



2021

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ установления и взимания акцизов на табачную продукцию, на табак (табачные изделия), электронные системы доставки никотина, никотинсодержащие жидкости, определение влияния действующей системы взимания акцизов и других факторов на развитие табачной промышленности в Российской Федерации, в период 2016–2020 годов и истекшем периоде 2021 года»



Андрей Батуркин

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Основные цели мероприятия

Анализ системы налогообложения акцизами табачной и никотинсодержащей продукции для разработки рекомендаций Счетной палаты Российской Федерации:

- по совершенствованию системы налогообложения акцизами табачной и никотинсодержащей продукции;
- по совершенствованию государственной политики, направленной на противодействие потреблению табака и иной никотинсодержащей продукции в Российской Федерации;
- по совершенствованию администрирования взимания акцизов на табачную и никотинсодержащую продукцию.

Ключевые результаты мероприятия

Финансово-экономические обоснования к законопроектам (впоследствии федеральные законы, которыми установлены ставки акцизов на табачную и никотинсодержащую продукцию) не содержат расчетов и ожидаемых оценок бюджетного эффекта от принятия указанных решений, а также показателей снижения потребления табачной и никотинсодержащей продукции.

В период 2016–2021 годов отмечен значительный рост ставок акцизов на табачную продукцию. Ставка акциза на самый распространенный вид табачной продукции сигареты и папиросы увеличена в 1,9 раза. Объем реализуемой продукции в 2020 году снижен к уровню 2016 года в 1,4 раза.

Налоговая нагрузка по крупнейшим производителям табачной и никотинсодержащей продукции в 2020 году к 2016 году возросла на 6,1 процентного пункта (далее – п. п.) и составляет 74,1 %.

Наиболее значимые выводы

При установлении ставки акциза на сигареты и папиросы не с начала 2018 года, а с 1 июля 2018 года не учтена практика занижения налогоплательщиками сумм акциза, подлежащих уплате в бюджет, за счет увеличения объема реализации

продукции по более низким ставкам, что повлекло недополучение в федеральный бюджет за 2018 год 7,2 млрд рублей акциза.

По данным независимого международного агентства Kantar TNS Russia, доля нелегальной табачной продукции выросла с 1,1 % в 2016 году до 10,7 % в 2021 году.

По оценке Счетной палаты, сумма потерь федерального бюджета от реализации нелегальной табачной продукции в период 2016 года – первого полугодия 2021 года составляет 295,6 млрд рублей, в том числе по акцизам – 246,3 млрд рублей, НДС – 49,3 млрд рублей.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

Правительству Российской Федерации поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти:

- подготовить проекты федеральных законов о внесении изменений:
 - в Налоговый кодекс об исключении из подакцизных товаров, подлежащих налогообложению акцизами, табака сосательного;
 - в Бюджетный кодекс в части уменьшения норматива зачисления акцизов на табачную продукцию в доходы федерального бюджета и, соответственно, установления норматива зачисления указанных акцизов в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации;
- рассмотреть вопросы:
 - о внесении изменений в Стратегию по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации на период до 2025 года;
 - о направлении результатов мониторинга и оценки эффективности реализации мероприятий, направленных на сокращение потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции, в Минфин России;
- подготовить предложения:
 - об актуализации значений целевого показателя «Распространенность потребления табака населением Российской Федерации (взрослое население)»;
 - о соответствии значений показателя 2018 года «Розничные продажи сигарет и папирос на душу населения».

Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Основание проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.4.0.10 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Законодательное регулирование взимания акцизов на табачную продукцию, табак (табачные изделия), электронные системы доставки никотина, никотинсодержащие жидкости, их администрирования и государственная политика противодействия потреблению табака и иной никотинсодержащей продукции в Российской Федерации.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Проанализировать обоснованность роста ставок акцизов на табачную продукцию и рост налоговой нагрузки на производителей табачной продукции.

3.2. Цель 2. Исследовать взаимосвязь государственной политики противодействия потреблению табака и иной никотинсодержащей продукции в Российской Федерации и законодательного регулирования взимания акцизов на табачную продукцию, табак (табачные изделия), электронные системы доставки никотина, никотинсодержащие жидкости.

3.3. Цель 3. Исследовать факторы, влияющие на динамику поступлений акцизов на табачную продукцию, табак (табачные изделия), электронные системы доставки никотина, никотинсодержащие жидкости.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва).
- Федеральная налоговая служба (г. Москва).

5. Исследуемый период

2016–2020 годы и истекший период 2021 года.

6. Сроки проведения мероприятия

С 9 марта по 19 октября 2021 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Российская Федерация присоединилась¹ к Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака² (вступила в силу для России 1 сентября 2008 года).

Рамочной конвенцией ВОЗ по борьбе против табака (далее – РКБТ) признано, что ценовые и налоговые меры являются эффективным и важным средством сокращения потребления табака различными группами населения, особенно молодежью.

На территории Российской Федерации реализации подлежит только акцизная табачная продукция.

В исследуемом периоде ставка акциза на самый распространенный вид табачной продукции «сигареты и папиросы» в Российской Федерации имела постоянную тенденцию роста, вместе с тем это не всегда обеспечивало рост поступления акцизов (табл. 1).

Таблица 1

%

	Темп 2016 г. к 2015 г.	Темп 2017 г. к 2016 г.	Темп 2018 г. к 2017 г.	Темп 2019 г. к 2018 г.	Темп 2020 г. к 2019 г.	Темп 2021 г. к 2020 г.
Специфическая ставка акциза на сигареты, папиросы за 1 000 штук*	126,3	126,4	105,0**	115,2	104,0	120,0
Поступление акциза на табачные изделия (за исключением никотинсодержащей продукции), всего	125,2	122,2	98,7	96,6	103,2	126,0***

* Специфическая ставка акциза, ниже которой не может быть исчислен акциз на сигареты и папиросы по комбинированной ставке в соответствии с действующими нормами статьи 193 Налогового кодекса Российской Федерации.

** Средняя за год.

*** За январь-июнь.

1. В соответствии с Федеральным законом от 24 апреля 2008 г. № 51-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака».
2. В г. Женеве 21 мая 2003 года заключена Рамочная конвенция Всемирной организации здравоохранения (далее – ВОЗ) по борьбе против табака (вступила в силу 27 февраля 2005 года). В ней сформулированы цели, руководящие принципы и меры общего («рамочного») характера в целях борьбы против табака.

На 2021 год ставки акциза почти на все виды табачной продукции – табак (табачные изделия), электронные системы доставки никотина, никотинсодержащие жидкости (далее – табачная и никотинсодержащая продукция) – были увеличены на 20 %³. Это вызвало недовольство как со стороны бизнеса, так и экспертного сообщества. Вместе с тем из года в год увеличивается доля нелегальной реализации табачной продукции⁴. Указанные факторы явились основанием проведения данного экспертно-аналитического мероприятия.

Администрирование акцизов на табачную и никотинсодержащую продукцию осуществляется Федеральной налоговой службой (далее – ФНС России) и Федеральной таможенной службой (далее – ФТС России). Налоговыми органами обеспечивается наибольшая доля поступления акцизов в федеральный бюджет Российской Федерации (табл. 2).

Таблица 2

	Поступления						
	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Первое полугодие 2021 г.	Всего за 2016 г.- первое полугодие 2021 г.
Акцизы на табачную и никотинсодержащую продукцию, млрд руб.	483,3	591,4	588,6	580,5	612,8	354,6	3 489,0
ФНС России, млрд руб.	467,0	573,3	565,4	572,9	600,8	343,7	3 395,9
Доля, %	96,6	96,9	96,1	98,7	98,1	96,9	97,3
ФТС России, млрд руб.	16,3	18,1	23,1	7,6	11,9	10,9	93,2
Доля, %	3,4	3,1	3,9	1,3	1,9	3,1	2,7

3. За исключением ставки акциза на жидкости для электронных систем доставки никотина, которая была увеличена в 2021 году на 23,1 % по отношению к ставке 2020 года.
4. Подробнее об этом см. пункт 7.3.2.

7.1. Результаты анализа обоснованности роста ставок акцизов на табачную продукцию и роста налоговой нагрузки на производителей табачной продукции

7.1.1. Результаты анализа законопроектной деятельности и действующего законодательства Российской Федерации в части установления ставок акцизов на табачную продукцию, табак (табачные изделия), электронные системы доставки никотина, никотинсодержащие жидкости в Российской Федерации в исследуемом периоде. Оценка достижения (недостижения) бюджетного эффекта от увеличения ставок акцизов на табачную продукцию

Порядок взимания акцизов на табачную и никотинсодержащую продукцию регулируется главой 22 «Акцизы» Налогового кодекса Российской Федерации (далее – Налоговый кодекс).

Размеры ставок акцизов определены в статье 193 Налогового кодекса, где предусмотрены ставки по восьми видам табачной и никотинсодержащей продукции. При этом обложение акцизами трех видов никотинсодержащей продукции осуществляется с 1 января 2017 года и устройств для нагревания табака – с 1 января 2020 года. Сведения по видам акцизов представлены в таблице 3.

Таблица 3

Виды табачной и никотинсодержащей продукции		Единица измерения	Дата введения акциза в исследуемом периоде	Ставки акцизов на 2020 г.	Ставки акцизов на 2021 г.
Табак трубочный, курительный, жевательный, сосательный, нюхательный, кальянный (за исключением табака, используемого в качестве сырья для производства табачной продукции)		руб. за кг		3 172	3 806
Сигары		руб. за шт.		215	258
Сигариллы (сигариты), биди, кретек		руб. за 1 000 шт.		3 055	3 666
Сигареты, папиросы	комбинированная ставка	руб. за 1 000 шт.		1 966	2 359
		% от расчетной стоимости		14,5	16
	специфическая ставка	руб. за 1 000 шт.		2 671	3 205

Виды табачной и никотинсодержащей продукции	Единица измерения	Дата введения акциза в исследуемом периоде	Ставки акцизов на 2020 г.	Ставки акцизов на 2021 г.
Табак (табачные изделия), предназначенный для потребления путем нагревания	руб. за кг	с 01.01.2017	6 040	7 248
Электронные системы доставки никотина	руб. за шт.	с 01.01.2017	50	60
Устройства для нагревания табака	руб. за шт.	с 01.01.2020	50	60
Жидкости для электронных систем доставки никотина	руб. за мл	с 01.01.2017	13	16

Сигареты и папиросы облагаются по комбинированной налоговой ставке. При этом сумма исчисленного акциза по комбинированной ставке не может быть ниже исчисленной суммы акциза по специфической ставке. В отношении сигарет и папирос действует порядок определения расчетной стоимости и установления максимальной розничной цены табачных изделий⁵.

Меры государственного воздействия на уровень цен табачной продукции, в отношении которой предусмотрено установление максимальных розничных цен, осуществляются посредством установления единой минимальной цены табачной продукции⁶.

Понятие максимальной розничной цены табачной продукции установлено Налоговым кодексом, понятие единой минимальной цены табачной продукции – Федеральным законом от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции» (далее – Федеральный закон от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ). До 1 апреля 2021 года существовал порядок определения минимальной розничной цены, который утратил силу с введением порядка определения единой минимальной цены табачной продукции (табл. 4).

5. Статья 187¹ Налогового кодекса.

6. Часть вторая статьи 13 Федерального закона от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ.

Таблица 4

Статья 187 ¹ Налогового кодекса	Статья 13 Федерального закона от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ	
	в редакции ФЗ от 31.07.2020 № 303-ФЗ (период действия – до 1 апреля 2021 г.)	в редакции ФЗ от 30.12.2020 г. № 504-ФЗ (действует с 1 апреля 2021 г.)
<p>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 (пункт 2)</p>	<p>Минимальная розничная цена табачной продукции или никотинсодержащей продукции представляет собой цену, ниже которой единица потребительской упаковки (пачка) табачных изделий или никотинсодержащей продукции не может быть реализована потребителями предприятиями розничной торговли, общественного питания, сферы услуг, а также индивидуальными предпринимателями (пункт 2). Минимальные розничные цены устанавливаются на уровне 75 % от максимальных розничных цен, определяемых в порядке, установленном Налоговым кодексом (пункт 3)</p>	<p>Единая минимальная цена табачной продукции представляет собой цену, ниже которой не могут быть установлены максимальные розничные цены табачной продукции, определяемые в порядке, установленном Налоговым кодексом (часть 2). Единая минимальная цена табачной продукции рассчитывается на основе минимального значения ставки акциза на единицу потребительской упаковки (пачку) табачной продукции, ставки налога на добавленную стоимость и повышающего коэффициента по следующей формуле:</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> $EMC_{\text{тп}} = 0,02 \times C_A \times (1 + C_{\text{ндс}}) \times 1,4$ </div> <p>где CA – минимальное значение ставки акциза в рублях за 1 000 штук в отношении сигарет и папирос, установленное Налоговым кодексом на соответствующий период; СНДС – ставка налога на добавленную стоимость, установленная Налоговым кодексом (часть 3).</p> <p>Единая минимальная цена табачной продукции применяется с даты применения ставки акциза на табачную продукцию, которая установлена Налоговым кодексом и на основании минимального значения которой единая минимальная цена табачной продукции рассчитывается и подлежит опубликованию не позднее 30 дней до даты применения новых ставок акциза на табачную продукцию. Минсельхоз России рассчитывает значение единой минимальной цены по вышеприведенной формуле и осуществляет официальную публикацию значения единой минимальной цены табачной продукции (часть 4).</p> <p>Реализация табачной продукции потребителям осуществляется по максимальным розничным ценам, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Запрещена реализация табачной продукции потребителям по максимальным розничным ценам, установленным ниже действующей единой минимальной цены табачной продукции (часть 5)</p>

Принятие изменений в Федеральный закон от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ в части установления понятия «единая минимальная цена табачной продукции» потребовало внесения изменений в Налоговый кодекс, приказы ФНС России и ФТС России в части исключения обязанности налогоплательщика предоставлять уведомление о минимальных розничных ценах.

Указанные изменения в статью 187¹ Налогового кодекса приняты лишь через три месяца⁷ после вступления в силу изменений в Федеральный закон от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ, а вступили в силу спустя шесть месяцев (1 сентября 2021 года).

До внесения изменений в форму уведомления и порядок его заполнения и представления, в том числе в электронном виде, письмами ФНС России и ФТС России было рекомендовано налоговым, таможенным органам и налогоплательщикам руководствоваться вышеназванным Федеральным законом.

До настоящего времени в подпункте 20 пункта 1 статьи 193 Налогового кодекса «Налоговые ставки» в перечне подакцизных товаров, подлежащих налогообложению акцизами, содержится табак сосательный, тогда как в соответствии с действующими положениями Федерального закона от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ запрещена оптовая и розничная торговля табаком сосательным (снюсом)⁸.

В связи с этим целесообразно внести соответствующие изменения в подпункт 20 пункта 1 статьи 193 Налогового кодекса.

С 2008 года, когда Российская Федерация присоединилась к РКБТ, специфическая ставка акциза на сигареты и папиросы имела тенденцию роста, значительно превышающую динамику изменения индекса потребительских цен (далее – ИПЦ). Вместе с тем к 2018 году заданный темп роста ставки акциза начал снижаться, в 2018 году средний темп роста ставки акциза составил 105 % при ИПЦ 104,3 %, в 2020 году – 104 % при ИПЦ 104,9 %. Несмотря на увеличение ставки акциза на 2021 год на 20 %, в последующие три года ежегодное увеличение ставки акциза предусмотрено только на 4 %. Сведения представлены на графике (рисунок 1).

Результаты анализа федеральных законов об изменении ставок акцизов на табачную и никотинсодержащую продукцию свидетельствуют, что, как правило, ставки устанавливаются на три года, а через год ставки на два первых года устанавливаются на уровне ставок, принятых предыдущим федеральным законом, и увеличиваются только ставки на последний год трехлетнего периода. Вместе с тем в исследуемом периоде ставки устанавливались неравномерно:

- на 2017 год – ставки акциза проиндексированы на 10 % и более в зависимости от вида табачной продукции к уровню ставок на 2017 год, установленных предыдущим федеральным законом;
- на 2018 год – на первое полугодие 2018 года ставки акциза на сигареты, папиросы установлены на уровне ставок 2017 года, а на второе полугодие 2018 года – на уровне ставок, установленных федеральным законом годом ранее;

7. Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 305-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

8. Часть 8 статьи 19 Федерального закона от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ.

