

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 марта 1999 года № 9(160) «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 предоставления и целевого использования налоговых льгот, рассрочек и отсрочек налоговых платежей, погашения инвестиционных налоговых кредитов в налоговых органах, на предприятиях и в организациях топливно-энергетического комплекса Оренбургской области за 1998 год»:*

*Утвердить отчет.*

*Поддержать предложение аудитора Счетной палаты В. Г. Панкова о направлении по итогам проверки информационных писем Президенту Российской Федерации, Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представлений Счетной палаты Министру финансов Российской Федерации, Министру Российской Федерации по налогам и сборам и главе администрации Оренбургской области, а также направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

*Направить материалы по результатам проверки в Генеральную прокуратуру 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 предоставления и целевого использования налоговых льгот, рассрочек и отсрочек налоговых платежей, погашения инвестиционных налоговых кредитов в налоговых органах, на предприятиях и в организациях топливно-энергетического комплекса Оренбургской области за 1998 год**

Основание для проведения проверки: План работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 год (пункт 5.1), 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, соблюдение налогового законодательства при исчислении и уплате налоговых платежей, экономической обоснованности и эффективности предоставления бюджетных ссуд, налоговых льгот, рассрочек и отсрочек налоговых платежей, погашения инвестиционных налоговых кредитов на предприятиях и в организациях топливно-энергетического комплекса Оренбургской области.

Предмет проверки:

1. Динамика поступления налоговых и других обязательных платежей в федеральный бюджет по предприятиям и организациям ТЭК(а) Оренбургской области за 1998 год.

2. Состояние задолженности и причины ее образования по платежам при пользовании недрами по предприятиям топливно-энергетического комплекса (объемы, тенденции к ее снижению (увеличению), удельный вес предприятий ТЭК(а) в общем объеме задолженности региона и т. д.).

3. Изменения направлений работы налоговых органов в части обеспечения полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет, в связи с отменой пунктов 1-4 Указа Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 года № 1212.

4. Действенность мер, принимаемых налоговыми органами к недоимщикам-предприятиям ТЭК(а) по пресечению выявленных методов уклонения от уплаты налогов по результатам проведенных проверок, а также взаимодействие по этому вопросу с другими контролирующими органами.

5. Правильность и эффективность применения Указа Президента Российской Федерации от 19 января 1996 года № 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».

6. Наличие и экономическая обоснованность предоставленных предприятиям ТЭК(а) области бюджетных ссуд, налоговых льгот, инвестиционных налоговых кредитов и их эффективность.

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

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

9. Организация работы на филиале в Оренбургской области ООО «Межрегиональная компания по реализации газа» по обеспечению своевременной оплаты потребителями получаемой ими от ООО «Межрегиональная компания по реализации газа» продукции.

10. Контроль за поступлением денежных средств на счета ООО «Межрегиональная компания по реализации газа» в соответствии с договорами, заключенными Компанией или Филиалом от имени Компании, с газотранспортными и газоснабжающими предприятиями и потребителями газа.

#### Объекты проверки:

1. Государственная налоговая инспекция по Оренбургской области (ГНИ по Оренбургской области).

2. Предприятие по добыче, переработке и транспортировке газа «Оренбурггазпром» открытого акционерного общества «Газпром» (П «Оренбурггазпром»).

3. Открытое акционерное общество «Оренбургнефть» (ОАО «Оренбургнефть»).

4. Филиал в Оренбургской области ООО «Межрегиональная компания по реализации газа» (Филиал).

#### Перечень изученных документов:

1. «Социально-экономическое положение Оренбургской области» - доклад Оренбургского областного комитета государственной статистики за 1998 год.

2. «Промышленность» - статистический бюллетень за январь-декабрь 1998 года Оренбургского областного комитета государственной статистики.

3. Отчеты Государственной налоговой инспекции по Оренбургской области: формы 1-НМ, 4-НМ за 1998 год, а также формы 1-НОМ, 4-НОМ за 1997, 1998 годы.

4. Динамика поступления налогов в бюджет и динамика задолженности по налогам (за 1998 год по

всем налогам, по акцизам на нефть, по ресурсным платежам).

5. Сводная информация от городских и районных налоговых инспекций по запросу Государственной налоговой инспекции по Оренбургской области от 20.01.99 г. № 10-23/1с.

6. Отчеты ОАО «Оренбургнефть» за 1996- 1998 годы.

7. Реестры о поступлении в 1998 году налогов в федеральный бюджет при расчетах в особом порядке и по целевому финансированию.

8. Информация о взаимодействии с территориальным агентством Федеральной службы России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению в Оренбургской области.

9. Расчеты и обоснования, использованные для принятия постановления Правительства РФ от 6 ноября 1996 г. № 1321 «О проведении экономического эксперимента по стабилизации финансового состояния акционерного общества «Оренбургнефть».

10. Учредительные документы П «Оренбурггазпром», ОАО «Оренбургнефть», Положение о Филиале в Оренбургской области ООО «Межрегиональная компания по реализации газа».

11. Бухгалтерские балансы с приложениями за 1997 год и 9 мес. 1998 года П «Оренбурггазпром» и ОАО «Оренбургнефть», оборотный баланс за 1998 год Филиала в Оренбургской области ООО «Межрегиональная компания по реализации газа».

12. Лицензии на право пользования недрами П «Оренбурггазпром», ОАО «Оренбургнефть» (выборочно).

13. Акты документальных проверок ОАО «Оренбургнефть» и П «Оренбурггазпром», проведенных налоговыми органами в 1997-1998 гг.

14. Договоры на поставку продукции П «Оренбурггазпром», ОАО «Оренбургнефть» и ООО «Межрегиональная компания по реализации газа», заключенные с газодобывающими и транспортными предприятиями с потребителями газа на 1998 год (выборочно).

15. Переписка П «Оренбурггазпром» по вопросу отнесения добываемого газа к категории отбензиненного сухого газа и правомерности взимания акциза.

16. Законодательные и нормативные документы по вопросам начисления налогов и платежей в бюджет, предоставления бюджетных ссуд, налоговых льгот, отсрочек, рассрочек, инвестиционных налоговых кредитов.

#### Перечень оформленных актов:

1. Акт проверки ГНИ по Оренбургской области.

2. Акт проверки П «Оренбурггазпром» ОАО «Газпром».

3. Акт проверки ОАО «Оренбургнефть».

4. Акт проверки Филиала в Оренбургской области ООО «Межрегионгаз».

Акты проверок ГНИ по Оренбургской области и Филиала в Оренбургской области ООО

«Межрегионгаз» подписаны руководителями этих организаций без замечаний, а по актам проверок П «Оренбурггазпром» и ОАО «Оренбургнефть» руководителями проверенных предприятий представлены возражения, на которые проверяющими даны заключения.

Так, по акту проверки предприятие «Оренбурггазпром» не согласно с выводами проверяющих о том, что уровень платежей в бюджет за право на добычу газа снизился в 1997 году с 9,6 до 3,7 %, а в 1998 году - с 9,0 до 3,4 процента.

Федеральным законом от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «О недрах» определено, что порядок и условия взимания платежей за пользование недрами и критерии определения ставок устанавливаются Правительством Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 1992 г. № 828 «Об утверждении Положения о порядке и условиях взимания платежей за право на пользования недрами, акваторией и участками морского дна» установлены предельные уровни регулярных платежей за право на добычу полезных ископаемых, в том числе минимальный уровень платежей на природный газ – 6,0%, максимальный – 16 процентов.

При выдаче лицензии данному предприятию на право пользования недрами Оренбургского нефтегазоконденсатного месторождения ставка платежа за право добычи газа была установлена плавающей и зависела от объема добычи газа. В результате фактический уровень платежей за 1998 год составил 9,0 процентов.

Во исполнение вышеуказанного постановления, Государственной налоговой службой Российской Федерации была издана инструкция «О порядке и сроках внесения в бюджет платы за право на пользование недрами» от 30 января 1993 г. № 17, предусматривающая, что при реализации товарной продукции более высокой степени технологического передела при определении размера платежей применяется понижающий коэффициент. В 1998 году этот коэффициент по данному предприятию составил 0,372.

Применение пункта 20 указанной инструкции привело к тому, что в фактических расчетах при исчислении платежей на право пользования недрами П «Оренбурггазпром» в 1998 году пользовалось пониженной ставкой (3,4 %), в результате чего, не соблюдался минимальный уровень платежей (6%), установленный Постановлением Правительства Российской Федерации.

Таким образом, заключение проверяющих о том, что в федеральный бюджет не поступают значительные суммы платежей за право пользования недрами, является правильным.

Кроме того, данное предприятие представило возражения по вопросу неуплаты в федеральный бюджет акциза на сухой отбензиненный газ, которые в большей степени носят пояснительный характер.

В соответствии с Федеральным законом от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» такое понятие, как отбензиненный сухой газ как вид минерального сырья, отсутствует. Введение данного термина в Инструкцию ГНС РФ от 1 ноября 1995 г. № 40 «О порядке уплаты акцизов на нефть, включая газовый конденсат, и природный газ» (пункт 8) и запись, что «на реализованный отбензиненный сухой газ акциз не установлен», являются неправомерными.

О правильности вывода проверяющих, что объемы так называемого «отбензиненного сухого газа» подлежали обложению в 1998 году акцизом, свидетельствует и тот факт, что 22 января 1999 г. было принято Постановление Правительства Российской Федерации № 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 данный вид сырья (сухой отбензиненный газ) не отнесен к видам минерального сырья и не подлежит обложению акцизом со времени вступления постановления в силу, т.е. с 18 февраля 1998 года.

ОАО «Оренбургнефть» не согласно с выводом проверяющих о том, что проведенный в 1997 году зачет на сумму 5,6 млн. руб. в счет погашения недоимки по отчислениям на ВМСБ неправомерен.

В соответствии с «Положением об особом порядке проведения расчетов при исполнении отдельных статей расходов федерального бюджета на 1997 год», утвержденным Министерством финансов Российской Федерации от 18 сентября 1997г., которое разработано на основании Указа Президента Российской Федерации от 14 августа 1997г. № 880, погашение платежей в федеральный бюджет должно было производиться по следующим видам налогов и платежей: налог на прибыль, НДС, акцизный сбор на нефть и газ, специальный налог, плата за право пользования недрами. Таким образом, погашение недоимки в федеральный бюджет по отчислениям на ВМСБ вышеуказанным Положением не было предусмотрено и вывод проверяющих был сделан правильно.

Кроме того, ОАО «Оренбургнефть», руководствуясь положениями инструкции Государственной налоговой службы Российской Федерации от 1 ноября 1995 г. № 40, считает, что акциз на природный газ должен исчисляться лишь предприятиями и организациями, входящими в систему РАО «Газпром».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1998 года № 1018 определено, что акциз уплачивают предприятия и организации, реализующие газ газораспределительным организациям (перепродавцам) и непосредственно потребителям, минуя эти газораспределительные организации. Таким образом, ОАО «Оренбургнефть» являясь организацией добывающей и реализующей газ, должно было начислять и уплачивать акциз, а

газораспределительной организацией в этом случае (перепродавцом) выступает ООО «Межрегионгаз».

