

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 декабря 1999 года № 39(190) «О результатах проверки выполнения представления Счетной палаты от 8 февраля 1998 г. № 01-109/03 по результатам проверки Российского акционерного общества «Газпром» Счетной палатой Российской Федерации по вопросам эффективности организации и обеспечения полноты и своевременности поступления налогов в федеральный бюджет в 1996-1997 годах»:

Утвердить отчет.

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты В. Г. Панскова о направлении по итогам проверки представления Счетной палаты Правительству российской Федерации, информационного письма Генеральной прокуратуре Российской Федерации.

Направить отчет по результатам проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах проверки Открытого акционерного общества «Газпром» по вопросам выполнения представления Счетной палаты Российской Федерации от 8 февраля 1998 г. № 01-109/03 по результатам проверки Российского акционерного общества «Газпром» Счетной палатой Российской Федерации по вопросам эффективности организации и обеспечения полноты и своевременности поступления налогов в федеральный бюджет в 1996-1997 годах

Основание для проведения проверки:

Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 г. (пункт 4), утвержденный постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации 29 декабря 1998 г. № 38 (151).

Цель проверки:

Проверка мер, принятых Открытым акционерным обществом «Газпром» по выполнению представления Счетной палаты Российской Федерации Правительству Российской Федерации от 8 февраля 1998 г. № 01-109/03 по результатам проверки Счетной палатой Российской Федерации по вопросам эффективности организации и обеспечения полноты и своевременности поступления налогов в федеральный бюджет в 1996-1997 гг., и их эффективность.

Предмет проверки:

1. Организационная структура ОАО «Газпром».
2. Задолженность по налоговым платежам в федеральный бюджет за 1998 г. и 9 месяцев 1999 г. и причины ее образования.
3. Мероприятия ОАО «Газпром» по обеспечению полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет.
4. Индивидуальные налоговые льготы и отсрочки по платежам, зачисляемым в федеральный бюджет.

5. Схема расчетов между предприятиями внутри системы ОАО «Газпром».

6. Формы и виды расчетов, применяемых ОАО «Газпром» с покупателями продукции.

7. Динамика изменения ставок акциза на природный газ.

Объект проверки:

Открытое акционерное общество «Газпром» (далее ОАО «Газпром»).

Акт проверки ОАО "Газпром" подписан первым заместителем председателя правления и заместителем председателя правления – главным бухгалтером с замечаниями, которые носят в основном пояснительный характер и не опровергают фактов недостатков и нарушений, изложенных в акте проверки, кроме вывода проверяющих о том, что уплату налогов предприятиями системы ОАО "Газпром" согласно заключенному Соглашению "можно рассматривать как беспроцентное кредитование ОАО «Газпром» со стороны государства на значительные суммы и предоставление отсрочек по уплате недоимки". Считаем, что этот довод ОАО "Газпром" можно принять во внимание, т.к. на разницу между начисленными и уплаченными налогами и сборами фактически начисляется пеня согласно действующему законодательству.

Цифровые данные приведены в денонмированных рублях.

Проверкой установлено:

В соответствии с планом работы на 1997 год Счетной палатой Российской Федерации в 1997 году была проведена проверка Российского акционерного общества "Газпром" по вопросам эффективности организации и обеспечения полноты и своевременности поступления налогов в федеральный бюджет в 1996-1997 годах.

Отчет о результатах проверки был рассмотрен на Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 30 января 1998 г. № 3 (116), и направлено представление Правительству Российской Федерации от 9 февраля 1998 г. № 01-109/03.

Правительству Российской Федерации предлагалось принять следующие меры:

- рассмотреть сложившееся в РАО "Газпром" положение с задолженностью по платежам в федеральный бюджет, принимая во внимание, что постановление правления РАО "Газпром" от 5 декабря 1996 г. № 135 "О совершенствовании порядка расчетов за газ, нефть, газовый конденсат, продукты их переработки и повышении эффективности деятельности предприятий Общества" не оказало положительного воздействия на состояние расчетов с федеральным бюджетом;

- отменить Порядок предоставления льготы по прибыли, используемой на капитальные вложения РАО "Газпром", утвержденный Минфином России, Госналогслужбой России в соответствии с решением Правительства Российской Федерации от 3 мая 1996 г. № ВЧ-П-22/189;

- рассмотреть правомерность внесения записи в пункт 8 Инструкции Госналогслужбы России от ноября 1995 г. № 40 "О порядке уплаты акцизов на нефть, включая газовый конденсат, и природный газ", в котором акциз на реализованный "сухой отбензиненный газ" не установлен;

- установить дифференцированные ставки акциза на природный газ в соответствии с требованиями статьи 46 Закона "О недрах";

- обязать Госналогслужбу России внести изменения в Инструкцию Госналогслужбы России от 1 ноября 1995 г. № 40 "О порядке уплаты акцизов на нефть, включая газовый конденсат, и природный газ" в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 1996 года № 359 "О внесении изменений в постановление Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 13 июля 1993 года № 678".

Рассмотрев указанное представление, Правительство Российской Федерации письмом от 28 марта 1998 г. № 1601п-П13 сообщило Счетной палате Российской Федерации, что вопрос о расчетах РАО "Газпром" с федеральным бюджетом был рассмотрен 24 февраля 1998 г. на заседании Временной чрезвычайной комиссии при Президенте Российской Федерации по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины. Из ответа Правительства Российской Федерации также следовало, что

«Порядок предоставления льготы по прибыли, используемой на капитальные вложения РАО «Газпром», разработанный и утвержденный Минфином России и Госналогслужбой России на основании решения Правительства Российской Федерации от 3 мая 1996 г.

№ ВЧ-П – 22/189, предполагалось пересмотреть с учетом норм проекта Налогового кодекса Российской Федерации, вопрос о введении дифференцированных ставок акциза на природный газ в зависимости от горно-геологических и экономико-географических условий его добычи планировалось рассмотреть с учетом обсуждения в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации проекта Налогового кодекса Российской Федерации, а также сообщалось, что изменения и дополнения в Инструкцию Госналогслужбы России от 1 ноября 1995 г. № 40 "О порядке уплаты акцизов на нефть, включая газовый конденсат, и природный газ" будут внесены, а предложения Счетной палаты Российской Федерации - учтены в дальнейшем при разработке нормативных документов и в контрольной работе соответствующих министерств и ведомств.

Как показала проверка ОАО "Газпром", проведенная в октябре-ноябре 1999 г., отдельные пункты представления Счетной палаты Российской Федерации от 9 февраля 1998 г. № 01-109/03 не выполнены, о чем будет сказано ниже.

1. Согласно Уставу Открытое акционерное общество "Газпром" до июля 1998 г. являлось Российским акционерным обществом открытого типа "Газпром" (РАО "Газпром").

Годовым собранием акционеров (протокол от 26 июня 1998 г. № 1) принято предложение Совета директоров по внесению изменений в Устав РАО «Газпром», а именно: «Устав Российского акционерного общества открытого типа «Газпром» был заменен на «Устав Открытого акционерного общества «Газпром», в связи с чем полным фирменным наименованием Общества стало - Открытое акционерное общество «Газпром» (свидетельство Московской регистрационной палаты о регистрации изменений в учредительных документах от 23 июля 1998 г. рег. № 22726-и у 4).

На дату окончания настоящей проверки уставный капитал ОАО "Газпром" составляет 118.367.564.500 руб., при этом доля государства в уставном капитале - 38,4 %, российских юридических лиц – 36,3 %, российских физических лиц – 20,8 % и иностранных инвесторов – 4,5 процента.

