

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 22 октября 2004 года № 33 (403) «О результатах проверки исполнения Министерством Российской Федерации по налогам и сборам представления Счетной палаты Российской Федерации от 29 апреля 2002 года № 03-03-15/225, принятого по результатам проверки открытого акционерного общества «Нефтяная компания «Роснефть»:*

*Утвердить отчет о результатах проверки.*

*Направить представление Счетной палаты руководителю Федеральной налоговой службы.*

*Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах проверки в Федеральной налоговой службе исполнения Министерством Российской Федерации по налогам и сборам представления Счетной палаты Российской Федерации от 29 апреля 2002 года № 03-03-15/225, принятого по результатам проверки открытого акционерного общества «Нефтяная компания «Роснефть»**

**Основание для проведения проверки:** пункт 4.1.14 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2004 год.

#### **Цель проверки**

Оценка полноты исполнения МНС России представления Счетной палаты от 29 апреля 2002 года № 03-03-15/225, принятого по результатам проверки ОАО «Нефтяная компания «Роснефть».

#### **Предмет проверки**

Нормативные и распорядительные документы МНС России по организации исполнения представления Счетной палаты; переписка с государственными органами исполнительной власти, налоговыми органами по налоговому администрированию и контролю в ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» и ООО «НИТЭК»; материалы налоговых проверок организаций, проведенных по исполнению представления Счетной палаты от 29 апреля 2002 года № 03-03-15/225: распоряжения налоговых органов о проведении проверок; акты проверок; решения по результатам рассмотрения материалов налоговых проверок; требования об уплате недоимок и пеней, а также налоговых санкций; платежные документы, подтверждающие перечисление дополнительных платежей в федеральный бюджет; исковые заявления о взыскании санкций, судебные решения о рассмотрении исков, материалы об исполнении судебных решений.

#### **Объект проверки**

Федеральная налоговая служба.

По результатам проверки составлен акт проверки в Федеральной налоговой службе исполнения МНС России представления Счетной палаты от 29 апреля 2002 года № 03-03-15/225, принятого по результатам проверки ОАО «Нефтяная компания «Роснефть», подписанный без замечаний.

**Срок проведения проверки:** с 13 по 30 сентября 2004 года.

## Проверкой установлено

1. В соответствии с планами работ Счетной палаты на 2001 и 2002 годы в октябре-декабре 2001 года и в марте 2002 года (встречные) были проведены проверки в ОАО «Нефтяная компания «Роснефть», ООО «НИТЭК» и других предприятий.

В ходе указанного контрольного мероприятия, проведенного Счетной палатой в 2001-2002 годах по вопросам правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты налоговых и других обязательных платежей в федеральный бюджет, соблюдения установленного порядка возмещения предприятию налога на добавленную стоимость при реализации товаров, работ, услуг на экспорт в 2000 и 2001 годах были выявлены нарушения налогового законодательства, которые нашли отражение в отчете о результатах проведенной проверки, утвержденном решением Коллегии Счетной палаты от 26 апреля 2002 года № 15 (298). В соответствии с этим же решением Коллегии Счетной палатой было направлено представление, излагающее выявленные нарушения налогового законодательства и предложения по устранению этих нарушений, в МНС России от 29 апреля 2002 года № 03-03-15/225. МНС России на представление Счетной палаты направило ответ 31 мая 2002 года № АС-15-12/437 за подписью заместителя Министра А.В. Смирнова.

При анализе действующих в налоговых органах нормативных, распорядительных и иных документов, регулирующих организацию исполнения представления Счетной палаты установлено, что согласно инструкции по делопроизводству в центральном аппарате МНС России, утвержденной приказом Министра от 5 апреля 2001 года № БГ-14-25/38дсп, все документы в адрес МНС России из Счетной палаты должны передаваться для доклада Министру и последующего направления на исполнение.

По инструкции сроки исполнения документов исчисляются в календарных днях для вышестоящих органов государственной власти - от даты подписания, а из других федеральных органов исполнительной власти - с даты их поступления. Конкретные сроки исполнения документов, поступивших в МНС России из Счетной палаты, не оговариваются. Инструкцией предписано подписывать Министру по налогам и сборам Российской Федерации документы, направляемые Председателю Счетной палаты Российской Федерации, а заместителям Министра - все прочие документы, направляемые в Счетную палату.

Во время проведения проверки исполнения представления Счетной палаты в МНС России действовала инструкция по делопроизводству, утвержденная приказом Министра от 24 июня 2003 года № БГ-4-18/17дсп. По контролю за исполнением документов Счетной палаты в ней установлены более жесткие сроки - 20 дней со дня получения или в указанный в документе срок.

2. В представлении Счетной палаты был отмечен ряд нарушений при определении налогооблагаемой базы по налогу на прибыль в соответствии с Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2116-1 «О налоге на прибыль организаций», вследствие чего в федеральный бюджет не поступило 15,3 млн. рублей.

