовской области на 1.04.98 г. составила 9,6 %.

За 1997 год недоимка по всем уровням бюджетов предприятий ТЭК снизилась на 49,4%, в том числе по федеральному бюджету - на 36,7%. Снижение недоимки произошло за счет системы зачетов в соответствии с Временным порядком и зачетов в особом порядке при условии спада производства на предприятиях ТЭК (по сравнению с уровнем 1996 года выработка электроэнергии снизилась на 3,2%, топлива на 3,3%, добычи нефти на 1,3%, газа на 12,3%).

2. В нарушение пункта 1 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27.12.91 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федера-

ции» в 1997 году и в I квартале 1998 года предприятия ТЭК Саратовской области не обеспечили своевременное поступление налоговых платежей в бюджет, используя дебиторскую задолженность как средство оплаты за поставленную продукцию. Так, например, в 1997 году безденежная форма расчетов в ОАО Балаковская АЭС составила 99,1%, в I квартале 1998 года - 98,1%; в АО «Саратовэнерго» в 1997 году - 98,7%, в I квартале 1998 года - 91,2%. Подобная система расчетов применялась и на крупнейших предприятиях Саратовской области. Предприятием «Югтрансгаз» РАО «Газпром» дебиторская задолженность в сумме 6258 млн рублей, сложившаяся из-за постоянной задолженности потребителей, входящих в систему РАО «Газпром», использовалась как средство расчетов с поставщиками и потребителями газа. Доля внутрисистемных потребителей постоянно растет в общем объеме дебиторской задолженности данного предприятия и по состоянию на 1.04.98 г. составила 93,4%. Основным дебитором предприятия является ОАО «Волгоградтрансгаз». В структуре выручки от реализации в 1997 году денежные средства составили всего 8,8%. Безденежная форма расчетов на предприятии ОАО «Югтрансгаз» за 1997 год составила 91,2% в том числе: федеральный зачет - 10,6%, КНО местных органов - 10,2%, векселя - 20,5%, взаимозачеты, проводимые в счет дебиторской задолженности, - 49,7%. Рассчитываясь за реализацию продукции и услуг, минуя счет недоимщика, предприятие уходило от своевременной уплаты налогов.

Следует особо отметить то, что предприятие, являясь недоимщиком, вело капитальное строительство, рассчитываясь со своими подрядчиками также в безденежной форме (в счет дебиторской задолженности, уступая право на ее востребование «третьим лицам», векселями, бартерными сделками).

При проверке филиала ОАО «Саратовнефтепродукт» «Увекская нефтебаза» также были выявлены факты безденежной формы расчетов (авизо) внутри акционерного общества между его структурными подразделениями, являющимися самостоятельными налогоплательщиками, что позволяло предприятию уходить от своевременной уплаты налогов в 1997 году.

Всего в 1997 году безденежная форма расчетов на крупнейших предприятиях Саратовской области составила 89,7%, в I квартале 1998 года - 88,9%.

3. В первом квартале 1998 года недоимка увеличилась на 29,1 млн рублей (здесь и далее - в деноминированных рублях). Образованию недоимки способствовали неплатежи потребителей и расчеты с поставщиками за поставленную продукцию в счет дебиторской задолженности.

Так, например, один из крупнейших налогоплательщиков Саратовской области ОАО «Сара-

товнефтегаз», добывающее 92% углеводородного сырья на территории Саратовской области, во исполнение распоряжения Правительства РФ от 29.11.93 г. № 2152-р (о поставке нефти на экспорт с последующим использованием полученных средств на финансирование обустройства объектов сбора нефтяного газа, газоперерабатывающих заводов в Западной Сибири) через АО «Нафта-Москва» в 1994 году реализовало на мировом рынке 200 тыс. т нефти. Из общей суммы выручки на счет предприятия поступило 50%, остальная сумма выручки (9,9 млн долларов США) до настоящего времени на счет предприятия не поступила, а была переведена на счета Минтопэнерго России. На протяжении пяти лет ОАО «Саратовнефтегаз» обращалось с письменными заявлениями и просьбами о возврате переведенных на счета Минтопэнерго РФ посредником АО «Нафта-Москва» валютной выручки за поставленную продукцию. До настоящего времени вопрос о возврате задолженности не решен. Взыскать недоимку ОАО «Саратовнефтегаз» с Минтопэнерго РФ ГНИ по Саратовской области не может, так как дебитором предприятия является посредник -АО «Нафта-Москва».

Не поступила на счет ОАО «Саратовнефтегаз» и выручка за нефть (в сумме 1,8 млн долларов США), поставленную еще в 1993 году Одесскому НПЗ. Из-за отвлечения из оборотных средств предприятия вырученной за поставленную нефть валюты ОАО «Саратовнефтегаз» не имело возможности своевременно платить налоги и наращивать объемы производства.

