

ТРЕХЛЕТНИЙ БЮДЖЕТ – НОВЫЙ УРОВЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Сергей Анатольевич Агапцов

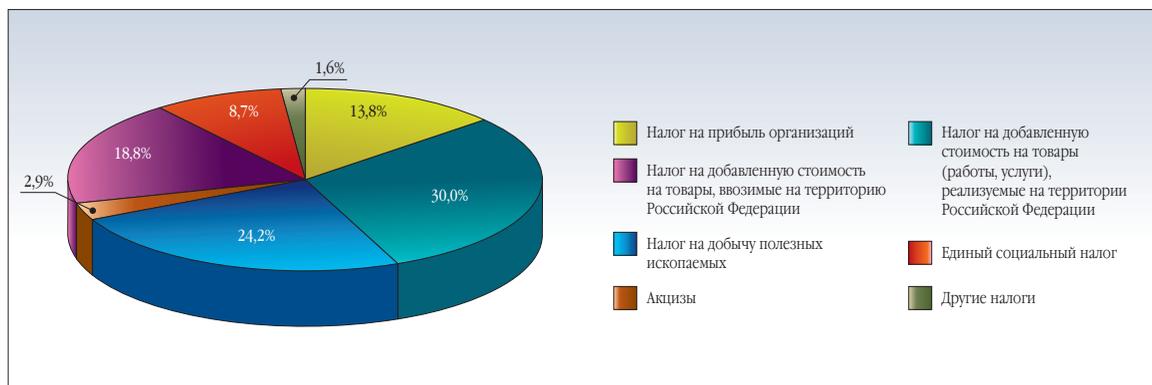
В последних программных выступлениях политического руководства Российской Федерации, в провозглашенных ориентирах стратегии развития России до 2020 года определены главные направления развития: построение общества, которое задает высокие жизненные стандарты, создание экономики инновационного типа и радикальное повышение ее эффективности. Достижение этих целей требует построения мощной финансовой системы, способной обеспечить формирование необходимых финансовых ресурсов, сбалансированность бюджетных доходов и обязательств.

В 2007 году в результате реализации мер по повышению эффективности российской экономики, сохраняющейся благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры были обеспечены рост по основным макроэкономическим показателям, исполнение федерального бюджета по доходам. Большое значение для увеличения объемов государственных финансовых ресурсов имели меры по совершенствованию законодательства о налогах и сборах, повышению эффективности налогового администрирования.

Поступления доходов в федеральный бюджет составили 7,8 трлн. рублей и на 335,2 млрд. рублей, или на 4,5%, превысили объем, предусмотренный в законе о бюджете. По сравнению с 2006 годом доходы бюджета увеличились на 1,5 трлн. рублей (на 23,9%). В общем объеме доходов федерального бюджета в 2007 году 4,6 трлн. рублей (60,0%) составили налоговые доходы. Основная масса этих доходов была обеспечена поступлениями налога на прибыль организаций (13,8%), налога на добавленную стоимость (48,8%) и налога на добычу полезных ископаемых (24,2%).

Рост российской экономики создал объективную основу для повышения значимости планирования как в рамках среднесрочного прогноза социально-экономического развития страны, так и в рамках среднесрочного финансового планирования. Правовую основу для перехода на такое бюджетное планирование создали внесенные в Бюджетный кодекс РФ кардинальные изменения.

1



СТРУКТУРА НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В 2007 ГОДУ

В результате в 2008 год страна вступила с бюджетом, существенно отличающимся по многим позициям от бюджетов предыдущих лет. Федеральный бюджет впервые принят на трехлетний период – на 2008–2010 годы. Переход к трехлетнему планированию превращает бюджет в эффективный инструмент решения стратегических программ социально-экономического развития страны, реализации приоритетных национальных проектов. Среднесрочное бюджетное планирование позволяет заранее распределить финансовые ресурсы, делает возможным принятие длительных бюджетных обязательств, заключение трехлетних контрактов, оплачиваемых за счет бюджетных средств. При этом утверждение проектировок на три года не предполагает запрета корректировок параметров второго и третьего годов в следующем периоде.