ОАО «Оренбургнефть» не согласно также с выводом о том, что оно является плательщиком акциза на природный газ, используемый на собственные нужды, ссылаясь при этом на статью 5 Федерального закона от 7 марта 1996 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах».

В соответствии с Федеральным законом от 14 февраля 1998 г. № 29-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об акцизах» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 1997 г. № 808 «О видах минерального сырья, подлежащих обложению акцизами» в перечень подакцизных товаров включен газ, используемый для собственных нужд. Акциз на природный газ в размере 30 процентов установлен для всех видов отпуска газа, в том числе и на собственное потребление. Следовательно, ОАО «Оренбургнефть» акциз на природный газ, используемый на собственные нужды, должно было начислять и уплачивать в федеральный бюджет.

По вопросу предоставления льготы по уплате пени ОАО «Оренбургнефть» следует отметить, что на период проведения экономического эксперимента необходимость уплаты пени не была предусмотрена ни постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 1996 г. № 1321, ни графиком уплаты расчетных платежей в федеральный бюджет IV квартала 1996 г., 1997-2000 гг., а была искусственно «заморожена» в сумме 455,5 млн. рублей. ГНИ по Оренбургской области, руководствуясь постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июня 1998 г. № 576 «О начислении пеней и Порядке пересчета задолженности юридических лиц по уплате пеней», пересчитало всю сумму начисленной пени по состоянию на 1 апреля 1998 г. с учетом «замороженной», образовавшейся на 1 ноября 1996 г., уменьшив ее в 5 раз. Таким образом, в результате того, что эта сумма начисленной пени должна была быть погашена в течение IV квартала 1996 г., 1997-1998 гг. на нее не должно было распространяться действие вышеназванного постановления Правительства Российской Федерации.

Одновременно с данной проверкой по инициативе Счетной палаты Российской Федерации работниками Государственной налоговой инспекции по Дзержинскому району Северного округа г. Оренбурга произведены расчеты предполагаемых выпадающих сумм налогов во все уровни бюджетов и внебюджетные фонды Оренбургской области по Филиалу в Оренбургской области ООО «Межрегионгаз» за 1998 год.

Все цифровые данные в отчете приведены в деноминированных рублях.

#### Проверкой установлено:

Социально-экономическое положение Оренбургской области в 1998 году характеризовалось про-

должающимся ростом неплатежей по расчетам между предприятиями, которые усугубил августовский финансовый кризис. В результате, если за 9 месяцев 1998 года падение физических объемов произведенной продукции только по крупным и средним промышленным предприятиям составило (к соответствующему периоду 1997 г.) – 4%, то за год этот показатель возрос до 4,6%, в т.ч. снижение в октябре к соответствующему периоду 1997 года составило 11,3%, ноябре – 6%, декабре – 7,7%.

Кредиторская задолженность только по крупным и средним предприятиям области по данным обкомстата за 11 месяцев 1998 года возросла на 9 млрд. руб. и составила 29,7 млрд. рублей. Сумма задолженности в бюджет по налоговым платежам этих предприятий и организаций на 1 января 1999 года составила (со штрафами и пеней) 5,5 млрд. руб., или увеличилась за год на 0,5 млрд. рублей.

Дебиторская задолженность этих же предприятий за 11 месяцев 1998 года возросла на 7,3 млрд. руб. и на 1 декабря 1998 года составила 19,5 млрд. рублей.

В целом по Оренбургской области за 1998 год мобилизовано налогов и сборов во все уровни бюджетов и фонд ВМСБ – 5564,2 млн. руб. (85,8% к поступлению 1997 года), из них в федеральный бюджет – 1712,2 млн. руб. (71,9% к поступлению 1997 года), из которых проведено зачетами (денежными, безденежными, в счет расходов по целевому финансированию) во все уровни бюджетов 3181,3 млн. руб. (57,2%), в т.ч. в федеральный бюджет – 789 млн. руб. (46,1%), из них по предприятиям топливно-энергетического комплекса – 383,0 млн. руб., в т.ч. по ОАО «Оренбургнефть» – 233,4 млн. руб. и П «Оренбурггазпром» – 149,6 млн. рублей.

По предприятиям и организациям ТЭК(а) поступило за год налоговых платежей в бюджеты всех уровней и фонд ВМСБ – 2369,2 млн. руб., или 42,6% от суммы всех поступлений по области, в т.ч. в федеральный бюджет – 1080,0 млн. руб. или 63,1%. По сравнению с 1997 годом поступление налогов от этих предприятий и организаций в 1998 году снизилось и составило 89,3% во все уровни бюджетов и 78,3% - в федеральный бюджет.

Из общей суммы поступлений по области в 1998 году платежи при пользовании недрами составили 759,7 млн. руб. (13,7%), в том числе в федеральный бюджет – 381,2 млн. руб. (22,3%). По сравнению с 1997 годом имеет место снижение этих платежей во все уровни бюджетов – на 3,6%, в том числе в федеральный бюджет – на 3,8 процентов.

Поступление платежей при пользовании недрами в федеральный бюджет в 1998 году в разрезе кварталов происходило неравномерно (I кв. – 116,7 млн. руб., II кв. – 36,3 млн. руб., III кв. – 86,3 млн. руб. и IV кв. – 141,9 млн. руб.) и находилось в прямой зависимости от проведенных зачетов: в I квартале их удельный вес составил 63,9%, во втором и третьем кварталах зачеты не проводились, в IV – 73,4%. Аналогичная ситуация наблюдалась и по предприятиям и организациям ТЭК(а).

Основными плательщиками всех видов налогов из предприятий и организаций ТЭК(а) области являются два предприятия: ОАО «Оренбургнефть» и П «Оренбурггазпром» ОАО «Газпром». Поступление от них налоговых и других платежей в бюджет за 1998 год составило 1319,9 млн. руб., или 23,0% от суммы общих поступлений по области, в т.ч. в федеральный бюджет – 659,3 млн. руб., или 38,5 процентов. Доля этих предприятий в поступлении платежей при пользовании недрами составила в бюджеты всех уровней – 62,3%, в т.ч. в федеральный бюджет – 76,2 процента.

Поступление налогов в бюджет и в фонд ВМСБ в 1998 году от ОАО «Оренбургнефть» по сравнению с 1997 годом снизилось на 305,7 млн. руб., или на 27,1%, в т.ч. в федеральный бюджет – на 41 процент.

Сумма отсроченных платежей на 01.01.99г. по этому обществу составила 437,9 млн. руб., в т.ч. в федеральный бюджет – 419,9 млн. руб., или за год сократилась на 265,5 млн. руб., в т.ч. в федеральный бюджет – на 167,5 млн. рублей. Сумма недоимки (с учетом отсроченных сумм) на 1 января 1999г. составила 271 млн. руб., в т.ч. в федеральный бюджет – 43,2 млн. руб., или за год увеличилась на 155,3 млн. руб., в т.ч. в федеральный бюджет - на 43,2 млн. рублей.

Поступление налогов в бюджет и фонд ВМСБ от П «Оренбурггазпром» ОАО «Газпром» за 1998 год по сравнению с 1997 годом за счет роста цен увеличилось на 33,6 млн. руб., в т.ч. в федеральный бюджет – на 32,2 млн. руб. (соответственно на 7,3 и 19,6%). Отсроченных платежей по П «Оренбурггазпром» по состоянию на 1 января 1999 года нет. Сумма недоимки по платежам в бюджет и фонд ВМСБ по состоянию на 1 января 1999 года составила 652,6 млн. руб., в т.ч. в федеральный бюджет – 564,1 млн. руб., или за год выросла на 338,4 млн. руб., в т.ч. в федеральный бюджет на 315,7 млн. руб., или выросла, соответственно, в 2 раза и в 2,3 раза.

За 1998 год ООО «Межрегионгаз» было начислено налогов в сумме 143,6 млн. руб., в т.ч. в федеральный бюджет 81,0 млн. руб., поступило в консолидированный бюджет области 4,7 млн. руб., или 3,3% от начисленных сумм, а остальная сумма должна была поступить по месту регистрации Компании (г. Видное Московской области).

В целом по области задолженность предприятий и организаций по налоговым платежам в бюджет и фонд ВМСБ по состоянию на 1 января 1999 г. составила 4198,6 млн. руб., в т.ч. в федеральный бюджет – 2787,3 млн. рублей. За год задолженность выросла соответственно на 30% и 27,3%, в т.ч. сумма отсроченных платежей снижена по истечении срока отсрочки в бюджеты всех уровней на 48,7%, в федеральный бюджет – на 31,3%, рост суммы недоимки составил соответственно 67,9% и 53,9 процентов.

Задолженность предприятий области по платежам при пользовании недрами по состоянию на 1 января 1999 г. составила 711,9 млн. руб., в т.ч. в федеральный бюджет - 497,5 млн. руб., при этом при-

рост за год составил 79,8 млн. руб. (12,6%), в т.ч. в федеральный бюджет – 27,0 млн. рублей. (5,7%). Сумма отсроченных платежей снизилась на 39%, в т.ч. в федеральный бюджет – 31,1%, а сумма недоимки возросла на 85,7%, в т.ч. в федеральный бюджет – 67,0 процентов.

В истекшем году имело место снижение задолженности по акцизу на нефть, включая газовый конденсат на 33,9 млн. руб. за счет проведения в I и IV кварталах различных видов зачетов в сумме 89,9 млн. руб., или 64,2% от поступления за год (за 1997 год – 59,1%).

Задолженность по налоговым платежам в бюджет и фонд ВМСБ предприятий и организаций ТЭК(а) на 1 января 1999 г. составила 1673,2 млн. руб. (39,8% от задолженности по области), в т.ч. в федеральный бюджет – 1282,5 млн. руб. (46%). За 1998 год задолженность выросла на 321,3 млн. руб. (23,8%), в т.ч. в федеральный бюджет на 301,9 млн. рублей (30,8%).

Основными причинами наличия задолженности перед бюджетом предприятий топливно-энергетического комплекса следует считать:

- в системе ОАО «Газпром» разработана и действует схема ухода от уплаты налогов, для чего во взаиморасчетах между добывающими и реализующими, а также сторонними предприятиями и организациями в качестве платежного средства используются векселя, эмитированные ООО «Межрегионгаз», в связи с чем начисление налогов производится спустя год и более со дня их выпуска в обращение или вообще не производится;

- отсутствие денежных средств на счетах, так как предприятия топливно-энергетического комплекса расчеты с покупателями и поставщиками производят в основном зачетами, бартерными операциями и расчетами через третьи лица, в результате чего удельный вес зачетов в общем объеме реализации продукции составляет более 90,0 процентов.

