



2021

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ налогового потенциала консолидированных бюджетов отдельных дотационных регионов Российской Федерации, в том числе осуществление мероприятий по оценке эффективности налоговых расходов в 2018–2020 годах и истекшем периоде 2021 года»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 28 сентября 2021 г.



Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Цели

Анализ действующего законодательства, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и местных органов власти, деятельности региональных органов во взаимодействии с федеральными и местными органами исполнительной власти для разработки рекомендаций, направленных на расширение налогового потенциала и его использование:

- по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и местных органов власти;
- по совершенствованию работы органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) региона, в том числе во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти.

Итоги мероприятия

Налоговый потенциал и динамика поступлений налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (далее – субъектов РФ) находятся в прямой зависимости от изменений как федерального, так и регионального законодательства.

Действующие нормы федерального законодательства не всегда отвечают интересам наполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Органы исполнительной власти субъектов РФ не в полной мере используют возможности, предоставленные федеральным и региональным законодательством, для расширения налогового потенциала субъекта РФ (в частности, несвоевременное проведение государственной кадастровой оценки, переход на исчисление налогов на имущество исходя из кадастровой стоимости и введение налога на профессиональный доход).

Выводы

Неурегулированность ряда вопросов в действующих нормативных правовых актах Российской Федерации ведут к недополучению консолидированными бюджетами субъектов РФ налоговых доходов.

Так, отсутствие обязанности участников долевой собственности земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения и иных органов пересчитывать размеры земельных долей, выраженных в гектарах или баллах (балло-гектарах), и направлять на регистрацию в территориальные органы Росреестра влечет выпадающие доходы по имущественным налогам в консолидированные бюджеты субъектов РФ.

В ходе мероприятий внутреннего аудита, проводимых межрегиональными инспекциями по федеральным округам в отношении территориальных налоговых органов, устанавливаются массовые нарушения при администрировании налоговых доходов, в том числе поступающих в консолидированные бюджеты Российской Федерации, которые устраняются территориальными налоговыми органами не в полном объеме. Данные факты свидетельствуют о недостаточном качестве администрирования территориальными налоговыми органами налоговых доходов в консолидированные бюджеты субъектов РФ и имеющихся резервах для расширения налогового потенциала и поступления налоговых доходов.

Полный текст выводов приведен в соответствующем разделе отчета.

Предложения (рекомендации) Счетной палаты Российской Федерации

На основе проведенного экспертно-аналитического мероприятия Счетная палата Российской Федерации сформировала ряд предложений Правительству Российской Федерации, в том числе поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти:

- подготовить предложения по нормативному правовому закреплению обязанности участников долевой собственности земельного участка пересчитывать размеры земельных долей, выраженных в гектарах или баллах;
- подготовить предложения по нормативному правовому закреплению перехода субъектов РФ к применению кадастровой стоимости в качестве налоговой базы по иным категориям недвижимого имущества, не указанным в статье 378.2 Налогового кодекса Российской Федерации;
- подготовить предложения по установлению административной ответственности должностных лиц за несвоевременное проведение очередной государственной кадастровой оценки.

Федеральной налоговой службе поручить разработать комплекс мер по повышению качества налогового администрирования территориальными налоговыми органами налоговых доходов и рассмотреть вопрос о целесообразности ежегодного проведения налоговыми органами верификации сведений об объектах недвижимости и транспортных средствах.

Органам исполнительной власти субъектов РФ по результатам анализа в случае необходимости подготовить предложения по изменению условий предоставления субсидий с целью исключения фактов злоупотребления правом получения денежных средств, разработать дополнительный комплекс мер, направленных на снижение сектора неформальной занятости и уровня безработицы, а также комплекс мер по повышению качества совместной работы с федеральными и местными органами власти по выявлению незарегистрированных объектов недвижимости.

Полный текст предложений приведен в соответствующем разделе отчета.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.4.0.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год, пункт 3.2.0.12).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Деятельность органов власти субъектов Российской Федерации и налоговых органов во взаимодействии с другими федеральными органами власти и муниципальными образованиями, направленная на экономическое развитие и развитие налогового потенциала регионов.

3. Цель (цели) экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Влияние действующего законодательства и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местных органов власти на экономическое развитие субъектов Российской Федерации и развитие налогового потенциала консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

3.2. Цель 2. Влияние мер, предпринимаемых органами власти субъектов Российской Федерации и территориальными налоговыми органами во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти и местными органами власти, на развитие налогового потенциала консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

4. Объект (объекты) экспертно-аналитического мероприятия

Органы исполнительной власти и управления Федеральной налоговой службы 12 субъектов Российской Федерации (Республика Ингушетия, Кировская область, Псковская область, Республика Марий Эл, Тамбовская область, Республика Алтай, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Карелия, Республика Крым, Республика Тыва, Республика Калмыкия, Курганская область).

5. Исследуемый период

2018–2020 годы и истекший период 2021 года. По отдельным вопросам, предусмотренным программой экспертно-аналитического мероприятия, в случае необходимости может быть охвачен более ранний период деятельности.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 31 августа 2020 года по 28 сентября 2021 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Настоящее экспертно-аналитическое мероприятие (далее – ЭАМ) проведено в соответствии с поручением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации¹.

В настоящее время определение «налоговый потенциал» законодательно не закреплено.

Вместе с тем в постановлении Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 дано определение индекса налогового потенциала в целях определения расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ до распределения им дотаций².

В данном ЭАМ термин «налоговый потенциал» используется в значении максимальной величины суммы налоговых поступлений, возможной к получению на территории региона. Также исследовались факторы, влияющие на поступления налоговых доходов.

Отбор регионов для проведения ЭАМ произведен на основе анализа показателей дотационных регионов³ (таких как темпы роста (снижения) налоговых доходов и валового регионального продукта (далее – ВРП) с целью выявления регионов с высокими и низкими показателями для обеспечения репрезентативности выборки, по результатам которого отобрано 12 дотационных субъектов Российской Федерации (далее – субъекты РФ)⁴.

-
1. Постановление Совета Федерации от 11 июня 2019 г. № 206-СФ «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2018 году».
 2. Индекс налогового потенциала – это относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, определяемая с учетом уровня развития и структуры налоговой базы субъекта РФ.
 3. Из рассмотрения исключены субъекты с высоким уровнем государственного долга, в отношении которых Федеральным казначейством введено внешнее финансовое управление (Республика Мордовия, Республика Хакассия, Костромская область).
 4. Всего с 2018 по 2021 год к дотационным регионам относилось 72 региона (или 85 %).

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности 12 исследуемых регионов России составлял в 2018 году 117,6 млрд рублей, в 2019 году – 126,5 млрд рублей, в 2020 году – 133,4 млрд рублей. На 2021 год дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности выделены в объеме, аналогичном 2020 года.

Согласно данным Федерального казначейства⁵ в 12 субъектах РФ, являющихся объектами ЭАМ, доля налоговых поступлений в общей доходной базе субъекта⁶ различна и варьируется в среднем за период 2018–2020 годов от 16 до 55,7% (по Российской Федерации – 76,1, 74,8 и 67,5% в 2018, 2019 и 2020 годах, соответственно).

Распределение исследуемых субъектов РФ по группам в зависимости от средней доли налоговых поступлений в общем объеме доходов консолидированного бюджета субъекта РФ представлено в таблице:

%

| до 20 % | от 20 до 30 % | от 30 до 40 % | > 50 % |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Республика Ингушетия – 16,0 | 1. Республика Тыва – 20,1 2. Республика Крым – 25,5 3. Республика Алтай – 27,3 | 1. Кабардино-Балкарская Республика – 33,4 2. Республика Калмыкия – 42,8 3. Курганская область – 46,15 | 1. Республика Карелия – 52,2 2. Республика Марий Эл – 52,5 3. Тамбовская область – 53,3 4. Псковская область – 54,2 5. Кировская область – 55,7 |

Налоговые доходы в 12 консолидированных бюджетах субъектов РФ составляли: в 2018 году – 218,8 млрд рублей (105% к уровню предыдущего года), в 2019 году – 233,8 млрд рублей (106,9%), в 2020 году – 233,5 млрд рублей (99,1%).

Доходообразующими налогами для консолидированных бюджетов 12 субъектов РФ являются налог на доходы физических лиц со средней долей в поступлениях в 2018–2020 годах 51,6%, налог на прибыль организаций с долей – 19,2% и имущественные налоги – 15%. Сведения в сопоставлении с аналогичными показателями в целом по Российской Федерации представлены на диаграмме:

5. <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>

6. Общую доходную базу консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации помимо налоговых доходов формируют неналоговые доходы.

Сопоставление структуры налоговых поступлений в исследуемых субъектах РФ с аналогичными показателями в целом по Российской Федерации



Информация о совокупной динамике и структуре поступления основных налогов по 12 субъектам РФ представлена в приложении 2 к настоящему отчету.

На развитие налоговой базы и поступление налогов любого региона оказывают влияние следующие факторы: изменение законодательства, экономические факторы (как внешние, так и внутренние) и эффективность администрирования налогов и сборов, в том числе посредством межведомственного взаимодействия.

В 2020 году основным фактором, повлиявшим на доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, стало распространение новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Это повлекло снижение объемов производства и реализации товаров и услуг в различных отраслях экономики, и, как следствие, снижение налоговых доходов, поступающих в консолидированные бюджеты субъектов РФ.

Полная информация по данному вопросу представлена в приложении 1.1 к настоящему отчету.

Информация о методах сбора и анализа фактических данных и информации, используемых в ЭАМ, представлена в приложении 1.2.

7.1. Влияние действующего законодательства и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местных органов власти на экономическое развитие субъектов Российской Федерации и развитие налогового потенциала консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

7.1.1. Влияние в исследуемом периоде действующих норм бюджетного и федерального законодательства Российской Федерации на экономическое развитие субъектов Российской Федерации и развитие налогового потенциала регионов

Влияние норм бюджетного законодательства и федерального законодательства Российской Федерации о налогах и сборах на доходную часть консолидированных бюджетов субъектов РФ в исследуемом периоде имело разнонаправленную динамику.

Так, бюджетное законодательство оказало положительное влияние на налоговый потенциал консолидированных бюджетов субъектов РФ посредством увеличения нормативов зачисления акцизов в консолидированные бюджеты субъектов РФ (с 1 января 2019 года – акцизов на алкогольную продукцию, с 1 января 2020 года – акцизов на этиловый спирт из пищевого и непищевого сырья, а также акцизов на спиртосодержащую продукцию и акцизов на нефтепродукты).

Также с 1 января 2020 года в консолидированные бюджеты субъектов РФ зачисляются доходы от акцизов на новые виды подакцизных товаров (виноматериалы, виноградное сусло, фруктовое сусло).

В части рассматриваемых 12 субъектов РФ доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ от данных изменений за период 2019–2020 годов составили 3 465 млн рублей.

В частности, увеличение нормативов зачисления акцизов на алкогольную продукцию обусловлено необходимостью частичной компенсации выпадающих доходов субъектов РФ⁷ в связи с исключением с 2019 года движимого имущества из объектов обложения налогом на имущество организаций⁸.

По данным исследуемых регионов (за исключением Республики Ингушетия⁹), консолидированные бюджеты субъектов РФ понесли существенные потери из-за исключения движимого имущества из объектов налогообложения налогом на имущество организаций, которые составляют по налогу на имущество организаций за 2019 год порядка 3 868,0 млн рублей, в отдельных регионах – более 20 % от поступлений налога на имущество организаций (Республика Алтай, Республика Карелия, Республика Марий Эл, Республика Крым, Кабардино-Балкарская Республика, Тамбовская область).

Информация о выпадающих доходах от исключения движимого имущества из объектов налогообложения представлена в приложении 3.2 к настоящему отчету.

В результате изменения законодательства в части налогообложения движимого имущества организаций (даже с учетом увеличения акцизов на алкогольную продукцию) привели к потерям доходов почти всех 12 консолидированных бюджетов субъектов РФ. Потери составили в 2019 году 2 566 млн рублей, в 2020 году – 2 664 млн рублей. Данные представлены в таблице:

млн руб.

| Период | ИТОГО по 12 субъектам | Республика Алтай | Республика Ингушетия | Кабардино-Балкарская Республика | Республика Калмыкия | Республика Карелия | Республика Марий Эл | Республика Тыва | Кировская область | Курганская область | Псковская область | Тамбовская область | Республика Крым |
|---------|-----------------------|------------------|----------------------|---------------------------------|---------------------|--------------------|---------------------|-----------------|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|-----------------|
| 2019 г. | -2 566 | -67 | X | -274 | -102 | -496 | -341 | -21 | -192 | -174 | -178 | -421 | -300 |
| 2020 г. | -2 664 | -97 | X | -285 | -104 | -506 | -345 | -28 | -210 | -138 | -184 | -406 | -360 |

С 1 января 2019 года прекратила действие налоговая льгота по транспортному налогу в отношении транспортных средств с разрешенной максимальной массой свыше 12 тонн, зарегистрированных в реестре транспортных средств системы взимания платы для физических и юридических лиц¹⁰.