За проверяемый период в ОАО "Газпром" проведены изменения организационно-правовой формы некоторых предприятий. Так, во исполнение требований пункта 5 статьи 6 Федерального закона от 30 ноября 1994 г. № 52-ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» о приведении организационно-правовой формы

негосударственных унитарных предприятий в соответствие с гражданским законодательством и «в целях повышения эффективности работы Единой системы газоснабжения» Правление ОАО «Газпром» постановлением от 19 мая 1999 г. № 49 преобразовало дочерние предприятия Общества, в том числе и дочерние предприятия по добыче, переработке и транспортировке газа, в общества с ограниченной ответственностью со 100-процентным участием ОАО «Газпром» в их уставных капиталах (Федеральным законом от 30 ноября 1994 г № 52-ФЗ "О введении в действие первой части Гражданского кодекса Российской Федерации" определено, что предприятия подлежат преобразованию по организационно-правовой форме до 1 июля 1999 года).

На основании распоряжений ОАО "Газпром" была произведена приемка от предприятий на баланс ОАО «Газпром», а также передача им на договорной основе в аренду основных производственных фондов по переработке газа, газового конденсата, нефти, и осуществлена приемка от газотранспортных предприятий на баланс ОАО «Газпром» и последующей передачей им на договорной основе в аренду компрессорных станций, дожимных компрессорных станций, станций охлаждения газа и другого имущества.

Структура Общества на дату проверки состоит из:

- обществ с ограниченной ответственностью (в том числе предприятий по добыче, переработке и транспортировке газа);
- дочерних акционерных обществ;
- представительств, филиалов и учреждений (филиалы и представительства не имеют статуса юридического лица).

Из-за незначительного времени работы предприятий в новой организационно-правовой форме оценить ее эффективность не представляется возможным.

В результате проведенных изменений в организационно-правовой форме обязательные налоговые платежи в бюджет и государственные внебюджетные фонды в системе ОАО "Газпром" производят как администрация ОАО "Газпром", так и предприятия его системы. Так, администрация ОАО "Газпром" в федеральный бюджет начисляет и уплачивает следующие налоги: налог на прибыль (11 % при ставке 30 %), налог на добавленную стоимость (85%), акциз на природный газ, поставляемый на экспорт (100%), налог на доходы иностранных юридических лиц (100%), налог на пользователей автодорог (80 % - федеральный дорожный фонд). Предприятия системы ОАО "Газпром" начисляют и уплачивают в федеральный бюджет: налог на прибыль (19% при ставке 30%), налог на добавленную стоимость (85%), акциз на природный газ, поставляемый на экспорт (100%), плату за недра (40%), плату за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов и другие виды

вредного воздействия на окружающую среду (10%) и отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы (по нормативам, доведенным совместным письмом Минприроды России, Минэкономики России, МНС России).

Результаты работы ОАО «Газпром за 1998 г. и 9 месяцев 1999 г. характеризуются следующими показателями. Объем добычи газа в 1998 г. увеличился по сравнению с 1997 г. на 3,7% и составил 553,7 млрд. куб. метров. За 9 месяцев 1999 г. объем добычи газа составил 402,6 млрд. куб. м., или 100% к уровню добычи за соответствующий период 1998 года.

По итогам работы за 1998 г. ОАО «Газпром» от реализации продукции (работ, услуг) была получена прибыль в размере 61,5 млрд. руб., в том числе по головной организации - 34,4 млрд. рублей. Однако из-за превышения прочих операционных расходов над прочими операционными доходами на сумму 81,2 млрд. руб. (отрицательная курсовая разница, возникающая в основном в результате переоценки инвестиционных кредитов) убытки составили в целом по системе ОАО «Газпром» 22,1 млрд. руб., а по администрации ОАО «Газпром» - 44,8 млрд. рублей.

2.2.1. В представлении Счетной палаты Российской Федерации Правительству Российской Федерации от 9 февраля 1998 г. № 01-109/03 предлагалось рассмотреть состояние расчетов с федеральным бюджетом в РАО "Газпром", на что Правительство Российской Федерации ответило, что вопрос о расчетах РАО "Газпром" с федеральным бюджетом был рассмотрен 24 февраля 1998 г. на заседании Временной чрезвычайной комиссии при Президенте Российской Федерации по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины. Как показала настоящая проверка, меры (создание специальной торговой компании ООО «Межрегионгаз» для централизации расчетов с потребителями за природный газ, поставляемый на внутреннем рынке, обращения в Правительство Российской Федерации и Минфин России по вопросам погашения задолженности федеральными потребителями топливно-энергетических ресурсов), принимаемые ОАО «Газпром» в 1998–1999 гг. по своевременному и полному внесению налогов и других обязательных платежей в федеральный бюджет, не дали ощутимых результатов. Так, например, недоимка по платежам в бюджет, несмотря на замечания, отмеченные в акте проверки РАО «Газпром» от 8 декабря 1997 г., имеет устойчивую тенденцию к росту.

2.2. По состоянию на 1 января 1998 г. недоимка по платежам в федеральный бюджет в целом по системе ОАО «Газпром» составляла 4,5 млрд. руб., на 1 января 1999 г. – 15,5 млрд. руб. (НДС –6,4 млрд. руб., налог на прибыль – 0,6 млрд. руб., акциз –7,6 млрд. руб., другие платежи – 0,9 млрд. руб.), или возросла в 3,4 раза и составила 34,1 % от начисленных платежей за 1998 г., на 1 октября 1999 г. недоимка составила 30,8 млрд. руб. (НДС – 12,3

млрд. руб., налог на прибыль – 4,8 млрд. руб., акциз – 11,8 млрд. руб., прочие платежи – 1,9 млрд. руб.), или возросла по сравнению с началом 1999 г. почти в 2 раза и составила 49,2 % от начисленной суммы за 9 месяцев 1999 года.

Недоимку перед бюджетом имеют почти все предприятия и организации, занимающиеся добычей, транспортировкой и реализацией природного газа, из которых основным недоимщиком является ООО «Межрегионгаз». Так, если по состоянию на 1 января 1999 г. за ООО «Межрегионгаз» числилась недоимка в сумме 5,9 млрд. руб., то на 1 октября 1999 г. она возросла до 13,5 млрд. руб. (НДС – 2,3 млрд. руб., налог на прибыль – 0,5 млрд. руб., акциз – 10,7 млрд. руб.), что соответственно составляет 38 и 44,1 % от общей суммы недоимки по системе ОАО «Газпром».

Кроме того, предприятиям и организациям системы ОАО «Газпром» за несвоевременное внесение платежей в федеральный бюджет по состоянию на 1 октября 1999 г. начислено пени в сумме 14,8 млрд. руб., что составляет 46,4 % от имеющейся недоимки. Всего задолженность перед федеральным бюджетом по системе ОАО «Газпром» (без администрации ОАО «Газпром») по состоянию на 1 октября 1999 г. составляет 46,7 млрд. рублей.

Следует особо отметить, что администрация ОАО «Газпром», являющаяся плательщиком акциза на природный газ, поставляемый на экспорт, не только не имеет недоимки по платежам в бюджет в 1999 г., но и по состоянию на 1 октября 1999 г. за ней значится переплата в сумме 1,1 млрд. рублей.

Вышеизложенное стало возможным вследствие того (как отмечалось в предыдущем акте проверки), что предприятия и организации системы ОАО «Газпром», занимаясь добычей и транспортировкой природного газа, не имеют выручки от его экспорта. Весь экспорт газа производится администрацией ОАО «Газпром» через ООО «Газэкспорт» централизованно по ценам мирового рынка, которые значительно выше (4-5 раз) уровня внутренних регулируемых оптовых цен на природный газ, что дает возможность ей иметь стабильный доход.

Так, администрация ОАО "Газпром" и ООО "Межрегионгаз", оплачивая природный газ газодобывающим предприятиям по цене 45 руб. за 1 тыс. куб. м. газа (без учета НДС), установленной внутренним прейскурантом ОАО "Газпром", и затрачивая на покупку и транспортировку газа до границы около 13 долларов США (279,5 руб. при курсе 21,5 руб. за 1 доллар США) за 1 тыс. куб. м., в результате получает за каждую реализованную 1 тыс. куб. м. газа от 55,7 до 61,6 доллара США (или от 1197,6 до 1324,4 руб. при курсе 21,5 руб. за 1 доллар США).

