

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 ноября 2010 года № 56К (758) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ экономической и социальной эффективности налоговой политики в отношении табачных изделий в России и подготовка предложений по ее совершенствованию»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину.

Направить информационное письмо в Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ экономической и социальной эффективности налоговой политики в отношении табачных изделий в России и подготовка предложений по ее совершенствованию»

Основание для проведения мероприятия: пункт 3.1.17 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2010 год.

Предмет мероприятия

Нормативные правовые акты и другие распорядительные документы, применяемые при прогнозировании доходов федерального бюджета за счет поступлений акцизов на табачную продукцию, производимую на территории Российской Федерации, а также при исчислении и взимании данных акцизов.

Объекты мероприятия

Министерство финансов Российской Федерации, Федеральная налоговая служба, Министерство экономического развития Российской Федерации (по запросу), Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (по запросу).

Цель мероприятия

Определение эффективности действующей системы взимания акцизов на табачные изделия.

Проверяемый период деятельности: 2005-2009 годы.

Сроки проведения мероприятия: с 9 августа по 29 октября 2010 года.

Результаты мероприятия

1. Анализ рынка табачной продукции в России

В настоящее время Россия занимает 3 место после Китая и США по производству табачных изделий - более 400 млрд. штук сигарет и папирос в год. Практически весь объем табачной продукции, находящийся в обороте на российском рынке, производится внутри страны.

В значительной степени рост производства табачной продукции связан с выходом в начале 1990-х годов крупных транснациональных табачных компаний на российский табачный рынок. В период между 1992 и 2000 годами общая сумма прямых иностранных инвестиций в российский табачный сектор составила около 2,0 млрд. долл. США. В результате в подавляющем большинстве случаев право собственности на крупней-

шие фабрики по производству табачной продукции перешло к иностранным инвесторам. Российские производители табачной продукции не смогли составить конкуренцию крупным транснациональным корпорациям и в дальнейшем вынуждены были уйти с табачного рынка. В настоящее время транснациональные табачные компании контролируют более 95 % российского рынка табачной продукции. Наибольшая доля приходится на компании JTI (Japan Tobacco International) - 35 %, Philip Morris - 27 % и British American Tobacco - 18 процентов.

Инвестирование транснациональными компаниями табачной отрасли России привело к неуклонному росту производства сигарет в нашей стране - в 2006 году по сравнению с 1994 годом оно возросло в 3 раза (со 136 млрд. штук до 414 млрд. штук в год). В 2007-2009 годах объем производства сигарет продолжал оставаться на достаточно высоком уровне.

По данным, представленным Счетной палате Российской Федерации Росстатом (письмо от 26 августа 2010 года № МД 04080/3117), объем и динамика производства табачной продукции за 2005-2009 годы характеризуются следующими показателями:

(млн. штук)

	2005 г.	2006 г.			2007 г.			2008 г.			2009 г.		
		всего	откл.	% к 2005 г.	всего	откл.	% к 2006 г.	всего	откл.	% к 2007 г.	всего	откл.	% к 2008 г.
Папиросы и сигареты	406867	414365	7498	101,8	401086	-13279	96,8	413134	12048	103,0	416129	2995	100,7
в том числе:													
папиросы	5097	4668	-429	91,6	3588	-1080	76,9	3299	-289	91,9	3239	-60	98,2
сигареты	401770	409697	7927	102,0	397498	-12199	97,0	409835	12337	103,1	412890	3055	100,7
из них:													
сигареты с фильтром	352158	368904	16746	104,8	369356	452	100,1	386770	17414	104,7	391328	4558	101,2
сигареты без фильтра	49612	40793	-8819	82,2	28142	-12651	69,0	23065	-5077	82,0	21562	-1503	93,5

Из приведенных данных видно, что табачное производство, оставаясь стабильным по общему объему табачных изделий, существенно изменилось структурно. За 5 лет доля производства папирос уменьшилась с 1,3 % (в 2005 году) до 0,8 % (в 2009 году), а сигарет без фильтра - с 12,2 % (в 2005 году) до 5,2 % (в 2009 году), при этом доля производства сигарет с фильтром выросла с 86,5 % до 94,0 %. Данная динамика свидетельствует об устойчивом смещении потребительских предпочтений в сторону производства наиболее качественных табачных изделий - сигарет с фильтром.

Производство табачных изделий в Российской Федерации сосредоточено в основном в 3 регионах - г. Санкт-Петербурге, г. Москве и Ленинградской области. В 2005-2009 годах доля производства папирос и сигарет в этих регионах составляла более 66,0 % от общероссийского объема производства табачных изделий.

Табачная промышленность в России в настоящее время является одной из самых стабильных отраслей экономики. По данным, представленным Росстатом, финансовые результаты организаций (без субъектов малого предпринимательства), осуществлявших деятельность по производству табачных изделий, в 2005-2009 годах характеризуются следующими показателями:

(млн. руб.)

	2005 г.	2006 г.		2007 г.		2008 г.		2009 г.	
		сумма	% к 2005 г.	сумма	% к 2006 г.	сумма	% к 2007 г.	сумма	% к 2008 г.
Выручка от продажи товаров, продукции, работ, услуг	89131,0	98156,0	110,1	105184,7	107,2	125576,0	119,4	150834,0	120,1
Себестоимость проданных товаров, продукции, работ, услуг	66897,7	68543,0	102,5	70666,5	103,1	79459,0	112,4	102001,0	128,4

	2005 г.	2006 г.		2007 г.		2008 г.		2009 г.	
		сумма	% к 2005 г.	сумма	% к 2006 г.	сумма	% к 2007 г.	сумма	% к 2008 г.
Коммерческие и управленческие расходы	6148,1	7355,2	119,6	8210,4	111,6	9422,8	114,8	11236,8	119,3
Прибыль от продаж	16085,2	22258,0	138,4	26307,8	118,2	36694,2	139,5	37596,1	102,5
Сальдо прочих доходов и расходов	-1666,9	-1247,4	74,8	-1934,1	155,1	-5242,1	271,0	-3568,0	68,1
Прибыль (убыток) до налогообложения	14418,3	21011,0	145,7	24373,7	116,0	31452,1	129,0	34028,1	108,2
Рентабельность продаж, %	18	22,7	126,1	25	110,1	29,2	116,8	24,9	85,3

Из вышеприведенных показателей видно, что в период с 2005 по 2009 год рост прибыли от продажи табачной продукции, произведенной на территории Российской Федерации, был непрерывным и составлял: в 2006 году - 138,4 %, в 2007 году - 118,2 %, в 2008 году - 139,5 %, в 2009 году - 102,5 %. При этом такой показатель финансового состояния организации, как рентабельность продаж (отношение прибыли от продажи к выручке от продажи продукции), на предприятиях табачной отрасли Российской Федерации в указанном периоде находился на достаточно высоком уровне - он вырос с 18 % в 2005 году до 29,2 % в 2008 году. И даже в 2009 году, в период финансового кризиса, рентабельность продаж в целом по отрасли составила 24,9 %, что говорит об устойчивом финансовом положении предприятий табачной отрасли России.

По данным, представленным Росстатом, по объему выручки лидирующие позиции занимают табачные предприятия Ленинградской области. Так, за период с 2005 по 2009 год выручка от продажи продукции табачных предприятий Ленинградской области выросла с 29,0 млрд. рублей до 50,0 млрд. рублей, при этом рентабельность продаж выросла с 35,2 % до 41,3 %. Выручка от продажи продукции табачных предприятий г. Москвы выросла с 14,3 млрд. рублей до 22,6 млрд. рублей, рентабельность продаж увеличилась с 6,9 % до 14,7 %. Выручка от реализации продукции табачных предприятий г. Санкт-Петербурга выросла с 22,5 млрд. рублей до 45,8 млрд. рублей, рентабельность продаж увеличилась с 13,9 % до 22,5 процента.