7. Из Пояснительной записки к законопроекту (впоследствии Федеральный закон от 28 ноября 2018 г. № 456-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).
8. Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации».
9. По Республике Ингушетия не производилась оценка выпадающих доходов по данному основанию, расчет выпадающих доходов отсутствует.
10. Льгота предусмотрена Федеральным законом от 3 июля 2016 г. №249-ФЗ (в редакции от 30 сентября 2017 г. № 286-ФЗ).

С 2012 года функционирует институт консолидированных групп налогоплательщиков (далее – КГН)¹¹. В результате применения КГН налоговой преференции в виде консолидации финансовых результатов участников группы в целом по КГН налог на прибыль организаций в ряде субъектов РФ исчисляется в меньшей сумме по сравнению с суммой налога, которая была бы исчислена организациями самостоятельно по общему порядку¹².

От деятельности КГН в Республике Карелия отмечены наибольшие потери бюджета: в 2018 году – 3,8 млрд рублей, в 2019 и 2020 годах – 5,9 млрд рублей ежегодно, а выиграли 6 субъектов РФ в период 2018–2020 годов (республики Алтай, Марий Эл, Тыва, Курганская, Псковская и Тамбовская области) и 2 субъекта РФ (Республика Калмыкия и Кировская область) в 2018 и 2019 годах. Информация представлена в приложении 3.3 к настоящему отчету.

Консолидированные бюджеты субъектов РФ потеряли от следующих изменений законодательства о налогах и сборах:

- 1) снижения ставок для зачисления налога на прибыль в бюджеты субъектов РФ с 1 января 2017 года с 18 до 17 %¹³. Это частично было нивелировано введением ограничения до 50 % размера переноса суммы убытков, полученных в предыдущих налоговых периодах¹⁴.

В данном случае изменения законодательства о налогах и сборах в первую очередь приняты в интересах наполнения федерального бюджета за счет доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ;

- 2) применения понижающих коэффициентов (в размере 0,2, 0,4 и 0,6) к кадастровой стоимости при исчислении налога на имущество физических лиц в первых трех налоговых периодах¹⁵;

-
11. Федеральный закон от 16 ноября 2011 г. № 321-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков».
 12. Данные о потерях консолидированных бюджетов субъектов РФ представлены на основе информации ФНС России.
 13. Федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 401-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
 14. Согласно Пояснительной записке к проекту федерального закона (№ 11078-7) централизация в федеральный бюджет 1% налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджет субъекта Российской Федерации, первоначально на период 2017–2020 годов проводилась «для обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и с целью соблюдения интересов налогоплательщиков, в том числе, консолидированных групп налогоплательщиков», при этом, оценка потерь консолидированных бюджетов субъектов РФ в финансово-экономическом обосновании к законопроекту отсутствует.
 15. Пункт 8 статьи 408 Налогового кодекса Российской Федерации.

- 3) применения с 1 января 2017 года ограничительного коэффициента в размере 1,1 с кадастровой стоимости объекта при исчислении налога на имущество физических лиц начиная с третьего налогового периода¹⁶;
- 4) уменьшения с 1 января 2018 года налоговой базы на величину кадастровой стоимости 600 кв. метров площади земельного участка, находящегося в собственности, постоянном (бессрочном) пользовании или пожизненном наследуемом владении отдельных категорий налогоплательщиков, перечень которых постоянно расширяется¹⁷, взамен ранее действовавшего уменьшения налоговой базы на не облагаемую налогом сумму в размере 10 000 рублей на одного налогоплательщика;
- 5) введения с 1 января 2019 года льготы по налогообложению налогом на имущество в отношении физических лиц, соответствующих условиям, необходимым для назначения пенсии в соответствии с законодательством Российской Федерации, действовавшим на 31 декабря 2018 года¹⁸.

Влияние всех вышеприведенных изменений федерального законодательства в исследуемом периоде отразилось на снижении поступлений в доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ: в 2018 году – на 8 246 млн рублей, в 2019 году – на 14 884 млн рублей, в 2020 году – на 13 676 млн рублей.

В целом изменение бюджетного законодательства и федерального законодательства о налогах и сборах в 2018–2020 годах повлекло снижение поступлений в доход 12 консолидированных бюджетов субъектов РФ: в 2018 году – на 8 246 млн рублей (за исключением Курганской и Псковской областей, в которых положительный эффект от функционирования КГН «перекрыл» негативное влияние от изменений федерального законодательства); в 2019 году – на 13 529 млн рублей, в 2020 году – на 11 566 млн рублей (за исключением Курганской и Псковской областей).

Информация о влиянии изменений бюджетного законодательства и федерального законодательства о налогах и сборах на доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ приведена в приложениях 3.3 и 3.4 к настоящему отчету.

Вместе с тем, по данным Минфина России, выпадающие доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за счет исключения движимого

-
16. Пункт 8.1 статьи 408 Налогового кодекса Российской Федерации введен Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 334-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации». Введение порядка исчисления налога на имущество по кадастровой стоимости первоначально предусматривало применение временного коэффициента, предусматривающий постепенное увеличение суммы налога, рассчитанного по кадастровой стоимости, величина которого в течение первых пяти лет применения кадастровой стоимости должна была увеличиваться ежегодно на 20 % (с 0,2 до 1). Вместе с тем из-за резкого роста кадастровой стоимости объектов недвижимости, а также с целью снижения налоговой нагрузки на граждан начиная с исчисления налога за четвертый налоговый период применения кадастровой стоимости коэффициент в размере 0,8 был отменен. Вместо него введен новый коэффициент, ограничивающий ежегодное увеличение суммы налога на имущество физических лиц по кадастровой стоимости не более чем на 10 % по сравнению с предыдущим годом, применение которого осуществляется на территории тех субъектов РФ, где исчисление налога на имущество физических лиц осуществляется с коэффициентом 0,6.
 17. Пункт 5 статьи 391 Налогового кодекса введен Федеральным законом от 28 декабря 2017 г. № 436-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
 18. Пункт 10.1 статьи 407 Налогового кодекса введен Федеральным законом от 30 октября 2018 г. № 378-ФЗ.

имущества из объектов налогообложения были компенсированы также за счет иных источников доходов, в том числе:

- передачи на федеральный уровень полномочий по лечению пяти редких (орфанных) заболеваний;
- увеличения объема субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств, возникающих при назначении ежемесячной денежной выплаты в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения ими возраста трех лет;
- предоставления в 2018 году из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в опережающем порядке дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ.

По 12 субъектам РФ сумма данных компенсаций составила 6,5 млрд рублей.

Кроме того, решение о централизации одного процента по налогу на прибыль, по информации Минфина России, принималось в целях обеспечения сбалансированности бюджетов наименее обеспеченных субъектов РФ и сокращения дифференциации регионов по уровню бюджетной обеспеченности. Сумма от централизации в полном объеме направлена на увеличение финансовой поддержки субъектов РФ (в основном дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ), объем которых к 2021 году по сравнению с уровнем 2016 года по 12 субъектам РФ увеличился на 34,3 млрд рублей.

В связи с распространением новой коронавирусной инфекции освобождены от исполнения обязанности уплаты налогов, поступающих в консолидированные бюджеты субъектов РФ¹⁹, ряд налогоплательщиков в соответствии с федеральным законодательством²⁰. Это повлекло снижение доходной части от поступления налогов.

Таким образом, изменения федерального законодательства в исследуемом периоде, направленные на улучшение налоговых условий отдельных категорий налогоплательщиков, а также меры государственной поддержки, направленные на поддержание малого и среднего предпринимательства в условиях пандемии, повлияли на снижение поступления налоговых доходов в консолидированные бюджеты субъектов РФ и нивелировали положительное влияние от изменений бюджетного законодательства.

Вместе с тем на федеральном уровне были приняты меры по компенсации такого снижения. Принятые в условиях пандемии, в том числе во исполнение поручений Президента Российской Федерации, меры государственной поддержки малого и среднего предпринимательства, с одной стороны повлияли на кратковременное снижение поступления налоговых доходов, с другой стороны позволили субъектам предпринимательства продолжить деятельность и увеличить налоговые поступления в бюджеты в 2021 году.

-
19. Налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, акцизы, имущественные налоги, НДФЛ, торговый сбор, а также налоги, взимаемые в связи с применением специальных налоговых режимов.
20. Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 172-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

Кроме того, по данным Минфина России, в 2020 году субъектам РФ была предоставлена нецелевая финансовая поддержка из федерального бюджета для компенсации снижения поступления налоговых и неналоговых доходов в региональные бюджеты в общем объеме 280 млрд рублей (распоряжения Правительства Российской Федерации от 22 мая 2020 г. № 1378-р, 25 июля 2020 г. № 1958-р, 19 ноября 2020 г. № 3029-р).

Полная информация по вопросу влияния в исследуемом периоде действующих норм бюджетного законодательства и федерального законодательства о налогах и сборах на консолидированные бюджеты субъектов РФ представлена в приложении 3.1 к настоящему отчету.

В действующих нормативных правовых актах Российской Федерации до настоящего времени не решен вопрос об условиях привлечения к налогообложению участников долевой собственности на земельные участки, доли которых выражены в гектарах или баллах (балло-гектарах).

По оценкам Федеральной налоговой службы (далее – ФНС России), сумма выпадающих доходов в виде земельного налога по данному основанию в целом по Российской Федерации составляет 576,7 млн рублей ежегодно, в том числе по объектам ЭАМ – 18,7 млн рублей, и затрагивает 5 из 12 субъектов РФ.

Данные в разрезе субъектов РФ представлены в таблице:

млн руб.

| Наименование региона | Количество земельных участков, находящихся в долевой собственности, где доли в праве выражены в гектарах или баллах (балло-гектарах), шт. | Суммарная кадастровая стоимость | Максимальная сумма земельного налога в год исходя из налоговой ставки 0,3% ежегодно |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Республика Алтай | 11 | 156,8 | 0,5 |
| Республика Карелия | 1 | 27,6 | 0,08 |
| Кировская область | 179 | 4 489,6 | 13,5 |
| Курганская область | 26 | 726,8 | 2,2 |
| Псковская область | 42 | 844,7 | 2,5 |
| Российская Федерация | 6 245 | 192 242,3 | 576,7 |

Полная информация по вопросу налогообложения участников долевой собственности на земельные участки, доли которых выражены в гектарах или баллах (балло-гектарах), представлена в приложении 4.1 к настоящему отчету.

Кроме того, в настоящее время существуют неравные условия определения налоговой базы в отношении одинаковых видов недвижимого имущества в зависимости от его

принадлежности организации или физическому лицу, включая индивидуального предпринимателя. Это приводит к нарушению принципа справедливого налогообложения.

Так, применение кадастровой стоимости в отношении объектов недвижимости, принадлежащих юридическим лицам, применяется только в отношении определенных категорий имущества (административно-деловые центры и торговые центры, нежилые помещения для размещения офисов, торговых объектов и прочее, объекты недвижимого имущества иностранных организаций, жилые помещения, гаражи, машино-места, объекты незавершенного строительства)²¹.

По оценкам ФНС России сумма выпадающих доходов по налогу на имущество организаций в целом по Российской Федерации составляет 192,3 млрд рублей. При этом по 8 из 12 субъектов РФ сумма выпадающих доходов составляет 4,2 млрд рублей.

Информация о выпадающих доходах по налогу на имущество организаций, в связи с определением налоговой базы исходя из остаточной стоимости имущества, представлена в приложении 4.2 к настоящему отчету.

7.1.2. Влияние действующих норм законодательства субъектов Российской Федерации на экономическое развитие субъектов Российской Федерации и развитие налогового потенциала регионов

Налоговым кодексом Российской Федерации предоставлено право субъектам РФ устанавливать пониженные налоговые ставки, льготы и преференции по налогу на прибыль организаций, налогу на имущество организаций, транспортному налогу и налогам, уплачиваемым в связи с применением специальных налоговых режимов.

В общих объемах поступлений в консолидированные бюджеты субъектов РФ доля выпадающих доходов в связи с предоставлением законодательством субъектов РФ льгот и преференций²² составила: в 2017 году – 4,2 %, в 2018 году – 4,6 %, в 2019 году – 3,8 %, в 2020 году – 5,0 %.

По итогам 2019 года по сравнению с 2017 годом объем выпадающих доходов в связи с предоставлением законодательством субъектов льгот и преференций возрос только в трех из рассматриваемых субъектах (Республика Карелия, Республика Крым, Республика Тыва). Одной из причин этого является рост количества налогоплательщиков в этих регионах. При этом, по данным сайта Минфина России²³, общее количество льгот, в том числе стимулирующих²⁴, во всех регионах к 2023 году

-
21. Полный перечень объектов недвижимости, в отношении которых налоговая база определяется как кадастровая стоимость имущества приведен в пункте 1 статьи 378.2 Налогового кодекса.
 22. По данным статистической налоговой отчетности по формам № 1-НМ, 5-ПМ, 5-НИО, 5-ТН, 5-УСН, 5-ЕСХН, 1-Патент.
 23. <https://minfin.gov.ru> в соответствии с размещенной 1 октября 2020 г. информацией о налоговых расходах субъектов РФ.
 24. Стимулирующие налоговые расходы субъекта РФ (муниципального образования) – целевая категория налоговых расходов субъекта РФ (муниципального образования), предполагающих стимулирование экономической активности субъектов предпринимательской деятельности и последующее увеличение доходов бюджета субъекта РФ (местного бюджета).