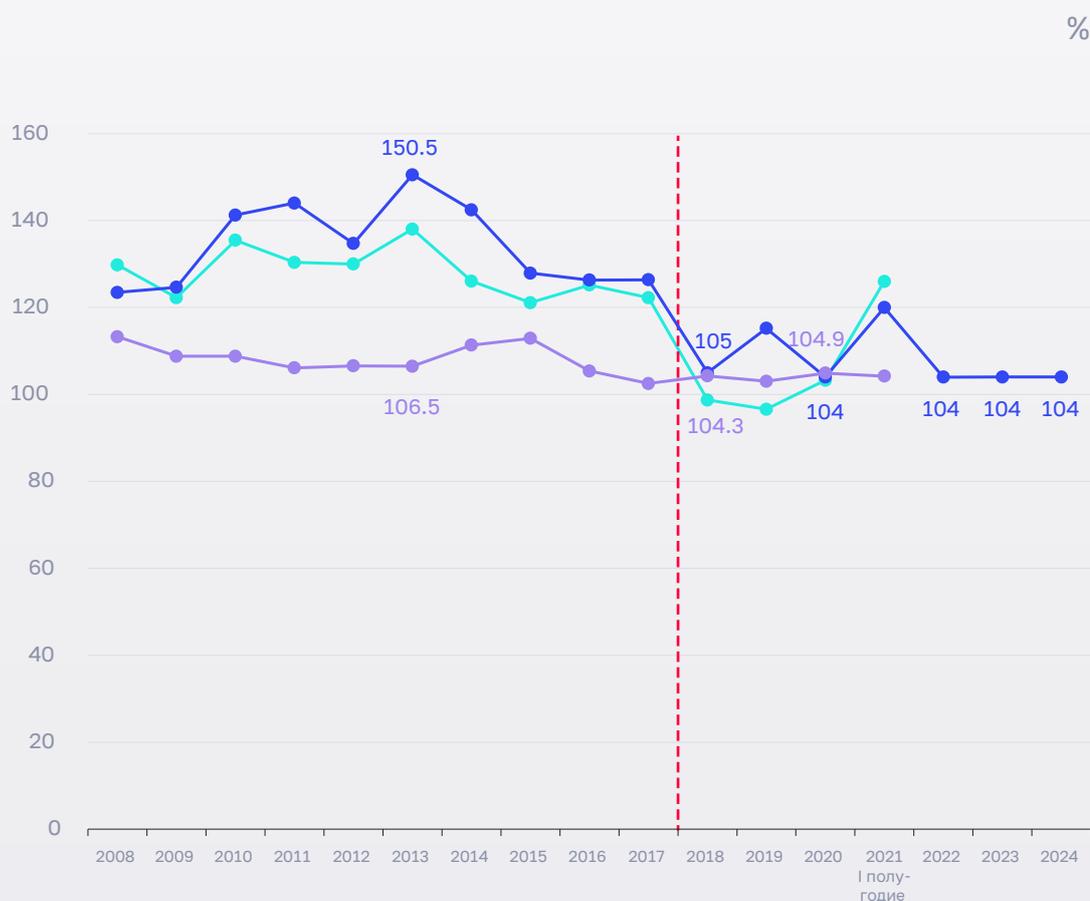
- на 2021 год – ставки акцизов установлены с ростом на 20 %, тогда как годом ранее ставки акцизов на 2021 год были установлены с ростом на 4 % к 2020 году.

Данная ситуация может свидетельствовать о необходимости совершенствования государственной налоговой политики в части изменений ставок акцизов на табачную и никотинсодержащую продукцию.

Рисунок 1

Динамика изменения темпов налоговой ставки, поступления акцизов на табачную продукцию и ИПЦ

- Налоговая ставка на сигареты и папиросы
- Поступление акцизов на табачную продукцию
- ИПЦ



Из девяти законопроектов, затрагивающих вопросы обложения акцизами табачной и никотинсодержащей продукции (впоследствии федеральные законы, принятые и (или) распространяющие свое действие на исследуемый период 2016–2021 годов), только три приняты в первоначальной редакции (без учета технических правок). В остальные законопроекты были внесены изменения ко второму чтению, в том числе в части ставок по данным видам акцизов.

В соответствии с частью 1 статьи 13 Федерального закона от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ в целях сокращения спроса на табачные изделия или никотинсодержащую продукцию осуществляются меры по увеличению акцизов на табачную или никотинсодержащую продукцию в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также могут осуществляться иные меры государственного воздействия на уровень цен данной продукции.

Вместе с тем указанная цель отражена только в одной пояснительной записке к законопроекту № 11078-7 (впоследствии Федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 401-ФЗ). В целях стимулирования здорового образа жизни населения в перечень подакцизных товаров включены табачные изделия, предназначенные для потребления путем нагревания, электронные системы доставки никотина и жидкости для электронных систем доставки никотина и проиндексированы ставки акциза на 2017–2019 годы на 10 % (на табак на 2017 год – на 14,5 %).

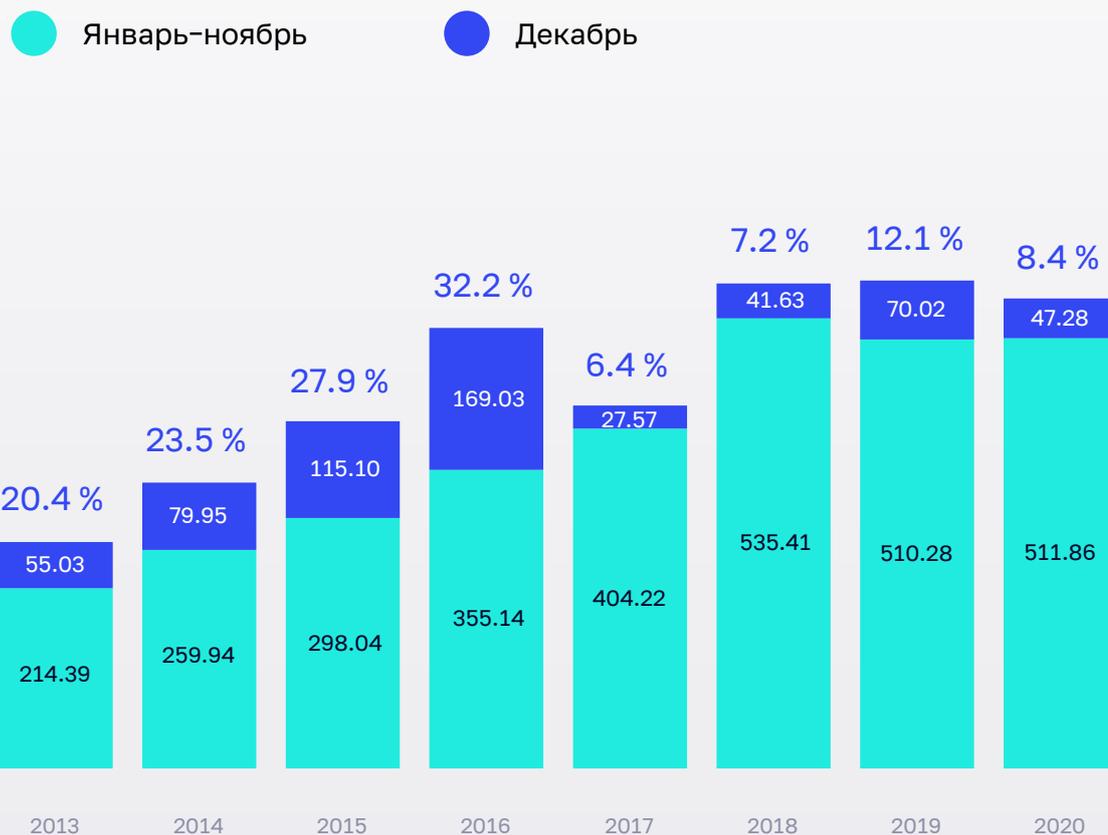
Кроме того, статья 194 Налогового кодекса дополнена нормой, согласно которой налогоплательщики, осуществляющие на территории Российской Федерации производство сигарет и (или) папирос, и (или) сигарилл, и (или) биди, и (или) кретека, исчисляют суммы акциза по указанным подакцизным товарам за налоговые периоды с 1 сентября каждого календарного года по 31 декабря того же года с учетом коэффициента T^9 .

Реализация данной нормы позволила пресечь сложившуюся многолетнюю практику, когда налогоплательщики, зная о предстоящем со следующего календарного года повышении ставок акциза, занижали суммы акциза, подлежащие уплате в бюджет, за счет значительного увеличения объема реализации продукции в конце каждого года по более низким ставкам акциза. Так, доля поступления акцизов на табачную продукцию за декабрь 2016 года к общему годовому объему в размере 32,2 % снижена к аналогичному показателю 2017 года на 25,8 п. п., до 6,4 %. Сведения о динамике изменения доли поступления акцизов в федеральный бюджет за декабрь (в январе) в 2013–2020 годах представлена на графике (рисунок 2).

9. Учитывает превышение совокупного объема реализованных за указанный налоговый период подакцизных товаров над среднемесячным совокупным объемом реализованных подакцизных товаров в предыдущем календарном году.

Рисунок 2

Динамика изменения доли поступления акцизов в федеральный бюджет в январе (за декабрь предыдущего года) в 2013–2020 годах



Коэффициент ТВ при исчислении суммы акциза по ввозимым табачным изделиям на территорию Российской Федерации применяется начиная с июня 2019 года, в связи с принятием Федерального закона от 1 мая 2019 г. № 78-ФЗ.

Вместе с тем при рассмотрении законопроекта 274631-7 (впоследствии Федеральный закон от 27 ноября 2017 г. № 335-ФЗ) по увеличению ставок акциза на сигареты и папиросы не с начала 2018 года, а с 1 июля 2018 года не учтена практика занижения налогоплательщиками сумм акциза, подлежащих уплате в бюджет, за счет увеличения объема реализации продукции по более низким ставкам в преддверии их повышения и не предусмотрены упреждающие меры, аналогичные применению коэффициента Т. По оценке Счетной палаты, по данному основанию федеральным бюджетом

недополучено за 2018 год 7,2 млрд рублей акциза на сигареты и папиросы, произведенные на территории Российской Федерации¹⁰. Расчет недополученных сумм представлен в таблице 5.

Таблица 5

	Объем реализации сигарет и папирос в 2017 г., млн шт.	Доля в году, %	Объем реализации сигарет и папирос в 2018 г., млн шт.	Доля в году, %	Сумма акциза в 2018 г., млрд руб.	Средняя ставка в 2018 г., руб. за 1 тыс. шт.	Объем реализации 2018 г. исходя из доли 2017 г., млн шт.	Расчетная сумма акциза, млрд руб.	Отклонение (потери), млрд руб.
I полугодие	68 668,6	38	122 076,4	52	281,0	2 302,0	88 503,9	203,7	77,2
II полугодие	113 478,0	62	112 684,1	48	283,4	2 515,0	146 256,6	367,8	-84,4
Итого	182 146,6		234 760,5		564,4		234 760,5	571,6	-7,2

Отсутствуют расчеты и ожидаемые оценки бюджетного эффекта от увеличения ставок акцизов на подакцизные товары, а также показатели снижения потребления табачной и никотинсодержащей продукции в финансово-экономических обоснованиях к законопроектам (впоследствии – федеральные законы, которыми приняты изменения в статью 193 Налогового кодекса, устанавливающие ставки акцизов на подакцизные товары). Таким образом, осуществить оценку бюджетного эффекта от принятых решений посредством сопоставления фактических показателей с запланированными не представляется возможным.

По данным Минфина России¹¹, бюджетный эффект от увеличения налоговых ставок по акцизам на табачную и никотинсодержащую продукцию и введения новых подакцизных товаров в части поступления акцизов на табачную и никотинсодержащую продукцию за пять лет составляет 380,2 млрд рублей. Расчет Минфином России осуществлен посредством определения отклонения сумм акцизов, рассчитанных по действующим ставкам и ставкам предыдущего года. Сведения по годам представлены в таблице 6.

Таблица 6

млн руб.

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Итого
За счет изменения налоговых ставок	103 214,3	123 128,4	57 090,8	71 188,1	24 856,1	379 477,7
За счет введения новых видов продукции	-	568,0	-	-	164,6	732,6
Итого бюджетный эффект	103 214,3	123 696,4	57 090,8	71 188,1	25 020,7	380 210,3

10. Расчет осуществлен посредством определения средних ставок, сложившихся в полугодиях 2018 года, объемов реализации 2018 года с пересчетом на доли объемов реализации сигарет, сложившихся в полугодиях 2017 года, и сравнением полученного показателя с фактической исчисленной суммой акциза за 2018 год.

11. Письмо Минфина России в адрес Счетной палаты от 30 июня 2021 г. № 01-02-02/03-51635.

7.1.2. Результаты анализа роста налоговой нагрузки на производителей табачной продукции в Российской Федерации, в том числе в связи с увеличением ставок акцизов на табачные изделия

В целях проведения настоящего ЭАМ под термином «налоговая нагрузка» понимается соотношение суммы исчисленных налогов (без учета дивидендов и НДФЛ) за год к общей сумме полученных доходов по данным бухгалтерской отчетности (без учета доходов от участия в других организациях) и сумме исчисленных НДС и акцизов за год.

Расчет налоговой нагрузки осуществлен по следующей формуле:

$$\text{Налоговая нагрузка} = \frac{\text{Сумма начисленных налогов всего (без учета дивидендов и НДФЛ)}}{\text{Всего доходов по данным бухгалтерской отчетности (без доходов от участия в других организациях)} + \text{сумма начисленных НДС и акцизов}}$$

Расчет налоговой нагрузки по акцизу (для сопоставления его изменения с общей налоговой нагрузкой) осуществлен по следующей формуле:

$$\text{Налоговая нагрузка по акцизу} = \frac{\text{Сумма начисленных акцизов}}{\text{Всего доходов по данным бухгалтерской отчетности (без доходов от участия в других организациях)} + \text{сумма начисленных НДС и акцизов}}$$

По данным налоговых и таможенных органов, количество налогоплательщиков, осуществляющих производство и (или) импорт табачной и никотинсодержащей продукции, варьируется от 62 единиц в 2016 году до 162 единиц в первом полугодии 2021 года, в том числе количество налогоплательщиков, осуществляющих производство табачной продукции¹², варьируется от 40 единиц в 2016 году до 119 единиц в первом полугодии 2021 года. Сведения в разрезе исследуемого периода представлены в [таблице 7](#).

12. По данным сведений из налоговых деклараций, представленных ФНС России.

Таблица 7

Наименование показателя	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Первое полугодие 2021 г.
Количество производителей и импортеров табачной и никотинсодержащей продукции, всего, единиц*	62	92	112	130	162	162
Из них количество производителей табачной и никотинсодержащей продукции, единиц	40	52	68	77	100	119

* Производитель табачной и никотинсодержащей продукции может одновременно являться импортером указанной продукции.

В период с 2016 по 2019 год основную долю поступлений акцизов на табачную и никотинсодержащую продукцию обеспечивали девять производителей. Начиная с середины 2020 года одна из компаний значительно снизила объемы реализации продукции и, по данным ЕГРЮЛ¹³, находится в стадии реорганизации в форме присоединения к другому юридическому лицу.

В этой связи анализ налоговой нагрузки осуществлен по восьми крупнейшим производителям табачной продукции, непрерывно осуществляющим деятельность в течение исследуемого периода. Объем исчисленных акцизов¹⁴ восемью компаниями с реализации произведенной в Российской Федерации табачной и никотинсодержащей продукции составляет от 88,4 % в 2016 году до 90,7 % в 2020 году в общей сумме исчисленных акцизов всеми производителями табачной и никотинсодержащей продукции в Российской Федерации (табл. 8).

Таблица 8

Показатели исчисления акцизов	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Всего исчислено акцизов*, млн руб.	476 173	413 073	570 086	547 678	586 201
В т. ч. по 8 крупнейшим производителям, млн руб.	420 736	380 223	526 959	504 374	531 772
Доля 8 крупнейших организаций в общих исчислениях по акцизам, %	88,4	92,0	92,4	92,1	90,7

* Акцизы на табачную и никотинсодержащую продукцию.

13. Единый государственный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ) – информационный ресурс, в котором собраны общие сведения о зарегистрированных в России юридических лицах.
14. По данным из налоговых деклараций налогоплательщиков.

Сумма начисленных акцизов¹⁵ составляет основную долю в общей сумме начисленных налогов крупнейшими производителями табачной и никотинсодержащей продукции, которая варьируется от 84,8 % в 2016 году до 81 % в 2020 году (табл. 9).

