

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 мая 2007 года № 24К (542) «О результатах проверки эффективности действующей системы взимания налога на добычу полезных ископаемых в Федеральной налоговой службе и Министерстве финансов Российской Федерации за 2006 год»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

Направить представление Счетной палаты руководителю Федеральной налоговой службы.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности действующей системы взимания налога на добычу полезных ископаемых в Федеральной налоговой службе и Министерстве финансов Российской Федерации за 2006 год»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.1.5.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2007 год.

Цель контрольного мероприятия

Эффективность действующей системы взимания налога на добычу полезных ископаемых в Федеральной налоговой службе и Министерстве финансов Российской Федерации за 2006 год.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые акты и другие распорядительные документы, применяемые ФНС России и Минфином России в процессе администрирования доходов от взимания налога на добычу полезных ископаемых; формы налоговой, казначейской, финансовой отчетности, относящиеся к тематике проверки.

Объекты контрольного мероприятия

Федеральная налоговая служба, Министерство финансов Российской Федерации.

Проверяемый период деятельности: 2006 год.

Срок проведения контрольного мероприятия: с 26 марта по 20 апреля 2007 года.

Результаты контрольного мероприятия

1. В Федеральной налоговой службе

Соблюдение положений законодательства Российской Федерации, регламентирующих бюджетные полномочия ФНС России как администратора дохода от уплаты налога на добычу полезных ископаемых. Анализ мер, принимаемых ФНС России, по обеспечению поступления налога на добычу полезных ископаемых в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2006 года № 101 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» в части представления в Минфин России расчета по прогнозу поступления в бюджетную систему Российской Федерации налога на добычу полезных ископаемых; представления аналитических материалов по исполнению бюджета в части доходов федерального бюджета,

в том числе налога на добычу полезных ископаемых, в сроки, установленные Минфином России; обеспечения полноты и своевременности поступления налога на добычу полезных ископаемых в бюджеты всех уровней, выполнения индикативных показателей по этому налогу; деятельности по сокращению задолженности по уплате налога на добычу полезных ископаемых

Согласно Положению о Федеральной налоговой службе, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 года № 506, Федеральная налоговая служба (ФНС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов.

В соответствии со статьей 20 «Классификация доходов бюджетов Российской Федерации» Бюджетного кодекса Российской Федерации, установившей, что администраторами поступлений в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации являются органы государственной власти, ФНС России является администратором поступлений в бюджетную систему Российской Федерации.

Федеральным законом от 15 августа 1996 года № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» основные источники доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации закреплены за администраторами поступлений в бюджеты Российской Федерации - органами государственной власти, осуществляющими контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним.

Минфин России приказом от 21 декабря 2005 года № 152н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации», изданным в соответствии с вышеназванным Федеральным законом, закрепил за ФНС России как за администратором поступлений в бюджеты Российской Федерации источники доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Одним из указанных источников определен налог на добычу полезных ископаемых.

Функции ФНС России как администратора доходов федерального бюджета были также закреплены статьей 5 Федерального закона от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год».

Администраторы поступлений в бюджет в соответствии с вышеназванным приказом Минфина России в рамках бюджетного процесса осуществляют мониторинг, контроль, анализ и прогнозирование поступлений средств из соответствующего доходного источника и представляют проектировки поступлений на очередной финансовый год в соответствующие финансовые органы.

Правительство Российской Федерации постановлением от 22 февраля 2006 года № 101 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» обязало федеральные органы государственной власти - администраторов доходов федерального бюджета:

- принять меры по обеспечению поступления налогов, сборов и других обязательных платежей, а также по сокращению задолженности по их уплате;
- представлять ежеквартально, до 10-го числа месяца, предшествующего первому месяцу квартала, в Министерство финансов Российской Федерации прогноз месячного поступления доходов на очередной квартал;
- представлять аналитические материалы по исполнению бюджета в части доходов федерального бюджета в сроки, установленные Министерством финансов Российской Федерации.

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год» поступление налога на добычу полезных ископаемых в 2006 году установлено в объеме 731570,3 млн. рублей, в том числе: налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья - 723535,9 млн. рублей (из них: нефть - 631445,6 млн. рублей, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья - 86983,6 млн. рублей, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья - 5106,7 млн. рублей) и налога на добычу прочих полезных ископаемых - 8034,4 млн. рублей.

Прогнозируемый ФНС России на 2006 год объем поступлений во все уровни бюджетов налога на добычу полезных ископаемых с учетом переходящих платежей должен был составить 789966,2 млн. рублей, из них в федеральный бюджет - 741999,5 млн. рублей. При расчетном уровне собираемости в размере 98,6 % поступления данного налога во все уровни бюджетов прогнозировались ФНС России в объеме 778817,4 млн. рублей, из них в федеральный бюджет - 731570,3 млн. рублей.

Расчеты по прогнозам поступлений налога на добычу полезных ископаемых на 2006 год ФНС России в Минфин России не представляла, так как фактически исключена из процесса подготовки прогнозных показателей.

В прогнозируемом ФНС России на 2006 год объеме поступлений налога на добычу полезных ископаемых в федеральный бюджет в общей сумме 731570,3 млн. рублей поступления по нефти предусматривались в сумме 631445,6 млн. рублей, или 86,3 % от общего объема прогнозируемых поступлений на добычу полезных ископаемых в федеральный бюджет; газу горючему природному - 86983,6 млн. рублей, или 11,9 %; газовому конденсату - 5106,7 млн. рублей, или 0,7 %; драгоценным металлам и драгоценным камням - 3666,5 млн. рублей, или 0,5 %; прочим полезным ископаемым - 4367,9 млн. рублей и 0,6 процента.

Следует отметить, что объемы поступлений в федеральный бюджет налога на добычу полезных ископаемых, определенные проектом федерального закона о федеральном бюджете на 2006 год и впоследствии утвержденные Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год», составили 731570,3 млн. рублей, т. е. не отличались от прогнозных расчетов ФНС России.