будут иметь тенденцию к сокращению. В 2020 году к уровню 2017 года рост выпадающих доходов отмечен уже по восьми субъектам РФ.

Информация о сумме выпадающих доходов, а также количестве льгот и преференций в связи с предоставлением законодательством субъектов РФ приведена в приложениях 5.2 и 5.3 к настоящему отчету.

В большинстве рассматриваемых регионов (в 8 из 12) удельный вес объема продукции сельского хозяйства в общей сумме оборота основных отраслей промышленности²⁵ превышает 10 %, а в 4 регионах – превышает 15 %. Сведения в разрезе рассматриваемых субъектов представлены на диаграмме:

Удельный вес объема продукции сельского хозяйства в общей сумме оборота основных отраслей промышленности в исследуемых субъектах РФ



25. Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по добыче полезных ископаемых, обрабатывающих производств, по производству и распределению электроэнергии, газа и воды, сельского хозяйства, строительства, оборота оптовой и розничной торговли.

Из 12 рассмотренных субъектов только 4 субъекта РФ установили стимулирующие льготы по транспортному налогу для сельхозпроизводителей и единому сельскохозяйственному налогу (далее – ЕСХН).

В то время как доля налогоплательщиков ЕСХН в ряде субъектов РФ доходит до 21 % (Республика Калмыкия), а доля представляющих «нулевую» отчетность – до 43 % (Республика Ингушетия), удельный вес поступлений от ЕСХН в налоговых доходах консолидированных бюджетов среди 12 субъектов РФ доходит до 2,0 %.

Информация о количестве налогоплательщиков, применяющих ЕСХН, приведена в приложении 5.4 к настоящему отчету.

Налоговая ставка по ЕСХН в Республике Крым составляет 4 % при общеустановленной налоговой ставке в 6 %²⁶. При этом количество налогоплательщиков, применяющих ЕСХН в общем количестве хозяйствующих субъектов в период 2018–2020 годов, составляет всего порядка 1,8 % (1 882 единицы в среднем за период), из которых 13,2 % (252 единицы в среднем за период) – предоставляют «нулевую» отчетность.

Стимулирующие льготы по транспортному налогу предоставляют всего 3 из 12 субъектов РФ (Кировская, Курганская и Псковская области).

Льготы предоставлены сельскохозяйственным товаропроизводителям.

В рамках поддержки сельхозпроизводителей республиками Алтай и Крым, а также Курганской, Псковской и Кировской областями установлены льготы по налогу на имущество организаций.

Таким образом, налоговые льготы, направленные на поддержку сельскохозяйственных товаропроизводителей, установлены в 5 из 12 регионов.

В рамках расширения налогового потенциала регионов 10 субъектами РФ (за исключением Кабардино-Балкарской Республики и Курганской области) приняты законы о введении права на применение инвестиционного налогового вычета по налогу на прибыль организаций²⁷.

В настоящее время Правительством Российской Федерации утверждена Методика распределения дотаций бюджетам субъектов РФ в целях частичной компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов РФ от применения инвестиционного налогового вычета на 2021 год²⁸ для регионов, на территории которых бизнес может пользоваться инвестиционным вычетом по налогу на прибыль²⁹.

26. В соответствии с пунктом 1 статьи 3468 Налогового кодекса.

27. Принятие законов субъектами РФ предусмотрено пунктом 1 статьи 286.1 Налогового кодекса.

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 июля 2021 г. № 1161 «Об утверждении методики распределения дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации в целях частичной компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации от применения инвестиционного налогового вычета на 2021 год».

29. По данным статистической налоговой отчетности, в 2019 году сумма выпадающих доходов по данному виду налогового расхода отсутствует во всех 12 субъектах, в 2020 году – инвестиционный налоговый вычет заявлен Тамбовской областью в размере 29,8 млн рублей. В 2018 году инвестиционный налоговый вычет в статистической налоговой отчетности не выделялся.

В рамках поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, применяющих специальные налоговые режимы в форме упрощенной системы налогообложения (далее – УСН) и патентной системы налогообложения (далее – ПСН), установлены «налоговые каникулы»³⁰ всеми 12 из проверяемых субъектов.

Сумма выпадающих доходов консолидированных бюджетов в связи установлением «налоговых каникул» составила: в 2018 году – 130,8 млн рублей, в 2019 году – 161,2 млн рублей, в 2020 году – 201,9 млн рублей.

Количество налогоплательщиков, применяющих УСН, увеличилось во всех 12 субъектах РФ. Это может свидетельствовать о благоприятном влиянии режима «налоговых каникул» на динамику налогоплательщиков. В то же время количество выданных патентов имеет разнонаправленную динамику и в трети субъектов снизилось к 2020 году (республики Ингушетия и Крым, а также Курганская и Псковская области).

Информация о количестве налогоплательщиков и сумме выпадающих доходов по УСН и ПСН в связи установлением законодательством субъектов РФ «налоговых каникул» приведена в приложении 5.5 к настоящему отчету.

Федеральным законодательством³¹ регионам также дано право вводить налог на профессиональный доход на своей территории с 1 июля 2020 года. Это введение расширило налоговый потенциал субъектов в форме нового специального налогового режима, поступления от которого в рассматриваемых субъектах в 2020 году составили 4,1 млн рублей. Практически все рассматриваемые регионы воспользовались данным правом с 1 июля 2020 года. Вместе с тем рядом регионов налог был введен позднее³².

На территории 12 субъектов РФ число «самозанятых» граждан³³, зафиксировавших свой статус, составляло 35 496 единиц (по состоянию на 31 декабря 2020 года). Удельный вес этих граждан в общем количестве зарегистрированных субъектов хозяйственной деятельности составляет от 1,1% (Республика Ингушетия) до 13,7% (Курганская область). Данные представлены в таблице:

-
30. В соответствии с пунктом 4 статьи 346.20 и пунктом 3 статьи 346.50 Налогового кодекса законами субъектов может быть установлена налоговая ставка в размере 0% для индивидуальных предпринимателей, впервые зарегистрированных после вступления в силу указанных законов субъектов РФ, применяющих упрощенную систему налогообложения, а также применяющих патентную систему налогообложения и осуществляющих предпринимательскую деятельность в производственной, социальной и (или) научной сферах и в сфере бытовых услуг.
 31. Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 101-ФЗ внес изменение в Федеральный закон от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход».
 32. Республика Калмыкия ввела налог на профессиональный доход с 1 августа 2020 года, Тамбовская область – с 5 сентября 2020 года, Республика Марий Эл – с 6 сентября 2020 года, Республика Ингушетия – с 19 октября 2020 года.
 33. По данным сайта ФНС России.

| Наименование показателя | Республика Ингушетия | Кабардино-Балкарская Республика | Республика Калмыкия | Тамбовская область | Республика Марий Эл | Республика Алтай | Кировская область | Республика Тыва | Республика Карелия | Псковская область | Республика Крым | Курганская область |
|------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------------|---------------------|--------------------|---------------------|------------------|-------------------|-----------------|--------------------|-------------------|-----------------|--------------------|
| Дата ввода режима НПД | 19.10.2020 | 01.07.2020 | 01.08.2020 | 05.09.2020 | 06.09.2020 | 01.07.2020 | 01.07.2020 | 01.07.2020 | 01.07.2020 | 01.07.2020 | 01.07.2020 | 01.07.2020 |
| Количество «самозанятых» граждан, ед. | 108 | 1 567 | 758 | 2 462 | 2 024 | 961 | 5 175 | 1 041 | 3 683 | 2 757 | 10 782 | 4 178 |
| Удельный вес в общем количестве хозяйствующих субъектов, % | 1,1 | 5,6 | 6,1 | 6,3 | 7,9 | 8,3 | 8,4 | 9,6 | 9,9 | 9,9 | 10,0 | 13,7 |
| из них: не декларировали никаких доходов в 2019 г. | 58 | 1 039 | 417 | 1 228 | 956 | 564 | 2 575 | 568 | 1 831 | 1 405 | 6 886 | 2 319 |
| Удельный вес в общем количестве «самозанятых» граждан, % | 53,7 | 66,3 | 55,0 | 49,9 | 47,2 | 58,7 | 49,8 | 54,6 | 49,7 | 51,0 | 63,9 | 55,5 |
| Поступления НПД, тыс. руб. | 0,0 | 165,0 | 42,0 | 156,0 | 207,0 | 166,0 | 696,0 | 79,0 | 649,0 | 354,0 | 1 448,0 | 175,0 |
| Удельный вес в налоговых доходах КБС, % | 0,000 | 0,001 | 0,001 | 0,001 | 0,001 | 0,003 | 0,002 | 0,001 | 0,002 | 0,002 | 0,003 | 0,001 |

Удельный вес «самозанятых» граждан в общем количестве субъектов хозяйственной деятельности в данных регионах значительно отстает от общероссийского значения (18,8%)³⁴.

Из них, по данным Федеральной налоговой службы, число граждан, не декларировавших свои доходы в 2019 году и зарегистрировавшихся в 2020 году в качестве «самозанятых» граждан во всех 12 субъектах РФ составило половину и выше от общего числа «самозанятых».

Вышеизложенное может свидетельствовать о том, что в рассматриваемых регионах имеются резервы для расширения их налогового потенциала в части увеличения числа «самозанятых» граждан, вывода их доходов из сектора «теневой» экономики и, как следствие, рост поступлений налога на профессиональный доход.

34. Без учета анализируемых 12 субъектов РФ.

Информация о применении на территории субъектов РФ специального налогового режима для «самозанятых» граждан приведена в приложении 5.6 к настоящему отчету. Возможность субъектов РФ воспользоваться правом исчисления налога на имущество организаций (для определенных объектов капитального строительства) исходя из кадастровой стоимости возникла с 2014 года, налога на имущество физических лиц – с 2015 года. Воспользовались указанным правом своевременно не все субъекты РФ³⁵.

По экспертным расчетам Счетной палаты Российской Федерации, сумма недополученного дохода в консолидированные бюджеты субъектов РФ в связи с более поздним переходом на исчисление налогов с кадастровой стоимости по налогу на имущество физических лиц по 7 субъектам РФ составляет 392,6 млн рублей, по налогу на имущество организаций по 10 субъектам РФ – 4 939,3 млн рублей³⁶.

Вместе с тем оперативный переход субъектов на исчисление налога на имущество организаций (для определенных объектов капитального строительства) и налога на имущество с физических лиц с кадастровой стоимости позволил бы использовать налоговый потенциал региона в большем объеме и в более ранние сроки.

В свою очередь ФНС России в целях предотвращения выпадения налоговых доходов доводила информацию до высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ о необходимости принятия законов, устанавливающих дату перехода на исчисление налога на имущество физических лиц от кадастровой стоимости (Курганская область и Республика Алтай)³⁷.

Информация о переходе субъектов РФ на исчисление налогов на имущество исходя из кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества и недополученных в связи с этим доходов приведена в приложениях 5.7.1–5.7.3 к настоящему отчету.

С 1 января 2023 года начнет действовать порядок по установлению кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости по заявлению налогоплательщика³⁸. Дата досрочного перехода на новый порядок установлена в 5 из 12 субъектов РФ (Кабардино-Балкарская Республика и Республика Карелия, Кировская, Курганская и Тамбовская области).

Данный закон направлен на исправление накопленных ошибок в ранее утвержденных результатах кадастровой оценки, доступных для широкого круга правообладателей.

Так, по данным официального сайта Росреестра (<https://rosreestr.gov.ru>), за период 2018–2020 годы и 7 месяцев 2021 года подавляющая часть заявлений, поданных в комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, созданные при территориальных органах Росреестра, и исков в судебные

-
35. На территории Республики Крым законодательство Российской Федерации о налогах и сборах вступило в действие с 1 января 2015 года. Информация о применении кадастровой стоимости с целью исчисления налога на имущество на территории Республики Крым приведена в приложении 5.8 к настоящему отчету.
 36. Расчет произведен по данным отчета 5-МН на основании исчисленных сумм имущественных налогов за периоды по налогу на имущество физических лиц с 1 января 2015 года, по налогу на имущество организаций – с 1 января 2014 года до даты введения определения налоговой базы исходя из кадастровой стоимости.
 37. Письма ФНС России от 16 января 2019 г. № ММВ-19-21/9 и № ММВ-19-21/10.
 38. Статья 22.1 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке».