Таблица 9

Наименование налогоплательщика	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Всего по 8 крупнейшим производителям, млн руб.	434 823	431 908	526 995	504 378	531 773
доля акцизов в общей сумме начисленных налогов по 8 компаниям, %	84,8	78,7	82,9	81,3	81,0
Компания 1, млн руб.	25 297	21 983	39 448	43 401	48 265
доля акцизов в общей сумме начисленных налогов по компании, %	84,4	84,9	85,0	83,2	83,2
Компания 2, млн руб.	132 738	114 242	157 635	156 807	158 766
доля акцизов в общей сумме начисленных налогов по компании, %	83,0	74,0	80,8	78,5	78,7
Компания 3, млн руб.	111 023	113 626	121 173	113 579	121 841
доля акцизов в общей сумме начисленных налогов по компании, %	89,9	76,1	82,7	84,2	81,1
Компания 4, млн руб.	150 014	169 230	190 602	173 357	181 598
доля акцизов в общей сумме начисленных налогов по компании, %	83,6	83,2	84,4	81,9	82,8
Компания 5, млн руб.	683	902	1 884	2 868	4 133
доля акцизов в общей сумме начисленных налогов по компании, %	88,4	81,0	84,3	71,6	76,3
Компания 6, млн руб.	3 835	5 895	7 845	6 273	7 946
доля акцизов в общей сумме начисленных налогов по компании, %	81,5	82,9	84,3	83,3	84,0
Компания 7, млн руб.	980	487	672	1 169	1 480
доля акцизов в общей сумме начисленных налогов по компании, %	84,5	77,5	79,1	74,0	62,9
Компания 8, млн руб.	10 252	5 543	7 737	6 924	7 743
доля акцизов в общей сумме начисленных налогов по компании, %	78,5	81,5	81,5	75,4	76,4

15. Сумма начисленных акцизов – по данным ФНС России с учетом доначислений по результатам контрольной работы.

Общая тенденция изменения данного соотношения прослеживается по всем крупнейшим компаниям, за исключением одной из них (снижение доли начисленного акциза с 84,5 % в 2016 году до 62,9 % в 2020 году), что обусловлено изменением товарных позиций, реализуемых данной компанией (снижение реализации сигарет и увеличение реализации никотинсодержащей продукции), незначительным начислением налога на прибыль организаций.

Анализ налоговой нагрузки осуществлен за 2016–2020 годы, так как для ее расчета используется показатель «Всего доходов по данным бухгалтерской отчетности». В соответствии с пунктом 36 Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации¹⁶ бухгалтерская отчетность составляется только за отчетный год (с 1 января по 31 декабря).

Налоговая нагрузка по крупнейшим производителям варьируется от 68 % в 2016 году до 74,1 % в 2020 году (в том числе по акцизам – от 57,7 до 60 %). Налоговая нагрузка в 2020 году к 2016 году возросла на 6,1 п. п., в том числе за счет изменения ставки акциза на 2,3 п. п. Сведения о налоговой нагрузке, в том числе в разрезе компаний-производителей, представлены в таблице 10.

Таблица 10

Наименование организации	Налоговая нагрузка, %										Отклонение 2020 г. от 2016 г., п. п.	
	2016 г.		2017 г.		2018 г.		2019 г.		2020 г.			
	всего	по акцизам*	всего	по акцизам*	всего	по акцизам*	всего	по акцизам*	всего	по акцизам*	всего	по акцизам*
Всего по 8 крупнейшим организациям	68,0	57,7	76,9	60,5	75,0	62,2	74,5	60,5	74,1	60,0	6,1	2,3
Компания 1	76,0	64,2	78,3	66,5	81,4	69,1	81,5	67,8	83,8	69,7	7,8	5,5
Компания 2	61,7	51,2	68,6	50,7	65,8	53,1	65,0	51,1	63,8	50,2	2,1	-1,0
Компания 3	67,9	61,0	81,4	61,9	79,7	65,9	80,1	67,4	79,8	64,7	11,9	3,7
Компания 4	73,7	61,6	81,3	67,6	81,0	68,4	81,4	66,7	80,7	66,9	7,0	5,3
Компания 5	54,4	48,1	58,5	47,4	55,9	47,1	49,6	35,5	54,9	41,9	0,5	-6,2
Компания 6	65,0	53,0	76,9	63,7	73,7	62,2	73,1	60,9	69,6	58,4	4,6	5,4
Компания 7	36,0	30,4	37,1	28,7	51,6	40,8	44,2	32,7	46,8	29,4	10,8	-1,0
Компания 8	71,2	56,0	78,0	63,5	75,6	61,6	77,5	58,5	80,0	61,2	8,8	5,2
Темп роста налоговой ставки на сигареты (папиросы)	126,3		126,4		110,0		110,0		104,0			

* Акцизы на табачную и никотинсодержащую продукцию.

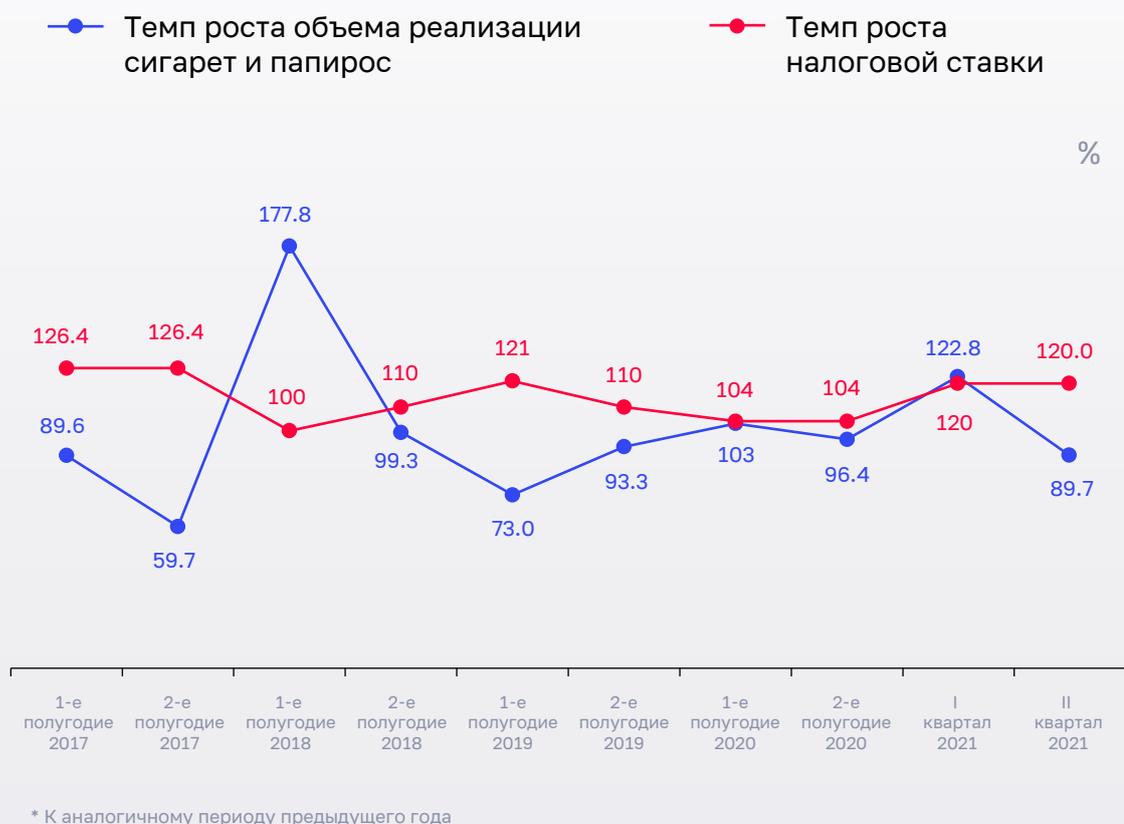
16. Приказ Минфина России от 29 июля 1998 г. № 34н.

Изменение налоговой нагрузки как в целом, так и за счет акцизов имеет разнонаправленную динамику. Результаты анализа факторов, влияющих на налоговую нагрузку (приведены в приложении к отчету), позволяют сделать следующие выводы.

Государственная налоговая политика в части изменения ставок акцизов на табачную и никотинсодержащую продукцию оказывает влияние на управленческие решения компаний – производителей табачной продукции в части политики ценообразования, изменения товарных позиций и объема реализуемой продукции. Зачастую неравномерное повышение ставок акцизов, в том числе не с начала года, влечет манипулирование компаниями-производителями объемами реализации табачной продукции перед значительным повышением ставки акциза и минимизацию налоговых обязательств по уплате акциза, что неоднократно устанавливали налоговые органы при проведении мероприятий налогового контроля. Данная тенденция представлена на графике (рисунок 3).

Рисунок 3

Динамика изменения налоговой ставки и объемов реализации сигарет и папирос*



С 2016 по 2020 год объем реализации сигарет и папирос сократился с 266,7 млрд штук до 193,2 млрд штук, или на 27,6 %.

Вместе с тем объем реализации сигарет и папирос в январе 2021 года увеличен в 1,9 раза к уровню 2020 года, в феврале 2021 года – на 14,1 % в связи с тем, что один из крупнейших производителей увеличил объем реализации сигарет в январе в 62,8 раза, а в феврале – в 2,8 раза к уровням предыдущего года. Сложившаяся ситуация обеспечила прирост поступления акциза на табачную продукцию в I квартале 2021 года на 20,7 %, что выше темпа прироста установленной ставки по акцизу на 2021 год (20 %).

В последующие периоды первого полугодия текущего года темп реализации снижается и в июне 2020 года составляет 71 %. Сведения о динамике объемов реализации табачной продукции в первом полугодии 2020 года и 2021 года представлены в таблице 11.

Таблица 11

Налоговый период	Объем реализации 2020 г.	Объем реализации 2021 г.	Темп роста (снижения) 2021 г. к 2020 г., %
январь	6 323 416	11 726 516	185,4
февраль	13 080 151	14 919 406	114,1
март	16 774 646	17 783 118	106,0
I квартал	36 178 214	44 429 040	122,8
апрель	16 906 824	17 722 586	104,8
май	17 103 574	16 856 238	98,6
июнь	21 663 027	15 383 089	71,0
II квартал	55 673 425	49 961 913	89,7
первое полугодие	91 851 638	94 390 952	102,8

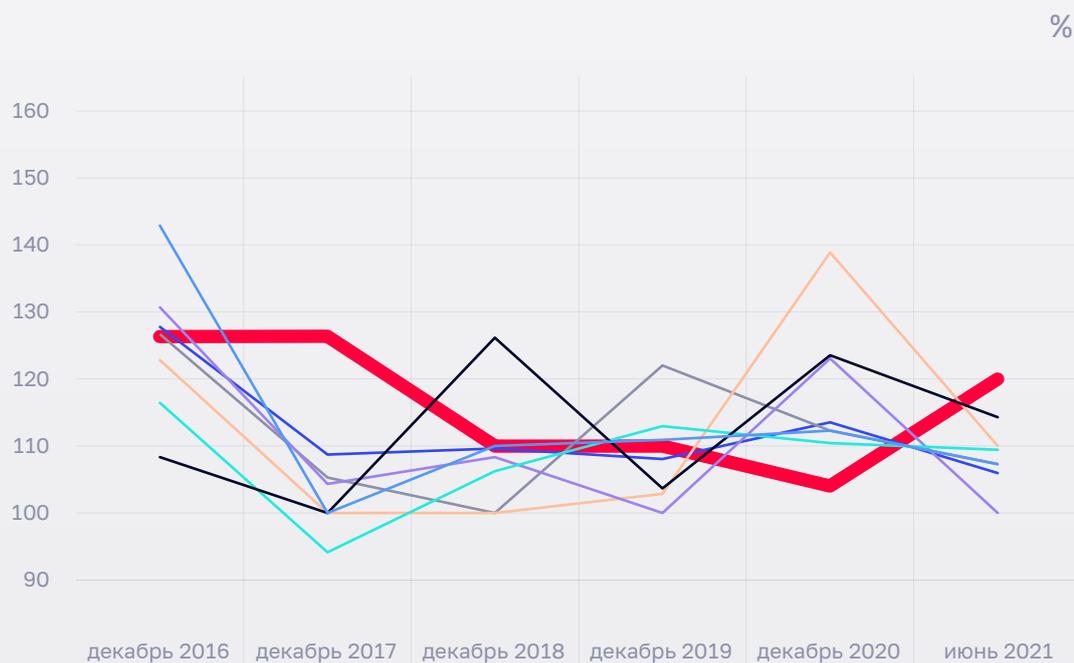
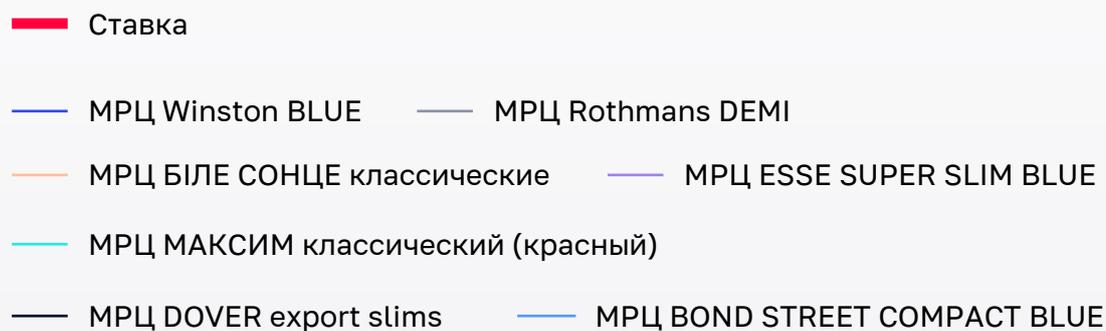
Значительное повышение ставок акцизов не влечет рост максимальных розничных цен на сигареты (с которых уплачивается акциз) с тем же темпом роста, что может свидетельствовать о сдерживании отпускных цен производителями табачной продукции за счет снижения собственной маржинальности.

Динамика сопоставления изменений ставки акциза на сигареты и максимальных розничных цен¹⁷ наиболее реализуемых марок сигарет по каждой крупнейшей компании-производителю представлена на графике¹⁸ (рисунок 4):

17. Сведения о максимальных розничных ценах (МРЦ) на табачные изделия опубликованы в открытом доступе на сайте ФНС России (<https://service.nalog.ru/tabak.do>).
18. По одной из восьми крупнейших компаний – производителей табачной продукции динамика изменения максимальных розничных цен не осуществлена ввиду перехода компании в течение исследуемого периода на производство преимущественно табака и сигарилл.

Рисунок 4

Сопоставление изменений ставки акциза и максимальных розничных цен* на сигареты



* На наиболее реализуемые марки сигарет по каждой крупнейшей компании-производителю

7.1.3. Результаты анализа изменения ставок акцизов на табачные изделия в Российской Федерации в сравнении с другими государствами – членами Евразийского экономического союза

Среди пяти государств – членов Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) по темпам роста ставки акциза на сигареты в исследуемом периоде 2016–2021 годах Российская Федерация занимает третье место (табл. 12).¹⁹

Таблица 12

Период	2016 г., евро за 1 тыс. шт.	2017 г., евро за 1 тыс. шт.	Темп роста в 2017 г. к 2016 г., %	2018 г., евро за 1 тыс. шт.	Темп роста в 2018 г. к 2017 г., %	2019 г., евро за 1 тыс. шт.	Темп роста в 2019 г. к 2018 г., %	2020 г., евро за 1 тыс. шт.	Темп роста в 2020 г. к 2019 г., %	2021 г., евро за 1 тыс. шт.	Темп роста в 2021 г. к 2020 г., %	Темп роста в 2021 г. к 2016 г., %
Российская Федерация	22,71	32,15	142	31,49	98	35,52	113	32,22	91	35,87	111	157,9
Республика Казахстан	13,21	16,76	127	18,40	110	20,29	110	20,88	103	21,72	104	164,4
Республика Беларусь*	14,36	15,97	111	16,72	105	19,80	118	18,98	96	18,81	99	131,0
Республика Армения	11,90	11,57	97	12,76	110	15,57	122	17,20	110	17,66	103	148,5
Киргизская Республика	9,69	12,81	132	15,39	120	19,19	125	19,74	103	19,65	100	202,8

* Ставка акциза на сигареты в Республике Беларусь рассчитана как среднее значение, так как там ставка акциза разделена на 3 группы в зависимости от розничной цены.

Вместе с тем Российская Федерация занимает лидирующую позицию по абсолютному значению ставки акциза на сигареты среди государств – членов ЕАЭС (в 2021 году – 35,87 евро). Этому способствовала проводимая налоговая политика страны по увеличению ставок акцизов на табачные изделия, тогда как в других странах ЕАЭС ставки акциза значительно ниже в течение длительного времени, что представлено на графике (рисунок 5).

Вопрос гармонизации (сближения) ставок акцизов на табачную продукцию в государствах – членах ЕАЭС является предметом обсуждения на протяжении многих лет.

