

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 15 сентября 1998 года № 27(140) "О результатах проверки правомерности, экономической обоснованности и эффективности предоставления налоговых льгот, отсрочек, рассрочек, налоговых кредитов в налоговых инспекциях, на предприятиях и в организациях топливно-энергетического комплекса Республики Башкортостан за 1997 год и I полугодие 1998 года»:*

*Поддержать предложение аудитора Счетной палаты В. Г. Панскова о направлении представления Счетной палаты по результатам проверки Правительству Российской Федерации, а также информации Президенту Российской Федерации.*

*Направить отчет о результатах проверки Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.*

*По факту решений, принятых законодательным органом Республики Башкортостан и затрагивающих интересы федерального бюджета, направить представление Счетной палаты Президенту Республики Башкортостан.*

*Направить письма Счетной палаты по результатам указанной проверки в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.*

## ОТЧЕТ

### о результатах проверки правомерности, экономической обоснованности и эффективности предоставления налоговых льгот, отсрочек, рассрочек, налоговых кредитов в налоговых инспекциях, на предприятиях и в организациях топливно-энергетического комплекса Республики Башкортостан за 1997 год и I полугодие 1998 года

#### Основание для проверки.

Федеральный закон "О Счетной палате Российской Федерации" от 11 января 1995 года № 4-ФЗ, пункт 1.1.7. плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год.

#### Цель проверки.

Определение правомерности, экономической обоснованности и эффективности предоставления налоговых льгот, отсрочек, рассрочек, налоговых кредитов предприятиям и организациям топливно-энергетического комплекса Республики Башкортостан.

#### Предмет проверки.

1. Правомерность предоставления налоговых льгот и преференций.
2. Экономическая обоснованность предоставления налоговых льгот.
3. Эффективность предоставления налоговых льгот.

#### Объекты проверки.

1. Государственная налоговая инспекция по Республике Башкортостан.
2. Акционерное общество открытого типа "Акционерная нефтяная компания "Башнефть".
3. Государственная налоговая инспекция по г. Нефтекамску.
4. Нефтегазодобывающее управление "Аксаковнефть".
5. Нефтегазодобывающее "Арланнефть".

#### Перечень изученных материалов.

1. Законодательные и нормативные документы, определяющие бюджетную систему Республики Башкортостан.
2. Законодательные и нормативные документы по вопросам начисления налогов и платежей в бюджет, предоставления налоговых льгот, отсрочек, рассрочек, налоговых кредитов.
3. Учредительные документы проверяемых предприятий.
4. Регистры бухгалтерского учета.
5. Лицензии на право пользования недрами.
6. Бухгалтерская отчетность с приложениями за 1997 год и первое полугодие 1998 года.
7. Отчетность ГНИ по формам №№ 1-Н, 1-НОМ, 2-Н, 4-НМ, 4-НОМ.

#### Перечень оформленных актов.

1. Акт проверки ГНИ по Республике Башкортостан.
2. Акт проверки АООТ АНК "Башнефть".
3. Акт проверки ГНИ по г. Нефтекамску.
4. Акт проверки НГДУ "Аксаковнефть" АНК "Башнефть".
5. Акт проверки НГДУ "Арланнефть" АНК "Башнефть".

#### Проверкой установлено.

В топливно-энергетический комплекс Республики Башкортостан входит 16 предприятий, на которых промышленную добычу нефти осуществляет АООТ АНК "Башнефть".

Республика Башкортостан является одним из крупнейших и старейших нефтедобывающих регионов России. Степень использования потенциальных ресурсов составляет 80 процентов.

Добыча нефти по месторождениям АНК началась в 1932 году. За это время введено 147 месторождений как уникальных и крупных (Арланское, Туймазинское, Шкаповское), так и очень мелких с запасами до 1 миллиона тонн.

За весь период эксплуатации месторождений всего из недр добыто более 1,5 млрд. тонн нефти. В результате более интенсивной выработки высокопродуктивных месторождений доля извлекаемых запасов нефти уникальных и крупных месторождений снизилась с 72,6 % до 31,5 %, а доля запасов мелких месторождений выросла с 13,1 % до 52,5 процентов.

Добыча нефти осуществляется на всех нефтеносных комплексах на территории 39 административных районов и двух городов Республики Башкортостан. Кроме того, нефть добывается на территориях Республики Татарстан (Александровская площадь Туймазинского месторождения) и Оренбургской области (часть Демского месторождения). На территории Удмуртской Республики на Вятской площади Арланского месторождения нефть добывается АО "Белкамнефть", учредителями которого являются АНК "Башнефть" и АО "Удмуртская Республиканская внешнеторговая фирма "Байкал".