инстанции связано установлением кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости (порядка 96 %), в результате положительного рассмотрения которых, снижение суммарной величины кадастровой стоимости в отношении объектов недвижимости составило 3 421 млрд рублей.

Таким образом, введение данного порядка может нести в себе риски снижения налоговой базы по налогу на имущество и земельному налогу. В связи с этим субъектам РФ целесообразно провести оценку налогового эффекта от его введения.

По транспортному налогу. Только в 1 из 12 исследуемых субъектов РФ (Республика Карелия) установлены на дорогостоящие транспортные средства (автомобили мощностью двигателя свыше 250 л. с., яхты и гидроциклы) максимально возможные ставки по транспортному налогу. Остальные субъекты не в полном объеме используют налоговый потенциал по транспортному налогу.

Необходимо отметить, что в Республике Ингушетия установлены минимальные налоговые ставки транспортного налога на все виды дорогостоящих транспортных средств³⁹. Минимальные ставки по дорогостоящим водным транспортным средствам установлены практически во всех субъектах РФ.

Максимальные ставки по указанным категориям транспортных средств 11 субъектами РФ не установлены. В результате сумма потерь консолидированных бюджетов субъектов РФ по транспортному налогу составляет 1 025,5 млн рублей, в том числе: за 2018 год – 317,9 млн рублей, за 2019 год – 365,3 млн рублей и за 2020 год – 342,3 млн рублей⁴⁰.

Информация в разрезе субъектов РФ о недопоступлении доходов от транспортного налога приведена в приложении 5.9 к настоящему отчету.

Региональное законодательство является действенным инструментом для регулирования налогового потенциала субъекта РФ. Однако не всеми субъектами РФ он используется в полной мере (несвоевременный переход на исчисление налогов на имущество исходя из кадастровой стоимости, несвоевременное введение налога на профессиональный доход).

Органы исполнительной власти субъектов РФ не устанавливают отдельные налоговые льготы и преференции, нацеленные на поддержку отдельных категорий налогоплательщиков (например, сельскохозяйственных товаропроизводителей), которые впоследствии могут стать источником получения дополнительных налоговых доходов.

Вместе с тем от оперативных и своевременных решений субъектов РФ зависит наполняемость консолидированных бюджетов субъектов РФ, в том числе наполняемость бюджетов муниципальных образований.

Информация о влиянии действующих норм законодательства о налогах и сборах субъектов РФ на консолидированные бюджеты субъектов РФ представлена в приложении 5.1 к настоящему отчету.

39. В соответствии с Законом Республики Ингушетия от 27 ноября 2002 г. № 43-РЗ «О транспортном налоге» (в редакции от 2 апреля 2021 года).

40. Расчет недопоступлений по транспортному налогу произведен исходя из: мощности 1 автомобиля в размере 250 л. с., мощности яхты и гидроцикла (с мощностью до 100 л. с.) в размере 50 л. с., мощности яхты и гидроцикла (с мощностью свыше 100 л. с.) в размере 100 л. с.

7.1.3. Влияние действующих нормативных правовых актов местных органов власти на развитие налогового потенциала консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

Количество муниципальных образований на территории исследуемых 12 субъектов РФ варьируется от 45 до 393 единиц. Сведения в разрезе субъектов представлены в таблице:

ед.

| Республика Ингушетия | Республика Алтай | Республика Карелия | Республика Калмыкия | Кабардино-Балкарская Республика | Псковская область | Республика Марий Эл | Республика Тыва | Тамбовская область | Республика Крым | Кировская область | Курганская область |
|----------------------|------------------|--------------------|---------------------|---------------------------------|-------------------|---------------------|-----------------|--------------------|-----------------|-------------------|--------------------|
| 45 | 102 | 125 | 127 | 132 | 136 | 138 | 143 | 274 | 279 | 338 | 393 |

По данным статистической налоговой отчетности, общая сумма выпадающих доходов в результате установления дополнительных льгот и преференций имеет тенденцию к росту⁴¹: в 2018 году 68 % к 2017 году, в 2019 году на 6 % к 2018 году.

По итогам 2020 года сумма льгот значительно сократилась до 277 млн рублей, или на 60 %. Данные представлены в таблице:

млн руб.

| Показатель | 2017 г. | 2018 г. | Темп прироста, % | 2019 г. | Темп прироста, % | 2020 г. | Темп прироста, % |
|----------------------------------------------------------------------------|---------|---------|------------------|---------|------------------|---------|------------------|
| Льготы, предоставленные представительными органами местного самоуправления | 385 | 648 | 68 | 685 | 6 | 277 | -60 |
| в том числе: | | | | | | | |
| 1. По налогу на имущество физических лиц | 17 | 19 | 11 | 22 | 12 | 29 | 33 |
| 2. По земельному налогу | 368 | 629 | 71 | 663 | 6 | 248 | -63 |
| организаций | 345 | 603 | 75 | 628 | 4 | 231 | -63 |
| физических лиц | 22 | 26 | 16 | 36 | 37 | | |

41. Оценка влияния установления органами представительной власти муниципальных образований субъектов РФ в части установления пониженных ставок по ЕНВД и коэффициента-дефлятора К2 на основе данных статистической налоговой отчетности.

Местные льготы в основном носят социальный характер или являются техническими в зависимости от категории налогоплательщиков. В общих объемах поступлений налоговых доходов в консолидированные бюджеты субъектов РФ занимают незначительную долю: в 2017 году – 0,2 %, в 2018 году – 0,3 %, в 2019 году – 0,3 %, 2020 году – 0,1 %.

Согласно информации субъектов РФ о количестве льгот, предоставленных законодательством представительных органов местного самоуправления 12 субъектов РФ, они имеют тенденцию к снижению в исследуемом периоде:
ед.

| Местное законодательство | 2018 г. | 2019 г. | 2020 г. | 2021 г. |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Земельный налог | 2 279 | 2 245 | 2 167 | 2 158 |
| Налог на имущество ФЛ | 422 | 421 | 366 | 358 |
| Всего | 2 701 | 2 666 | 2 533 | 2 516 |

В ряде муниципальных образований в 2020 году были снижены ставки ЕНВД в пределах от 7,5 до 15 %, а также понижен корректирующий коэффициент К2 для пострадавших отраслей экономики в период пандемии (например, Псковская, Кировская области, республики Крым, Карелия, Марий Эл, Тыва, Калмыкия) в целях поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

Информация об объемах выпадающих доходов и количестве налоговых льгот и преференций в связи с их предоставлением представительными органами местного самоуправления в разрезе субъектов РФ приведена в приложениях 6.1 и 6.2 к настоящему отчету.

Вместе с тем действующие нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления не оказали существенного влияния на развитие налогового потенциала консолидированных бюджетов субъектов РФ и увеличение налоговой базы в исследуемом периоде. Предоставляемые льготы и преференции по местным налогам в основном имеют социальную направленность, но могут быть применены и для экономической поддержки хозяйствующих субъектов РФ (как в случае с единым налогом на вмененный доход).

7.2. Влияние мер, предпринимаемых органами власти субъектов Российской Федерации и территориальными налоговыми органами во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти и местными органами власти, на развитие налогового потенциала консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

7.2.1. Результаты реализации государственных, региональных и муниципальных программ, планов мероприятий («дорожных карт»), направленных: на развитие отдельных отраслей промышленности, инвестиционной и инновационной деятельности; субъектов малого и среднего бизнеса

Финансирование исследуемых субъектов РФ в части вопросов, рассмотренных при проведении ЭАМ, производилось в рамках двух национальных проектов «Производительность труда и поддержка занятости» и «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и Подпрограммы 2 «Развитие малого и среднего предпринимательства» государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика»⁴².

По данным Министерства экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития России)⁴³, в адрес 12 субъектов РФ выделены следующие объемы финансирования: в 2018 году – 70,2 млрд рублей, в 2019 году – 79,8 млрд рублей, в 2020 году – 70,0 млрд рублей. Финансирование за счет средств федерального бюджета в 2019–2021 годах составило 98–99 %. (за исключением Республики Крым (94,9 %)). Данные представлены в таблице:

млн руб.

| Сумма предусмотренных средств, млн рублей | Справочно: 2017 г. | 2018 г. | 2019 г. | 2020 г. |
|-------------------------------------------|--------------------|----------|----------|----------|
| Из федерального бюджета | 56 230,3 | 70 166,7 | 79 780,8 | 69 951,8 |
| Из регионального бюджета | 567,7 | 5 909,8 | 4 523,5 | 4 517,5 |
| Всего | 59 405,0 | 76 160,2 | 84 304,4 | 74 469,3 |

В 2021 году отмечено значительное снижение объемов финансирования в рамках указанных программ и проектов – на 49 % к уровню 2020 года, или на 34,3 млрд рублей.

42. Госпрограмма утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316.

43. Письма Минэкономразвития России от 6 ноября 2020 г. № 36921-СГ/Д14и, от 31 марта 2021 г. № 9623-СГ/Д14и, от 30 апреля 2021 г. № Д14и-13248, от 12 мая 2021 г. № 14578-СГ/Д14и.

Информация о финансировании субъектов РФ в рамках государственных программ и национальных проектов представлена в приложении 7.2 к настоящему отчету.

Кроме того, в 7 регионах⁴⁴ реализуются мероприятия индивидуальных программ, направленных на снятие наиболее «острых» проблем регионов⁴⁵ с ежегодным финансированием по 1 млрд рублей в течение 5 лет в период с 2020 по 2024 год.

Также три субъекта РФ (республики Алтай, Карелия и Псковская область) в 2020 году являлись получателями денежных средств в рамках Подпрограммы Е «Туризм» государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика» в размерах 450,0 млн рублей, 60 млн рублей и 80 млн рублей соответственно.

По данным субъектов РФ, в исследуемом периоде на территории регионов реализовывалось от 1 до 11 программ, направленных на развитие экономики региона. Кроме того, во всех субъектах РФ реализовывались муниципальные программы, направленные на развитие (поддержку) предпринимательской деятельности.

По данным субъектов РФ, целевые показатели по результатам реализации вышеперечисленных госпрограмм, национальных проектов и региональных проектов в исследуемом периоде в целом достигнуты.

Для реализации в субъектах РФ национальных проектов и госпрограмм, в том числе региональных программ, в 2018–2020 годах и I квартале 2021 года юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям выделены денежные средства в следующих объемах: в 2018 году – 12,5 млрд рублей, в 2019 году – 14,6 млрд рублей, в 2020 году – 15,4 млрд рублей, в I квартале 2021 года – 1,3 млрд рублей.

Кроме того, в связи распространением новой коронавирусной инфекции в рамках реализации мер поддержки во всех субъектах РФ производились выплаты субсидий в адрес субъектов предпринимательства.

Из проанализированных 12,7 тыс. лиц, которым выделены субсидии в рамках реализации госпрограмм в период 2018–2020 годов, сняты с налогового учета 560 хозяйствующих субъектов (или 4,4%), по которым сумма полученных субсидий составила 180,8 млн рублей (0,4% от общей суммы выданных субсидий).

При этом из 560 хозяйствующих субъектов в 2018 году снято с налогового учета 39 хозяйствующих субъекта, в 2019 году – 174, в 2020 году – 256, за 5 месяцев 2021 года – 91.

307 (или 54,8%) из 560 хозяйствующих субъекта получали помощь в виде субсидии однократно, их которых в течение года после получения субсидии были сняты с налогового учета 94 хозяйствующих субъекта, в течение двух лет – 161 хозяйствующий субъект.

44. В соответствии с указанием Председателя Правительства Российской Федерации Медведева Д.А. от 5 июня 2019 г. № ДМ-П16-4600р определен перечень субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития и их кураторы в лице руководителей федеральных министерств (Псковская область, Республика Алтай, Республика Карелия, Республика Марий Эл, Республика Тыва, Республика Калмыкия, Курганская область).

45. Увеличение объема инвестиций, создание новых рабочих мест, увеличение занятости населения, а также развитие малого и среднего предпринимательства, создание промышленных и индустриальных парков, развитие туризма, социальной инфраструктуры, развитие инфраструктуры для строительства жилья.

Из 11,7 тыс. действующих (не снятых с налогового учета) хозяйствующих субъектов – получателей субсидий уплатили налоги в меньшем объеме к предыдущему году 4,7 тыс. (или 37,4 % от всех получателей субсидий), допустили прирост задолженности 1430 хозяйствующих субъектов – получателей субсидий (или 11,3 % от всех получателей субсидий).

Наибольшее количество таких субъектов хозяйственной деятельности в 2018 и 2019 годах установлено в республиках Алтай, Калмыкия, Кировской и Псковской областях, в 2020 году – в республиках Алтай, Калмыкия, Карелия и Кировской области.

Данные факты могут свидетельствовать о недостаточности критериев при предоставлении субсидий субъектам хозяйственной деятельности, что может привести к злоупотреблению правом на получение денежных средств.

Информация о получателях субсидий, допустивших снижение поступлений (рост задолженности), и информация о получателях субсидий, снятых с учета, представлены в приложениях 7.3 и 7.4 к настоящему отчету.