Этот, а также ряд других факторов, изложенных ниже (Соглашение об урегулировании задолженности ОАО «Газпром» и его предприятий и организаций по налогам и сборам в федеральный бюджет и задолженности организаций, подведомственных федеральным органам власти и

иным получателям средств федерального (бюджетополучатели), по итогам 1998 года, а также об ожидаемых налогах и сборах в федеральный бюджет в 1999 году, заключенное между МНС России, Минтопэнерго России, Минфином России, ОАО "Газпром" и утвержденное Правительством Российской Федерации 27 января 1999 г. № 390п-П13, значительная дебиторская задолженность потребителей за поставленный газ, изъятие у дочерних предприятий принадлежавшего им ранее имущества (буровые, газопроводы и т.д.) с последующей передачей его на договорной основе в аренду по ставкам, продиктованным администрацией ОАО "Газпром") и привели к отмеченной выше ситуации с уплатой налогов.

Так, в нарушение статьи 23 Налогового кодекса Российской Федерации, в соответствие с которой налогоплательщики обязаны уплачивать законно установленные налоги, исчисленные на основании налоговых деклараций, ОАО «Газпром» в IV квартале 1998 г. и 1999 г. уплату налогов и сборов производит не по их начислениям, а в соответствии с вышеуказанным Соглашением.

Данным Соглашением от 27 января 1999 г. № 390п-П13 предусмотрено, что ОАО «Газпром» в течение 1999 г. должно обеспечивать уплату налогов и сборов в федеральный бюджет, начисленных в январе-декабре т.г., включая предприятия и организации системы ОАО «Газпром, на сумму не менее 61,4 млрд. руб. (денежными средствами).

Вышеуказанная запланированная сумма налогов и сборов была рассчитана самим ОАО "Газпром" исходя из согласованных с МНС России размеров базовых показателей (объемов товарного газа на экспорт, его средней цены и средневзвешенного обменного курса доллара 21,5 руб. за 1 доллар США), т.е. объем налоговых платежей был определен только по акцизу на природный газ, несмотря на то, что ОАО "Газпром" и его предприятия должны уплачивать в федеральный бюджет наряду с акцизом также налог на прибыль, налог на добавленную стоимость и другие налоговые платежи.

Экспертным расчетом, произведенным в ходе настоящей проверки, установлено, что только сумма акциза на природный газ, исходя из ставок, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 1999 г. № 81 "О ставках акциза на природный газ" и объемных показателей и налога на добавленную стоимость по газу, реализуемому за рубежом, должна была составить 80,4 млрд. руб., т.е. на 15-20 млрд. руб. больше суммы налогов, предусмотренной Соглашением.

Пунктом 1.1 вышеуказанного Соглашения было предусмотрено, что суммы налогов и сборов, подлежащие внесению в федеральный бюджет, должны ежеквартально корректироваться в течение 25 дней после окончания квартала в зависимости от

изменения базовых показателей и оформляться дополнительным соглашением между ОАО «Газпром» и МНС России.

Необходимость уточнения сумм налоговых сборов была вызвана также тем, что такой базовый показатель для исчисления налогов как курс доллара США вырос за период с января по сентябрь 1999 г. с 21,63 до 24,95 рубля, против принятого в расчетах при заключении Соглашения 21,5 руб. за 1 доллар США.

Руководствуясь вышеуказанным пунктом 1.1 Соглашения, ОАО «Газпром» представило МНС России уточненные расчеты сумм налогов и сборов за I, II и III кварталы 1999 г., в соответствии с которыми подлежало уплате в I квартале –14,2 млрд. руб., перечислено–15,0 млрд. руб., подлежало возврату– 0,8 млрд. руб., во II квартале подлежало уплате 13,4 млрд. руб., перечислено 13,1 млрд. руб., подлежало доплате 0,3 млрд. руб., в III квартале подлежало уплате 14,4 млрд. руб., перечислено 13,4 млрд. руб., подлежало доплате 1,0 млрд. рублей. Таким образом, нарастающим итогом с начала года за 9 месяцев т.г. подлежало уплате в бюджет согласно расчетам 42,0 млрд. руб., фактически перечислено согласно Соглашению 41,5 млрд. руб., т.е. доплате в бюджет подлежало 0,5 млрд. рублей.

На представленные в МНС России уточненные поквартальные расчеты ОАО «Газпром» получило от указанного министерства только один ответ в апреле т.г. по корректировке сумм первого квартала т.г., из которого следовало, что окончательный ответ будет дан Обществу только после представления в МНС России фактических базовых показателей, запрошенных у Минтопэнерго России, и проведения соответствующего анализа. Однако до настоящего времени ОАО «Газпром» от МНС России окончательного ответа не получило, в результате чего дополнительное соглашение между ОАО «Газпром» и МНС России на момент окончания проверки не подписано и перечисление в федеральный бюджет уточненной расчетами суммы (0,5 млрд. руб.) не произведено.

Следует особо подчеркнуть, что МНС России, не оформив вовремя расчеты по корректировке сумм налоговых платежей и не решив вопрос о получении от ОАО "Газпром" суммы, доначисленной в связи с уточнением расчетов на 0,5 млрд. руб., дважды обращалось к последнему с просьбой (без каких-либо обоснований и расчетов) дополнительно перечислить в федеральный бюджет в июне 1999 г. 900 млн. руб. и в августе - 100 млн. рублей.

Счетной палатой Российской Федерации данное Соглашение проверялось на предмет его соответствия действующему налоговому и бюджетному законодательству, по результатам которого 18 мая 1999 г. за № 01-615/03 Правительству Российской Федерации было направлено заключение. В заключении, в частности, отмечалось, что данное Соглашение полностью противоречит части первой Налогового кодекса

Российской Федерации, которым установлена система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, а также установлены общие принципы налогообложения в Российской Федерации.

В вышеупомянутом заключении также обращалось внимание Правительства Российской Федерации на то, что если уплата налогов ОАО «Газпром» будет производиться в соответствии с этим Соглашением и согласно установленному графику без учета фактических расчетов по налогам, то это неизбежно приведет к росту недоимки по обязательным налоговым платежам в федеральный бюджет, и что данную ситуацию можно рассматривать как беспроцентное кредитование ОАО «Газпром» со стороны государства на значительные суммы и предоставление отсрочек по уплате недоимки по обязательным платежам в бюджет и государственные внебюджетные фонды, по меньшей мере, до конца 1999 года.

Необходимо отметить, что Правительство Российской Федерации 18 июня 1999 г. за № ХВ-П13-19742 поручило МНС России, Минфин

у России, Минтопэнерго России рассмотреть направленное в его адрес заключение на предмет соответствия Соглашения от 27 января 1999 г. №390п-П13 действующему налоговому и бюджетному законодательству и о результатах сообщить Счетной палате Российской Федерации.

Из ответа Министерства Российской Федерации по налогам и сборам (от 30 июля 1999 г. № АС-1-10/2652) следует, что данное Соглашение между МНС России, Минфином России, Минтопэнерго России и ОАО "Газпром" заключено "в условиях неопределенности текущей экономической ситуации" и с учетом имеющегося в настоящий момент "структурного кризиса в экономике страны", а также того, "что в течение трех последних лет происходит устойчивый рост суммарной дебиторской задолженности ОАО "Газпром", включая задолженность российским потребителям, финансируемых их федерального бюджета". Учитывая перечисленные выше факторы, "а также важность получения валютного транша для экономики России и то, что денежная составляющая обеспечивает текущие потребности бюджета, в том числе способствует снижению социальной напряженности в обществе (своевременная выплата в денежной форме зарплат, пенсий и т.д.)", Министерство Российской Федерации по налогам и сборам считает нецелесообразным отмену Соглашения об урегулировании задолженности ОАО "Газпром" и его предприятий и организаций по налогам и сборам в федеральный бюджет, утвержденного Правительством Российской Федерации 27 января 1999 г. № 390п-П13.