В течение 1997 года предприятиями ТЭК перечислено в бюджеты всех уровней 4290 млн. руб. (здесь и далее по тексту данные приведены в денонмированных рублях), что составляет 33 % всех налоговых поступлений по Республике.

Предприятия ТЭК обеспечили треть всех налоговых поступлений Республики Башкортостан в федеральный бюджет в сумме 1091 млн. рублей.

Задолженность ТЭК в этот период составила 3475,8 млн. руб. (34,5 % всей задолженности по Республике), из них в федеральный бюджет - 644,6 млн. руб. (23,8% всей задолженности Республики в федеральный бюджет).

В I полугодии 1998 года предприятия ТЭК обеспечив уровень поступления налоговых платежей в объеме 30 процентов в целом по республике (1248,3 млн. руб.), снизили поступления в федеральный бюджет до уровня 12 процентов или до 124,9 млн. рублей.

В I полугодии 1998 года основной объем задолженности приходится на предприятия ТЭК - 4282 млн. руб., или 35,2 процента, в том числе в федеральный бюджет - 983,8 млн. руб., или 28,8 процента.

Законодательными и нормативными актами Республики Башкортостан создана система налогообложения, дающая предприятиям и региональным бюджетам определенные преимущества перед установленным федеральным налоговым законодательством порядком исчисления и уплаты налогов.

В 1997-1998 гг. порядок формирования бюджета Российской Федерации определен федеральными

законами от 26 февраля 1997 года № 29-ФЗ "О федеральном бюджете на 1997 год" и от 26 марта 1998 года №42-ФЗ "О федеральном бюджете на 1998 год", в соответствии с которыми в 1997-1998 году доходы федерального бюджета формировались за счет:

75 процентов доходов от НДС на товары (работы, услуги), производимые на территории Российской Федерации. В соответствии с законами Республики Башкортостан от 12 декабря 1996 года №60-з "О Государственной бюджетной системе Республики Башкортостан на 1997 год" и от 8 декабря 1997 года №121-з "О Государственной бюджетной системе Республики Башкортостан на 1998 год" в федеральный бюджет отчисляется только 50 процентов;

100 процентов доходов от акцизов на нефть, включая газовый конденсат, газ, бензин автомобильный и автомобили (по законам Республики Башкортостан "О Государственной бюджетной системе Республики Башкортостан" в размере 100 процентов зачисляются в республиканский бюджет);

отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы (за исключением отчислений, оставляемых в распоряжении горнодобывающих предприятий для самостоятельного финансирования геологоразведочных работ, части отчислений, оставляемых в распоряжении субъектов Российской Федерации для целевого финансирования работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы в соответствии с территориальными программами геологического изучения недр). По законам Республики Башкортостан "О Государственной бюджетной системе Республики Башкортостан" средства внебюджетного фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы консолидированы в бюджете Республики Башкортостан;

платежей за пользование природными ресурсами по нормативам, установленным действующим законодательством. В частности, платежей за пользование недрами по нефти и газу - в размере 40 процентов от начисленных сумм, за загрязнение окружающей природной среды и другие виды вредного воздействия - в размере 10 процентов.

По законам Республики Башкортостан "О Государственной бюджетной системе Республики Башкортостан" платежи на пользование недрами делятся между республиканским и местным бюджетами поровну.

Вся плата за загрязнение окружающей природной среды зачисляется в республиканский бюджет.

В ходе проверки, с целью объяснения разницы в порядке формирования доходной части федерального бюджета, был предоставлен документ, именуемый "Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Башкортостан о бюджетных взаимоотношениях в 1994-1995 годах", в котором отсутствует ряд данных, таких как:

- фамилии, инициалы, занимаемая должность лиц, подписавших Соглашение;

- подтверждение полномочий лиц на право подписи данного документа;

- регистрационные номера сторон, заключивших Соглашение;

- печати сторон.

Кроме того, срок действия этого документа определен на период 1994-1995 года, и документы, продляющие его действие, во время проверки не были предоставлены.

