

О Т Ч Е Т

о результатах тематической проверки правильности исполнения пункта 4 статьи 4 Федерального закона от 7 марта 1996 года № 23-ФЗ “О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об акцизах” в части дифференциации ставок акциза на нефть, включая газовый конденсат, в Минтопэнерго России, Минфине России и Минэкономике России

Основание для проверки

Федеральный закон “О Счетной палате Российской Федерации” от 11 января 1995 года № 4-ФЗ, пункт 1.1.5 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год.

Цель проверки

Обоснованность установленных размеров дифференцированных ставок акциза на нефть, включая газовый конденсат, по отдельным месторождениям в 1996-1998 годах.

Предмет проверки

1. Поручения Правительства Российской Федерации в адрес Минтопэнерго России, Минфина России и Минэкономике России по дифференциации ставок акциза на нефть, включая газовый конденсат, (далее сокращенно - “акциз на нефть”) и документы по их исполнению.

2. Методические документы по дифференциации ставок акциза на нефть по отдельным месторождениям в зависимости от их горно-геологических и экономико-географических условий.

3. Информационная база по отдельным месторождениям для исчисления дифференцированных ставок акциза на нефть.

4. Организующие документы, обеспечивающие взаимодействие Минтопэнерго России, Минфина России и Минэкономике России и организаций, регулирующих отношения недропользователей, при подготовке предложений об установлении и введении в действие дифференцированных ставок акциза на нефть.

Объекты проверки

1. Министерство финансов Российской Федерации.
2. Министерство топлива и энергетики Российской Федерации.
3. Министерство экономики Российской Федерации.

Перечень изученных материалов

1. Законодательные и нормативные акты по дифференциации ставок акциза на нефть, документы Минфина, Минтопэнерго, Минэкономике России об их исполнении.

2. Расчеты по установлению дифференцированных ставок акциза на нефть.

3. Указания Минфина, Минтопэнерго, Минэкономике России, адресованные нефтегазодобывающим предприятиям и организациям, по вопросам дифференциации ставок акциза на нефть.

4. Протоколы совещаний в Минфине, Минтопэнерго, Минэкономике России по вопросам дифференциации ставок акциза на нефть.

5. Письма нефтегазодобывающих предприятий, руководителей государственных органов в адрес Правительства Российской Федерации, Минтопэнерго, Минфина, Минэкономике России по вопросу изменения ставок акциза на нефть.

Перечень оформленных актов проверок

1. Акт проверки в Министерстве финансов Российской Федерации.

2. Акт проверки в Министерстве топлива и энергетики Российской Федерации.

3. Акт проверки в Министерстве экономики Российской Федерации.

Акты проверок Минтопэнерго и Минфина России подписаны руководителями проверенных объектов. Акт проверки Минэкономике России находится на подписи с 10 июня 1998 года.

По актам проверки Минтопэнерго и Минфина России представлены замечания за подписью заместителей Министров Минтопэнерго России А. Г. Козырева и Минфина России - А. Ю. Петрова.

В своих замечаниях Минтопэнерго России не согласно с выводами, изложенными в акте проверки, объясняя это тем, что “в связи со сложностями учета всего многообразия факторов, определяющих горно-геологические и экономико-географические условия месторождений” они избрали наиболее правильный путь поэтапной дифференциации ставок акциза на нефть. Федеральный закон от 7 марта № 23-ФЗ “О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об акцизах” гласит, что Правительству Российской Федерации поручается установить дифференцированные ставки без каких-либо этапов. В связи с вышеизложенным утверждение Минтопэнерго о том, что потеря федерального бюджета не было, не соответствует действительности.

Министерство финансов Российской Федерации в своих замечаниях по акту проверки обосновывает несвоевременное исполнение вышеуказанного закона, ссылаясь на “сложность выработки методики дифференциации ставок акциза на нефть, а также необходимостью многочисленных согласований с нефтедобывающими компаниями”, и утверждает, что фактически потеря федерального бюджета не имел, что также не соответствует действительности.