Информация о прогнозируемых и фактических объемах поступления налога на добычу полезных ископаемых в 2006 году в федеральный бюджет представлена в таблице:

(млн. руб.)

| | Прогнозные показатели Минфина России | Прогнозные показатели ФНС России | Утверждено в федеральном бюджете | | | |
|--|--------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|--------------------|-------------|-------|
| | | | первоначально | с учетом изменений | отклонения | |
| | | | | | в тыс. руб. | в % |
| Налог на добычу полезных ископаемых - всего | 731570,3 | 731570,3 | 731570,3 | 1083188,2 | +351617,9 | 48,1 |
| в том числе: | | | | | | |
| налог на нефть | 631445,6 | 631445,6 | 631445,6 | 979580,5 | +348134,9 | 55,1 |
| налог на газ горючий природный | 86983,6 | 86983,6 | 86983,6 | 87056,8 | +73,2 | 0,08 |
| налог на газовый конденсат | 5106,7 | 5106,7 | 5106,7 | 5977,6 | +870,9 | 17,1 |
| налога на прочие полезные ископаемые | 8034,4 | 8034,4 | 8034,4 | 9095,9 | +1061,5 | 13,2 |
| налог на добычу на континентальном шельфе Российской Федерации | - | - | - | 1477,4 | +1477,4 | 100,0 |

Минфин России довел до ФНС России роспись доходов федерального бюджета на 2006 год в объемах, утвержденных Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год». Поступление администрируемых ФНС России доходов установлено в объеме 2658364,2 млн. рублей, в том числе налога

на добычу полезных ископаемых - 731570,3 млн. рублей, или 27,5 % от общего объема поступлений доходов.

Фактически уже за 9 месяцев 2006 года в федеральный бюджет поступило налога на добычу полезных ископаемых в объеме, превышающем годовые бюджетные назначения на 108832,9 млн. рублей, или на 14,9 процента.

Минфин России в соответствии с проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год», принятым Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 10 ноября 2006 года в первом чтении, письмом от 13 ноября 2006 года № 02-04-03/2991 довел до ФНС России как до администратора доходов федерального бюджета дополнительные объемы поступлений доходов в федеральный бюджет на 2006 год.

Проектом вышеназванного федерального закона поступление налога на добычу полезных ископаемых в 2006 году предусмотрено в объеме 1083188,2 млн. рублей (увеличение по сравнению с первоначально утвержденными объемами на 351617,9 млн. рублей), из них: по нефти - 979580,5 млн. рублей (на 348134,9 млн. рублей), газу горючему природному из всех видов месторождений углеводородного сырья - 87056,8 млн. рублей (на 73,2 млн. рублей), газовому конденсату из всех видов месторождений углеводородного сырья - 5977,6 млн. рублей (на 870,9 млн. рублей), прочим полезным ископаемым - 9095,9 млн. рублей (на 1061,5 млн. рублей), а также по налогу на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, при добыче полезных ископаемых из недр за пределами территории Российской Федерации - в сумме 1477,4 млн. рублей.

Минфин России пояснил, что поступления доходов федерального бюджета в 2006 году, учтенные в проекте, определены исходя из уточненного прогноза основных параметров социально-экономического развития Российской Федерации в 2006 году, фактического поступления доходов в федеральный бюджет за январь-сентябрь 2006 года и ожидаемой оценки поступлений в октябре-декабре 2006 года.

ФНС России направила в Минфин России справку об изменении поступлений доходов в федеральный бюджет в 2006 году (письмо от 24 ноября 2006 года № САЭ-15-11/1328) и предложила внести изменения в роспись доходов федерального бюджета на 2006 год по объемам поступлений налога на добычу полезных ископаемых. При этом объемы увеличения поступлений данного налога, представленные ФНС России в Минфин России, полностью идентичны объемам, предложенным ранее Минфином России.

Федеральным законом от 1 декабря 2006 года № 197-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год» утверждено поступление в федеральный бюджет налога на добычу полезных ископаемых в объеме 1083188,2 млн. рублей.

Необходимо отметить, что Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» поступления налога на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, при добыче полезных ископаемых из недр за пределами территории Российской Федерации предусмотрены не были.

Установленные Федеральным законом от 1 декабря 2006 года № 197-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год» бюджетные назначения по поступлению налога на добычу полезных ископаемых выше первоначально утвержденных поступлений на 351617,9 млн. рублей, или на 48,1 %, в том числе за счет включения налога на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе Российской Федерации в сумме 1477,4 млн. рублей.

Минфин России письмом от 1 марта 2007 года № 02-04-03/469 обязал ФНС России представить в срок до 30 марта 2007 года аналитическую записку по исполнению доходов федерального бюджета за 2006 год с пояснительной запиской и факторным анализом отклонения фактического исполнения доходов федерального бюджета от показателей, утвержденных Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» (в редакциях федеральных законов от 26 июля 2006 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год» и от 1 декабря 2006 года № 197-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год»).

Информация об исполнении федерального бюджета за 2006 год, сформированная на базе налоговой отчетности, была направлена ФНС России в Минфин России письмом от 30 марта 2007 года № ММ-15-11/334.

ФНС России отметила, что фактором, оказавшим в 2006 году определяющее влияние на увеличение поступлений по налогу на добычу полезных ископаемых, явился рост цен на нефть относительно заложенных в расчетах показателей. Так, цена на нефть марки «Urals» при прогнозировании была учтена в размере 40 долл. США за баррель, фактически она составила 62,59 долл. США за баррель.

Следует отметить, что в ФНС России отсутствовали нормативные документы, регламентирующие методические основы прогнозов на 2006 год в части доходов, администрируемых Федеральной налоговой службой. Министерство финансов Российской Федерации только в сентябре 2006 года поручило ФНС России разработать проект методических рекомендаций по расчету администрируемых Федеральной налоговой службой доходных источников федерального бюджета.

В федеральный бюджет (согласно отчетности по форме № 1-НМ) в 2006 году поступило налога на добычу полезных ископаемых в сумме 1094319,5 млн. рублей, что составило 101,0 % от утвержденных объемов, в том числе:

- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья - 1083489,0 млн. рублей, или 101,0 % (из них: нефть - 986463,6 млн. рублей, или 100,7 %; газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья - 89859,7 млн. рублей, или 103,2 %; газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья - 7165,7 млн. рублей, или 119,9 %);

- налога на добычу прочих полезных ископаемых - 8908,8 млн. рублей, или 97,9 %;

- налога на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, при добыче полезных ископаемых из недр за пределами территории Российской Федерации - 1921,7 млн. рублей, или 130,0 процента.