В частности, ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» в нарушение Положения о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции, и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 1992 года № 552, неправомерно отнесла на издержки производства расходы по уплате процентов за банковский кредит на сумму 14,0 млн. рублей по приобретенным за счет кредитных ресурсов оборудованию и основным средствам, в результате чего потери только федерального бюджета составили 1,5 млн. рублей.

Кроме этого, ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» в сумму заявленных льгот на содержание жилищного фонда, уменьшающих налогооблагаемую базу по налогу на прибыль, необоснованно включила перечисленные ГУП «Дирекция единого заказчика района «Тверской» 30,0 млн. рублей и муниципальному предприятию «Дирекция единого заказчика при управлении муниципального округа «Зюзино» - 95,0 млн. рублей, что повлекло за собой уменьшение налога на прибыль на 13,8 млн. рублей.

**3.** При проведении проверки исполнения МНС России представления Счетной палаты были рассмотрены материалы проверок, проведенных налоговыми органами. В результате проверки было установлено следующее.

МНС России в ответе на представление Счетной палаты, по существу, согласилось с выводами Счетной палаты. Для установления размеров нарушений ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» и ООО «НИТЭК» по необоснованному применению указанной льготы по налогу на прибыль в 2000 году и неправомерному включению расходов ОАО «Нефтяная компания «Роснефть», связанных с уплатой процентов за банковский кредит по приобретенным за счет кредитных ресурсов оборудованию и основным средствам, в себестоимость продукции (работ, услуг), было предусмотрено проведение выездных налоговых проверок, в ходе которых предполагалось уделить особое внимание нарушениям, отмеченным Счетной палатой, в том числе по вопросам взаимоотношения с бюджетом по налогу на прибыль за 2000 год в части льготированных затрат.

**3.1.** В ходе исполнения представления Счетной палаты МНС России направило письмо от 21 мая 2002 года № 30-3-04/82 в Межрегиональную инспекцию МНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 1 с указанием внести дополнительные вопросы в проводящуюся на тот момент выездную налоговую проверку ОАО «Нефтяная компания «Роснефть». В программу проверки 3 июня 2002 года были внесены дополнительные вопросы, касающиеся правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты в бюджет налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы за 2000 год. Вместе с тем поставленные в представлении Счетной палаты вопросы проверки правомерности и обоснованности применения льгот по налогу на прибыль, повлекшие занижение налогооблагаемой базы по налогу на прибыль, в перечень проверяемых включены не были.

Межрегиональной инспекцией МНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 1 при проверке ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» по вопросам правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты в бюджет налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы за 2000 год было установлено, что оно заключило договоры и в 2000 году перечислило денежные средства на доленое финансирование жилищного фонда и объектов здравоохранения, не принадлежавших ему на праве долевого и иных видов собственности, на общую сумму 527,8 млн. рублей. По результатам проверки в акте было предложено взыскать с ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» не полностью уплаченные суммы налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы в размере 527,8 млн. рублей, пени за несвоевременную уплату - 366,7 млн. рублей и привлечь к налоговой ответственности, предусмотренной пунктом 1 статьи 122 Налогового кодекса Российской Федерации (за неполную уплату налога), т. е. взыскать штраф в размере 20% от неуплаченных сумм налога, составивший 105,6 млн. рублей.

Руководитель Межрегиональной инспекции МНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 1 А. В. Ефимов принял решение от 8 июля 2003 года № 47/162 об отказе в привлечении ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» к налоговой ответственности за совершение налогового правонарушения. В своем решении он указал, что выводы акта

проверки являются ошибочными, полученными при неверном толковании норм законодательства о налогах и сборах, основываясь при этом на возражениях проверенной организации и на практике арбитражных судов по рассмотрению применения льгот по налогу на содержание объектов жилищного фонда и социально-культурных объектов.

Таким образом, МНС России не было исполнено представление Счетной палаты в части проведения выездной налоговой проверки ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» по вопросам обоснованности и правомерности использования вышеуказанных льгот по налогу на прибыль. Выявленные Счетной палатой потери федерального бюджета в размере 15,3 млн. рублей не были возмещены.

Выездная налоговая проверка правильности исчисления, полноты и своевременности перечисления в бюджет налога на прибыль и других налогов ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» за 2000 год была начата только в декабре 2003 года, а за 2001 год - только в марте 2004 года. По состоянию на 30 сентября 2004 года эти проверки еще не были завершены, результаты не получены, акты проверяющими не были составлены.

Таким образом, право налоговых органов на применение налоговых санкций уже не может быть использовано в связи с истечением срока давности (более 3 лет) привлечения налогоплательщиков к налоговой ответственности, установленной статьей 115 Налогового кодекса Российской Федерации.