Проверкой установлено:

1. В нарушение федеральных законов (от 21.02.92 г. № 2395-1 в редакции Закона от 3.03.95 г. № 27-ФЗ, от 25.12.92 г. № 4229-1, от 7.03.96 г. № 23-ФЗ, от 10.01.97 г. № 12-ФЗ) и указов Президента Российской Федерации (от 14.08.92 г. № 893, от 17.09.92 г. № 1189 г.) Правительство Российской Федерации постановлениями от 13.07.93 г. № 677, от 14.04.94 г. № 320, от 24.05.94 г. № 534, от 29.03.95 г. № 304, от 1.04.96 г. № 479 поручало Министерству финансов Российской Федерации и Министерству топлива и энергетики Российской Федерации представить предложения об установлении дифференцированных ставок акциза на нефть, включая газовый конденсат, не по отдельным месторождениям, с учетом горно-геологических и экономико-географических условий их разработки, как это установлено законодательством, а по нефтегазодобывающим предприятиям.

В результате Министерство финансов Российской Федерации и Министерство топлива и энергетики Российской Федерации произвели расчеты и внесли предложения в Правительство Российской Федерации, по которым был принят ряд постановлений (от 24.05.94 г. № 534, от 26.06.95 г. № 590, от 21.11.95 г. № 1143, от 15.01.97 г. № 30, от 8.04.97 г. № 408) по дифференциации средневзвешенной ставки акциза на нефть в рублевом измерении за 1 тонну нефти, добываемой на территории Российской Федерации, не по отдельным месторождениям, а по нефтегазодобывающим предприятиям.

2. В соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 29.03.95 г. № 304, от 26.05.95 г. № 590 и от 1.04.96 г. № 479 в течение ряда лет средневзвешенная ставка акциза на реализуемую нефть, включая газовый конденсат, изменялась в зависимости от курса рубля по отношению к доллару США за предыдущий месяц. При этом корректировки ставки акциза для всех нефтегазодобывающих предприятий были едины.

Так, с 1.04.95 г. для нефтегазодобывающих предприятий средневзвешенная ставка акциза на реализуемую нефть была установлена в размере 39200 руб. за 1 тонну (постановление Правительства РФ от 29.03.95 г. № 304); с 1 июня 1995 г. ставки акциза за 1 тонну нефти установлены для нефтегазодобывающих предприятий по 4-разрядной шкале в размерах: 20000 рублей, 30000 рублей, 40000 рублей, 50000 рублей (постановление Правительства РФ от 26.06.95 г. № 590); с 1 апреля 1996 г. - 55000 руб., а с 1 июля 1996 г. - 70000 рублей за 1 тонну нефти (постановление Правительства РФ от 1.04.96 г. № 479).

Постановлением Правительства РФ от 1.04.96 г. № 479 "Об отмене вывозных таможенных пошлин, изменении ставок акциза на нефть и дополнительных мерах по обеспечению поступления доходов в федеральный бюджет" Минфину России по

согласованию с Минтопэнерго России было поручено представить до 1 июня 1996 г. в Правительство Российской Федерации предложения об установлении и введении в действие с 1 июля 1996 г. дифференцированных ставок акциза на нефть по отдельным нефтегазодобывающим предприятиям.

3. Вместо того, чтобы внести в Правительство Российской Федерации предложения об установлении и введении в действие с 1 июля 1996 г. дифференцированных ставок акциза на нефть по отдельным нефтегазодобывающим предприятиям, как это вытекает из постановления № 479 от 1.04.96 г., Минфин России, Минтопэнерго России и Госналогслужба России совместными телеграммами действующие в марте 1996 г. ставки акциза увеличили всем нефтегазодобывающим предприятиям на 16600 рублей за 1 тонну нефти, а с июля 1996 г. ставки, по которым производилась уплата акциза в июне 1996 г., были увеличены для всех нефтегазодобывающих предприятий на 13350 рублей за 1 тонну нефти с последующей ежемесячной индексацией в соответствии с пунктом 3 названного постановления.