Кроме того, Счетной палатой Российской Федерации в адрес Генеральной прокуратуры Российской Федерации было направлено информационное письмо от 18 мая 1999 г. № 01-616/03 по указанному заключению с просьбой дать

правовую оценку действиям федеральных органов исполнительной власти по заключению вышеназванного Соглашения. Генеральная прокуратура Российской Федерации письмом от 13 сентября 1999 г. № 37/1-349-99 сообщила, что в сентябре т.г. ею направлена соответствующая информация Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину "с просьбой привести названное Соглашение в соответствие с действующим законодательством". Однако до настоящего времени Счетная палата Российской Федерации ответа от Генеральной прокуратуры Российской Федерации с правовой оценкой действий федеральных органов исполнительной власти, заключивших данное Соглашение, не получила.

Следует отметить, что проведенные преобразования ОАО "Газпром", а именно изменение организационно-правовой формы негосударственных унитарных предприятий, т.е. преобразование дочерних предприятий Общества в общества с ограниченной ответственностью, изъятие у дочерних предприятий принадлежавшего им ранее имущества с последующей передачей его на договорной основе в аренду по ставкам, продиктованным Администрацией ОАО "Газпром", и соответственно переход имущества в собственность администрации ОАО "Газпром" привели к тому, что в настоящее время налог на имущество в соответствии со статьей 7 Закона Российской Федерации от 13 декабря 1991 г. № 2030-1 «О налоге на имущество предприятий» исчисляется самой администрацией ОАО "Газпром" и зачисляется по месту ее регистрации в налоговом органе в доход бюджета г. Москвы в размере 100 процентов, чем ущемляются бюджетные права субъектов Российской Федерации, на территории которых базируются подразделения ОАО "Газпром". Всего за период с 1 июля 1999 г. причиталось в бюджет по налогу на имущество 591,8 млн. руб., ОАО "Газпром" письмом от 2 ноября 1999 г. № Д4-11/2200 обратилось с просьбой в Инспекцию Министерства РФ по налогам и сборам № 28 Юго-западного административного округа г. Москвы зачесть в уплату этой суммы имеющуюся переплату по другим видам налогов, уплачиваемым в городской бюджет. Ранее налог на имущество зачислялся в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов по месту нахождения подразделений в равных долях.

В ходе проверки установлено, что по состоянию на 1 октября 1999 г. по предприятиям системы ОАО «Газпром» имеется значительная недоимка в федеральный бюджет по плате за недра в сумме 510,2 млн. руб. и по отчислениям на ВМСБ – 1306,9 млн. рублей. Только по предприятиям Ямало-Ненецкого автономного округа (ООО «Уренгойгазпром», ООО «Ямбурггаздобыча», ООО «Надымгазпром», ООО

Ноябрьскгаздобыча») недоимка по плате за недра составила 401,7 млн. руб. (78,7 % от общей недоимки), по отчислениям на ВМСБ – 1151,1 млн. руб. (88,1 процента).

В целях погашения задолженности и обеспечения текущих платежей в 1999 г. между Администрацией Ямало-Ненецкого автономного округа и ОАО «Газпром» было заключено Соглашение от 22 декабря 1998 г., по которому ОАО «Газпром» приняло на себя обязательства централизованно перечислять налоговые платежи, включая задолженность предприятий ОАО «Газпром» в окружной и местный бюджеты автономного округа (ежемесячно денежными средствами в сумме 300 млн. рублей).

В статье 2 указанного Соглашения оговорено, что в счет платы за право пользования недрами за 1999 г. предприятия ОАО «Газпром» в соответствии со статьей 43 Закона Российской Федерации «О недрах» передают Администрации автономного округа природный газ в объеме расчетных показателей, согласованных с ОАО «Газпром» в порядке, предусмотренном отдельными соглашениями, заключаемыми между Администрацией автономного округа и дочерними газодобывающими предприятиями ОАО «Газпром».

Согласно графику поставки газа предприятия ОАО «Газпром» в счет платежей за пользование недрами в бюджет Ямало-Ненецкого автономного округа в 1999 г. должны были передать 35 млрд. куб. м. газа, фактически за 9 месяцев т.г. передано Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа 30,2 млрд. куб. м природного газа на сумму 1314,1 млн. руб. (по цене 45 руб. за 1 тыс. куб. м без учета НДС).

В ОАО «Газпром» имеется договор с ООО «Итера-М» от 29 января 1999 г. об условиях транспортировки этого объема газа по территории Российской Федерации в 1999 году, из которого следует, что этот объем газа, полученный Администрацией Ямало-Ненецкого автономного округа от ОАО "Газпром" в счет уплаты налогов, был передан Администрацией для реализации ООО «Итера-М».

Пунктом 1.1 указанного договора определено, что ОАО «Газпром» принимает на себя обязательства, связанные с организацией транспортировки газа в 1999 г., который поступает от ООО «Итера-М» в количестве 26 млрд. куб. м с ряда месторождений Ямало-Ненецкого автономного округа до границ Российской Федерации с Украиной, Республикой Беларусь, Эстонской Республикой, Республикой Казахстан.

Следует отметить, что вышеупомянутым договором предусмотрено, что ОАО «Газпром» на основании отдельного соглашения с ООО «Итера-М» производит необходимое таможенное оформление (декларирование) транспортируемого газа для поставки его потребителям в страны-импортеры (Украина, Молдова, Беларусь, Литва, Латвия, Эстония, Казахстан).

Из вышеизложенного следует, что Администрация Ямало-Ненецкого автономного округа в данном случае выступает в качестве продавца природного газа, а реализует его на экспорт ООО «Итера-М»- посредник, используя трубопроводные сети ОАО «Газпром».

Как установлено настоящей проверкой, при заключении между МНС России, Минфином России, Минтопэнерго России и ОАО «Газпром» Соглашения об урегулировании задолженности ОАО «Газпром», а также при реализации газа на экспорт Администрацией ОАО «Газпром» применялись следующие средние цены на экспортируемый газ: в дальнее зарубежье (включая Прибалтику) - 61,6 долларов США за 1 тыс. куб. м газа, в страны СНГ (исключая Беларусь) - 55,7 долларов США за 1 тыс. куб. м газа, тогда как оптовая цена при отпуске природного газа газодобывающими предприятиями составляет, как указано выше, 45 руб. за 1 тыс. куб. м газа (без учета НДС). Таким образом, затратив на покупку газа и его транспортировку до границы около 13 долларов США за 1 тыс. куб. м газа, ООО «Итера-М» получила за каждую реализованную 1 тыс. куб. м газа от 55,0 до 62,0 долларов США. Определить потери бюджетной системы Российской Федерации от указанной сделки не представляется возможным без проверки ООО «Итера-М».

Кроме того, в ОАО «Газпром» имеется аналогичный договор на транспортировку 14,48 млрд. куб. м. газа до потребителей Свердловской области с ООО «ИТЕРА- Русь», которое само газ не добывает. Кому принадлежит данный объем газа и по каким ценам он приобретался и реализовывался также невозможно установить без проверки ООО «ИТЕРА- Русь».

В связи с этим Коллегией Счетной палаты Российской Федерации принято решение (протокол от 26 ноября 1999 г. № 37(188) о включении в план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 г. – I квартал 2000 г. проведение тематической проверки Международной энергетической корпорации "Итера" и ее дочерних предприятий (ООО "Итера-М", ЗАО ТЭК "Итера-Русь") по вопросу влияния на формирование налогооблагаемой базы по платежам при пользовании недрами договорных взаимоотношений с администрацией Ямало-Ненецкого автономного округа по реализации объемов природного газа, добываемого на территории округа за 1998-1999 годы.