Следует отметить, что общая сумма поступившего в федеральный бюджет налога на добычу полезных ископаемых составила 94,2 % от суммы налога на добычу полезных ископаемых, поступившей во все уровни бюджетов Российской Федерации, и 40,8 % от общей суммы поступивших в федеральный бюджет налоговых и других доходов, администрируемых ФНС России.

В 2006 году наибольший удельный вес в общем объеме поступившего налога на добычу полезных ископаемых занимали поступления налога на нефть: во все уровни бюджетной системы Российской Федерации - 89,3 %, в федеральный бюджет - 90,1 %. Данный факт свидетельствует о недостаточном уровне налоговой нагрузки на остальные полезные ископаемые, в частности на твердые полезные ископаемые.

В общем объеме поступлений налога на добычу полезных ископаемых, утвержденных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год» (с изменениями и дополнениями), доля налога на нефть предусматривалась в размере 90,4 %; в общей

сумме фактического поступления налога на добычу полезных ископаемых она составила 90,1 %. Доля налога на газ горючий природный составила, соответственно, 8,0 % и 8,2 %; налога на газовый конденсат - 0,6 % и 0,7 процента.

Следует отметить, что в общем объеме поступлений налога на добычу полезных ископаемых, первоначально утвержденных Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» в сумме 731570,3 млн. рублей, доля поступлений налога на нефть предусматривалась в размере 86,3 %, налога на газ горючий природный - 11,9 %, налога на газовый конденсат - 0,7 процента.

В 2006 году по сравнению с 2005 годом поступление налога на добычу полезных ископаемых в федеральный бюджет увеличилось на 239797,2 млн. рублей, или на 28,1 процента.

Согласно данным формы № 1-НМ, во все уровни бюджетов в 2006 году поступило администрируемых ФНС России налоговых и других доходов (без учета единого социального налога) в объеме 5432410,1 млн. рублей, из них в федеральный бюджет - 2684889,9 млн. рублей, или 49,4 процента.

Налогов на добычу полезных ископаемых во все уровни бюджета Российской Федерации поступило 1162288,1 млн. рублей (21,4 % от общей суммы поступивших налоговых и других доходов, администрируемых ФНС России).

В общей сумме поступившего во все уровни бюджетов Российской Федерации налога на добычу полезных ископаемых налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья составил 1135824,8 млн. рублей, или 97,7 % (из них налог на нефть - 89,3 процента).

Поступление налога на нефть в 2006 году во все уровни бюджета Российской Федерации по сравнению с 2005 годом увеличилось на 237013,5 млн. рублей, или на 29,6 %; налога на газ горючий природный - на 10652,0 млн. рублей, или на 13,4 %; налога на газовый конденсат - на 2278,1 млн. рублей, или на 43,3 процента.

При этом в 2006 году, согласно отчетности по форме № 5-НДПИ «Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на добычу полезных ископаемых», добыча полезных ископаемых в виде углеводородного сырья увеличилась незначительно: нефти - на 519 тыс. тонн, или на 0,1 %; газа горючего природного - на 13992 млн. куб. метров, или на 2,3 %; газового конденсата - на 1241 тыс. тонн, или на 6,8 процента.

Пунктом 5 постановления Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2006 года № 101 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» установлено, что федеральные органы государственной власти - администраторы доходов федерального бюджета в 2-месячный срок после вступления в силу данного постановления обеспечивают закрепление соответствующих полномочий администратора доходов федерального бюджета за их территориальными органами и учреждениями.

Как показала проверка, ФНС России издан приказ от 21 апреля 2006 года № САЭ-3-11/294 «О закреплении полномочий администратора доходов бюджетной системы Российской Федерации по главе 182 «Федеральная налоговая служба» за территориальными налоговыми органами Федеральной налоговой службы», согласно которому на 2006 год полномочия администратора доходов бюджетной системы Российской Федерации и основные источники доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации закреплены за территориальными органами ФНС России.

В ходе проверки установлено, что в 2006 году доведенные Минфином России до ФНС России показатели росписи поступлений доходов федерального бюджета, администрируемых ФНС России, Федеральной налоговой службой между территориальными налоговыми органами не распределялись.

В целях обеспечения поступления доходов в федеральный бюджет ФНС России разрабатывает (на основе предложений территориальных налоговых органов и фактических поступлений доходов) индикативные показатели поступлений в федеральный бюджет администрируемых ФНС России доходов и доводит их до управлений ФНС России по субъектам Российской Федерации. Указанные показатели являются внутренне-ведомственными, служат ориентиром для мониторинга (наблюдения) за исполнением бюджетной росписи и не применяются при оценке исполнения поступлений доходов в федеральный бюджет.

Правительство Российской Федерации постановлением от 22 февраля 2006 года № 101 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» обязало федеральные органы государственной власти - администраторов доходов федерального бюджета принять меры по сокращению задолженности по уплате налогов, сборов и других обязательных платежей.

В целях осуществления контроля за состоянием задолженности по платежам во все уровни бюджетов Российской Федерации ФНС России установлена ежемесячная налоговая отчетность по форме № 4-НМ «Задолженность по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации».

Следует отметить, что остается значительным уровень задолженности по налогу на добычу полезных ископаемых. В 2006 году по сравнению с 2005 годом недоимка по налогу на добычу полезных ископаемых увеличилась на 5,9 млрд. рублей, или в 5,8 раза, пени и налоговые санкции - на 0,5 млрд. рублей, или на 11,5 %. Значительный удельный вес (66 %) в общей сумме задолженности перед бюджетом по налогу на добычу полезных ископаемых в 2006 году, кроме недоимки, на долю которой приходилось 27,4 % от общей суммы задолженности по налогу на добычу полезных ископаемых, занимали приостановленные к взысканию платежи, вероятность поступления которых, как показывает практика, невелика. При этом задолженность, приостановленная к взысканию вышестоящим налоговым органом, в 2006 году составляла более 42 % от общей суммы задолженности по налогу на добычу полезных ископаемых. Приостановленные к взысканию платежи в связи с вынесением решения вышестоящего налогового органа о приостановлении акта или действия налогового органа в общей сумме 11112,2 млн. рублей в течение 2006 года не изменились и продолжали числиться по состоянию на 1 марта 2007 года в том же объеме.