Необходимо отметить, что предложения об установлении дифференцированных ставок акциза на нефть по нефтегазовым предприятиям согласно постановления Правительства от 1.04.96 г. № 479 (пункт 5) были представлены Минфином России и Минтопэнерго России в Правительство Российской Федерации не к 1 июня 1996 г., а лишь 5 ноября 1996 г. (письмо от 5.11.96 г. № 01-10/06-4536). Постановление об установлении дифференцированных ставок акциза на нефть по нефтегазодобывающим предприятиям принято Правительством 15 января 1997 г. (№ 30), т. е. с опозданием на 6 месяцев.

Таким образом, в нарушение Закона Российской Федерации от 7.03.96 г. № 23-ФЗ (п. 4 ст. 4) "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об акцизах" примененные до 1 ноября 1996 г. для нефтегазодобывающих предприятий ставки акциза не учитывали различия горно-геологических и экономико-географических условий их разработки.

4. О необоснованном установлении ставок акциза на нефть для нефтегазодобывающих предприятий по 4-разрядной шкале без учета всего многообразия горно-геологических и экономико-географических условий свидетельствуют многочисленные факты обращений руководителей предприятий и организаций в адрес Минфина России и Минтопэнерго России с просьбой о пересмотре установленных ставок акциза на нефть. С такой просьбой обращались АК "Корпорация Юганефть", АО "Инвестнафта", АО "Сокол" горно-нефтяная компания, АО "Мегионнефтегаз", ТОО "Сибирская нефтяная компания", ТОО "Черногорское", АОЗТ "Коми Арктик Ойл", ТОО "Полярное сияние", ТОО "Белые ночи".

Имеют место факты обращений в Правительство Российской Федерации руководителей органов государственного управления и международных ор-

ганизаций по поводу установления льготных ставок акциза на нефть отдельным нефтегазодобывающим предприятиям на минимальном уровне и ниже его: из посольства США в Москве (письмо от 21 ноября 1996 г. вх. № 4858-ДСА) по вопросу выплаты акциза на нефть совместными предприятиями; члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - Главы администрации Томской области В. Кресса с прилагаемым ходатайством ЗАО "Томск-Петролеум-унд-Газ" "Об изменении ставок акцизного сбора"; письмо Минэкономики России от 18.09.96 г. № 2887-П в Правительство Российской Федерации "Об акцизах на нефть предприятиям с иностранными инвестициями" и другие.

5. Принятое постановление Правительства Российской Федерации от 15.01.97 г. № 30 предусматривает 34 ставки акциза на нефть для конкретных нефтегазодобывающих предприятий, что соответствует поручению Правительства Российской Федерации № 479, но не вписывается в вышеназванный Закон "Об акцизах" от 7.03.96 г. № 23-ФЗ, который установил разработать ставки акцизов "для отдельных месторождений в зависимости от их горно-геологических и экономико-географических условий".

Ставки акциза на нефть были разработаны Минтопэнерго России с применением "Временной методики расчета дифференцированной ставки акциза на нефть по нефтегазодобывающим предприятиям с учетом горно-геологических и экономико-географических условий разработки нефтяных месторождений". Методика одобрена на совещании у первого заместителя Министра топлива и энергетики с участием нефтяных компаний без согласования с Минфином России и применялась как рабочий документ. Поэтому она не являлась обязательным нормативным документом для исчисления ставок акциза по нефтегазодобывающим предприятиям с учетом горно-геологических и экономико-географических условий работы отдельных месторождений. Это позволило Минфину России и Минтопэнерго России внести в Правительство предложения об установлении ставок акциза на нефть ряду нефтегазодобывающих предприятий без учета горно-геологических и экономико-географических условий ниже минимального уровня 31820 рублей.