Помимо самого трехлетнего периода бюджетного планирования, основными особенностями федерального бюджета на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов являются изменения структуры доходов: разделение всех доходов на нефтегазовые и нефтегазовые, определение размера нефтегазового трансферта, формируемого из нефтегазовых доходов и направляемого на финансирование нефтегазового дефицита федерального бюджета (дефицита по текущим расходам), преобразование Стабилизационного фонда РФ в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. Таким образом создается механизм, направленный на выполнение поставленной в Бюджетном послании Президента РФ задачи обеспечения устойчивости бюджетных расходов независимо от конъюнктуры сырьевых цен.

Федеральный бюджет на предстоящий трехлетний период исходит из того, что внутренние факторы развития в прогнозируемой перспективе все в большей степени будут определять как уровень, так и устойчивость темпов экономического роста. Доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета снижается до 31,8% в 2010 году, доля нефтегазовых доходов увеличивается до 68,2%. В абсолютных объемах нефтегазовые доходы также предусмотрены с некоторым снижением, доходы без учета нефтегазовых доходов – с увеличением более чем на треть.

Однако такого изменения в структуре доходов федерального бюджета пока не происходит. Более того, по оперативным данным, в I квартале 2008 года в общей сумме доходов бюджета на долю нефтегазовых доходов пришлось почти 52% против 33,2% в IV квартале 2007 года.

В связи с переходом на среднесрочное бюджетное планирование, осуществляемыми мерами по качественному изменению структуры бюджетных доходов важным является следующее.

1. Среднесрочное бюджетное планирование требует высокого качества макроэкономического прогнозирования и точности оценки показателей, принимаемых при расчете бюджета. Счетная палата РФ на основании экспертизы проектировок федерального бюджета заявляет о серьезной неточности макроэкономического прогнозирования, однако из года в год проектировки доходов федерального бюджета исходили из бюджетобразующих показателей, параметры которых занижались.

Существенное отклонение фактических показателей объема валового внутреннего продукта, уровня инфляции, экспортной цены на нефть от параметров, принимаемых при расчете доходов фе-



2



ДОХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В 2008–2010 ГОДАХ (МЛРД. РУБЛЕЙ)

деральных бюджетов, позволяло в ходе исполнения бюджетов получать значительные дополнительные доходы. Фактические доходы федерального бюджета в отдельные годы превышали объемы, принятые при утверждении бюджета, на 20–22%, а в 2005 году – даже в 1,5 раза. Это касается как внутренних налогов, так и платежей участников внешнеэкономической деятельности. Так, по налогу на прибыль организаций объем, первоначально учтенный в доходах федерального бюджета на 2007 год, затем был увеличен на 9,5%, но и вновь принятый объем по итогам года несколько был превышен. По налогу на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации, и ввозным таможенным пошлинам бюджетные назначения были увеличены соответственно на 22,5% и 22,2%, новые назначения перевыполнены на 2,6% и 1,1%. Поступление значительных дополнительных доходов требовало внесения соответствующих изменений в законы о федеральных бюджетах. На 21,3% уже в марте увеличены доходы, принятые при утверждении федерального бюджета на 2008 год. При отчете о работе за 2007 год на заседании Государственной Думы Счетной палатой РФ был поставлен вопрос об ответственности за грубые ошибки в макроэкономическом прогнозировании.

2. В результате высоких цен на нефть доллары в страну в течение ряда лет поступали в таких объемах, что исполнительная власть не справлялась с этим потоком валюты, и по существу средства замораживались в Стабилизационном фонде РФ, а не вкладывались в развитие экономики. Президент РФ вмешался в ситуацию и определил направления использования средств Стабилизационного фонда: его часть, преобразованная в Фонд национального благосостояния, должна направляться на капитализацию институтов развития – Банка развития, Инвестиционного фонда, Российской венчурной компании и др.

Счетная палата Российской Федерации внимательно изучает ситуацию с управлением средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. По нашему мнению, необходима дополнительная проработка вопроса о передаче управления средствами Фонда национального благосостояния частным управляющим компаниям. В связи с финансовым и ипотечным кризисом в США и ряде других стран необходимо обратить особое внимание на обеспечение не только доходности, но и надежности вложений средств Фонда в зарубежные активы. В своих представлениях Правительству и Банку России мы рекомендовали еще раз внимательно проанализировать: кому и на каких условиях будут передаваться средства Резервного фонда.