Сумма погашенной задолженности по налогам и сборам в результате применения налоговыми органами мер принудительного взыскания, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации, отражается в отчетности по форме № 4-ОР «Отчет о результатах работы управлений ФНС России по субъектам Российской Федерации (инспекций ФНС России) по взысканию задолженности по налоговым платежам». При этом указанной формой отчетности не предусмотрено отражение сумм погашенной задолженности в разрезе администрируемых ФНС России налогов, в том числе и налога на добычу полезных ископаемых.

Анализ эффективности администрирования налога на добычу полезных ископаемых

По данным статистической налоговой отчетности по форме № 2-НК «Отчет о результатах контрольной работы налоговых органов» в 2006 году налоговыми органами по вопросам соблюдения налогоплательщиками законодательства о налогах и сборах при исчислении налога на добычу полезных ископаемых проведено 2887 выездных налоговых проверок организаций и физических лиц. По сравнению с 2005 годом их число уменьшилось на 593 проверки, или на 17,0 процента.

В 2006 году проведено также 82423 камеральные налоговые проверки по вопросам правильности исчисления налога на добычу полезных ископаемых. Сравнить количество камеральных проверок с проверками, проведенными в 2005 году, не представляется возможным вследствие отсутствия показателя проведенных камеральных проверок по налогу на добычу полезных ископаемых в отчетности по форме № 2-НК за 2005 год.

Следует отметить, что в 2006 году удельный вес камеральных налоговых проверок по налогу на добычу полезных ископаемых, выявивших нарушения, составил 5,6 % от общего числа проведенных камеральных проверок, по выездным проверкам - 25,7 % от общего числа проведенных выездных проверок.

В 2006 году в результате проведенных выездных и камеральных налоговых проверок дополнительно начислено платежей по налогу на добычу полезных ископаемых в бюджеты всех уровней (налогов, пеней, налоговых санкций) в сумме 9551649,0 тыс. рублей, или 1,4 % от общей суммы, дополнительно начисленных платежей, включая налоги, пени и налоговые санкции, по результатам всей контрольной работы ФНС России в 2006 году.

В общей сумме доначисленных платежей (налогов, пеней, налоговых санкций) по налогу на добычу полезных ископаемых сумма доначисленного налога составила 6170,6 млн. рублей (64,6 %), в том числе: по выездным проверкам 4942,6 млн. рублей, камеральным - 1228,0 млн. рублей.

В 2006 году по сравнению с 2005 годом дополнительные начисления платежей по налогу на добычу полезных ископаемых по результатам выездных проверок увеличились на 4429,4 млн. рублей, или в 2,4 раза.

Остальные показатели по дополнительно начисленным платежам по результатам налоговых проверок налогоплательщиков по вопросам соблюдения законодательства о налогах и сборах, в части платежей по налогу на добычу полезных ископаемых, отраженные в разделе 1 отчетности по форме № 2-НК за 2006 год, сравнить с аналогичными показателями указанной отчетности за 2005 год не представляется возможным вследствие изменения перечня показателей в формах отчетности за 2005 и 2006 годы.

Следует отметить, что отчетностью по форме № 2-НК не предусмотрено отражение платежей в части налога на добычу полезных ископаемых, уменьшенных, восстановленных и приостановленных к взысканию по решениям судебных органов.

Основную долю в общей сумме доначисленных платежей по налогу на добычу полезных ископаемых по результатам контрольной работы, проведенной ФНС России в 2006 году, составили дополнительные начисления трех межрегиональных инспекций ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам (№ 1, № 2 и № 5), администрирующих крупнейших налогоплательщиков по налогу на добычу полезных ископаемых в нефтяной, газовой и металлургической отраслях промышленности. Так, указанными межрегиональными инспекциями в 2006 году в ходе выездных и камеральных налоговых проверок, а также прочих контрольных мероприятий дополнительно начислено платежей по налогу на добычу полезных ископаемых 6109,2 млн. рублей, что составляет 64,0 % от общей суммы дополнительных начислений налога на добычу полезных ископаемых в целом по ФНС России (9551,6 млн. рублей).

Информация о проверках налогоплательщиков по вопросам соблюдения законодательства о налоге на добычу полезных ископаемых, проведенных Межрегиональными инспекциями ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам нефтяной, газовой и металлургической отраслей промышленности в 2005-2006 годах, представлена в таблице:

| | 2005 г. | | | | 2006 г. | | | |
|-----------------------|---|----------------------------|---|------------------------------|---|----------------------------|---|------------------------------|
| | Количество проведенных выездных проверок, ед. | | Дополнительно начислено платежей, млн. руб. | | Количество проведенных выездных проверок, ед. | | Дополнительно начислено платежей, млн. руб. | |
| | всего | из них выявивших нарушения | всего | в т.ч. по выездным проверкам | всего | из них выявивших нарушения | всего | в т.ч. по выездным проверкам |
| Всего по ФНС России | 3480 | 825 | 6891,6 | 3084,5 | 2887 | 743 | 9551,6 | 7513,9 |
| в том числе: | | | | | | | | |
| МРИ № 1 (нефть) | 6 | 5 | 3260,0 | 1811,0 | 16 | 10 | 433,7 | 375,6 |
| МРИ № 2 (газ) | 4 | 1 | 11,7 | 0 | 5 | 5 | 3624,5 | 3592,1 |
| МРИ № 5 (металлургия) | 4 | 0 | 1,3 | 0 | 8 | 6 | 2051,0 | 1823,7 |

В 2006 году общая сумма доначисленного налога на добычу полезных ископаемых указанными тремя межрегиональными инспекциями ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам составила 3,8 млрд. рублей, в бюджетную систему поступило 0,4 млрд. рублей (10,8 % от доначисленного налога), остальные суммы оспариваются налогоплательщиками в судах.

Начисление налога на добычу полезных ископаемых, кроме отчетности по форме № 1-НМ «Отчет о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации», отражается также в отчетности по форме № 5-НДПИ «Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на добычу полезных ископаемых».

Суммы начисленного налога на добычу полезных ископаемых отличаются в названных формах отчетности в связи с имеющимися различиями в действующих методических указаниях по заполнению этих форм отчетности, а также в связи с разными сроками формирования отчетов. Для обеспечения возможности объективного контроля подлежащего уплате налога на добычу полезных ископаемых Методическими указаниями по порядку составления формы № 5-НДПИ предусмотрено сопоставление с показателями формы № 1-НМ.

