

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ

**Комиссия Совета Федерации
по взаимодействию со Счетной палатой
Российской Федерации**

Материалы «круглого стола» на тему
«ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ
ДОХОДНОЙ ЧАСТИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА
И БЮДЖЕТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ
В СВЯЗИ С ПЕРЕХОДОМ
НА ТРЕХЛЕТНЕЕ БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ»

МОСКВА • 2008

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ

Комиссия Совета Федерации
по взаимодействию со Счетной палатой
Российской Федерации

Материалы «круглого стола» на тему
«ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ
ДОХОДНОЙ ЧАСТИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА
И БЮДЖЕТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ
В СВЯЗИ С ПЕРЕХОДОМ
НА ТРЕХЛЕТНЕЕ БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ»

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

Вступительное слово
первого заместителя председателя Комиссии Совета Федерации
по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации
К.В. Суркова

Уважаемые коллеги! Сегодня мы проводим "круглый стол" на тему "Особенности формирования доходной части федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов в связи с переходом на трехлетнее бюджетное планирование". На заседании "круглого стола" присутствуют: от Счетной палаты Российской Федерации — аудиторы Счетной палаты Валерий Павлович Горегляд и Сергей Анатольевич Агапцов; от Экспертного управления Президента Российской Федерации — главный советник Экспертного управления Галина Юрьевна Черникова; от Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации — исполняющий обязанности заместителя директора Департамента бюджетирования по результатам и сводного финансового баланса Евгений Леонидович Хотулев, ведущий специалист-эксперт Департамента стратегии социально-экономических реформ Полина Анатольевна Достова; от Министерства регионального развития Российской Федерации — заместитель Министра регионального развития Российской Федерации Владимир Анатольевич Дедюхин; от Центра экономической конъюнктуры при Правительстве Российской Федерации — начальник отдела макроэкономики и государственных финансов Центра Татьяна Ивановна Кваснюк; от Федеральной налоговой службы — начальник Управления организации внутрисистемного анализа и администрирования ресурсных и имущественных налогов ФНС России Рубен Арменакович Саакян и заместитель начальника Управления организации внутрисистемного анализа и администрирования ресурсных и имущественных налогов ФНС России Антонина Ивановна Новикова; от Пенсионного фонда Российской Федерации — заместитель председателя правления Пенсионного фонда Юрий Алексеевич Мошкин и заместитель Бюджетного департамента Пенсионного фонда Светлана Васильевна Морозова; от Государственного научно-исследовательского учреждения "Совет по изучению производственных сил" — заместитель заведующего отделом прогнозирования и программирования регионального развития Государственного научно-исследовательского учреждения "Совет по изучению производительных сил" Андрей Олегович Полынев; от Федерального фонда обязательного медицинского страхования — заместитель директора Федерального фонда обязательного медицинского страхования Елена Николаевна Сучкова; от Фонда социального страхования Российской Федерации — заместитель председателя Фонда социального страхования Виталий Викторович Линник; от Федерации независимых профсоюзов России — советник департамента социально-трудовых отношений Галина Викторовна Костюк; от Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации "Сибирское Соглашение" — руководитель московского представительства ассоциации Виктория Владимировна Келина. Кроме того, присутствуют члены Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации, так что кворум у нас довольно представительный.

В связи с тем что "круглый стол" мы проводим по очень актуальной теме, я предлагаю наш регламент утвердить в пределах двух часов; доклады — до 15 минут, выступления — до 10 минут.

Уважаемые коллеги! Как вы знаете, в соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса Российской Федерации, положениями Бюджетного послания Президента Российской Федерации о бюджетной политике на 2008—2010 годы на базе Перспективного финансового плана Российской Федерации на 2007—2009 годы были осуществлены разработка и принятие федерального закона о федеральном бюджете на 2008 год и плановый период до 2009—2010 годов, что фактически означает переход на трехлетнее бюджетное планирование.

Об особенностях формирования доходной части федерального бюджета мы сегодня попросим рассказать аудиторов Счетной палаты Российской Федерации. Но прежде — маленькая ремарка: на последней коллегии в Счетной палате были перераспределены полномочия по тем направлениям, которые курируют аудиторы. Они, наверное, скажут об этом более подробно, но, как я понимаю, у нас сегодня последнее выступление Валерия Павловича Горегляда как куратора доходной части бюджета, в то время как Сергей Анатольевич Агапцов принимает этот флаг и будет нести его дальше. До 1 января аудиторы закончат работу по этим направлениям, после чего Валерий Павлович будет курировать банковскую систему Российской Федерации, а Сергей Анатольевич — доходную часть бюджета.

Доклад аудитора Счетной палаты Российской Федерации В.П. Горегляда

Добрый день, уважаемые коллеги! Безусловно, невозможно оспаривать значение того, что с 2008 года мы переходим на трехлетнее бюджетное планирование. Эта мера, которую предприняло политическое руководство страны, законодатели и Правительство Российской Федерации, важна с точки зрения формирования долгосрочных ориентиров экономического развития. Особенно важно рассмотреть достоверность макроэкономического прогнозирования именно в части формирования стабильных, устойчивых и предсказуемых источников формирования доходов федерального бюджета.

Эту проблему нужно рассматривать не только в контексте федерального бюджета, но и в контексте всей бюджетной системы Российской Федерации.

Очевидно, что в последние годы в связи с тем, что мы имеем чрезвычайно выгодную для нас конъюнктуру цен на мировых рынках углеводородов, мы ежегодно пересматриваем бюджет в сторону увеличения заложенных параметров по доходам и соответственно по расходам. Но ретроспектива исполнения бюджета в условиях высоких цен показывает, что по основным статьям доходных источников редко когда прогноз совпадал с реальным выполнением.

Это касается и налога на прибыль — одного из основных источников формирования доходов бюджетной системы Российской Федерации. Особенно показательна ситуация с НДС. Ежегодно при исполнении бюджета мы пересматриваем основные параметры. В 2006 году отклонения от ранее планируемых величин составляли по основным налогам порядка 50—60 процентов, и даже с учетом корректировки мы не вышли на те показатели, которые планировали.

Бюджет исполняется успешно, и сегодня это не очень волнует депутатский корпус, который принимает бюджет, в конечном счете контролирует его выполнение и дает оценку Правительству Российской Федерации, органам исполнительной власти по тому, каким образом он исполняется. Но если представить, что ситуация будет меняться (а прогноз, который дает Правительство Российской Федерации на 2010 год, говорит о том, что действительно она будет меняться), то нам, конечно, надо подходить более тщательно и более аккуратно к прогнозу доходов бюджета. И не только к прогнозу, а к тем мерам администрирования, которые мы применяем в течение года для того, чтобы выполнять бюджет в части доходов в соответствии с тем, как это предписано законом.

В целом на больших отклонениях по выполнению доходной части бюджета по конкретным статьям сказалась неточность макроэкономического прогнозирования. По большинству параметров прослеживается четкая закономерность: фактически объемы ВВП, темпы роста ВВП, уровень инфляции ежегодно оказываются выше прогнозных показателей. И кстати (не для того чтобы подчеркнуть свою ведомственную принадлежность) должен сказать, что Счетная палата ежегодно в своих заключениях указывает Правительству Российской Федерации на неточный макроэкономический прогноз в основном по этим показателям.

Если вы проанализируете наше заключение, то те цифры, которые мы приводим перед каждым финансовым годом, говорят о том, что мы в своей оценке более точ-

ны, чем Правительство Российской Федерации. Понятно, что у Правительства подспудно всегда присутствует желание выполнить бюджет. И в связи с этим часто занижается как прогноз по ВВП, так и прогноз по цене на нефть, что в значительной степени предопределяет такую неточность.

Но показатели сильно разнятся. Если рассмотреть 2007 год, то он не будет исключением по отношению к предыдущим годам, и думаю, что уровень инфляции реально приблизится к 12 процентам, в то время как при утверждении бюджета мы исходили из 6,5—8 процентов.

Конечно, при такой неточности трудно ожидать, что в целом исполнение бюджета будет в тех параметрах, которые мы прогнозировали в конце 2006 года перед принятием бюджета.

Изменение структуры бюджетных доходов с выделением в их составе нефтегазовых доходов — это очень важный шаг. Мы всячески поддерживаем решение Правительства показать парламенту и обществу в целом, что такое наша экономика, наша бюджетная система без учета нефтегазовых доходов.

Тем не менее должны отметить, что это изменение структуры бюджетных доходов, выделение в их составе нефтегазовых доходов, в свою очередь, предъявляет повышенные требования к прогнозированию этих доходов и их исходных составляющих, и прежде всего к прогнозированию мировых цен на нефть.

В последние годы, несмотря на ряд заявлений экономических ведомств об обоснованности принимаемых показателей, фактические параметры цены на нефть наиболее значительно отклонялись от прогнозных.

Рассмотрим 2003 год: мы закладывали 21,5, а фактически — 27,2; 2004 год: 22 — 34,4; 2005: 28 — 50,6. И только в 2007 году закладывали 61, за январь — сентябрь имеем среднюю цену 63,9. С учетом того, что она сейчас очень растет, наверное, по итогам года тоже будем констатировать значительно большее отклонение.

Мне все-таки думается, что и парламенту, и Правительству, невзирая на то, что цены на нефть очень трудно прогнозировать, надо подходить к этому более реалистично и не закладывать столь большую разницу с точки зрения ожиданий прогнозной цены, тем более что все эти годы показывают устойчивое фактическое превышение. То есть мы не просто ошибаемся "плюс-минус", мы устойчиво ошибаемся в плюс, причем на очень большие цифры. И, конечно, в таких условиях точно прогнозировать основные доходные источники чрезвычайно трудно.

Требование точности принятого при расчете уровня цены на нефть прогноза возрастает в связи с сохраняющейся высокой долей поступлений от нефтегазового сектора. На 2008 год нефтегазовые доходы запланированы на уровне 36 процентов доходов федерального бюджета, на 2010 год — 29 процентов. Конечно, отрадно то, что наблюдается снижение, но все равно, как видим, их доля пока еще чрезвычайно велика.

Если говорить о том, какие предполагаются основные налоговые доходы не нефтегазового сектора, то по-прежнему ожидается, что наиболее существенно пополнять доходы федерального бюджета будет НДС на товары, реализуемые на территории Российской Федерации. Более того, в 3-летней перспективе намечается устойчивая тенденция роста этого вида налогов (в 2010 году по отношению к 2008 году намечен прирост на 60 процентов).

Другой налог — НДС на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации, тоже с существенным ростом.

Заметное место занимает налог на прибыль организаций. Он очень важен еще и потому, что и в федеральном бюджете занимает третье место среди налогов и при этом является основным источником формирования доходов региональных бюджетов.

Таможенные пошлины — важнейший вид пополнения доходной части федерального бюджета.

Исходя из этого можно сделать вывод, что в целом, невзирая на принимаемые меры, структура доходной части федерального бюджета существенных изменений с точки зрения приоритетов доли того или другого налога не имеет, и все-таки по-прежнему высока зависимость поступлений от налога на добавленную стоимость.

Я об этом говорю с учетом того, что мы наблюдаем. И наш анализ, и контрольные мероприятия, которые мы проводим, показывают, что с этим налогом у нас далеко не все благополучно. Сумма налоговых вычетов и возмещения ежегодно возрастает, и в 2007 году она уже составила порядка 92 процентов от начисления. Не так бы это было страшно (потому что в этом проявляются природа этого налога, его специфика), если бы мы не имели в данной сфере такого количества всевозможного рода конфликтов, связанных, с одной стороны, с необоснованным невозвратом этих сумм, а с другой — с использованием пробелов законодательства в целях незаконного обогащения. Тем более что на последней встрече с предпринимателями Президент России еще раз поручил вернуться к этой проблеме и рассмотреть все, что связано с налогом на добавленную стоимость. И вполне актуальна постановка вопроса о перспективе замены налога на добавленную стоимость налогом с продаж. Тем более это важно с учетом того, что сегодня очень плохая ситуация с формированием стабильных доходных источников региональных и местных бюджетов, а в этом случае можно было бы существенно усилить как муниципальные, так и региональные бюджеты, потому что налог с продаж — это, как правило, региональный налог.

По вышеназванным налогам. Каковы здесь перспективы? Что касается налога на прибыль, как я уже сказал, с учетом того и невзирая на то что это один из существеннейших налогов нашей налоговой системы, в 2008 году предполагается снижение по отношению к 2007 году почти на 8 процентов его поступления в федеральный бюджет, но в дальнейшем, в 2009—2010 годах, ситуация выравнивается, и уже на 2009 год намечен прирост по отношению к 2008 году почти на 10 процентов. В 2010 году эта тенденция продолжится, и в 2010 году по отношению к 2009 году также намечен прирост на 10 процентов.

В целом большие виды и большие надежды мы возлагаем на налог на добавленную стоимость на товары, реализуемые на территории Российской Федерации, но в 2008 году предполагается снижение и этого показателя на 6 процентов. Это вызвано изменением порядка взимания этого налога. Поэтому по прогнозу — минус 6 процентов по отношению к 2007 году. Но в 2009 году намечен очень заметный рост по отношению к 2008 году: 38,2 процента; 2010 год должен дать прирост еще на 15,7 процента.

Стабильно намечается и наблюдается рост акцизов на этиловый спирт из всех видов сырья. В предыдущие годы эта тенденция наблюдалась, заложена она и в бюджет на 2008—2010 год. В 2008 году прирост по сравнению с намеченным в федеральном бюджете на 2007 год — 30,9 процента. Наш анализ показывает, что в предыдущие годы хотя в целом и отмечался рост общего объема акциза, но в основном он наблюдался за счет повышения ставки акциза, потому что в целом наблюдалось общее снижение объема производства спирта в силу того, что все бо́льшая часть производства уходит в тень (как спирта, так и ликероводочной продукции). И поэтому хотя и есть рост, но он бы мог быть значительно бо́льшим с учетом ежегодного повышения ставки акциза. И здесь тоже есть определенные пределы использования этого фактора роста.

Честно говоря, удивляет заложенный беспрецедентно большой рост доходов от акцизов на этиловый спирт, в том числе этиловый спирт-сырец и все виды сырья, за исключением пищевого, производимого на территории Российской Федерации (в 2010 году по отношению к 2007 году предполагается увеличение почти в 2 раза). Я не берусь однозначно утверждать, насколько в данном случае обоснованы эти расчеты.

Правительство декларирует, что в эти годы будет уменьшаться зависимость бюджетных доходов от нефтегазового сектора. И в принципе это декларирование нахо-

дит отражение в расчетах. В частности, в 2008 году предполагается снижение налога или доли общего объема налога на добычу полезных ископаемых по отношению к 2007 году на 16,3 процента, и показатели 2009 года будут в этом плане тоже несколько ниже, чем в 2008 году (там минус 1,9 процента и общее снижение до 2010 года по отношению к 2007 году — на 18,1 процента).

С учетом того скепсиса, который я в начале выступления высказал по поводу достоверности макроэкономического прогноза (и в частности, прогноза, связанного с ценами на нефть), думаю, эти цифры могут опять-таки оказаться несколько другими, не теми, которые предполагаются в прогнозе.

Заметно снижение, связанное с доходами от внешнеэкономической деятельности. И понятно, что это тоже связано с политикой либерализации, которую мы в этой области проводим, в частности, со снижением всевозможных таможенных пошлин в связи с готовящимся вступлением России в ВТО. И здесь по всем основным вывозным таможенным пошлинам 2008, 2009 и 2010 годы дают предполагаемое снижение. Думаю, наверное, это правильно.