**3.2.** В отношении необоснованного применения льготы по долевному участию в содержании жилищного фонда «Дирекция единого заказчика района «Хорошевский», которое было установлено Счетной палатой и при проверке ООО «НИТЭК», выездная налоговая проверка по этому обществу была проведена в мае 2002 года, т. е. в ходе исполнения представления Счетной палаты.

В результате проведенной инспекцией МНС России № 7 по Центральному административному округу г. Москвы проверки по вопросу соблюдения законодательства о налогах и сборах Российской Федерации в части правильности применения льготы по налогу на прибыль по содержанию жилищного фонда за 2000 год был доначислен налог на прибыль за 2000 год в сумме 695,3 тыс. рублей, которую ООО «НИТЭК», несмотря на имеющиеся у него возражения по акту проверки, перечислил в бюджет.

Однако в результате судебных разбирательств по взаимным претензиям ООО «НИТЭК» и Инспекции МНС России № 7 по Центральному административному округу г. Москвы, проведенных с сентября 2002 года по февраль 2003 года, Федеральный арбитражный суд Московского округа вынес постановление от 13 февраля 2003 года № КА-А40/357-03, в котором отклонил претензии налогового органа и полностью поддержал налогоплательщика в правомерности применения льготы по налогу на прибыль по содержанию жилищного фонда.

**3.3.** В представлении Счетной палаты Российской Федерации было также обращено внимание на нарушения и недостатки при исчислении и уплате налога на добавленную стоимость, касающиеся, в основном, усиления контроля за возмещением из федерального бюджета налога на добавленную стоимость при экспорте продукции ОАО «Нефтяная компания «Роснефть». Так, предыдущая проверка Счетной палаты установила, что учетная политика ОАО «Нефтяная компания «Роснефть», принятая приказом от 30 декабря 1999 года № 179, не обеспечивала отдельного учета затрат по производству и реализации облагаемых товаров и услуг по экспорту и внутреннему рынку для принятия решений о возмещении налога на добавленную стоимость из федерального бюджета. Однако налог на добавленную стоимость из федерального бюджета ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» возмещался, что является нарушением статьи 5 Закона Российской Федерации от 6 декабря 1991 года № 1992-1 «О налоге на добавленную стоимость».

С 2003 года в ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» принята учетная политика для целей налогообложения, в которой предусмотрен отдельный учет для целей начисления налога на добавленную стоимость по операциям по реализации товаров (работ, услуг), подлежащих налогообложению по различным налоговым ставкам (экспортным операциям, продовольственным товарам, прочим операциям), утвержденная приказом от 31 декабря 2002 года № 215 с изменениями и уточнениями, внесенными приказом ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» от 29 декабря 2003 года № 176.

Помимо этого, ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» применялись расчеты с поставщиками за нефть и нефтепродукты как в денежной форме, так краткосрочными и долгосрочными векселями, зачетами с использованием реестров по уплате акцизов, займов, услуг, материально-технических ресурсов и прочих форм расчетов с контрагентами и через третьих лиц, что вызывает серьезные затруднения при определении возмещаемых сумм и контроля за расчетами с бюджетом.

Следует отметить, что Межрегиональной инспекцией МНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 1 была проведена выездная налоговая проверка ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» по вопросам правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты в бюджет налога на добавленную стоимость за 2001 год, которой не было установлено каких-либо нарушений главы 21 «Налог на добавленную стоимость» Налогового кодекса Российской Федерации.

По результатам камеральных (документальных) проверок Межрегиональной инспекцией МНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 1 часть сумм налога на добавленную стоимость, предъявленных к возмещению из федерального бюджета, не была подтверждена. Так, ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» было отказано в возмещении 27,5 млн. рублей налога на добавленную стоимость в 2002 году, что составило 0,6% от заявленной суммы, в 2003 году - 495,5 млн. рублей, или 6,9%, в I полугодии 2004 года отказов не было. Кроме того, в ходе проведенных камеральных проверок общая сумма доначисленного ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» налога на добавленную стоимость по потерям экспортируемых нефтепродуктов при их транспортировке и перевалке, составила в 2003 году 0,8 млн. рублей.

Вместе с тем анализ данных по начисленному налогу на добавленную стоимость и возмещению этого налога показал, что при начислении только в 2003 году 479,1 млн. рублей налога на добавленную стоимость, возмещено 7097,5 млн. рублей, что составляет 14,8 раза от начисленного.

**3.3.** В представлении Счетной палаты МНС России было предложено проверить целевое использование средств, полученных Фондом социальной поддержки населения Кабардино-Балкарской Республики от ОАО «Нефтяная компания «Роснефть», которое в 2000 году перечислило в вышеназванный Фонд финансовую помощь в размере 27,7 млн. рублей на благотворительные цели.