Вследствие изложенного в бюджете Республики Башкортостан незаконно остаются подлежащие перечислению в федеральный бюджет суммы федеральных налогов в размере 100 процентов акцизов на нефть, включая газовый конденсат, газ, бензин автомобильный, 3 процента отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, 40 процентов платежей за право на пользование недрами, 10 процентов платы за нормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов, 30 процентов земельного налога, 40 процентов платежей за пользование водными объектами, что составило за 1997 год и I полугодие 1998 года сумму в 1181,5 млн. рублей.

Статьей 39 Федерального закона "О недрах" установлено, что пользование недрами является платным.

В соответствии со статьей 9 Федерального закона от 3 марта 1995 года № 27-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О недрах" права и обязанности пользователя недр возникают с момента получения лицензии на пользование недрами. В настоящее время лицензионные соглашения заключены только по 31 нефтяному месторождению из действующих 147.

Платежи за право пользования недрами по месторождениям, по которым выданы лицензии на право пользования недрами, а также по нелицензированным месторождениям, исчисляются недропользователями по временной минимальной ставке - 8 процентов от стоимости добытого сырья без пересмотра и установления по каждому конкретному месторождению ставок, как это предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 1992 года № 828 "Об утверждении положения о порядке и условиях взимания платежей за право на пользование недрами, акваторией и участками морского дна", согласно которому плата за право пользования недрами при добыче нефти должна производиться по ставкам регулярных платежей, определенным в лицензиях по каждому конкретному месторождению в размере от 6 до 16 процентов от стоимости добытого сырья.

В результате того, что добыча попутного нефтяного газа также осуществлялась без лицензии и соответственно конкретные ставки платежей не устанавливались, при расчете по временным минимальным ставкам за добытые АНК "Башнефть" в 1997-1998 годах 540 млн. м<sup>3</sup> попутного нефтяного газа (за исключением нормативных потерь) в бюджет недо-

начислено платы за недра в сумме 8 млн. руб., в том числе в федеральный бюджет 3,2 млн. рублей.

В соответствии со статьей 46 Федерального закона от 8 февраля 1995 года №27-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О недрах" Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 408 "О дифференцированных ставках акциза на нефть, включая газовый конденсат, добываемую на территории Российской Федерации" для АНК "Башнефть" ставка акциза на нефть, включая газовый конденсат установлена в размере 57,0 тыс. руб. В I полугодии 1998 года данная ставка продолжает действовать.

Указом Президента Республики Башкортостан от 19 июля 1995 года № УП-432 "Об изменении ставки акциза на реализуемую нефть и газовый конденсат" с 1 июля 1995 года для нефтегазодобывающих предприятий установлена ставка акциза на реализуемую нефть, включая газовый конденсат, в размере 15 тыс. рублей за одну тонну без индексации.

Кроме того, что по предприятиям ТЭК все суммы акциза на нефть остаются в республиканском бюджете. Федеральный бюджет также несет прямые потери в связи с различием в ставках, определенных федеральным и республиканским законодательством, которые за 1997 год по акцизам на нефть, включая газовый конденсат, составляют (расчетно) 501 млн. руб. и за I полугодие 1998 года - 389 млн. руб. соответственно.

Частично в доход федерального бюджета поступило 282,5 млн. руб. акцизов на экспортируемую нефть, взимание которых производилось органами Государственного таможенного комитета.

В проверяемом периоде предприятиям ТЭК индивидуальные налоговые льготы, отсрочки не предоставлялись. Вместе с тем, в Республике Башкортостан действует в нарушение ст.855 ГК РФ временный порядок расходования денежных средств, поступающих на счета недоимщика, утвержденный Указом Президента Республики Башкортостан от 6 августа 1996 года № УП-512 "О мерах по улучшению финансового положения предприятий и организаций и ликвидации задолженности по выплате заработной платы рабочим и служащим". В соответствии с временным порядком 60 процентов средств, остающихся в распоряжении предприятия после перечисления платежей, отнесенных указанной статьей ГК РФ к первой и второй очередности, направляются на платежи в бюджеты всех уровней и государственные фонды, а 40 процентов средств остается в распоряжении предприятий для выплаты заработной платы и иные неотложные нужды.

Налоговыми органами не производится начисление пени в части недоимки, образовавшейся в результате действия этого порядка, в размере средств, направляемых на выплату заработной платы (40 процентов). В связи с изложенным выше начисление пени производилось только на 60 процентов недоимки. На 1998 год срок действия вышеназванного

указа продлен Указом Президента Республики Башкортостан от 24 января 1998 года № УП-31.