Импорт сигаретной продукции в Россию сохраняет относительную стабильность последние 5 лет. За период с 2005 по 2009 год в среднем он составил менее 5 млрд. штук сигарет в год, колеблясь в пределах от 3,4 млрд. штук (2005 год) до 6,8 млрд. штук (2006 год). Импортные сигареты составляют незначительную долю в обеспечении российского табачного рынка, в среднем около 1,0 % от внутреннего объема производства. Мировые табачные лидеры стремятся к переносу внутрь России производства максимального числа своих марок, в том числе в самых современных типах упаковок или в наиболее перспективных сегментах (тонкие, ароматические, полностью натуральные и т. д.), что уменьшает необходимость импортировать любые разновидности из своего ассортимента.

Ежегодный объем экспорта сигарет из России в период с 2005 по 2009 год вырос почти в 2 раза. Так, если в 2005 году экспорт сигарет составлял 9,5 млрд. штук, то в 2009 году его объем составлял 18,5 млрд. штук.

В 2005-2009 годах для табачной отрасли характерной чертой стало перепроизводство табачных изделий. Так, в 2009 году производство папирос и сигарет на территории Российской Федерации составило 416,1 млрд. штук, при этом на внутреннем рынке реализовано 375,1 млрд. штук. С учетом объемов импорта и экспорта объем перепроизводства табачных изделий в 2009 году составил около 27,5 млрд. штук, или почти 6,5 % от произведенных табачных изделий на территории Российской Федерации. Есть основания полагать, что часть данного объема может вывозиться с территории Российской Федера-

ции по контрабандным каналам в регионы сбыта, преимущественно в страны Западной Европы, где цена аналогичных табачных изделий в 3-10 раз выше, чем в России.

Следует отметить, что на сегодняшний день Российская Федерация, являясь одним из мировых лидеров по производству табачных изделий, практически не имеет собственного табачного сырья. Табачные листья, как правило, импортируются из Бразилии, Индии, Китая и США. Ввоз табачного сырья на территорию Российской Федерации выгоден ввиду низкой импортной пошлины - всего 5 % от стоимости.

По данным Росстата, импорт табачного сырья на территорию Российской Федерации составил в 2005 году 292 тыс. тонн (243,0 млн. долл. США), в 2006 году - 272 тыс. тонн (679,0 млн. долл. США), в 2007 году - 310 тыс. тонн (874,0 млн. долл. США), в 2008 году - 305 тыс. тонн (982,0 млн. долл. США). При этом задекларированная стоимость ввозимого табачного сырья с 2005 года по 2008 год увеличилась в 4 раза. Так, если в 2005 году таможенная стоимость 1 тонны табачного сырья в среднем составляла 832 долл. США, то в 2008 году она уже составляла 3220 долл. США. Таким образом, из Российской Федерации в виде оплаты за табачные листья в последние годы вывозится около миллиарда долларов США.

С целью защиты отечественных производителей табачного сырья целесообразно рассмотреть вопрос о повышении ввозной таможенной пошлины на табачное сырье.

2. Социальная эффективность налоговой политики в отношении табачных изделий в России

Россия одна из самых курящих стран мира. По мировым меркам уровень курения в России аномально высок.

По данным, представленным Счетной палате Российской Федерации Росстатом (письмо от 26 августа 2010 года № ЗИ 03155/03-02), на территории Российской Федерации в розничной продаже реализовано папирос и сигарет в 2005 году 395,8 млрд. штук, в 2006 году - 424,1 млрд. штук, в 2007 году - 398,2 млрд. штук, в 2008 году - 392,7 млрд. штук, в 2009 году (предварительные данные) - 375,1 млрд. штук.

На душу населения в России в 2005 году приходилось 2,8 тыс. штук реализованных папирос и сигарет, в 2006 году - 3,0 тыс. штук, в 2007 году - 2,8 тыс. штук, в 2008 году - 2,8 тыс. штук, в 2009 году (предварительные данные) - 2,6 тыс. штук.

Высокий уровень потребления табака и его постоянный за последние десятилетия рост наблюдается среди всех слоев и групп населения, вне зависимости от пола, возраста, социального положения, и представляет собой существенную угрозу для здоровья как нынешнего, так и будущего поколений.

Распространенность потребления табака среди взрослого населения Российской Федерации в различных регионах страны среди мужчин составляет 53-80 %, женщин - 13-47 %, юношей и девушек, соответственно, 28-67 % и 15-55 %. За последние 5 лет наибольший рост потребления табака (в 3 раза) отмечен среди женщин, детей и подростков.

По данным, представленным Счетной палате Российской Федерации Минздравсоцразвития России (письмо от 26 августа 2010 года № 24-4/10/1-4048), человек, употребляющий табак, теряет от 10 до 15 % лет своей жизни. При этом вклад табака (как фактора риска таких заболеваний, ассоциирующихся с курением, как ишемическая болезнь сердца, заболевания сосудов головного мозга, рак трахеи и бронхов) в общую смертность в Российской Федерации составляет около 17 процентов.

В итоге в Российской Федерации ежегодно от болезней, связанных с потреблением табака, преждевременно погибает от 330 до 400 тыс. граждан (или 900-1100 человек в день).

В противоположность своему незначительному вкладу в бюджет употребление табака является причиной большой доли государственных расходов на медицинское обеспечение.

Употребление табака приводит к значительному спаду средней продолжительности жизни российских мужчин, показатель которой упал с 64 лет в 1989 году до 59 лет в 2007 году. Согласно прогнозам Всемирного банка, если в России не будет предпринято действий, направленных на улучшение текущего состояния общественного здравоохранения, средняя продолжительность жизни российских мужчин в конечном итоге упадет до 53 лет. Для сравнения, мужчины, проживающие в странах Западной Европы, доживают в среднем до 77 лет¹.

Учитывая высокий уровень распространенности курения в России, есть основания полагать, что уровень воздействия пассивного курения также является высоким. Вещества, содержащиеся в табачном дыме, обладают токсичными, мутагенными и канцерогенными свойствами. Около 80 % населения Российской Федерации подвергается ежедневному пассивному курению табака. Каких-либо оценок воздействия пассивного курения на здоровье населения в России проведено не было, но данные, полученные в других странах, показывают, что бремя смертности, ассоциируемой с пассивным курением, составляет 15 % от числа смертельных случаев, связанных с активным курением.

По данным Всемирной организации здравоохранения, табачная интоксикация является в настоящее время ведущей устранимой причиной смерти человека, а повышение цены на табачные изделия - самой эффективной мерой по противодействию употреблению табака. В результате исследований Всемирного банка определено, что увеличение цены на сигареты на 10 % приводит к снижению объема их потребления на 4 %, сокращению потенциального количества курильщиков на 6 млн. человек и снижению количества смертельных случаев на 1,5 млн. человек².

С 1999 по 2009 год цена произведенных в Российской Федерации сигарет с фильтром выросла чуть больше чем в 2 раза: с 6,18 до 14 рублей. Темп роста цен на сигареты в этот период значительно отставал от роста цен на социально значимые товары. В 2008 году, по данным Росстата, в структуре потребительских расходов россиян затраты на табачные изделия составили лишь 0,7 %, что в несколько раз ниже, чем в беднейших странах Европейского союза. Отсутствие существенного роста цен на сигареты на фоне растущих доходов населения определило динамику и структуру потребления табачных изделий в Российской Федерации.

Соотношение между среднедушевым доходом и акцизами в России и некоторых странах Евросоюза в 2008 году³:

Страна	Среднедушевой ежемесячный доход в евро	Средний акцизный сбор с пачки сигарет с фильтром в евро	Соотношение дохода и акциза
Великобритания	1936	7,8	248
Румыния	493	1,64	301
Франция	1825	5,3	344
Польша	589	1,29	457
Латвия	643	1,19	540
Словакия	704	1,28	550
Венгрия	791	1,2	659
Чехия	942	1,32	714
Россия	351	0,07	5014

Из вышеприведенных данных видно, что в странах Европейского союза соотношение между среднедушевым доходом и акцизом на табак в 2008 году составило от 248 до 714, в то время как в России относительный разрыв между доходами и акцизом составил 5014, что свидетельствует о том, что налогообложение табачных изделий в России самое либеральное.