В ответе МНС России по исполнению представления Счетной палаты проведение вышеуказанной проверки вообще было проигнорировано. Лишь в ходе проведения Счетной палатой настоящей проверки в рамках проведения дополнительных мероприятий налогового контроля письмом от 27 сентября 2004 года № 52-11-08/12060 заместитель руководителя Межрегиональной инспекции МНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 1 обратился с просьбой в Управление МНС России по Кабардино-Балкарской Республике провести контрольные мероприятия в отношении указанного Фонда.

Однако, принимая во внимание сроки исковой давности по налоговым правонарушениям, такая проверка, по большому счету, бесполезна, так как с момента окончания 2000 года прошло более 3 лет.

**3.4.** Как установлено предыдущей проверкой и отмечалось в представлении Счетной палаты, Инспекция МНС России № 6 по Центральному административному округу г. Москвы, в которой до конца 2001 года состояло на учете ОАО «Нефтяная компания «Роснефть», в нарушение статьи 78 части первой Налогового кодекса Российской Федерации в 2000-2001 годах необоснованно перечислила переплату по налогам из федерального бюджета в погашении недоимки по налоговым платежам, подлежащим зачислению в местный бюджет и внебюджетные фонды в размере 445,3 млн. рублей.

В ответе МНС России на представление Счетной палаты вопрос о рассмотрении данного нарушения не был отражен. По информации, предоставленной в ходе настоящей проверки, передача документов, в том числе и карточки лицевых счетов из Инспекции МНС России № 6 по Центральному административному округу г. Москвы в Межрегиональную инспекцию МНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 1, происходила без ревизии по обоснованности и правомерности проведенных зачетов-возвратов, что не давало оснований для корректировки уже проведенных операций.

В настоящее время порядок учета налоговых платежей изменился: распределение доходов по регулирующим налогам по видам бюджетов осуществляет казначейство, а ведение единого лицевого счета налогоплательщика по видам налогов без разбивки по уровням бюджетов не позволяет налоговым органам зачислять переплаты в счет недоимки по регулирующим налогам с учетом уровней бюджетов.

#### **Выводы**

**1.** МНС России не обеспечило контроль за исполнением представления Счетной палаты от 29 апреля 2002 года № 03-03-15/225 по устранению нарушений, установленных в ходе контрольного мероприятия Счетной палаты.

**2.** По решению руководителя Межрегиональной инспекции МНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 1 А.В. Ефимова проверка по вопросам обоснованности и правомерности использования льгот по налогу на прибыль МНС России была подменена проверкой по вопросам исчисления и уплаты налога на содержание объектов жилищного фонда и социально-культурных объектов. В связи с неисполнением представления Счетной палаты в части проведения выездной налоговой проверки ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» по вопросам исчисления налога на прибыль в федеральный бюджет не были возмещены потери на сумму 15,3 млн. рублей.

**3.** Основываясь на предоставленном ему налоговым законодательством праве, руководитель Межрегиональной инспекцией МНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 1 А.В. Ефимов отказал в привлечении ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» к налоговой ответственности за совершение налогового правонарушения в части налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, несмотря на выявленные налоговыми инспекторами нарушения ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» по этому налогу.

**4.** Практика рассмотрения в судебных органах налоговых правонарушений свидетельствует о вынесении решений, как правило, в пользу налогоплательщиков. Так, в результате проведенной налоговой инспекцией в мае 2002 года выездной налоговой проверки ООО «НИТЭК» перечислил в бюджет сумму неуплаченного из-за неправомерного применения льгот налога на прибыль за 2000 год. Однако Федеральный арбитражный суд Московского округа вынес решение в пользу налогоплательщика.

**5.** Межрегиональной инспекцией МНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 1 была проведена выездная налоговая проверка ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» по поставленным в представлении Счетной палаты вопросам исчисления и

уплаты налога на добавленную стоимость. В результате этой проверки, несмотря на указанные в представлении нарушения и недостатки, не было установлено каких-либо нарушений действующего налогового законодательства.

Вместе с тем сумма возмещенного налога на добавленную стоимость по этому обществу только в 2003 году в 14,8 раза превысила сумму начисленного налога на добавленную стоимость.

6. В ходе исполнения МНС России представления Счетной палаты была проигнорирована необходимость проведения проверки целевого использования 27,7 млн. рублей, перечисленных ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» на благотворительные цели Фонду социальной поддержки населению Кабардино-Балкарской Республики.

### **Предложения**

1. Направить представление Счетной палаты Федеральной налоговой службе о необходимости принятия административных мер к работникам налоговых органов, непосредственно ответственных за надлежащее исполнение представления Счетной палаты от 29 апреля 2004 года № 03-03-15/225, бездействие которых усугубило потери федерального бюджета.

2. Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и полномочному представителю Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. Г. ПАНСКОВ**