Указом Президента Республики Башкортостан от 9 января 1998 года № УП-6 "О мерах по сокращению задолженности по платежам в бюджеты и внебюджетные фонды и оказанию финансовой помощи предприятиям и организациям Республики Башкортостан" с 1 января 1998 года предоставлена по всем уровням бюджета и платежам во внебюджетные фонды предприятиям и организациям до 1 января 1999 года отсрочка по уплате начисленных по состоянию на 1 января 1998 года пени и штрафов за допущенные ими нарушения по платежам в бюджеты и внебюджетные фонды. Сумма отсроченных пеней и штрафов составляет по предприятиям ТЭК 3786 млн. руб., в том числе в федеральный бюджет 853 млн. рублей.

На основании изложенного налоговые органы Республики Башкортостан не начисляют в 1998 году пени при условии своевременной уплаты текущих платежей на сумму недоимки по платежам в бюджет и внебюджетные фонды, образовавшейся по состоянию на 1 января 1998 года, которая составляет по предприятиям ТЭК (расчетно) 2000 млн. рублей.

Во исполнение статьи 24 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1998 год" принято Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 1998 года № 576 "О начислении пеней и порядке перерасчета задолженности юридических лиц по уплате пеней", в соответствии с которыми налоговыми органами Республики Башкортостан осуществлен до 1 июля 1998 года фактический перерасчет пеней. Сумма пеней по предприятиям ТЭК (расчетно) уменьшена с 4012 млн. руб. до 1466 млн. руб., в т.ч. по федеральному бюджету с 1037 млн. руб. до 409 млн. рублей.

Другие льготы, отсрочки, рассрочки, бюджетные ссуды, налоговые кредиты предприятиям ТЭК не предоставлялись.

Контроль за предприятиями-крупными плательщиками осуществляет Государственная налоговая инспекция по Республике Башкортостан. Практически все предприятия ТЭК в соответствии с приказом ГНИ по Республике Башкортостан от 12 сентября 1996 года № 249 включены в перечень крупных предприятий, подлежащих ежегодной комплексной проверке.

Юридические и физические лица в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета Республики Башкортостан от 19 апреля 1993 года №6-2/158г "Об организации безналичных расчетов в Республике Башкортостан" обязаны иметь только один расчетный (текущий) счет в одном банке Республики Башкортостан.

Вместе с тем законодательными и нормативными актами Республики Башкортостан принят ряд решений, регламентирующих порядок распределения выручки, поступающей на счета АНК "Башнефть" для обеспечения своевременных расчетов

нефтегазодобывающих предприятий с бюджетами всех уровней.

Премьер-министром Республики Башкортостан с 1 февраля 1996 года утвержден согласованный с Министерством финансов Республики Башкортостан, Государственной налоговой инспекцией по Республике Башкортостан и АНК "Башнефть" временный порядок налогообложения АНК "Башнефть" и ее филиалов.

Данный порядок определяет централизацию и дифференциацию взносов акциза на нефть, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы (далее по тексту, - отчисления на ВМСБ) и других налогов.

По этому же порядку АНК "Башнефть" ежеквартально представляет в обслуживающий ее АКБ "Башпромбанк" расчет распределения поступающих на расчетный счет Компании денежных средств между самой АНК и ее филиалами (НГДУ), исходя из удельного веса объема производимой товарной продукции за предыдущий квартал, доли налогов, взносов во внебюджетные фонды и других платежей, согласованный с Государственной налоговой инспекцией по Республике Башкортостан.

АКБ "Башпромбанк", исходя из расчета, ежедневно самостоятельно делит поступившие на расчетный счет деньги на долю, причитающуюся всем НГДУ и непосредственно АНК "Башнефть". Этот порядок предусматривает и механизм гашения недоимок и задолженностей.

Филиалы-НГДУ являются по действующему законодательству плательщиками налогов, взносов во внебюджетные фонды, других сборов и платежей с объекта налогообложения, определяемого ими с объемов самостоятельно реализованной продукции, работ и услуг.

Налог на прибыль, относящийся к нефти добытой на территории других субъектов Российской Федерации, определяется АНК "Башнефть" отдельным расчетом на основании данных ее бухучета и соответствующих НГДУ. Расчеты до налоговых органов этих субъектов доводят соответствующие НГДУ, а оплату производит Компания.

Перечисление плательщиками начисленных налогов и платежей производится на транзитный счет Республики Башкортостан, после чего еженедельно налоговыми органами производится их разбивка по уровням бюджета в соответствии с нормативами, установленными бюджетным законодательством Республики Башкортостан.