Безденежные формы расчетов за поставленную продукцию между предприятиями привели к системе зачетов в соответствии с Временным порядком и в Особом порядке при поступлении налоговых платежей. Удельный вес зачетов в общей сумме платежей в федеральный бюджет по предприятиям ТЭК за 1997 год составил 94,4%, что привело к отсутствию «живых денег» в федеральном бюджете.

4. Отмена Указа Президента Российской Федерации от 22.12.93 г. № 2270, п. 29, который устанавливал, что к плательщикам налогов могут применяться меры бесспорного взыскания недоимки по платежам в бюджет в виде взыскания на суммы, причитающиеся недоимщику от его дебиторов, также оказала негативное влияние на состояние задолженности на предприятиях Саратовской области.

В I квартале 1998 г. недоимка предприятий ТЭК по всем уровням бюджетов увеличилась на 14%, тогда как только за 10 месяцев 1997 года в бюджеты всех уровней поступило путем взыскания недоимки со счетов дебиторов 55 млн рублей.

5. В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об акцизах» от 14.02.98 г. № 29-ФЗ в перечень подакцизных товаров включен газ, исполь-

зуемый для собственных нужд, в связи с чем Правительству Российской Федерации было поручено привести свои правовые акты в соответствие с данным Федеральным законом, т. е. установить ставки акцизов на потребляемый для собственных нужд газ.

Однако, как выявлено проверкой, Правительство Российской Федерации до настоящего времени эти ставки акцизов не установило.

Невыполнение данного поручения привело к тому, что предприятия, обязанные с выходом Федерального закона № 29-ФЗ уплачивать акцизы на газ, потребляемый на собственные нужды, занижали объемы, подлежащие налогообложению в соответствии с изменениями, внесенными вышеупомянутым Федеральным законом. Таким образом, отсутствие установленной для каждого предприятия ставки акциза привело к тому, что газ, используемый для собственных нужд, в объеме налогооблагаемой базы не включался.

ГНИ по Саратовской области при проведении проверки предприятий ТЭК (акт от 30.04.98 г.) начислила акцизов на газ, подлежащий включению в налогооблагаемую базу, в сумме 1848,9 тыс. рублей, применив ставку акциза, установленную Постановлением Правительства Российской Федерации от 1.09.95 г. № 859 для предприятий РАО «Газпром».

Ставки акцизов для новых плательщиков до настоящего времени не установлены.

6. Минфином России в нарушение статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в закон от 3.03.95 г. № 27-ФЗ «О недрах» не приведена в соответствие с вышеупомянутым Федеральным законом бюджетная классификация доходов и расходов Российской Федерации.

Так, в соответствии с Бюджетной классификацией доходов и расходов бюджетов Российской Федерации, утвержденной Минфином России 29.12.94 г., в раздел 10303 «Акцизы» включены акцизы на табак, ликероводочные изделия, бензин автомобильный, а также акцизы на нефть и газ, входящие в состав платежей при пользовании недрами.

Подобное объединение всех акцизов при отчетности не дает возможности правильного определения объемов уплаченных платежей при пользовании недрами.

7. В нарушение ст. 43 Федерального закона Российской Федерации «О недрах» от 3.03.95 г. № 27-ФЗ, а также п. 2 Инструкции Госналогслужбы России «О порядке и сроках внесения в бюджет платы за право пользования недрами» от 30.01.93 г. № 17, Комитетом природных ресурсов Саратовской области в выдаваемых лицензиях не установлена до сих пор форма внесения платы и условия платежей по всем лицензированным месторождениям области. Отсутствие в лицензиях установленной формы оплаты повлекло за собой нерегулярность платежей в течение всего периода эксплуатации месторожде-

ний и невозможность проконтролировать суммы разового взноса и своевременность внесения этого взноса.

Кроме того, сроки уплаты акциза на газ, установленные Инструкцией Госналогслужбы России от 1.11.95 г. № 40 «О порядке уплаты акцизов на нефть, включая газовый конденсат и природный газ», не соответствуют действующему законодательству.

Законом Российской Федерации от 10.01.97 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об акцизах» установлен ежемесячный срок уплаты акциза, исходя из фактических оборотов по реализации товаров, не позднее 20 числа месяца, следующего за отчетным (ст. 5, п.2), а Инструкцией Госналогслужбы от 1.11.95 г. № 40 предусмотрены сроки уплаты акцизов 13-го числа текущего месяца за первую декаду, 23-го числа - за вторую декаду и 3-го числа - за остальные дни месяца.