Счетная палата РФ также приступила к работе по формированию системы аудита государственных корпораций. Как известно, существует опасность, что огромные бюджетные средства, которые передаются этим корпорациям, выйдут из-под контроля. Эта опасность может быть снята только при создании системы действенного контроля. Некоторые госкорпорации признали необходимость такого контроля. С корпорацией «Ростехнологии» Счетной палатой РФ подписано соглашение, предусматривающее, совместное проведение контрольных мероприятий с целью определения законности и эффективности использования корпорацией средств на реализацию государственных проектов и программ.



3. В условиях, когда уровень и устойчивость доходной базы бюджета все в возрастающей степени будут определяться нефтегазовыми доходами, большое значение имеет вовлечение резервов пополнения доходной части бюджета, связанных с устранением недостатков в законодательстве, регулирующем исчисление и уплату налогов и других платежей в бюджет, и в администрировании этих доходов.

3.1. Более трети нефтегазовых доходов планируется получить за счет налога на добавленную стоимость на товары, работы и услуги, реализуемые на территории России. Однако имеются реальные риски неисполнения проектировок по этому налогу. В Послании Президента РФ «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.

Сложилась ярко выраженная тенденция относительного спада поступления в федеральный бюджет внутреннего налога на добавленную стоимость. Доля этого налога в общих доходах бюджета сократилась с 21,8% в 2004 году до 14,7% в 2006 году. В 2007 году по сравнению с 2006 годом был прирост, однако доля налога (17,9%) была ниже, чем в 2004 году. Более 90% начисленного налога уходит в вычеты по внутренним оборотам и в возмещение налога экспортерам. Зачастую суммы возмещения налога экспортерам не обеспечиваются перечислением налога в бюджет поставщиками материальных ресурсов, используемых при производстве экспортной продукции, и значительные средства изымаются из федерального бюджета неправомерно. Все это свидетельствует о наличии существенных недостатков в администрировании налога. Незаконное возмещение налога на добавленную стоимость во многих случаях осуществляется с использованием фирм-однодневок, чему способствуют недостатки существующей системы государственной регистрации налогоплательщиков. По существу налог теряет свое значение. В настоящее время рассматриваются вопросы установления единой пониженной ставки НДС и последующей его замены налогом с продаж. Однако пока НДС существует и нет однозначного мнения о его будущей перспективе, необходимо продолжать работу по повышению эффективности его администрирования.

3.2. Существенные финансовые резервы имеются в области госрегулирования рынка алкогольной продукции. По информации Федеральной службы государственной статистики, доля теневого сектора в объеме розничной продажи крепкоградусных напитков снизилась, но составила в 2007 году не менее 25%. Исходя из того, что в прошедшем году в бюджетную систему поступило только акцизов на эти напитки на сумму 66,4 млрд. рублей, потери бюджетов можно оценить в десятки миллиардов рублей.

Федеральная налоговая служба, на которую возложено лицензирование производства и оборота алкогольной продукции, осуществление контроля за поступлением акцизов и легальностью оборота алкогольной продукции, пытается решить проблему с помощью технических средств. Однако работа по созданию Единой государственной автоматизированной информационной системы учета объемов производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции не завершена. Ее введение в очередной раз отложено, теперь – до ноября 2008 года. Необходимо комплексное рассмотрение проблемы совершенствования законодательства, регулирующего функционирование алкогольного рынка и налогообложение в этой сфере деятельности.

3.3. Остается острой проблема совершенствования налогообложения недропользования. Действующий в настоящее время механизм исчисления и уплаты НДПИ не обеспечивает, с одной стороны, общественно оправданное изъятие природной ренты, с другой – равномерное распределение налоговой нагрузки на недропользователей.