Акты проверок подписаны руководителями проверяемых предприятий и организаций без замечаний.

## Выводы

1. В нарушение п.5 ст.19 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2118-1 "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" с изменениями и дополнениями, в соответствии с которым федеральные налоги и порядок зачисления их в бюджет или во внебюджетные фонды устанав-

ливаются законодательными актами Российской Федерации, в Республике Башкортостан создана система налогообложения, дающая предприятиям и бюджетам региона преимущества перед установленным федеральным налоговым законодательством порядком исчисления и уплаты налогов.

В бюджете Республики Башкортостан незаконно остаются подлежащие перечислению в федеральный бюджет суммы федеральных налогов: в размере 100 процентов акцизов на нефть, включая газовый конденсат, газ, бензин автомобильный, 3 процента отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, 40 процентов платежей за право на пользование недрами, 10 процентов платы за нормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов, 30 процентов земельного налога, 40 процентов платежей за пользование водными объектами, что привело к выпадению за 1997 год и I полугодие 1998 года из его доходной части денежных средств в сумме 1181,5 млн. рублей.

2. В нарушение п.4 ст.4 Федерального закона от 6 декабря 1991 года № 1993-1 "Об акцизах" с изменениями и дополнениями, в соответствии с которым ставки акцизов по подакцизным видам минерального сырья утверждаются Правительством Российской Федерации дифференцированно для отдельных месторождений в зависимости от их горно-геологических и экономико-географических условий, Указом Президента Республики Башкортостан была установлена единая ставка акциза на нефть, включая газовый конденсат, для всех месторождений в три с лишним раза меньше, установленной в соответствии с федеральным законодательством, что привело к занижению акциза на нефть за 1997 - I полугодие 1998 года и непоступлению его в федеральный бюджет (расчетно) в сумме 890 млн. рублей.

3. В нарушение ст.9 Федерального закона от 3 марта 1995 года № 27-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О недрах", в соответствии с которой право и обязанности пользователя недр возникают с момента получения лицензии на пользование недрами в Республике Башкортостан добыча нефти осуществляется без лицензии по 116 месторождениям из 147 действующих и попутного газа по всем месторождениям.

В нарушение ст.41 этого же закона, в соответствии с которой порядок и условия взимания платежей за пользование недрами, критерии определения ставок устанавливаются Правительством Российской Федерации, а окончательные размеры этих платежей устанавливаются при предоставлении лицензии на право пользования недрами, начисление платежей за

добычу нефти производилось в Республике Башкортостан не по конкретным ставкам, а по временной минимальной ставке, в том числе и не лицензированным месторождениям.

В 1997 году и I полугодии 1998 года платежи за добычу попутного газа не начислялись, что повлекло недоначисление только по этому полезному ископаемому денежных средств в сумме 8 млн. руб. (расчетно), в том числе в федеральный бюджет - 3,2 млн. рублей.

4. Указом Президента Республики Башкортостан предоставлены отсрочки по штрафам и пеням во все уровни бюджетов на сумму 3786 млн. руб., в том числе в нарушение ст. 10 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2118-1 "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" с изменениями и дополнениями, а также ст.23 Федерального закона от 26 марта 1998 года № 42-ФЗ "О федеральном бюджете на 1998 год" в федеральный бюджет - 853 млн. рублей.

5. Налоговые органы Республики Башкортостан фактически устранились от выполнения требований федерального налогового законодательства в части исполнения доходной части федерального бюджета, сосредоточив свою работу только на обеспечении доходной части регионального бюджета.

#### Предложения

Учитывая, имеющиеся несоответствия Российскому законодательству в законодательных и нормативных актах, принятых законодательными органами Республики Башкортостан, затрагивающие интересы федерального бюджета, по отмеченным проверкой вопросам направить представления: Правительству Российской Федерации - об устранении выявленных нарушений, руководителю Государственной налоговой службы Российской Федерации - о принятии мер по уплате в федеральный бюджет выявленных в ходе проверки сумм, Президенту Республики Башкортостан - о приведении республиканского бюджетного и налогового законодательства в строгое соответствие с федеральным, направить письмо в Генеральную Прокуратуру Российской Федерации о правовой оценке действий руководства Республики Башкортостан по оставлению в бюджете республики федеральных налогов, подлежащих перечислению в федеральный бюджет.

Направить также информационное письмо Президенту Российской Федерации, и отчет о результатах проверки в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. Г. ПАНСКОВ**