Данное несоответствие привело к тому, что предприятия ТЭК в нарушение п. 1 ст. 11 Закона Российской Федерации от 27.12.91 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» несвоевременно уплачивают налоговые платежи.

8. Многие пользователи водных объектов Саратовской области не имеют соответствующих лицензий (разрешений) на это. Статьей 46 «Водного Кодекса» Российской Федерации от 16.11.95 г. № 167-ФЗ право пользования водными объектами приобретается на основании лицензии на водопользование и заключенного в соответствии с ней договора пользования водным объектом. Обязанности налогоплательщика возникают с момента получения лицензии на право пользования недрами, устанавливающей размер и порядок внесения платежей, связанных с использованием водным объектом.

Законодательными и нормативными документами до выхода Федерального закона от 6.05.98 г. № 71-ФЗ «О плате за пользование водными объектами» не была определена мера ответственности за пользование водными объектами без лицензий, что привело к тому, что водопользователи, не получившие лицензии, не уплачивают платежи за пользование водными объектами и не несут административной и финансовой ответственности. Так, по состоянию на 1.01.98 г. из 1046 водопользователей области имели лицензии лишь 115. Потери консолидированного бюджета составили 908,4 тыс. рублей, в том числе федерального - 363,4 тыс. рублей, однако данные потери не могут быть востребованы налоговыми органами, так как плата за пользование подземными водами без лицензии не предусматривается нормативной базой недропользования и мер воздействия на недропользователей, не имеющих лицензии, не предусмотрено.

Кроме того, при проверке ОАО «Югтрансгаз» было установлено, что добыча песка в нарушение ст. 11 и 12 раздела 2 Закона Российской Федерации от 3.03.95 г. № 27-ФЗ «О недрах» производилась без лицензии, в результате чего бюджет недополучил 34 тыс. рублей.

Предприятие также осуществляло основную деятельность - транспортировку газа - без лицензии, на основании письма Средневолжского округа Госгортехнадзора от 18.12.97 г. №12-13/450, что является нарушением пп. 2.1, 2.7 постановления Госгортехнадзора России от 3.07.93 г. № 20 и привело к потере федеральным бюджетом суммы сбора за выдачу лицензии.

9. Проверкой ГНИ по Саратовской области установлено, что на 1.04.98 г. сумма отсроченных платежей, включая штрафные санкции и пени, составила 829,1 млн рублей, или 20,6% от размера общей задолженности по платежам, и возросла по сравнению с 1.01.97 г. на 16,8%. При этом сумма отсроченных налоговых платежей снизилась за указанный период на 4,5%, штрафных санкций и пени - увеличилась на 21,7%.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19.01.96 г. № 65 «О предоставлении предприятиям и организациям отсрочки по уплате задолженности по налогам, штрафам и пеням за нарушение налогового законодательства, образовавшейся до 1 января 1996 года» финансовыми органами было предоставлено 482 предприятиям Саратовской области на сумму 625,5 млн рублей, из которых 418 предприятий были лишены права на отсрочку в соответствии с п. 5 вышеупомянутого указа.

Несмотря на то, что Государственная налоговая инспекция по Саратовской области неоднократно информировала местные финансовые органы о необходимости отмены отсрочек предприятиям, не выполняющим требования предоставления отсрочек, 10 предприятий пользовались отсрочками в нарушение п. 5 вышеупомянутого Указа. Отмена этих отсрочек была произведена только накануне проверки Счетной палатой Российской Федерации финансовых органов Саратовской области. Всего за проверенный период предприятия незаконно пользовались отсрочками налоговых платежей в общей сумме 4,35 млн рублей.

Одной из основных задач преференций являлось стимулирование процесса уплаты текущих платежей в федеральный бюджет на фоне активизации финансовой деятельности предприятий. Однако, как показала практика, «замораживание» на 20.05.96 г. задолженности перед федеральным бюджетом по пени, согласно Указу Президента Российской Федерации от 8.05.96 г. № 685 «Об основных направлениях налоговой реформы в Российской Федерации и мерах по укреплению налоговой и платежной дис-

циплины», для большинства предприятий не сыграло заметной позитивной роли.

Не дали положительных результатов в поддержке производства предприятий Саратовской области отсрочки налоговых платежей, пени и штрафов, предоставленные 45 предприятиям в 1997 году в результате введения внешнего управления на этих предприятиях, на сумму 124,3 млн рублей и в I квартале 1998 года - на 108,5 млн рублей.

10. В нарушение «Порядка централизации в федеральный бюджет средств, поступающих от взимания платы за землю», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.07.95 г. № 749, финансовыми органами г. Саратова не перечислялись средства, поступающие от взимания платы за землю. Таким образом, в 1997 году не зачислено на счета федерального бюджета 18,2 млн рублей, в I квартале 1998 года - 1,9 млн рублей.