В ходе проверки при сопоставлении указанных показателей в двух названных формах отчетности выявлено, что в 2005 году подлежащие уплате суммы налога на добычу полезных ископаемых по форме № 5-НДПИ превысили начисленные к уплате в 2005 году суммы налога по форме № 1-НМ почти на 35 млрд. рублей, в 2006 году, наоборот, оказались меньше почти на 14 млрд. рублей. Причины названных отклонений ФНС России не анализировались.

**Осуществление контроля за деятельностью территориальных налоговых органов по налогу на добычу полезных ископаемых.
Организация информационно-разъяснительной работы по применению нормативных правовых актов, регулирующих вопросы налогообложения добычи природных ископаемых**

В Федеральной налоговой службе организация работы по контролю за деятельностью территориальных налоговых органов возложена на Управление контроля налоговых органов ФНС России, в функции которого входит организация и проведение аудиторских проверок внутреннего аудита территориальных органов ФНС России, обобщение и анализ их результатов, а также осуществление координации деятельности межрегиональных инспекций ФНС России по федеральным округам по проведению аудиторских проверок внутреннего аудита территориальных налоговых органов.

В 2006 году ФНС России и межрегиональными инспекциями ФНС России по федеральным округам в соответствии с годовым планом, утвержденным руководителем

ФНС России, проведены аудиторские проверки внутреннего аудита 37 управлений ФНС России по субъектам Российской Федерации.

Наиболее существенные нарушения при администрировании налога на добычу полезных ископаемых установлены в деятельности управлений ФНС России по республикам Татарстан, Калмыкия, Карелия, Хабаровскому краю, Орловской и Новгородской областям. Среди выявленных недостатков основным является недостаточный контроль налоговых органов за достоверностью заявленных налогоплательщиками данных в налоговых декларациях по налогу на добычу полезных ископаемых. Так, инспекциями указанных регионов не всегда использовались права, предоставленные статьями 31, 88, 93 Налогового кодекса Российской Федерации, в части истребования у налогоплательщиков документов, подтверждающих данные, отраженные в налоговой декларации. В результате, отдельными недропользователями предоставлялись недостоверные сведения о количестве добытого полезного ископаемого и его стоимости, что приводило к занижению налоговой базы и неуплате налога на добычу полезных ископаемых.

В 2006 году более 87 % от общей суммы платежей по налогу на добычу полезных ископаемых, поступивших в консолидированный бюджет Российской Федерации, уплачено крупнейшими налогоплательщиками нефтяной, газовой и металлургической промышленности, состоящими на налоговом учете в межрегиональных инспекциях ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 1, № 2, № 5. Однако в проверяемом периоде внутренний аудит за исполнением указанными налоговыми органами возложенных на них задач и функций не осуществлялся.

На налоговые органы согласно пункту 1 статьи 32 Налогового кодекса Российской Федерации возложена обязанность по бесплатному информированию налогоплательщиков о действующих налогах и сборах; о законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах; о порядке исчисления и уплаты налогов и сборов; о правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц; о порядке заполнения налоговых деклараций и расчетов, представляемых в налоговые органы.

Федеральная налоговая служба согласно своему Положению имеет право давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности. Минфин России письмом от 21 сентября 2004 года № 03-02-07/39 обязал налоговые органы информировать налогоплательщиков по поводу налогообложения в конкретных хозяйственных ситуациях и отметил, что налогоплательщики вправе расценивать письменные разъяснения, данные руководителем налогового органа (его заместителем), как разъяснения компетентного должностного лица.

На практике разъяснения действующего законодательства о налогах и сборах ФНС России предоставлялись налогоплательщикам, территориальным налоговым органам и государственным органам исполнительной власти. Однако при отсутствии правового статуса разъяснений Федеральной налоговой службы осложняется реализация права налогоплательщиков на освобождение от пеней и штрафов в соответствии со статьями 75 и 111 Налогового кодекса Российской Федерации.

Кроме того, позиции Минфина России и ФНС России по одним и тем же вопросам применения налогового законодательства не всегда совпадают, что в конечном итоге негативно отражается на эффективности администрирования ресурсных налогов. В проверяемом периоде к спорным, в частности, относились вопросы определения объекта налогообложения по налогу на добычу полезных ископаемых при добыче каменного угля и антрацита (ОАО «Гукувуголь»), железной руды (ОАО «Лебединский ГОК»), ОАО «Коршуновский ГОК»), урановой руды (ОАО «Приаргунское производственное горно-химическое объединение»).

Проверкой установлено, что продолжительность формирования единой позиции Минфина России и ФНС России в отдельных случаях составляет более 7 месяцев. Так, Министерство финансов Российской Федерации (письмо от 22 декабря 2005 года № 03-07-01-04/31) ответило ОАО «Приаргунское производственное горно-химическое объединение», что для целей исчисления налога на добычу полезных ископаемых объектом налогообложения следует признавать урановую руду, а не концентрат природного урана. При этом ФНС России считала правомерным налогообложение концентрата природного урана и обратилась в Минфин России (письмо от 20 марта 2006 года № 21-2-04/15) с просьбой о пересмотре позиции в отношении ОАО «Приаргунское производственное горно-химическое объединение». Минфин России (письмо от 24 июля 2006 года № 03-07-01-02/39) сообщил ФНС России, что объектом налогообложения при добыче урановых руд ОАО «Приаргунское производственное горно-химическое объединение» следует признавать концентрат природного урана.

Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования» внесены изменения в статью 32 Налогового кодекса Российской Федерации, согласно которым с 1 января 2007 года письменные разъяснения Минфина России по вопросам применения налогового законодательства являются обязательными для налоговых органов.