¹ «Экономика налогообложения табачных изделий в России», «Союз», Париж, 2008 год.

² «Экономика налогообложения табачных изделий в России», «Союз», Париж, 2008 год.

³ Письмо Минздравсоцразвития России от 26 августа 2010 года № 24-4/10/1-4048.

Опыт стран как с низким, так и с высоким уровнем доходов подтверждает, что повышение акциза на табачные изделия является одним из наиболее эффективных способов, направленных на сокращение потребления табака. При этом рост акцизов должен сопровождаться и другими мерами по борьбе с табаком - такими, как всесторонний запрет на рекламу табака и курение в общественных местах в рамках всеобъемлющей национальной стратегии по противодействию потреблению табака.

В Женеве 21 мая 2003 года 192 странами подписана многосторонняя Рамочная конвенция ВОЗ по борьбе против табака. В 2008 году Российская Федерация, приняв Федеральный закон от 24 апреля 2008 года № 51-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака», присоединилась к Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака.

В Концепции осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010-2015 годы (далее - Концепция), разработанной в соответствии со статьей 5 Рамочной конвенции Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака и утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 года № 1563-р, отмечено следующее.

Потребление табака, в том числе в виде табачных изделий, является существенной угрозой для здоровья граждан Российской Федерации. С потреблением табака и воздействием табачного дыма связан ряд социальных, экономических и экологических последствий, а ущерб здоровью от потребления табака ложится тяжелым бременем на общество и государство.

В Концепции также указано, что продвижению табачной продукции на рынок Российской Федерации и дальнейшему увеличению числа ее потребителей способствуют низкие налоги и цены на табачные изделия, активная реклама табака, низкая информированность населения о вреде потребления табака и воздействия табачного дыма на человека, недостаточный уровень организации профилактической работы и медицинской помощи, направленных на отказ от потребления табака.

Одним из основных целевых ориентиров при реализации мероприятий по снижению потребления табака, определенных Концепцией, является поэтапное увеличение налога на табачные изделия, установление равных ставок акцизов для сигарет с фильтром и без фильтра, включая увеличение адвалорной и специфической ставок акцизов, с доведением до среднего уровня среди стран Европейского региона Всемирной организации здравоохранения.

Повышение цен на сигареты и другие табачные изделия, как указано в Концепции, ведет к сокращению числа граждан, потребляющих табак, и к сокращению количества потребляемого табака теми, кто продолжает его потреблять. Повышение цен на табачные изделия является особенно эффективным способом для предотвращения или сокращения потребления табака среди детей, подростков и малоимущих граждан.

В целях обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также с заинтересованными общественными организациями в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 октября 2008 года № 1478-р «О возложении на Минздравсоцразвития России функций по координации проведения работ и обеспечению выполнения Российской Федерацией обязательств, вытекающих из Конвенции ВОЗ по борьбе против табака от 21 мая 2003 года» на Минздравсоцразвития России возложены функции по координации проведения работ и обеспечению выполнения Российской Федерацией обязательств, вытекающих из Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака.

Во исполнение возложенных функций Минздравсоцразвития России подготовило и в июле 2010 года внесло на рассмотрение в Правительство Российской Федерации

проект национальной стратегии по борьбе против табака на 2010-2015 годы. Проект национальной стратегии по борьбе против табака на 2010-2015 годы предусматривает комплекс мер, включая ценовые и налоговые - наиболее эффективные и важные для сокращения потребления табака различными группами населения.

Минздравсоцразвития России направило письмо в адрес Минфина России (письмо от 12 июля 2010 года № 24-4/10/1-3101), в котором предлагалось поэтапное повышение ставок акцизов на табачную продукцию, позволяющее избежать неблагоприятные последствия на рынке, но при этом достигнуть к 2015 году в Российской Федерации среднего среди стран ВОЗ уровня налогообложения табачных изделий, а именно: ставки минимального акциза на табачные изделия в 2011 году поднять до 750 рублей за 1000 штук, в 2012 году - до 1500 рублей за 1000 штук.

3. Экономическая эффективность налоговой политики. Состояние расчетов с федеральным бюджетом в исследуемом периоде по акцизам на табачную продукцию. Динамика начисленных и уплаченных платежей, полнота и своевременность их уплаты

Согласно статистической налоговой отчетности по форме № 1-НМ «Отчет о поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации» динамика начислений и поступлений акцизов на табачную продукцию в 2005-2009 годах характеризуется следующими показателями:

Показатели	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Начислено к уплате в федеральный бюджет акцизов на табачные изделия, млн. руб.	27227,8	36586,9	49332,8	63648,2	78755,6
Поступило в федеральный бюджет акцизов на табачные изделия, млн. руб.	28882,9	35464,8	49345,6	63808,1	78261,0
Собираемость акцизов на табачные изделия, %	106,1	96,9	100,0	100,2	99,4
Темп роста поступлений акцизов на табачные изделия к предыдущему году, %		22,8	39,1	29,3	22,6
Доля поступивших акцизов на табачные изделия в общем объеме поступлений в федеральный бюджет налогов, сборов и иных обязательных платежей, администрируемых ФНС России, %	1,2	1,3	1,5	1,8	3,1
Доля поступивших акцизов на табачные изделия в общем объеме поступлений в бюджетную систему Российской Федерации налоговых и других доходов, администрируемых ФНС России, %	0,6	0,6	0,7	0,8	1,2

Приведенные данные свидетельствуют о ежегодном росте поступлений акцизов на табачную продукцию. Объем поступивших акцизов на табачные изделия в 2006 году по сравнению с предыдущим годом увеличился на 6581,9 млн. рублей, или на 22,8 %; в 2007 году по сравнению с 2006 годом - на 13880,8 млн. рублей, или на 39,1 %; в 2008 году по сравнению с 2007 годом - на 14462,5 млн. рублей, или на 29,3 %; в 2009 году по сравнению с 2008 годом - на 14452,9 млн. рублей, или на 22,6 процента.

Рост платежей по акцизам на табачную продукцию обусловлен, главным образом, повышением ставки акциза и повышением уровня потребления сигарет.

По данным указанной налоговой отчетности, доля поступлений в федеральный бюджет акцизов на табачную продукцию, производимую на территории Российской Федерации, увеличилась с 1,2 % в 2005 году от общего объема поступлений в федеральный бюджет администрируемых ФНС России налоговых и других доходов до 3,1 % в 2009 году.

Информация о структуре и объемах начислений акцизов на табачную продукцию за 2006-2009 годы представлена в таблице:

(млн. руб.)

Показатели	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Сумма акциза по операциям, подлежащим налогообложению (за исключением экспорта)	36503,3	49176,1	63989,6	79300,7
в том числе:				
сигареты без фильтра, папиросы	1824,2	1969,7	1888,9	2123,9
сигареты с фильтром	34678,6	47197,7	62075,0	77135,7
табак	0,3	3,4	17,1	34,7
сигары	-	-	-	-
сигариллы	0,2	5,3	8,6	6,4

Из приведенных данных видно, что наибольшая часть акцизов на табачные изделия собирается за счет налогообложения сигарет с фильтром, как самого востребованного вида табачной продукции.

По данным, представленным ФНС России, подавляющая часть акцизов на табачные изделия уплачивается в бюджет предприятиями, состоящими на налоговом учете как крупнейшие налогоплательщики в Межрегиональной инспекции ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 3.

Согласно статистической налоговой отчетности объем акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, начисленным к уплате в федеральный бюджет Российской Федерации в 2005-2009 годах, составил:

(млн. руб.)