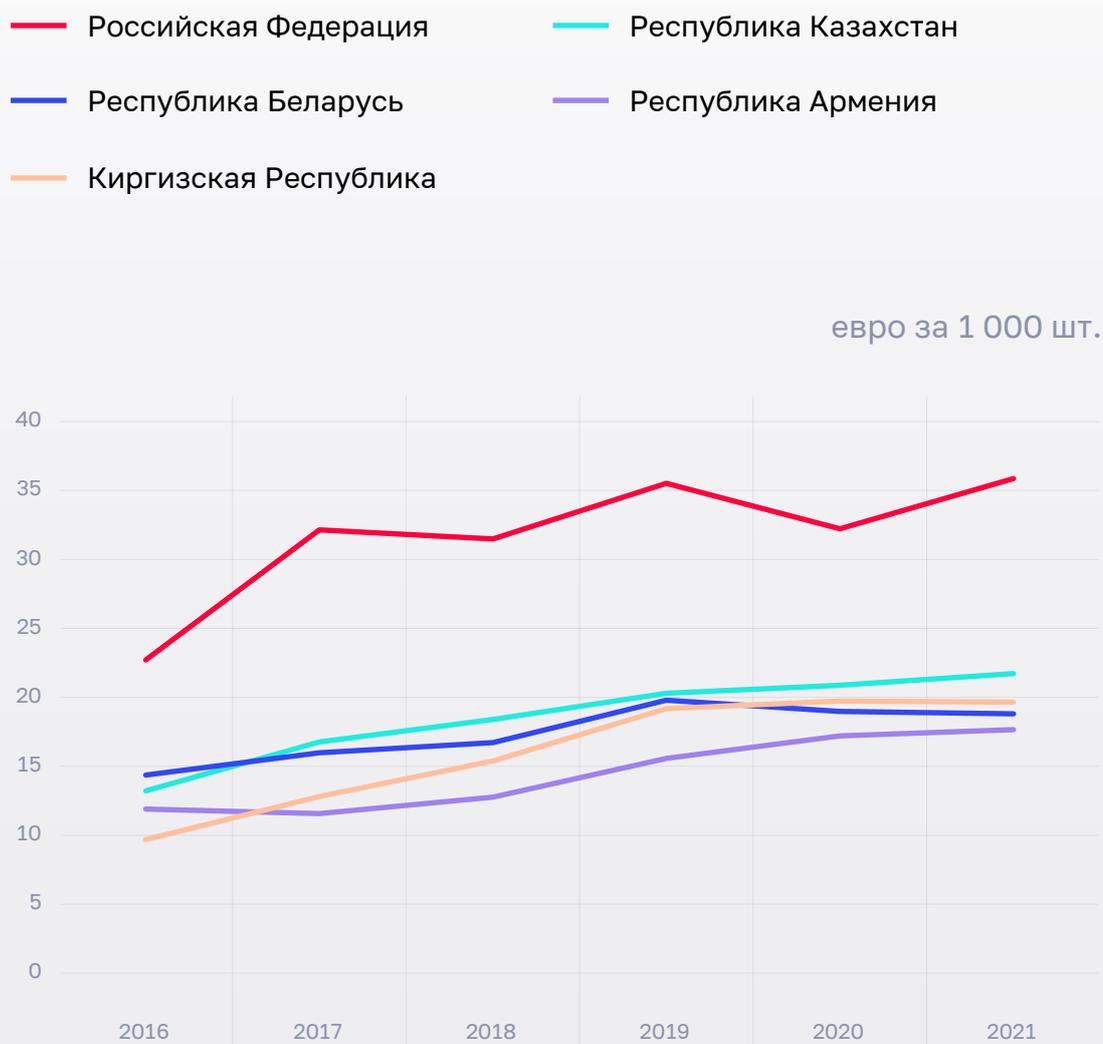
Странами ЕАЭС 19 декабря 2019 года заключено Соглашение о принципах ведения налоговой политики в области акцизов на табачную продукцию государств – членов ЕАЭС (далее – Соглашение), которое ратифицировано Россией 8 декабря 2020 года²⁰.

19. Сопоставительный анализ изменения ставок акцизов на сигареты осуществлен на основе информации о ставках акциза на сигареты в государствах – членах ЕАЭС, представленных Минфином России, в национальных валютах стран ЕАЭС по среднегодовому курсу евро (2021 год – по состоянию на 10 июля 2021 года) по данным сайта <https://www.kursvaliut.ru>.

20. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 392-ФЗ.

Рисунок 5

Сопоставление динамики значения ставки акциза среди государств – членов ЕАЭС



Согласно статье 1 Соглашение направлено на обеспечение условий для функционирования рынка табачной продукции в рамках Союза путем гармонизации (сближения) ставок акцизов на табачную продукцию, реализуемую на территориях государств-членов, и определяет порядок (в том числе основные принципы и меры) гармонизации ставок акцизов на сигареты, содержащие табак.

Гармонизация ставок акцизов на табачную продукцию осуществляется путем установления:

- единой индикативной ставки акцизов на табачную продукцию (далее – индикативная ставка);
- пятилетнего периода достижения уровня индикативной ставки;
- диапазонов отклонения фактических ставок акцизов на табачную продукцию от индикативной ставки.

Индикативная ставка и диапазоны отклонения должны утверждаться каждые пять лет, начиная с 2024 года. В 2024 году государства – члены ЕАЭС применяют на сигареты индикативную ставку в национальной валюте в размере, эквивалентном 35 евро за 1 000 штук, которая может отклоняться от индикативной ставки не более чем на 20 % в меньшую или большую сторону.

В сопоставлении с Российской Федерацией в исследуемом периоде расхождение ставок в других странах ЕАЭС варьируется в значительном диапазоне, что представлено на графике (рисунок 6).

Если до 2020 года данное расхождение имело тенденцию к снижению, то в 2021 году – к увеличению. Это обусловлено ростом ставки акциза на сигареты в России на 11 % (в евро) к предыдущему году при росте ставок в республиках Казахстан и Армения на 4 и 3 % соответственно, сохранении ставки на уровне 2020 года в Киргизской Республике и снижении на 1 % в Республике Беларусь.

В Российской Федерации специфическая (минимальная) ставка на сигареты и папиросы установлена на 2024 год в размере 3 606 рублей²¹ (40,35 евро) за 1 000 штук, что в пределах допустимого отклонения, предусмотренного Соглашением.

Для достижения индикативной ставки, включая допустимое отклонение в меньшую сторону, предусмотренное Соглашением, другим странам ЕАЭС придется увеличить ставку акциза на сигареты к 2024 году со значительным темпом роста к ставке, установленной на 2021 год (табл. 13).

Таблица 13

	Ставки на 2021 г.	Необходимый темп роста ставки акциза к 2024 г. для достижения уровня 35 евро, %	Необходимый темп роста ставки акциза к 2024 г. для достижения уровня 28 евро, %
Республика Казахстан	21,72	161,1	128,9
Республика Беларусь	18,81	186,1	148,9
Республика Армения	17,66	198,2	158,5
Киргизская Республика	19,65	178,1	142,5

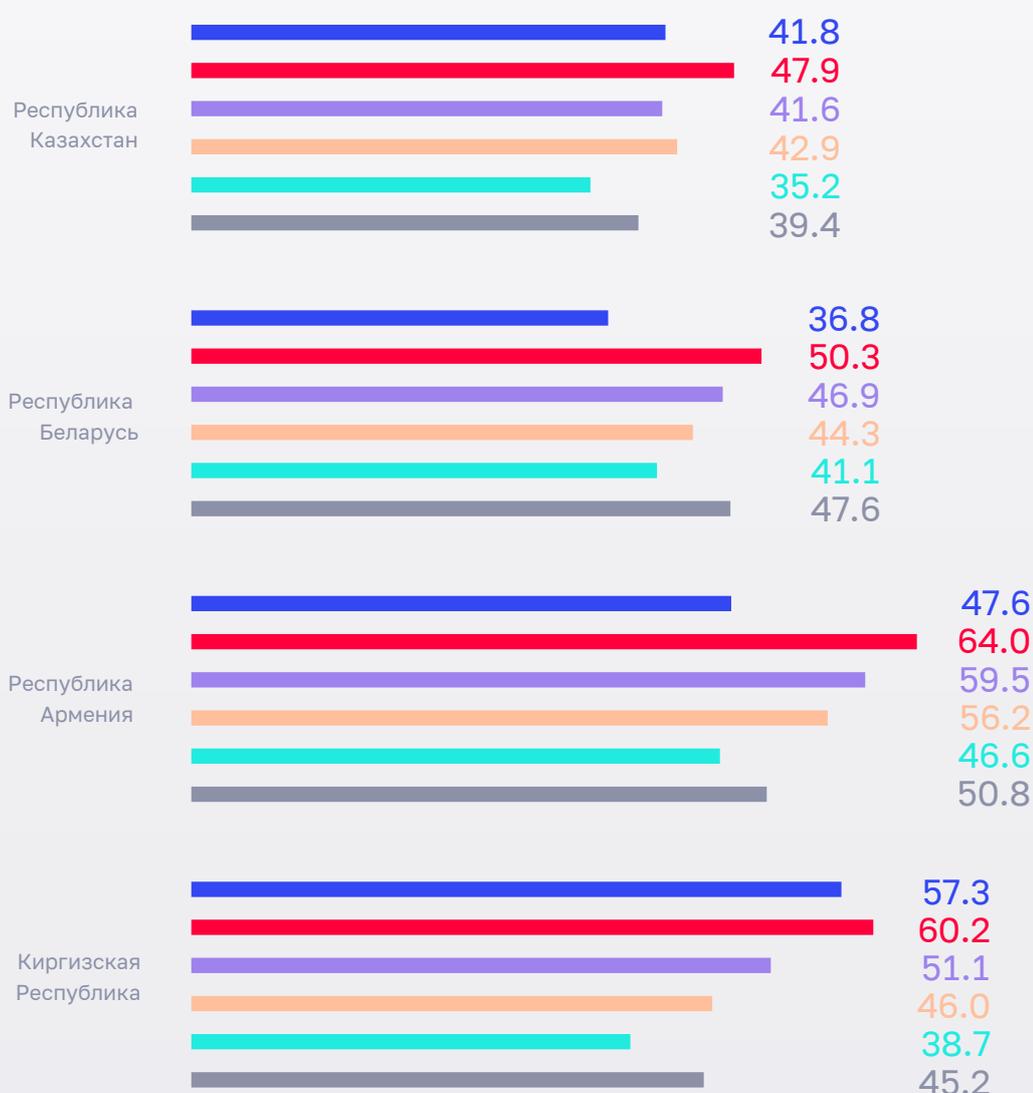
21. Подпункт 23 пункта 1 статьи 193 Налогового кодекса (в редакции Федерального закона от 2 июля 2021 г. № 305-ФЗ).

Рисунок 6

Расхождение ставок акциза на сигареты в государствах – членах ЕАЭС



евро за 1 000 шт.



При установлении государствами-членами на 2024 год ставок акциза, эквивалентных 35 евро, расхождение между ставками, установленными на 2024 год в России (40,35 евро за 1 000 штук) и других странах ЕАЭС, будет сокращено до 13,3 %. В случае принятия указанными государствами установления индикативной ставки акциза с учетом возможного отклонения в сторону уменьшения на 20 % (до 28 евро) расхождение ставок с Россией к 2024 году сократится незначительно, только до 30,6 %.

Вместе с тем одной из причин роста нелегального оборота в России сигарет, произведенных в других странах ЕАЭС, является значительное расхождение в ценовом диапазоне, который находится в прямой зависимости от ставки акциза.

7.2. Результаты исследования взаимосвязи государственной политики противодействия потреблению табака и иной никотинсодержащей продукции в Российской Федерации и законодательного регулирования взимания акцизов на табачную продукцию, на табак (табачные изделия), электронные системы доставки никотина, никотинсодержащие жидкости

В ходе исследования применен традиционный метод анализа нормативных правовых актов Российской Федерации с целью установления влияния государственной политики противодействия потреблению табачной и никотинсодержащей продукции на налоговую политику в части установления ставок акцизов на данную продукцию. Источниками информации являются материалы, предоставленные федеральными органами исполнительной власти, а также нормативные правовые акты, размещенные в справочно-информационной системе «Консультант +».

7.2.1. Результаты анализа нормативных правовых актов Российской Федерации, принятых и (или) распространяющих свое действие на исследуемый период, направленных на противодействие потреблению табака и иной никотинсодержащей продукции

В соответствии со статьей 5 РКБТ²² была разработана и утверждена Концепция осуществления государственной политики противодействия потреблению табака

22. Частью первой статьи 5 РКБТ предусмотрено, что каждая сторона разрабатывает, осуществляет, периодически обновляет и пересматривает всесторонние многосекторальные национальные стратегии, планы и программы по борьбе против табака в соответствии с РКБТ и протоколами, стороной которых она является.

на 2010–2015 годы (далее – Концепция на 2010–2015 годы)²³, а также План мероприятий по ее реализации (далее – План мероприятий по реализации Концепции на 2010–2015 годы).

Разработанная концепция осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2017–2022 годы и дальнейшую перспективу не была утверждена.

Концепция осуществления государственной политики противодействия потреблению табака и иной никотинсодержащей продукции в Российской Федерации на период до 2035 года и дальнейшую перспективу (далее – Концепция на период до 2035 года) утверждена 18 ноября 2019 года²⁴. Вместе с тем План мероприятий по ее реализации утвержден только в апреле 2021 года²⁵.

1. Целью Концепции на 2010–2015 годы являлось создание условий для защиты здоровья россиян от последствий потребления табака и воздействия табачного дыма путем реализации мер, направленных на снижение потребления табака и уменьшение его воздействия на человека.

Целевые показатели в разрезе лет реализации данной Концепции не предусмотрены.

В соответствии с Планом мероприятий по реализации Концепции на 2010–2015 годы принят Федеральный закон от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака».

Федеральным законом от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ:

- введены:
 - понятия «курение табака», «окружающий табачный дым», «последствия потребления табака» и «спонсорство табачными организациями», «стимулирование продажи табачной продукции и (или) потребления табака».
 - ряд запретов на курение, стимулирование продажи табачных изделий и спонсорства, демонстрацию табачных изделий и процесса курения;
- предусмотрено:
 - увеличение акцизов на табачную продукцию в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также установление минимальных розничных цен на табачную продукцию;

23. Концепция на 2010–2015 годы и План мероприятий утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 1563-р.

24. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2019 г. № 2732-р.

25. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2021 г. № 1151-р.

- просвещение и информирование населения о вреде потребления табака и вредном воздействии табачного дыма;
- оказание медицинской помощи населению, направленной на отказ от потребления табака и лечение табачной зависимости;
- введение учета производства, импорта, экспорта, оптовой и розничной торговли табачной продукцией, отслеживания производственного оборудования, движения и распределения табачных изделий и другие меры.

В исследуемом периоде в рассматриваемый федеральный закон внесен ряд изменений и дополнений, в том числе введены понятия «кальян», «никотинсодержащая продукция», «никотинсодержащая жидкость», «устройство для потребления никотинсодержащей продукции»²⁶.

С 31 июля 2020 года Федеральный закон от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ носит наименование «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции».

Планом мероприятий по реализации Концепции на 2010–2015 годы было предусмотрено поэтапное равномерное увеличение акцизов на все виды табачных изделий до среднего уровня налогообложения данных изделий среди стран Европейского региона ВОЗ.

Во исполнение Плана мероприятий по реализации Концепции на 2010–2015 годы утверждены Положение о координационном совете по борьбе против табака при Министерстве здравоохранения Российской Федерации²⁷ и Положение о координационном совете при Министерстве здравоохранения Российской Федерации по снижению потребления табака и иной никотинсодержащей продукции²⁸. Указанными положениями предусмотрено проведение заседаний координационного совета по мере необходимости, но не реже одного раза в полугодие, и размещение решений координационного совета, а также необходимых материалов, прилагаемых к решениям, на официальном сайте Минздрава России в сети Интернет. Вместе с тем информация о принятых решениях координационного совета отсутствует, в том числе на сайте Минздрава России.

Пунктом 15 Плана мероприятий по реализации Концепции на 2010–2015 годы в рамках реализации комплекса мер, направленных на снижение потребления табака, было предусмотрено введение запрета на все виды безналоговых и беспошлинных продаж табачных изделий. До настоящего времени данный запрет не реализован, беспошлинная реализация табачной продукции осуществляется без уплаты акциза и НДС.

26. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 303-ФЗ.

27. Приказ Минздрава России от 4 сентября 2014 г. № 488.

28. Приказ Минздрава России от 20 января 2020 г. № 31.

2. Целью Концепции на период до 2035 года является снижение распространенности потребления табака и иной никотинсодержащей продукции, а также последующее рассмотрение возможности поэтапного вывода табачной и иной никотинсодержащей продукции из гражданского оборота на территории Российской Федерации для достижения максимального сокращения показателей заболеваемости и смертности от болезней, связанных с потреблением табака.