2.3. В проверяемом периоде (1998 г. и 9 месяцев 1999 г.) индивидуальные налоговые льготы и отсрочки по всем видам налогов, зачисляемых в федеральный бюджет головной организации (администрации) ОАО «Газпром» не предоставлялись.

Следует отметить, что один из крупных налогоплательщиков системы ОАО "Газпром" ООО "Астраханьгазпром" по состоянию на 1 октября 1999 г. имеет задолженность по отсроченным

налоговым платежам в размере 22,0 млн. руб. (отчетность МНС РФ по форме 7-НП). По информации ОАО «Газпром», отсрочка вышеуказанному предприятию была предоставлена в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 января 1996 г. № 65 «О предоставлении предприятиями и организациями отсрочки по уплате задолженности по налогам, пеням и штрафам за нарушение налогового законодательства, образовавшейся до 1 января 1996 года» на основании решения финансовых органов по месту регистрации предприятия.

Из-за отсутствия необходимых документов в администрации ОАО «Газпром» проверить законность и экономическую обоснованность предоставленной ООО «Астраханьгазпром» отсрочки налоговых платежей не представилось возможным.

2.4. В акте проверки РАО «Газпром» от 8 декабря 1997 г. по вопросам эффективности организации и обеспечения полноты и своевременности поступления налогов в федеральный бюджет в 1996-1997 гг. было отмечено, что в соответствии с решением Правительства Российской Федерации от 3 мая 1996 г. № ВЧ-П –22/189 Минфином России и Госналогслужбой России был разработан и утвержден «Порядок предоставления льготы по прибыли, используемой на капитальные вложения РАО «Газпром», предусматривающий финансирование затрат капитального характера производственным предприятиям и структурным подразделениям за счет прибыли головной организации РАО «Газпром», полученной в результате ее деятельности.

Применение указанного порядка, нарушающего Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций», привело к тому, что в расчете налога по фактической прибыли РАО «Газпром» (головной организации) за 9 месяцев 1997 г. была применена льгота на финансирование капитальных вложений производственного назначения и жилищного строительства в размере затрат, подлежащих льготированию, в сумме 5,3 млрд. руб., при этом средства на финансирование капитальных вложений направлялись как прибыльным, так и убыточным предприятиям.

В результате неправомерного применения «Порядка предоставления льготы по прибыли, используемой на капитальные вложения РАО «Газпром», только за 9 месяцев 1997 г. в бюджеты всех уровней недопоступило налога на прибыль около 420 млн. рублей.

При проведении настоящей проверки установлено, что на финансирование капитальных вложений производственного назначения и жилищного строительства в размере затрат, подлежащих льготированию по результатам 1997 г., было направлено 7,5 млрд. руб., или на 2,2 млрд. руб. больше, чем за 9 месяцев 1997 года. Всего за 1997 г.

недоплачено в бюджет около 200 млн. руб. налога на прибыль (расчетно). Снижение этого показателя с 420 млн. руб. (9мес. 1997 г.) до 200 млн. руб. (1997 г.) произошло в результате того, что в IV квартале 1997 г. прирост прибыли как в целом по ОАО «Газпром», так и по его предприятиям, значительно превысил рост затрат на финансирование капитальных вложений, подлежащих льготированию. Так, прибыль в указанном периоде выросла на 9,6 млрд. руб., а сумма по льготе по капитальным вложениям – на 2,2 млрд. рублей.

В ходе данной проверки ОАО «Газпром» установлено, что 1998 г. головная организация (как указывалось выше) закончила с убытками в размере 44,8 млрд. руб., в результате чего при исчислении налога на прибыль ОАО «Газпром» не применяло вышеуказанную льготу.

Таким образом, начиная с 1998 г., ОАО «Газпром» фактически не пользовалось «Порядком предоставления льготы по прибыли, используемой на капитальные вложения ОАО «Газпром», что подтверждается расчетами по налогу на прибыль за 1998 г. и I полугодие 1999 г. (в разрезе кварталов), представленными в Инспекцию Министерства РФ по налогам и сборам № 28 Юго-западного административного округа г. Москвы.

В представлении Счетной палаты Российской Федерации от 9 февраля 1998 г. № 01-109/03, направленном в адрес Председателя Правительства Российской Федерации В. С. Черномырдина, предлагалось отменить «Порядок предоставления льготы по прибыли, используемой на капитальные вложения ОАО «Газпром», утвержденный Минфином России, Госналогслужбой России в соответствии с решением Правительства Российской Федерации от 3 мая 1996 г. № ВЧ-П-22/189.

Однако до настоящего времени «Порядок предоставления льготы по прибыли, используемой на капитальные вложения ОАО «Газпром», утвержденный Минфином России, Госналогслужбой России в соответствии с решением Правительства Российской Федерации от 3 мая 1996 г. № ВЧ-П-22/189, официально не отменен, и соответствующие документы в адрес ОАО «Газпром» не поступали.

В ходе настоящей проверки установлено, что с введением в действие Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ « Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», которым определены правовые и экономические основы инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, а также в связи с преобразованием дочерних предприятий ОАО «Газпром» в общества с ограниченной ответственностью, в системе ОАО "Газпром" изменился подход к финансированию капитальных вложений, который заключается в следующем.

Между администрацией ОАО «Газпром» и предприятиями заключаются договоры на реализацию инвестиционных проектов, согласно которым ОАО «Газпром» является Инвестором, осуществляющим капитальные вложения с использованием собственных или привлеченных средств, а предприятие выступает Заказчиком по реализации таких проектов. Инвестиции направляются в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-исследовательские работы и другие затраты.

В 1999 г. ОАО «Газпром» с предприятиями и организациями системы заключено 33 договора на реализацию инвестиционных проектов на общую сумму 28,3 млрд. рублей. Источниками финансирования таких проектов являются амортизация основных средств головной организации ОАО «Газпром» и кредиты коммерческих банков, т.е. прибыль на финансирование капитальных вложений в 1999 г. не направлялась.

2.5. В 1998 году объем газа, добытый газодобывающими предприятиями ОАО «Газпром», составил 553,7 млрд. куб. м, нефти - 739,7 тыс. тонн и конденсата - 8712,6 тыс. тонн.

Добытый природный газ поставляется ОАО «Газпром» потребителям России, на экспорт, а также государствам СНГ и Прибалтики. Так, в 1998 г. из общего объема добытого газа было реализовано 496,1 млрд. куб. м, в том числе потребителям России – 293,7 млрд. куб. м, или 59,2%, на экспорт – 120,5 млрд. куб. м, или 24,3%, государствам СНГ – 77,4 млрд. куб. м, или 15,6% и государствам Прибалтики – 4,5 млрд. куб. м, или 0,9 процента.

Реализацию газа на экспорт (через ООО «Газэкспорт»), государствам СНГ и государствам Прибалтики осуществляет ОАО «Газпром», а потребителям России – ООО «Межрегионгаз».

Схема расчетов по реализации газа на экспорт (далее и ближе зарубежье) выглядит следующим образом.

1. Газодобывающее предприятие (Поставщик) заключает договор на поставку газа с ОАО «Газпром» (Покупатель). Цены за природный газ в 1999 г. определяются в соответствии с прейскурантом №04-03-28 «Оптовые цены на газ, газовый конденсат и услуги по транспортировке газа для внутрисистемного потребления ОАО «Газпром», утвержденным председателем правления ОАО «Газпром» от 14 января 1999 года.

2. ОАО «Газпром» заключает с газотранспортными предприятиями договоры на услуги по транспортировке газа. Оплата услуг за транзит экспортируемого газа производится ОАО «Газпром» согласно тарифам, утвержденным председателем правления ОАО «Газпром».

3. ООО «Газэкспорт» от имени ОАО «Газпром» заключает контракты с оптовыми покупателями газа на экспорт (дальнее зарубежье), в которых оговариваются условия поставки и уровень цен. При этом экспорт газа ОАО «Газпром» производит по ценам мирового рынка.