Показатели	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Акцизы на табачную продукцию, производимую на территории Российской Федерации	27227,8	36586,9	49332,8	63648,2	78755,6
Акцизы на табачную продукцию, начисленные налогоплательщиками, состоящими на учете МИ ФНС России по КН № 3	13974,9	30076,0	47267,2	61465,1	76091,5
Доля, %	51,3	82,2	95,8	96,6	96,6

Из вышеприведенных данных видно, что сумма акцизов на табачную продукцию, начисленных к уплате в федеральный бюджет производителями табачной продукции, состоящими на учете в Межрегиональной инспекции ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 3, с 2005 по 2009 год увеличилась более чем в 5 раз. При этом доля акцизов на табачную продукцию, произведенную на территории Российской Федерации крупнейшими налогоплательщиками, к 2009 году составила почти 97 процентов.

В указанном периоде в Межрегиональной инспекции ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 3 на налоговом учете состояло всего 10 предприятий, производящих табачную продукцию:

Наименование предприятия	Доля иностранных инвесторов в уставном капитале предприятия, %	Место регистрации предприятия
ООО «Табачная фабрика Реетсма-Волга»	100	Волгоградская область
ОАО «Филип Моррис Кубань»	100	Краснодарский край
ЗАО «Филип Моррис Ижора»	100	Ленинградская область
ОАО «Бритиш Американ Тобакко-Ява»	93,9	г. Москва
ЗАО «Лигетт-Дукат»	100	г. Москва
ОАО «Донской табак»	-	Ростовская область
ЗАО «Бритиш Американ Тобакко-СПб»	100	г. Санкт-Петербург
ООО «Петро»	100	г. Санкт-Петербург
ОАО «Бритиш Американ Тобакко-СТФ»	99,98	Саратовская область
ЗАО «Балканская звезда»	99,9	Ярославская область

Почти во всех перечисленных предприятиях в уставном капитале подавляющую долю имеют иностранные инвесторы.

По данным ФНС России, кроме вышеуказанных налогоплательщиков, в территориальных налоговых органах на налоговом учете состояло еще 17 предприятий, производящих табачную продукцию, не относящихся к категории крупнейших налогоплательщиков.

Из них на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия в процедуре банкротства находилось 3 организации - ОАО «Усмань-Табак» (Липецкая область), ООО «Табачная фабрика «Омь» (Омская область), ОАО «Табачная фабрика «Альвис» (Свердловская область).

Информация о предприятиях - производителях табачной продукции, состоящих на налоговом учете в управлениях ФНС России по субъектам Российской Федерации, представлена в таблице:

Наименование предприятия	Доля иностранных инвесторов в уставном капитале предприятия, %	Место регистрации предприятия
ОАО «Погарская сигаретно-сигарная фабрика»	-	Брянская область
ООО «Балтийская табачная фабрика»	-	Калининградская область
ООО «ОРИОН-РУС»	95	Калининградская область
ОАО «Усмань-Табак»*	-	Липецкая область
ООО «Роял Табак Групп»	-	Московская область
ООО «Элит Табак групп»	-	Московская область
Производственный кооператив «Бройлер»	-	Московская область
ООО «Табачная фабрика «Омь»*	-	Омская область
ОАО «Табачная фабрика «Альвис»**	-	Свердловская область
ОАО «Моршанская табачная фабрика»	-	Тамбовская область
ООО «Статус»	-	Тамбовская область
ООО «Паллада»	-	Тамбовская область
Крестьянское хозяйство «Благодать»	-	Тверская область
ООО «Колумбино табакко»	-	г. Москва
ООО «Золотое кольцо»	-	Ярославская область
ООО «Роман Табакко»	50	г. Санкт-Петербург
ЗАО «Нево Табак»***	-	г. Санкт-Петербург

* Признаны банкротами в 2009-2010 годах.

** ОАО «Табачная фабрика «Альвис» ликвидирована 20 января 2010 года на основании решения арбитражного суда.

*** ЗАО «Нево Табак» передано 9 июня 2010 года на налоговый учет в Межрегиональную инспекцию ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 3.

Как видно из приведенной таблицы, в подавляющем большинстве случаев в уставном капитале производителей табачной продукции, не относящихся к категории крупных налогоплательщиков, отсутствует доля иностранных инвесторов.

По данным статистической налоговой отчетности по форме № 4-НМ «Задолженность по налогам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации», по состоянию на 1 января 2010 года общая сумма задолженности предприятий по акцизам на табачную продукцию в федеральный бюджет составила 441,2 млн. рублей (без учета задолженности по уплате пеней и налоговых санкций на общую сумму 147,1 млн. рублей), увеличившись в течение 2009 года на 185,7 млн. рублей, или в 1,7 раза.

В исследуемом периоде обращает на себя внимание ежегодный рост задолженности, приостановленной к взысканию в связи с введением процедур банкротства. Так, если в 2006 году данная задолженность составляла 89,7 млн. рублей, то в 2007 году - 126,1 млн. рублей, в 2008 году - 204,3 млн. рублей и в 2009 году - 216,0 млн. рублей.

В течение 2005-2009 годов признаны банкротами более 30 организаций, являвшихся отечественными производителями табачной продукции. Кроме того, по состоянию на 1 сентября 2010 года числятся как отсутствующие должники еще 16 организаций, осуществлявших ранее производство табачных изделий на территории Российской Федерации.

Таким образом, в последние годы происходила форсированная консолидация табачного производства. Еще в 2000 году на территории Российской Федерации действо-

вало 120 заводов по производству табачных изделий⁴. В то же время, при сокращении числа налогоплательщиков наблюдается ежегодный рост доходов федерального бюджета от сборов акцизов на табачные изделия, что в первую очередь обусловлено повышением ставок акцизов.

Однако, говоря о росте платежей по акцизам на табачные изделия, необходимо учитывать, что на территории России производство табачных изделий также облагается рядом других налогов, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации. При этом в последние годы государством проводилась налоговая политика, направленная на стимулирование любого вида производства, в том числе и табачного. Так, в 2004 году ставка по НДС была снижена с 20 % до 18 %, а в 2009 году ставка по налогу на прибыль организаций снижена с 24 % до 20 процентов.

4. Действующая система взимания акцизов на табачную продукцию и ее эффективность с точки зрения формирования федерального бюджета

В соответствии с главой 22 «Акцизы» Налогового кодекса Российской Федерации (далее - Налоговый кодекс) акцизами облагаются следующие табачные изделия: табак трубочный, курительный, жевательный, сосательный, нюхательный, кальянный, сигары, сигариллы, сигареты с фильтром, сигареты без фильтра, папиросы.

Налогоплательщиками акциза признаются организации и индивидуальные предприниматели, совершающие операции, признаваемые объектом налогообложения акцизами. В частности, акциз следует начислять при реализации на территории Российской Федерации произведенных табачных изделий.

При исчислении акцизов могут применяться следующие виды ставок: специфические, адвалорные и комбинированные.

Специфические ставки акциза устанавливаются в твердой сумме (в рублях и копейках за единицу измерения в натуральном выражении). Такие ставки установлены на: табак трубочный, курительный, жевательный, сосательный, нюхательный, кальянный (в руб. за 1 кг), сигары (в руб. и коп. за 1 шт.), сигариллы (в руб. за 1000 шт.).

Адвалорные ставки акциза устанавливаются в процентах к стоимости подакцизных товаров.

Комбинированные ставки акциза состоят из 2 частей: специфической и адвалорной. Комбинированные ставки применяются только при исчислении акциза на сигареты с фильтром, сигареты без фильтра и папиросы.

До 1997 года в России действовала адвалорная система взимания акцизов на табачную продукцию, с 1997 по 2002 год - специфическая. В 2003 году введена комбинированная система взимания акцизов на табачные изделия.

В период с 2003 по 2006 год адвалорная составляющая исчислялась исходя из отпускной цены на табачную продукцию, реализованную производителем, с 2007 года - исходя из максимальной розничной цены.