В соответствии со статьей 18 Федерального закона «О плате за землю» от 11.10.91 г. № 1738-1, платежи за землю зачисляются на бюджетные счета органов местного самоуправления. Инструкцией Госналогслужбы по применению Закона Российской Федерации «О плате за землю» от 17.04.95 г. № 29 предусмотрено ежеквартальное (не позднее 25 числа месяца, следующего за отчетным кварталом) зачисление органами местного самоуправления доли земельного налога и арендной платы за землю, подлежащей централизации в федеральный бюджет, на балансовый счет 40102 «Доходы федерального бюджета», однако местные финансовые органы не перечисляли денежные средства на этот счет.

#### Выводы

1. Несмотря на то, что с выходом Указа Президента Российской Федерации от 7.11.97 г. № 1173 увеличилось поступление налоговых платежей денежными средствами, по предприятиям ТЭК Саратовской области все еще преобладает безденежная форма расчетов с бюджетом.

2. Одними из основных причин образования недоимки на предприятиях Саратовской области являются продолжающийся кризис платежей и безденежная форма расчетов за реализованную продукцию. На предприятиях ТЭК Саратовской области преобладает безденежная форма расчетов с предприятиями-контрагентами (КНО, векселя, взаимозачеты), что позволяет предприятиям уходить от своевременной уплаты налогов, при этом зачастую - через посредников, созданных в системе РАО «Газпром».

3. Государственная налоговая служба Российской Федерации после отмены п. 29 Указа Президента Российской Федерации от 22.12.93 г. № 2270 не имеет рычагов воздействия на дебиторов предприятий-недоимщиков.

4. Правительством Российской Федерации не выполнено поручение по приведению своих правовых актов в соответствие с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об акцизах» от 14.02.98 г. № 29-ФЗ. Невыполнение поручения привело к тому, что предприятия, обязанные с выходом вышеупомянутого Федерального Закона уплачивать акцизы, занижали налогооблагаемую базу, не включая в нее, из-за отсутствия установленных для них ставок акцизов, объемы природного газа, используемого для собственных нужд.

5. Отчетность Госналогслужбы России, строящаяся на утвержденной Минфином России 29.12.94 г. бюджетной классификации доходов и расходов, не дает ясной картины по поступающим в федеральный бюджет акцизам на нефть и газ.

6. Комитетом природных ресурсов Саратовской области в нарушение ст. 43 Закона Российской Федерации «О недрах» от 3.03.95 г. № 27-ФЗ не устанавливались в лицензиях размеры и сроки уплаты разовых взносов за право пользования недрами, что не дает возможности проконтролировать уплату налоговых платежей предприятиями-недропользователями.

7. Преференции для налогоплательщиков, декларированные Указами Президента Российской Федерации от 19.01.96 г. № 65 и от 8.05.96 г. № 685, реального финансово-экономического эффекта не дали. На фоне роста задолженности предприятий по налоговым платежам в федеральный бюджет происходило существенное отвлечение финансовых ресурсов из его доходной части.

8. Существующая система отчислений централизуемой доли земельного налога и арендной платы на землю требует пересмотра, так как практика показывает, что финансовые органы субъектов Федерации несвоевременно и не в полном объеме перечисляют долю налога, подлежащую централизации, в федеральный бюджет.

#### Предложения

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год предусмотрено проведение тематических проверок организации работы по правильности исчисления и уплаты в федеральный бюджет при пользовании недрами и особенностей нормативной базы при определении объемов платежей в 1997 году и I квартале 1998 года в налоговых инспекциях, на предприятиях и организациях Удмуртской Республики, Московской и Архангельской областях, Ненецком АО, а также правильности исполнения пункта 4 статьи 4 Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах» в части дифференциации ставок акциза на нефть, включая газовый конденсат, в Минфине России, Минэкономки России и Минтопэнерго России.

Данный отчет необходимо рассматривать как предварительный, так как по результатам материалов всех проверок будет проведено обобщение и сделаны окончательные выводы.

Учитывая, что Правительство Российской Федерации не выполнило поручение по приведению своих правовых актов в соответствие с Федеральным законом «Об акцизах» от 14.02.98 г. № 29-ФЗ,

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

а также несовершенство существующей системы зачисления доли земельного налога, подлежащей централизации в федеральный бюджет, направить представления в Правительство Российской Федерации, ГНС России, включив в них результаты проверок в Удмуртской Республике, а также в Минфине России, Минэкономике России и Минтопэнерго России.

**В. Г. ПАНСКОВ**