Предложения по совершенствованию действующего налогового законодательства по вопросам исчисления налога на добычу полезных ископаемых

В 2006 году ФНС России в составе Межведомственной рабочей группы при Министерстве финансов Российской Федерации принимала участие в подготовке проекта федерального закона «О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

Предложение ФНС России об установлении обязанности территориальных органов Роснедр ежегодно представлять в налоговые органы данные государственного баланса запасов полезных ископаемых, необходимые для исчисления налога на добычу полезных ископаемых и контроля за обоснованностью применения нулевой ставки налога при добыче нефти, было принято Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 151-ФЗ «О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

В 2006 году ФНС России были подготовлены и представлены Межведомственной комиссии по координации взаимодействия Минфина России и ФНС России в налоговой сфере два варианта совершенствования механизма исчисления и уплаты налога на добычу полезных ископаемых: внесение поправок в главу 26 Налогового кодекса Российской Федерации при сохранении существующей концепции налогообложения и переход на поэлементное налогообложение по специфическим налоговым ставкам.

Предложенные ФНС России законодательные инициативы направлены на ограничение возможности применения недропользователями расчетного метода оценки стоимости добытого полезного ископаемого для целей исчисления налога на добычу полезного ископаемого, широко применяемого налогоплательщиками в целях минимизации налога на добычу полезных ископаемых, так как расчетная стоимость добытого полезного ископаемого всегда существенно ниже стоимости, определенной исходя из цен реализации полезных ископаемых. При этом действующая редакция статьи 337 Налогового кодекса Российской Федерации, содержащая норму о возможности соответствия продукции стандарту организации, позволяет налогоплательщикам разрабатывать и ут-

верждать свои стандарты качества, на основании которых признается полезным ископаемым продукция, которая не реализуется либо реализуется по более низким ценам.

В качестве альтернативного направления совершенствования главы 26 Налогового кодекса Российской Федерации ФНС России рассматривает возможность перехода на налогообложение по специфическим ставкам налога на добычу полезных ископаемых взамен действующих адвалорных. При этом специфические налоговые ставки должны быть установлены к количеству чистого компонента, содержащегося в извлекаемом из недр минеральном сырье. Введение специфических ставок особенно актуально при совершенствовании налогообложения добычи твердых полезных ископаемых (черных, цветных металлов, угля), доля которых в общей сумме налога на добычу полезных ископаемых, поступившего в консолидированный бюджет Российской Федерации в 2005 и 2006 году, составила менее 3 % и менее 2 %, соответственно.

Введение твердой ставки в отношении металлических руд, то есть исчисление налога исходя из количества химически чистого металла, содержащегося в добываемой из недр руде, упростит процедуру налогового администрирования. При этом исключаются налоговые споры по поводу определения продукции, признаваемой полезным ископаемым, а также применение трансфертного ценообразования. Кроме того, у налоговых органов появится возможность использовать при налоговых проверках данные государственного баланса запасов полезных ископаемых о количестве добытого химически чистого металла.

2. В Минфине России

Анализ мер по обеспечению эффективности действующей системы взимания налога на добычу полезных ископаемых

Одним из основных недостатков действующей главы 26 «Налог на добычу полезных ископаемых» Налогового кодекса Российской Федерации является неточность формулировок, определяющих подлежащее налогообложению добытое полезное ископаемое, что приводит к возникновению многочисленных споров между недропользователями и налоговыми органами.

Главной проблемой при исчислении налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья является установление единой ставки для всех месторождений, что приводит к отработке наиболее рентабельных участков недр и увеличению налоговой нагрузки на организации, работающие на истощенных месторождениях.

Проект федерального закона, предусматривающий налоговые льготы по налогу на добычу полезных ископаемых по нефти при разработке новых месторождений, а также дифференциацию размера указанного налога через применение коэффициента, учитывающего выработанность месторождений, был разработан Минэкономразвития России совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами, в том числе и с Минфином России, и внесен в Правительство Российской Федерации.

Минфином России в 2005 году разработан проект Концепции поэтапного перехода к дифференцированному налогообложению в добыче нефти, отдельные предложения которого были приняты Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 151-ФЗ «О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Внесение изменений в главу 26 Налогового кодекса Российской Федерации позволит с 2007 года решить первоочередные проблемы развития нефтедобывающей отрасли, в частности, преодолеть снижение темпов добычи на выработанных месторождениях и создать стимулы к освоению новых месторождений.

В 2006 году Минфином России в целях совершенствования норм главы 26 «Налог на добычу полезных ископаемых» Налогового кодекса Российской Федерации в части налогообложения добычи твердых полезных ископаемых, в том числе руд черных и цветных металлов, была разработана Концепция проекта федерального закона «О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации». Законопроектом уточняются следующие нормы: применяемое при налогообложении понятие «добытое полезное ископаемое», налоговая база и стоимостная оценка добытого полезного ископаемого.

Концепцией определен срок внесения проекта федерального закона в Правительство Российской Федерации - сентябрь 2007 года. В ходе проверки установлено, что Концепция в ноябре 2006 года направлена на согласование в Минпромэнерго России, МПР России, Гостехнадзор, Минэкономразвития России, ФНС России. На момент проверки заключение получено от всех вышеназванных министерств за исключением Минпромэнерго России, в которое она повторно направлена в марте 2007 года.

Разработка нормативных правовых актов, распорядительных документов, инструктивно-методических материалов по организации процесса администрирования доходов от уплаты налога на добычу полезных ископаемых, подготовка разъяснений по порядку исчисления указанного налога

Для обеспечения согласованных действий Минфина России и ФНС России по вопросам, входящим в их компетенцию, приказом Минфина России от 9 августа 2005 года № 102н создана Межведомственная комиссия по координации взаимодействия Минфина России и ФНС России в налоговой сфере.

В 2006 году Минфином России разработана форма налоговой декларации по налогу на добычу полезных ископаемых на 2007 год (утверждена приказом Минфина России от 29 декабря 2006 года № 185н).

Согласно поручению Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 21 ноября 2006 года № 58 Минфин России доработал и согласовал с Минэкономразвития России и Минюстом России проект Административного регламента исполнения ФНС России государственной функции по бесплатному информированию налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов.

В 2006 году Минфин России по запросам ФНС России, юридических и физических лиц готовил разъяснения по вопросам исчисления налога на добычу полезных ископаемых.

Взаимодействие с Минэкономразвития России, ФНС России в процессе формирования доходной части федерального бюджета, обоснованность показателей для определения объема поступлений по налогу на добычу полезных ископаемых. Формирование доходной части консолидированного бюджета за счет поступления налога на добычу полезных ископаемых по видам добытого полезного ископаемого

Порядок взаимодействия Минфина России с другими федеральными органами исполнительной власти при разработке проекта федерального бюджета на 2006 год, представлении информации, необходимой для расчета показателей проекта бюджета, определен Положением о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2005 года № 118.