В отличие от реформируемых доходов федерального бюджета на предстоящие годы доходы региональных бюджетов таким изменениям не подвергаются. Такая стабильность законодательных норм хороша, когда они показывают свою эффективность. А нормы, по которым формируются доходы субъектов Российской Федерации, особенно доходы местных бюджетов, такой эффективности, с моей точки зрения, не показали.

Данные прогноза параметров бюджетной системы Российской Федерации на 2008—2010 годы, которые представлены одновременно с проектом федерального бюджета, в целом свидетельствуют о сохраняющейся высокой степени централизации бюджетных ресурсов на федеральном уровне и значительной зависимости бюджетов субъектов Российской Федерации от средств, выделяемых из федерального бюджета.

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов (в данном случае без межбюджетных трансфертов) составляют по прогнозу только 33,9 процента в общем объеме прогнозируемых доходов бюджетной системы. Трансферты этих бюджетов на 2008 год планируются в размере 20,3 процента в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и в территориальных государственных внебюджетных фондах: на 2009 год — 18,4 процента, на 2010 год — 16,2 процента.

При этом еще раз хочу обратить внимание, что структура налоговой системы Российской Федерации такова, что региональные и местные бюджеты в настоящее время формируют только 11—12 процентов налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. И эти доходы не могут являться основным ресурсом для осуществления расходных полномочий, возложенных на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. По-прежнему основная часть доходов этих бюджетов складывается из отчислений федеральных налогов и сборов по установленным нормативам или из поступлений из федерального бюджета.

Особо хочу обратить внимание на обеспеченность доходными источниками муниципалитетов. Состав нескольких налогов ограничивается только двумя налогами — земельным и налогом на имущество физических лиц. Поступления от этих налогов в 2006 году составили только 10,5 процента в объеме налоговых доходов местных бюджетов, но в январе — сентябре 2007 года наблюдаем здесь некоторый рост — 13,5 процента.

В среднем, по нашей оценке, собственные доходы местных бюджетов субъектов Российской Федерации обеспечили в 2006 году немногим более 40 процентов их расходных обязательств. И это, конечно, одна из существеннейших проблем как бюджетной политики, так и экономической политики государства в ближайшее время,

на что надо обратить серьезное внимание и подумать о ряде мер, связанных с тем, чтобы мы эту проблему решали не только за счет межбюджетного регулирования, за счет организации финансовой помощи, а все-таки и за счет формирования собственной налоговой базы, за счет управления налоговым потенциалом региональных и местных бюджетов.

Мне кажется, нужно подумать о расширении полномочий региональных и местных органов власти по регулированию налогов, еще раз вернуться к проблеме НДС и проблеме налога с продаж. Вполне допускаю, что можно поставить вопрос о расширении состава региональных налогов, включить в их состав налог на доходы физических лиц и практически заняться переходом зачисления сумм этого налога в бюджеты по месту жительства плательщиков налогов. Также вполне возможно рассмотреть вопрос об увеличении доли налога на прибыль, которая зачисляется в региональные бюджеты, с учетом того, что финансовое положение местных и региональных бюджетов достаточно напряженное в отличие от бюджета федерального. Прогноз на 2008—2010 годы свидетельствует о том, что здесь нет изменений в лучшую сторону.

Вот вкратце основные наши замечания и основные оценки по прогнозу доходной части бюджета на 2008—2010 годы.

Вопрос о госмонополии на спирт. Моя позиция вряд ли может (и должна) отличаться от позиции Счетной палаты, которая выражена в письме Президенту Российской Федерации с предложением ввести госмонополию на спирт и спиртосодержащую продукцию. Есть соответствующее поручение Президента Правительству Российской Федерации — проработать этот вопрос и дать ответ на наше предложение.

Я думаю, что в ближайшее время мы этот ответ получим. Очевидно, что эта отрасль неблагополучна, крайне незначительны доходы по сравнению с возможностями этой отрасли. Немногим более 2 процентов формируется за счет доходов от реализации спирта и спиртосодержащей продукции, хотя рост потребления алкоголя на единицу населения весьма существенен и продолжает расти. Страна, к сожалению, по-прежнему остается пьющей. Очень велик объем "теневого" сектора, он достигает порядка 50 процентов.

Я полагаю, что в целом на идею о введении государственной монополии на спирт будет дан отрицательный ответ со стороны Правительства Российской Федерации. Но есть еще ряд иных компромиссных вариантов решения. Мы предлагаем: ввести если и не полную государственную монополию, то хотя бы рассмотреть вопрос о создании государственной корпорации. Пусть спиртовые заводы находятся в частной собственности, ликероводочные — там, где они уже находятся, но государственная корпорация может осуществлять закупки. Это не только вопрос доходов бюджета, эта главным образом вопрос контроля за качеством, с чем сегодня мы имеем очень большие проблемы.

Но если уж и не этот вариант, то нужен хотя бы вариант наведения порядка с точки зрения увеличения собираемости этих акцизов. В связи с этим мы предлагаем ввести хотя бы единый акциз, единую ставку на спирт и освободить от акцизного обложения ликероводочные заводы. В этой позиции мы солидарны с Федеральной налоговой службой. Это наш общий подход, и наши расчеты в данном случае совпадают.

Однако Министерство финансов придерживается иной точки зрения. Оно считает, что таким образом существенно вырастет цена на парфюмерную и иные виды продукции на основе спирта. Наши расчеты говорят о том, что увеличение составит не более 4 процентов, Минфин утверждает — не менее 40 процентов. Как известно, расчеты Минфина всегда единственно правильные в стране в отличие от расчетов Счетной палаты и тем более Федеральной налоговой службы. Поэтому, исходя из этих "единственно правильных расчетов", я думаю, и решение будет принято, что все останется по-прежнему.

Информационно-аналитический материал
к докладу В.П. Горегляда
(из заключения Счетной палаты Российской Федерации
на проект федерального закона
"О федеральном бюджете на 2008 год
и на плановый период 2009 и 2010 годов"
по направлению деятельности Счетной палаты
Российской Федерации
по контролю за формированием и исполнением доходов
федерального бюджета)

Исходными данными для проектировок доходной части федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года являются принятый Правительством Российской Федерации умеренно оптимистичный вариант прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2008 год и на период до 2010 года, ориентированный на относительное улучшение конкурентоспособности российского бизнеса и активизацию структурных сдвигов за счет реализации комплекса мер по ускорению экономического роста. Доходы федерального бюджета на 2008 год предусмотрены в сумме 6644,4 млрд. рублей, на 2009 год — в сумме 7465,4 млрд. рублей, на 2010 год — в сумме 8090 млрд. рублей.

В соответствии с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации", в проекте федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года предусмотрено выделение из прогнозируемого объема доходов федерального бюджета нефтегазовых доходов, к которым отнесены доходы от уплаты налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, вывозных таможенных пошлин на нефть, природный газ и товары, выработанные из нефти.

При прогнозируемом отставании темпов роста объемов добычи и экспорта нефти и газа от темпов роста валового внутреннего продукта и снижении цен на нефть существенно меняется структура доходов федерального бюджета: доля нефтегазовых доходов в общем объеме прогнозируемых доходов федерального бюджета снижается с 35,9 % в 2008 году до 29 % в 2010 году, доля иных доходов увеличивается с 64,1 % до 71 %. В абсолютном выражении нефтегазовые доходы прогнозируются со снижением на 34,8 млрд. рублей (1,5 %), доходы без учета нефтегазовых доходов — с увеличением на 1480,3 млрд. рублей (34,7 %). Значительное увеличение в прогнозируемых доходах федерального бюджета доли не нефтегазовых доходов во многом определяется увеличением с 19,5 % до 25,6 % доли налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации. Налог на прибыль организаций прогнозируется в неизменной доле (8 %), акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, — с увеличением их доли с 1,8 % до 2 %, налог на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации, — с 13,1 % до 14,2 %.

В условиях сохраняющейся высокой зависимости бюджетной системы Российской Федерации от экспорта нефти и газа и получаемых от этого нефтегазовых доходов особое значение при расчете доходов федерального бюджета и прогнозировании доходов бюджетной системы Российской Федерации в целом по-прежнему имеет принимаемый при этом уровень экспортной цены на нефть марки "Юралс". Исходя из экспортной цены на нефть рассчитываются доходы от налога на добычу полезных ископаемых при добыче нефти, вывозных таможенных пошлин на сырую нефть и нефтепродукты.

В то же время в последние годы, несмотря на заявления Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации об обоснованности принимаемых при расчете доходов федерального бюджета цен на нефть, проектировки доходов федерального бюджета исходили из прогнозов цен на нефть, уровень которых значительно отличался от цен, реально складывающихся в процессе исполнения бюджета, о чем свидетельствуют следующие данные:

Год	Среднегодовая цена 1 барреля нефти, долларов США	
	принято при расчете федерального бюджета	фактически
2003	21,5	27,2
2004	22,0	34,4
2005	28,0	50,6
2006	40,0	61,1
2007	61,0	55,0*

Существенное отклонение фактических цен на нефть от цен, принимаемых при расчете доходов федерального бюджета, позволяло в ходе исполнения бюджета получать значительные дополнительные доходы, что требовало внесения в федеральные законы о федеральном бюджете соответствующих изменений.

Проектировки по основным видам доходов федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года

Налог на прибыль организаций (без налога на прибыль организаций с доходов, полученных в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам) учтен в проекте федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года в сумме 1737,3 млрд. рублей с увеличением с 524,8 млрд. рублей в 2008 году до 635 млрд. рублей в 2010 году.

Расчет поступлений налога в 2008 году произведен, как указано в пояснительной записке к проекту федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года, на основе оценки ожидаемой налогооблагаемой прибыли в 2007 году, прогнозов объемов прибыли, предъявляемой налогоплательщиками в целях налогообложения, доходов, полученных в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам, прибыли, не учитываемой при определении налоговой базы, и суммы убытков, учтенных в уменьшение налоговой базы. В расчетной сумме налога предусмотрены поступления налога по ставкам, отличающимся от общеустановленной, дополнительные поступления по годовому перерасчету, недоимке и платежам, начисленным по результатам контрольной работы налоговых органов. При расчете применен коэффициент собираемости налога в размере 95,9 %. Все эти исходные показатели, примененные при расчете налога на прибыль организаций, являются расчетными, однако собственно расчетов указанных показателей в материалах, представленных к проекту федерального бюджета, не содержится.

Некоторые показатели, примененные при расчете налога на прибыль организаций, представляются недостаточно обоснованными.

Доходы, облагаемые по ставкам, отличающимся от общеустановленной (доходы в виде дивидендов, доходы иностранных организаций), включены в расчет налога на прибыль организаций в 2008 году в размере 341,7 млрд. рублей, а расчетная величина налога, начисленного на эти доходы, — в сумме 52,3 млрд. рублей. По оценке Счетной палаты Российской Федерации, произведенной на основании данных отчета Федерального казначейства о поступлении указанных доходов в федеральный бюджет в 2006 году и показателей прибыли в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации, доходы федерального бюджета в 2008 году в виде налога на прибыль организаций с доходов, облагаемых по ставкам, отличающимся от

* По оценке Правительства Российской Федерации.

общеустановленной, могли бы быть приняты на уровне 70 млрд. рублей, в 2009 году — 75 млрд. рублей, в 2010 году — 85 млрд. рублей.

Собираемость налога на прибыль организаций на все годы прогнозного периода принята в расчетах на уровне 95,9 % при 98,7 % при расчете поступлений налога в проекте федерального бюджета на 2007 год. При принятой в расчете налога на прибыль организаций на 2008, 2009 и 2010 годы прибыли для целей налогообложения увеличение уровня собираемости налога на 1 процентный пункт равнозначно увеличению доходов федерального бюджета на 5,1 млрд. рублей, 5,6 млрд. рублей и 6,2 млрд. рублей соответственно.

В объеме поступлений в 2008 году налога на прибыль организаций учтены дополнительные поступления по годовому перерасчету, недоимке и платежам, начисленным по результатам контрольной работы налоговых органов, в сумме 37 млрд. рублей (расчет этих поступлений в материалах к проекту федерального бюджета не приводится). В части поступлений по годовому перерасчету эта сумма должна быть скорректирована на примененный в расчете налога уровень собираемости налога, однако в расчете этого не сделано. По данным отчетности Федеральной налоговой службы, сумма к доплате по годовым перерасчетам в последние годы составляла от 10 млрд. рублей до 24,4 млрд. рублей.

Расчеты объема налогооблагаемой прибыли, а следовательно, и суммы налога на прибыль организаций в значительной мере зависят от принимаемой при расчетах величины начисленной амортизации для целей налогообложения. Однако, как показывают проверки Счетной палаты Российской Федерации, проведенные в Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации, соотношение амортизации, принятой для целей налогообложения, и амортизации для целей бухгалтерского учета при разработке основных показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации ежегодно принципиально изменяется.

Величина амортизации для целей налогообложения, прогнозируемая на 2008 год в составе основных показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2008 года (разработка прогноза осуществлялась в 2005 году), была на 29,9 % больше величины амортизации для целей бухгалтерского учета. При разработке в 2006 году прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2009 года величина амортизации для целей налогообложения на 2008 год прогнозировалась уже на 4,5 % меньше амортизации для целей бухгалтерского учета. В прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 года величина амортизации для целей налогообложения на 2008 год принята на 12,3 % меньше амортизации для целей бухгалтерского учета. Такие изменения в соотношении этих показателей свидетельствуют о недостаточном уровне методологического обеспечения прогнозирования показателей амортизации.

Расчет поступлений налога на прибыль организаций в 2008—2010 годах проведен также Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации. Как показала проверка и анализ, проведенные Счетной палатой Российской Федерации в этом министерстве, между Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации нет должного взаимодействия и координации в расчетах проектируемых объемов поступлений налога, применяемые методы расчетов доходов и показатели разнятся. Так, прибыль для целей налогообложения в расчетах Министерства финансов Российской Федерации принята в размере 7432,4 млрд. рублей, в расчетах Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации — в размере 7834,2 млрд. рублей; суммы, исключаемые в соответствии с законодательством из прибыли для определения налоговой базы, — в размерах 487,6 млрд. рублей и 1009 млрд. рублей соответственно, собираемость налога — на уровне 95,9 % и 98,7 % соответственно.

Налог на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, учтен в составе доходов в проекте федерального бюд-

жета на 2008 год и на период до 2010 года в сумме 5159,7 млрд. рублей, в том числе на 2008 год — в сумме 1296,2 млрд. рублей. Прогнозируется ежегодный существенный рост как сумм налога в абсолютном исчислении, так и его доли в общих доходах федерального бюджета. Поступления налога в 2008 году прогнозируются в размере 19,5 % от общих доходов федерального бюджета, в 2009 году — 24 %, в 2010 году — 25,6 %.

Объем доходов от уплаты налога в расчетах определен исходя из расчетных сумм налога, начисленного по налогооблагаемым объектам, налоговых вычетов, принятого уровня собираемости налога и дополнительных поступлений в связи с проведением налоговыми органами мероприятий по укреплению платежной дисциплины.