- В результате отсутствия средств на счетах предприятий на 1 января 1999 г. картотека по платежам в бюджет клиентов коммерческих банков составила 1264,0 млн. руб., в том числе в федеральный бюджет 936,6 млн. рублей;

- отсутствие денежных средств на корсчетах коммерческих банков приводит даже при наличии средств у налогоплательщиков к росту недоимки по налоговым платежам. По состоянию на 1 января 1999г. картотека по платежам в бюджет, предъявленная к корсчетам кредитных учреждений, составила 10,1 млн. руб., в т.ч. в федеральный – 6,1 млн. рублей;

- 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 направляется на погашение задолженности

по кредитам, начисленным процентам, оплату услуг банка. При осуществлении подобных операций картотека к расчетным счетам предприятий по платежам в бюджет практически не погашается;

- с выходом Постановления Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 г. № 24-п, в соответствии с которым обязанность налогоплательщика по уплате налогов считается исполненной с момента списания средств с его расчетного счета, ситуация с поступлением платежей в бюджет еще более обострилась, так как действующим законодательством не предусмотрен порядок взыскания платежей в бюджет, «застывших» на корсчетах коммерческих банков, а у налоговых органов нет права по их взысканию с кредитных учреждений.

В результате по состоянию на 27 октября 1998 г., по данным ГНИ по Оренбургской области, в целом по области 12,4 млн. руб. списанных с расчетных счетов предприятий в соответствующие бюджеты, не поступили из-за отсутствия средств на корреспондентских счетах кредитных организаций.

Налоговые инспекции области принимают меры, предусмотренные законодательством, к предприятиям-недоимщикам по взысканию задолженности по платежам в бюджет и внебюджетные фонды.

Так, за 1998 год по 238 предприятиям, имеющим задолженность по платежам в бюджет свыше 1,0 млн. руб., материалы направлены на рассмотрение в территориальное агентство Федеральной службы России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению в Оренбургской области, Финансовое управление администрации Оренбургской области, Главное управление труда и занятости населения администрации Оренбургской области.

Кроме того, в федеральную службу России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению, Министерство Финансов РФ, Госналогслужбу РФ и в территориальное агентство Федеральной службы России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению в Оренбургской области по предприятиям, имеющим задолженность по обязательным платежам в бюджет и внебюджетные фонды свыше 20,0 млн. руб., направлено 7 материалов.

На заседаниях межведомственной балансовой комиссии были заслушаны руководители 54 предприятий с целью определения реальных возможностей погашения задолженности и выработки мероприятий по оздоровлению их финансово-хозяйственного положения. По 4 из них принято решение об обращении в арбитражный суд для признания предприятий несостоятельными (банкротами).

За истекший год территориальным агентством Федеральной службы России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению в Оренбургской области с учетом ранее направленных материалов в арбитражный суд о признании банкротом 53 предприятия признаны банкротом, по 10 – введено внешнее управление и по 11 – процедура наблюдения.

На чрезвычайной комиссии, созданной по распоряжению администрации Оренбургской области,

были заслушаны 45 руководителей предприятий - крупных недоимщиков, имеющих задолженность в бюджеты всех уровней.

За 29 крупными предприятиями-недоимщиками закреплены работники налоговых инспекций, осуществляющие постоянный контроль за финансово-хозяйственной деятельностью налогоплательщиков, состоянием расчетов с бюджетом, принимаемыми мерами по погашению задолженности.

Мониторинг крупных предприятий - налогоплательщиков позволяет определять направления в контрольной работе за соблюдением предприятиями налогового законодательства, выявлять причины неплатежей и роста недоимки по платежам в бюджет, а также методы ухода налогоплательщиков от налогообложения и недостатки действующего налогового законодательства.

Налоговыми инспекциями области за 1998 год было проведено 5254 проверки предприятий и организаций по вопросу соблюдения порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью, в ходе которых по 146 предприятиям выявлены нарушения. Информация по ним была направлена в кредитные учреждения, обслуживающие данные предприятия. Начислены финансовые санкции по 45 предприятиям на общую сумму 2,3 млн. руб., взыскано 0,5 млн. рублей.

В ходе проведенных налоговыми инспекциями области в 1998 году проверок по вопросам своевременного исполнения кредитными учреждениями поручений на перечисление платежей в бюджет было установлено, что по вине банков задержано платежей в бюджет на сумму 35,3 млн. руб., в том числе в федеральный бюджет 24,8 млн. рублей. Предъявлено штрафных санкций на сумму 1,1 млн. руб., из которых поступило лишь 0,3 млн. рублей.

Налоговыми инспекциями области в 1998 году была проведена разъяснительная работа среди предприятий-недоимщиков по реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14 апреля 1998 г. № 395 «О порядке проведения в 1998 году реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом».

Вместе с тем, как показывает практика, предприятия не имеют реальной возможности реструктурировать задолженность в связи с отсутствием ликвидного имущества, которое может быть предложено в качестве залога, а многие предприятия, накопив задолженность по текущим платежам, уже заранее не выполняют условия реструктуризации по полному внесению текущих платежей.

В результате принятых налоговыми органами области вышеперечисленных мер, а также мер бесспорного и принудительного взыскания недоимки, за 1998 год погашено недоимки в федеральный бюджет в сумме 1740,0 млн. руб., в том числе расчетами в соответствии с "Указаниями о проведении целевого финансирования расходов по погашению

задолженности по оплате государственного оборонного заказа, сложившегося по состоянию на 1 января 1998 года" – 400,0 млн. рублей.

Из общей суммы погашенной недоимки в федеральный бюджет поступления от недоимщиков в результате добровольного погашения составили 1107,0 млн. руб., от реализации арестованного имущества – 65,4 млн. руб. и от бесспорного взыскания средств с расчетных (текущих) счетов налогоплательщиков – 122,0 млн. рублей. В 1998 году с текущих валютных счетов налогоплательщиков поступило 12,0 млн. руб., или 1,5% от суммы, предъявленной к взысканию. Кроме того, налоговыми органами области в погашение недоимки изъято свыше 30,0 млн. руб. наличных денежных средств из касс предприятий-недоимщиков.

В ходе проведения проверки установлено, что ОАО "Оренбургнефть" не является недоимщиком по уплате налогов в федеральный бюджет (без учета отсроченных сумм налогов) по состоянию на 1 января 1998 г. и на 1 января 1999 года. В течение 1998 года имелась текущая недоимка по налоговым платежам в федеральный бюджет на отчетные даты, которая погашалась в следующем отчетном периоде. Отсроченные суммы уплаты расчетных платежей в федеральный бюджет по экономическому эксперименту, проводимому по постановлению Правительства Российской Федерации от 6 ноября 1996 г. № 1321 "О проведении экономического эксперимента по стабилизации финансового состояния акционерного общества "Оренбургнефть", погашались на основании графика погашения рассроченной задолженности налоговых платежей и составили в 1998 году 124,2 млн. руб. при установленном объеме внесения платежей в сумме 167,4 млн. рублей. Порядок и условия проведения экономического эксперимента более подробно будут изложены ниже.

За 1998 год обществом было уплачено в федеральный бюджет налогов и обязательных платежей 516,5 млн. руб., из них денежными средствами – 182,0 млн. руб., или 35 % от общего объема поступлений, взаиморасчетами – 204,0 млн. руб., или 39%, зачетами ранее взысканных санкций по акту проверки ГНИ по Оренбургской области и пени в счет уплаты текущих платежей – 101,0 млн. руб., или 20% , а также расчетами в особом порядке – 29,0 млн. руб., или 6,0 процентов. Из вышеуказанной суммы проведенных взаиморасчетов 108,0 млн. руб. осуществлены с предприятиями, финансируемыми за счет средств федерального бюджета (МВД, Минобороны), а 96,0 млн. руб. – с администрацией Владимирской области за поставленную продукцию (топочный мазут) на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 3 октября 1998 г. № 1424-Р, которым было разрешено Минфину России провести финансирование расходов на содержание объектов социальной сферы и жилищного фонда, переданных в ведение органов местного самоуправления. При этом договор на поставку продукции заключен администрацией Владимир-

ской области с ЗАО "Торговый дом" от 30 июля 1998 г. № 249/1, а расчеты с ОАО "Оренбургнефть" проведены в счет погашения его дебиторской задолженности.

Поступления на сумму 49,8 млн. руб. из 101,0 млн. обеспечены тем, что Государственная налоговая служба Российской Федерации в нарушение статьи 13 Закона РСФСР от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» разрешила ГНИ по Оренбургской области не начислять ОАО «Оренбургнефть» пени на образовавшуюся задолженность по уплате налогов в бюджеты всех уровней в связи с авансовыми поставками этим предприятием ГСМ сельхозпроизводителям за период 15 сентября 1997 г. по 15 декабря 1997 г. (письмо от 20 марта 1998 г. № КУ 6-81/77), а так как пени уже были начислены и уплачены в бюджет, то эта сумма была зачтена в счет уплаты текущих платежей.

Кроме того, в нарушение того же закона Государственная налоговая служба Российской Федерации письмом от 7 августа 1998 г. № КУ-6-81/168 дала указание той же налоговой инспекции о зачислении в счет уплаты текущих налоговых платежей этого предприятия ранее взысканных санкций по акту проверки налоговых органов за нарушение налогового законодательства на сумму 51,2 млн. рублей.

Согласно «Положению об особом порядке проведения расчетов при исполнении отдельных статей расходов федерального бюджета на 1997 год», утвержденному Министерством финансов Российской Федерации 18 сентября 1997 г., по этому же предприятию был проведен зачет в пределах взаимной задолженности, сложившейся по состоянию на 1 сентября 1997 г., на сумму 29,0 млн. рублей. Зачет в особом порядке проведен в соответствии с соглашением от 6 ноября 1997 г. № 13/21/23/97 и согласно реестру от 19 декабря 1997 г. № 23/047/38-6 (копия платежного поручения № 1 от 5 февраля 1998 г.) зачтен в счет погашения недоимки в федеральный бюджет по следующим налогам: фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы – 5,6 млн. руб., налог на добавленную стоимость – 23,4 млн. рублей. Следует отметить, что пункт 5.4 «Положения об особом порядке проведения расчетов при исполнении отдельных статей расходов федерального бюджета на 1997 год» не предусматривал погашения задолженности в федеральный бюджет по отчислениям на ВМСБ.

В соответствии с Федеральным законом от 7 марта 1996 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах» право устанавливать перечень отдельных видов минерального сырья и утверждать ставки акцизов по подакцизным видам минерального сырья предоставлено Правительству Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1998 г. № 1018 (пункт 1) "О ставке акциза на природный газ" определено, что плательщиками акциза на газ являются предприятия и организации, реализующие его газораспределит-

тельными организациями (перепродавцам) и непосредственно потребителям, минуя эти газораспределительные организации.