Согласно названному Положению Минэкономразвития России разрабатывает сценарные условия, параметры и приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу и на очередной год. В прогнозах на 2006 год Минэкономразвития России представлены объемные показатели продукции, облагаемой налогом на добычу полезных ископаемых (нефть, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, за исключением попутного газа, газ попутный). Объемные показатели по другим видам полезных ископаемых до Минфина России не доводились.

ФНС России представляет в Минфин России прогноз объемов доходов консолидированного и федерального бюджетов и ожидаемые показатели исполнения федерального бюджета в текущем году.

Исходные данные для расчета поступлений налога на добычу полезных ископаемых по драгоценным металлам и драгоценным камням, общераспространенным полезным ископаемым и прочим видам полезных ископаемых определялись на основании отчетности ФНС России по форме № 5-НБН «Отчет о базе налогообложения по основным видам налоговой отчетности» с учетом индекса дефлятора, определяемого Минэкономразвития России. Расчетная сумма налога по драгоценным металлам и драгоценным камням, общераспространенным полезным ископаемым и прочим видам полезных ископаемых определялась как произведение объема добычи в стоимостном выражении по каждому виду на среднее значение ставки.

При расчете доходов на 2006 год от поступления налога на добычу полезных ископаемых Минфин России руководствовался Методическими рекомендациями по формированию проекта федерального бюджета 2004 года, утвержденными 20 мая 2003 года Министром финансов Российской Федерации.

В сентябре 2006 года Минфин России поручил ФНС России разработать проект Методических рекомендаций по расчету администрируемых Федеральной налоговой службой доходных источников федерального бюджета. На момент проверки проект указанных методических рекомендаций находится на стадии согласования с Минфином России.

Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» поступления доходов в федеральный бюджет определены в сумме 5046058,5 млн. рублей, в том числе по налогу на добычу полезных ископаемых в сумме 731570,3 млн. рублей, что составляло 14,4 % от общего объема доходов.

В соответствии с решением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2006 года Минэкономразвития России направило в Минфин России материалы по уточненным основным параметрам прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу по двум вариантам с учетом итогов социально-экономического развития Российской Федерации за январь-июнь 2006 года (письмо от 2 августа 2006 года № 11366-АБ/ДОЗ). Министерство финансов Российской Федерации, используя указанные материалы, пересчитало объем поступлений доходов в федеральный бюджет в 2006 году.

Федеральным законом от 1 декабря 2006 года № 197-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год» поступления доходов в федеральный бюджет в 2006 году скорректированы в сторону увеличения на 1100219,1 млн. рублей и утверждены в размере 6146277,6 млн. рублей, в том числе поступление налога на добычу полезных ископаемых - 1083188,2 млн. рублей, что составило 17,6 % от общей суммы доходов федерального бюджета. Доля налога на добычу полезных ископаемых в общем объеме доходов федерального бюджета по сравнению с первоначально утвержденными объемами увеличилась на 3,2 процентного пункта.

В 2006 году в федеральный бюджет поступило налога на добычу полезных ископаемых в сумме 1094319,5 млн. рублей, что на 11131,3 млн. рублей больше объемов, предусмотренных Федеральным законом от 1 декабря 2006 года № 197-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год». Налога на добычу нефти поступило в федеральный бюджет в сумме 986463,6 млн. рублей, что на 6883,1 млн. рублей больше утвержденных объемов. Определяющее влияние на увеличение поступлений налога на нефть оказали рост цен на нефть относительно заложенных в расчетах к бюджету показателей и изменение курса доллара США по отношению к рублю.

**Осуществление контроля за деятельностью ФНС России
по вопросам администрирования доходов, в том числе
от уплаты налога на добычу полезных ископаемых**

Положением о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 329, предусмотрено осуществление Минфином России координации и контроля деятельности Федеральной налоговой службы за исполнением нормативных правовых актов.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2006 года № 101 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» ФНС России обязана ежеквартально представлять в Министерство финансов Российской Федерации прогноз месячного поступления доходов на очередной квартал и аналитические материалы по исполнению бюджета в части доходов федерального бюджета.

В течение 2006 года ФНС России представляла в Департамент бюджетной политики Минфина России аналитические материалы по исполнению бюджета в части доходов федерального бюджета. Так, в соответствии с письмом Минфина России от 1 марта 2007 года № 02-04-03/469 информация об итогах исполнения федерального бюджета за 2006 год, сформированная на базе налоговой отчетности, и факторный анализ отклонения фактического исполнения доходов федерального бюджета от показателей, утвержденных Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 189 (в редакциях федеральных законов от 26 июля 2006 года № 136-ФЗ, от 1 декабря 2006 года № 197-ФЗ), была представлена ФНС России в установленный Минфином России срок - до 30 марта 2007 года.

Минфином России в соответствии с приказом от 12 октября 2006 года № 29-н «О порядке утверждения ежегодных планов деятельности федеральных служб, находящихся в ведении Министерства финансов Российской Федерации, и отчетов о результатах их выполнения» 6 июля 2006 года утверждены план и показатели деятельности ФНС России на II полугодие 2006 года и 14 декабря 2006 года - план деятельности на 2007 год. Отчет о результатах выполнения плана деятельности ФНС России во II полугодии 2006 года представлен в Минфин России на утверждение письмом от 15 марта 2007 года № ММ-15-01/268. Кроме того, формой отчета о результатах деятельности ФНС России предусмотрено заслушивание руководства ФНС России на коллегиях Минфина России, а также на оперативных совещаниях у Министра финансов Российской Федерации.

Выводы

1. Во все уровни бюджетной системы Российской Федерации в 2006 году поступило налога на добычу полезных ископаемых в сумме 1162,3 млрд. рублей, из них в федеральный бюджет - 1094,3 млрд. рублей.

На данный налог приходится значительная доля в общем объеме поступлений налоговых и других доходов, администрируемых ФНС России. В 2006 году в общей сум-

ме поступивших во все уровни бюджетной системы Российской Федерации доходов, администратором которых является ФНС России, налог на добычу полезных ископаемых составил 21,4 %, в федеральный бюджет - 40,8 процента.