Кроме того, всеми субъектами РФ разработаны и реализуются меры поддержки субъектов хозяйственной деятельности, основными из которых являются:

- финансовая: субсидии, гранты, предоставление микрозаймов субъектам МСП, льготные условия кредитования, предоставление поручительств;
- имущественная: предоставление прав на пользование государственным имуществом на льготных условиях; предоставление оборудования, транспорта, спецтехники субъектам МСП в лизинг на льготных условиях;
- информационно-консультационная и образовательная: создание федеральных и региональных информационных центров, профессиональные консультации в виде обучающих курсов о создании и ведении бизнеса, подготовка и переподготовка сотрудников;
- предоставление налоговых льгот субъектам малого и среднего предпринимательства и иным хозяйствующим субъектам.

В основном эти меры относятся к поддержке предприятий малого и среднего бизнеса, удельный вес которого в среднем за исследуемый период превышает 60 %.

Исключение – Республика Ингушетия, где данный показатель составляет 44 %.

Все реализуемые на территории субъекта РФ программы и проекты преследуют цели роста показателей социально-экономического развития регионов. Однако анализ динамики поступлений в доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в соотношении с объемами финансирования субъектов РФ в рамках реализуемых на его территории программ и проектов показывает следующее.

Показатель финансирования на 1 рубль налоговых поступлений в консолидированный бюджет субъекта РФ снижен: в 2019 году – в 4 субъектах (республики Алтай, Ингушетия, Калмыкия, Крым), в 2020 году – во всех 12 субъектах РФ (в условиях новой коронавирусной инфекции).

Количество юридических лиц уже к концу 2019 года снизилось в 11 субъектах РФ (за исключением Республики Ингушетия), индивидуальных предпринимателей и КФХ⁴⁶ – в 8 субъектах РФ (за исключением республик Ингушетия, Карелия и Марий Эл, Тамбовской области), количество хозяйствующих субъектов, сведения о которых содержатся в Едином реестре субъектов малого и среднего предпринимательства, – в 10 субъектах РФ (за исключением республик Ингушетия и Тыва).

В то же время в целом по Российской Федерации (без учета 12 анализируемых субъектов) общее количество хозяйствующих субъектов к концу 2019 года по сравнению с 2017 годом имело тенденцию к росту на 1,9 % за счет роста количества индивидуальных предпринимателей и введения специального режима для «самозанятых» граждан.

Информация об основных показателях макроэкономического развития субъектов РФ представлена в приложениях 7.5 и 7.6 к настоящему отчету.

Полная информация по данному вопросу представлена в приложении 7.1 к настоящему отчету.

7.2.2. Результативность проведения совместных мероприятий с представителями федеральных органов исполнительной власти по выявлению субъектов «теневой» экономики, постановления их на налоговый учет и привлечению к уплате налогов

По данным субъектов РФ, во всех 12 субъектах РФ проводится работа по выявлению субъектов «теневой» экономики, постановке их на налоговый учет и привлечению к уплате налогов посредством создания и функционирования комиссий, в том числе межведомственных. Комиссии осуществляют как вызов потенциальных налогоплательщиков для заслушивания, так и проводят совместные рейды с органами исполнительной власти по местам осуществления предпринимательской деятельности.

По результатам работы комиссий по сокращению неформальной занятости и «теневой экономики» в 2018–2020 годах поставлено на налоговый учет 196,0 тыс. лиц, из них привлечено к уплате налогов 123,6 тыс. лиц. Сумма дополнительно поступивших налогов в бюджет составила 1 983,0 млн рублей, в том числе НДС/ФЛ – 1 643,5 млн рублей.

В том числе в Республике Крым поставлено на налоговый учет за период 2018–2020 годов 79,6 тыс. лиц, из них привлечено к уплате налогов 79,6 тыс. лиц.

Сумма дополнительно поступивших налогов в бюджет за 2018–2019 годы составила 41,5 млн рублей, в том числе НДС/ФЛ – 41,5 млн рублей⁴⁷.

Информация в разрезе исследуемых субъектов представлена в приложении 8.2 к настоящему отчету.

Вместе с тем при ежегодном росте в 12 субъектах РФ поступлений по налогу на доходы физических лиц, в секторе неформальной занятости в период

46. КФХ – крестьянское (фермерское) хозяйство.

47. Информация о поступлении налогов за 2020 год отсутствует.

с 2017 по 2020 год практически во всех этих субъектах количество лиц, осуществляющих деятельность в секторе неформальной занятости, значительно превышает российский показатель (без учета 12 субъектов РФ) (порядка 19,5 %).

При этом, если только в двух субъектах РФ отмечается рост занятых в неформальном секторе к уровню 2017 года (в Республиках Алтай (+ 2,2 %) и Крым (+5,2 %), то рост удельного веса занятых в неформальном секторе к общей численности занятого населения отмечается уже в пяти регионах (в Республике Алтай (+ 1,7 п. п.), в Республика Ингушетия (+ 1,3 п. п.), в Кабардино-Балкарской Республике (+ 0,5 п. п.), в Курганской области (+ 1,2 п. п.) и Республике Крым (+ 1,4 п. п.).

Кроме того, показатель «Уровень безработицы» увеличен в 2019 году на 0,3 % в Кабардино-Балкарской Республике. При этом превышение данного показателя над общероссийским значением (без учета 12 субъектов РФ) отмечается в 11 из 12 субъектов РФ, а в некоторых регионах достигает 22,2 % (Республика Ингушетия), 9,0 % (Республика Тыва).

Работа с сектором неформальной занятости населения и снижением уровня безработицы должна привлекать более пристальное внимание субъектов РФ. Снижение сектора неформальной занятости и уровня безработицы являются одними из резервов увеличения налогового потенциала регионов и поступлений налогов по НДС, налогу на прибыль организаций, налогам по специальным налоговым режимам, налогу на профессиональный доход.

Информация о динамике показателей неформальной занятости и уровня безработицы в разрезе субъектов РФ представлена в приложениях 8.3 и 8.4 к настоящему отчету. Полная информация по данному вопросу представлена в приложении 8.1 к настоящему отчету.

7.2.3. Результаты проведения государственной кадастровой оценки и введение в налоговый оборот объектов недвижимости

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 октября 2013 г. № 903 утверждена Федеральная целевая программа «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2020 годы)» (далее – ФЦП)⁴⁸, в рамках которой на территориях субъектов РФ предусмотрено проведение комплексных кадастровых работ.

В рамках реализации ФЦП в адрес 8 из 12 субъектов РФ направлено финансирование из федерального бюджета⁴⁹ на проведение комплексных кадастровых работ (далее – ККР) в период с 2018 по 2020 год в размере 69,6 млн рублей.

В результате в период 2018 года – I квартала 2021 года субъектами РФ проведены комплексные кадастровые работы в отношении 24 679 единиц объектов капитального

48. С 2021 года проведение комплексных кадастровых работ осуществляется в рамках Подпрограммы 3 «Государственная регистрация прав, кадастр и картография» государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика».

49. Самостоятельно субъектами РФ в исследуемом периоде проведение комплексных кадастровых работ не осуществлялось. Законом Псковской области от 29 декабря 2020 г. № 2140-ОЗ «Об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» предусмотрены субсидии местным бюджетам из областного бюджета на проведение комплексных кадастровых работ в размере 600,0 тыс. рублей.

строительства и 56 635 земельных участков, из которых на Республику Тыва приходится 87,5 и 83,7 % соответственно.

В результате проведения ККР в 2018 году – I квартале 2021 года на кадастровый учет поставлено 523 земельных участка, из которых 38,2 % приходится на Республику Карелия⁵⁰, на общую сумму кадастровой стоимости 206 млн рублей (Республика Карелия – 85 млн рублей, Курганская область – 85 млн рублей, Псковская область – 25 млн рублей, Кабардино-Балкарская Республика – 6 млн рублей, Республика Тыва – 3 млн рублей, Кировская область – 2 млн рублей).

На основании данных Росреестра, на периодической основе ККР проводятся только 3 субъектами: республиками Тыва и Ингушетия, Кировской областью.

Информация о размерах финансирования и результатах работы по проведению ККР представлена в приложениях 9.2–9.4 к настоящему отчету.

Проведение ККР является полномочием муниципальных районов, городских округов, субъекта РФ. Это является одним из эффективных способов расширения налогового потенциала региона и роста поступлений доходов в консолидированные бюджеты субъектов РФ по имущественным налогам.

Очередная государственная кадастровая оценка (далее – ГКО) проводится не позднее чем через пять лет с года проведения последней ГКО соответствующих видов объектов недвижимости, категорий земель⁵¹. При этом ответственность за несвоевременное проведение ГКО действующими нормативными правовыми актами Российской Федерации не предусмотрена.

Из 12 субъектов РФ только в Тамбовской области и в Республике Крым ГКО проведена без нарушения сроков, предусмотренных статьей 11 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке».

По экспертной оценке Счетной палаты Российской Федерации, в результате несвоевременного проведения очередной ГКО земельных участков сельскохозяйственного назначения и земель населенных пунктов выпадающие доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по четырем субъектам РФ (Кабардино-Балкарская Республика, республики Ингушетия и Карелия, Кировская область) составили: по земельному налогу более – 1 млрд рублей⁵², по налогу на имущество физических лиц – около 0,5 млрд рублей⁵³.

-
50. Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» в рамках комплексных кадастровых работ не предусмотрена процедура проведения государственного кадастрового учета вновь созданных объектов капитального строительства.
51. Пункт 1 части 7 статьи 6 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 269-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
52. Сумма выведена расчетно, без учета льгот и преференций, предоставляемых налогоплательщикам. При расчете сумм выпадающих налогов к общей сумме прироста налогооблагаемой базы (кадастровой стоимости) применялась ставка 0,3 %, и умножалась на количество лет превышающих 5, с года последней ГКО.
53. Сумма выведена расчетно как произведение данных о суммах исчисленного налога по данным статистической налоговой отчетности 5-мн и количества лет превышающих 5 с года последней ГКО.

Нарушение сроков проведения государственной кадастровой оценки (ГКО)

Согласно статьи 11 Закона № 237-ФЗ ГКО проводится **не реже одного раза в пять лет**

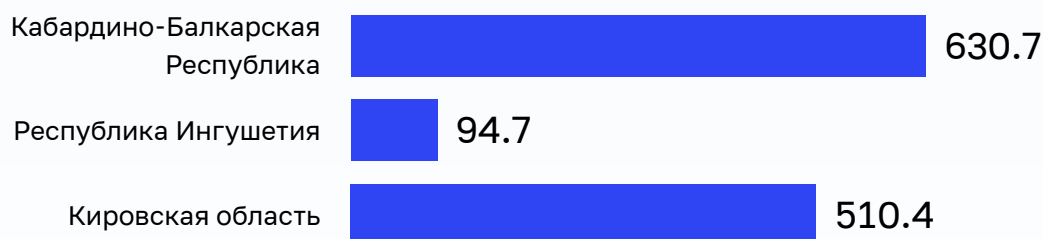
В 10 субъектах из 12 ГКО проведена с нарушением сроков в 3 субъектах Российской Федерации по 4 категориям земель и объектам, капитального правительства:
республики Ингушетия и Карелия, Псковская область

Не проводится более 5 лет – в 3 субъектах Российской Федерации по 9 категориям земель и объектам капитального строительства:
республики Алтай, Марий Эл, Тыва

В 4 субъектах Российской Федерации – нарушены как сроки, так и не проведена оценка по 14 категориям земель и объектам капитального строительства:
Кабардино-Балкарская Республика,
Республика Калмыкия, Кировская и Курганская области

Суммы выпадающих налогов, млн руб.

Нарушение сроков проведения ГКО по земельным налогу (земли С/Х назначения и земли населенных пунктов)



Нарушение сроков проведения ГКО по налогу на имущество физических лиц (помещения, сооружения, единый недвижимый комплекс, объекты незавершенного строительства, машино-место, здания)



Информация о превышении сроков проведения ГКО в проверяемых субъектах РФ, а также итоговые расчеты сумм выпадающего земельного налога в результате несвоевременного проведения очередной оценки кадастровой стоимости приведены в приложениях 9.5 и 9.7 к настоящему отчету.

Таким образом, установление ответственности должностных лиц уполномоченного органа субъекта РФ за своевременное проведение очередной кадастровой оценки в отношении объектов недвижимости (в том числе земельных участков) будет являться залогом своевременного обеспечения увеличения налогооблагаемой базы и соответственно дополнительных поступлений доходов по имущественным налогам в консолидированные бюджеты субъектов РФ.

Полная информация по данному вопросу представлена в приложении 9.1 к настоящему отчету.