Так, без экономических расчетов и обоснований, в нарушение Закона Российской Федерации "Об акцизах" от 7.03.96 г. № 23-ФЗ (п. 4 ст. 4), Минфин России и Минтопэнерго России внесли в Правительство предложения (а Правительство их приняло) по применению для отдельных предприятий одинаковой ставки акциза на нефть ниже минимального уровня без учета горно-геологических и экономико-географических условий разработки отдельных месторождений в размерах:

700 рублей - льготная ставка для всех геологоразведочных предприятий и организаций, добы-

вающих нефть и газовый конденсат (постановление Правительства Российской Федерации от 19.09.96 г. № 1120);

20000 рублей - льготная ставка для предприятий с иностранными инвестициями (распоряжения Правительства Российской Федерации от 11.10.94 г. № 1611-р, от 3.11.94 г. № 1736-р, поручение Правительства Российской Федерации от 18.08.96 г. № ВЧ-П14-29101).

В нарушение вышеназванного закона "Об акцизах" постановлениями Правительства Российской Федерации (от 6.11.96 г. № 1321, от 15.01.97 г. № 30, от 8.04.97 г. № 408) ОАО "Оренбургнефть" установлена ставка акциза в размере 10000 руб., т. е. ниже минимального уровня (31820 рублей, установлен постановлением № 30) на 21820 рублей и (28002, установлен постановлением № 408) - на 18002 рубля. В результате в 1996-1997 гг. недоначислено в федеральный бюджет акциза около 180 млн деноминированных рублей.

6. Постановлением от 2.02.98 г. № 165 Правительство Российской Федерации поручило Минфину России, ГНС России и Минтопэнерго России в месячный срок пересчитать по утвержденной названным постановлением Методике ставки акциза на нефть, дифференцированные по отдельным месторождениям с учетом горно-геологических и экономико-географических условий их разработки, и внести в Правительство Российской Федерации проект соответствующего постановления.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 2.02.98 г. № 165 Бюро Центральной комиссии по разработке нефти и нефтегазовых месторождений Протоколом от 5.03.98 г. № 2239 утвердило подготовленную Минтопэнерго России исходную информацию для расчета ставок акциза на нефть. Расчеты ставок акциза по этим данным по 1082 месторождениям, находящимся в промышленной разработке, были переданы в Минфин России в рабочем порядке.

Однако вместо того, чтобы выполнить постановление Правительства от 2.02.98 г. № 165 и внести проект соответствующего постановления, Минфин России, ГНС России и Минтопэнерго России обратились (письмо от 30.04.98 г. № 01-10-06-1509) в Правительство Российской Федерации с просьбой о перенесении срока введения ставок акциза на нефть, включая газовый конденсат, по отдельным месторождениям до сентября 1998 г., подкрепив это предложение следующими аргументами:

во-первых, падением цен на нефть на мировом рынке, в связи с чем Правительство Российской Федерации поручило (16.04.98 г. № БН-П13-56пр) подготовить предложения о внесении изменений в Федеральный закон "Об акцизах" по уменьшению средневзвешенной ставки акциза на нефть;

во-вторых, принятым Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в

первом чтении Налоговым кодексом ставки акциза на нефть предусматривается установить по плательщикам, а не по месторождениям.

Правительство согласилось с предложением Минфина России, ГНС России и Минтопэнерго России и поручило им 18.05.98 г. за № СК-П13-13867 представить пересчитанные ставки акциза на нефть к 1 октября 1998 года.

Таким образом, внедрение в практику положения пункта 4 статьи 4 Закона Российской Федерации от 7 марта 1996 г. № 23-ФЗ затягивается.

В итоге действующие в настоящее время ставки акциза и установление льготных ставок не учитывают горно-геологических и экономико-географических условий разработки отдельных нефтяных месторождений. Сопоставление ставок акциза, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 8.04.97 г. № 408, с расчетом, приложенным к совместному письму Минфина России, ГНС России, Минтопэнерго России, Минэкономики России, Минприроды России от 9.12.97 г. № 01-10/06-4601 "О методике дифференциации ставок акциза на нефть, включая газовый конденсат, по отдельным месторождениям", направленным в Правительство, свидетельствует о том, что вследствие невыполнения Закона бюджет теряет существенные суммы.