Налоговые вычеты приняты в расчете поступлений налога в 2008 году в размере 92,3 % от суммы налога, начисленного по налогооблагаемым объектам, в том числе вычеты по внутренним оборотам — в размере 88 % против 94,2 % и 88,3 % соответственно, фактически сложившихся в 2006 году, и 90,3 % и 85 % соответственно, принятых при расчете поступлений налога на добавленную стоимость в 2007 году. Расчет сумм налоговых вычетов нуждается в уточнении.

Доходы федерального бюджета от уплаты налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, в значительной мере определяются возмещением сумм налога из бюджета при применении налоговой ставки 0 %. В 2006 году даже существенно уменьшенное по сравнению с ранее установленным бюджетное назначение по налогу на добавленную стоимость не было выполнено, что в значительной мере обусловлено резким увеличением сумм возмещения налога. По данным отчетности Федеральной налоговой службы, в 2006 году возмещено налога на добавленную стоимость при осуществлении операций, облагаемых по налоговой ставке 0 %, на сумму 706,9 млрд. рублей при сумме 481 млрд. рублей, принятой при расчете налога. Кроме того, на 1 января 2007 года остаток к возмещению по признанным налоговыми и судебными органами суммам составил 43,1 млрд. рублей; остаток к возмещению по заявлениям налогоплательщиков, по которым налоговыми органами не были приняты решения о возмещении или отказе, — 185,9 млрд. рублей. По отношению к величине налога, зачисленного в 2006 году в федеральный бюджет, сумма возмещения налога составила 76,5 % (по расчетам к бюджету предусматривалось 42,8 %). На увеличение сумм возмещения налога оказал влияние рост объема экспорта. В то же время, как показывают проверки, значительные суммы возмещаются неправомерно.

В расчете поступления налога в 2008 году возмещение налога, уплаченного поставщикам материальных ресурсов, использованных при производстве экспортной продукции, принято в размере 672,1 млрд. рублей при 730,6 млрд. рублей, учтенных в расчете поступлений налога в 2007 году.

В 2008—2010 годах в соответствии с принятыми на эти годы основными направлениями налоговой политики предполагается внесение в Налоговый кодекс Российской Федерации изменений, направленных на совершенствование налога на добавленную стоимость. По оценке, содержащейся в пояснительной записке к проекту федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года, одно из изменений, которое уже внесено в Налоговый кодекс Российской Федерации — установление квартального налогового периода для всех плательщиков налога, — приведет к снижению доходов федерального бюджета в 2008 году на 228,7 млрд. рублей. Влияние других предполагаемых изменений законодательства, направленных на решение проблемы совершенствования налога на добавленную стоимость, на доходы федерального бюджета не оценено.

Указанная сумма снижения доходов федерального бюджета в результате изменения налогового периода представляется завышенной. В результате перехода на ежеквартальную уплату налога на добавленную стоимость в 2008 году в федеральный бюджет не поступят платежи, начисленные по налогооблагаемым объектам за октябрь и ноябрь 2008 года, которые в условиях действующего законодательства Российской Федерации о налогах и сборах поступили бы в федеральный бюджет в нояб-

ре и декабре. По данным Федеральной налоговой службы, доля поступлений налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, за ноябрь — декабрь 2006 года составила 16,3 % от суммы поступлений этого налога за год. Применительно к начисленной сумме налога на 2008 год поступления за аналогичный период составят, по оценке Счетной палаты Российской Федерации, примерно 195 млрд. рублей.

Собираемость налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, при расчете поступлений налога в 2008—2010 годах, так же, как при расчете поступлений этого налога в 2007 году, принята на уровне 96,9 %.

В расчетах налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, предусмотрены значительные дополнительные поступления в связи с проведением налоговыми органами мероприятий по укреплению платежной дисциплины: в 2008 году — 329 млрд. рублей (25,4 % от прогнозируемой суммы налога), в 2009 году — 373,1 млрд. рублей (20,8 %), в 2010 году — 421,1 млрд. рублей (20,3 %). Обоснования и расчеты этих сумм в материалах к проекту федерального бюджета не приводятся.

Основной составляющей дополнительных поступлений в связи с проведением налоговыми органами мероприятий по укреплению платежной дисциплины являются поступления в счет погашения задолженности по налогу. По оценке Счетной палаты Российской Федерации, эта сумма не превысит 170 млрд. рублей.

Кроме того, с начала 2007 года наметилась тенденция к уменьшению сумм доначислений по этому налогу (в январе — марте 2007 года таких доначислений произведено на сумму 50,2 млрд. рублей, что на 65,8 % меньше, чем в январе — марте 2006 года), что также отразится на сумме дополнительных поступлений.

Сложившаяся устойчивая тенденция роста сумм начисленного налога и налоговых вычетов, опережающего рост объемов валового внутреннего продукта, свидетельствует об увеличении числа посреднических структур в производственно-хозяйственной цепочке, о наличии существенных недостатков в администрировании налога на добавленную стоимость. Внесенные в налоговое законодательство изменения в части норм, регулирующих исчисление и уплату налога на добавленную стоимость, осуществление налоговых вычетов, либерализуют эти процессы, однако проблему обеспечения полноты сбора налога не решают.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации "О бюджетной политике в 2008—2010 годах" отмечено, что за прошедшие со времени введения данного налога 15 лет так и не удалось сформировать эффективную и исключаящую возможность значительных злоупотреблений систему его администрирования. Завышение прогнозируемых поступлений налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, отсутствие эффективной системы администрирования, необходимость внесения в законодательство изменений в целях его совершенствования и накопления налогоплательщиками и контролирующими органами практики применения этих нововведений создают риски неисполнения федерального бюджета на 2008—2010 годы по доходам от уплаты этого налога в необоснованно высоком запроектированном объеме.

Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, предусмотрены в расчетах проекта федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года в сумме 417,3 млрд. рублей, в том числе на 2008 год — в сумме 121 млрд. рублей.

Поступления акцизов на этиловый спирт из всех видов сырья и спиртосодержащую продукцию, производимые на территории Российской Федерации, предусмотрены в расчетах проекта федерального бюджета в сумме 25,1 млрд. рублей, в том числе на 2008 год — в сумме 7 млрд. рублей.

Расчет поступлений *акциза на спиртосодержащую продукцию* произведен, как указано в пояснительной записке к проекту федерального закона "О федеральном

бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов", на основе оценки ожидаемых поступлений в федеральный бюджет в 2007 году. Эти поступления учтены в прогнозируемых доходах федерального бюджета на 2008—2010 годы в сумме 0,7 млрд. рублей, в том числе в сумме 0,2 млрд. рублей — в 2008 году. В прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2008—2010 годы спиртосодержащая продукция в составе подакцизной продукции не предусмотрена, в то время как статьей 181 Налогового кодекса Российской Федерации спиртосодержащая продукция (растворы, эмульсии, суспензии и другие виды продукции в жидком виде) с объемной долей этилового спирта более 9 % признается отдельным видом подакцизных товаров.

Больше половины прогнозируемых на 2008—2010 годы доходов федерального бюджета от акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, приходится на *акцизы на табачную продукцию* (213 млрд. рублей, или 51,1 %). На 2008 год поступление акцизов на табачную продукцию предусмотрено в объеме 58,7 млрд. рублей (48,5 % от общей прогнозируемой суммы акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации).

Как указано в пояснительной записке к проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2008 год и на период до 2010 года, в расчетах прогноза акцизов на табачную продукцию на 2008 год розничные цены на них определены на основе фактически сложившихся цен на 1 января 2007 года, по данным Федеральной службы государственной статистики, с учетом индексации в меру роста уровня инфляции, ожидаемого в 2007 году и прогнозируемого на 2008 год. Средняя розничная цена за пачку сигарет с фильтром в расчете принята на уровне 12,62 рубля, за пачку сигарет без фильтра и папирос — на уровне 5,28 рубля.

Однако, по данным Федеральной службы государственной статистики, средняя розничная цена за пачку сигарет с фильтром в декабре 2006 года составила 9,15 рубля, за пачку сигарет без фильтра — 4,11 рубля. Применение в расчете к этим ценам индекса потребительских цен, ожидаемого в 2007 году, и индекса потребительских цен, прогнозируемого на 2008 год, увеличивает среднюю розничную цену за пачку сигарет с фильтром до 10,63 рубля, за пачку сигарет без фильтра — до 4,78 рубля. Принятие этих цен в расчет снижает прогнозируемые на 2008 год поступления акцизов на табачную продукцию на сумму порядка 2 млрд. рублей.

Поступления в 2008—2010 годах в федеральный бюджет *акцизов на нефтепродукты*, производимые на территории Российской Федерации, прогнозируются в сумме 165,8 млрд. рублей, в том числе в 2008 году — в сумме 52,7 млрд. рублей. Расчет поступлений произведен на основе показателей прогнозируемых объемов реализации нефтепродуктов.

При расчете акциза на автомобильный бензин с иными октановыми числами, кроме автомобильного бензина с октановым числом до 80 включительно, на все годы прогнозного периода применена единая ставка в размере 3629 рублей за тонну. Таким образом, реализация поставленной в Бюджетном послании Президента Российской Федерации задачи дифференцировать ставки акциза на бензин исходя из его качества, имея в виду установление более низкой ставки на высококачественный бензин и более высокой ставки на бензин низкого качества, проектом федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года не подтверждается.

Поступления в федеральный бюджет в 2008 году акциза на прямогонный бензин, производимый на территории Российской Федерации, не предусматриваются. В пояснительной записке это объясняется тем, что налогоплательщиками, реализовавшими в 2006 году прямогонный бензин на экспорт и для производства продукции нефтехимической промышленности, предъявлены к налоговому вычету суммы, превышающие сумму акциза, исчисленную по налогооблагаемому обороту на 2007—2008 годы, а также ростом с начала 2007 года отрицательной суммы начислений.

Вместе с тем, по данным отчета Федеральной налоговой службы, в марте 2007 года отрицательная сумма начислений по акцизу на прямогонный бензин снизилась. В связи с этим следовало бы уточнить расчет поступлений акциза на прямогонный бензин, предусмотренных в проекте федерального бюджета на 2008—2010 годы.

Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами учтены в проекте федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года в сумме 2670,7 млрд. рублей, в том числе в 2008 году — в сумме 898,4 млрд. рублей. Основные поступления будут составлять платежи по налогу на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья: в 2008—2010 годах — 2545,6 млрд. рублей, в том числе в 2008 году — 860,7 млрд. рублей. В результате принятия при расчете поступлений по налогу на добычу полезных ископаемых при добыче нефти среднегодовой цены на нефть марки "Юралс" со снижением с 53 долларов за 1 баррель в 2008 году до 50 долларов в 2010 году платежи по *налогу на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья* также прогнозируются со снижением.

При расчете налога на добычу полезных ископаемых не учтены платежи по налогу на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, при добыче полезных ископаемых из недр за пределами территории Российской Федерации (код классификации доходов бюджетов Российской Федерации — 1 07 01040 01 0000 110). В 2006 году в федеральный бюджет поступило таких доходов на сумму 1,9 млрд. рублей, в январе — марте 2007 года — на сумму 0,4 млрд. рублей.

В материалах к проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2008 год и на период до 2010 года, как и в предыдущие годы, не приводится обоснования принятой в расчетах величины облагаемого налогом на добычу полезных ископаемых объема добычи полезных ископаемых, не относящихся к углеводородному сырью, в стоимостном выражении. Не представлен также расчет регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции, поступления которых в федеральный бюджет в 2008—2010 годах прогнозируются в сумме 48,6 млрд. рублей.

Доходы федерального бюджета в 2008—2010 годах от уплаты различных видов *государственной пошлины* прогнозируются в сумме 103,3 млрд. рублей, в том числе в 2008 году — в сумме 32,2 млрд. рублей. В пояснительной записке к проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2008 год и на период до 2010 года сообщается, что поступление государственной пошлины на 2008 год определено исходя из отчетных данных за 2006 год, оценки поступлений государственной пошлины в 2007 году, прогнозируемых Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации макроэкономических показателей, а также проектировок, представленных администраторами этих доходов.

Следует отметить, что уровень выполнения бюджетных назначений по видам государственной пошлины как в 2006 году, так и в истекшем периоде 2007 года существенно разнится: в 2006 году по ряду из них поступления, учтенные в федеральном бюджете, даже после их уменьшения, обоснованного Федеральным законом от 1 декабря 2006 года № 197-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2006 год", остались неисполненными, что объясняется просчетами, допущенными при проектировании поступлений этих доходов.

Доходы федерального бюджета от участников внешнеэкономической деятельности в 2008 — 2010 годах прогнозируются в сумме 9622,3 млрд. рублей (43,3 % от прогнозируемых доходов федерального бюджета), в том числе в 2008 году — в сумме 3024,9 млрд. рублей (45,5 %). По сравнению с доходами от участников внешнеэкономической деятельности, учтенными в федеральном бюджете на 2007 год, прогнозируется существенное увеличение в составе этих доходов доли налога на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации, и снижение доли вывозных таможенных пошлин.

	По федеральному бюджету на 2007 год	По проекту федерального бюджета на 2008—2010 годы	В том числе на 2008 год			
	млрд. рублей	в % к итогу	млрд. рублей	в % к итогу	млрд. рублей	в % к итогу
Доходы от участников внешне-экономической деятельности, всего	3168,5	100,0	9622,3	100,0	3024,8	100,0
в том числе: налог на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации	693,1	21,9	3028,1	31,5	872,3	28,8
акцизы по подакцизным товарам (продукции), ввозимым на территорию Российской Федерации	20,4	0,6	98,2	1,0	28,5	0,9
ввозные таможенные пошлины	395,3	12,5	1626,3	16,9	493,6	16,3
вывозные таможенные пошлины	1998,8	63,1	4641,0	48,2	1557,1	51,5
из них: вывозные таможенные пошлины на нефть сырую	1266,1	40,0	2814,5	29,2	950,3	31,4
вывозные таможенные пошлины на газ природный	373,8	11,8	943,6	9,8	308,1	10,2
вывозные таможенные пошлины на товары, выработанные из нефти	321,9	10,2	779,6	8,1	264,1	8,7

Поступления в 2008 году *налога на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации*, рассчитаны исходя из облагаемого налогом импорта в объеме 179,7 млрд. долларов, что на 56,3 млрд. долларов, или на 23,9 %, меньше объема импорта на этот год согласно прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации. Оценить обоснованность именно такой корректировки прогнозируемого объема импорта для целей налогообложения не представляется возможным, так как расчет уменьшения прогнозируемого объема импорта для целей налогообложения в материалах к проекту федерального бюджета не приводится.

Акцизы по подакцизным товарам (продукции), ввозимым на территорию Российской Федерации, учтены в проекте федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года в сумме 98,2 млрд. рублей, в том числе на 2008 год — в сумме 28,5 млрд. рублей.

Представленные расчеты поступлений в федеральный бюджет акцизов по подакцизным товарам, ввозимым на территорию Российской Федерации, по некоторым позициям требуют уточнения. Так, расчет акциза на пиво, ввозимое на территорию Российской Федерации, произведен только применительно к пиву с нормативным (стандартизированным) содержанием объемной доли этилового спирта свыше 0,5 % и до 8,6 % включительно; ставка акциза по нему составляет 2,74 рубля за 1 литр. Импорт пива с более высоким нормативным (стандартизированным) содержанием объемной доли этилового спирта, ставка акциза по которому установлена в размере 7,45 рубля за 1 литр, в расчете не учтен.