7.2.4. Результативность проведения совместных мероприятий с федеральными и местными органами исполнительной власти по выявлению объектов недвижимости, не зарегистрированных в Росреестре, и (или) использования зарегистрированных объектов недвижимости не по назначению

По информации субъектов РФ, всеми 12 регионами проводится работа с федеральными (управление Росреестра по субъекту Российской Федерации, УФНС России по субъекту Российской Федерации), региональными и местными органами исполнительной власти по выявлению неучтенных объектов недвижимого имущества и вовлечению их в налоговый оборот, по выявлению зарегистрированных объектов недвижимости, используемых не по назначению.

Вместе с тем результаты совместной работы налоговых органов с федеральными, региональными и местными органами власти по вовлечению объектов недвижимости в налоговый оборот являются незначительными и в большинстве случаев едва достигают 0,1% налоговой базы региона. Информация о количественных показателях объектов недвижимости (земельных участков и объектов капитального строительства) и их кадастровой (инвентаризационной) стоимости приведена в приложении 10.2 к настоящему отчету.

По данным субъектов РФ, налоговыми органами Кабардино-Балкарской Республики, Республики Крым, Курганской области представлена информация об исчислении имущественных налогов с объектов, которые не стоят на кадастровом учете в Росреестре: земельный налог в сумме 822,0 млн рублей и налог на имущество в сумме 1472,5 млн рублей. Информация представлена в приложении 10.3 к настоящему отчету.

Наличие объектов, с которых исчислены имущественные налоги на объекты недвижимости и сведения о которых отсутствуют в органах Росреестра, свидетельствует о недостаточной организации совместной работы налоговых органов с федеральными, региональными и местными органами власти по вовлечению объектов недвижимости в налоговый оборот.

Кроме того, в отношении значительной части объектов недвижимости, ранее учтенных в ЕГРН, отсутствуют сведения об их правообладателях, в связи с отсутствием в правоустанавливающих документах достаточных данных, позволяющих однозначно определить владельца объекта (фамилию, имя, отчество и реквизиты документа, удостоверяющего личность)⁵⁴.

При этом федеральным законодательством не предусмотрена ответственность владельцев объектов недвижимости за непредоставление сведений в органы Росреестра для регистрации права собственности на объекты недвижимого имущества в ЕГРН в установленном порядке.

Полная информация по данному вопросу приведена в приложении 10.1 к настоящему отчету.

7.2.5. Результаты проведения мероприятий по оценке налоговых расходов в соответствии с Общими требованиями к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2019 г. № 796

По данным субъектов РФ, всеми 12 субъектами РФ в исследуемом периоде проводилась оценка эффективности налоговых расходов, результаты которой направлялись в Минфин России в установленные сроки.

Общие требования к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2019 г. № 796 (далее – Постановление № 796), в соответствии с которым оценка эффективности налоговых расходов, включает в себя: оценку целесообразности и оценку результативности налоговых расходов субъекта Российской Федерации, но при этом имеет ряд существенных недостатков.

Так, в Кировской области по результатам проведенной оценки эффективности налоговых расходов за 2018 год 4 стимулирующие налоговые льготы (2 льготы по налогу на прибыль организаций, 1 льгота по налогу на имущество, 1 льгота по УСН) признаны не востребуемыми – льготы предложено сохранить в целях обеспечения инвестиционной привлекательности региона. Вместе с тем указанные налоговые льготы не заявлялись с 2013 года, сумма выпадающих доходов по указанным льготам отсутствует.

По результатам проведенной оценки эффективности налоговых расходов за 2019 год в Курганской области предложено сохранить семь налоговых льгот, признанных неэффективными (одну налоговую льготу по налогу на прибыль, две – по налогу на имущество организаций, две – по транспортному налогу, две – по УСН) в целях

54. Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 518-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступающий в силу с 29 июня 2021 года, частично должен решить данную проблему. Так, согласно данному федеральному закону органы местного самоуправления наделяются полномочиями по выявлению правообладателей ранее учтенных (до 1 января 1998 года) объектов недвижимости, сведения о которых отсутствуют в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН), и соответственно, с которых не уплачиваются в установленном порядке имущественные налоги.

сохранения инвестиционной привлекательности региона, обеспечения социальной поддержки и повышения уровня и качества жизни граждан на территории Курганской области, поддержания субъектов малого предпринимательства их деятельности в условиях пандемии коронавируса 2020 года.

Так, пунктом 17 Общих требований к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, утвержденных Постановления № 796, для оценки совокупного бюджетного эффекта (самоокупаемости) стимулирующих налоговых расходов субъекта Российской Федерации предусмотрена формула его расчета.

Постановлением № 796 установлены Общие требования к оценке эффективности налоговых расходов субъекта Российской Федерации/муниципального образования (включающие оценку целесообразности и оценку результативности), но не предусмотрено установление единых критериев отнесения налоговых расходов к эффективным или не эффективным. Соответствующие порядки оценки налоговых расходов субъекта Российской Федерации, муниципального образования устанавливаются соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией с соблюдением общих требований, установленных Правительством Российской Федерации.

В результате анализа постановлений субъектов РФ, принятых в соответствии с Постановлением № 796, установлено, что субъектами РФ утверждены порядки формирования перечней налоговых расходов и методики оценки их эффективности, которые также не содержат конкретных показателей оценки эффективности налоговых расходов.

В данном случае следует отметить Республику Ингушетию⁵⁵. Так, в качестве критериев оценки эффективности налоговых льгот определены такие критерии, как бюджетная, социальная и экономическая эффективности, которые имеют более определенные характеристики для оценки эффективности налоговых расходов.

При этом постановление Республики Ингушетия не содержит отсылки к Постановлению № 796 и в периметр налоговых расходов для проведения оценки их эффективности не включены льготы, предоставляемые государственным учреждениям, исполнительным органам государственной власти Республики Ингушетия и органам местного самоуправления, в отношении объектов, признаваемых памятниками истории и культуры, социально значимых объектов Республики Ингушетия; физическим лицам из числа социально незащищенных категорий граждан.

Кроме того, на сайте Минфина России о налоговых расходах субъектов РФ размещена информация о действии «налоговых каникул» по УСН и ПСН в ряде субъектов РФ до 1 января 2020 года (Кабардино-Балкарская Республика, республики Алтай, Карелия, Марий Эл, Тыва, Кировская, Курганская, Псковская, Тамбовская области).

Вместе с тем законами указанных субъектов РФ, принятыми в октябре–декабре 2020 года, продлено действие «налоговых каникул» до 1 января 2024 года.

55. Постановление Правительства Республики Ингушетия от 26 июля 2012 г. № 184 (в ред. постановления от 28 декабря 2019 г. № 204) «О порядке ежегодной оценки эффективности предоставляемых налоговых льгот».

По ряду субъектов РФ (республики Карелия и Марий Эл, Тамбовская и Псковская области) не отражена информация о налоговых расходах по налогам, поступающим в консолидированный бюджет субъекта РФ, принятым в апреле–августе 2020 года.

Например, не включены в перечень налоговых расходов на 1 октября 2020 года льготы по ПСН, закрепленные Законом Псковской области от 5 октября 2012 г. № 1199-ОЗ «О патентной системе налогообложения» (в ред. от 10 апреля 2020 г. № 2061-ОЗ), по налогу на имущество организаций, утвержденные Законом Республики Карелия от 30 декабря 1999 г. № 384-ЗРК «О налогах (ставка налогов) на территории Республики Карелия» (в ред. от 21 апреля 2020 г. № 2473-ЗРК).

Полная информация по данному вопросу приведена в приложении 11 к настоящему отчету.

7.2.6. Наличие актуализированных планов по отмене неэффективных налоговых льгот (пониженных ставок по налогам)

Составление актуализированных планов отмены неэффективных налоговых расходов ежегодно предусмотрено соглашениями о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов, заключаемых субъектами РФ с Минфином России в соответствии с пунктом 10 статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации⁵⁶ с 2017 года⁵⁷ за исключением 2019 года⁵⁸.

По результатам проведенной в 2020 году оценки эффективности налоговых расходов Курганской областью, республиками Марий Эл, Крым, Калмыкия и Кабардино-Балкарской Республикой приняты распоряжения об актуализации действующих планов об отмене неэффективных налоговых льгот (пониженных ставок по налогам), которыми предусмотрена отмена девяти налоговых льгот (пониженных налоговых ставок), в том числе семь стимулирующих налоговых льгот, с датой начала действия в период с 2004 по 2015 год (три из которых используются налогоплательщиками).

Сумма выпадающих доходов, по данным ФНС России, по трем используемым стимулирующим льготам составила: в 2014 году – 36,2 млн рублей, в 2015 году – 62,8 млн рублей, в 2016 году – 60,2 млн рублей, в 2017 году – 117,4 млн рублей, в 2018 году – 190,5 млн рублей и в 2019 году – 192,6 млн рублей.

Вместе с тем следует отметить следующее.

-
56. Исключение составил 2019 год, в котором в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2018 г. № 1762 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации» актуализация планов отмены неэффективных налоговых расходов не проводилось.
57. Пункт 10 статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации
58. Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2018 г. № 1762 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации» составление актуализированных планов отмены неэффективных налоговых льгот не было предусмотрено.

Согласно отчету Правительства Республики Калмыкия⁵⁹ Министерством экономики и торговли Республики Калмыкия по результатам оценки определено, что действие налоговой льготы по налогу на прибыль организаций (пониженная ставка в размере 13,5 %) соответствует цели привлечения инвестиций в экономику.

При этом в 2018–2020 годах на территории Республики Калмыкия инвестиционные проекты в рамках применения налогоплательщиками стимулирующих налоговых льгот и преференций реализованы не были⁶⁰.

По данным УФНС субъекта, налоговой льготой по налогу на прибыль организаций в 2018 году воспользовалась одна организация – участник консолидированной группы налогоплательщиков, осуществляющая капитальные вложения в объекты производственного назначения.

Совокупный бюджетный эффект от налогового расхода⁶¹, составил 533,2 млн рублей, что в части результативности налоговых расходов позволяет сделать вывод о целесообразности данной налоговой льготы и целесообразности ее пролонгации. При этом расчет бюджетного эффекта отсутствует.

Министерством финансов Республики Марий Эл⁶² предложена отмена льготы, направленной на снижение ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в республиканский бюджет, в диапазоне от 1 до 4 п. п. от основной ставки для организаций, осуществляющих инвестиционную деятельность на территории республики, в зависимости от размера инвестиций (на 1 п. п. – от 75 до 100 млн рублей; на 2 п. п. – от 100 до 125 млн рублей; на 3 п. п. – от 125 до 150 млн рублей; на 4 п. п. – от 150 млн рублей).

По данным ФНС России, количество пользователей льготы с 2014 по 2019 год увеличилось в 2 раза (с 5 до 10 налогоплательщиков), сумма выпадающих доходов увеличилась с 29,6 млн рублей в 2014 году до 89,5 млн рублей в 2019 году.

При этом сумма налогов, уплачиваемых данными налогоплательщиками, увеличилась с 21,4 млн рублей в 2014 году до 641,3 млн рублей. На территории республики с 2012 года, в том числе с использованием данной льготы, реализуются семь инвестиционных проектов (из которых четыре уже реализовано) на общую сумму инвестиций 29,5 млрд рублей.

-
59. Отчет Правительства Республики Калмыкия от 19 октября 2020 г. № 002/ОШ-13-13-2661 «О результатах оценки эффективности налоговых льгот (пониженных ставок по налогам), предоставляемых органами государственной власти и органами местного самоуправления Республики Калмыкия» за 2018 год.
60. Письмо Республики Калмыкия от 14 мая 2021 г. № 002/ОШ-13-13-1171.
61. По данным, представленным Министерством экономики и торговли Республики Калмыкия Правительству Калмыкия.
62. Отчет Министерства финансов Республики Марий Эл от 19 октября 2020 г. № 05-21/239 «Об оценке эффективности налоговых льгот (пониженных ставок по налогам) за 2019 год».

С 1 января 2020 года на территории Республики Марий Эл введен инвестиционный налоговый вычет, значительно сужающий возможности его применения налогоплательщиками относительно льготы, подлежащей отмене⁶³.

В соответствии с Планом по устранению с 1 января 2019 года неэффективных налоговых льгот (пониженных ставок по налогам)⁶⁴ Республикой Калмыкия была утверждена к отмене налоговая льгота в отношении налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения (объект налогообложения – доходы, уменьшенные на величину расходов), за исключением налогоплательщиков, у которых не менее 70 % от общей суммы выручки составляет выручка от осуществления видов экономической деятельности, относящихся к обрабатывающим производствам или дошкольному образованию⁶⁵, со сроком исполнения 1 октября 2018 года. Впоследствии срок отмены данной льготы был увеличен до 1 июня 2019 года⁶⁶.

Данная льгота до настоящего времени не отменена, ее действие приостановлено до 1 января 2022 года.⁶⁷

Таким образом, отсутствие единого подхода к оценке эффективности налоговых расходов не приводит к принятию соответствующих планов по отмене неэффективных налоговых расходов, или приводит к отмене эффективных налоговых расходов.

Полная информация по данному вопросу приведена в приложении 12 к настоящему отчету.