Информация о ставках акцизов на табачные изделия в 2005-2009 годах представлена в следующей таблице:

Наименование табачных изделий	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Табак трубочный	620 руб. за 1 кг	676 руб. за 1 кг	-	-	-
Табак курительный	254 руб. за 1 кг	277 руб. за 1 кг	-	-	-
Табак трубочный, курительный, жевательный, сосательный нюхательный, кальянный	-	-	300 руб. за 1 кг	300 руб. за 1 кг	300 руб. за 1 кг

⁴ «Экономика налогообложения табачных изделий в России», «Союз», Париж, 2008 год.

Наименование табачных изделий	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Сигары	15 руб. за 1 шт.	16,35 руб. за 1 шт.	17,75 руб. за 1 шт.	17,75 руб. за 1 шт.	17,75 руб. за 1 шт.
Сигариллы	170 руб. за 1 тыс. шт.	200 руб. за 1 тыс. шт.	217 руб. за 1 тыс. шт.	232 руб. за 1 тыс. шт.	247 руб. за 1 тыс. шт.
Сigaretы с фильтром	65 руб. за 1 тыс. шт. + 8 %, но не менее 20 % от отпускной цены	78 руб. за 1 тыс. шт. + 8 %, но не менее 25 % от отпускной цены	100 руб. за 1 тыс. шт. + 5 % расчетной стоимости, но не менее 115 руб. за 1 тыс. шт.	120 руб. за 1 тыс. шт. + 5,5 % расчетной стоимости, но не менее 142 руб. за 1 тыс. шт.	145 руб. за 1 тыс. шт. + 6 % расчетной стоимости, но не менее 172 руб. за 1 тыс. шт.
Сigaretы без фильтра, папиросы	28 руб. за 1 тыс. шт. + 8 %, но не менее 20 % от отпускной цены	35 руб. за 1 тыс. шт. + 8 %, но не менее 25 % от отпускной цены	45 руб. за 1 тыс. шт. + 5 % расчетной стоимости, но не менее 60 руб. за 1 тыс. шт.	55 руб. за 1 тыс. шт. + 5,5 % расчетной стоимости, но не менее 72 руб. за 1 тыс. шт.	70 руб. за 1 тыс. шт. + 6 % расчетной стоимости, но не менее 90 руб. за 1 тыс. шт.

Как предусмотрено статьей 187 Налогового кодекса, налоговая база по табачным изделиям, в отношении которых установлены специфические ставки акциза, определяется как объем реализованной или переданной продукции в натуральном выражении. Таким образом, при реализации произведенного табака, за исключением табака, используемого в качестве сырья для производства табачной продукции, налоговая база определяется как количество реализованной продукции в килограммах, при реализации сигар - как количество реализованной продукции в штуках, а при реализации сигарилл - как количество реализованной продукции в тысячах штук.

В соответствии с подпунктом 4 пункта 2 статьи 187 Налогового кодекса налоговая база при реализации (передаче) сигарет и папирос, произведенных налогоплательщиком, определяется как объем реализованных (переданных) товаров в натуральном выражении и как расчетная стоимость этих товаров, исчисленная исходя из максимальных розничных цен.

Порядок определения расчетной стоимости табачных изделий, в отношении которых установлены комбинированные налоговые ставки, регламентируется статьей 187.1 Налогового кодекса. Согласно данной статье расчетная стоимость определяется как произведение максимальной розничной цены, указанной на единице потребительской упаковки (пачке), и количества реализованных в отчетном налоговом периоде упаковок (пачек) сигарет или папирос.

Максимальная розничная цена представляет собой цену, выше которой единица потребительской упаковки (пачка) табачных изделий не может быть реализована потребителями предприятиями розничной торговли, общественного питания, сферы услуг, а также индивидуальными предпринимателями. Максимальная розничная цена устанавливается налогоплательщиком самостоятельно на единицу потребительской упаковки (пачку) табачных изделий отдельно по каждой марке (каждому наименованию) табачных изделий.

Под маркой (наименованием) в целях налогообложения понимается ассортиментная позиция табачных изделий, отличающаяся от других марок (наименований) одним или несколькими из следующих признаков - индивидуализированным обозначением (названием), присвоенным производителем или лицензиаром, рецептурой, размерами, наличием или отсутствием фильтра, упаковкой.

Начиная с 1 января 2007 года производители наносят на каждую пачку сигарет с фильтром, с 1 июля 2007 года - на каждую пачку сигарет без фильтра и папирос максимальную розничную цену.

Налогоплательщик обязан подать в налоговый орган по месту учета уведомление о максимальных розничных ценах по каждой марке (каждому наименованию) табачных изделий не позднее, чем за 10 календарных дней до начала календарного месяца, начиная с которого будут наноситься указанные в уведомлении максимальные розничные цены.

Исходя из заявленных в уведомлении максимальных розничных цен налогоплательщик и должен исчислять налоговую базу, соответствующую адвалорной состав-

ляющей комбинированной ставки акциза. Максимальные розничные цены, заявленные в уведомлении, а также сведения о месяце и годе изготовления наносятся на пачку сигарет (папирос), начиная с 1-го числа месяца, следующего за датой подачи уведомления, и действуют не менее 1 календарного месяца.

Использование в налогообложении табачных изделий комбинированных ставок, с одной стороны, не позволяет значительно минимизировать налоговые обязательства, с другой стороны, обеспечивает рост доходов бюджета от данного вида налогообложения без частой индексации специфических ставок.

Однако, как показывает практика, использование адвалорной составляющей комбинированной налоговой ставки от максимальных розничных цен значительно усложняет налоговое администрирование акцизов на табачные изделия, так как контроль за соблюдением максимальных розничных цен возможно осуществить только в розничной сети. При этом обязанность по контролю за соблюдением максимальных розничных цен на налоговые органы не возложена, данный контроль осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор).

В соответствии со статьей 14.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрены административные штрафы за завышение максимальной розничной цены на сигареты и папиросы для юридических и физических лиц, осуществляющих розничную торговлю. Завышение максимальной розничной цены, указанной производителем на каждой потребительской упаковке (пачке), влечет наложение административного штрафа на граждан в размере 5 тыс. рублей; на должностных лиц - 50 тыс. рублей или дисквалификацию на срок до 3 лет; на юридических лиц - в двукратном размере излишне полученной выручки от реализации товара (работы, услуги) вследствие неправомерного завышения регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и т. п.) за весь период, в течение которого совершалось правонарушение, но не более 1 года.

По данным, представленным Роспотребнадзором (письмо от 3 сентября 2010 года № 01/12714-0-23) Счетной палате Российской Федерации, за 2007-2009 годы было проведено более 70 тысяч проверок соблюдения хозяйствующими субъектами правил розничной торговли табачными изделиями. В частности, в 2007 году проведено 45 тысяч проверок, в 2008 году - 8 тысяч проверок, в 2009 году - более 20 тысяч проверок, из них, соответственно, доля проверок, выявивших нарушения, составила в 2007 году 26 %, в 2008 году - 21 %, в 2009 году - 16 %. При этом основная доля выявленных правонарушений (80 %) приходилась на случаи завышения продавцами максимальной розничной цены. Результаты проверок показали, что основная доля нарушений (90 %) приходится на индивидуальных предпринимателей, из них 70 % - нарушения, выявленные при осуществлении ими торговой деятельности через предприятия мелкой розницы (киоски, ларьки).

Таким образом, при переходе в 2007 году к исчислению акциза на табачные изделия на основании максимальных розничных цен возникли проблемы контроля за соблюдением правил розничной торговли табачными изделиями, так как количество мест розничной продажи табачных изделий в России в настоящее время очень велико (от 300 до 370 тысяч).