Введение нулевой ставки налога на добычу полезных ископаемых при добыче нефти в начальный период разработки месторождений, расположенных на территории Республики Саха (Якутия), Иркутской области и Красноярского края, понижающего коэффициента к налоговой ставке при добыче нефти на месторождениях с выработанностью свыше 80% хотя и является определенной оптимизацией налогообложения добычи нефти, однако полностью проблему не решает, поскольку не учитывает многие другие факторы, обусловленные особенностями месторождений (условия добычи нефти на конкретных месторождениях, изменение этих условий в процессе эксплуатации месторождений, качество сырья).



Несовершенна нормативная правовая база, регулирующая налогообложение добычи твердых полезных ископаемых. Платежи по налогу на добычу полезных ископаемых, не являющихся углеводородным сырьем, составляют немногим более 2% от общих поступлений по этому налогу. Реальная налоговая нагрузка на горнодобывающие предприятия является минимальной, явно не соответствующей прибыли, получаемой собственниками. Проверки Счетной палаты РФ показывают, что на предприятиях, осуществляющих добычу твердых полезных ископаемых, доля чистой прибыли в выручке составляет около 50%, при этом доля НДС не превышает одного процента.

Применяемая горнодобывающими предприятиями оценка стоимости добытых полезных ископаемых исходя из расчетной стоимости добытого полезного ископаемого, а не по цене реализации значительно снижает (как минимум на величину рентабельности продаж) налоговую базу при исчислении налога на добычу полезных ископаемых, что ведет к потерям бюджета. Таким образом, за счет эксплуатации недр, являющихся государственной собственностью, у владельцев горнодобывающих предприятий формируется огромная и фактически не заработанная ими прибыль. Для решения проблемы налогообложения горнодобывающих предприятий представляется целесообразным рассмотреть вопрос о налогообложении не добытой руды, а полезных компонентов, входящих в состав твердых полезных ископаемых, и установлении специфических (твердых) налоговых ставок.

3.4. Значительный ущерб несет федеральный бюджет вследствие занижения импортерами таможенной стоимости ввозимых товаров, нарушений условий применения таможенных режимов, предусматривающих различные преференции по уплате таможенных платежей, недостатков в правовом регулировании других вопросов налогообложения внешнеэкономической деятельности. Вот несколько примеров по результатам проверок Счетной палаты Российской Федерации.

Законодательством предусмотрены льготы по уплате таможенных платежей при ввозе технологического оборудования. Пользуясь пробелами в таможенном законодательстве, что только не ввозят под видом такого оборудования: игровые автоматы, ноутбуки, карманные компьютеры, запасные части к легковым автомобилям, автобусы, бывшие в эксплуатации станки выпуска 60–70-х годов, товары для розничной торговли. Бытовые кондиционеры ввозились как промышленные теплообменники. Ввезли даже морскую яхту на Клязьменское водохранилище (сумма льгот при ввозе яхты – 6 млн. рублей). Только по Центральному и Северо-Западному таможенным управлениям таких товаров в 2006 году ввезено на сумму 568,6 млн. долларов (15,2 млрд. рублей), в 2007 году – на 1,5 млрд. долларов (37,3 млрд. рублей).

Проверки показывают низкую эффективность действующей системы исчисления и уплаты таможенных платежей при проведении внешнеэкономических операций, связанных с экспортом леса и лесоматериалов, при вылове водных биологических ресурсов.

3.5. При запредельном разрыве между доходами богатых и малообеспеченных граждан (почти в 17 раз при разрыве в 5 раз в развитых странах с рыночной экономикой) на повестку дня выходит вопрос о введении прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц. На долю 10% наиболее обеспеченного населения в 2007 году пришелся 31% от общего объема денежных доходов, на долю 10% наименее обеспеченного населения – 1,9%.

Введение с 2001 года единой ставки этого налога мотивировалось стимулированием вывода сверхдоходов из «тени». Однако единая ставка налога в сущности несправедлива, поскольку не учитывает перекос в доходах граждан. Единая ставка привела к тому, что лица, извлекающие крупные доходы за счет использования, в большинстве случаев, природных ресурсов, являющихся общенациональным достоянием, несут меньшую тяжесть налоговых обязательств, нежели граждане с низкими и средними доходами. Стремление вывести доходы из «тени» путем понижения налогообложения реализует беспринципность: чтобы правила не нарушали, их надо отменить.