7.2.7. Результаты совместной работы территориальных налоговых органов с органами законодательной и исполнительной власти субъектов и муниципальных органов власти по вопросам установления ставок, льгот, иных преференций по налогам, поступающим в доход консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

Статьей 16 Налогового кодекса Российской Федерации предусмотрено направление в территориальные налоговые органы и финансовые органы соответствующих субъектов РФ информации и копий законов, иных нормативных правовых актов об установлении, изменении и прекращении действия региональных и местных налогов по факту их принятия.

-
63. В соответствии с пунктом 1 статьи 12.1. Законом Республики Марий Эл от 26 июля 2019 г. № 24-З «О внесении изменения в Закон Республики Марий Эл «О регулировании отношений в области налогов и сборов в Республике Марий Эл» введен инвестиционный налоговый вычет, установленный статьей 286.1 Налогового кодекса, вправе применять организации, являющиеся субъектами малого или среднего предпринимательства и осуществляющие определенные виды экономической деятельности, а также организации, заключившие с уполномоченным органом исполнительной власти Республики Марий Эл соглашение о взаимодействии при реализации мероприятий национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости».
64. Распоряжение Правительства Республики Калмыкия от 14 сентября 2018 г. № 278-р.
65. Подпункт 2 пункта 2 статьи 1 Закона Республики Калмыкия от 30 ноября 2009 г. № 154-IV-3 «Об установлении дифференцированных налоговых ставок для отдельных категорий налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения».
66. Распоряжение Правительства Республики Калмыкия от 24 января 2019 г. № 15-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Республики Калмыкия от 14 сентября 2018 г. N 278-р».
67. Законы Республики Калмыкия от 10 июня 2020 г. № 104-VI-3 и от 28 июля 2020 г. № 117-VI-3.

Однако территориальным налоговым органам как администраторам налогов и сборов эта информация важна именно на стадии рассмотрения и принятия законодательных актов, особенно в части предоставления налогоплательщикам налоговых льгот и преференций.

По результатам анализа нормативных правовых актов муниципальных образований по установлению льгот и преференций по земельному налогу выявлено, что рядом представительных органов муниципальных образований Республики Ингушетия введены льготы в виде освобождения от уплаты по земельному налогу для органов судебной системы, включая мировых судей, органы прокуратуры, органы внутренних дел. Вместе с тем финансирование данных организаций производится из федерального бюджета.

Кроме того, решением Малгобекского районного Совета предоставлена льгота в виде освобождения от уплаты (или пониженной до 50 % ставки) по земельному налогу членам добровольных народных дружин без ограничения количества земельных участков, что может привести к злоупотреблениям со стороны пользователей данной льготы.

Постановлением Совета местного самоуправления Назрановского муниципального района Республики Ингушетия с 1 января 2021 года полностью освобождены от уплаты земельного налога физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также общины таких народов – в отношении земельных участков, используемых для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов. Тогда как земельные участки данного муниципального района по географическим показателям не относятся к месту осуществления хозяйствования и промыслов малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

По данным субъектов РФ, наибольший процент согласования законодательных актов о налогах и сборах субъектов РФ и представительных органов их муниципальных образований приходится на Кировскую область (90 %) и Республику Крым (78 %). В Республике Карелия в 2020 году процент согласования достиг 63 %. В остальных субъектах РФ процент согласования не достигает 33 %⁶⁸ (Курганская область и Тамбовская область – по 1 % в 2018–2019 годах, Псковская область – 2 % в 2020 году).

Подавляющее большинство нормативных правовых актов, по которым отсутствует согласование, приходится на законодательные акты о налогах и сборах, принимаемые представительными органами муниципальных образований субъектов РФ по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц.

В то же время направление органами законодательной власти субъектов РФ и представительными органами их муниципальных образований для предварительного согласования нормативных правовых актов в области налогов и сборов в ряде случаев позволило бы исключить принятие, в частности, неэффективных налоговых расходов.

68. Информация по республикам Ингушетия, Марий Эл, Калмыкия и Кабардино-Балкарской Республикой не учитывается в связи с отсутствием полноты представленных данных.

Полная информация по данному вопросу приведена в приложении 13 к настоящему отчету.

7.2.8. Результаты проведенных мероприятий налогового контроля по вопросам соблюдения законодательства о налогах и сборах и по взысканию задолженности по налогам, поступающим в доход консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

Контрольная работа территориальных налоговых органов, а также мероприятия по снижению задолженности в консолидированные бюджеты субъектов РФ являются формами повышения налогового потенциала региона.

Налоговыми органами 12 субъектов РФ в 2018 году проведены 1 747,0 тыс. проверок⁶⁹, в 2019 году – 1 632,9 тыс. проверок, в 2020 году, несмотря на условия пандемии, число проверок увеличилось до 1 671,9 тыс. проверок.

Результаты контрольной работы (доначислений) в период 2018–2019 годов к уровню 2017 года имеют тенденцию к снижению (в 2017 году – 4 771,7 млн рублей, 2018 год – 3 163,5 млн рублей, 2019 год – 4 150,5 млн рублей). В 2020 году отмечается небольшой рост (4 962,1 млн рублей). Процент взыскания за исследуемый период снизился с 80,0 % в 2018 году до 50,9 % в 2019 году. В 2020 году в условиях пандемии и моратория на применение налоговыми органами мер принудительного взыскания и на возбуждение процедур банкротства⁷⁰ процент взыскания составил 28,1 %.

На достаточно высоком уровне в 2020 году его удалось сохранить только трем субъектам: Республика Тыва (74 %), Курганская область (62,5 %), Республика Марий Эл (55,1 %).

Общей тенденцией для всех 12 субъектов РФ является снижение количества проведенных выездных налоговых проверок в исследуемом периоде.

При этом результаты от проведения иных мероприятий налогового контроля⁷¹, в том числе по выявлению субъектов «теневой» экономики, имеют тенденцию к росту в исследуемом периоде – в среднем за исследуемый период 2018–2020 годов удельный вес данного вида доначислений составил 25,8 и 1,5 % соответственно⁷².

Сумма совокупной задолженности в консолидированные бюджеты Российской Федерации по 12 субъектам РФ по состоянию на 1 января 2020 года составила 47 118,4 млн рублей (ее рост к уровню 2017 года – 3 863,4 млн рублей, или на 8,9 %).

69. Понятие «проверки» включают камеральные, выездные, а также проверки от «иных мероприятий налогового контроля», в том числе по выявлению субъектов «теневой» экономики.

70. Поручения Правительства Российской Федерации от 18 марта 2020 № ММ-п13-1953 и от 19 марта 2020 г. № ММ-П13-2045.

71. «Иные мероприятия налогового контроля, в том числе по выявлению субъектов «теневой» экономики – результаты контрольно-аналитической работы налоговых органов с учетом результатов совместной работы с представительными органами федеральной и региональной исполнительной власти по выявлению субъектов «теневой» экономики.

72. Отсутствуют результаты работы налоговых органов по проведению иных видов налогового контроля в двух субъектах РФ (Кабардино-Балкарская Республика и Курганская область) и по выявлению субъектов «теневой» экономики в шести субъектах РФ (республики Ингушетия, Тыва, Крым, Кабардино-Балкарская Республика, Курганская, Псковская области).

Вместе с тем в условиях пандемии в 2020 году совокупная задолженность снизилась к уровню 2019 года на 617,1 млн рублей и составила 46 501,3 млн рублей.

Уровень взыскания задолженности в исследуемом периоде в среднем по 12 субъектам РФ составляет 19,2 % (2018 год – 20,9 %, 2019 год – 18,3 %, 2020 год – 18,5 %).

Информация о результатах контрольной работы и уровне совокупной задолженности представлена в приложениях 14.2 и 14.3 к настоящему отчету.

В исследуемом периоде в отношении 9 из 12 субъектов РФ (за исключением республик Алтай, Крым и Псковской области) проведены комплексные проверки внутреннего аудита. Общая сумма выявленных нарушений составила 2 768,5 млн рублей, поступило в бюджет в связи с реализацией планов по устранению нарушений и недостатков 146,3 млн рублей (или 5,3 %).

Наибольшие суммы выявленных межрегиональными инспекциями по федеральным округам нарушений приходятся на Тамбовскую область (1 295 млн рублей, или 46,8 %) и на Кабардино-Балкарскую Республику (703 млн рублей, или 25,4 %). Максимальная сумма установленных нарушений (недостатков) в расчете на одно нарушение – в Республике Ингушетия (0,68 млн рублей при 449 выявленных нарушениях).

Наибольший процент установленных нарушений в соотношении с результатами контрольной работы самих субъектов РФ приходится на Республику Ингушетия, Курганскую область, Тамбовскую область и Республику Тыва. Данные представлены в таблице ниже.

млн руб.

| Показатель | Республика Ингушетия | Курганская область | Тамбовская область | Республика Тыва | Республика Калмыкия | Республика Марий Эл | Кабардино-Балкарская Республика | Кировская область | Республика Карелия |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|--------------------|--------------------|-----------------|---------------------|---------------------|---------------------------------|-------------------|--------------------|
| 1. Доначисления по контрольной работе в среднем за 1 год, исходя из фактически доначисленных сумм за период 2018–2020 годов (расчетно) | 210 | 97 | 455 | 37 | 137 | 118 | 799 | 864 | 408 |
| 2. Сумма установленных нарушений (недостатков) по результатам комплексных аудиторских проверок внутреннего аудита | 307 | 93 | 1 295 | 31 | 146 | 47 | 703 | 110 | 36 |
| 2.1. в том числе: в части налогов полностью зачисляемых в консолидированный бюджет субъектов РФ (с учетом экспертного расчета по налогу на прибыль исходя из ставки в консолидированный бюджет субъектов РФ 17%) (расчетно) | 305 | 77 | 836 | 31 | 117 | 47 | 365 | 47 | 27 |

| Показатель | Республика Ингушетия | Курганская область | Тамбовская область | Республика Тыва | Республика Калмыкия | Республика Марий Эл | Кабардино-Балкарская Республика | Кировская область | Республика Карелия |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|--------------------|--------------------|-----------------|---------------------|---------------------|---------------------------------|-------------------|--------------------|
| 3. Период, охваченный аудиторскими проверками внутреннего аудита, год (расчетно) | 1,7 | 2,1 | 4,6 | 3,0 | 5,2 | 3,0 | 4,7 | 3,0 | 2,3 |
| 4. Соотношение выявленных нарушений (недостатков) к доначисленным суммам по результатам контрольной работы (строка 2.1. / строка 3 / строка 1), % | 87,1 | 38,4 | 39,8 | 27,9 | 16,5 | 13,2 | 9,6 | 1,8 | 2,8 |

Вместе с тем эффективность мероприятий контрольной работы и мероприятий по взысканию задолженности являются источниками роста налоговой базы региона и увеличения налоговых поступлений. В то же время наличие установленных в ходе мероприятий внутреннего аудита нарушений и неустранение их в полном объеме свидетельствует о недостаточном качестве администрирования территориальными налоговыми органами налоговых доходов субъектов РФ и имеющихся резервах для расширения налогового потенциала регионов Российской Федерации.

Информация о результатах аудиторских проверок внутреннего аудита и о выявленных типовых нарушениях представлена в приложениях 14.4 и 14.5 к настоящему отчету. Полная информация по данному вопросу приведена в приложении 14.1 к настоящему отчету.

7.2.9. Результаты работы комиссий территориальных налоговых органов, в том числе межведомственных, по рассмотрению плательщиков, имеющих низкую налоговую базу, задолженность по уплате налогов, и физических лиц, не задекларировавших полученные доходы (далее – комиссии)

В доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ результаты работы комиссий с участием налоговых органов занимают от 3,2 % (Республика Карелия) до 0,1 % (Кабардино-Балкарская Республика), из которых основная доля приходится на налог на доходы физических лиц.

Так, если в период 2018–2019 годов отмечается рост числа заслушанных на комиссиях с участием налоговых органов (на 27,2 %) и сумм погашенной задолженности и поступивших сумм налоговых платежей (на 29,5 %), то в 2020 году – снижение как числа заслушанных на комиссиях к уровню 2017 года (на 32,1%), так и сумм погашенной задолженности и поступивших сумм налоговых платежей (на 29,7 %) (данная тенденция характерна для всех регионов за исключением республик Кабардино-Балкарской, Марий Эл, Тывы, Крым и Тамбовской области).

Одной из причин снижения результатов работы комиссий являются ограничения по осуществлению контроля и надзора в связи с реализацией неотложных мер в целях предупреждения возникновения и распространения коронавирусной инфекции⁷³.

С 2020 года налоговые органы⁷⁴ в своей деятельности перешли на риск-ориентированный подход, при этом деятельность комиссий по легализации переведена в форму автоматизированных контрольных соотношений представляемой работодателями отчетности. Вместе с тем работа комиссий может быть организована в рамках межведомственных комиссий, созданных при органах местного самоуправления, и межведомственных комиссий, созданных при администрациях субъектов РФ.