Одним из целевых показателей реализации Концепции на период до 2035 года определен показатель «Распространенность потребления табака населением Российской Федерации (взрослое население)». Запланировано снижение данного показателя с 29 % в 2018 году до 21 % в 2035 году (ежегодное снижение на 0,5 п. п., начиная с 2021 года).

По данным выборочного федерального статистического наблюдения состояния здоровья населения в 2019 и 2020 годах, показатель «Доля населения Российской Федерации, употребляющего табачные изделия в возрасте 15 лет и более», который идентичен вышеуказанному показателю, за 2020 год составляет 21,7 %²⁹. Таким образом, фактический показатель 2020 года всего на 0,7 п. п. превышает целевой показатель 2035 года и сопоставим с целевым показателем, достижение которого предусмотрено Концепцией в 2033 году (22 %).

Другим показателем реализации Концепции на период до 2035 года является показатель «Розничные продажи сигарет и папирос на душу населения», которым запланировано достичь снижения с 1,6 тыс. штук в 2018 году до 1 тыс. штук в 2035 году. Вместе с тем аналогичный показатель национального проекта «Демография»³⁰, на достижение которого направлена реализация федерального проекта «Укрепление общественного здоровья», на 2018 год установлен в размере 1,45 тыс. штук.

В связи с этим целесообразно привести в соответствие значения показателя 2018 года «Розничные продажи сигарет и папирос на душу населения», отраженные в национальном проекте «Демография» и Концепции на период до 2035 года.

Планом мероприятий по реализации Концепции на период до 2035 года предусмотрено присоединение Российской Федерации к Протоколу о ликвидации незаконной торговли табачными изделиями РКБТ³¹ (разработка проекта федерального закона запланирована на I квартал 2022 года).

29. Официальная статистическая информация по итогам проведения Выборочного федерального статистического наблюдения состояния здоровья населения в 2020 году.

30. Паспорт национального проекта «Демография» утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16), Минтрудом России.

31. Протокол о ликвидации незаконной торговли табачными изделиями (подписан в г. Сеуле 12 ноября 2012 года, Россия пока не участвует), является дополнением к РКБТ.

Также предусмотрено совершенствование документов статистической отчетности в сфере здравоохранения – отражение в медицинской документации информации о потреблении пациентом табака и иной никотинсодержащей продукции (срок реализации – IV квартал 2021 года).

Пунктом 12 Плана мероприятий по реализации Концепции на период до 2035 года предусмотрена (в форме проекта федерального закона) индексация ставок акцизов в 2022–2035 годах на подакцизные виды табачной и никотинсодержащей продукции в соответствии с основными направлениями налоговой политики. Ответственными исполнителями являются Минфин России, Минздрав России, Минсельхоз России, Роспотребнадзор.

В соответствии со статьей 22 Федерального закона от 23 ноября 2013 г. № 15-ФЗ (в редакции от 31 июля 2020 года) предусмотрено осуществление мониторинга и оценки эффективности реализации мероприятий, направленных на предотвращение воздействия окружающего табачного дыма, веществ, выделяемых при потреблении никотинсодержащей продукции, сокращение потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции (далее – мероприятия), включающего:

- проведение научных исследований, направленных на изучение причин и последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции, действий по стимулированию продажи и потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции;
- проведение санитарно-эпидемиологических исследований масштабов потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции;
- установление показателей здоровья граждан и динамики сокращения потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции для разработки и реализации мероприятий по противодействию потреблению табака или потреблению никотинсодержащей продукции.

Проведение мониторинга было возложено на Минздрав России, Роспотребнадзор и Росстат.

Порядок проведения мониторинга и оценки эффективности реализации мероприятий установлен в 2013 году³², а методика проведения мониторинга и оценки эффективности реализации мероприятий (далее – Методика 2016 года) утверждена в 2016 году³³.

32. Положение о проведении мониторинга и оценки эффективности реализации мероприятий, направленных на предотвращение воздействия окружающего табачного дыма, веществ, выделяемых при потреблении никотинсодержащей продукции, сокращение потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции, утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2013 г. № 1214 (в редакции от 27 февраля 2021 года).

33. Приказ Минздрава России от 15 ноября 2016 г. № 859н.

Методикой 2016 года предусмотрено:

- осуществление Минздравом России сводного анализа о результатах мониторинга и оценки эффективности, содержащего обоснование причинно-следственных связей между потреблением табака, медицинскими, демографическими и социально-экономическими последствиями его потребления и мероприятиями на основании сведений (информации) о результатах мониторинга и оценки эффективности, проведенных Минздравом России, Роспотребнадзором, Росстатом, органами государственной власти субъектов Российской Федерации – не позднее 1 июля года, следующего за отчетным (пункт 7);
- на основании сводного анализа результатов мониторинга и оценки эффективности Минздравом России – осуществление разработки мероприятий, в том числе в рамках федеральных целевых программ охраны и укрепления здоровья граждан и государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» посредством подготовки проектов, соответствующих нормативных правовых актов, – не позднее 1 октября года, следующего за отчетным (пункт 8).

Информация о результатах проведения мониторинга и оценки эффективности реализации мероприятий в исследуемом периоде отсутствует.

В 2021 году утверждена новая методика проведения мониторинга и оценки эффективности реализации мероприятий³⁴ (далее – Методика).

Методика устанавливает порядок наблюдения, сбора, обработки, анализа и оценки информации, необходимой для установления причинно-следственных связей между потреблением табака или потреблением никотинсодержащей продукции, медицинскими, демографическими и социально-экономическими последствиями их потребления и мероприятиями.

В соответствии с Методикой мониторинг и оценка эффективности проводятся:

- Минздравом России – в части проведения научных исследований, направленных на изучение причин и последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции, действий по стимулированию продажи и потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции, а также установления показателей здоровья граждан и динамики сокращения потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции для реализации мероприятий;
- Роспотребнадзором – в части проведения санитарно-эпидемиологических исследований масштабов потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции;

34. Методика проведения мониторинга и оценки эффективности реализации мероприятий, направленных на предотвращение воздействия окружающего табачного дыма, веществ, выделяемых при потреблении никотинсодержащей продукции, сокращение потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции, утверждена приказом Минздрава России от 5 марта 2021 г. № 170н.

- Росстатом – в части сбора статистической информации о распространенности потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции среди населения в рамках федеральных статистических наблюдений по социально-демографическим проблемам;
- органами государственной власти субъектов Российской Федерации – в части, определяемой соглашениями о мониторинге и оценке эффективности, заключаемыми с Минздравом России, в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

Мониторинг и оценка эффективности проводятся всеми вышеуказанными органами государственной власти по принципу межведомственного сотрудничества.

В соответствии с подпунктом «з» пункта 3 указанной Методики в целях мониторинга и оценки эффективности Минздрав России осуществляет сбор, обработку, анализ и оценку уровня налогообложения табачных изделий или никотинсодержащей продукции, цены на табачные изделия или никотинсодержащую продукцию.

В этой связи представляется целесообразным направление результатов мониторинга и оценки эффективности в Минфин России, являющийся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере налоговой деятельности, для их учета при принятии управленческих решений по индексации ставок акцизов.

7.2.2. Результаты анализа влияния государственной политики противодействия потреблению табака и иной никотинсодержащей продукции на налоговую политику в части регулирования взимания акцизов на табачную продукцию, на табак (табачные изделия), электронные системы доставки никотина, никотинсодержащие жидкости

Результат анализа нормативных правовых актов Российской Федерации, направленных на противодействие потреблению табака и иной никотинсодержащей продукции, предусматривающих увеличение ставок акцизов, позволяет предположить, что они оказали определенное влияние на принятие решений об увеличении ставок акцизов на табачную и никотинсодержащую продукцию, а также об отнесении новых видов никотинсодержащей продукции к подакцизным товарам. Вместе с тем оценить указанное влияние не представляется возможным по следующим основаниям.

В пояснительных записках к проектам федеральных законов об увеличении ставок акцизов (впоследствии федеральные законы) отсутствуют не только оценки увеличения поступления акцизов, но и снижения спроса или потребления табачной и никотинсодержащей продукции.

В Российской Федерации отсутствуют какие-либо исследования (оценки) взаимосвязи ставок акцизов и потребления табачной и никотинсодержащей продукции.

Таким образом, увеличение ставок акцизов в исследуемом периоде можно рассматривать как инструмент пополнения федерального бюджета.

7.3. Результаты исследования факторов, влияющих на динамику поступлений акцизов на табачную продукцию, табак (табачные изделия), электронные системы доставки никотина, никотинсодержащие жидкости

Результаты проведенного исследования позволяют выделить две группы факторов, влияющих на динамику поступления акцизов на табачную и никотинсодержащую продукцию.

К первой группе относятся:

- налоговая политика государства в части регулирования изменений перечня подакцизных товаров, входящих в данную группу, и ставок акцизов;
- государственная политика противодействия потреблению табака и иной никотинсодержащей продукции, направленная на сокращение ее потребления.

Результаты анализа вышеуказанных факторов приведены в пунктах 7.1 и 7.2 настоящего отчета.

Ко второй группе целесообразно отнести:

- эффективность администрирования взимания акцизов на табачную и никотинсодержащую продукцию налоговыми и таможенными органами;
- эффективность проведения другими федеральными органами исполнительной власти мероприятий, направленных против реализации табачной продукции с нарушением действующих норм законодательства и нелегальной табачной продукции.

Результаты исследования факторов, относящихся ко второй группе, отражены ниже.

7.3.1. Результаты анализа администрирования акцизов на табачную продукцию, на табак (табачные изделия), электронные системы доставки никотина, никотинсодержащие жидкости, включая выдачу акцизных марок, маркировку и поступление акцизов в федеральный бюджет

1. Табачная продукция, реализуемая на территории Российской Федерации, подлежит маркировке специальными (акцизными) марками, исключая возможность их подделки и повторного использования³⁵.

Изготовление специальных марок осуществляется акционерным обществом «Гознак».

Цена специальной марки включает в себя расходы, связанные с ее изготовлением, хранением у изготовителя и доставкой в территориальные налоговые органы, и составляет 200 рублей за 1 тыс. штук без учета НДС (до 31 мая 2017 года – 150 рублей).

35. Часть 2 статьи 4 Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию».

Специальные марки для маркировки табака и табачных изделий, производимых и предназначенных для реализации на территории Российской Федерации, приобретаются лицами, осуществляющими производство табачной продукции, на условиях предварительной оплаты указанных марок в территориальных налоговых органах (управлениях Федеральной налоговой службы по субъектам Российской Федерации или межрегиональных инспекциях Федеральной налоговой службы по крупнейшим налогоплательщикам) по месту осуществления производства табачной продукции в соответствии с действующими нормативными правовыми актами³⁶.

Отмечено снижение количества выданных специальных марок в исследуемом периоде, что обусловлено сокращением объема реализации табачной продукции (табл. 14).

Таблица 14

Показатель	2016 г., млн шт.	2017 г., млн шт.	Темп 2017 г. к 2016 г., %	2018 г., млн шт.	Темп 2018 г. к 2017 г., %	2019 г., млн шт.	Темп 2019 г. к 2018 г., %	2020 г., млн шт.	Темп 2020 г. к 2019 г., %	I кв. 2021 г., млн шт.
Количество полученных специальных марок	14 012,6	10 935,2	78,0	10 989,7	100,5	10 117,6	92,1	9 646,1	95,3	2 282,8
Количество нанесенных специальных марок	14 453,9	10 314,8	71,4	11 327,6	109,8	10 316,4	91,1	9 964,3	96,6	2 426,8
Количество уничтоженных специальных марок	23,5	58,5	2,5 раза	83,7	143,2	33,4	39,9	39,9	119,5	2,9
Количество специальных марок, безвозвратно утраченных в процессе производства (технологические потери)	3,4	2,3	68,3	2,4	103,2	2,0	84,6	1,7	84,0	0,5

36. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 2010 г. № 27 «О специальных марках для маркировки табачной продукции»; приказ Минфина России от 6 февраля 2013 г. № 20н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по выдаче специальных марок для маркировки табачной продукции, производимой на территории Российской Федерации, образца специальной марки, форм документов и Правил хранения специальных марок, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2010 г. № 27, и признании утратившим силу приказа Министерства финансов Российской Федерации от 11 июня 2010 г. № 59н».

Табачная продукция иностранного производства, ввозимая в Российскую Федерацию, в том числе с территории государств – членов ЕАЭС в целях ее реализации, подлежит обязательной маркировке акцизными марками в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2010 г. № 76³⁷ и приказом ФТС России от 3 июня 2019 г. № 900.

Цена акцизной марки составляет 200 рублей за 1 тыс. штук без учета НДС (до 5 мая 2017 года – 150 рублей).

Акцизные марки приобретаются импортерами табачной продукции в уполномоченных таможенных органах по месту государственной регистрации при условии подачи в уполномоченный таможенный орган письменного заявления о приобретении акцизных марок и их предварительной оплаты.

Маркировка акцизными марками табачной продукции иностранного производства осуществляется до ее ввоза в Российскую Федерацию, ввоз в Российскую Федерацию немаркированной в установленном порядке акцизными марками табачной продукции допускается только в специально оговоренных случаях.

Количество выданных акцизных марок также имеет тенденцию к снижению в исследуемом периоде (табл. 15).

Таблица 15

Показатель	2016 г., млн шт.	2017 г., млн шт.	Темп 2017 г. к 2016 г., %	2018 г., млн шт.	Темп 2018 г. к 2017 г., %	2019 г., млн шт.	Темп 2019 г. к 2018 г., %	2020 г., млн шт.	Темп 2020 г. к 2019 г., %	I кв. 2021 г., млн шт.
Выдано акцизных марок	515,7	296,2	57,4	224,9	75,9	97,7	43,5	161,2	164,9	48,4
Использовано акцизных марок для маркировки табачной продукции	484,6	287,7	59,4	199,6	69,4	84,9	42,5	134,2	158,0	0,5
Возвращено в таможенный орган поврежденных и (или) неиспользованных акцизных марок	26,4	9,0	34,2	24,8	274,3	12,9	52,0	6,9	53,2	0,1

2. Табачная продукция включена в перечень отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2018 г. № 792-р.

В период с 15 января 2018 года по 28 февраля 2019 года на территории Российской Федерации проводился эксперимент по маркировке табачной продукции средствами

37. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2010 г. № 76 «Об акцизных марках для маркировки ввозимой в Российскую Федерацию табачной продукции».

идентификации и мониторингу оборота табачной продукции³⁸, координацию которого осуществлял Минпромторг России.

С 11 января 2021 года по 28 февраля 2022 года проводится эксперимент по маркировке средствами идентификации и мониторингу оборота отдельных видов никотинсодержащей продукции (табак (табачные изделия), предназначенный для потребления путем нагревания; курительные смеси для кальяна, не содержащие табак)³⁹.

Оператором государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, определено ООО «Оператор-ЦРПТ» (далее – Оператор ЦРПТ)⁴⁰.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2019 г. № 224 утверждены Правила маркировки табачной продукции средствами идентификации (далее – Постановление № 224, Правила маркировки) и установлены особенности внедрения государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров (далее – ГИС МТ), сроки регистрации участников оборота табачной продукции в ГИС МТ, нанесения маркировки на табачные изделия и представления сведений в ГИС МТ (табл. 16).

Таблица 16

Участники оборота табачной продукции	Регистрация в ГИС МТ	Сроки обязательного внесения сведений в ГИС МТ	
Производители и импортеры	до 30.06.2019 либо в течение 7 календ. дней со дня возникновения необходимости осуществления деятельности, связанной с вводом в оборот и (или) оборотом табачной продукции	сведения о маркировке, вводе табачной продукции в оборот, ее обороте и выводе из оборота	
		сигареты и папиросы	с 01.07.2019
		иные табачные изделия: табак для кальяна; сигары, сигары с обрезанными концами (черуты); сигариллы (сигары тонкие); биди; кретек; табак курительный; трубочный табак; табак жевательный; табак нюхательный	с 01.07.2020
Розничная торговля	до 30.06.2019 (включительно) либо после 30.06.2019 в течение 7 календ. дней со дня возникновения необходимости осуществления деятельности, связанной с розничной продажей табачной продукции	сведения в отношении розничной продажи табачной продукции	с 01.07.2019
		в отношении всех действий по обороту табачной продукции	с 01.07.2020

38. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2017 г. № 1433.

39. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2020 г. № 2273.

40. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2019 г. № 620-р.