Расчеты показывают, что по отдельным нефтегазодобывающим предприятиям суммы недоуплаты акциза в расчете на год составят от 2 до 40 млн руб. (ОАО "Лукойл-Астраханьнефть", ОАО "Ульяновскнефтеотдача", АО "Калмнефть", ЗАО "Лукойл-Пермь", ОАО "Тэбукнефть", ОАО "ЛУКОЙЛ-Нижевожскнефть") и от 41 до 770 млн денонмированных рублей (АО "КОМИ-ТЭК", АО "Нижевартовскнефтегаз").

Так, по АО "Нижевартовскнефтегаз" по постановлению Правительства Российской Федерации от 8.04.97 г. № 408 ставка акциза составляет 28,002 рубля, а рассчитанная по утвержденной постановлением от 2.02.98 г. № 165 Методике - 57,13 рублей. В результате это предприятие в расчете на год вносит в бюджет акциза на 770 млн руб. меньше по сравнению с расчетами по Методике. В целом потери федерального бюджета оцениваются в сумме порядка 1 млрд. рублей.

7. Установлено, что постановлениями от 13.07.93 г. № 677, от 14.04.94 г. № 320, от 24.05.94 г. № 534, от 29.05.95 г. № 304, от 1.04.96 г. № 479 Правительство Российской Федерации не давало поручений Министерству экономики Российской Федерации участвовать в подготовке предложений по установлению дифференцированных ставок акциза на нефть. Однако Минэкономики России в обход Закона Российской Федерации от 7 марта 1996 г. № 23-ФЗ (пункт 4 статьи 4) направило в Правительство Российской Федерации инициативное письмо от

18.09.96 г. № 2887-П с предложением установить ставку акциза на нефть таким предприятиям с иностранными инвестициями, как ТОО "АМ Коми", ТОО "Компания "Полярное сияние", ТОО "Сибирско-американская нефтяная компания", ТОО "Черногорское", ТОО "Белые ночи", на уровне, действовавшем до 1 апреля 1996 г., т. е. 20000 рублей. Предложение мотивировалось необходимостью сохранения экономических условий работы предприятий с иностранными инвестициями, так как в связи с отменой вывозных таможенных пошлин на нефть по постановлению Правительства Российской Федерации от 1.04.96 г. № 479 ставки акциза на нефть увеличиваются всем предприятиям, включая предприятия с иностранными инвестициями. Таким образом, Минэкономики России, ходатайствуя за указанные выше предприятия с иностранными инвестициями, не учитывало, что постановлением Правительства Российской Федерации от 1.04.96 г. № 479 вывозные таможенные пошлины на нефть с 1 июля 1996 г. были полностью отменены с соответствующим увеличением ставок акциза на нефть на внутреннем и внешнем рынках для всех предприятий без исключения.

Право на льготную ставку акциза на нефть 20000 руб., которая была минимальной по постановлению Правительства Российской Федерации от 26.06.95 г. № 590, утратили и предприятия с иностранными инвестициями: ТОО "АМ Коми", ТОО "Компания "Полярное сияние", ТОО "Сибирско-американская нефтяная компания", ТОО "Черногорское", ТОО "Белые ночи", АОЗТ "Коми Артик Ойл" (распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.10.94 г. № 1611-р, а также АОЗТ "Петросах" (распоряжение Правительства Российской Федерации от 3.11.94 г. № 1736-р).

Однако Правительство Российской Федерации поручило (от 27.09.96 г. № АЛ-П13-32661) Минфину России, ГНС России, Минтопэнерго России и ГТК России рассмотреть и учесть предложение Минэкономики России при подготовке предложений по дифференцированным ставкам акциза на нефть. В результате Правительство Российской Федерации постановлениями от 15.01.97 г. № 30 и от 8.04.97 г. № 408 применило к вышеуказанным предприятиям ставку акциза в размере 20000 рублей за 1 тонну нефти, а также для АОЗТ "Коми Артик Ойл" и АОЗТ "Петросах".