В нарушение названного выше постановления акциз за реализованный газ ОАО "Оренбургнефть" не исчислялся и не уплачивался в федеральный бюджет. При проведении расчетов по акцизам ОАО "Оренбургнефть" руководствуется инструкцией Государственной налоговой службы Российской Федерации от 1 ноября 1995 г. № 40 "О порядке уплаты акцизов на нефть, включая газовый конденсат, и природный газ", плательщиками акциза, согласно которой, являются только предприятия и организации входящие в систему РАО «Газпром».

Указанная Инструкция не соответствует принятому Постановлению Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1998 г. № 1018, которым установлена ставка акциза на природный газ всем организациям, занимающимся его реализацией. До настоящего времени необходимые изменения в Инструкцию не внесены, что позволяло предприятиям, не входящим в систему ОАО Газпром», не исчислять и не уплачивать акциз.

В результате вышеизложенного потери федерального бюджета только за четыре месяца 1998 года (экспертная оценка) по ОАО «Оренбургнефть» составили около 6,0 млн. рублей.

Следует отметить, что по результатам тематических проверок в Ямало-Ненецком автономном округе и Московской области были направлены представления Правительству Российской Федерации (№ 01-600/03 от 28 мая 1998 г.) и Министерству Российской Федерации по налогам и сборам (№ 03-03-15/3 от 5 января 1999 г.), в которых указывалось на несоответствие отдельных положений инструкции Госналогслужбы России от 1 ноября 1995 г. № 40 действующему налоговому законодательству.

В период подготовки отчета Правительство Российской Федерации приняло постановление от 22 января 1999 г. № 81 «О ставках акциза на природный газ», в соответствии с которым с 1 января 1999 г. ОАО «Оренбургнефть» установлена нулевая ставка акциза.

В соответствии с Федеральным законом от 14 февраля 1998 года № 29-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об акцизах» плательщиками акцизов являются предприятия и организации, добывающие и реализующие природный газ, в том числе использованный для собственных нужд. Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1998 г. № 1018 «О ставке акциза на природный газ» ставка акциза для всех видов отпуска газа, в том числе и собственного потребления, установлена в размере 30 процентов.

В нарушение вышеназванного закона ОАО "Оренбургнефть" за газ, используемый на собственные нужды, начисление акциза не производило и не вносило в бюджет, что привело к потере федерального бюджета в 1998 году (экспертная оценка) - 0,1 млн. рублей.

Данные факты были отражены и в отчетах о результатах тематических проверок по Саратовской (протокол Коллегии Счетной палаты № 24 (137) от 14 июля 1998 г.) и Московской областей (протокол Коллегии Счетной палаты № 38 (151) от 29 декабря 1998 года). Соответственно были направлены представления Счетной палаты Российской Федерации Правительству Российской Федерации за № 01-835/03 от 20 июля 1998 г. и Министерству Российской Федерации по налогам и сборам за № 03-03-15/3 от 5 января 1999 года.

Во время подготовки данного отчета Правительство Российской Федерации приняло Постановление 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 газ, используемый на собственные технологические нужды выведен из-под обложения акцизом с 18 февраля 1998 года.

Согласно Указа 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» финансовое управление Оренбургской области решением от 12 февраля 1996 г. № 03-11 предоставило отсрочку ОАО «Оренбургнефть» по уплате задолженности во все уровни бюджетов, сумма которой по состоянию на 1 января 1996 г. подтверждена письмом Государственной налоговой инспекции по Оренбургской области от 2 февраля 1996 г. № 12-24/798 и составила 945,5 млн. руб., в том числе в федеральный бюджет - 781,6 млн. рублей.

Обязательными условиями действия отсрочки, установленной этим Указом, является своевременное и полное внесение текущих платежей, а также выполнение графика внесения отсроченных платежей, который доведен письмом Государственной налоговой инспекции по Оренбургской области от 1 июля 1996 г. № 12-24/2742 «О распределении отсроченных сумм по срокам уплаты».

В результате несвоевременного исполнения ОАО «Оренбургнефть» своих обязательств перед федеральным бюджетом сумма задолженности за 10 месяцев 1996 года увеличилась на 507,1 млн. рублей и по состоянию на 6 ноября 1996 г. составила 1283,4 млн. рублей.

Несмотря на неоднократные сообщения Государственной налоговой инспекции по Оренбургской области о нарушении порядка внесения отсроченных платежей, предусмотренного Указом Президента РФ от 19 января 1996 г. № 65 (от 19 марта 1996 г. № 16-16, от 23 апреля 1996 г. № 16-16, от 27 мая 1996 г. № 16-16/2208, 9 августа 1996 г. № 16-15/4307, от 16 сентября 1996 г. № 16-16/4803), финансовым управлением администрации области решение о предоставлении отсрочки не было отменено. Кроме того, в нарушение этого же Указа, на ос-



татки неуплаченных налогов, которые не вошли в отсроченные суммы в рамках проводимого эксперимента, финансовое управление Оренбургской области решением от 30 сентября 1998 г. № 03-17 предоставило отсрочку на 50% оставшейся задолженности в федеральный бюджет с 30 сентября 1998 г. по 1 октября 2003 г. в сумме 3,3 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 1998 г. П «Оренбурггазпром» ОАО "Газпром" имело задолженность по платежам в федеральный бюджет в сумме 247,6 млн. рублей.

Налоговыми органами в 1998 году предъявлено к счетам предприятия инкассовых поручений на сумму 1060,2 млн. руб., в т.ч. по ресурсным платежам - 1044,5 млн. рублей. Принято постановление об обращении взыскания недоимки на имущество П "Оренбурггазпром" в сумме 1108,0 млн. руб. и проведен арест имущества на 657,0 млн. рублей.

В результате применения мер бесспорного взыскания недоимки в федеральный бюджет поступило 195,6 млн. руб., из них внесено предприятием добровольно после получения требования о погашении недоимки - 185,5 млн. рублей. Однако, в соответствии с телеграммой Госналогслужбы РФ от 9 октября 1998 г. № ГБ-6-10/713 без какой-либо мотивировки, применение мер принудительного взыскания задолженности в федеральный бюджет в отношении П "Оренбурггазпром" было приостановлено до особых указаний.

По состоянию на 1 января 1999 г. предприятие имело задолженность перед федеральным бюджетом в сумме 494,6 млн. рублей.

Главной причиной наличия и роста задолженности по налогам и платежам в федеральный бюджет является то, что предприятием в 1998 году с покупателями продукции, основным из которых является ООО «Межрегионгаз» широко применялись расчеты векселями и взаимозачетами, а денежные средства на его расчетный счет при этом не поступали. Так, выручка от реализации продукции (работ, услуг) П «Оренбурггазпром» составила за 1998 год 4824,7 млн. руб., при этом денежными средствами в счет оплаты продукции поступило всего лишь 95,5 млн. руб., или 2,0 %, а остальная выручка оплачена векселями (34,2 %) и взаимозачетами (63,8 %). Этим предприятием в 1998 году по расчетам с бюджетом было проведено зачетов на общую сумму 149,6 млн. руб., в том числе расчетов в особом порядке - 124,0 млн. руб., а 25,6 млн. руб. - в соответствии с другими распоряжениями и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Зачеты в особом порядке на сумму 124,0 млн. руб. были проведены на основании Указа Президента Российской Федерации от 14 августа 1997 г. № 880 «Об установлении порядка расчетов при исполнении отдельных статей расходов федерального бюджета на 1997 год». При проведении зачетов участники расчетов руководствовались «Положением об особом порядке проведения расчетов при исполнении отдельных статей расходов федерального

бюджета на 1997 год», утвержденным Министерством финансов Российской Федерации от 18 сентября 1997 г., которое было разработано в соответствии с Указом Президента Российской Федерации.

Пунктами 3 и 5.4 указанного Положения определено, что расчеты должны быть проведены в пределах сложившейся на 1 сентября 1997 г. взаимной задолженности федерального бюджета и предприятий и организаций по налогам и платежам в федеральный бюджет, а к погашению задолженности по уплате налогов и других платежей в доход федерального бюджета должна быть принята наименьшая из трех задолженностей (на 1 сентября 1997 г., на момент проведения мероприятий по особым расчетам на первое число текущего и предыдущего месяцев).

При этом из вышеуказанных 124,0 млн. руб., зачет на сумму 54,6 млн. руб. был проведен на основании соглашений от 15 декабря 1997 г. № 10-ОП/10-3-54/165 и 22 декабря 1997 г. № 12-ОП/02-176/409 «О проведении расчетов в особом порядке при исполнении отдельных статей расходов федерального бюджета на 1997 год», где бюджетополучателями являлись Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации и Администрация Оренбургской области, а на остальную сумму - 69,4 млн. руб. - зачет был проведен централизованно ОАО «Газпром», который выступал перед бюджетополучателями федерального бюджета как консолидированный недоимщик.

Следует отметить, что зачет на сумму 54,6 млн. руб. (на основании вышеуказанных соглашений) был проведен в пределах образовавшейся задолженности по налогам и платежам в федеральный бюджет по состоянию на 1 сентября 1997 г., которая в момент проведения зачета являлась наименьшей.

Проверкой установлено, что зачет, где ОАО «Газпром» выступало как консолидированный недоимщик, проведен с нарушением вышеуказанных пунктов «Положения об особом порядке проведения расчетов», так как к зачету была принята не имевшая место задолженность по состоянию на 1 сентября 1997 г. на сумму 24,9 млн. руб., в том числе по плате за недра - на 5,6 млн. руб. и налогу на добытую стоимость - 19,3 млн. рублей.

Таким образом, проведение зачета по расчетам с бюджетом на указанную сумму привело соответственно, к кредитованию бюджетом П «Оренбурггазпром» и к снижению поступления «живых» денег в федеральный бюджет в последующие месяцы года.

Филиал в Оренбургской области является территориально обособленным подразделением ООО «Межрегиональная компания по реализации газа» ОАО «Газпром» (далее по тексту - Компания) и согласно Положению не является юридическим лицом, не составляет отдельного баланса, не имеет счетов в учреждениях банков.

Приказом по Компании от 31 марта 1997 г. №-87/1 в Положение были внесены изменения, в ре-

зультате чего Филиал был снят с налогового учета как самостоятельный налогоплательщик, уплачивающий налоги во все уровни бюджета. На налоговый учет была поставлена Компания, которая находится в г. Видное Московской области, а Филиал представляет от имени Компании в Госналогинспекцию по Дзержинскому району Северного округа г. Оренбурга области расчеты по местным налогам и сборам.

В связи с вышеизложенным текущий счет Филиала был закрыт и открыт текущий счет Компании в филиале коммерческого банка (ФКБ) «Газпромбанка» г. Оренбурга, при этом Компания руководствовалась Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1006 «Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных платежей».

В 1998 году Филиал работал по двум счетам (текущему; и субсчету), открытым Компанией; текущий счет предназначен для финансово-хозяйственной деятельности Филиала, а субрасчетный счет – для поступления денежных средств от реализации газа. Все операции по этим счетам производятся Филиалом на основании доверенностей и распоряжений Компании.