Цена одной пачки импортных сигарет с фильтром в расчете поступления акцизов в 2008 году принята на уровне 48,31 рубля при средней цене в 26,62 рубля (фактически сложившейся, по данным Федеральной службы государственной статисти-

ки, на потребительском рынке в декабре 2006 года). Применение к указанной цене индекса потребительских цен, ожидаемого в 2007 году, и индекса потребительских цен, прогнозируемого на 2008 год, увеличивает ее до 31 рубля.

В расчете акциза на ввозимый автомобильный бензин применена только ставка в размере 2657 рублей за 1 тонну, по которой исчисляется акциз на автомобильный бензин с октановым числом до 80 включительно, и не применена ставка акциза на автомобильный бензин с иными октановыми числами, которая составляет в настоящее время 3629 рублей за тонну.

В прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2008—2010 годы не содержится данных о прогнозируемом ввозе на территорию Российской Федерации спирта, спиртосодержащей продукции, автомобильного бензина, что исключает возможность проверки обоснованности объемов ввоза этих товаров, принятых при расчете поступления соответствующих акцизов. Легковые автомобили при расчетах поступлений акцизов на ввозимые товары приняты в меньшем количестве, чем предусмотрен их ввоз в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2008—2010 годы. Объем импорта моторных масел, принятый в расчетах, превышает показатели в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2008—2010 годы.

Такое несоответствие показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2008—2010 годы и данных, используемых в расчетах поступлений в федеральный бюджет акцизов по указанным подакцизным товарам, противоречит норме статьи 174.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой доходы бюджета должны рассчитываться на основе прогноза социально-экономического развития.

Поступления в федеральный бюджет в 2008—2010 годах доходов от уплаты *вывозной таможенной пошлины на нефть сырую* прогнозируются в размере 2814,5 млрд. рублей, в том числе в 2008 году — в размере 950,3 млрд. рублей, что меньше суммы, учтенной в доходах федерального бюджета на 2007 год, на 315,9 млрд. рублей, или на 24,9 %. За период с 2008 года по 2010 год снижение доходов от уплаты вывозной таможенной пошлины на нефть сырую составит 18,5 млрд. рублей, или 1,9 %; при этом в 2009 году по сравнению с предыдущим годом доходы сократятся на 17,8 млрд. рублей, или на 1,9 %, в 2010 году — на 0,6 млрд. рублей, или на 0,1 %.

Сумма вывозной таможенной пошлины на нефть сырую в проекте федерального бюджета рассчитана исходя из прогнозируемых облагаемых объемов экспорта нефти и среднегодовых ставок вывозной таможенной пошлины на нефть, которые при расчетах, представленных к проекту бюджета, приняты на 2008 год в размере 163,69 доллара за 1 тонну, на 2009 год — 158,34 доллара за тонну, на 2010 год — 150,24 доллара за тонну. Расчеты этих ставок не приводятся. По оценке Счетной палаты Российской Федерации (на основании поквартального прогноза Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации цен на нефть марки "Юралс" на 2007 год и на период до 2010 года), среднегодовая ставка вывозной таможенной пошлины может быть определена в размере 164,27 доллара за тонну в 2008 году, 158,5 доллара — в 2009 году и 150,2 доллара — в 2010 году. Применение этих ставок к проектируемым налогооблагаемым объемам экспорта нефти увеличивает доходы федерального бюджета от вывозных таможенных пошлин на нефть сырую в 2008 году на 3,3 млрд. рублей, в 2009 году — на 0,9 млрд. рублей и уменьшает эти доходы в 2010 году на 0,2 млрд. рублей.

Доклад аудитора Счетной палаты Российской Федерации С.А. Агапцова

Основным источником формирования доходной базы бюджетов государственных внебюджетных фондов являются налоги и взносы на социальные нужды.

К названным платежам относится в первую очередь единый социальный налог (ЕСН), а также страховые взносы, уплачиваемые страхователями в рамках обязательного социального страхования:

на обязательное пенсионное страхование;

на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и др.

Начиная с бюджетных проектировок на 2008—2010 годы государственные внебюджетные фонды осуществляют проектировку показателей бюджета на 3-летний период, включая поступления ЕСН и страховых взносов. Тарифы страховых взносов на обязательное пенсионное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утверждаемые ранее федеральным законом ежегодно, утверждаются также на 3-летний период.

Основным источником формирования налоговой базы для исчисления поступлений налогов и взносов на социальные нужды является фонд заработной платы. Соответственно расчет поступлений социальных платежей на трехлетний период осуществляется исходя из прогнозируемых Минэкономразвития России показателей фонда заработной платы.

Следует отметить, что в последнее время наметилась тенденция увеличения темпов роста фонда заработной платы. В 2006 году темп роста фонда заработной платы составил 125,4% (максимальное за последние 4 года значение), за 7 месяцев 2007 года — 128,2% к соответствующему периоду прошлого года. Это оказало влияние на увеличение объема поступлений социальных платежей и положительно сказалось на исполнении доходной части соответствующих бюджетов. Так, в 2006 году объем поступлений страховых взносов на обязательное пенсионное страхование составил 109,4% к утвержденному в бюджете Пенсионного фонда России (ПФР) показателю; поступлений ЕСН, зачисляемого в ФСС, — 108,5%; страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний — 106,7%.

Тенденция роста поступлений налогов и взносов на социальные нужды сохраняется и в 2007 году. За 9 месяцев 2007 года объем этих поступлений составил по отношению к аналогичному периоду 2006 года от 123,8% по ЕСН, зачисляемому в ФСС, до 131,8% по ЕСН, зачисляемому в ФОМС.

Росту объема поступлений социальных платежей в определенной степени способствовало повышение оплаты труда работников бюджетных организаций, что особенно проявилось в 2006 году (темп роста фонда заработной платы работников бюджетных организаций, составившего 24,9% в общем фонде заработной платы, на 10,8% опережал темп роста фонда заработной платы в целом в экономике). В 2007 году этот фактор оказал незначительное влияние: в первом полугодии 2007 года темп роста фонда заработной платы работников бюджетных организаций на 0,6% превысил темп роста данного показателя в целом в экономике.

Способствовала росту поступлений налогов и взносов на социальные нужды активизация работы налоговых органов по легализации "теневой" заработной платы, создание при администрациях и налоговых органах субъектов Российской Федерации межведомственных комиссий, в функции которых входит осуществление контроля за соблюдением трудового законодательства в части доведения заработной платы до определенного уровня, легализации "теневой" заработной платы. Наибольшей эффективности работа комиссий достигла в 2007 году, когда рекомендуемый уровень заработной платы для организаций, рассматриваемых на заседаниях комиссий, определен не ниже его среднеотраслевого показателя по региону. По оценке налоговых органов, в 2007 году в Российской Федерации более 400 тысяч налогоплательщиков (17% от представляющих отчетность) выплачивали заработную плату ниже среднего уровня по отрасли. В результате работы комиссий по состоянию на 1 октября 2007 года более 62% из них увеличили налоговую базу за счет повышения заработной платы до среднего уровня по отрасли. За 9 месяцев 2007 года за счет легализации заработной платы дополнительные поступления ЕСН и страховых взносов оцениваются Федеральной Налоговой Службой в 48 млрд. рублей.

Одним из факторов, способствующих росту объемов поступлений социальных платежей, является абсолютное снижение задолженности, в том числе недоимки, по этим платежам. Так, в целом по ЕСН в 2006—2007 годах наблюдается устойчивая тенденция абсолютного снижения как задолженности по налогу, так и недоимки (за 2006 год — на 10% по налогу и 25,9% по недоимке; за 9 месяцев 2007 года — на 7,1% по налогу и 10,1% по недоимке).

По страховым взносам на обязательное пенсионное страхование также прослеживается тенденция снижения темпов роста задолженности и даже ее абсолютного снижения. В 2006 году и за 9 месяцев 2007 года достигнуто абсолютное снижение недоимки (за 2006 год — на 1,3%, за 9 месяцев 2007 года — на 6,6%); абсолютное снижение задолженности по взносам впервые достигнуто по итогам 9 месяцев 2007 года — на 3,5%.

Отрицательное влияние на формирование доходной базы бюджетов государственных внебюджетных фондов оказывает наличие не урегулированных действующим законодательством вопросов администрирования налогов и взносов на социальные нужды. В качестве наиболее серьезного пробела следует отметить отсутствие мер ответственности согласно нормам законодательства об обязательном пенсионном страховании за несвоевременное представление страхователями отчетности по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование, невозможность начисления пеней на авансовые платежи по этим взносам.

Давно назрел вопрос об обоснованности предоставления льгот по ЕСН общественным организациям инвалидов в условиях отсутствия обязанности направлять сэкономленные суммы на социальную защиту инвалидов.

На все эти вопросы Счетная палата Российской Федерации неоднократно обращала внимание в документах, направленных в том числе и в Совет Федерации.

Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию 26 апреля 2007 года отметил, что не исчерпаны резервы увеличения поступлений налогов и наполняемости доходов бюджетов, заключающиеся в улучшении мер администрирования. Поэтому представляется, что существуют три основных направления совершенствования работы в этой сфере:

совершенствование трудовых отношений, усиление контроля за соблюдением трудового законодательства;

законодательное совершенствование механизмов администрирования;

активизация работы комиссий по легализации "теневой" заработной платы.

Информационно-аналитический материал к докладу С.А. Агапцова

Основным источником формирования доходной базы бюджетов государственных внебюджетных фондов (Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР), Фонда социального страхования Российской Федерации (ФСС), Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования являются налоги и взносы на социальные нужды.

К названным платежам относится в первую очередь единый социальный налог, зачисляемый в определенных долях в федеральный бюджет (для финансирования базовой части трудовой пенсии), ФСС и фонды обязательного медицинского страхования, а также страховые взносы, уплачиваемые страхователями в рамках обязательного социального страхования. К страховым взносам относятся:

страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в Российской Федерации, зачисляемые в ПФР на выплату страховой и накопительной частей трудовой пенсии, целевым назначением которых является обеспечение права гражданина на получение пенсии по обязательному пенсионному страхованию в размере, эквивалентном сумме страховых взносов, учтенной на его индивидуальном личном счете;

страховые взносы в ПФР, уплачиваемые работодателями, использующими труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, для финансирования доплаты к пенсии;

страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний — обязательные платежи по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, которые страхователь обязан внести страховщику — ФСС.

Начиная с бюджетных проектировок на 2008—2010 годы государственные внебюджетные фонды осуществляют проектировку показателей бюджета на 3-летний период, включая поступления единого социального налога и страховых взносов. Тарифы страховых взносов на обязательное пенсионное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утверждаемые ранее федеральным законом ежегодно, утверждаются также на 3-летний период.

Основным источником формирования налоговой базы для исчисления поступлений налогов и взносов на социальные нужды является фонд заработной платы. Соответственно расчет поступлений указанных платежей на 3-летний период осуществляется исходя из прогнозируемых Минэкономразвития показателей фонда заработной платы, представляемых в составе основных показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на соответствующий период.

Следует отметить, что в последнее время наметилась тенденция увеличения темпов роста фонда заработной платы. В 2006 году темп роста фонда заработной платы составил 125,4% (максимальное за последние 4 года значение), за 7 месяцев 2007 года — 128,2% к соответствующему периоду прошлого года. Это оказало влияние на увеличение объема поступлений налогов и взносов на социальные нужды, формирующих доходы федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, и положительно сказалось на исполнении доходной части соответствующих бюджетов. Так, в 2006 году объем поступлений страховых взносов на обязательное пенсионное страхование составил 109,4% к утвержденному в бюджете ПФР показателю; ЕСН, зачисляемого в федеральный бюджет, — 101,7% (в условиях корректировки в

течение года утвержденного показателя в сторону увеличения на 2,8%); поступлений ЕСН, зачисляемого в ФСС, — 108,5%; страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в бюджете ФСС — 106,7%. Исключение составили поступления ЕСН, зачисляемого в ФОМС, исполненные в размере 99% от показателя, утвержденного в бюджете фонда. Соотношение темпа роста поступлений указанного налога в доход фонда в 2006 году к объему поступлений предыдущего года (176,7%) с изменением ставки налога (увеличение на 37,5%) свидетельствует о погрешностях при проектировке указанного показателя в бюджете фонда.

Тенденция роста поступлений налогов и сборов на социальные нужды сохраняется и в 2007 году. Так, поступления страховых взносов на обязательное пенсионное страхование за 9 месяцев 2007 года составили 128,5% к аналогичному показателю 2006 года; ЕСН, зачисляемого в федеральный бюджет, — 128,5%; ЕСН, зачисляемого в ФСС, — 123,8%; ЕСН, зачисляемого в ФОМС, — 131,8%; ЕСН, зачисляемого в ТФОМС, — 127,9%.

Рост фонда заработной платы обусловлен как значительным увеличением номинально начисленной среднемесячной заработной платы на одного работника, так и увеличением численности работников. Если в 2006 году численность работников составила 48,1 миллиона человек, то в 2007 году, по уточненной прогнозной оценке Минэкономразвития России, она достигнет 48,5 миллиона человек (увеличится на 0,4 миллиона человек). При этом следует отметить, что согласно основным макроэкономическим показателям, представленным Минэкономразвития России в составе основных показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 года для проектировок на 2008—2010 годы, численность работников в прогнозируемом периоде (2007—2010 годы) должна была сокращаться (с 48 миллионов человек в 2007 году до 47,1 миллиона человек в 2010 году). Наличие в 2007 году тенденции роста численности работников может свидетельствовать о легализации определенной части трудовых отношений. Номинально начисленная среднемесячная заработная плата на одного работника возрастет с 10 634 рублей в 2006 году до 13 304 рублей в 2007 году (уточненные данные Минэкономразвития России), то есть на 25,1%. Следует отметить, что темп роста указанного показателя в сопоставимых условиях, достигший в 2006 году своего максимального за последние 4 года значения, в 2007 году будет превзойден (115,6% против 110,9% в 2003 году, 110,6% в 2004 году, 112,6% в 2005 году и 113,3% в 2006 году).

Рост номинально начисленной среднемесячной заработной платы на одного работника, а также фонда заработной платы в 2006 году частично обусловлен повышением оплаты труда работников бюджетных организаций, фонд оплаты труда которых в 2006 году составил 24,9% в общем фонде заработной платы, а темп роста данного показателя к уровню 2005 года на 10,8% опережал темп роста фонда заработной платы в целом по экономике. В 2007 году этот фактор оказал незначительное влияние: в 1 полугодии 2007 года темп роста фонда заработной платы работников бюджетных организаций на 0,6% превысил темп роста данного показателя в целом по экономике.

Анализ налоговой базы по ЕСН и страховым взносам на обязательное пенсионное страхование также свидетельствуют о тенденции ее роста. Темпы роста налоговой базы по ЕСН, зачисляемому в федеральный бюджет, возросли с 103,5% в 2003 году до 116,7% в 2006 году; по ЕСН, зачисляемому в ФСС, — с 103,4% в 2003 году до 116,7% в 2006 году; по ЕСН, зачисляемому в федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, — с 103,3% до 116,8% в 2006 году,

по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование — с 106,6% в 2003 году до 118,3% в 2006 году.

Таким образом, приведенные данные по динамике темпов роста номинально начисленной среднемесячной заработной платы на одного работника, численности работников, темпов роста налоговой базы, а также рост поступлений налогов и сборов на социальные нужды можно расценивать как свидетельство процесса легализации определенной части оплаты труда.