Бюджетные назначения по поступлению в федеральный бюджет налога на добычу полезных ископаемых выполнены в 2005 году на 105,2 %, в 2006 году - на 101,0 %. При этом первоначально предусмотренные Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» поступления данного налога перевыполнены в 2006 году на 33,1 процента.

2. В 2006 году наибольший удельный вес в общем объеме поступившего налога на добычу полезных ископаемых занимали поступления налога на нефть: во все уровни бюджетной системы Российской Федерации - 89,3 %, в федеральный бюджет - 90,1 %. Данный факт свидетельствует о недостаточном уровне налоговой нагрузки на остальные полезные ископаемые, в частности на твердые полезные ископаемые. Определяющее влияние на увеличение поступлений налога на добычу полезных ископаемых в 2006 году оказал рост мировых цен на нефть марки «Urals». Фактические цены были установлены выше цен, заложенных в прогнозных расчетах, на 22,59 долл. США за баррель.

3. В 2006 году по сравнению с 2005 годом поступления налога на добычу полезных ископаемых во все уровни бюджетной системы Российской Федерации увеличились на 253,6 млрд. рублей, или на 27,9 %, в том числе: налога на нефть - на 237,0 млрд. рублей, или на 29,6 %; газ горючий природный - на 10,7 млрд. рублей, или на 13,4 %; газовый конденсат - на 2,3 млрд. рублей, или на 43,3 процента.

При этом в 2006 году добыто нефти 453980 тыс. тонн, что больше объема 2005 года на 519 тыс. тонн, или на 0,1 %; природного газа горючего - 615831 млн. куб. метров, соответственно, больше на 13992 млн. куб. метров, или на 2,3 %; газового конденсата - 18050 тыс. тонн, больше на 1241 тыс. тонн, или на 6,8 процента.

4. При прогнозировании на 2006 поступлений налога на добычу полезных ископаемых Минфином России не были учтены поступления налога на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, при добыче полезных ископаемых из недр за пределами территории Российской Федерации, зачисляемого согласно статье 50 Бюджетного кодекса Российской Федерации в федеральный бюджет по нормативу 100 процентов.

В Минфине России и ФНС России отсутствовали нормативные документы, регламентирующие методические основы прогнозов на 2006 год в части доходов, администрируемых ФНС России. Минфин России при прогнозных расчетах поступлений на 2006 год руководствовался внутренним документом - Методическими рекомендациями по формированию проекта федерального бюджета на 2004 год. Разработка Методических рекомендаций по расчету администрируемых ФНС России доходных источников федерального бюджета была поручена Минфином России Федеральной налоговой службе в сентябре 2006 года, однако до настоящего времени Методические рекомендации не утверждены.

Указанные факты, наряду с ростом мировых цен на нефть, явились одной из причин внесения изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год» в части увеличения поступлений налога на добычу полезных ископаемых на 351,6 млрд. рублей, или на 48,1 % от первоначально утвержденного объема.

5. Следует отметить, что остается значительным уровень задолженности по налогу на добычу полезных ископаемых. В 2006 году по сравнению с 2005 годом недоимка по налогу на добычу полезных ископаемых увеличилась на 5,9 млрд. рублей, или в 5,8 раза, пени и налоговые санкции - на 0,5 млрд. рублей, или на 11,5 %. Значительный удельный вес (66 %) в общей сумме задолженности перед бюджетом по налогу на добычу полезных ископаемых в 2006 году, кроме недоимки, на долю которой приходи-

лось 27,4 % от общей суммы задолженности по налогу на добычу полезных ископаемых, занимали приостановленные к взысканию платежи, вероятность поступления которых, как показывает практика, невелика. При этом задолженность, приостановленная к взысканию вышестоящим налоговым органом, в 2006 году составляла более 42 % от общей суммы задолженности по налогу на добычу полезных ископаемых.

6. Отсутствие в отдельных формах налоговой отчетности показателей в разрезе администрируемых ФНС России налогов, а также ежегодное внесение Федеральной налоговой службой изменений в отчетность не позволяют проводить сравнительный анализ поступлений по видам налогов в динамике за несколько отчетных периодов.

7. В 2006 году в результате выездных и камеральных проверок, проведенных межрегиональными инспекциями ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам, осуществляющими налоговое администрирование налогоплательщиков в нефтяной, газовой и металлургической отраслях промышленности, дополнительно начислено в бюджеты всех уровней налога на добычу полезных ископаемых (без пеней и налоговых санкций) в сумме 3,8 млрд. рублей. Однако, в связи с тем, что значительные суммы оспариваются налогоплательщиками в судах, в бюджетную систему поступило 0,4 млрд. рублей, или 10,8 % от общей суммы доначислений.

Несмотря на то, что более 87 % от общей суммы платежей по налогу на добычу полезных ископаемых, поступивших в 2006 году в консолидированный бюджет Российской Федерации, уплачено крупнейшими налогоплательщиками вышеуказанных отраслей промышленности, Управление контроля налоговых органов ФНС России в проверяемом периоде внутренний аудит за исполнением межрегиональными инспекциями ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 1, № 2, № 5 возложенных на них задач и функций не осуществляло.

8. На эффективности администрирования ресурсных налогов негативно сказывается несовпадение позиций Минфина России и ФНС России по одним и тем же вопросам применения налогового законодательства. Так, в отношении ОАО «Приаргунское производственное горно-химическое объединение» мнение Минфина России по вопросу признания объектом налогообложения урановой руды или концентрата природного урана менялось дважды, а формирование единой с ФНС России позиции по указанному вопросу продолжалась более 7 месяцев.

9. В целях повышения поступлений налога на добычу полезных ископаемых, а также упрощения его администрирования налоговыми органами Счетная палата Российской Федерации полагает необходимым предложить Правительству Российской Федерации поручить Минфину России ускорить подготовку проекта федерального закона «О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» в части перехода к налогообложению твердых полезных ископаемых, в том числе руд черных и цветных металлов, по специфическим ставкам взамен действующих адвалорных.

Предложения

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.
2. Направить представление Счетной палаты в Федеральную налоговую службу.
3. Направить отчет в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с приложением краткой информации о результатах контрольного мероприятия.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. П. ГОРЕГЛЯД