Договора на поставку газа заключаются между Компанией и газодобывающими и газотранспортными предприятиями, где по договорам с газодобывающими предприятиями Компания выступает как «Покупатель», а по договорам с газотранспортными предприятиями выступает как «Заказчик». По этим договорам цены на покупку газа, товаротранспортные работы (услуги) определяются ОАО «Газпром».

Отпускается (продается) газ потребителям Оренбургской области по отпускным ценам, установленными постановлениями Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации (ФЭК РФ) (от 6 марта 1998 г. № 12/5; от 11 июня 1998 г. № 24/1).

Отпускная цена за газ потребителям промышленных предприятий и газораспределительных организаций Оренбургской области установлена Постановлением Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации от 26 августа 1997 г. № 110 в размере 245 руб./тыс. куб. м. Отпуск газа потребителям производится по пересчитанной цене (в зависимости от фактической теплоты сгорания).

Выборочной проверкой определения отпускной цены природного газа установлено, что отпускная цена газа потребителям промышленных предприятий и газораспределительным организациям Оренбургской области зависела от ее калорийности. Так, в течение 1998 года цена колебалась от 237,87 руб./тыс. куб. м до 267,30 руб./тыс. куб. м при калорийности от 7670 Ккал/куб. м до 8619 Ккал/куб. м. При этом установлена тенденция к ее увеличению (почти 100 %).

Реализация сухого отбензиненного газа (полученного в результате переработки газа) ООО «Межрегионгаз» П «Оренбурггазпром» производится по оптовым ценам, установленным прейскурантом

№ 04-03-28 «Оптовые цены на газ, газовый конденсат и услуги по транспортировке газа для внутрисистемного потребления ОАО «Газпром». Так, с 1 января 1998 г. оптовая цена была установлена в размере 99,11 руб. за 1000 куб. м газа, а с 1 апреля - 110,25 руб., т.е. увеличилась на 11,14 руб., или 11 процентов. В то же время при расчетах за газ с другими покупателями П «Оренбурггазпром» руководствуется вышеуказанным решением Правления Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации от 26 сентября 1997 г. № 110. Так, в 1998 году реализация газа Оскольскому ЭМК производилась по цене 211 руб. за 1000 куб. м, а прочим потребителям - по цене 236 рублей.

Таким образом, цена газа для покупателей, не входящих в систему ОАО «Газпром», почти в 2 раза выше, чем для основного покупателя газа ООО «Межрегионгаз».

В 1998 году Компания в лице директора Филиала на основании доверенности заключила 164 договора на поставку газа потребителям газа Оренбургской области, объем поставки составил 5943,2 млн. куб. м. на сумму 1548 млн. рублей.

В основном поставка газа проводилась с газотранспортного предприятия «Уралтрансгаз» – 94,3%; с предприятий П «Самаратрансгаз» – 4,1%; П «Югтрансгаз4» – 1,5%; П «Баштрансгаз» – 0,02%.

При этом следует отметить, что предприятие «Оренбурггазпром», которое добывает на территории Оренбургской области более 25 млрд. куб. м. природного газа, поставило потребителям Оренбургской области всего лишь 7 млн. куб. м., а остальной газ П «Оренбурггазпром» покупает и реализует ООО «Межрегионгаз».

Условия поставки между ООО «Межрегионгаз» и «П Оренбурггазпром» были определены «Договором на поставку газа» от 6 ноября 1997 г. № 1-64, согласно пункту 5.2 которого расчет за полученный газ должен был производиться путем перечисления денежных средств на расчетный счет предприятия. Однако фактически расчеты за поставленную продукцию (отбензиненный сухой газ) и услуги по транспортировке газа с ООО «Межрегионгаз» осуществлялись в 1998 году денежными векселями, вексельными взаимозачетами и зачетами взаимных требований, а денежные средства на расчетный счет предприятия вообще не поступали.

Такая форма расчетов по оплате продукции и оказанные услуги была установлена Протоколом к договорам транзита газа № 1-89 от 9 декабря 1997 г. и покупки газа № 1-64 от 6 ноября 1997 г. (Платежный баланс с П «Оренбурггазпром» на 1998 год), утвержденным генеральным директором П «Оренбурггазпром» В. В. Николаевым и генеральным директором ООО «Межрегионгаз» В. И. Никишиным 6 марта 1998 года. Платежный баланс представляет собой обязательства ООО «Межрегионгаз» перед П «Оренбурггазпром», по которым Компания должна уплатить предприятию за поставленный газ и ока-

зачеты услуги 2672,4 млн. рублей. Значительную часть этой суммы - 2009,4 млн. руб., или 75,0 %, планировалось погашать различного вида зачетами и лишь 663,0 млн. руб., или 25,0 %, денежными средствами, в том числе 586,0 млн. руб. предусматривалось направить на выплату заработной платы.

Законом Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 предусмотрено, что плательщиками налогов являются юридические лица, на которых в соответствии с законодательными актами возложена обязанность уплачивать налоги от вида деятельности налогоплательщика (пользование природными ресурсами, работы и услуги и др.). Проверкой установлено, что ООО «Межрегионгаз» и П «Оренбурггазпром» нарушают вышеназванный Закон РФ, так как в обязательствах при расчетах по оплате продукции и оказанные услуги, в статье расходов Платежного баланса с П "Оренбурггазпром" на 1998 год предусматривается, что ООО «Межрегионгаз» (Компания) должен уплачивать за П "Оренбурггазпром" налоговые платежи во все уровни бюджетов, в т.ч. и в федеральный бюджет. При этом необходимо отметить, что уплату налогов в бюджеты всех уровней, согласно Платежного баланса, было заранее предусмотрено производить любыми видами расчетов, но не денежными средствами.

В ходе проверки установлено, что Компания свои обязательства, предусмотренные в Платежном балансе, по уплате налогов в федеральный бюджет Компанией в 1998 году за П "Оренбурггазпром" в сумме 393,0 млн. руб. не выполнило; в бюджет не поступило ни одного рубля.

Основные суммы средств, поступившие в счет оплаты за сухой отбензиненный газ и оказанные услуги, были направлены на выплату заработной платы. Так, в 1998 году на выплату заработной платы было направлено 436,4 млн. рублей. При получении средств на выдачу заработной платы действовала следующая схема: ООО «Межрегионгаз» (в лице директора филиала в г. Оренбурге) по акту приема - передачи векселей передавало П «Оренбурггазпром» простые векселя коммерческого банка «Газпромбанк». Указанные векселя передавались в счет расчетов за покупку газа по договору поставки продукции по статье платежного баланса «заработная плата». В Оренбургском филиале коммерческого банка «Газпромбанк» заключались кредитные договоры, в которых обеспечением обязательств являлись договора залога векселей коммерческого банка «Газпромбанк», а выдача кредита, направленного на выплату заработной платы, обслуживание заработной платы (с учетом расчетов по подоходному налогу и внебюджетным отчислениям) и на неотложные нужды производились путем перечисления средств с ссудного счета на расчетный счет.

Таким образом, разработанная схема оплаты продукции ООО «Межрегионгаз» создала все предпосылки для непоступления платежей в федераль-

ный бюджет, в результате чего предприятие «Оренбурггазпром», являясь длительное время недоимщиком, не рассчитывалось с федеральным бюджетом своевременно и в полном объеме. Так, в 1998 году в федеральный бюджет перечислено налогов и платежей всего на сумму 195,6 млн. руб., что составляет лишь 35 % от общей суммы начисленных налогов и платежей, при этом от вышеуказанной суммы денежными средствами оплачено всего 46,2 млн. руб., или 23,6 %, а остальная сумма - путем проведения зачетов.

Оплата за поставленный газ в Оренбургском филиале ООО «Межрегионгаз» в 1998 году составила 73 процентов. Однако задолженность за оплату газа по состоянию на 1 января 1999 г., с учетом задолженности 1997 года, составила более 50% от общей суммы реализации или 842,0 млн. руб., т.е. наблюдается рост дебиторской задолженности, причем 63% этой задолженности образовалось шесть и более месяцев назад.

Проверка расчетов за поставленный газ показала, что применяемые виды оплаты: денежные средства, векселя, ценные бумаги, взаимозачеты и бартер при расчетах потребителей Оренбургской области с ООО «Межрегионгаз» за газ и другую поставленную продукцию и товары, а также расчеты ООО «Межрегионгаз» с газодобывающими, газотранспортными предприятиями и предприятиями-производителями иной продукции отрицательно влияют на своевременное поступление налоговых платежей и способствуют уходу от уплаты налогов в федеральный бюджет, а именно:

- денежные средства, поступившие на счета, не направляются в погашение долга по налоговым платежам, а расходуются на приобретение ценных бумаг - векселей;

- безденежная форма расчетов (векселя, взаимозачеты, бартер МТР) приводит к несвоевременному начислению и уплате налоговых платежей, расчеты ведутся через «третьих» лиц, минуя расчетный счет.

Денежные средства в структуре оплаты за поставленный газ в 1998 году составляют всего лишь 5 процентов.

Из всех поступивших на субсчет Компании денежных средств - 79,3% израсходовано на покупку векселей, 11% - на финансирование по смете на содержание Филиала; 6,2% - перечислено на счет Компании; газодобывающим и транспортным предприятиям перечислено всего лишь - 3,4% или 2,0 млн. рублей.

Безденежная форма расчетов составляет 95% (от всей оплаты за поставленный газ), в том числе взаимозачеты - 63%; из них зачеты встречных требований и зачеты с поставкой материально-технических ресурсов (МТР) - 47%, зачеты по налоговым платежам в бюджеты всех уровней - 16 процентов.

По существующей схеме расчетов за поставляемый газ при проведении зачетов необходимо отметить продолжительность (по времени) прохождения

зачета от 30 до 360 дней, где в расчетах участвуют «третьи» лица (до 8 организаций).

Так, расчеты по бартерной схеме продолжаются от 30 до 120 дней, зачет встречных требований с энергосистемой – от 30 до 90 дней, зачет в счет расчетов с бюджетом по прямым долгам бюджетных организаций – от 30 до 120 дней, зачет в счет расчетов с бюджетом поставками материально-технических ресурсов – от 30 до 360 дней.

Ценные бумаги (простой вексель и обязательства субъектов РФ) в структуре оплаты за поставленный газ в 1998 году составляют 32% (от общей оплаты) – это векселя ООО «Оренбургский региональный коммерческий банк топливно-энергетического комплекса (ОРТЭКбанк); векселя ООО «Межрегионгаз»; векселя предприятий дебиторов; векселя предприятия «Оренбургавтодор», которые используются в качестве платежного средства среди участников взаиморасчетов.