Процесс вывода заработной платы "из тени" и рост приведенных показателей в 2006—2007 годах в определенной степени обусловлен активизацией работы налоговых органов по легализации "теневой" заработной платы, созданием при администрациях и налоговых органах (управлениях, инспекциях) в субъектах Российской Федерации межведомственных комиссий, в функции которых входят осуществление контроля за соблюдением трудового законодательства в части доведения заработной платы до определенного уровня, легализация "теневой" заработной платы и обеспечение полноты поступлений ЕСН и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в бюджетную систему Российской Федерации.

В состав указанных комиссий входят представители налоговых органов, органов статистики, органов по труду, государственных внебюджетных фондов и так далее.

Наибольшей эффективности работа указанных комиссий достигла в 2007 году, когда рекомендуемый уровень заработной платы для организаций, рассматриваемых на заседаниях комиссий, определен не ниже его среднеотраслевого показателя по региону. В 2006 году рекомендуемый размер заработной платы был определен не ниже прожиточного минимума.

По оценке налоговых органов, в 2007 году в Российской Федерации более 400 тысяч налогоплательщиков выплачивали заработную плату ниже среднего уровня по отрасли (17% от представляющих отчетность). В результате работы комиссий более 62% из них увеличили налоговую базу за счет повышения заработной платы до среднего уровня по отрасли (по состоянию на 1 октября 2007 года). По оценке налоговых органов, в 2007 году дополнительный объем поступлений налогов и взносов на социальные нужды вследствие работы названных комиссий достигнет значительной величины. За 9 месяцев 2007 года за счет легализации заработной платы дополнительные поступления ЕСН и страховых взносов оцениваются специалистами ФНС России в 48 млрд. рублей.

Работа по легализации заработной платы оказывает существенное влияние и на легализацию трудовых отношений, что подтверждается данными об увеличении численности работающих в 2007 году.

Отрицательное влияние на поступление налогов и взносов на социальные нужды оказывает применение налогоплательщиками таких схем уклонения от уплаты налогов и взносов, как выдача заработной платы в конвертах; использование векселей; выплата страховой премии; выплаты в пользу работников, не уменьшающие налоговую базу по налогу на прибыль; заключение договоров аутстаффинга, аутсорсинга, заключение гражданско-правового договора вместо трудового договора и ряд других. Выявление и пресечение налоговыми органами применяемых налогоплательщиками схем уклонения от уплаты налогов (взносов) также способствует выводу из "тени" заработной платы и увеличению поступлений налогов и взносов на социальные нужды.

Одним из факторов, способствующих росту объемов поступлений налогов и взносов на социальные нужды, в 2006—2007 годах является снижение темпов роста

задолженности, в том числе недоимки, по указанным платежам, а в отдельные периоды — и их абсолютного снижения.

Так, темп роста задолженности в целом по ЕСН за 2003 год составил 134,7%, за 2004 год — 126,8%, за 2005 год — 103%, за 2006 год — 90%, за 9 месяцев 2007 года — 92,9%. При этом изменение недоимки по налогу к предыдущему периоду составило: за 2003 год — 111,4%, за 2004 год — 99,5%, за 2005 год — 84,7%, за 2006 год — 74,1%, за 9 месяцев 2007 года — 89,9%.

Относительно страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, по которым темпы роста задолженности значительно превышали аналогичные показатели по ЕСН, также прослеживается тенденция снижения темпов роста задолженности по взносам, а также недоимки. За 2003 год темп роста задолженности составил 209,2%, за 2004 год — 139,1%, за 2005 год — 121,0%, за 2006 год — 102,7%, за 9 месяцев 2007 года — 96,5%. При этом недоимка изменялась следующими темпами: за 2003 год — 189,2%, за 2004 год — 133,3%, за 2005 год — 112,9%, за 2006 год — 98,7%, за 9 месяцев 2007 года — 93,4%.

Таким образом, в 2006 году в целом по задолженности по ЕСН и недоимке по налогу и страховым взносам на обязательное пенсионное страхование, за 9 месяцев 2007 года по всем названным показателям было достигнуто абсолютное снижение задолженности, что оказало положительное влияние на поступление указанных платежей в федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов. Однако указанная задолженность продолжает составлять значительную величину. На 1 октября 2007 года суммарная задолженность по уплате налога и страховых взносов на обязательное социальное страхование с учетом задолженности по пеням и налоговым санкциям составила 208 852,3 млн. рублей (14,7% к общей сумме поступлений указанных платежей за 9 месяцев 2007 года) и является резервом увеличения поступлений в федеральный бюджет (в части ЕСН) и государственные внебюджетные фонды.

Динамика задолженности по платежам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в целом по Российской Федерации также имеет тенденцию снижения. Так, на 1 января 2006 года задолженность по этим страховым взносам составляла 9275,5 млн. рублей, или 26,9% к начисленным страховым взносам, на 1 января 2007 года — 7864,3 млн. рублей, или 20%.

Отрицательное влияние на формирование доходной базы бюджетов государственных внебюджетных фондов оказывает наличие неурегулированных действующим законодательством вопросов администрирования налогов и взносов на социальные нужды.

Счетной палатой Российской Федерации неоднократно вносились предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего вопросы администрирования указанных платежей; часть их реализована в принятых федеральных законах. Так, Федеральным законом от 4 ноября 2005 года № 137-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию административных процедур урегулирования споров" установлен внесудебный порядок взыскания органами ПФР недоимки, пеней и штрафов по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц (с ограничениями по суммам задолженности). Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 137-ФЗ "О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в от-

дельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования" установлен срок принятия решения о взыскании налога за счет имущества налогоплательщика; решена проблема зачета излишне уплаченных средств между долями ЕСН, зачисляемого в федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды; установлено законодательное обоснование для направления налоговым органом требования налогоплательщику, не имеющему недоимки по налогу, но имеющему задолженность по уплате пеней; установлен порядок списания безнадежной задолженности по штрафам, в том числе взыскиваемым с налогоплательщиков в судебном порядке с момента введения в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации. Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 216-ФЗ "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации" устранена проблема уплаты авансовых платежей по ЕСН в IV квартале года; установлен порядок исчисления и уплаты ЕСН адвокатами, осуществляющими свою деятельность в адвокатском кабинете, и так далее.

Однако в законодательстве еще остаются неурегулированные вопросы, препятствующие эффективной работе по администрированию налогов и взносов на социальные нужды.

В части единого социального налога законодательством не урегулированы вопросы:

- обоснованности предоставления льгот по ЕСН общественным организациям инвалидов, пользуясь которой указанные организации исключают из базы обложения по налогу значительные суммы; используют схему ухода от налогообложения "аренда персонала", не производя при этом расходов, обеспечивающих защиту инвалидов, не создавая для них рабочие места;

- установления сроков начисления пеней за несвоевременную уплату ежемесячных авансовых платежей по ЕСН;

- урегулирования порядка принудительного взыскания задолженности по текущим платежам предприятий, находящихся в процедуре конкурсного производства;

- исключения двойного налогообложения вознаграждений, выплачиваемых по авторским договорам, в частности у работодателя и индивидуального предпринимателя, с которым авторский договор заключен по деятельности, на осуществление которой им получено свидетельство индивидуального предпринимателя;

- установления срока представления налоговой декларации по ЕСН в случае прекращения налогоплательщиками деятельности до конца налогового периода.

В части страховых взносов на обязательное пенсионное страхование законодательно не установлены:

- меры ответственности по законодательству об обязательном пенсионном страховании за несвоевременное представление страхователями отчетности по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование;

- меры уголовной ответственности на нарушение порядка уплаты страховых взносов;

- меры ответственности за несвоевременную уплату авансовых платежей;

- возможность начисления пеней на суммы несвоеременно уплаченных авансовых платежей;

- органы, которые должны принимать решения о проведении зачетов (возвратов) сумм страховых взносов на обязательное пенсионное страхование;

обязанность для индивидуальных предпринимателей, адвокатов, занимающихся частной практикой нотариусов представлять по итогам отчетных периодов расчеты, по итогам налогового периода — декларацию об исчисленных и уплаченных суммах страховых взносов в виде фиксированного платежа;

обязанность для налоговых органов по исчислению суммы страховых взносов в виде фиксированного платежа, направлению налоговых уведомлений на уплату авансовых платежей по страховым взносам в виде фиксированного платежа страхователям;

порядок списания безнадежной к взысканию задолженности по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование;

иные (кроме пеней) меры обеспечения уплаты страховых взносов.

В части страховых взносов по дополнительному тарифу для работодателей-организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, в действующем законодательстве практически отсутствуют положения, определяющие механизмы администрирования страховых взносов по дополнительному тарифу для работодателей-организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации.

В части страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний:

не предусмотрено применение законодательства о налогах и сборах к правоотношениям, не урегулированным законодательством об указанном виде обязательного социального страхования;

отсутствует механизм возврата излишне уплаченных страхователями страховых взносов, а также не предусмотрена возможность зачета переплаты страховых взносов в счет погашения задолженности по иным платежам, поступающим в бюджет ФСС (и наоборот);

не определен механизм учета в бюджетах всех уровней средств на уплату страховых взносов страхователями — бюджетными учреждениями — с учетом установленных ФСС надбавок;

не разграничена ответственность за неосуществление регистрации страхователей, не ведущих хозяйственную деятельность и ведущих ее;

отсутствуют меры ответственности страхователя за непредставление страховщику сведений, необходимых для осуществления контроля за исполнением страхователем своих обязанностей, а также неправомерное несообщение сведений страховщику;

отсутствуют законодательные положения, позволяющие учитывать задолженность по страховым взносам при формировании общего объема задолженности по обязательным платежам для целей привлечения плательщика к уголовной ответственности;

законодательно не установлена возможность предоставления страхователям отсрочек уплаты страховых взносов;

законодательно не определен порядок списания безнадежной к взысканию задолженности по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

отсутствуют иные (кроме пени) способы обеспечения исполнения обязанности уплаты страховых взносов;

законодательно не определены механизмы осуществления страховщиком контроля за соблюдением страхователями порядка исчисления и уплаты страховых взносов, недостаточно урегулированы механизмы принудительного взыскания задолженности;

в законодательстве отсутствуют положения, позволяющие исполнительным органам ФСС применять для целей администрирования страховых взносов положения законодательства о налогах и сборах, вступившие в силу с 1 января 2006 года и упрощающие механизм взыскания задолженности с индивидуальных предпринимателей (согласно Федеральному закону от 4 ноября 2005 года № 137-ФЗ).

В части капитализированных платежей, подлежащих внесению в бюджет ФСС юридическими лицами, в отношении которых проводятся ликвидационные процедуры:

законодательство об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний не содержит определения понятия "капитализированные платежи";

нормы законодательства по вопросам капитализации платежей сформулированы крайне расплывчато и противоречиво;

не определены механизмы администрирования капитализированных платежей; из положений Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" не ясно, в какой очередности должны погашаться требования по внесению капитализированных платежей в бюджет страховщика;

нормы Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" позволяют многократно продлевать сроки конкурсного производства, не ограничивая количество таких продлений, что затягивает в том числе сроки внесения капитализированных платежей;

отсутствует порядок осуществления зачета (возврата) излишне уплаченных капитализированных платежей;

отсутствует порядок списания безнадежной к взысканию задолженности по уплате капитализированных платежей;

ФСС не включен в перечень органов, имеющих право запрашивать у уполномоченного органа информацию о ходе процедур банкротства, что не позволяет в установленные законом сроки обжаловать решения судов;

методика расчета размера капитализируемых платежей несовершенна и требует корректировки.

По результатам проведенных Счетной палатой Российской Федерации контрольных и экспертно-аналитических мероприятий были подготовлены аналитические записки, направленные в Госдуму и Совет Федерации, Правительство Российской Федерации, заинтересованные министерства и ведомства. В этих записках были сформулированы вопросы и конкретные предложения правового характера, которые, на наш взгляд, позволят повысить эффективность администрирования указанных платежей и будут способствовать увеличению доходов государственных внебюджетных фондов. В Совет Федерации были направлены:

аналитическая записка по результатам анализа эффективности действующей процедуры исчисления, уплаты и администрирования единого социального налога (письмо Счетной палаты Российской Федерации от 15 апреля 2005 года № 01-493/14-1);

аналитическая записка по проблемам администрирования страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в Российской Федерации (письмо Счетной палаты Российской Федерации от 22 июля 2005 года № 01-978/14-1);

аналитическая записка о результатах экспертно-аналитического мероприятия по анализу эффективности администрирования страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, в том числе в региональных отделениях Фонда социального страхова-

ния Российской Федерации по Воронежской и Вологодской областям (письмо Счетной палаты Российской Федерации от 10 мая 2006 года № 01-689/14-1);

аналитическая записка о проблемах администрирования страховых взносов по дополнительному тарифу для работодателей-организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации (письмо Счетной палаты Российской Федерации от 30 декабря 2005 года № 01-1764/14-1).

В настоящее время Счетной палатой Российской Федерации проводится экспертно-аналитическое мероприятие "Анализ эффективности администрирования страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в территориальных налоговых органах и органах Пенсионного фонда Российской Федерации в Пермском крае и Ивановской области"; по его результатам будет подготовлена аналитическая записка, которая после рассмотрения на Коллегии Счетной палаты Российской Федерации будет направлена в Совет Федерации.

**Выступление заместителя председателя
Фонда социального страхования Российской Федерации
В.В. Линника**

Отмечу, что, с одной стороны, я выслушал прекрасный аналитический доклад Сергея Анатольевича Агапцова, я всегда с глубоким уважением воспринимаю "аналитику", которую высказывает Сергей Анатольевич; с другой стороны, я, конечно, буду расстроен, если он уйдет от нас.

Об основных особенностях формирования доходов бюджета. Бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов сформирован на 3 года в соответствии с нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Доходы бюджета Фонда сформированы по действующему законодательству исходя из норм нового Бюджетного, Налогового кодексов и с учетом норм федерального закона № 125.

Основными особенностями формирования доходов являются: прогнозирование общего объема доходов без отражения сумм доходов по источникам их формирования, из которых выделяются доходы, поступающие в бюджет Фонда за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования; также предусмотрено выделение доходов по видам страхования, а именно — по обязательному социальному страхованию и по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Объем определен исключительно текстовой статьей указанного федерального закона (подпункт 1 пункта 1 статьи 1, подпункт 1 пункта 2 статьи 1, пункт 3 статьи 1, подпункты 1, 2 пункта 4 статьи 1).



Исключено приложение, устанавливающее объемы доходов по источникам их формирования. Утверждены:

- перечень главных администраторов доходов бюджета;
- распределение межбюджетных трансфертов, получаемых из Федерального бюджета и бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования:
- на 2008 год — согласно приложению 5 межбюджетные трансферты, получаемые из федерального бюджета и бюджета ФФОМС на 2008 год;
- на плановый период 2009 и 2010 годов — согласно приложению 6 межбюджетные трансферты, получаемые из федерального бюджета и бюджета ФФОМС на 2009—2010 годы.



МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ		уд. вес в доходах
<u>из федерального бюджета</u>	➡	8,9 %
➤ на санаторно-курортное лечение отдельных категорий граждан, включая проезд к месту лечения и обратно	➡	объем не определен
➤ на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, в том числе протезно-ортопедическими изделиями	➡	3 %
➤ на пособия гражданам, подвергшимся воздействию радиации	➡	0,01 %
➤ на пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет неработающим гражданам	➡	5,6 %
➤ на пособия по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации	➡	0,3 %
<u>из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования</u>	➡	5,4 %
➤ на оплату медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовом периоде, а также диспансерного наблюдения ребенка в течение первого года жизни	➡	5,4 %

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрено введение с 1 января 2010 года кассового обслуживания исполнения бюджета фонда органами Федерального казначейства.

Фонд социального страхования имеет такую особенность, как "зачетный" принцип. Это осуществление расходов по обязательному социальному страхованию в счет уплаты социального налога. Механизм указанного перехода не определен.

В динамике количества регионов в части соотношения собственных доходов с расходами наблюдается резкое снижение за последние годы количества регионов, обеспечивающих расходы собственными доходами.



Сергей Анатольевич в своих докладах часто подчеркивает особенность: с одной стороны, действует регрессивная шкала, и в настоящее время наблюдаются высокие темпы повышения заработной платы, что приводит фактически к снижению эффективной ставки единого социального налога в результате перехода большего количества граждан на более льготный интервал налогообложения исходя из установленных Налоговым кодексом ставок (от 280 тыс. рублей — 2,9%, свыше 280 тыс. рублей — 600 тыс. рублей — 8,1 тыс. рублей + 1% с суммы, превышающей 280 тыс. рублей, свыше 600 тыс. рублей — 11,3 тыс. рублей), соответственно к снижению тем-

па роста доходов. Это приводит к тому, что люди, получающие маленькую зарплату, платят соцналог в полном объеме, а те, кто получает большую заработную плату, платят соцналог в меньшем объеме, а по больничным листам мы им платим гораздо больше, чем они уплачивают нам. Рост расходов обусловлен изменением с 2007 года нормы ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет, которое для работающих граждан определяется исходя из уровня заработной платы (40%).

**Выступление заместителя председателя правления
Пенсионного фонда Российской Федерации
Ю.А. Мошкина**

Бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР) на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации сформирован на 3-летний период и утвержден Федеральным законом от 21 июля 2007 года № 182-ФЗ.

Прогнозируемый общий объем доходов бюджета фонда определен на 2008 год в сумме 2,33 трлн. рублей, на 2009 год — в сумме 2,67 трлн. рублей, на 2010 год — 3,18 трлн. рублей.

По отношению к ВВП доля доходов ПФР составит в 2008 году — 6,66 %, в 2009 году — 6,73 %, в 2010 году — 7,1 %.

Структуру доходной части бюджета ПФР нельзя рассматривать в отрыве от расходов на цели обязательного социального страхования, государственного пенсионного обеспечения и иные цели, определенные законодательством Российской Федерации. В связи с этим каждый вид доходов бюджета ПФР является целевым источником финансирования конкретной выплаты.

Суммы страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, планируемые к поступлению в 2008 году, направляются на выплаты страховой части трудовых пенсий нынешним пенсионерам и на формирование пенсионных накоплений застрахованных лиц, имеющих право на накопительную часть трудовой пенсии.

Удельный вес сумм страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в общих доходах бюджета фонда составляет 44,2 %, из которых на страховую часть трудовых пенсий приходится 35,1 %, на накопительную часть трудовых пенсий — 9,1 %.

Удельный вес поступлений на накопительную часть трудовой пенсии в 2008 году сложился выше уровня 2007 года и прошлых лет. Связано это с тем, что с 1 января 2008 года для лиц 1967 года рождения и моложе тариф отчислений на страховую часть трудовой пенсии устанавливается в размере 8 % против 10 %, на накопительную часть пенсии — в размере 6 % против 4 %.

Перевод 2 % тарифа из распределительной составляющей бюджета в накопительную часть оценивается в ежегодном уменьшении сумм страховых взносов на выплату страховой части трудовой пенсии от 70 млрд. рублей в 2008 году до 100 млрд. рублей в 2010 году.

На средства федерального бюджета, передаваемые в фонд на цели, установленные законодательством, приходится около 55 %. Объемы достаточно значительны и в абсолютном выражении на 2008 год составляют 1,28 трлн. рублей. Указанные средства носят целевой характер и направляются на выплату базовой части трудовой пенсии (708,3 млрд. рублей), на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению и дополнительного ежемесячного материального обеспечения (136 млрд. рублей), на осуществление ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан (263,2 млрд. рублей) и на покрытие дефицита бюджета фонда.

В 2008 году на покрытие дефицита бюджета ПФР предусмотрены средства федерального бюджета в сумме 171,7 млрд. рублей. Потребность в указанных средствах вызвана превышением расходов на выплату страховой части трудовой пенсии над суммой страховых взносов, поступающих от работодателей на ее выплату.

Несмотря на благоприятную общую макроэкономическую ситуацию в стране, существует задолженность работодателей — плательщиков страховых платежей.

По данным налоговых органов, задолженность по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование по состоянию на 1 сентября 2007 года состав-

ляет 57,6 млрд. рублей, из них на страховую часть трудовой пенсии — 51 млрд. рублей.

Накопительная составляющая бюджета фонда сформирована по доходам в 2008 году в сумме 223,4 млрд. рублей, в 2009 году — 272 млрд. рублей, в 2010 году — 322,2 млрд. рублей.

Страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии по мере поступлений в соответствии с законодательством будут направляться на временное размещение в разрешенные виды активов.

Доходы, полученные от временного размещения средств пенсионных накоплений, составят в 2008 году — 8,8 млрд. рублей, в 2009 году — 13,5 млрд. рублей, в 2010 году — 15,7 млрд. рублей.

Доходы от инвестирования средств пенсионных накоплений, перечисленные управляющими компаниями, определены в 2008 году в сумме 2,3 млрд. рублей (около 4,37% от суммы прироста (дохода) средств пенсионных накоплений, переданных в доверительное управление управляющей компании за период инвестирования), в 2009 году — 3,4 млрд. рублей, в 2010 году — 5 млрд. рублей.

Объем средств пенсионных накоплений за 2008—2010 годы возрастет в 2,6 раза и к концу 2010 года составит около 1,2 трлн. рублей; при этом в доверительном управлении управляющих компаний будет находиться 876,4 млрд. рублей.

**Выступление заместителя директора Федерального фонда
обязательного медицинского страхования
Е.Н. Сучковой**

В настоящее время большое внимание уделяется вопросам бюджетного планирования и формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов.

В отличие от других внебюджетных фондов одной из особенностей системы обязательного медицинского страхования (ОМС) является отсутствие административной вертикали и консолидированного бюджета фондов ОМС. Территориальные фонды ОМС, являясь самостоятельными финансово-кредитными учреждениями, самостоятельно формируют свои бюджеты на очередной финансовый год.

Формирование доходов фондов обязательного медицинского страхования осуществляется за счет налоговых поступлений, страховых взносов на ОМС неработающего населения и средств из федерального бюджета.

За последние годы существенно возросли объемы финансовых средств на обязательное медицинское страхование. Бюджет Федерального фонда ОМС (далее — Фонд) за 3 года увеличился более чем в 20 раз, темпы роста объемов территориальных программ обязательного медицинского страхования также имеют тенденцию к увеличению.

Доходная часть бюджета Фонда на 2008 год сгруппирована в соответствии с действующей бюджетной классификацией Российской Федерации, расходная — с учетом изменений функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации. Бюджет сбалансирован по доходам и расходам.

Прогноз поступления налоговых платежей на 2008 год осуществлялся с учетом норм действующего налогового законодательства и согласован с ФНС России. В соответствии с нормами действующего законодательства администратором налоговых поступлений является ФНС России.

С целью улучшения работы по взаимодействию с Федеральной налоговой службой в 2005 году создана и действует Межведомственная рабочая группа по взаимодействию Минздравсоцразвития России, Федеральной налоговой службы и Федерального фонда ОМС в планировании и мобилизации единого социального налога, зачисляемого в доход бюджетов фондов ОМС (далее — Межведомственная рабочая группа). На заседаниях Межведомственной рабочей группы регулярно рассматриваются вопросы поступления в бюджеты фондов ОМС налоговых платежей, а также вопросы погашения задолженности, осуществляется обмен информацией.

В рамках работы Межведомственной рабочей группы разработан и согласован алгоритм расчета поступления в Фонд единого социального налога.

На этапе согласования проекта федерального закона о бюджете Фонда на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов неоднократно менялись макроэкономические показатели, что вызывало необходимость проведения дополнительных расчетов и согласительных процедур с соответствующими министерствами и ФНС России по объемам доходной части бюджета Фонда.

Благодаря принимаемым мерам в части мобилизации поступления налоговых платежей в 2007 году впервые отмечен профицит бюджета Фонда в части поступления налоговых платежей.

Динамика поступления налоговых платежей имеет тенденцию к росту объемов указанных средств. Так, если исполнение доходной части бюджета Федерального фонда ОМС по единому социальному налогу в 2005 году составляло 90,2 %, в 2006 году этот показатель увеличился до 99 %, в 2007 году отмечен профицит в объеме 2,5 млрд. рублей, в связи с чем в бюджет Фонда на 2007 год внесены соответствующие изменения, касающиеся увеличения поступления единого социального налога.

В целом отмечается тенденция роста собственных доходов Фонда к 2010 году в среднем на 29 %.

Помимо собственных доходов, бюджетом определены суммы средств, перечисляемых из федерального бюджета на обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей), дополнительную диспансеризацию работающих граждан, диспансеризацию находящихся в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, финансовое обеспечение государственного задания на оказание дополнительной медицинской помощи.

Суммы средств, поступающие от налогоплательщиков, уплачивающих налоги по специальным налоговым режимам, незначительны. Доля поступления средств от данной категории налогоплательщиков в расчете на одного застрахованного гражданина этой категории составляет 600 рублей, что существенно ниже федерального норматива, утвержденного программой государственных гарантий. Проблема существует, ее необходимо решать и вносить определенные изменения в действующее законодательство.

В настоящее время Фондом ведется работа по подготовке предложений к проекту федерального закона, предусматривающего изменение нормативов отчислений на обязательное медицинское страхование при применении специальных режимов налогообложения. Основную часть расходов Фонда составят расходы, связанные с долевым финансированием территориальных программ ОМС и мероприятий, осуществляемых в рамках национального проекта в сфере здравоохранения.

Вопросам повышения эффективности планирования финансовых средств, предусмотренных бюджетом Фонда, уделяется особое внимание. Однако следует учитывать, что планирование средств федерального бюджета не осуществляется Фондом самостоятельно, а находится в компетенции Минздравсоцразвития России по согласованию с Минфином России.

В заключение хочу отметить, что до настоящего времени остается нерешенным вопрос определения статуса государственных внебюджетных фондов.

В соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса Российской Федерации статья 143 утрачивает силу с 1 января 2008 года. Названной статьей предусматривалось, что правовой статус, порядок создания, деятельности и ликвидации государственных внебюджетных фондов определяется федеральным законом.

Для решения вопросов, стоящих перед системой ОМС, необходимо продолжить работу по совершенствованию нормативной правовой базы в целях модернизации системы ОМС и повышения ее эффективности.

НЕПРОИЗНЕСЕННЫЕ ВЫСТУПЛЕНИЯ

Тезисы выступления заместителя директора Департамента бюджетной политики Министерства финансов Российской Федерации Т.А. Егоровой

Формирование доходов федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года осуществлялось на основе сценарных условий социально-экономического развития Российской Федерации на 2008 и на период до 2010 года, основных направлений налоговой и бюджетной политики на 2008 год и на период до 2010 года и оценки поступлений доходов в федеральный бюджет в 2007 году.

При формировании проекта бюджета учитывались нормы налогового законодательства, действующего на момент составления проекта бюджета, а также одобренные основные направления налоговой политики, предусматривающие внесение изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах, вступающие в силу с 2008 года.

Формирование доходов федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года осуществлялось на основе Бюджетного послания Президента Российской Федерации и планируемых изменений бюджетного законодательства Российской Федерации, учитывало преобразование Стабилизационного фонда Российской Федерации в Резервный фонд и Фонд будущих поколений исходя из того, что формируемый Резервный фонд будет обеспечивать устойчивость бюджетных расходов независимо от конъюнктуры сырьевых цен, а формируемый Фонд будущих поколений будет аккумулировать доходы от нефти и газа, которые образуются в результате превышения доходов от нефтегазового сектора над отчислениями в Резервный фонд и за счет средств, используемых для формирования расходов федерального бюджета.

Указанное разделение потребовало иного структурирования доходов федерального бюджета — на нефтегазовые и не нефтегазовые доходы. При формировании нефтегазовых доходов на 2008 год и на период до 2010 года были учтены следующие перечисления: от налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (в части доходов федерального бюджета); вывозных таможенных пошлин на нефть сырую, газ природный, товары, выработанные из нефти.

Доходы федерального бюджета в 2008 году прогнозируются в размере 6644,4 млрд. рублей. В структуре доходов федерального бюджета предусмотрены: налоговые доходы в сумме 4226 млрд. рублей; неналоговые доходы федерального бюджета — 2417,2; целевые отчисления от всероссийских государственных лотерей — 1,3 млрд. рублей.

Доходы федерального бюджета в 2009 году прогнозируются в сумме 7465,4 млрд. рублей, в 2010 году — 8090 млрд. рублей.

Нормы налогового законодательства учитываются в расчетах доходов федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года.

При расчете доходов бюджетной системы Российской Федерации были учтены следующие изменения налогового законодательства:

1) освобождение от налогообложения налогом на прибыль организаций дивидендов, получаемых при стратегическом участии российской организации в российской или иностранной организации, выплачивающей дивиденды;

2) снижение ставки налога на доходы физических лиц с 30% до 15% по доходам, полученным в виде дивидендов физическими лицами, не являющимися налоговыми резидентами Российской Федерации;

3) установление налогового периода по налогу на добавленную стоимость для всех налогоплательщиков, независимо от размера выручки от реализации товаров (работ, услуг) в размере квартала;

4) изменение ставок акцизов по подакцизным товарам.

Основными доходными источниками федерального бюджета являются:

1) Налог на прибыль.

В основу расчета налога на прибыль организаций принят прогноз на 2008 год по объему прибыли, предъявляемой налогоплательщиками в целях налогообложения, сформированный исходя из отчетных данных Федеральной налоговой службы о налогооблагаемой базе за 9 месяцев 2006 года, ожидаемой оценки налогооблагаемой прибыли в 2007 году и основных макроэкономических показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 года.

Общий объем поступлений налога на прибыль организаций, подлежащий зачислению в федеральный бюджет в 2008 году, прогнозируется в сумме 524,8 млрд. рублей.

Объем поступлений налога на прибыль организаций в федеральный бюджет в 2009 и 2010 годах прогнозируется в сумме 577,5 млрд. рублей и 635 млрд. рублей соответственно.

2) Налог на добавленную стоимость, на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации.

В расчете на 2008 год сумма налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, определена с учетом прогнозируемых макроэкономических показателей и оценки налоговой базы на 2007 год.

В прогнозе поступлений налога на добавленную стоимость на 2008 год учтены дополнительные поступления в связи с проведением налоговыми органами мероприятий по укреплению платежной дисциплины в сумме 329 млрд. рублей, что соответствует данным налоговой отчетности за 2006 год. Однако следует отметить, что в последующих периодах возможна корректировка налоговой базы 2007 года, в результате чего может последовать изменение указанных сумм.