Информация о результатах работы комиссий представлена в приложении 15.2 к настоящему отчету. Полная информация по данному вопросу приведена в приложении 15.1 к настоящему отчету.

7.2.10. Результативность верификации сведений об объектах недвижимости и транспортных средствах, поступающих в территориальные налоговые органы из регистрирующих органов

В соответствии с данными субъектов РФ в 2020 году верификация сведений об объектах недвижимости была проведена восемью субъектами РФ (республики Алтай, Кабардино-Балкарская, Карелия, Марий Эл и Тыва, Псковская, Курганская и Тамбовская области) в отношении 629 813 объектов на общую сумму кадастровой стоимости 731 901,4 млн рублей и инвентаризационной стоимости 5,3 млн рублей.

В результате введено в налоговый оборот Республикой Марий Эл и Курганской областью 1 832 земельных участков, ранее не зарегистрированных в Росреестре, на сумму 2 842,7 млн рублей, Республикой Марий Эл – 348 объектов капитального строительства на общую сумму кадастровой стоимости 389,5 млн рублей.

В соответствии с данными субъектов РФ верификация транспортных средств в исследуемом периоде не проводилась.

Вместе с тем необходимо отметить, что положениями Налогового кодекса Российской Федерации обязанность проведения налоговыми органами верификации переданных сведений до 1 января 2020 года не была установлена⁷⁵.

В части взаимодействия с Росреестром дополнительным соглашением № 2⁷⁶ в соглашение об информационном обмене между ФНС России и Росреестром⁷⁷

73. Письмо ФНС России от 7 июля 2020 г. № БС-4-11/10881@.

74. Письмо ФНС России от 2 июня 2021 г. № АБ-18-1/1082@.

75. Федеральный закон от 29 сентября 2019 г. № 325-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

76. Совместный приказ Росреестра и ФНС России от 1 апреля 2019 г. № ММВ-23-21/5@.

77. Соглашение о взаимодействии и взаимном информационном обмене Федеральной службы государственной регистрации, кадастра картографии и Федеральной налоговой службы от 3 сентября 2010 г. № 37/ММВ-27-11/9.

введена статья 8.1, предусматривающая в том числе верификацию передаваемых данных.

Решение о графике проведения мониторинга ФЛК⁷⁸ и (или) верификации принимается межведомственной рабочей группой, действующей на уровне управлений Росреестра и ФНС России по субъекту Российской Федерации, с участием филиала ФГБУ «ФКП Росреестра».

В отношении верификации транспортных средств – действие приказов с типом передаваемой информации «СВЕРКА»⁷⁹ начали действовать только с 1 января 2021 года.

В ходе ЭАМ установлено, что за период 2018–2020 годов в исследуемых 12 субъектах РФ за счет средств, предоставленных бюджетам субъектов РФ в рамках ФЦП, поставлено на кадастровый учет 496 земельных участков общей площадью 1 079 325 кв. метра.

При сопоставлении данных Росреестра и ФНС России установлено, что по 155 участкам (31,3 % от общего количества) сведения ФНС России о кадастровой стоимости не совпадают с данными Росреестра – кадастровая стоимость, учтенная в базе данных налоговых органов, отличается от базы данных Росреестра в меньшую сторону или отсутствует.

Общие расхождения (как в большую, так и в меньшую сторону) по данным кадастровой стоимости выявлены по 176 участкам, или 36,1 % от общего количества.

Информация о расхождениях значений кадастровой стоимости объектов недвижимости в базах данных ФНС России и Росреестра представлена в приложениях 16.2 и 16.3 к настоящему отчету.

Таким образом, проведение верификации данных об объектах недвижимости и транспортных средств, содержащихся в базах данных налоговых органов, с данными регистрирующих органов является действенным способом увеличения налоговой базы субъекта РФ по имущественным налогам и ее целесообразно проводить ежегодно.

Полная информация по данному вопросу приведена в приложении 16.1 к настоящему отчету.

78. ФЛК – форматно-логический контроль.

79. С целью проведения верификации сведений, содержащихся в базе данных налоговых органов, регистрирующие органы с периодичностью не чаще одного раза в год предоставляют выгрузки сведений об объектах движимого и недвижимого имущества, сведения о которых подлежат верификации, с типом информации «СВЕРКА».

8. ВЫВОДЫ

8.1. Неурегулированность действующими нормативными правовыми актами Российской Федерации вопроса об условиях привлечения к налогообложению участников долевой собственности на земельные участки, доли которых выражены в гектарах или баллах (балло-гектарах) в части пересчета размера земельных долей, выраженных в гектарах или баллах, приводит к ежегодному недополучению земельного налога в доход консолидированных бюджетов в целом по Российской Федерации в сумме 576,7 млн рублей.

8.2. Действующие нормы налогообложения имущества организаций, исходя из остаточной стоимости имущества, приводят к недопоступлению налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов в целом по Российской Федерации в сумме 192,3 млрд рублей и нарушению принципа справедливого налогообложения.

8.3. При получении субсидий в рамках федеральных и региональных программ и проектов в 10 из 12 субъектов Российской Федерации из 12,4 тыс. хозяйствующих субъектов, которым в 2018–2020 годах выделены субсидии, сняты с налогового учета 560 хозяйствующих субъектов (или 4,4%), сумма полученных субсидий которыми составила 180,8 млн рублей, из них снялись с учета в течение года после получения субсидии – 94 хозяйствующих субъекта однократно получивших субсидию.

8.4. Несмотря на организованную деятельность на уровне правительств субъектов Российской Федерации по выявлению субъектов «теневой» экономики, постановки их на налоговый учет и привлечению к уплате налогов в ряде субъектов РФ отмечен рост занятых в неформальном секторе в 2020 году к уровню 2017 года и значительное превышение показателя «Уровень безработицы» над общероссийским значением.

Тогда как вовлечение неформально занятых и безработных лиц в экономический оборот приведет к росту поступлений НДФЛ, налога на прибыль организаций, налогов по специальным налоговым режимам, налогу на профессиональный доход.

8.5. В соответствии с редакцией Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке», действовавшей в исследуемый период, очередная государственная кадастровая оценка проводится не позднее чем через пять лет с года проведения последней государственной кадастровой оценки соответствующих видов объектов недвижимости. При этом ответственность за несвоевременное проведение ГКО действующими нормативными правовыми актами Российской Федерации не предусмотрена.

Из 12 исследуемых субъектов только в Тамбовской области и в Республике Крым ГКО проведена без нарушения сроков.

По экспертной оценки Счетной палаты, выпадающие доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации только по четырем субъектам РФ (Кабардино-Балкарская Республика, республики Ингушетия и Карелия, Кировская

область) в результате несвоевременного проведения очередной ГКО составили по земельному налогу более 1 млрд рублей⁸⁰, по налогу на имущество физических лиц – около 0,5 млрд рублей⁸¹.

8.6. Налоговыми органами 12 субъектов Российской Федерации проводится работа с федеральными органами исполнительной власти (территориальные органы Росреестра, территориальные налоговые органы), региональными и местными органами исполнительной власти по выявлению неучтенных объектов недвижимого имущества и вовлечению их в налоговый оборот, а также по установлению зарегистрированных объектов недвижимости, используемых не по назначению.

Вместе с тем результаты указанной совместной работы по вовлечению объектов недвижимости в налоговый оборот в исследуемом периоде являются незначительными и в ряде регионов едва достигают 0,1 % от налоговой базы по налогам на имущество и земельному налогу.

Кроме того, по данным налоговых органов трех субъектов РФ (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Крым, Курганская область) на кадастровом учете в Росреестре не стоят объекты, с которых исчислены земельный налог в сумме 822,0 млн рублей и налоги на имущество организаций и физических лиц в сумме 1 472,5 млн рублей.

8.7. Эффективность мероприятий контрольной работы и мероприятий по взысканию задолженности являются источниками роста налоговой базы региона и увеличения налоговых поступлений.

При этом в ряде субъектов РФ результаты контрольной работы в исследуемом периоде имели отрицательную динамику, а показатель совокупной задолженности в 2019 году вырос к уровню 2017 года (без учета 2020 года, в котором действовал мораторий на применение налоговыми органами мер принудительного взыскания и на возбуждение процедур банкротства).

Кроме того, наличие установленных в ходе мероприятий внутреннего аудита нарушений, проведенных в отношении 9 из 12 субъектов РФ, и неустранение их в полном объеме свидетельствует о недостаточном качестве администрирования территориальными налоговыми органами налоговых доходов субъектов Российской Федерации и имеющихся резервах для расширения налогового потенциала регионов Российской Федерации.

8.8. В 2020 году осуществлена верификация данных об объектах недвижимости восемью субъектами РФ. Верификация транспортных средств в исследуемом периоде не проводилась.

80. Сумма выведена расчетно, без учета льгот и преференций, предоставляемых налогоплательщикам. При расчете сумм выпадающих налогов к общей сумме прироста налогооблагаемой базы (кадастровой стоимости) применялась ставка 0,3 %, и умножалась на количество лет превышающих 5, с года последней ГКО.

81. Сумма выведена расчетно, без учета льгот и преференций, предоставляемых налогоплательщикам. При расчете сумм выпадающих налогов учитывались данные из налоговой отчетности 5-мн и полученная сумма умножалась на количество лет превышающих 5 лет с года последней ГКО.

Вместе с тем проведение верификации данных об объектах недвижимости, содержащихся в базах данных налоговых органов с данными регистрирующих органов является эффективным способом увеличения налоговой базы субъекта РФ по имущественным налогам.

Так, по результатам верификации Республикой Марий Эл и Курганской областью введено в налоговый оборот 1 832 земельных участка на общую сумму кадастровой стоимости 2 842,6 млн рублей, Республикой Марий Эл – 348 объектов капитального строительства на общую сумму кадастровой стоимости 389,5 млн рублей.

8.9. При сопоставлении данных Росреестра и ФНС России по земельным участкам, поставленным на учет за период 2018–2020 годов в рамках реализации ФЦП «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2020 годы)», общие расхождения в части данных кадастровой стоимости выявлены по 176 участкам, или 36,1 % от общего количества земельных участков, поставленных на кадастровый учет.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Рекомендовать Правительству Российской Федерации поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти:

- подготовить предложения по нормативному правовому закреплению обязанности участников долевой собственности земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения или органов местного самоуправления пересчитывать размеры земельных долей, выраженных в гектарах или баллах (балло-гектарах), в виде простой правильной дроби (срок реализации – 30 декабря 2022 года);
- подготовить предложения по нормативному правовому закреплению перехода субъектов РФ к применению кадастровой стоимости в качестве налоговой базы по иным категориям недвижимого имущества, не указанным в статье 378.2 Налогового кодекса (срок реализации – 30 декабря 2022 года);
- подготовить предложения по установлению административной ответственности должностных лиц уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ за несвоевременное проведение очередной государственной кадастровой оценки в отношении объектов недвижимости (срок реализации – 30 декабря 2022 года).

9.2. Предложить Федеральной налоговой службе:

- организовать и провести проверки внутреннего аудита в республиках Ингушетия, Тыва и Курганской области с целью вынесения мотивированного мнения об изменении качества налогового администрирования в данных субъектах РФ (срок реализации – 1 октября 2022 года);

- рассмотреть вопрос о целесообразности ежегодного проведения налоговыми органами совместно с регистрирующими органами верификации объектов недвижимости и транспортных средств (срок реализации – 1 декабря 2022 года);
- провести во взаимодействии с Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии сверку по выявленным Счетной палатой Российской Федерации расхождениям в части кадастровой стоимости земельных участков, содержащейся в базах данных налоговых органов, со сведениями Росреестра (срок реализации – 1 февраля 2022 года).

9.3. Предложить органам исполнительной власти субъектов РФ:

- проанализировать причины прекращения деятельности и снятия с учета субъектов хозяйственной деятельности, после получения ими субсидий, и по результатам анализа, в случае необходимости, подготовить предложения по изменению условий предоставления субсидий с целью исключения фактов злоупотребления правом на получение денежных средств (срок реализации – 1 февраля 2022 года);
- разработать дополнительный комплекс мер, направленных на снижение сектора неформальной занятости и уровня безработицы, в том числе посредством проведения во взаимодействии с налоговыми органами популяризации режима «самозанятых» граждан (для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, и не состоящих на учете в налоговых органах) (срок реализации – 1 октября 2022 года);
- разработать комплекс мер по повышению качества совместной работы с федеральными и местными органами власти по выявлению незарегистрированных объектов недвижимости, объектов недвижимости с неустановленными правообладателями, а также зарегистрированных объектов недвижимости, используемых не по назначению, с целью их вовлечения в налоговый оборот, в том числе посредством проведения инвентаризации объектов недвижимого имущества в муниципальных образованиях (срок реализации – 1 октября 2022 года).

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

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

9.6. Направить информационное письмо с рекомендациями в Федеральную налоговую службу.

9.7. Направить информационное письмо с рекомендациями органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