По вексельной схеме ФКБ «Газпромбанка» Филиал (от имени Компании) осуществляет расчеты за поставку газа с газодобывающими и транспортными предприятиями с субрасчетного счета не напрямую на счета этих предприятий, а превращает «живые деньги» в векселя. Так из 100%, поступивших на субрасчетный счет денежных средств за оплату газа, 79% израсходовано на покупку векселей ФКБ «Газпромбанка».

Банковские векселя ФКБ «Газпромбанка» участвуют в расчетах за поставленный газ с газодобывающими и транспортными предприятиями. Такая схема расчетов по векселям ФКБ «Газпромбанк» позволяет уходить от уплаты налоговых платежей в федеральный бюджет денежными средствами не только Компании, но газодобывающим предприятиям, так как расчеты за поставленный газ осуществляются минуя расчетные счета предприятий.

Векселями ООО «ОРТЭКбанк» производятся расчеты за поставленный газ ОАО «Оренбургэнерго». ОАО «Оренбургэнерго» является основным потребителем газа в Оренбургской области (56% газопотребления). Расчеты ведутся по цепочке участников, где участников может быть несколько (до 8), при этом необходимо отметить, что вексель ООО «ОРТЭКбанк» подлежит оплате только через 3 года от даты составления (выпуска).

Векселя ООО «Межрегионгаз» участвуют в расчетах по внутриотраслевым взаиморасчетам за поставку материально-технических ресурсов со сроком погашения 360 дней от даты предъявления. В Соглашениях о порядке прохождения векселя при расчетах за поставленный газ могут участвовать несколько организаций и предприятий (до 8). Вексель используется в качестве платежного средства среди участников взаиморасчетов только по номинальной стоимости, имеет строго целевой характер и замкнутый цикл обращения.

Примером проведения расчетов за поставленный газ может служить «Соглашение о порядке прохождения ценных бумаг (вексель) при взаиморасчетах

за поставленный газ», заключенное между ООО «Межрегионгаз» и участниками взаиморасчетов.

В данном соглашении участниками взаимозачета являются 5 организаций (П «Оренбурггазпром», ДП «Газкомплектимпекс», ЗАО Торговый дом «Русь-Газ», ТОО «Ногинский завод РТИ», ГУП «Ногинский Межрайонный трест газового хозяйства»).

При передаче векселей от Компании первому векселедержателю, он оформляет бланковую передаточную надпись, после чего вексель сдается на хранение в Компанию. Дальнейшее движение Векселя по согласованной цепочке индоссантов производится путем обмена актами приема-передачи. При этом необходимо отметить, что отметка о дате погашения векселя в самом векселе не проставляется.

Применение векселей ООО «Межрегионгаз» в качестве платежных средств при расчетах по внутриотраслевым взаиморасчетам за поставку газа также не позволяет своевременно начислять налоговые платежи, так как денежные средства на расчетный счет не поступают; налоги начисляются только по оплате взаиморасчетами после погашения векселя и в оплате за поставленный газ участвуют «третьи» лица, не входящие в систему Газпрома.

Проверка показала, что Филиал не обеспечил стопроцентную оплату поставленного газа, в связи с чем в течение 1998 года (с учетом задолженности за 1997 год) имел постоянную дебиторскую задолженность, что в свою очередь не позволяло ему своевременно рассчитываться с Компанией, а последней не позволяло своевременно начислять и перечислять налоговые платежи во все уровни бюджета.

Сумма предполагаемых выпадающих налогов по имеющейся у Филиала на 1 января 1999 г. дебиторской задолженности, согласно расчета, составила свыше 75,0 млн. руб., в том числе: федеральный бюджет – 35,0 млн. руб., областной бюджет – 12,0 млн. руб., городской бюджет – 14,0 млн. руб. и внебюджетные фонды – 14,0 млн. рублей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 1996 г. № 660 «О порядке расчетов с федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации по налогу на прибыль предприятий и организаций, в состав которых входят территориально обособленные структурные подразделения, не имеющие отдельного баланса и расчетного (текущего, корреспондентского) счета» (п. 7), установлено, что контроль за правильностью исчисления налогов и своевременностью их перечисления в бюджеты субъектов Российской Федерации осуществляют налоговые органы по месту нахождения организаций, в состав которых входят структурные подразделения.

Однако проверка показала, что контроль за работой Компании и его структурным подразделением – Филиалом в Оренбургской области по вопросам организации и обеспечения полноты и своевременности поступления налоговых платежей в бюджеты, правильности и развития налогооблагаемой базы,

соблюдения налогового законодательства при исчислении и уплате налоговых платежей, поступающих в бюджеты (с момента организации Филиала) со стороны госналогинспекции по г. Видное Московской области и госналогинспекции по Дзержинскому району Северного округа г. Оренбурга, на налоговом учете в которой состоит Компания, отсутствовал.

В связи с тем, что исчисление местных налогов по Филиалу производится централизованно Компанией по инициативе Счетной палаты Российской Федерации Государственной налоговой инспекцией по Дзержинскому району Северного округа г. Оренбурга была произведена перепроверка правильности расчетов по местным налогам за 1998 год по Филиалу, в результате которой было установлено, что Компания недоначислила в бюджет и внебюджетные фонды Оренбургской области свыше 50,0 млн. рублей.

Проверка также показала, что при наличии денежных средств на субсчете в ФКБ «Газпромбанка» г. Оренбурга Компанией в погашение налоговых платежей в федеральный бюджет не было перечислено (снято) за 1998 год ни одного рубля. Принимаемые госналогинспекцией по г. Видное Московской области меры о приостановлении операций по субсчету и по выставлению инкассовых поручений, носили противоречивый характер.

Так, выставленные госналогинспекцией по г. Видное Московской области инкассовые поручения от 22 июня 1998г. № 2377 и от 29 июня 1998 г. № 2425 были не исполнены, так как ею же отозваны (письма от 3 июля 1998 г. № 619158, от 7 июля 1998г. № 619356), а предписания «О приостановлении операций по субсчету» от 23 июня 1998 г. № 211 и от 25 июня 1998г. № 241 также не были исполнены, так как сама же госналогинспекция признала эти предписания не действительными (письма от 3 июля 1998 г. № 14/9146; от 8 июля 1998 г. № 14/9563).

Отмена Указом Президента РФ от 26 июня 1998г. № 734 "О внесении изменений в Указ Президента РФ от 18 августа 1996г. № 1212 "О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения" действия пунктов 1-4 Указа № 1212, усложнило работу налоговых органов в части контроля за поступлением выручки на счета предприятий. У предприятий-недоимщиков появилась возможность производить расчеты с другими предприятиями денежными средствами через счета третьих лиц. Увеличился объем работы налоговых органов по выставлению инкассовых поручений. Если до отмены счетов недоимщиков налоговыми инспекциями области в первом полугодии 1998 года было выставлено 29984 инкассовых поручений на сумму 4115,0 млн. руб. (в федеральный бюджет – 2379,0 млн. руб.), то во втором полугодии, после отмены указанных пунктов, на 25% больше или - 37461 поручений на

4632,0 млн. рублей (в федеральный бюджет – 2981,0 млн. рублей).

На 1 января 1999 г. в области уплачивают ресурсные платежи около 14000 предприятий.

Работа Государственной налоговой инспекции по Оренбургской области по контролю за поступлением в бюджет ресурсных платежей проводится совместно с территориальными органами Министерства природных ресурсов Российской Федерации и Федерального горного и промышленного надзора России путем взаимобмена информацией, представления лицензионных соглашений, участия в совместных проверках на предприятиях и организациях различных форм собственности. В 1998 году налоговыми инспекциями области совместно с органами Геоконтроля была проведена 31 проверка, в т. ч. 2 предприятий топливно-энергетического комплекса: ЗАО "Уралнефтегазпром", АОЗТ "Стимул".

В течение 1998 года налоговыми органами области проверены расчеты 5418 плательщиков, или 32,8% от их общего количества и доначислено платежей в бюджет с учетом финансовых санкций 101,5 млн. руб., в т.ч. в федеральный бюджет 35,9 млн. рублей. Из доначисленных платежей поступило в бюджет 12,6 млн. руб., в т.ч. в федеральный бюджет 2,8 млн. рублей.

Основными недостатками, выявленными в ходе проверок предприятий, являются: несвоевременное внесение в бюджет разовых платежей, неправильное определение себестоимости добываемого сырья, определение понижающего коэффициента и др.

Состояние работы по ресурсным платежам в течение 1998 года дважды рассматривалось на заседании коллегии госналогинспекции по Оренбургской области, а в сентябре - на коллегии Госналогслужбы РФ.

Ежегодно налоговыми инспекциями области для практического применения в работе направляется обзор выявленных нарушений по ресурсным платежам и акцизам на минеральное сырье. По мере получения от Комитета природных ресурсов доводятся сведения об объектах лицензирования о платежах за право на пользование недрами и отчислениях на воспроизводство минерально-сырьевой базы в соответствующие инспекции.

При исчислении ресурсных платежей (плата за пользование недрами, отчисления в фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы) принимаются различные налогооблагаемые базы. Учитывая, что природа указанных платежей одинакова, Государственная налоговая инспекция по Оренбургской области считает, что было бы целесообразным установить для них одну базу (отгрузка готовой продукции), исчисление ресурсных платежей (плата за пользование недрами, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы) производить от стоимости конечного продукта с применением поправочного коэффициента и определить четкий порядок его применения.

Кроме того, при проведении расчетов по платежам при пользовании недрами, у налогоплательщиков возникают определенные трудности при определении налогооблагаемой базы. Так, при выдаче лицензий на право пользования недрами Оренбургский Комитет по геологии и использованию недр с 1998 года устанавливает в лицензионных соглашениях об условиях недропользования в разделе "Платежи за право на добычу углеводородов" разовые, стартовые платежи за право на добычу в долларах США, которые на момент оплаты пересчитываются по курсу Центрального банка России, что осложняет отражение этих сумм в расчетах платы за недра, а также их оплату в бюджет.

В ходе проверки также установлено, что действующая система представления налоговых расчетов в налоговые органы усложняет контроль за поступлением платежей в бюджеты всех уровней. Например, все структурные подразделения «П Оренбурггазпром» правами юридического лица не обладают, выручка по каждому подразделению не формируется, а определяется в соответствии с учетной политикой предприятия и отражается по результатам его деятельности в консолидированном балансе, в связи с чем начисление налогов и платежей производится централизованно на «П Оренбурггазпром». При этом предприятие представляет расчеты по местным налогам и платежам в 45 налоговых инспекций по городам и районам по месту нахождения структурных подразделений.

Документальными проверками предприятий топливно-энергетического комплекса, проведенными налоговыми органами области в 1998 году, случаев преднамеренно неправильного исчисления налогооблагаемой базы установлено не было.

Вместе с тем в ОАО "Оренбургнефть" было установлено занижение объемов добычи углеводородного сырья, ставок платежей, стоимости 1 тонны нефти при исчислении платежей за право пользования недрами; занижение объемов реализации продукции при исчислении отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы; нарушение нормативной базы при исчислении акцизов на нефть. По вышеуказанным причинам сумма занижения налогов и платежей с учетом штрафных санкций составила 0,4 млн. руб., в т.ч. в федеральный бюджет – 0,3 млн. рублей.