В прогнозе поступлений налога на добавленную стоимость на 2008 год учтены дополнительные потери в связи с введением поквартальной уплаты налога в размере 228,7 млрд. рублей.

С учетом изменения налогового законодательства сумма налога на добавленную стоимость по товарам (работам, услугам), реализуемым на территории Российской Федерации, планируется в 2008 году в размере 1296,2 млрд. рублей.

Доходы федерального бюджета по налогу на добавленную стоимость прогнозируются на 2009 и 2010 годы в сумме 1791,2 млрд. рублей и 2072,3 млрд. рублей соответственно.

3) Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации.

Прогноз поступлений акцизов по подакцизным товарам (продукции) на 2008 год основан на прогнозируемых показателях объемов реализации подакцизных товаров, ставок акцизов, установленных главой 22 "Акцизы" Налогового кодекса Российской Федерации, с учетом изменений, вступающих в силу с 1 января 2008 года (в части индексации специфических ставок акцизов).

Доходы федерального бюджета от уплаты акцизов прогнозируются на 2008 год — 121 млрд. рублей, на 2009 год — 138,1 млрд. рублей, на 2010 год — 158,2 млрд. рублей.

4) Налог на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации.

Поступления в федеральный бюджет налога на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации, в 2008 году прогнозируются в размере 872,3 млрд. рублей.

Сумма налога рассчитана на основе прогнозируемого налогооблагаемого объема импорта из стран дальнего зарубежья, стран — участниц СНГ и Республики Беларусь в размере 200,8 млрд. долларов.

Расчеты прогнозируемого поступления налога выполнены с учетом сложившейся в 2006 году товарной структуры импорта, средневзвешенных ставок таможенных пошлин по группам товаров, ставок акцизов по подакцизной продукции, курса рубля по отношению к доллару США.

Поступления в федеральный бюджет налога на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации, прогнозируются на 2009 и 2010 годы в сумме 1006,4 млрд. рублей и 1149,4 млрд. рублей соответственно.

5) Акцизы по подакцизным товарам (продукции), ввозимым на территорию Российской Федерации.

Прогноз поступлений акцизов на 2008 год на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации, рассчитан исходя из установленных главой 22 "Акцизы" Налогового кодекса Российской Федерации ставок акцизов, объемов импорта отдельных подакцизных товаров, прогнозируемых по оценке в 2007 году и проиндексированных с учетом темпа роста импорта в 2008 году, а также среднегодового курса рубля по отношению к доллару США. Прогнозируемая сумма поступлений в федеральный бюджет в 2008 году должна составить 28,5 млрд. рублей.

Прогноз поступлений акцизов на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации, на 2009 и 2010 годы определяется в сумме 32,6 млрд. рублей и 37,1 млрд. рублей соответственно.

6) Налог на добычу полезных ископаемых.

Поступления налога на добычу полезных ископаемых в расчетах доходной базы федерального бюджета на 2008 год прогнозируются в сумме 868,5 млрд. рублей.

В расчетах прогнозируемых поступлений налога на добычу полезных ископаемых учтены планируемый объем добычи полезных ископаемых, прогнозируемый уровень цен полезных ископаемых, среднегодовой курс рубля по отношению к доллару США, налоговые ставки, предусмотренные главой 26 "Налог на добычу полезных ископаемых" Налогового кодекса Российской Федерации.

Поступления в федеральный бюджет налога на добычу полезных ископаемых прогнозируются на 2009 год и 2010 год в сумме 851,9 млрд. рублей и 849,9 млрд. рублей соответственно.

7) Регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции (в виде углеводородного сырья).

Поступления регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции (в виде углеводородного сырья) в расчетах доходной базы федерального бюджета на 2008 год прогнозируются в размере 12,3 млрд. рублей.

Расчеты к проекту федерального бюджета на 2008 год осуществлены на основе прогнозируемых объемов добычи углеводородного сырья из месторождений, эксплуатируемых на условиях действующих соглашений о разделе продукции, определяющих виды, размер и ставки платежей, условия раздела продукции между инвестором и государством.

Поступления регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции (в виде углеводородного сырья)

планируются на 2009 и 2010 годы в сумме 18,8 млрд. рублей и 17,5 млрд. рублей соответственно.

8) Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов.

Прогнозируемый объем поступления сборов за пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов на 2008 год рассчитан с учетом квот на добычу объектов животного мира и водных биологических ресурсов и ставок сбора по каждому объекту животного мира и водным биологическим ресурсам, предусмотренных главой 25.1 "Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов" Налогового кодекса Российской Федерации.

Поступления в федеральный бюджет Российской Федерации сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов на 2008—2010 годы составляет 4,7 млрд. рублей ежегодно.

9) Водный налог.

Прогноз поступления водного налога на 2008 год рассчитан по объемам водопользования, фактически сложившимся за предыдущие годы, уменьшенным на объемы водопользования по договорам, заключенным водопользователями взамен лицензий, прекративших свое действие в 2008 году, и ставок налога по видам водопользования, установленных главой 25.2 "Водный налог" Налогового кодекса Российской Федерации.

Поступления водного налога в 2008 году прогнозируются в сумме 13 млрд. рублей. Поступления в федеральный бюджет водного налога прогнозируются на 2009 и 2010 годы в сумме 12,5 млрд. рублей и 12,2 млрд. рублей соответственно.

10) Государственная пошлина.

Планирование государственной пошлины на 2008 год выполнено исходя из отчета за 2006 год и оценки поступлений 2007 года, прогнозируемых на 2008 год макроэкономических показателей, а также проектировок, предоставленных администрациями доходов федерального бюджета по закрепленным доходным источникам.

При расчете государственной пошлины, подлежащей уплате в федеральный бюджет, применялись установленные бюджетным законодательством нормативы распределения платежей между уровнями бюджетной системы Российской Федерации.

Общий объем поступлений государственной пошлины в федеральный бюджет в 2008 году прогнозируется в сумме 32,2 млрд. рублей.

Поступления государственной пошлины в федеральный бюджет в 2009 и 2010 годах прогнозируются в сумме 34,5 млрд. рублей и 36,6 млрд. рублей соответственно.

11) Таможенные пошлины.

Сумма ввозных таможенных пошлин на 2008 год прогнозируется в размере 493,6 млрд. рублей. Расчет сделан на основе прогнозируемого облагаемого объема импорта из стран дальнего зарубежья по таможенному режиму (ввоз для внутреннего потребления) "ИМ 40" в размере 169,2 млрд. долларов с учетом досчета поступлений по остальным таможенным режимам, потерь в связи с предоставлением льгот по таможенному тарифу, сложившейся за ряд лет структуры импорта, курса рубля по отношению к доллару США, средневзвешенной ставки ввозной таможенной пошлины, установленной Минэкономразвития России с учетом соблюдения условий присоединения к ВТО.

В прогнозе доходов федерального бюджета на 2008 год доходы от уплаты вывозных таможенных пошлин учтены в сумме 1557,1 млрд. рублей.

Объем поступлений от вывозных таможенных пошлин по нефти сырой, включая экспорт в Республику Белоруссию, газу и нефтепродуктам рассчитан в соответствии с: прогнозными объемами экспорта по группе 27 ТН ВЭД;

среднегодовой ставкой пошлины на нефть сырую;
ставкой на нефтепродукты;
ставкой в размере 30% выручки от экспорта природного газа в страны дальнего зарубежья исходя из средневзвешенной цены, а также в страны СНГ — исходя из средневзвешенной цены на экспортируемый природный газ, за пределы государств — участников соглашений о Таможенном союзе.

Кроме того, в прогнозе учитываются объемы нефти, вывозимой из Российской Федерации в Республику Беларусь.

Вывозные пошлины на товары (кроме группы 27 ТН ВЭД) оцениваются исходя из ожидаемых поступлений в федеральный бюджет в 2007 году по этой группе товаров и макроэкономических показателей объемов экспорта в 2008 году, снижения и отмены экспортной пошлины по отдельным видам товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности.

Доходы федерального бюджета в 2009—2010 годах от уплаты таможенных пошлин прогнозируются в 2009 году — 2086,7 млрд. рублей, в 2010 году — 2130 млрд. рублей.

12) Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

Доходы федерального бюджета от использования имущества, находящегося в государственной собственности, прогнозируются на 2008 год в сумме 99,3 млрд. рублей.

Основные поступления указанных доходов формируются за счет доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйствующих товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации; доходов, полученных от размещения средств федерального бюджета; процентов, полученных от предоставления бюджетных кредитов внутри страны за счет средств федерального бюджета; процентов по государственным кредитам; доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности; доходов от перечисления части прибыли Центрального банка Российской Федерации; платежей от государственных унитарных предприятий; прочих доходов от использования имущества и прав, находящихся в собственности Российской Федерации.

Доходы федерального бюджета от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, на 2009 и 2010 годы прогнозируются в размере 105,4 млрд. рублей и 102,1 млрд. рублей соответственно.

13) Платежи при пользовании природными ресурсами.

Платежи при пользовании природными ресурсами на 2008 год прогнозируются в сумме 50,4 млрд. рублей и включают в себя:

платежи за пользование недрами;

плату за использование лесов;

плату за негативное воздействие на окружающую среду;

плату за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности;

плату за пользование водными биологическими ресурсами по межправительственным соглашениям.

Доходы федерального бюджета по платежам при пользовании природными ресурсами на 2009 и 2010 годы прогнозируются в размере 57,7 млрд. рублей и 60,7 млрд. рублей соответственно.

14) Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства.

Общая сумма доходов от оказания платных услуг и компенсации затрат государства в 2008 году прогнозируется в размере 131,7 млрд. рублей.

В составе доходов учтены доходы от оказания услуг или компенсации затрат государства, лицензионные сборы, прочие доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства.

Доходы федерального бюджета от оказания платных услуг и компенсации затрат государства на 2009 и 2010 годы прогнозируются в размере 138,6 млрд. рублей и 143,8 млрд. рублей соответственно.

15) Доходы от продажи материальных и нематериальных активов.

В составе неналоговых доходов 2008 года прогнозируются доходы от продажи материальных и нематериальных активов в сумме 2,5 млрд. рублей.

Поступления в федеральный бюджет указанного дохода обеспечиваются за счет: доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции;

средств федерального бюджета от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства;

доходов от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных автономных учреждений, а также земельных участков федеральных государственных унитарных предприятий, в том числе казенных).

Доходы федерального бюджета от продажи материальных и нематериальных активов на 2009 и 2010 годы прогнозируются в размере 4,2 млрд. рублей и 5,4 млрд. рублей соответственно.

16) Административные платежи и сборы.

Поступление административных платежей и сборов прогнозируется в 2008 году в сумме 4,2 млрд. рублей.

Доходы федерального бюджета на 2009 и 2010 годы прогнозируются в размере 4,3 млрд. рублей и 4,5 млрд. рублей соответственно.

17) Штрафы, санкции, возмещение ущерба.

Прогноз неналоговых доходов на 2008 год содержит поступления в федеральный бюджет штрафов, санкций, возмещение ущерба в сумме 3,1 млрд. рублей.

Прогноз доходов федерального бюджета на 2009 и 2010 годы составит 3,3 млрд. рублей и 3,5 млрд. рублей соответственно.

18) Целевые отчисления от всероссийских государственных лотерей.

В доходах федерального бюджета на 2008 год прогнозируются целевые отчисления от всероссийских государственных лотерей в сумме 1,3 млрд. рублей. Доходы федерального бюджета в 2009 и 2010 годах ожидаются в сумме 2,1 млрд. рублей и 2,7 млрд. рублей соответственно.

**Тезисы выступления
заместителя директора Департамента бюджетной политики
в отраслях социальной сферы и науки
Министерства финансов Российской Федерации
С.Н. Панариной**

По Пенсионному фонду Российской Федерации

Доходная часть бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации сформирована в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, действующими нормами Налогового кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации" с учетом изменений, внесенных согласно Федеральному закону от 20 июля 2004 года № 70-ФЗ.

Расчет поступлений страховых взносов на обязательное пенсионное страхование осуществлен Пенсионным фондом Российской Федерации исходя из прогноза Минэкономразвития России по фонду заработной платы на 2008 год в сумме 8921 млрд. руб., на 2009 год — в сумме 10 299 млрд. руб., на 2010 год — в сумме 11 771 млрд. рублей.

Основными доходными источниками бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации являются:

1) Налоги и взносы на социальные нужды.

Суммы страховых взносов на обязательное пенсионное страхование рассчитывались отдельно в отношении каждой части страхового взноса в соответствии с тарифами, установленными в зависимости от возраста застрахованных лиц и налоговой базы.

Начиная с 2008 года в соответствии со статьей 22 Федерального закона "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации" для лиц 1967 года рождения и моложе уменьшается базовый тариф отчислений на страховую часть трудовой пенсии с 10% до 8% с одновременным увеличением базового тарифа на накопительную часть пенсии с 4% до 6%.

2) Налоги на совокупный доход.

Поступления минимального налога от плательщиков, перешедших на упрощенную систему налогообложения.

3) Задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам.

Поступления недоимки по страховым взносам в фонд, образовавшейся по состоянию на 1 января 2001 года, начисленных на указанную недоимку пеней и штрафов планируются на основании действующих по состоянию на 1 января 2007 года графиков погашения задолженности, утвержденных в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 1 октября 2001 года № 699, от 8 июня 2001 года № 458, от 9 ноября 2005 года № 672 и от 22 сентября 2006 года № 586, а также соглашений, заключенных в соответствии с Федеральным законом от 9 июля 2002 года № 83-ФЗ.

4) Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

Доходы от временного размещения средств пенсионных накоплений в 2008 году; доходы от инвестирования средств пенсионных накоплений, перечисленные в фонд управляющими компаниями.

5) Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства.

Доходы фонда от оказания платных услуг и компенсации затрат бюджета фонда (дебиторская задолженность прошлых лет, возмещение по актам ревизий и так далее).

6) Доходы от продажи материальных и нематериальных активов.

Доходы от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении фонда; реализация основных средств, находящихся в оперативном управлении органов фонда, производится территориальными органами фонда в случае их физического износа, невозможности и неэффективности проведения восстановительного ремонта по согласованию с территориальным органом Федерального агентства по управлению федеральным имуществом и фонда.

7) Штрафы, санкции, возмещение ущерба.

Поступления денежных взысканий (штрафов) и сумм в возмещение ущерба имуществу.

8) Прочие неналоговые доходы.

Поступления прочих неналоговых доходов (возврат госпошлины, доходы за использование средств фонда учреждениями банков и так далее).

9) Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Трансферты бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации из федерального бюджета.

10) Безвозмездные поступления от негосударственных организаций.

Средства пенсионных накоплений, передаваемые фонду в 2008 году из негосударственных пенсионных фондов в соответствии с законодательством Российской Федерации для последующей передачи в управляющие компании.

11) Доходы бюджета фонда, связанные с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий.

Накопительная составляющая бюджета фонда на 2008, 2009 и 2010 годы сформирована в соответствии с нормами федеральных законов "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", "Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации", бюджетного законодательства Российской Федерации и принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере накопительного элемента обязательного пенсионного страхования, действие которых распространяется на 2008 год и на период до 2010 года.