Необходимо отметить, что постановления по указанному вопросу были подготовлены без расчетов и экономических обоснований. При минимальной ставке акциза, установленной названными постановлениями Правительства соответственно в сумме 31820 руб. и 28002 руб., ставка акциза оказалась ниже минимального уровня на 11820 и 8002 рубля. В итоге в федеральный бюджет в 1997 г. недоначислено по 7 предприятиям около 27 млн денонмированных рублей.

Выводы

1. В нарушение Федерального закона Российской Федерации от 7.03.96 г. № 23-ФЗ (пункт 4 статья 4) Правительство Российской Федерации постановлением от 1.04.96 г. № 479 поручило Министерству Финансов Российской Федерации и Министерству топлива и энергетики Российской Федерации представить предложения об установлении дифференцированных ставок акциза на нефть, включая газовый конденсат, не по отдельным месторождениям, а по нефтегазодобывающим предприятиям. В результате Правительством Российской Федерации были приняты постановления от 15.01.97 г. № 30, от 8.04.97 г. № 408, в которых средневзвешенная ставка акциза на нефть продифференцирована не по отдельным месторождениям, а по нефтегазодобывающим предприятиям.

Минфин России, Минтопэнерго России и Госналогслужба России вместо того, чтобы выполнить постановление Правительства от 2.02.98 г. № 165 и в месячный срок пересчитать ставки акциза на нефть по отдельным месторождениям с учетом горно-геологических и экономико-географических условий и представить в Правительство проект соответствующего постановления, обратились в Правительство с просьбой о перенесении срока до сентября 1998 г. без убедительной аргументации. Правительство согласилось с предложением указанных ведомств и поручило им представить пересчитанные ставки акциза на нефть к 1 октября 1998 г. Таким образом, внедрение в практику положений пункта 4 статьи 4 названного Закона затягивается.

2. Несоблюдение Федерального закона от 7.03.96 г. № 23-ФЗ (пункт 4 статья 4) позволяло Правительству Российской Федерации устанавливать отдельным нефтегазодобывающим предприятиям заниженные ставки акциза на нефть. В результате ОАО "Оренбургнефть" недовнесло в федераль-

ный бюджет акциза в 1996-1997 гг. на сумму около 180 млн. руб., предприятия с иностранными инвестициями - ТОО "АМ Коми", ТОО Компания "Полярное сияние", ТОО "Сибирско-американская нефтяная компания", ТОО "Черногорское", ТОО "Белые ночи", АОЗТ "Коми Арктик Ойл", АОЗТ "Петросах" - на сумму около 27 млн рублей.

Таким образом, применение ставок акциза на нефть по нефтегазодобывающим предприятиям без учета горно-геологических и экономико-географических условий разработки нефтяных месторождений, во-первых, ставит отдельные предприятия в льготные налоговые условия, что приводит к получению ими необоснованно высоких доходов и прибыли, и, во-вторых, приводит к недоначислению в федеральный бюджет значительных сумм.

Всего, как установлено проверкой, только по 17 нефтегазодобывающим предприятиям в 1996-1997 гг. в федеральный бюджет недоначислено и недопоступило более 1200 млн деноминированных рублей.

Предложения

Учитывая, что Правительством Российской Федерации грубо нарушается Федеральный закон "Об акцизах" в части установления дифференцированных ставок акциза на нефть, что привело к недопоступлению в федеральный бюджет значительной суммы налогов, и налоговое законодательство в части предоставления индивидуальных налоговых льгот, предлагается направить представление в Правительство Российской Федерации, включив в него результаты проверок в Удмуртской Республике и в Саратовской области.

Направить информационные письма в Государственную Думу, Совет Федерации и Президенту РФ.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