Структура розничной продажи табачной продукции в Российской Федерации такова: киоски - 42,8 %, продуктовые магазины - 33,1 %, гипермаркеты (супермаркеты) - 12,4 %, рынки - 10,9 %, автозаправочные станции - 0,8 %. Приведенная структура свидетельствует о том, что киоски являются одним из основных видов каналов сбыта табачной продукции⁵.

⁵ Отчет по научно-исследовательской работе «Анализ эффективности системы взимания и администрирования акцизов на табачную продукцию», Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, 2010 год.

Таким образом, с 2007 года эффективные меры налогового контроля по обеспечению уплаты акцизов на табачную продукцию в полном объеме практически отсутствуют, так как налогоплательщиками акциза являются производители табачной продукции, которые не осуществляют розничную реализацию табачной продукции. У налоговых органов отсутствует возможность доначисления налоговых платежей и применения штрафных санкций в случае реализации табачной продукции по ценам, превышающим максимальные розничные цены, заявленные производителем.

5. Маркировка табачных изделий

В целях усиления контроля за своевременным и полным внесением в бюджет соответствующего уровня налогов и сборов, а также за легальностью производства и реализации на территории России табака и табачных изделий обязательная маркировка табака и табачных изделий, производимых на территории России, специальной маркой, подтверждающей легальность их производства (за исключением табака и табачных изделий, поставляемых на экспорт), введена с 1 августа 1999 года в соответствии с пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 18 июня 1999 года № 648 «О маркировке специальными марками табака и табачных изделий, производимых на территории Российской Федерации».

Вышеуказанным постановлением Правительства Российской Федерации установлено, что ответственными за маркировку специальными марками табака и табачных изделий являются организации - производители этих изделий. Специальные марки оплачиваются указанными организациями с отнесением затрат на их приобретение на себестоимость табачной продукции. Функции генерального заказчика по изготовлению специальных марок возложены на ФНС России, а обязанности по продаже специальных марок - на территориальные органы данного ведомства. Изготовление специальных марок поручено федеральному государственному унитарному предприятию «Гознак». Стоимость одной специальной марки установлена с 1 августа 1999 года для организаций - производителей табака и табачных изделий в размере 4,5 копейки (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2005 года № 844).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июня 1999 года № 648 «О маркировке специальными марками табака и табачных изделий, производимых на территории Российской Федерации» издан приказ Минфина России и ФНС России от 13 февраля 2006 года № 26н/САЭ-3-07/87@ «О порядке приобретения, учета и хранения специальных марок для маркировки табака и табачных изделий, производимых на территории Российской Федерации».

Согласно пункту 2 статьи 4 Федерального закона от 22 декабря 2008 года № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию» табачная продукция подлежит маркировке специальными (акцизными) марками, исключая возможность их подделки и повторного использования. Согласно пунктам 3 и 4 указанной статьи на Правительство Российской Федерации возложены полномочия по установлению: требований к образцам специальных (акцизных) марок для маркировки табачной продукции и их цены, порядка изготовления специальных (акцизных) марок, их приобретения изготовителем и (или) импортером табачной продукции, маркировки ими табачной продукции, учета и уничтожения поврежденных специальных (акцизных) марок, а также их идентификации.

В связи с вступлением в силу Федерального закона от 22 декабря 2008 года № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию» Правительство Российской Федерации постановлением от 26 января 2010 года № 27 «О специальных марках для маркировки табачной продукции» признало утратившим силу с 1 января 2011 года постановление Правительства Российской Федерации от 18 июня 1999 года № 648 «О маркировке

специальными марками табака и табачных изделий, производимых на территории Российской Федерации» и утвердило правила изготовления специальных марок, их приобретения, маркировки ими табачной продукции, учета, идентификации и уничтожения поврежденных специальных марок, а также требования к образцам специальных марок для маркировки табачной продукции.

Согласно пункту 4 указанного постановления цена специальной марки включает в себя расходы, связанные с ее изготовлением, хранением у изготовителя и доставкой в территориальные налоговые органы, и составляет 150 рублей за 1 тыс. штук без учета налога на добавленную стоимость, что более чем в 3 раза выше прежней цены.

В настоящее время функции по контролю и надзору за производством и оборотом табачной продукции возложены на ФНС России (постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 года № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе»).

Следует отметить, что до 2007 года согласно статье 17 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» производство табачных изделий входило в перечень видов деятельности, на осуществление которых требуется лицензия.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2002 года № 548 «О лицензировании деятельности по производству табачных изделий» этот вид лицензирования осуществляла ФНС России. При этом в течение срока действия лицензии ФНС России была вправе:

- проводить проверки деятельности лицензиата на предмет ее соответствия лицензионным требованиям и условиям;
- запрашивать у лицензиата необходимые объяснения и документы при проведении проверок;
- составлять на основании результатов проверок акты (протоколы) с указанием конкретных нарушений;
- выносить решения, обязывающие лицензиата устранить выявленные нарушения, устанавливать сроки устранения таких нарушений;
- выносить предупреждение лицензиату.

По результатам проверки оформлялся акт с указанием конкретных нарушений и срока их устранения. На основании акта ФНС России принимала решение о приостановлении действия лицензии или об обращении в суд с заявлением об аннулировании лицензии. Лицензия могла быть аннулирована решением суда на основании заявления лицензирующего органа в случае, если нарушение лицензиатом лицензионных требований и условий повлекло за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2006 года № 767 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам лицензирования отдельных видов деятельности» вышеуказанное постановление признано утратившим силу.

С отменой лицензирования деятельности по производству табачных изделий полномочия ФНС России по контролю и надзору за производством и оборотом табачной продукции сведены к формальной выдаче специальных марок организациям-производителям. При этом действующим законодательством не предусмотрена функция контроля налоговыми органами использования специальных марок в соответствии с их назначением.

Следует отметить, что постановление Правительства Российской Федерации от 18 июня 1999 года № 648 «О маркировке специальными марками табака и табачных изделий, производимых на территории Российской Федерации» действовало в целях усиления

контроля за своевременным и полным внесением в бюджет соответствующего уровня налогов и сборов, а также за легальностью производства и реализации на территории Российской Федерации табака и табачных изделий. В свою очередь, постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2010 года № 27 «О специальных марках для маркировки табачной продукции» цель маркировки табачной продукции не определена.

Также следует отметить, что действующая система маркировки табачной продукции не свидетельствует об уплате акциза на табачную продукцию, так как акциз уплачивается не в момент нанесения марки на табачную продукцию, а после ее реализации.

6. Подготовка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации в части регулирования государственного контроля производства и оборота табачной продукции, а также по повышению уровня собираемости акцизов на табачные изделия

Пунктом 4 Основных направлений налоговой политики Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов, одобренных Правительством Российской Федерации 20 мая 2010 года, предусмотрена индексация на 2011-2013 годы ставок акцизов с учетом планируемого уровня инфляции. При этом ставки акцизов на табачную продукцию предусмотрено индексировать опережающими темпами по сравнению с другими подакцизными товарами.

В настоящее время Минфином России подготовлен и внесен в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в главу 22 части 2 Налогового кодекса Российской Федерации», согласно которому ежегодное увеличение в 2012-2013 годах размера специфической составляющей ставки акцизов на сигареты с фильтром предлагается в среднем на 26,8 %, на сигареты без фильтра, папирсы - 33,8 %. Кроме того, законопроектом предусмотрено ежегодное увеличение адвалорной составляющей ставки акциза на 0,6 процентного пункта и установление с 1 января 2012 года единой ставки для сигарет с фильтром, сигарет без фильтра, папирсы.

По мнению Минфина России, предлагаемое поэтапное повышение акцизов на табачные изделия должно позволить избежать неблагоприятных последствий на рынке, но при этом достигнуть к 2015 году в Российской Федерации среднего среди европейских стран уровня налогообложения табачных изделий.