В доходы бюджета фонда, связанные с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий, на 2008 год и на период до 2010 года включены:

страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии, в том числе в виде фиксированного платежа;

пени, штрафы и иные финансовые санкции, поступившие в фонд в связи с неисполнением обязанностей по уплате взносов на накопительную часть трудовой пенсии;

доходы, полученные в 2008 году от временного размещения средств пенсионных накоплений текущего года.

Кроме того, в составе доходов учтены средства, поступающие от негосударственных пенсионных фондов для последующей передачи в управляющие компании в соответствии с заявлениями застрахованных лиц.

В доходную часть бюджета также включены доходы от инвестирования средств пенсионных накоплений, перечисленные управляющими компаниями.

По Федеральному фонду обязательного медицинского страхования

Доходная часть бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов разработана фондом в соответствии с Методическими указаниями по корректировке показателей перспективного финансового плана Российской Федерации на 2007—2009 годы в части показателей 2008—2009 годов и формированию проектировок федерального бюджета на 2010 год по субъектам бюджетного планирования Минфина России на основе проектировок параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2008—2010 годы, разработанных Минэкономразвития России.

Основными доходными источниками бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования являются:

1) Налоги и взносы на социальные нужды.

Единый социальный налог, зачисляемый в фонд, по ставке, установленной Налоговым кодексом Российской Федерации.

2) Налоги на совокупный доход.

Расчет поступлений от плательщиков, применяющих специальные налоговые режимы, произведен исходя из показателей утвержденного бюджета фонда на 2007 год, скорректированного с учетом индексов роста ВВП и потребительских цен на 2008—2010 годы по прогнозу Минэкономразвития России.

3) Недоимка, пени и штрафы по взносам в фонд.

Поступления рассчитаны с учетом динамики фактических поступлений за период 2004—2006 годов.

4) Средства федерального бюджета, передаваемые бюджету Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

По Фонду социального страхования Российской Федерации

Доходная часть бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов разработана фондом в соответствии с Методическими указаниями по корректировке показателей перспективного финансового плана Российской Федерации на 2007—2009 годы в части показателей 2008—2010 годов и формированию проектировок федерального бюджета на 2010 год по субъектам бюджетного планирования Минфина России на базе основных параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2008 год и на период до 2010 года, разработанных Минэкономразвития России, с учетом динамики основных показателей по формированию и расходованию средств Фонда социального страхования Российской Федерации, данных по исполнению бюджета фонда за 2006 год, статистических данных фонда по показателям, характеризующим расходы на обеспечение по обязательному социальному страхованию.

В бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации предусмотрены следующие доходные источники:

1) Налоги и взносы на социальные нужды:

единый социальный налог, зачисляемый в Фонд социального страхования Российской Федерации, по ставке, установленной Налоговым кодексом Российской Федерации;

по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

2) Доходы от налогоплательщиков, применяющих специальные налоговые режимы, в том числе:

единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения;

единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности;

единый сельскохозяйственный налог.

3) Доходы от недоимки, пени и штрафов по взносам в Фонд социального страхования Российской Федерации (мобилизация просроченной задолженности страхователей по страховым взносам, образовавшейся на 1 января 2001 года).

4) Средства, передаваемые бюджету Фонда социального страхования Российской Федерации из федерального бюджета и бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на исполнение государственных функций.

РЕКОМЕНДАЦИИ
"круглого стола" на тему
"Особенности формирования доходной части федерального бюджета
и бюджетов государственных внебюджетных фондов
в связи с переходом на трехлетнее бюджетное планирование"

г. Москва

19 ноября 2007 года

Участники заседания "круглого стола", проведенного Комиссией Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации в соответствии с Планом мероприятий и мониторинга правового пространства и правоприменительной практики, проводимых Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, на осеннюю сессию 2007 года, заслушав и обсудив доклады и выступления, отмечают следующее.

В соответствии с положениями новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации, Бюджетного послания Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2008—2010 годах, перспективным финансовым планом Российской Федерации на 2007—2009 годы были осуществлены разработка и принятие Федерального закона "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов", что фактически означает переход на трехлетнее бюджетное планирование.

Отличительной особенностью указанного федерального закона является изменение структуры доходов в части их распределения на нефтегазовые и не нефтегазовые доходы с определением размера нефтегазового трансферта, направляемого на расходы федерального бюджета.

Указанные действия по управлению нефтегазовыми доходами мотивированы целями поддержания устойчивого уровня государственных расходов и частного потребления на длительном временном горизонте, а также предотвращения колебаний макроэкономических показателей.

Правительство Российской Федерации прогнозирует снижение поступлений в бюджет из нефтегазового сектора в долгосрочной перспективе в результате сокращения доли нефтегазового сектора в валовом внутреннем продукте вследствие отставания темпов роста физического объема добычи и экспорта нефти и газа от темпов роста валового внутреннего продукта, продолжения в среднесрочной перспективе повышения курса рубля и прогнозируемого снижения цен на нефть. В случае реализации указанных прогнозов выпадающие доходы бюджета будут лишь в незначительной степени компенсироваться увеличением базы не нефтегазовых доходов и планируемым повышением собираемости налогов, что потребует реализации комплекса мер, связанных с повышением налогового бремени, сокращением расходов и резким наращиванием государственного долга. Реализованная в указанном федеральном законе концепция "не нефтегазового баланса бюджета" призвана, с точки зрения Правительства Российской Федерации, обеспечивать стабильный уровень государственных расходов вне зависимости от колебаний внешней конъюнктуры и поддерживать долгосрочную макроэкономическую устойчивость.

За счет доходов от нефти и газа, превышающих нефтегазовый трансферт, будет формироваться Фонд национального благосостояния. Часть нефтегазовых доходов направляется в уставные капиталы соответствующих институтов развития (Банк развития, Российская венчурная компания, государственная корпорация в сфере развития нанотехнологий и другие).

Часть средств Фонда национального благосостояния при соответствующем законодательном регулировании будет служить источником покрытия дефицита Пенсионного фонда Российской Федерации, а также может использоваться для софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан.

Выделяемый в составе федерального бюджета Резервный фонд предназначен для компенсации выпадающих доходов федерального бюджета при снижении мировых цен на энергоресурсы.

На размеры планируемых доходов бюджетной системы Российской Федерации повлияли изменения налогового законодательства в части освобождения от уплаты налога на прибыль организаций дивидендов, получаемых при стратегическом участии российской организации в российской или иностранной организации, выплачивающей дивиденды, снижения ставки налога на доходы физических лиц с 30 до 15 процентов по доходам, полученным в виде дивидендов физическими лицами, не являющимися налоговыми резидентами Российской Федерации, а также установление налогового периода по налогу на добавленную стоимость (квартал) и изменение ставок акцизов по подакцизным товарам.

Правительством Российской Федерации прогнозируется снижение зависимости доходной части федерального бюджета от уплаты налогов и других платежей на нефть, газ и нефтепродукты. Федеральный бюджет рассчитан с учетом повышения доходов от уплаты налога на добавленную стоимость, акцизов и снижения доли доходов от уплаты таможенных пошлин, налога на добычу полезных ископаемых и налога на прибыль.

Значительное увеличение в доходах федерального бюджета доли не нефтегазовых доходов во многом определяется увеличением доли налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации.

В условиях сохраняющейся зависимости бюджетной системы Российской Федерации от доходов, получаемых от экспорта нефти и газа, особое значение имеет прогнозируемый уровень экспортной цены на нефть марки "Юралс", исходя из которой рассчитываются доходы от налога на добычу полезных ископаемых при добыче нефти, вывозных таможенных пошлин на сырую нефть и нефтепродукты.

В то же время в последние годы, несмотря на заявления Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации об обоснованности принимаемых при расчете доходов федерального бюджета цен на нефть, проектировки доходов федерального бюджета осуществлялись исходя из прогнозов цен на нефть, уровень которых значительно отличался от цен, реально складывающихся в процессе исполнения бюджета, что позволяло получать значительные дополнительные доходы в ходе исполнения бюджетов.

Участники "круглого стола" отмечают недостатки взаимодействия и координации в расчетах проектируемых объемов поступлений налога на прибыль организаций между Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации.

Недостаточен уровень методологического обеспечения прогнозирования показателей амортизации, принимаемой при расчетах величины начисленной амортизации для целей налогообложения, поскольку ее отношение к амортизации, принятой для целей бухгалтерского учета при разработке основных показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, принципиально изменяется.

В соответствии с принятыми на 2008—2010 годы основными направлениями налоговой политики предполагается внесение в Налоговый кодекс Российской Федерации изменений, направленных на совершенствование налога на добавленную стоимость.

Устойчивая тенденция роста сумм начисленного налога и налоговых вычетов, опережающего рост объемов валового внутреннего продукта, свидетельствует об увеличении числа посреднических структур в производственно-хозяйственной цепочке, о наличии существенных недостатков в администрировании налога на добавленную стоимость.

Внесенные в налоговое законодательство изменения в части норм, регулирующих исчисление и уплату налога на добавленную стоимость, осуществление налоговых вычетов, либерализуют эти процессы, однако не решают проблему обеспечения полноты сбора налога.

Указанное обстоятельство и имеющееся, по расчетам Счетной палаты Российской Федерации, завышение прогнозируемых поступлений налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, создают риски неисполнения федерального бюджета по доходам от уплаты этого налога в намеченном объеме.

По некоторым позициям требуют уточнения и расчеты поступлений в федеральный бюджет акцизов по подакцизным товарам, ввозимым на территорию Российской Федерации.

По оценке Счетной палаты Российской Федерации, потенциальным резервом увеличения доходов федерального бюджета могли бы стать дополнительные доходы, полученные в результате активизации работы по сокращению совокупной задолженности по федеральным налогам и сборам и таможенным платежам, санкциям и пеням в бюджетную систему Российской Федерации, которая по состоянию на 1 января 2007 года составляла 1430, 1 млрд. рублей.

Формирование межбюджетных отношений будет осуществляться в условиях завершения разграничения бюджетных полномочий между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации и формирования собственных бюджетов муниципальных образований.

Планируется сокращение в 2008—2010 годах межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации.

Проведенный Счетной палатой Российской Федерации анализ прогноза социально-экономического развития субъектов Российской Федерации на 2008—2010 годы свидетельствует о сохранении межрегиональной дифференциации по основным экономическим показателям. Участники слушаний отмечают, что проводимая политика межбюджетных отношений не обеспечивает в должной степени снижения указанной дифференциации и не в полной мере направлена на достижение конкретных целей по созданию условий устойчивого и эффективного социально-экономического развития регионов.

Основным источником формирования доходной базы бюджетов государственных внебюджетных фондов являются налоги и взносы на социальные нужды, основным источником формирования которых служит, в свою очередь, фонд заработной платы.

Тенденция увеличения темпов роста фонда заработной платы, отмечаемая в последнее время, положительно сказалась на исполнении доходной части соответствующих бюджетов и была обусловлена как значительным увеличением номинально начисленной среднемесячной заработной платы на одного работника, так и увеличением численности работников. При этом согласно прогнозу в отношении макроэкономических показателей, представленному Минэкономразвития России, численность работников должна была сокращаться, что может свидетельствовать о легализации определенной части трудовых отношений во многом благодаря работе по легализации заработной платы.

Отрицательное влияние на поступление налогов и взносов на социальные нужды оказывает применение налогоплательщиками таких схем уклонения от уплаты налогов и взносов, как выдача заработной платы в конвертах; использование векселей; выплата страховой премии; выплаты в пользу работников, не уменьшающие налоговую базу по налогу на прибыль; заключение договоров аутстаффинга, аутсорсинга, заключение гражданско-правового договора вместо трудового договора, и ряд других.

Одним из факторов, способствующих росту объемов поступлений налогов и взносов на социальные нужды является снижение темпов роста задолженности, в том чис-

ле недоимки, по указанным платежам. Отрицательное влияние на формирование доходной базы бюджетов государственных внебюджетных фондов оказывает наличие не урегулированных действующим законодательством вопросов администрирования налогов и взносов на социальные нужды. Счетная палата Российской Федерации отмечает наличие подобных вопросов в части единого социального налога, страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, капитализированных платежей, подлежащих внесению в бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации юридическими лицами, в отношении которых проводятся ликвидационные процедуры, страховых взносов по дополнительному тарифу для работодателей-организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации.

Участники "круглого стола" рекомендуют:

Правительству Российской Федерации:

продолжить работу над созданием эффективной системы государственного финансового контроля за образованием и использованием внебюджетных средств;

в целях формирования дополнительных доходов федерального бюджета организовать эффективный контроль за оборотом этилового спирта и алкогольной продукции, применяя экономические и административные методы;

рассмотреть вопрос о создании специализированного единого неналогового органа, уполномоченного в области осуществления контроля за оборотом, производством и реализацией алкогольной продукции;

продолжить разграничение доходных полномочий и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы страны.

Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

продолжить работу в порядке реализации права законодательной инициативы над проектом федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации" (в части государственного и муниципального финансового контроля);

разработать и внести соответствующие проекты федеральных законов, определяющих правовой статус государственных внебюджетных фондов;

продолжить практику проведения конференций, парламентских слушаний и "круглых столов" по обсуждению актуальных и первоочередных проблем организации эффективного государственного финансового контроля в Российской Федерации;

подготовить поправки в законодательство с целью наделения Счетной палаты Российской Федерации полномочиями по осуществлению контроля за средствами организаций, в процессе создания которых были использованы средства федерального бюджета, в том числе государственных корпораций и иных институтов развития;

продолжить рассмотрение на заседаниях Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации вопросов и конкретных предложений правового характера, подготовленных в результате контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты Российской Федерации, касающихся повышения эффективности администрирования платежей социального характера, которые могут способствовать увеличению доходов государственных внебюджетных фондов.

Счетной палате Российской Федерации:

осуществлять контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов с учетом особенностей, вызванных переходом на трехлетнее бюджетное планирование.

СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово первого заместителя председателя Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации К.В. Суркова	3
Доклад аудитора Счетной палаты Российской Федерации В.П. Горегляда	5
Информационно-аналитический материал к докладу В.П. Горегляда	10
Доклад аудитора Счетной палаты Российской Федерации С.А. Агапцова	19
Информационно-аналитический материал к докладу С.А. Агапцова	21
Выступление заместителя председателя Фонда социального страхования Российской Федерации В.В. Линника	29
Выступление заместителя председателя правления Пенсионного фонда Российской Федерации Ю.А. Мошкина	33
Выступление заместителя директора Федерального фонда обязательного медицинского страхования Е.Н. Сучковой	35

НЕПРОИЗНЕСЕННЫЕ ВЫСТУПЛЕНИЯ

Тезисы выступления заместителя директора Департамента бюджетной политики Министерства финансов Российской Федерации Т.А. Егоровой	37
Тезисы выступления заместителя директора Департамента бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки Министерства финансов Российской Федерации С.Н. Панариной	43
Рекомендации "круглого стола".	47

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ

Комиссия Совета Федерации
по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации

Материалы "круглого стола" на тему
"ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ
ДОХОДНОЙ ЧАСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА
И БЮДЖЕТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ В СВЯЗИ С ПЕРЕХОДОМ
НА ТРЕХЛЕТНЕЕ БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ"

Материалы представлены
Комиссией Совета Федерации
по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации

Редактор *И.Н. Сосна*

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации

Отпечатано в отделе автоматизированной подготовки документов
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Тираж 100 экз. Заказ №