Для упорядочения расчетов с потребителями газа в России в апреле 1997 г. была создана специализированная компания ООО «Межрегионгаз», и функции «продавца» природного газа российскому потребителю были возложены на эту Компанию, основной задачей которой являлась централизация расчетов за поставленный газ с потребителями России, а также полное и своевременное внесение платежей в федеральный бюджет.

В акте проверки от 8 декабря 1997 г. отмечалось, что ООО «Межрегионгаз» из-за непродолжительного времени своей работы не смогло улучшить состояние расчетов с российскими потребителями газа и соответственно с федеральным бюджетом. Так, задолженность перед федеральным бюджетом ООО «Межрегионгаз» по состоянию на 1 октября 1997 г. составляла 1,0 млрд. рублей.

Правительство Российской Федерации в ответ на представление Счетной палаты Российской Федерации от 9 февраля 1998 г. №01-109/03 письмом от 28 марта 1998 г. № 1601п-П13 сообщило, что «создание ООО «Межрегионгаз» позволило сконцентрировать расчеты с потребителями газа и централизовать денежные потоки. Однако его функционирование в столь короткий срок не позволило существенно изменить ситуацию с платежами российских потребителей и кардинально улучшить состояние расчетов с федеральным бюджетом».

Настоящая проверка показала, что за период работы ООО «Межрегионгаз» с 1 апреля 1997 г. по 1 октября 1999 г. ситуация с платежами российских потребителей газа не изменилась, что подтверждается ростом задолженности за поставленный газ. Так, уровень оплаты текущих поставок природного газа (с учетом погашения долга за 1993-1998 гг.) по ООО «Межрегионгаз»

составил всего 38,5%, а с учетом долгов другим предприятиям системы ОАО «Газпром» - 32,5 процента. Задолженность за газ потребителей России за период с 1 октября 1997 г. по 1 октября 1999 г. возросла с 74,4 млрд. до 104,9 млрд. руб., в том числе по электроэнергетике с 30,9 млрд. до 42,9 млрд. рублей.

В целом по системе ОАО «Газпром» задолженность потребителей газа за 2 года возросла на 66,1 млрд. руб. и по состоянию на 1 октября 1999 г. составила 144,9 млрд. рублей, в т.ч. по потребителям ближнего зарубежья - 33,9 млрд. рублей.

Предыдущей проверкой также было отмечено, что работа в системе ОАО «Газпром» по снижению внутрисистемной дебиторской задолженности не проводилась. Дочерние предприятия фактически не занимались этим вопросом, так как ликвидация имеющейся внутренней задолженности путем взаимозачетов привела бы к значительным доначислениям платежей в федеральный бюджет. Так, при внутренней дебиторской задолженности по состоянию на 1 октября 1997 г. в сумме 136,2 млрд. руб. в результате проведения взаимозачета между предприятиями системы ОАО «Газпром» следовало бы доначислить налогов и платежей в бюджеты всех уровней на сумму 5,4 млрд. рублей.

В ходе настоящей проверки установлено, что дебиторская задолженность внутри системы ОАО «Газпром» по-прежнему остается высокой. По состоянию на 1 января 1999 г. она составляла 218,1 млрд. руб., или возросла по сравнению с 1 января 1997 г. на 81,9 млрд. рублей.

В целях снижения дебиторской задолженности внутри системы ОАО «Газпром» в октябре текущего года была разработана схема погашения внутриведомственной задолженности по поставкам газа и услугам по его транспортировке на сумму 104,4 млрд. руб. и в ходе настоящей проверки ОАО «Газпром» провело зачет внутрисистемного долга на сумму 47,6 млрд. рублей. В результате проведенного взаимозачета ожидаемое начисление налогов к уплате в бюджеты всех уровней должно составить 1,2 млрд. руб., из них налог на прибыль - 0,6 млрд. руб., в том числе в федеральный бюджет - 0,2 млрд. рублей.

Кроме того, в этих же целях, руководствуясь статьей 196 Гражданского кодекса Российской Федерации и согласно пункту 77 Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации, утвержденного приказом Минфина России от 29 июля 1998 г. № 34н, ООО «Таттрансгаз» за счет прибыли, остающейся в его распоряжении, в июне 1999 г. списало дебиторскую задолженность с истекшим сроком давности на сумму 151,7 млн. рублей.

2.6. В расчетах с покупателями природного газа в системе ОАО «Газпром» применяются следующие формы расчетов: денежные средства, денежные

зачеты, материально-технические ресурсы, ценные бумаги и другие формы.

По состоянию на 1 сентября 1999 г. по сравнению с 1 октября 1997 г. денежная составляющая общей выручки возросла с 47,4 до 68,1 процента. Выручка денежными средствами обеспечивается в основном, как отмечалось в предыдущем акте проверки, за счет поставки газа на экспорт, удельный вес которой составил 83,7% от общей выручки денежными средствами, а остальная доля денежных средств за поставленный газ поступает от потребителей России (12,2%), Прибалтики (1,6%) и СНГ (2,5 процента). Доля прочих видов расчетов, включая поставку материально-технических ресурсов, ценные бумаги, зачеты за электроэнергию, железнодорожный тариф и т.д. снизилась за 2 года с 52,6 до 31,9 процента.

Произошло увеличение доли денежных средств в объеме общей выручки, поступающей от российских потребителей природного газа с 8,0 (на 1 января 1998 г.) до 19,2% (на 1 сентября 1999 г.), однако на прочие виды расчетов (материально-технические ресурсы, ценные бумаги и др.) в российской выручке все еще приходится более 60 процентов.

Следует отметить, что процент поступления денежных средств за поставленный газ потребителям России по-прежнему остается низким, что отрицательно влияет на уплату налоговых платежей в федеральный бюджет «живыми деньгами». Так, например, из поступивших налоговых платежей в федеральный бюджет от предприятий и организаций ОАО «Газпром» (без учета администрации ОАО «Газпром») за 9 месяцев 1999 г. в сумме 10,0 млрд. руб., «живыми деньгами» поступило 4,3 млрд. руб., или 43 процента.

2.7. Статьей 46 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (с учетом изменений и дополнений) установлено, что акцизы на отдельные виды минерального сырья, добываемого из месторождений с относительно лучшими горно-геологическими и экономико-географическими характеристиками, могут вводиться Правительством Российской Федерации в соответствии с Законом Российской Федерации «Об акцизах».

В представлении Счетной палаты Российской Федерации от 9 февраля 1998 г. № 01-109/03 на имя Правительства Российской Федерации было отмечено, что в нарушение статьи 4 Федерального закона от 6 декабря 1991 г. № 1993-1 «Об акцизах» (с учетом изменений и дополнений), в соответствии с которой ставки акцизов по подакцизным видам минерального сырья (за исключением нефти, включая газовый конденсат) утверждаются Правительством Российской Федерации дифференцированно для отдельных месторождений в зависимости от их горно-геологических и экономико-географических условий добычи, постановлением Правительства Российской

Федерации от 1 сентября 1995 г. № 859 «О ставке акциза на природный газ» с 1 сентября 1995 г. была установлена единая ставка акциза на природный газ, реализуемый предприятиями и организациями РАО «Газпром» газосбытовым организациям (перепродавцам) и непосредственно потребителям, минуя эти сбытовые организации, в размере 30 % от цены реализации за 1 тыс. куб. метров.

Руководствуясь вышеуказанными законодательными актами, в представлении Счетной палаты Российской Федерации Правительству Российской Федерации было предложено установить дифференцированные ставки акциза на природный газ в соответствии с требованиями вышеуказанной статьи 46 Закона Российской Федерации «О недрах».

Из ответа Правительства Российской Федерации от 28 марта 1998 г. № 1601п-П13 на представление Счетной палаты Российской Федерации следовало, что вопрос о введении дифференцированных ставок акциза на природный газ в зависимости от горно-геологических и экономико-географических условий его добычи будет рассмотрен с учетом обсуждения в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации проекта Налогового кодекса Российской Федерации.