Так, при проверке ЗАО "Уралнефтегазпром" было установлено, что плательщик при исчислении платежей за право пользования недрами занизил стоимость добытых полезных ископаемых и не включил в расчет стоимость стабилизированного газа; при определении отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы занизил стоимость первого товарного продукта и ставку отчислений по сере.

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» регулярные пла-

тежи за право на добычу полезных ископаемых установлены в пределах от 6,0 до 16,0 процентов.

При выдаче лицензии «П Оренбурггазпром» на право пользования недрами Оренбургского нефтегазоконденсатного месторождения за № 10445 (зарегистрированной 28 ноября 1996 г.) вместо того, чтобы установить фиксированный уровень регулярных платежей за право на добычу газа, Министерство природных ресурсов Российской Федерации и Администрация Оренбургской области заключили Соглашение об условиях недропользования, в котором платежи за право добычи газа и конденсата установлены исходя из уровня проектной годовой добычи (в пересчете на сухой газ). С учетом падающей добычи по Оренбургскому нефтегазоконденсатному месторождению величина платежей по газу и конденсату рассчитывается ежегодно и корректируется по фактическому объему добычи в конце каждого календарного года. В результате такого подхода снижается уровень платежей за пользование недрами.

Так, уровень отчислений за право добычи газа в 1997 году составил 9,6%, в 1998 году – 9,0 % и снизился по сравнению с 1996 годом на 1,9 и 2,5 пункта соответственно, так как объем добычи газа снижался на 6,0 % в год.

Кроме того, это предприятие пользуется положением «Инструкции о порядке и сроках внесения в бюджет платы за право на пользование недрами» (пункт 20), утвержденной Минфином, Госналогслужбой и Госгортехнадзором России от 30 января 1993 г. № 17, предусматривающим, что при реализации товарной продукции более высокой степени технологического передела минерального сырья размер платежей корректируется понижающим коэффициентом. С учетом применения этого пункта Инструкции уровень платежей в бюджет предприятия за право на добычу газа дополнительно снизился в 1997 году с 9,6 до 3,7%, а в 1998 году – с 9,0 до 3,4%, что значительно ниже минимального уровня платежей – 6,0%, установленного вышеуказанным постановлением Правительства от 28 октября 1992 г. № 828.

В результате потери федерального бюджета, определенные экспертным путем (исходя из минимального уровня платежей – 6,0%), за 1997 год составили 17,3 млн. руб. и за 1998 год – 19,7 млн. рублей.

Вышеизложенное стало возможным в результате того, что Государственная налоговая инспекция по г. Оренбургу вопросам правильности установления платежей за право на пользование недрами не уделяло достаточного внимания.

Федеральным законом от 10 января 1997 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об акцизах» установлено, что ставки акцизов по подакцизным видам минерального сырья утверждаются дифференцированно. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1998 г. № 1018 «О ставке акциза на природный газ» ставка акциза на

природный газ установлена в размере 30 процентов.

Как показала проверка, П «Оренбурггазпром» не платит акциз на газ, добываемый на нефтегазоконденсатном месторождении, руководствуясь Инструкцией Государственной налоговой службы Российской Федерации от 1 ноября 1995 г. № 40 «О порядке уплаты акцизов на нефть, включая газовый конденсат, и природный газ», в которой записано, что на реализованный отбензиненный сухой газ акциз не установлен.

Введение данного термина в Инструкцию ГНС РФ от 1 ноября 1995 г. № 40 «О порядке уплаты акцизов на нефть, включая газовый конденсат, и природный газ» (пункт 8) и запись, что «на реализованный отбензиненный сухой газ акциз не установлен», неправомерно, так как в Законе «О недрах» такое понятие как «отбензиненный сухой газ» (как вид минерального сырья) отсутствует.

Кроме того, в Общероссийском классификаторе продукции ОК 005-93, утвержденном постановлением Госстандарта России от 30 декабря 1993 г. № 301 внутри группы «Газ нефтепереработки и пиролиза, продукты газоперерабатывающих заводов» (код 02 7200) под кодом 02 7211 и 02 7212 введены понятия «Газ нефтеперерабатывающих предприятий сухой» и «Газ газоперерабатывающих заводов сухой». «Отбензиненный сухой газ», как термин, использованный в вышеуказанной Инструкции в классификаторе также отсутствует.

Таким образом, из-под налогообложения выпадают значительные суммы и в результате, федеральный бюджет несет потери, которые оцениваются за 1998 год (при условии действия ставки акциза 30%) в сумме более 900,0 млн. рублей. Ранее необходимость урегулирования этих вопросов была поднята в представлении Счетной палаты Российской Федерации Правительству Российской Федерации от 9 февраля 1998 г. № 01-109/03 о результатах проверки РАО «Газпром» по вопросам эффективности организации и обеспечения полноты и своевременности расчетов по налогам с федеральным бюджетом в 1996-1997 годах (протокол Коллегии Счетной палаты № 3 (116) от 30 января 1998 года). Однако только спустя год (во время подготовки данного отчета) Правительство Российской Федерации постановлением 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» установило, что газ из газоконденсатных месторождений (сухой отбензиненный газ) не относится к минеральному сырью и не подлежит обложению акцизом. Постановление вступило в силу с 18 февраля 1998 года.

Законодательным собранием Оренбургской области, законодательными и представительными органами местного самоуправления в соответствии с Федеральным Законом от 28 мая 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации" налогоплательщикам Оренбургской области предоставляются льготы по налогам и сборам в доле бюджетов субъекта РФ и местных бюджетов, которые не противоречат действующему налоговому законодательству.

В целях создания механизма стабилизации финансового состояния нефтедобывающих организаций Оренбургской области, обеспечения эффективного и рационального использования недр, своевременности и полноты сбора налогов, Правительством Российской Федерации было принято постановление от 6 ноября 1996 г. № 1321 «О проведении экономического эксперимента по стабилизации финансового состояния ОАО «Оренбургнефть» во исполнение которого Министерством финансов Российской Федерации, Министерством экономики Российской Федерации, Министерством топлива и энергетики Российской Федерации и администрацией Оренбургской области был разработан и утвержден «Порядок проведения эксперимента по стабилизации финансового состояния ОАО «Оренбургнефть».

В обосновании проведения экономического эксперимента отмечено, что основной причиной тяжелого финансового положения ОАО «Оренбургнефть» является уровень налоговых ставок и платежей, установленный федеральными и местными органами исполнительной власти в размере 55,0% от выручки, и в целях сохранения стабильного объема добычи нефти, своевременного и полного внесения платежей в бюджет было предложено снизить налоговую нагрузку для ОАО «Оренбургнефть» до уровня в 35,0% от выручки.

Уменьшение налоговой нагрузки должно было быть обеспечено за счет снижения ставок платежей при пользовании недрами, которые включают платежи за добычу полезных ископаемых, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, акцизы на нефть и налога на имущество.

При проведении эксперимента органам исполнительной и законодательной власти Российской Федерации было также рекомендовано принять соответствующие решения по снижению ставок налогов и платежей.

Законодательное собрание Оренбургской области решением от 27 ноября 1996 г. «Об установлении ставок регулярных платежей в размере 6 процентов и освобождения от отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы ОАО «Оренбургнефть» установило ОАО «Оренбургнефть» на время проведения эксперимента ставки регулярных платежей за право пользования недрами в размере 6,0%, т.е. минимальной.

В рамках проводимого эксперимента, вышеупомянутым решением Законодательного собрания Оренбургской области от 27 ноября 1996 г., ОАО «Оренбургнефть», кроме того, было незаконно освобождено от отчислений на ВМСБ по месторождениям с трудно извлекаемыми запасами согласно перечню, который подлежал ежегодному уточнению, так как в период принятия решения об освобожде-

нии от отчислений на ВМСБ, отраслевой методики определения трудноизвлекаемых запасов полезных ископаемых не существовало, что подтверждается письмом Министерства природных ресурсов Российской Федерации (далее по тексту МПР России) от 18 ноября 1996 г. № ВО-06/3024 «О проведении экспертизы материалов по освобождению от ресурсных платежей».

Временная методика определения трудноизвлекаемых запасов, при добыче которых не производятся отчисления на ВМСБ и предприятие освобождается от указанных платежей ( по решению органов, предоставивших лицензии на право пользования недрами) была разработана ОАО «Оренбургнефть» и утверждена соответствующими министерствами лишь в октябре 1997 года.

Таким образом, Законодательное собрание Оренбургской области в 1996 году утвердила перечень месторождений с трудно извлекаемыми запасами, в который необоснованно включены 72 месторождения. С разработкой и утверждением временной методики была проведена корректировка перечня и произведен перерасчет отчислений на ВМСБ.

В дополнение к этому, в нарушение ст. 12 Закона «О недрах» условия освобождения от отчислений на ВМСБ не были закреплены в лицензионных соглашениях.

В соответствии с пунктом 8 указанного порядка на время проведения эксперимента ОАО «Оренбургнефть» была предоставлена отсрочка по уплате налогов и штрафов в федеральный и областной бюджеты в размере недоимки, образовавшейся по состоянию на 1 ноября 1996 года. Погашение отсроченной недоимки по федеральному бюджету в сумме 735,3 млн. руб. производится в соответствии с графиком уплаты, утвержденным соответствующими министерствами, при этом пени и штрафы в сумме 496,1 млн. руб., из них пени – 426,8 млн. руб., начисленные в федеральный бюджет по состоянию на 1 ноября 1996 года и отсроченные на период эксперимента, с окончательным сроком погашения в декабре 2000 г., в график погашения включены не были.

В период действия экономического эксперимента постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июня 1998 г. № 576 «О начислении пеней и порядке пересчета задолженности юридических лиц по уплате пеней», изданном во исполнение статьи 24 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год», Госналогслужбе России было поручено обеспечить до 1 июля 1998 г. пересчет задолженности по уплате пеней по налогам и сборам, начисленным на 1 апреля 1998 года.

В связи с тем, что отсроченная сумма пени была «заморожена» до 2000 г. и, соответственно, не уплачивалась в бюджет, это позволило ОАО «Оренбургнефть» увеличить сумму начисленной пени в размере 250,0 млн. руб., подлежащей пересчету, т.к. пени уплаченные до 1 апреля 1998 г. пересчету не подлежали. Таким образом, сумма отсроченной пени ОАО «Оренбургнефть» была уменьшена в 5 раз.

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 15 января 1997 г. № 30 и от 8 апреля 1997 г. № 408 «О дифференцированных ставках акциза на нефть, включая газовый конденсат, добываемые на территории Российской Федерации» для ОАО «Оренбургнефть» с 1 октября 1996 г. была установлена ставка акциза на нефть в размере 10 рублей за 1 тонну, при средневзвешенной в целом по отрасли 55 рублей за 1 тонну. Следует отметить, что в сентябре 1996 года ОАО «Оренбургнефть» акциз на нефть начисляло по ставке 66 рублей за 1 тонну.