Информация о ставках на табачную продукцию на 2011-2013 годы в редакции подготовленного Минфином России проекта федерального закона «О внесении изменений в главу 22 части 2 Налогового кодекса Российской Федерации» представлена в таблице:

Наименование табачной продукции	Действующие ставки на 2010 г.	В редакции законопроекта Минфина России от 12 июня 2010 г.		
		с 1 января по 31 декабря 2011 г. включительно	с 1 января по 31 декабря 2012 г. включительно	с 1 января по 31 декабря 2013 г. включительно
Табак трубочный, курительный, жевательный, сосательный, нюхательный, кальянный (за исключением табака, используемого в качестве сырья для производства табачной продукции)	422 руб. за 1 кг	510 руб. за 1 кг	610 руб. за 1 кг	650 руб. за 1 кг
Сигары	25 руб. за 1 шт.	30 руб. за 1 шт.	36 руб. за 1 шт.	39 руб. за 1 шт.
Сигариллы (сигариты), биди, кретеки	360 руб. за 1 тыс. шт.	435 руб. за 1 тыс. шт.	530 руб. за 1 тыс. шт.	565 руб. за 1 тыс. шт.
Сигареты с фильтром	205 руб. за 1 тыс. шт. + 6,5 % расчетной стоимости, исчисляемой исходя из максимальной розничной цены, но не менее 250 руб. за 1 тыс. шт.	280 руб. за 1 тыс.шт. + 7,0 % расчетной стоимости, исчисляемой исходя из максимальной розничной цены, но не менее 360 руб. за 1 тыс. шт.	360 руб. за 1 тыс. шт. + 7,5 % расчетной стоимости, исчисляемой исходя из максимальной розничной цены, но не менее 460 руб. за 1 тыс. шт.	460 руб. за 1 тыс. шт. + 8,0 % расчетной стоимости, исчисляемой исходя из максимальной розничной цены, но не менее 590 руб. за 1 тыс. шт.

Наименование табачной продукции	Действующие ставки на 2010 г.	В редакции законопроекта Минфина России от 12 июня 2010 г.		
		с 1 января по 31 декабря 2011 г. включительно	с 1 января по 31 декабря 2012 г. включительно	с 1 января по 31 декабря 2013 г. включительно
Сигареты без фильтра, папиросы	125 руб. за 1 тыс. шт. + 6,5 % расчетной стоимости, исчисляемой исходя из максимальной розничной цены, но не менее 155 руб. за 1 тыс. шт.	250 руб. за 1 тыс. шт. + 7,0 % расчетной стоимости, исчисляемой исходя из максимальной розничной цены, но не менее 310 руб. за 1 тыс. шт.		

В то же время необходимо отметить, что политика налогообложения табачных изделий, проводившаяся в России в 2005-2010 годах, хотя и привела к некоторому повышению доходов федерального бюджета, имеет ряд существенных недостатков, так как она:

- не приводит к сокращению потребления табачных изделий и не улучшает здоровье населения;
- стимулирует контрабанду сигарет из России;
- не решает проблему увеличения доходов бюджета Российской Федерации в достаточной степени, чтобы компенсировать ущерб, наносимый употреблением табака.

Вышеуказанный проект федерального закона не приведет к ощутимому улучшению здоровья граждан. Запланированный рост акциза на табачные изделия приведет к ежегодному росту цены пачки сигарет не более чем на 10 %, что не окажет существенного влияния на уровень потребления табачной продукции, который в России аномально высок, прежде всего, из-за дешевизны табачной продукции.

Рост уровня акциза на сигареты на территории Российской Федерации до уровня, присущего многим европейским странам, как рекомендует Всемирный банк, не только приведет к улучшению здоровья населения и понизит показатель смертности, связанной с курением, но и принесет существенные доходы от налогов на табачную продукцию⁶. Для максимизации выгоды от предложенной налоговой политики часть полученных таким образом доходов можно вложить в сектор развития служб помощи для желающих бросить курить и использовать для внедрения всесторонних мер по борьбе с табаком.

В то же время постепенное ежегодное повышение акцизов на табачные изделия окажет только минимальное воздействие на распространенность курения, в особенности, если такое повышение сопровождается ростом доходов, а также высоким уровнем инфляции.

Исходя из интересов здравоохранения и максимизации доходов бюджетной системы Российской Федерации, а не прибыли табачных компаний, целесообразно рассмотреть вопрос о более значительном повышении акцизных ставок на сигареты - в несколько раз. Акциз должен составлять, по меньшей мере, 70 % от уровня розничной цены и индексироваться на уровень действующей инфляции. При этом необходимо также повышать налоговые ставки и в отношении других табачных изделий, чтобы предотвратить потенциальную замену сигарет.

Следует также отметить, что при ежегодном индексировании ставок акцизов адвалорная составляющая ставки акциза на табачные изделия фактически теряет свое прямое предназначение - изъятие в бюджет дополнительного дохода от ценовой конъюнктуры.

Наиболее целесообразным представляется возврат к специфической системе взимания акцизов на табачные изделия, которая по сравнению с комбинированной обладает следующими преимуществами:

⁶ «Экономика налогообложения табачных изделий в России», «Союз», Париж, 2008 год.

- стабильность и прогнозируемость налоговых поступлений, а также отсутствие зависимости доходов государственного бюджета от ценовой политики предприятий табачной отрасли, так как в основу системы заложены объемы производства в натуральном выражении;

- устраняется возможность минимизации налоговых отчислений в связи с тем, что данная система не подвержена манипулированию ценами в отличие от комбинированной системы, при которой использование заниженных цен снижает налоговую базу;

- упрощается налоговое администрирование, так как не требуется значительных затрат для осуществления контроля за правильностью исчисления акцизов производителями табачных изделий;

- устраняются коррупционные риски, так как отпадает необходимость контроля за максимальными розничными ценами.

ФНС России в рамках работы по совершенствованию налогообложения и улучшению налогового администрирования неоднократно представляла в Правительство Российской Федерации и Минфин России свои предложения по мерам, направленным на обеспечение поступлений акцизов на табачную продукцию.

Так, ФНС России письмом от 8 апреля 2005 года № САЭ-13-01/40 в Правительство Российской Федерации предлагалось ввести специфическую налоговую ставку на табачную продукцию вместо действующей комбинированной системы.

Предложения о необходимости принятия комплекса мер, направленных на повышение собираемости налогов, расширение налоговой базы в целях компенсации потерь бюджетов и обеспечение эффективного контроля за поступлением налогов, а также предложения об установлении специфической ставки акциза на табачную продукцию с обязательной ежегодной индексацией, исходя из уровня инфляции, были направлены Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации - Министру финансов Российской Федерации А. Л. Кудрину письмом от 11 января 2009 года № ММ-2-1/4.

ФНС России также сообщала Правительству Российской Федерации (письмо от 26 марта 2009 года № ММ-18-1/56), что установление единой специфической ставки (в рублях за тысячу штук) акцизов на табачную продукцию с ежегодной индексацией на уровень инфляции не позволит производителю занижать налогооблагаемые обороты за счет манипуляции с ценами и значительно упростит налоговый учет и контроль.

По мнению ФНС России, налоговые поступления, исчисленные по специфической ставке, легче поддаются учету и прогнозированию. Простота расчета акцизов на табачные изделия вне зависимости от марок сигарет и цен на них, достоверность прогнозов налоговых поступлений, значительное упрощение налогового учета и контроля за данными поступлениями сокращают административные издержки и обеспечивают больший объем поступлений в бюджетную систему Российской Федерации.

7. Формирование прогноза доходов федерального бюджета за счет поступления акцизов на табачную продукцию

Доходы федерального бюджета от уплаты акцизов на табачную продукцию, производимую на территории Российской Федерации, прогнозировались Минфином России на 2010 год в объеме 99304,4 млн. рублей. В таком объеме они были учтены в доходах федерального бюджета на 2010 год, основные характеристики которого утверждены Федеральным законом от 23 июля 2010 года № 185-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов».