Однако до настоящего времени, т.е. спустя полтора года, вопрос введения дифференцированных ставок акциза на природный газ не решен и не отрегулирован, что подтверждается следующим.

Правительством Российской Федерации 3 сентября 1998 г. было принято постановление № 1018 «О ставке акциза на природный газ», которым была установлена также единая ставка акциза на природный газ, реализуемый организациями газораспределительным организациям (перепродавцам) и непосредственно потребителям, минуя эти газораспределительные организации, в размере 30 % цены реализации за 1 тыс. куб. метров (независимо от условий добычи). Данная ставка применялась с 8 сентября по 31 декабря 1998 года.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 22 января 1999 г. № 81 «О ставках акциза на природный газ» с 1 января 1999 г. установлена ставка акциза на природный газ для организаций, реализующих его:

на территории Российской Федерации - в размере 15 % стоимости природного газа, реализованного газораспределительным организациям и (минуя эти организации) непосредственно конечным потребителям, использующим природный газ в качестве топлива и (или) сырья;

за пределы территории Российской Федерации (кроме Республики Белоруссия) - в размере 30 % стоимости реализованного природного газа;

в Республику Белоруссия - в размере 15 % стоимости природного газа на российско-белорусской границе.

Таким образом, ставка акциза на природный газ, установленная последним постановлением Правительства Российской Федерации, также не зависит от горно-геологических и экономико-географических условий его добычи.

С принятием Федерального закона от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» изменились также основы установления акциза на природный газ. В соответствии со статьей 22 указанного закона предельная ставка акциза на природный газ устанавливается Федеральным законом «Об акцизах», а Правительству Российской Федерации предоставлено право снижать эту ставку акциза на природный газ в зависимости от условий производства газа и конъюнктуры его рынка, а также ставку акциза на природный газ, поставляемый в рамках важных для Российской Федерации экспортных поставок. При этом следует отметить, что в данном федеральном законе не оговорено, что понимается под «условиями производства газа и конъюнктурой рынка».

Таким образом, введенные Федеральным законом «О газоснабжении в Российской Федерации» основы установления акциза на природный газ вступают в противоречие со статьей 4 Федерального закона от 6 декабря 1991 г. № 1993-1 «Об акцизах» (в ред. от 23.07.98 г. № 118-ФЗ), в соответствии с которой ставки акцизов по подакцизным видам минерального сырья утверждаются Правительством Российской Федерации дифференцированно в зависимости от горно-геологических и экономико-географических условий их добычи.

Вышеизложенное стало возможным вследствие того, что Правительство Российской Федерации до настоящего времени не внесло необходимые предложения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации для принятия соответствующих поправок к ранее принятым нормативным актам, в частности Федеральному закону "Об акцизах", с целью приведения их в соответствие с Федеральным законом «О газоснабжении в Российской Федерации», как это было предусмотрено статьей 35 этого закона.

В предыдущем акте проверки Счетной палатой Российской Федерации РАО «Газпром» было отмечено, что отсутствуют четкие критерии в определении налогооблагаемой базы при исчислении акциза на природный газ, поставляемый на экспорт. Так, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 359 «О внесении изменений в Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 13 июля 1993 г. № 678» при экспорте природного газа акциз уплачивается исходя из стоимости

реализованного газа в иностранной валюте. В соответствии же с Инструкцией Госналогслужбы России от 1 ноября 1995 г. № 40 «О порядке уплаты акцизов на нефть, включая газовый конденсат, и природный газ» при реализации на экспорт акциз на природный газ взимается исходя из государственной оптовой цены промышленности (с учетом индексации), действующей на дату поставки, но федеральный бюджет не несет потери, т.к. этой Инструкцией в свете изложенного вопроса налогоплательщики не пользуются.

Представлением Счетной палаты Российской Федерации Правительству Российской Федерации от 9 февраля 1998 г. № 01-109/03 было предложено обязать Госналогслужбу России внести изменения в Инструкцию от 1 ноября 1995 г. № 40 «О порядке уплаты акцизов на нефть, включая газовый конденсат, и природный газ» и привести ее в соответствие с вышеуказанным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 359, что до настоящего времени, как показала проверка Счетной палаты Российской Федерации, не исполнено.

В настоящее время (начиная с 1 января 1999 г.) согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 22 января 1999 г. № 81 «О ставках акциза на природный газ» при реализации природного газа на экспорт (кроме Республики Беларусь) ОАО «Газпром» должен исчислять акциз на природный газ в размере 30 % стоимости реализованного природного газа за вычетом налога на добавленную стоимость (по поставкам в государства – участники СНГ), таможенных платежей и расходов на оплату услуг по транспортировке газа за пределами территории Российской Федерации. В ходе проверки установлено, что при реализации природного газа на экспорт ОАО «Газпром» исчисляет акциз на природный газ в соответствии с вышеуказанным постановлением Правительства Российской Федерации и при экспорте газа выручку от реализации определяет исходя из контрактных цен, что не соотносится с нормой в Инструкции от 1 ноября 1995 г. № 40, которой предусмотрено, что при реализации на экспорт акциз на природный газ взимается исходя из государственной оптовой цены промышленности.

Таким образом, несмотря на то, что к настоящему времени вышеупомянутое постановление Правительства Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 359 утратило силу, актуальность внесения изменений в Инструкцию Госналогслужбы России от 1 ноября 1995 г. № 40 не отпала.

Предыдущей проверкой Счетной палатой Российской Федерации было отмечено, что при отсутствии в Законе Российской Федерации "О недрах" понятия "сухой отбензиненный газ" в Инструкцию Госналогслужбы России от 1 ноября 1995 г. № 40 «О порядке уплаты акцизов на нефть,

включая газовый конденсат, и природный газ» это понятие было введено и объемы добытого сухого отбензиненного газа освобождались от уплаты акциза.

В результате изложенного, руководствуясь этим положением Инструкции Госналогслужбы России от 1 ноября 1995 г. № 40, отдельные предприятия РАО «Газпром» не уплачивали в бюджет в 1997-1998 гг. акциз на реализованный сухой отбензиненный газ.

Представлением Счетной палаты Российской Федерации Правительству Российской Федерации от 9 февраля 1998 г. № 01-109/03 было предложено рассмотреть правомерность внесения записи в Инструкцию Госналогслужбы России от 1 ноября 1995 г. № 40 о том, что акциз на сухой отбензиненный газ не установлен.

Указанное противоречие между законодательными и нормативными актами Правительством Российской Федерации было устранено не путем внесения изменений Госналогслужбой России в Инструкцию Госналогслужбы России от 1 ноября 1995 г. № 40, а в результате принятия постановления от 22 января 1999 г. № 82 «О внесении дополнения в постановление Правительства Российской Федерации от 3 июля 1997 г. № 808 «О видах минерального сырья, подлежащих обложению акцизами», в соответствии с которым сухой отбензиненный газ не относится к видам минерального сырья и не подлежит обложению акцизом со времени вступления постановления в силу.

Выводы

1. Правительством Российской Федерации не выполнен ряд пунктов представления Счетной палаты Российской Федерации от 9 февраля 1998 г. № 01-109/03 "по результатам проверки РАО "Газпром" по вопросам эффективности организации и обеспечения полноты и своевременности поступления налогов в федеральный бюджет в 1996-1997 годах", направленного в его адрес.

1.1. Не отменен "Порядок предоставления льготы по прибыли, используемой на капитальные вложения РАО "Газпром", утвержденный Минфином России и Госналогслужбой России в соответствии с решением Правительства Российской Федерации от 3 мая 1996 г. № ВЧ-П-22/189.

1.2. Не установлены дифференцированные ставки акциза на природный газ в соответствии с требованиями статьи 46 Закона Российской Федерации "О недрах".