Участники оборота табачной продукции	Регистрация в ГИС МТ	Сроки обязательного внесения сведений в ГИС МТ	
		Организации оптовой торговли, приобретающие табачную продукцию непосредственно у производителей и импортеров	до 30.06.2019 (включительно) либо после 30.06.2019 в течение 7 календ. дней со дня возникновения необходимости осуществления деятельности, связанной с приобретением табачной продукции
		в отношении всех действий по обороту табачной продукции	с 01.07.2020
Прочие организации оптовой торговли табачной продукцией	до 30.06.2020 (включительно) либо после 30.06.2020 в течение 7 календ. дней со дня возникновения необходимости осуществления деятельности, связанной с оборотом табачной продукции	сведения в отношении всех действий по обороту табачной продукции	с 01.07.2020

Постановлением установлены сроки, после которых запрещен оборот немаркированной табачной продукции:

- с 1 июля 2019 года не допускается ввод в оборот сигарет и папирос без нанесения на них средств идентификации и передачи в ГИС МТ сведений о маркировке и их первой продаже. Розничная продажа указанных сигарет и папирос, произведенных (ввезенных) после 1 июля 2019 года, допускается только при условии передачи в ГИС МТ сведений об их продаже;
- с 1 июля 2020 года не допускается ввод в оборот иной табачной продукции без нанесения на нее средств идентификации и передачи в ГИС МТ сведений о маркировке и ее первой продаже;
- с 1 июля 2020 года не допускается оборот немаркированных сигарет и папирос;
- с 1 июля 2021 года не допускается оборот немаркированной иной табачной продукции.

Участники оборота табачной продукции до 1 декабря 2020 года вправе осуществлять хранение и транспортировку находившейся в обороте по состоянию на 30 июня 2020 года табачной продукции без нанесения средств идентификации и осуществлять ее маркировку средствами идентификации в целях последующей реализации.

Правила маркировки не распространяются на табачную продукцию:

- находящуюся на временном хранении либо помещенную под таможенную процедуру таможенного склада;*
- помещаемую под таможенную процедуру таможенного транзита для перевозки (транспортировки) по таможенной территории ЕАЭС иностранных товаров от таможенного органа в месте прибытия до таможенного органа в месте убытия;*
- помещаемую под таможенную процедуру таможенного транзита для перевозки (транспортировки) по таможенной территории ЕАЭС иностранных товаров от таможенного органа в месте прибытия до внутреннего таможенного органа;*
- помещенную под таможенные процедуры в целях ее вывоза за пределы таможенной территории ЕАЭС;*
- производимую в целях ее вывоза на территорию государств – членов ЕАЭС;*
- при ее реализации (продаже) в магазинах беспошлинной торговли;*
- при хранении ее производителем табачной продукции и др.*

Таким образом, участники оборота всех видов табачной продукции обязаны регистрировать всю информацию об обороте табачной продукции в ГИС МТ.

Для потребителей табачной продукции оператор разработал мобильное приложение «Честный знак», которое во взаимодействии с информационной системой предоставляет сведения о приобретенной ими табачной продукции. Это приложение размещено и доступно для бесплатного получения и использования в магазинах приложений Google Play и Apple Store.

По данным Минпромторга России, одной из целей эксперимента по маркировке средствами идентификации и мониторингу оборота в отношении табачной продукции, подлежащей обязательной маркировке с 1 июля 2020 года, является оценка целесообразности, а также разработка процедур администрирования налоговых платежей (в части акцизов) в случае отказа от маркировки табачной продукции специальными или акцизными марками. Отказ от маркировки табачной продукции специальными или акцизными марками Минпромторг России считает преждевременным.

Вместе с тем, по данным Минпромторга России, в связи с целесообразностью перехода от использования специальных или акцизных марок на использование средств идентификации в целях администрирования налоговых платежей (в части акцизов) Минпромторгом России совместно с ФНС России и Оператором ЦРПТ прорабатывается вопрос отказа от маркировки табачной продукции специальными или акцизными марками в пользу маркировки указанной продукции средствами идентификации в формате DataMatrix-кода в фискальных целях. Соответствующий

проект постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 2010 г. № 27 «О специальных марках для маркировки табачной продукции», предусматривающий переход от использования специальных или акцизных марок на использование средств идентификации в целях администрирования налоговых платежей (в части акцизов), разработан, согласован с Минфином России и ФНС России и проходит регламентные процедуры.

Количество выданных кодов маркировки в 2020 году составило 11,1 млрд штук. Вместе с тем количество кодов маркировки со статусом «код вышел из оборота» составило 5,6 млрд штук (50,5 % от выданных кодов маркировки), в I квартале 2021 года количество выданных кодов составило 2,6 млрд штук, со статусом «код вышел из оборота» – 1,6 млрд штук (61,5 %). Данные показатели могут свидетельствовать о том, что значительное количество участников оборота не подают сведения в ГИС МТ.

Вместе с тем административная ответственность за непредоставление сведений оператору ГИС МТ предусмотрена с 1 декабря 2021 года⁴¹. С указанной даты также будет применяться уголовная ответственность за производство, приобретение, хранение, перевозку в целях сбыта или сбыт товаров и продукции с использованием заведомо поддельных средств идентификации для маркировки товаров⁴².

По данным ФНС России, по результатам анализа ГИС МТ установлено не только отсутствие значительной доли сведений в отношении розничной продажи табачной продукции, но и случаи повторных продаж табачной продукции.

В соответствии с рекомендациями ФНС России, для снижения уровня повторных продаж на кассе Оператором ЦРПТ совместно с производителями контрольно-кассовой техники (далее – ККТ) запущен пилотный проект по запретительному режиму на кассе, призванный свести к нулю вероятность продажи через ККТ нелегальной табачной продукции и минимизировать риски ошибок кассира.

Информация, содержащаяся в ГИС МТ, используется в проверочных мероприятиях, проводимых ФНС России и ФТС России.

ФНС России

По данным ФНС России, в рамках возложенных полномочий⁴³ ФНС России осуществляет прием, обработку и публикацию уведомлений налогоплательщиков о минимальных и максимальных розничных ценах на табачные изделия,

-
41. Федеральным законом от 11 июня 2021 г. № 204-ФЗ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) дополнен статьей 15.12.1.
 42. Федеральным законом от 1 июля 2021 г. № 293-ФЗ внесены изменения в статью 1711 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – Уголовный кодекс).
 43. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе».

производимые на территории Российской Федерации⁴⁴ (с ведением с 1 апреля 2021 года единой минимальной цены табачной продукции сведения о минимальных розничных ценах налогоплательщиками не предоставляются с 1 сентября 2021 года).

Просмотр опубликованных сведений о максимальных розничных ценах на табачные изделия через сайт ФНС России доступен по ссылке <https://service.nalog.ru/tabak.do>.

Проведение мероприятий налогового контроля осуществляется налоговыми органами в соответствии с положениями Налогового кодекса.

В исследуемом периоде наибольшая сумма доначислений акциза на табачные изделия приходится на 2019 год по выездным налоговым проверкам (66 793,6 млн рублей, или 95,2 % от общей суммы доначислений за период 2016 года – I квартала 2021 года). Была пресечена схема неправомерного занижения суммы подлежащего уплате акциза в результате умышленного искажения сведений о фактах хозяйственной жизни, об объектах налогообложения, подлежащих отражению в налоговом и бухгалтерском учете, путем создания схем с участием взаимозависимого лица. Выявление указанной схемы повлияло также на самостоятельное уточнение своих обязательств налогоплательщиками за другие налоговые периоды. Также причинами доначислений акциза по результатам выездных налоговых проверок являются: неправомерное применение налоговых ставок на подакцизные товары, неправомерное определение даты реализации подакцизных товаров.

Причинами доначислений акциза по результатам камеральных проверок являются: неприменение коэффициента Т при определении суммы акциза, подлежащей уплате в бюджет, занижение налоговой базы, неверное определение расчетной стоимости табачных изделий.

Общая сумма доначислений по результатам мероприятий налогового контроля за период 2016 года – I квартала 2021 года составляет 70 688,8 млн рублей, взыскано за тот же период 43 750,2 млн рублей, или 61,9 % от доначисленной суммы (табл. 17).

Таблица 17

Наименование показателя	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	I кв. 2021 г.	Всего за период 2016 г. – I кв. 2021 г.
Количество выездных проверок, всего, ед.	11	4	6	10	4	4	39
из них: выявивших нарушения, ед.	2	1	3	5	1	0	12

44. Программное обеспечение введено в промышленную эксплуатацию в соответствии с приказом ФНС России от 15 декабря 2020 г. № ЕД-7-12/915@.

Наименование показателя	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	I кв. 2021 г.	Всего за период 2016 г. – I кв. 2021 г.
Количество камеральных проверок, всего, ед.	558	631	667	816	1 071	340	4 083
из них: выявивших нарушения, ед.	9	20	48	60	25	3	165
Доначислено акциза, всего с учетом пени, штрафа, млн руб.	2 910,5	106,8	632,6	66 813,2	225,6	0,02	70 688,8
в том числе: по выездным проверкам	2 654,8	28,1	550,9	66 793,6	152,7	0,0	70 180,1
по камеральным проверкам	3,2	1,6	81,7	19,6	72,9	0,02	179,0
по результатам прочих контрольных мероприятий	252,5	77,2	0,0	0,0	0,0	0,0	329,7
Взыскано, всего, млн руб.	1 400,0	103,6	53,6	25 202,0	16 938,1	52,9	43 750,2
в том числе: по выездным проверкам	1 186,0	0,0	0,7	25 121,3	16 905,6	52,7	43 266,2
по камеральным проверкам	23,2	1,0	12,3	54,20	32,2	0,3	123,1
по результатам прочих контрольных мероприятий	190,85	102,6	40,6	26,5	0,3	0,0	360,9

В исследуемом периоде два налогоплательщика, осуществляющие производство, импорт и реализацию табачной и никотинсодержащей продукции, находились в процедурах банкротства. Причиной банкротства является неисполнение в установленный срок обязательств перед бюджетной системой Российской Федерации и иными кредиторами.

В отношении одного из них конкурсное производство окончено 20 мая 2020 года. Из общей суммы кредиторской задолженности 17,6 млн рублей, в том числе по акцизам – 17,3 млн рублей, взыскано только 153,5 тыс. рублей.

В отношении второго из них в настоящее время проводится конкурсное производство, общая сумма кредиторской задолженности составляет 2,4 млрд рублей, в том числе по акцизам – 1,0 млрд рублей.

По данным ФНС России, в отчетах крупнейших аналитических агентств за 2019–2021 годы отмечается рост рынка нелегальной табачной продукции в Российской Федерации, главным источником которого являются страны ЕАЭС. В связи с этим в рамках проводимых контрольных мероприятий ФНС России дан ряд поручений территориальным налоговым органам:

- при выявлении фактов реализации табачной продукции, не маркированной специальными (акцизными) марками, незамедлительно сообщать в территориальные

подразделения Роспотребнадзора с целью организации проведения внеплановых выездных проверок мест распространения табачной продукции и привлечения виновных лиц к административной ответственности⁴⁵;

- организовать взаимодействие с правоохранительными органами и территориальными подразделениями Роспотребнадзора с целью противодействия незаконному обороту табачной продукции, выявления мест распространения нелегальной (контрафактной) табачной продукции, организации привлечения виновных лиц к административной ответственности по статье 15.12 КоАП и уголовной ответственности по признакам преступлений, предусмотренных частями 5 и 6 статьи 1711 Уголовного кодекса⁴⁶. При этом направлен перечень⁴⁷ юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, реализующих значительный объем немаркированных табачных изделий, подлежащих маркировке специальными (акцизными) марками, установленный по результатам анализа данных АСК «ККТ», по четырем маркам сигарет из Республики Беларусь, представленной торговыми марками NZ, Credo, Minsk, «Корона» (табачная продукция, представленная вышеуказанными торговыми марками, официально в Российскую Федерацию не ввозилась).

В результате во II квартале 2021 года проверено 1 202 участника розничного оборота табачной продукции, установлен 351 факт реализации нелегальной табачной продукции. За неприменение ККТ при реализации табачной продукции составлен 421 протокол об административных правонарушениях по части второй статьи 14.5 КоАП, за отсутствие в кассовом чеке обязательного реквизита «код товара» – 565 протоколов об административных правонарушениях по части 4 статьи 14.5 КоАП.

По результатам анализа сайтов интернет-магазинов в сети Интернет ФНС России установлено, что осуществляется реализация табачной продукции, в том числе немаркированной специальными (акцизными) марками (в соответствии с частью третьей статьи 19 Федерального закона от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ установлен запрет дистанционной продажи табачных изделий). В связи с этим ФНС России направлено обращение⁴⁸ в Генеральную прокуратуру Российской Федерации с инициативой подачи административного искового заявления в суд с требованиями о признании указанной информации запрещенной к распространению на территории Российской Федерации и об обязанности административного ответчика – Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций – принять меры по ограничению доступа к данной информации путем внесения в Единый реестр сведений о доменных именах сайтов.

45. Письмо ФНС России от 2 апреля 2021 г. № СД-5-2/557дсп@.

46. Письмо ФНС России от 21 июня 2021 г. № 2-6-3/0021дсп@.

47. Письмо ФНС России от 30 июня 2021 г. № 2-6-07/0079дсп@.

48. Письмо ФНС России 13 июля 2021 г. № СД-4-2/9852@.

Кроме того, ФНС России по результатам анализа установлены предложения интернет-магазинов и Telegram-каналов по реализации табачной продукции, произведенной на территории республик Беларусь, Казахстана, Киргизской Республики, ОАЭ, по цене от 23 рублей за пачку сигарет. Информация о выявленных фактах направлена⁴⁹ в ГУЭБиПК МВД России⁵⁰ (в настоящее время проводится комплекс оперативно-разыскных мероприятий).

ФТС России

На основании статьи 46 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕАЭС) акцизы (акцизный налог или акцизный сбор), взимаемые при ввозе товаров на таможенную территорию ЕАЭС, отнесены к таможенным платежам.

Организация контрольной работы в отношении импортеров табачной и никотинсодержащей продукции, ввозимой на территорию Российской Федерации, осуществляется таможенными органами в общем порядке, установленном правом ЕАЭС и законодательством Российской Федерации⁵¹, в том числе на основе применения системы управления рисками.

В периоде 2016 года – I квартала 2021 года доначислено акциза в сумме 10 442,5 млн рублей, из них взыскано 223 млн рублей, в том числе 94,4 % начислено в 2020 году и I квартале 2021 года по результатам камеральных таможенных проверок в связи с отсутствием документов, подтверждающих целевое использование товара (табл. 18).

Таблица 18

млн руб.

Показатель	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	I квартал 2021 г.	За период 2016 г. - I квартал 2021 г.
Доначислено, всего	43,2	200,6	109,5	226,9	8 895,9	966,4	10 442,5
Взыскано	42,3	126,5	48,3	1,7	4,2	0,0	223,0
Доля взыскания, %	97,9	63,1	44,1	0,7	0,0	0,0	2,1

Кроме указанного нарушения, можно выделить другие основные нарушения, такие как:

- незаконное перемещение товаров через таможенную границу ЕАЭС;
- неуплата акцизов по не маркированным акцизными марками товарам (сигареты для курения с фильтром) из ЕАЭС, ввозимым на территорию Российской Федерации;

49. Письмо ФНС России от 16 марта 2021 г. № 2-6-03/0006дсп.

50. Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции МВД и России.

51. Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию», Федеральный закон от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ, глава 22 «Акцизы» Налогового кодекса.

- заявление декларантом недостоверных сведений при таможенном декларировании товара;
- нарушение владельцем магазина беспошлинной торговли условий использования товаров, помещенных под таможенную процедуру беспошлинной торговли, и др.

По данным ФТС России, деятельность оперативных подразделений таможенных органов осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

ФТС России проводятся информационно-аналитические мероприятия для выработки мер по усилению контроля за ввозом (вывозом), транзитом и оборотом табачной продукции с (на) территории(ю) Российской Федерации.

За период с 1 января 2016 года по 23 июня 2021 года таможенными органами по фактам контрабанды табачных изделий в соответствии со статьей 200.2 Уголовного кодекса зарегистрировано 681 сообщение о преступлениях, возбуждено 310 уголовных дел.

Сведения о количестве возбужденных таможенными органами Российской Федерации дел об административных правонарушениях, связанных с перемещением табачной продукции (группа 24 ТН ВЭД ЕАЭС⁵² «Табак и промышленные заменители табака»), за 2016–2020 годы и истекший период 2021 года представлены в [таблице 19](#).

Таблица 19

Период	Возбуждено дел об административных правонарушениях	Назначено наказаний	
		количество	сумма, млн руб.
2016 г.	7 966	7 581	160,70
2017 г.	7 045	7 159	309,66
2018 г.	6 173	5 823	140,18
2019 г.	6 827	6 554	162,66
2020 г.	3 234	3 787	173,86
5 месяцев 2021 г.	1 793	1 448	49,85
Всего	33 038	32 352	996,91

По данным ФТС России, основная схема ухода недобросовестных участников рынка от уплаты акцизов основана на свободном перемещении товаров в рамках ЕАЭС.