Следует особо подчеркнуть, что предприятию «Оренбурггазпром» производящему добычу газа и нефти в одинаковых с ОАО «Оренбургнефть» горно-геологических и экономико-географических условиях в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 408 «О дифференцированных ставках акциза на нефть, включая газовый конденсат, добываемую на территории Российской Федерации» с изменениями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1997 г. № 1184, установлена ставка акциза на добытую нефть в размере 84 рублей.

Таким образом, принятые условия снижения указанных выше платежей были определены исходя из экономического расчета обеспечения снижения налоговой нагрузки в размере 20% от выручки, а не с учетом экономико-географических, горно-геологических условий освоения и разработки месторождений, как это требуют статьи 40 и 46 Федерального закона от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах».

Учитывая изложенное, за время проведения экономического эксперимента (1997-1998 годы) начисление налоговых платежей без снижения налоговой нагрузки позволило бы дополнительно начислить в федеральный бюджет около 900,0 млн. рублей (по экспертной оценке).

На момент проверки, при сохранении существующего порядка налогообложения и объемов добычи нефти на уровне, предусмотренном экспериментом до конца его проведения (2000 год), суммы выпадающих доходов лишь в федеральный бюджет могут составить более 1200,0 млн. рублей (по экспертной оценке).

Следует отметить, что по вопросу правомерности налоговых льгот ОАО «Оренбургнефть», предоставленных на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 6 ноября 1996 г. № 1321 «О проведении экономического эксперимента по стабилизации финансового состояния акционерного общества «Оренбургнефть», Счетной палатой Российской Федерации по результатам ранее проведенной проверки в Министерстве финансов Российской Федерации Правительству Российской Федерации были направлены представление от 11 сентября 1998 г. № 01-941/03 и предписание от 3 ноября 1998 г. № 01-1136/03. О результатах рассмотр-



рения предписания Министерство финансов Российской Федерации письмом от 10 декабря 1998 г. №06-06-01/201 сообщило, что в Правительство Российской Федерации направлено предложение по отмене указанного постановления, однако, решение последним до настоящего времени не принято.

Бюджетные ссуды и инвестиционные налоговые кредиты предприятиям топливно-энергетического комплекса Оренбургской области в 1997-1998 годах не предоставлялись.

### Выводы

1. Задолженность предприятий и организаций Оренбургской области по налоговым платежам в федеральный бюджет в течение 1998 года имела устойчивую тенденцию к росту и по состоянию на 1 января 1999 года составила 2787,3 млн. руб., из которой около 50,0 % приходится на предприятия ТЭК(а) области.

2. Незначительные поступления платежей в федеральный бюджет «живыми» деньгами свидетельствуют о низкой собираемости налоговых платежей. Поступление платежей в федеральный бюджет в разрезе кварталов происходило неравномерно и находилось в прямой зависимости от проведенных зачетов. По предприятиям и организациям ТЭК(а) проведено денежных и безденежных зачетов на сумму 382,6 млн. руб., или 35 % от поступлений в федеральный бюджет.

3. В нарушение пунктов 3 и 5.4 «Положения об особом порядке проведения расчетов при исполнении отдельных статей расходов федерального бюджета на 1997 год» проведены зачеты при отсутствии недоимки в федеральный бюджет по ВМСБ на сумму 5,6 млн. руб. и 24,9 млн. руб. не имевшая место задолженность по состоянию на 1 сентября 1997 года.

Таким образом, проведение зачета по расчетам с бюджетом на сумму 30,5 млн. руб. привело к кредитованию предприятий бюджетом и снижению поступления «живых» денег в федеральный бюджет в последующие месяцы года.

4. Сложившаяся система расчетов с покупателями продукции и поставщиками путем проведения различного вида взаимозачетов, денежными векселями, бартерными операциями, а также принятая форма расчета (Платежный баланс) к договорам транзита газа и покупки газа П «Оренбурггазпром» с ООО «Межрегионгаз», предусматривающая проведение расчетов с федеральным бюджетом по налоговым платежам за П «Оренбурггазпром» любыми видами расчетов, но не денежными средствами, является по существу схемой ухода от полного и своевременного поступления платежей в федеральный бюджет.

5. На состояние задолженности перед бюджетом значительное влияние оказывает наряду с отсутствием средств на счетах предприятий и отсутствие денежных средств на корсчетах коммерческих банков, что, даже при наличии средств у налогоплательщиков, приводит к росту недоимки по налоговым и другим платежам. Отсутствуют действенные механизмы воздействия и меры ответственности банков за несвоевременное перечисление в бюджет налогов и других платежей, при

наличии у налогоплательщиков необходимых для этого денежных средств.

6. Проводимые налоговыми органами области проверки налогоплательщиков и производимые по их результатам доначисления в бюджет не дают ожидаемых результатов, так как меры бесспорного и принудительного взыскания, налагаемые штрафы, направление материалов на банкротство предприятий, арест имущества и др. по многим причинам в полной мере не реализуются.

7. В нарушение Федерального закона от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» Государственной налоговой службой Российской Федерации была издана инструкция от 1 ноября 1995 г. № 40 «О порядке уплаты акцизов на нефть, включая газовый конденсат, и природный газ» отдельные положения которой прямо противоречат выше-названному закону, в результате чего из-под налогообложения выпали значительные объемы природного газа и так называемого «отбензиненного сухого газа», а в федеральный бюджет только по двум предприятиям ТЭК(а) области и лишь за один год (1998) недопоступило акцизов на сумму более чем 900 млн. рублей.

8. Филиал в Оренбургской области ООО «Межрегиональная компания по реализации газа» с 1 апреля 1997 г. с изменением его юридического статуса, был выведен из под контроля налоговых инспекций как самостоятельный налогоплательщик, как со стороны ГНИ по г. Видное Московской области, так и ГНИ по Дзержинскому району Северного округа г. Оренбурга, что позволило ему не исчислять и не уплачивать налоговые платежи в бюджеты всех уровней в полном объеме.

9. С отменой Указом Президента РФ от 26 июня 1998г. № 734 пунктов 1-4 Указа Президента РФ от 18 августа 1996 г. № 1212 «О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения» налоговые органы лишились одного из рычагов воздействия на предприятия –недоимщиков. В результате, снизился контроль налоговых органов за поступлением на счета недоимщиков выручки от реализации товаров (работ, услуг), а со стороны предприятий-недоимщиков участились случаи проведения расчетов, минуя расчетный счет, через счета третьих лиц.

10. В нарушение пункта 5 Указа 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» ОАО «Оренбургнефть» пользовалось льготой (отсрочкой) по уплате задолженности во все уровни бюджетов при неисполнении своих обязательств перед федеральным бюджетом. Кроме того, финансовым управлением Оренбургской области, несмотря на неоднократные сообщения Государственной нало-

говой инспекции по Оренбургской области о нарушении порядка внесения отсроченных платежей, вместо отмены действующей отсрочки, была незаконно предоставлена дополнительная отсрочка на остатки неуплаченных налогов, которые не вошли в отсроченные суммы в рамках проводимого экономического эксперимента с 30 сентября 1998 года по 1 октября 2003 г. в сумме 3,3 млн. рублей.

11. В нарушение 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» при выдаче лицензии П «Оренбурггазпром» на право пользования недрами Оренбургского нефтегазоконденсатного месторождения от 28 ноября 1996 г. за №10445 величина платежей рассчитывалась ежегодно и корректировалась на фактический объем добычи газа в конце каждого календарного года. В результате такого подхода к установлению регулярных платежей, при котором не соблюдался минимальный уровень платежей (6%), установленный Постановлением Правительства Российской Федерации, потери федерального бюджета, определенные экспертным путем, за 1997-1998 гг. составили 37 млн. рублей.

12. В нарушение статьи 13 Закона РСФСР от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» Государственная налоговая служба Российской Федерации разрешила ГНИ по Оренбургской области не начислять ОАО «Оренбургнефть» пени на образовавшуюся задолженность по уплате налогов в бюджеты всех уровней в связи с авансовыми поставками этим предприятием ГСМ сельхозпроизводителям за период 15 сентября по 15 декабря 1997 г. (письмо от 20 марта 1998 г. № КУ 6-81/77), а так как пени уже были начислены и уплачены в бюджет, то эта сумма была зачтена в счет уплаты текущих платежей.

13. В нарушение налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 1996 г. № 1321 «О проведении экономического эксперимента по стабилизации финансового состояния ОАО «Оренбургнефть» последнему была предоставлена льгота по уплате образовавшейся недоимки по налоговым платежам в федеральный бюджет по состоянию на 1 ноября 1996 г. в сумме 735,3 млн. рублей. Начисленная и неуплаченная пеня и штрафы по состоянию 1 ноября 1996 г. в сумме 496,1 млн. руб. была «заморожена» и срок ее уплаты отнесен на декабрь 2000 года. Значительное снижение ставок налоговых платежей на период проведения эксперимента (акциза на нефть, платы за недра, отчислений на ВМСБ) позволило уменьшить налоговую нагрузку с 55 до 35 процентов от выручки, в результате че-

го недоначислено налоговых платежей в федеральный бюджет только за 1997-1998 гг. по экспертной оценке около 900 млн. руб., а до конца проведения эксперимента потери федерального бюджета могут составить более 1200,0 млн. рублей.

Несмотря на то, что ранее (в сентябре и ноябре 1998 г.) Правительству Российской Федерации были направлены представление и предписание Счетной палаты Российской Федерации о необходимости отмены вышеназванного постановления, решение до настоящего времени не принято и в судебном порядке не оспорено.

#### Предложения

Направить информационные письма Президенту Российской Федерации, Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Генеральному прокурору Российской Федерации о нереагировании Правительства Российской Федерации на представление и предписание Счетной палаты Российской Федерации о необходимости отмены действия Постановления Правительства Российской Федерации от 6 ноября 1996 г. № 1321 «О проведении экономического эксперимента по стабилизации финансового состояния ОАО «Оренбургнефть», которое приводит к значительным потерям федерального бюджета.

Направить представление Министерству финансов Российской Федерации о нарушении «Положения об особом порядке проведения расчетов при исполнении отдельных статей расходов федерального бюджета на 1997 год» и о нарушении Финансовым управлением Оренбургской области Указа 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».

Направить представление Министерству Российской Федерации по налогам и сборам об ослаблении контроля за поступлением налогов и платежей в федеральный бюджет.

Направить представление администрации Оренбургской области о нарушении порядка установления платежей за право на пользование недрами при выдаче лицензии П «Оренбурггазпром», необходимости отмены отсрочек по уплате задолженности во все уровни бюджетов, предоставленных ОАО «Оренбургнефть» и др.

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

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. Г. ПАНСКОВ**