1.3. Министерством Российской Федерации по налогам и сборам не внесены необходимые изменения в Инструкцию от 1 ноября 1995 г. № 40 "О порядке уплаты акцизов на нефть, включая газовый конденсат, и природный газ" по вопросу

применения цен при исчислении акциза на природный газ, поставляемый на экспорт.

2. Правительство Российской Федерации не ответило на заключение Счетной палаты Российской Федерации от 18 мая 1999 г. № 01-615/03 по вопросу несоответствия "Соглашения об урегулировании задолженности ОАО "Газпром" и его предприятий и организаций по налогам и сборам в федеральный бюджет и задолженности организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти и иным получателям средств федерального бюджета (бюджетополучатели) по итогам 1998 г., а также об ожидаемых налогах и сборах в федеральный бюджет в 1999 г." действующему налоговому и бюджетному законодательству и не отменило указанное Соглашение, а поручило МНС России, Минфину России, Минтопэнерго России, т.е. ведомствам, заключившим данное Соглашение, рассмотреть заключение и о результатах сообщить Счетной палате Российской Федерации. Поступивший от МНС России ответ носит в основном декларативный характер и не соответствует действительному положению дел, а также содержит вывод о нецелесообразности отмены указанного Соглашения.

3. Генеральная прокуратура Российской Федерации по направленному в ее адрес информационному письму с просьбой дать правовую оценку действиям федеральных органов исполнительной власти по заключению вышеуказанного Соглашения сообщила, что в сентябре т.г. ею направлена соответствующая информация Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину "с просьбой привести названное Соглашение в соответствие с действующим законодательством". До настоящего времени Счетная палата Российской Федерации ответа от Генеральной прокуратуры Российской Федерации с правовой оценкой действий федеральных органов исполнительной власти, заключивших данное Соглашение, не получила.

4. Несмотря на сохранение объемов добычи газа и рост мировых цен на реализуемый природный газ, ОАО "Газпром" закончило 1998 г. с убытками в размере 22,1 млрд. рублей.

5. Меры, принимаемые ОАО "Газпром" в 1998-1999 г. по своевременному и полному внесению налогов и других обязательных платежей в федеральный бюджет, оказались неэффективными. Недоимка по платежам в федеральный бюджет по состоянию на 1 октября 1999 г. составила 30,8 млрд. руб., т.е. по сравнению на 1 января 1998 г. возросла почти в 7 раз.

Недоимку перед федеральным бюджетом имеют почти все предприятия и организации системы ОАО "Газпром", занимающиеся добычей и транспортировкой газа, из которых основным недоимщиком является ООО "Межрегионгаз".

6. Создание ООО "Межрегионгаз", основной задачей которого являлась централизация расчетов за поставленный газ с потребителями России и соответственно полное и своевременное внесение платежей в федеральный бюджет, не изменило ситуацию с поступлением налоговых платежей. Задолженность по налоговым платежам в федеральный бюджет предприятий и организаций системы ОАО "Газпром" имеет устойчивую тенденцию к росту.

7. Соглашение об урегулировании задолженности ОАО "Газпром" и его предприятий и организаций по налогам и сборам в федеральный бюджет и задолженности организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти и иным получателям средств федерального бюджета (бюджетополучатели) по итогам 1998 г., а также об ожидаемых налогах и сборах в федеральный бюджет в 1999 г., заключенное между МНС России, Минфином России, Минтопэнерго России, ОАО "Газпром" и утвержденное Правительством Российской Федерации 27 января 1999 г. № 390п-П13, приведет по итогам 1999 г. к тому, что ОАО "Газпром" не доплатит в федеральный бюджет от 15 до 20 млрд. руб., которые перейдут на 2000 г. в виде недоимки.

8. Контроль за выполнением основных положений Соглашения, т.е. за уплатой ОАО "Газпром" и его предприятиями налогов и платежей в бюджет, со стороны МНС России и его региональных органов полностью отсутствует, т.к. в Соглашении заранее оговорены твердые суммы налогов и платежей, которые ОАО "Газпром" и его предприятия должны уплатить федеральному бюджету.

9. Соглашение по вопросу погашения задолженности и обеспечения текущих платежей в 1999 г., заключенное между Администрацией Ямало-Ненецкого автономного округа и ОАО "Газпром", привело к тому, что к реализации природного газа в значительных объемах была привлечена посредническая структура - Международная энергетическая корпорация "Итера" (ее дочерние предприятия), не имеющая мощностей как по добыче газа, так и по его транспортировке.

10. В системе ОАО "Газпром" надлежащая работа по снижению внутрисистемной дебиторской задолженности не проводится. Дочерние предприятия фактически не занимаются этим вопросом. Между тем, ликвидация имеющейся внутренней задолженности приведет к значительным доначислениям налоговых платежей в федеральный бюджет.

11. Изменение организационно-правовой формы негосударственных унитарных предприятий, т.е. преобразование дочерних предприятий ОАО "Газпром" в общества с ограниченной ответственностью, изъятие у дочерних предприятий принадлежавшего им ранее имущества с

последующей передачей на договорной основе в аренду и соответственно переход имущества, находящегося на территории всей России, в собственность администрации ОАО "Газпром" привели к тому, что в настоящее время налог на имущество исчисляется самой администрацией ОАО "Газпром" и зачисляется по месту ее регистрации в налоговом органе в доход бюджета г. Москвы, тогда как ранее данный налог зачислялся в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации и местные бюджеты по месту нахождения предприятий.

12. Несвоевременное внесение в федеральные законы и нормативные акты МНС России необходимых изменений зачастую приводит к противоречиям одних нормативных актов другим, что в свою очередь ведет к различному их толкованию и применению, а в результате - к неправильному исчислению налогоплательщиками обязательных налоговых платежей, подлежащих уплате в бюджет.

Предложения

1. Направить в Правительство Российской Федерации представление о невыполнении им ряда пунктов представления Счетной палаты Российской Федерации от 9 февраля 1998 г. № 01-109/03 по результатам проверки РАО «Газпром» от 8 декабря 1997 г. по вопросам эффективности организации и обеспечения полноты и своевременности поступления налогов в федеральный бюджет в 1996-1997 гг., а также о ненадлежащем реагировании на заключение Счетной палаты Российской Федерации от 18 мая 1999 г. № 01-615/03 по вопросу несоответствия "Соглашения об урегулировании задолженности ОАО "Газпром" и его предприятий по налогам и сборам в федеральный бюджет и задолженности организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти и иным получателям средств федерального бюджета (бюджетополучатели) по итогам 1998 г., а также об ожидаемых налогах и сборах в федеральный бюджет в 1999 г.", заключенного между МНС России, Минфином России, Минтопэнерго России, ОАО "Газпром" и утвержденного Правительством Российской Федерации 27 января 1999 г. № 390п-П13, действующему налоговому и бюджетному законодательству.

2. Направить в адрес Генеральной прокуратуры Российской Федерации повторное информационное письмо с просьбой дать правовую оценку действий федеральных органов исполнительной власти по заключению Соглашения об урегулировании задолженности ОАО "Газпром" и его предприятий и организаций по налогам и сборам в федеральный бюджет и задолженности организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти и иным получателям средств федерального бюджета

(бюджетополучатели) по итогам 1998 г., а также об ожидаемых налогах и сборах в федеральный бюджет в 1999 г. от 27 января 1999 г. № 390п-П13.

3. Направить отчет о результатах проверки ОАО "Газпром" Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Приложения к отчету (в Бюллетене не публикуются)

1. Акт проверки Открытого акционерного общества "Газпром" по вопросам выполнения представления Счетной палаты Российской Федерации от 8 февраля 1998 г. № 01-109/03 по результатам проверки Российского акционерного общества "Газпром" Счетной палатой Российской Федерации по вопросам эффективности организации и обеспечения полноты и своевременности поступления налогов в федеральный бюджет в 1996-1997 годах.

2. Замечания к акту проверки ОАО "Газпром".

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