Международный опыт свидетельствует, что плоская шкала налогообложения доходов граждан практически не применяется. Напротив, широкое применение имеет прогрессивное налогообложение доходов граждан. При этом прогрессия достигает больших величин. В Великобритании, например, максимальная ставка налога равна 40%, Германии – 53%, во Франции – 57%. Целесообразно



вернуться к прогрессивной шкале налогообложения доходов физических лиц, установить ставки подоходного налога, возлагающие повышенную налоговую нагрузку на крупные доходы. Кроме того, следовало бы рассмотреть вопрос о применении принципа налогообложения на совокупный доход семьи. Применение этого принципа в определенной мере усложнит механизм взимания налога, но в то же время позволит перейти к более справедливому налогообложению доходов граждан.

Одним из направлений совершенствования порядка уплаты налога на доходы физических лиц может быть переход к зачислению сумм налога в бюджеты по месту жительства налогоплательщиков. Это усилит зависимость между доходами и расходами соответствующих бюджетов, так как налог будет поступать в тот же бюджет, из которого налогоплательщики получают основные виды социальной поддержки и услуг. Упростится порядок и сократятся сроки получения предусмотренных законом налоговых вычетов, поскольку они будут производиться из того же бюджета, куда поступил налог.

Активными проводниками современной государственной бюджетной политики, участниками реформирования бюджетного процесса должны стать органы финансового контроля. Бюджетный кодекс РФ и Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» определили роль и место Счетной палаты в контроле за исполнением федерального бюджета по доходам. Это тематические ревизии и проверки, экспертно-аналитическая деятельность, подготовка заключений на проекты федеральных законов о проектах бюджетов и отчеты об исполнении бюджетов.

Следует отметить, что в Счетной палате РФ сформирована достаточно эффективная система контроля за исполнением федерального бюджета по доходам. Этот контроль осуществляется в ходе непрерывного трехлетнего цикла, состоящего из нескольких последовательных стадий: экспертиза проекта бюджета будущего финансового года и планового периода, контроль в ходе исполнения бюджета текущего года, проверка отчета Правительства Российской Федерации об исполнении бюджета за прошедший год. Контроль за доходами федерального бюджета выделен в Счетной палате РФ в самостоятельное направление деятельности. Такая система контроля соответствует принципам и методам контроля, декларируемым международными организациями высших органов финансового контроля, и позволяет создать единую систему контроля за исполнением бюджета каждого финансового года и выполнять задачи по контролю за доходами федерального бюджета, законодательно определенные для Счетной палаты РФ.

По предложениям Счетной палаты Российской Федерации федеральными органами власти осуществлен ряд принципиальных мер по совершенствованию налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации, устранению недостатков в администрировании налогов, позволивших увеличить поступление доходов в федеральный бюджет и бюджетную систему страны в целом.

В то же время значительный круг проблем связан с тем, что до настоящего времени ни концептуально, ни законодательно не разработаны и не решены многие базовые проблемы создания единой системы государственного финансового контроля в стране, разделения функций внешнего и внутреннего государственного финансового контроля. Не принят раздел Бюджетного кодекса, посвященный финансовому контролю.

Коллегией Счетной палаты Российской Федерации утверждена концепция контрольной и экспертно-аналитической работы по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета на 2008–2010 годы. Концепция исходит из необходимости полномасштабного внедрения в практику работы аудита эффективности налогового законодательства и налоговой системы Российской Федерации, анализа деятельности Федеральной налоговой службы и Федеральной таможенной службы как основных администраторов доходов федерального бюджета.

Концепция предусматривает проведение контрольной и экспертно-аналитической работы по широкому спектру вопросов на принципах программно-целевого подхода, предполагающего определение приоритетных проблем и целей аудита, выбор исходя из этого объектов контроля и анализа, форм и методов их осуществления. Такой аудит будет составной частью осуществляемой в Счетной палате Российской Федерации работы по модернизации проводимого финансового контроля, внедрению перспективных моделей контроля.

Проблемы, обозначенные в статье, будут приоритетными темами аудита.