В целях подготовки прогноза поступлений доходов в федеральный бюджет Минфином России направлялись ФНС России разработанные Минэкономразвития России и одобренные Правительством Российской Федерации основные параметры

прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и на плановый период.

Следует отметить, что согласно сценарным условиям функционирования экономики Российской Федерации, представленным Минэкономразвития России Счетной палате Российской Федерации (письмо от 31 августа 2010 года № 15784-АК/ДОЗ), расчетные показатели для определения налоговой базы на табачные изделия по прогнозу на 2011-2013 годы составили:

(млрд. шт.)			
Наименование	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Сигареты и папиросы, всего	405,0	404,0	403,0
Сигареты с фильтром	382,0	384,6	383,7
Сигареты без фильтра	20,5	17,0	17,0
Папиросы	2,5	2,4	2,3

Из вышеприведенных показателей видно, что объем производства табачной продукции планируется практически на одном уровне. При этом Минфином России подготовлен и внесен в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в главу 22 части 2 Налогового кодекса Российской Федерации», который предусматривает ежегодное увеличение в 2012-2013 годах размера ставки акцизов на табачные изделия.

Таким образом, Минэкономразвития России не рассматривает сценарий, при котором поэтапное повышение ставок акцизов на табачную продукцию может существенно повлиять на объем производства и потребления табачной продукции в Российской Федерации.

В то же время, как было отмечено выше, по данным Всемирного банка 10-процентное увеличение цены на сигареты приведет к 4-процентному снижению объема потребления.⁷ Ожидаемые налоговые поступления от акцизов на табак в 2010 году составят около 100 млрд. рублей при действующей минимальной ставке акциза - 5 рублей на пачку сигарет с фильтром. При увеличении минимальной ставки акциза на сигареты с фильтром до 15 рублей средняя розничная цена за пачку сигарет с фильтром, принятая Минфином России на уровне 16,54 рубля при прогнозировании федерального бюджета на 2010 год, поднимется до 26,5 рубля, или на 60 %, что должно привести к снижению потребления табачных изделий почти на 20 %. При этом ожидаемые поступления в федеральный бюджет от акцизов на табачные изделия даже при снижении объема производства могут достигнуть 240 млрд. рублей.

Выводы

1. Табачная промышленность в Российской Федерации в настоящее время является одной из самых стабильных отраслей экономики.

В настоящее время Россия занимает 3 место после Китая и США по производству табачных изделий - более 400 млрд. штук сигарет и папирос в год. Практически весь объем табачной продукции, находящийся в обороте на российском рынке, производится внутри страны.

2. В последние годы для табачной отрасли характерной чертой стало перепроизводство табачных изделий, которое в 2009 году составило около 6,5 % от произведенных табачных изделий на территории Российской Федерации. Есть основания полагать, что часть данного объема может нелегально вывозиться с территории Российской Федерации по контрабандным каналам.

3. Российская Федерация, являясь одним из мировых лидеров по производству табачных изделий, практически не имеет собственного табачного сырья. Ввоз табачного

⁷ Письмо Минздравсоцразвития России от 26 августа 2010 года № 24-4/10/1-4048.

сырья на территорию Российской Федерации выгоден ввиду низкой импортной пошлины - всего 5 % от стоимости. Из Российской Федерации в виде оплаты за табачное сырье в последние годы вывозится около миллиарда долларов США.

С целью защиты отечественных производителей табачного сырья целесообразно рассмотреть вопрос о повышении ввозной таможенной пошлины на табачное сырье.

4. Российская Федерация одна из самых курящих стран мира. По мировым меркам уровень курения в России аномально высок.

В Российской Федерации ежегодно от болезней, связанных с потреблением табака, преждевременно погибает от 330 до 400 тысяч граждан (или 900-1100 человек в день).

Отсутствие существенного роста цен на сигареты на фоне растущих доходов населения определило повышенное потребление табачных изделий в Российской Федерации.

5. В бюджетную систему Российской Федерации поступило акцизов на табачную продукцию, администрируемых ФНС России: в 2005 году - 28,9 млрд. рублей, в 2006 году - 35,5 млрд. рублей, в 2007 году - 49,3 млрд. рублей, в 2008 году - 63,8 млрд. рублей, в 2009 году - 78,3 млрд. рублей.

Рост платежей по акцизам на табачную продукцию обусловлен, главным образом, повышением ставки акциза и повышением уровня потребления сигарет.

По данным статистической налоговой отчетности, доля поступлений в федеральный бюджет акцизов на табачную продукцию, производимую на территории Российской Федерации, увеличилась с 1,2 % в 2005 году от общего объема поступлений в федеральный бюджет администрируемых ФНС России налоговых и других доходов до 3,1 % в 2009 году.

6. Подавляющий объем поступлений в бюджет акцизов на табачные изделия, а именно 76,1 млрд. рублей, или 96,6 %, обеспечивается 10 организациями - производителями табачной продукции, состоящими на налоговом учете в Межрегиональной инспекции ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 3.

7. Задолженность в бюджетную систему Российской Федерации в части акцизов на табачные изделия по состоянию на 1 января 2010 года составила 441,2 млн. рублей.

В 2005-2009 годах происходил ежегодный рост задолженности в бюджет по акцизам на табачные изделия, приостановленной к взысканию в связи с введением процедур банкротства. Так, если в 2006 году данная задолженность составляла 89,7 млн. рублей, то в 2007 году - 126,1 млн. рублей, в 2008 году - 204,3 млн. рублей и в 2009 году - 216,0 млн. рублей.

За последние 5 лет признаны банкротами более 30 организаций, являвшихся отечественными производителями табачной продукции. Кроме того, по состоянию на 1 сентября 2010 года числятся как отсутствующие должники еще 16 организаций, осуществлявших ранее производство табачных изделий на территории Российской Федерации.

8. С 2007 года эффективные меры налогового контроля по обеспечению уплаты акцизов на табачные изделия в полном объеме практически отсутствуют, так как налогоплательщиками акциза являются производители табачной продукции, которые не осуществляют розничную реализацию табачной продукции. У налоговых органов отсутствует возможность доначисления налоговых платежей и применения штрафных санкций в случае реализации табачной продукции по ценам, превышающим максимальные розничные цены, заявленные производителем.

9. Действующая система маркировки табачной продукции специальными марками не обеспечивает легальность производства и реализации на территории России табака и табачных изделий.

Система маркировки табачной продукции не свидетельствует об уплате акциза на табачную продукцию, так как акциз уплачивается не в момент нанесения марки на табачную продукцию, а после ее реализации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2010 года № 27 «О специальных марках для маркировки табачной продукции» цель маркировки табачной продукции не определена.

10. Политика налогообложения табачных изделий, проводившаяся в России в 2005-2010 годах, хотя и способствовала некоторому повышению доходов федерального бюджета, имеет ряд существенных недостатков, так как она:

- не приводит к сокращению потребления табачных изделий и не улучшает здоровье населения;
- стимулирует контрабанду сигарет из России;
- не решает проблему увеличения доходов бюджета Российской Федерации в достаточной степени, чтобы компенсировать ущерб от употребления табака.

Исходя из интересов здравоохранения и максимизации доходов бюджетной системы Российской Федерации, а не прибыли табачных компаний, целесообразно рассмотреть вопрос о более значительном повышении акцизных ставок на сигареты - в несколько раз.

11. Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о возврате к специфическим ставкам при взимании акцизов на сигареты и папиросы.

Налоговые поступления, исчисленные по специфической ставке, легче поддаются учету и прогнозированию. Простота расчета акцизов на табачные изделия вне зависимости от марок сигарет и цен на них, достоверность прогнозов налоговых поступлений, значительное упрощение налогового учета и контроля за данными поступлениями сокращают административные издержки и обеспечивают наибольший объем поступлений в бюджетную систему Российской Федерации.

Предложения

1. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

3. Направить информационное письмо в Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

И. В. ВАСИЛЬЕВ