52. Единая Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза (далее – ТН ВЭД ЕАЭС).

Табачная продукция, произведенная в государствах – членах ЕАЭС, помещенная под таможенную процедуру экспорта в третьи страны и не подлежащая маркировке акцизными марками и средствами идентификации, беспрепятственно следует через территорию Российской Федерации, а фактически остается в России.

В июне 2021 года Коллегией Евразийской экономической комиссии принято решение⁵³ об обязательном применении с 1 сентября 2021 года процедуры таможенного транзита при перевозках табачной продукции, экспортируемой из государств – членов ЕАЭС.

Применение таможенной процедуры таможенного транзита вводит обязанность перевозчика доставить вывозимый товар в установленное место и в срок доставки, а также предоставляет возможность применения дополнительных мер таможенного контроля перевозимых товаров в пути их следования (таможенное сопровождение и установление маршрута перевозки товаров).

Другими федеральными органами исполнительной власти также проводится работа по выявлению и пресечению незаконного оборота табачной продукции.

По данным МВД России⁵⁴, на постоянной основе проводится комплекс мероприятий по выявлению и пресечению преступлений, связанных с незаконным производством и оборотом на территории Российской Федерации контрафактной и фальсифицированной продукции.

Результаты проведенных мероприятий в исследуемом периоде, по данным статистической отчетности МВД России по форме «5-КФ», представлены в [таблице 20](#).

Таблица 20

Наименование показателя	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	I квартал 2021 г.
Количество зарегистрированных преступлений	179	343	832	1263	1727	560
Количество выявленных лиц	55	1020	1182	474	648	247
Количество уголовных дел, направленных в суд	62	120	213	337	478	160

Вместе с тем сбор сведений об объеме и стоимости нелегальной табачной и никотинсодержащей продукции формами статистической отчетности, формируемыми ФКУ «ГИАЦ МВД России», не предусмотрен.

53. Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 8 июня 2021 г. № 63 «О применении таможенной процедуры таможенного транзита в отношении товаров Евразийского экономического союза товарных позиций 2402 и 2208 ТН ВЭД ЕАЭС, помещенных под таможенную процедуру экспорта».

54. Письма МВД России от 24 мая 2021 г. № 1/5336 и от 11 июня 2021 г. № 1/6411.

МВД России ежегодно проводится оперативно-профилактическое мероприятие «Контрафакт», направленное на пресечение незаконного оборота табачной продукции, в рамках которого в 2020 году проведено более 56 тыс. проверок и из незаконного оборота изъято свыше 5 млн единиц фальсифицированной и контрафактной табачной продукции.

В 2021 году проведено более 45 тыс. проверок, из них 203 – совместно с таможенными и иными органами, в результате изъято более 9 млн единиц фальсифицированной и контрафактной табачной продукции.

Роспотребнадзор определен⁵⁵ уполномоченным органом Российской Федерации по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технического регламента Таможенного союза «Технический регламент на табачную продукцию».

Результаты проведенных контрольно-надзорных мероприятий по соблюдению указанных требований, по данным Роспотребнадзора, представлены в [таблице 21](#).

Таблица 21

Период	Общее количество проведенных проверок	Число проверок с выявленными нарушениями	Составлено протоколов об административных правонарушениях	Выдано предписаний	Общая сумма штрафов, млн руб.	Сумма конфискованной продукции, млн руб.
2016 г.	1498	42	74	45	0,9	0,6
2017 г.	2940	137	219	155	2,7	6,6
2018 г.	2615	141	483	138	7,3	6,6
2019 г.	5641	421	1267	295	8,8	16,4
2020 г.	4830	339	1877	315	6,3	32,9
I квартал 2021 г.	496	88	537	82	3,4	7,9
Всего	18020	1168	4457	1030	29,4	71

Удельный вес общего количества проведенных проверок в 2020 году увеличился более чем в три раза по отношению к 2016 году. Также отмечается рост общей суммы штрафов с 0,9 млн рублей в 2016 году до 6,3 млн рублей в 2020 году. Общая сумма конфискованной табачной продукции за период 2016 года – I квартала 2021 года составляет более 71 млн рублей.

55. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 марта 2016 г. № 241.

Производство, продажа, хранение, перевозка либо приобретение в целях сбыта табачной продукции без маркировки и (или) нанесения информации, предусмотренной законодательством Российской Федерации, является основанием для привлечения виновных лиц к административной ответственности по частям 3 и 4 статьи 15.12 КоАП.

Информация о количестве административных дел, по которым судом вынесено решение о привлечении к ответственности, представлена в [таблице 22](#).

Таблица 22

Процессуальные действия в соответствии с КоАП	Период					
	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	I квартал 2021 г.
Всего административных дел, ед.	379	857	2132	2663	3055	1011
Размер взысканного штрафа, млн руб.	7,4	10,1	17,0	24,2	32,3	7,9

7.3.2. Результаты исследования изменения динамики реализации в Российской Федерации «теневой» табачной продукции

РКБТ предусмотрено, что в целях ликвидации незаконной торговли табачными изделиями каждая сторона осуществляет мониторинг и сбор данных о трансграничной торговле табачными изделиями, включая незаконную торговлю⁵⁶.

До настоящего времени оценка объемов незаконного оборота табачной продукции осуществляется независимыми экспертными организациями, результаты которой используются экспертными и бизнес-сообществами, а также федеральными органами исполнительной власти.

Так, в сети Интернет размещена информация⁵⁷ о результатах исследования рынка сигарет, проведенного компанией Nielsen⁵⁸, по итогам III квартала 2019 года. Впервые в исследовании Nielsen учитывались города с населением от 50 тысяч человек и сельская местность с небольшими населенными пунктами, что увеличило долю нелегальных сигарет с 12,1 до 15,6 % (без учета сельской местности).

56. Подпункт «а» пункта 4 статьи 15 РКБТ.

57. Источники: РИА Новости, статья «Исследование: в России выросла доля нелегальной продукции» от 27 ноября 2019 г.; <https://www.retail.ru>, статья «Nielsen: в России стало больше нелегальных сигарет» от 28 ноября 2019 года.

58. Nielsen – американская компания, проводящая маркетинговые измерения в индустрии товаров повседневного спроса, медиаизмерения и исследования потребителей.

В ходе исследования сотрудники Nielsen собирают пустые пачки сигарет. Данные о производителе и стране происхождения определялись на основании информации на пачке. Как нелегальные классифицировались подозрительные пачки, которые были произведены за пределами России, или не соответствующие техническому регламенту Таможенного союза на табачную продукцию. Всего было обработано более 15 тысяч пачек.

Вместе с тем в сети Интернет отсутствуют результаты исследований Nielsen за исследуемый период 2016–2021 годов.

По данным Общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «Опора России» (далее – Опора России), независимым международным агентством Kantar TNS Russia⁵⁹ проводятся ежегодные исследования по замеру нелегальной и контрафактной доли сигарет промышленного производства на табачном рынке в Российской Федерации. По результатам данных исследований, доля нелегальной табачной продукции (пачки сигарет, с которых не уплачен акциз в бюджет Российской Федерации) возросла с 1 % в 2014 году до 10,7 % в 2021 году.

Сбор данных происходит по методу обмена пачек сигарет у потребителей при личном общении и анкетировании. Целевую аудиторию исследования составляют курильщики, мужчины и женщины в возрасте от 18 до 64 лет. Kantar TNS Russia выполняет работы в соответствии с международным стандартом качества ISO 20252:2012 Market, opinion and social research. Основной опрос производится во всех регионах Российской Федерации, а также расширенный в пяти зонах:

зона 1 – пограничная зона с Республикой Беларусь;

зона 2 – пограничная зона с Республикой Казахстан;

зона 3 – республики Северного Кавказа;

зона 4 – пограничная зона с Украиной;

зона 5 – пограничная зона с Республикой Казахстан в Сибири.

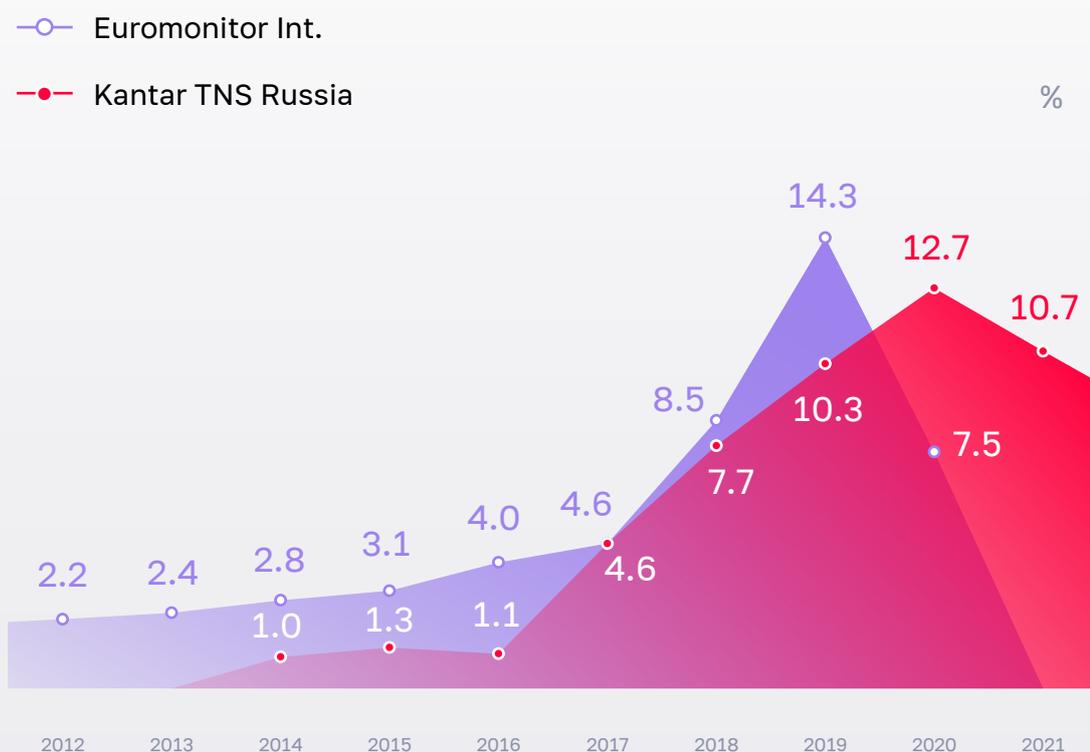
Агентство классифицирует пачки на основе визуальной проверки (торговая марка, акцизная марка, предупреждение о вреде курения и др.). Дальнейшее изучение проводится экспертной командой производителей сигарет на основе визуальной проверки и с использованием специального оборудования/устройств.

59. Kantar TNS Russia – независимое международное агентство Kantar TNS Russia.

Вместе с тем представленные РАНХиГС⁶⁰ показатели доли нелегальной табачной продукции (далее – ДНП), по данным Euromonitor Int⁶¹, значительно отличаются от показателей независимого международного агентства Kantar TNS Russia, особенно в 2019 и 2020 годах. Совпадение оценок отмечено только по показателю за 2017 год. Сведения представлены на графике (рисунок 7).

Рисунок 7

Доля нелегального рынка табачной продукции



За период с 2016 по 2020 год доля нелегальной табачной продукции (по данным Kantar TNS Russia) выросла более чем в 10 раз, что, по мнению Опоры России, обусловлено стремительным ростом акцизов и снижением реальных располагаемых доходов.

60. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

61. Euromonitor Int – компания, специализирующаяся на изучении глобальных рынков и предоставляющая услуги по стратегическим исследованиям индустрий, компаний, экономик и потребителей во всем мире. Сведения о порядке сбора информации, а также показатели доли нелегальной табачной продукции в 2021 году отсутствуют.

Вместе с тем в 2021 году наблюдается снижение доли. Это временное явление обусловлено усиленным контролем на практически закрытых таможенных границах Российской Федерации вне ЕАЭС по причине введения ограничительных мер из-за масштабного распространения новой коронавирусной инфекции.

В 2021 году показатель ДНП возле границы с Республикой Беларусь достиг 34,6 % в двухсоткилометровой зоне. В Брянской области доля достигает 42 %, в Смоленской области – 17 %. В пятерку популярных производителей нелегально реализуемой табачной продукции вошли: Tabak-Invest, Grodno Tobacco, Inter Tobacco, MONUS, Reppel. 74 % нелегальных пачек – преимущественно марки «Корона».

Показатели ДНП в республиках Северного Кавказа и пограничной зоне с Украиной в 2021 году стабильны – 21 и 23 % соответственно. Самое большое количество нелегальных пачек в республиках Северного Кавказа находится в Республике Северная Осетия – Алания (41 %) и Кабардино-Балкарской Республике (28 %).

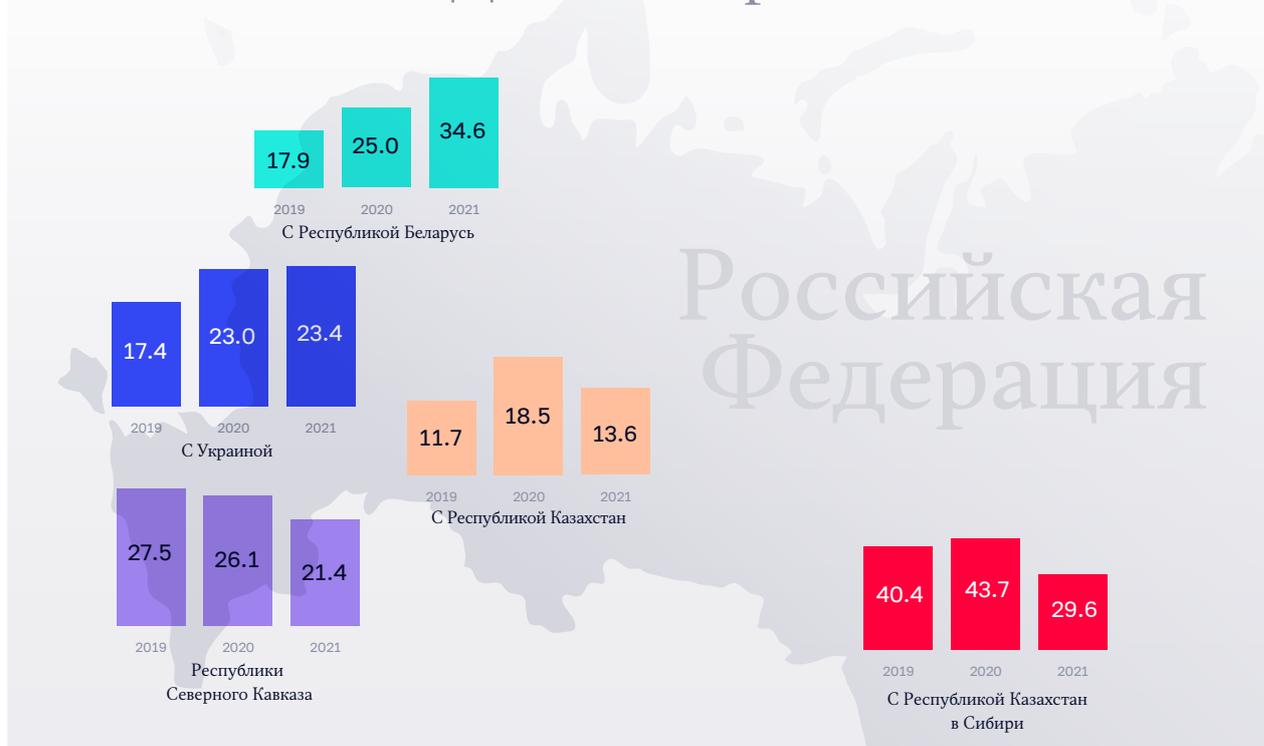
Доля нелегальных пачек в пограничной зоне с Республикой Казахстан индикативно упала с 18,5 до 13,6 %.

Пограничная зона Казахстана в Сибири всегда была зоной с наиболее высоким уровнем нелегальных пачек, но в 2021 году эта доля сократилась с 44 до 30 % – преимущественно за счет отсутствия потока из стран за пределами ЕАЭС.

Показатели ДНП в зонах расширенного покрытия за период с 2019 года по I квартал 2021 года представлены на графике (рисунок 8).

Рисунок 8

Показатели ДНП в пограничных зонах



По оценке Счетной палаты⁶², сумма потерь федерального бюджета от реализации нелегальной табачной продукции в период 2016 года – первого полугодия 2021 года составляет 295,6 млрд рублей, в том числе по акцизам – 246,3 млрд рублей, НДС – 49,3 млрд рублей. Расчет потерь представлен в таблице 23.

Таблица 23

Наименование показателя	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	1-е полугодие 2021 г.	За период 2016 г. – 1-е полугодие 2021 г.
Объем реализации сигарет и папирос, млрд шт.	279,9	192,5	246,4	195,2	195,1	95,3	1 204,3
Сумма акциза на сигареты и папиросы, млрд руб.	499,2	438,0	595,5	534,8	561,1	332,1	2 960,5
Средняя налоговая ставка, руб. за 1 тыс. шт.	1 783	2 276	2 417	2 740	2 876	3 486	-
Доля нелегального рынка (по данным Kantar TNS Russia), %	1,1	4,6	7,7	10,3	12,7	7,5	-
Объем реализации нелегальных сигарет и папирос, млрд шт.	3,1	9,3	20,6	22,4	28,4	7,7	91,5
Сумма потерь по акцизам по нелегальным сигаретам, млрд руб.	5,6	21,1	49,7	61,4	81,6	26,9	246,3
Сумма потерь по НДС, млрд руб.	1,1	4,2	9,9	12,3	16,3	5,4	49,3
Итого потерь, млрд руб.	6,7	25,3	59,6	73,7	97,9	32,3	295,6
Справочно:							
Общий объем реализации сигарет и папирос, с учетом нелегальной продукции, млрд шт.	283,0	201,7	267,0	217,6	223,5	103,0	1 295,7

В январе 2015 года образована Государственная комиссия по противодействию незаконному обороту промышленной продукции (далее – Государственная комиссия)⁶³.

Кроме того, образованы комиссии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в субъектах Российской Федерации (далее – региональные комиссии).

62. Оценка осуществлена на основе данных ФНС России из налоговых деклараций об объеме реализации сигарет (папирос) и данных Kantar TNS Russia о доле нелегального рынка. Определен объем нелегальной реализации указанной продукции. Исходя из объема реализации продукции и суммы акциза определена средняя ставка акциза на сигареты и папиросы, с применением которой оценен объем потерь по акцизам на сигареты (папиросы) и НДС.
63. Государственная комиссия образована Указом Президента Российской Федерации от 23 января 2015 года № 31 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту промышленной продукции».

Одной из основных задач Государственной комиссии является разработка концепций, стратегий и планов в сфере противодействия незаконному обороту промышленной продукции.

Стратегия по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации на период до 2020 года и плановый период до 2025 года утверждена в декабре 2016 года⁶⁴, тогда как План первоочередных мероприятий по реализации указанной Стратегии (далее – План) – в марте 2018 года⁶⁵. Вместе с тем целевые индикаторы Стратегии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации на период до 2020 года и плановый период до 2025 года, утвержденные вместе с Планом, не содержали целевых индикаторов, отражающих снижение нелегальной реализации табачной продукции.

В феврале 2021 года утверждена новая Стратегия по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации на период до 2025 года (далее – новая Стратегия до 2025 года)⁶⁶. План мероприятий по реализации новой Стратегии до 2025 года и целевые индикаторы новой Стратегии до 2025 года до настоящего времени не утверждены.

Согласно разделу III новой Стратегии до 2025 года Государственной комиссией определены приоритетные отрасли промышленности для наблюдения и принятия мер по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в краткосрочной и среднесрочной перспективе. При этом табачная промышленность в перечень приоритетных отраслей не включена.

Учитывая сложившуюся ситуацию с нелегальным рынком табачных изделий, целесообразно в Стратегии определить табачную промышленность приоритетной отраслью промышленности для наблюдения и разработки целевых индикаторов с целью оценки эффективности проводимых мероприятий в данном направлении.

В марте 2021 года утверждена Концепция системы мониторинга и оценки ситуации в сфере противодействия незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации⁶⁷. Реализация концепции запланирована в два этапа:

- 1 этап – 2021–2022 годы – создается система мониторинга;
- 2 этап – 2023–2025 годы – обеспечивается развитие системы мониторинга.

В целях создания системы мониторинга запланировано проведение ряда мероприятий, среди которых:

-
64. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 2592-р.
65. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 марта 2018 г. № 533-р.
66. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2021 г. № 256-р.
67. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 марта 2021 г. № 551-р.

- разработка необходимого нормативно-правового и методического обеспечения;
- осуществление разработки методик оценки рынков по приоритетным для наблюдения отраслям промышленности и принятие мер;
- организация работы Автономной некоммерческой организации «Национальный научный центр компетенций в сфере противодействия незаконному обороту промышленной продукции» (далее – АНО «ННЦК»).

для справки

АНО «ННЦК» учреждена 8 июня 2020 года Правительством Российской Федерации для целей осуществления научно-исследовательской и аналитической работы по оценке ситуации в области противодействия обороту контрафактной и фальсифицированной продукции, включающей оценку объемов незаконного оборота. По данным Минпромторга России, АНО «ННЦК» будет принимать непосредственное участие в проведении мониторинга ситуации в сфере незаконного оборота промышленной продукции на территории Российской Федерации, в том числе в экспертной оценке нелегального рынка табачной продукции как в целом по Российской Федерации, так и в разрезе каждого субъекта РФ в соответствии с правилами предоставления из федерального бюджета субсидии⁶⁸.

Государственной комиссией⁶⁹ одобрена методика⁷⁰ анализа состояния розничных рынков продаж табачной продукции в субъектах Российской Федерации.

В соответствии с этой методикой в рамках исполнения пункта 3 Плана мероприятий по реализации Концепции системы мониторинга и оценки ситуации в сфере противодействия незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации Минпромторг России направил в Правительство Российской Федерации⁷¹ и председателям региональных комиссий⁷² обзор состояния розничных рынков продаж табачной продукции в субъектах Российской Федерации за 2020 год (далее – Обзор).

В Обзоре отражено следующее: «Сопоставление данных из ГИС МТ об объемах произведенной (промаркированной) продукции с данными о розничных продажах

68. Правила предоставления из федерального бюджета субсидии АНО «ННЦК» утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2021 г. № 487.

69. Протокол заседания Государственной комиссии от 28 октября 2020 г. № 19.

70. В соответствии с методикой анализ состояния розничных рынков продаж табачной продукции проводится с целью оценки основных показателей, характеризующих региональные рынки розничных продаж табачной продукции, а также их взаимосвязь с эффективностью работы уполномоченных органов исполнительной власти по контролю за розничными рынками табачной продукции и противодействию незаконному обороту табачной продукции.

71. Письмо Минпромторга России от 30 марта 2021 г. № ЕВ-25125/28.

72. Письмо Минпромторга от 20 мая 2021 г. № 41318/28.

показывает, что по части продукции участники оборота не подают сведения в систему. Таким образом, организации оптовой и розничной торговли фактически нарушают законодательно установленные требования о прослеживаемой табачной продукции и пункт 8 статьи 2 Федерального закона № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации», создавая предпосылки нелегального оборота.

Минпромторг России рекомендовал региональным комиссиям усилить работу с организациями с целью профилактики и пресечения нарушений действующих норм законодательства, а также продолжить работу по осуществлению регулярного мониторинга субъектов предпринимательской деятельности в целях контроля соблюдения ими требований действующего законодательства в части маркировки табачной продукции средствами идентификации, что может свидетельствовать о низкой заинтересованности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в проведении мероприятий по противодействию нелегальному обороту табачной продукции.

В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть вопрос о передаче части доходов федерального бюджета от акцизов на табачную продукцию в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

Вопрос о зачислении акцизов на табачную продукцию не только в федеральный бюджет, но и в региональные бюджеты с учетом установления дифференцированных в разрезе субъектов Российской Федерации нормативов, определенных по данным о розничной продаже этой продукции, рассматривается не первый год.

Учитывая, что проводимая государственная политика по противодействию потреблению табачной и никотинсодержащей продукции направлена на сокращение потребления данной продукции, а также на снижение нелегального товарооборота, считаем целесообразным при расчете доли акцизов на табачную продукцию, подлежащей зачислению в соответствующие бюджеты субъектов Российской Федерации, использовать, например, содержащиеся в ГИС МТ сведения о выводе из оборота табачной продукции путем ее реализации конечному потребителю с применением ККТ в разрезе субъектов Российской Федерации. Принятие такого решения станет дополнительным стимулом как для органов исполнительной власти субъектов в части повышения эффективности проведения мероприятий по противодействию нелегальному обороту табачной продукции, так и для наполнения ГИС МТ предусмотренными законодательством Российской Федерации данными.

На сайте Минфина России⁷³ размещен проект федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота табачных изделий и сырья

73. См. федеральный портал проектов нормативных правовых актов.

для их производства и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект).

Деятельность по производству и оптовой торговле табачными изделиями подлежала обязательному лицензированию в период с 1 сентября 2000 года до 9 августа 2002 года⁷⁴. С 9 августа 2002 года⁷⁵ до 2 января 2007 года подлежало лицензированию только производство табачных изделий, осуществляемое юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями⁷⁶.

Законопроектом предусматривается установление требований к основному технологическому оборудованию для производства табачных изделий и сырья путем введения обязанности по его обязательной государственной регистрации.

При этом в случае если такое оборудование не используется, оно должно быть законсервировано.

Предусмотрено также введение государственного регулирования производства и оборота табачных изделий и сырья для их производства в рамках отдельного отраслевого закона, включая лицензирование производства, хранения и поставок табачных изделий и сырья, оптовой торговли табачными изделиями и сырьем с установлением специализированного контроля (надзора) в указанной сфере. При этом в качестве модели регулирования предлагается использовать уже налаженную систему государственного регулирования и контроля алкогольного рынка.

В Пояснительной записке⁷⁷ к законопроекту отражено, что в настоящее время отдельными функциями по регулированию табачного рынка наделены Минсельхоз России, Минздрав России, МВД России, Роспотребнадзор, ФНС России и ФТС России. При этом конкретные и действенные механизмы контроля за производством и оборотом табачной продукции в рамках этих функций практически отсутствуют.

Избыточное количество федеральных органов исполнительной власти, регулирующих табачный рынок, разрозненное нормативно-правовое регулирование и несогласованные

-
74. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2000 г. № 337 «О лицензировании деятельности по производству и оптовой торговле табачными изделиями» (далее – постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2000 г. № 377) в редакции от 3 августа 2000 года срок проведения лицензирования установлен до 1 сентября 2000 года.
75. Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2002 г. № 48 «О лицензировании деятельности по производству табачных изделий» (далее – постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2002 г. № 48) утверждено Положение о лицензировании деятельности по производству табачных изделий и признано утратившим силу постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2000 г. № 377.
76. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2006 г. № 767 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам лицензирования отдельных видов деятельности» постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2002 г. № 48 утратило силу.
77. Пояснительная записка размещена на федеральном портале проектов нормативных правовых актов сайта Минфина России 26 июля 2021 года.

задачи приводят к отсутствию скоординированных решений в этой сфере и, как следствие, увеличению нелегального производства и оборота табачной продукции.

Реализация предлагаемых законопроектом мер, согласно пояснительной записке, позволит установить эффективный контроль за производством и оборотом табачных изделий и сырья, повысить легальность табачного рынка и создать понятные предпринимательскому сообществу условия его функционирования. При этом его реализация не приведет к возникновению негативных последствий для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности. В соответствии с пунктом 3 статьи 7 данного законопроекта выдача лицензий предусматривается сроком на 15 лет.

8. Выводы

8.1. Выявлена необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации о налогах и сборах. Так, норма подпункта 20 пункта 1 статьи 193 Налогового кодекса, согласно которой табак сосательный подлежит налогообложению акцизами, не согласуется с нормой части 8 статьи 19 Федерального закона от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ, согласно которой оптовая и розничная торговля табака сосательного запрещена.

8.2. Федеральным законом от 27 ноября 2017 г. № 335-ФЗ установлена ставка по акцизам на сигареты и папиросы не с начала 2018 года, а с 1 июля 2018 года, при этом не учтена практика занижения налогоплательщиками сумм акциза, подлежащих уплате в бюджет, за счет увеличения объема реализации продукции по более низким ставкам в преддверии их повышения. По оценке Счетной палаты, это повлекло недополучение в федеральный бюджет за 2018 год 7,2 млрд рублей акциза.

8.3. Материалы к законопроектам об установлении ставок акцизов не содержат расчетов и ожидаемых оценок бюджетного эффекта от изменения ставок акцизов и показателей снижения потребления табачной и никотинсодержащей продукции.

8.4. Налоговая нагрузка по крупнейшим производителям табачной продукции в Российской Федерации в 2020 году возросла на 6,1 п. п. по сравнению с 2016 годом (с 68 % в 2016 году до 74,1 % в 2020 году), в том числе за счет изменения ставки акциза – на 2,3 п. п. (с 57,7 до 60 %).

8.5. Отсутствуют сведения об осуществлении мониторинга и оценки эффективности реализации мероприятий, направленных на предотвращение воздействия окружающего табачного дыма, веществ, выделяемых при потреблении никотинсодержащей продукции, сокращение потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции, проведение которого предусмотрено статьей 22 Федерального закона от 23 ноября 2013 г. № 15-ФЗ и возложено на Минздрав России, Роспотребнадзор и Росстат.

8.6. Несмотря на рост доли нелегальной табачной продукции в Российской Федерации (с 1,1 % в 2016 году до 10,7 % в 2021 году), табачная промышленность не включена в перечень приоритетных отраслей Стратегии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2021 г. № 256-р. План мероприятий по реализации Стратегии и целевые индикаторы до настоящего времени не утверждены.

8.7. По оценке Счетной палаты, сумма потерь федерального бюджета от реализации нелегальной табачной продукции в период 2016 года – первого полугодия 2021 года составляет 295,6 млрд рублей, в том числе по акцизам – 246,3 млрд рублей, НДС – 49,3 млрд рублей.

8.8. По данным Минпромторга России, в 2020 году количество кодов маркировки со статусом «код вышел из оборота» составляет 5,6 млрд штук (50,5 % от выданных кодов маркировки), в I квартале 2021 года – 1,6 млрд штук (61,5 %).

Это свидетельствует о значительном количестве участников оборота, не подающих сведения в ГИС МТ, хотя с 1 июля 2019 года введена обязательная маркировка средствами идентификации табачной продукции.

8.9. Рекомендации Минпромторга России региональным комиссиям по противодействию незаконному обороту промышленной продукции об усилении работы с целью профилактики и пресечения нарушений действующих норм законодательства, в том числе в части маркировки табачной продукции средствами идентификации, могут свидетельствовать о низкой заинтересованности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в проведении мероприятий по противодействию нелегальному обороту табачной продукции.

8.10. Один из целевых показателей реализации Концепции на период до 2035 года – «Распространенность потребления табака населением Российской Федерации (взрослое население)» – за 2020 год составил 21,7 % и почти достиг запланированного уровня 2035 года (21 %).

Один и тот же показатель 2018 года «Розничные продажи сигарет и папирос на душу населения» отражен с разными значениями в национальном проекте «Демография» (1,45 тыс. штук) и Концепции на период до 2035 года (1,6 тыс. штук).

8.11. Направление результатов мониторинга и оценки эффективности реализации мероприятий, направленных на сокращение потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции, в Минфин России не предусмотрено.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Рекомендовать Правительству Российской Федерации поручить в срок до 1 декабря 2022 года:

- Минфину России подготовить проекты федеральных законов о внесении изменений:
 - в подпункт 20 пункта 1 статьи 193 Налогового кодекса Российской Федерации в части исключения из подакцизных товаров, подлежащих налогообложению акцизами, табака сосательного;
 - в статьи 50 и 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части уменьшения норматива зачисления акцизов на табачную продукцию в доходы федерального бюджета и, соответственно, установления норматива зачисления указанных акцизов в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации;
- заинтересованным федеральным органам исполнительной власти рассмотреть вопрос:
 - о внесении изменений в Стратегию по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации на период до 2025 года в части определения табачной промышленности приоритетной отраслью промышленности для наблюдения и разработки целевых индикаторов Стратегии для оценки эффективности мероприятий по противодействию незаконному обороту табачной продукции в Российской Федерации;
- Минздраву России подготовить предложения:
 - об актуализации значений целевого показателя реализации Концепции на период до 2035 года «Распространенность потребления табака населением Российской Федерации (взрослое население)»;
 - о соответствии значений показателя 2018 года «Розничные продажи сигарет и папирос на душу населения» национального проекта «Демография» и Концепции на период до 2035 года;
- Минздраву России совместно с Минфином России рассмотреть вопрос о направлении результатов мониторинга и оценки эффективности реализации мероприятий, направленных на сокращение потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции, в Минфин России.

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

9.3. Направить информационное письмо с рекомендациями в Правительство Российской Федерации.

Приложение:

Сведения о результатах анализа факторов, влияющих на налоговую нагрузку производителей табачной продукции в Российской Федерации, на 4 л. в 1 экз.

