

Информация о влиянии в исследуемом периоде действующих норм бюджетного и федерального законодательства на консолидированные бюджеты субъектов РФ

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 РФ:

с 1 января 2019 года увеличены нормативы зачисления акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов с 50 % до 80 процентов;

с 1 января 2020 года увеличены до 100 % нормативы зачисления акцизов на этиловый спирт из пищевого и непищевого сырья, а также акцизов на спиртосодержащую продукцию¹;

поэтапно увеличены нормативы зачисления акцизов на нефтепродукты (с 1 января 2020 г. – с 58,1 % до 66,6 %, с 1 января 2021 года – до 74,9 процентов)².

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-ти субъектов доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ от данных изменений за период 2019 – 2020 годов составили

¹ До 1 января 2020 года акцизы на этиловый спирт из пищевого сырья и спиртосодержащую продукцию поступали в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в размере 50 %, акцизы на этиловый спирт из непищевого сырья в полном объеме поступали в федеральный бюджет.

² Вместе с тем при взимании данного вида акцизов применяется зачетный механизм (возврат (или зачет) суммы акцизов при превышении суммы налоговых вычетов сумму акциза, исчисленную по операциям с налогооблагаемыми объектами).

3 465 млн рублей и приходится на все 12 субъектов РФ.

В частности, увеличение нормативов зачисления акцизов на алкогольную продукцию обусловлено необходимостью частичной компенсации выпадающих доходов субъектов РФ в связи с исключением с 2019 года движимого имущества из объектов обложения налогом на имущество организаций³.

По данным исследуемых регионов (за исключением Республики Ингушетия⁴) консолидированные бюджеты субъектов РФ понесли существенные потери от исключения движимого имущества из объектов налогообложения налогом на имущество организаций, которые составляют за 2019 год порядка 3 868,0 млн рублей, в отдельных регионах - более 20 % 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 Приложениях 3.2. к настоящему отчету.

В результате изменения законодательства в части налогообложения движимого имущества организаций (даже с учетом увеличения акцизов на алкогольную продукцию) привело 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:

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

³ 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»).

⁴ По Республике Ингушетия не производилась оценка выпадающих доходов по данному основанию, расчет выпадающих доходов отсутствует.

Также, 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 лиц⁵.

Совокупная сумма выпадающих доходов по 12-ти субъектам по данному основанию составляет за 2017 год 112,4 млн рублей для юридических лиц и 61,3 млн рублей для физических лиц, за 2018 год – 135,0 млн рублей и 92,6 млн рублей, соответственно.

С 2012 года функционирует институт консолидированных групп налогоплательщиков (далее – КГН)⁶.

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 в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации исчисляется в меньшей сумме по сравнению с налогом, который был бы исчислен организациями самостоятельно по общему порядку.⁷

Наибольшие потери бюджета от введения данной преференции отмечены в Республике Карелия: в 2018 году -3,8 млрд рублей, в 2019 и 2020 годы – 5,9 млрд рублей ежегодно. Тогда как 6 субъектов РФ выиграли от данной преференции в период 2018 - 2020 годы (Республики Алтай, Марий Эл, Тыва, Курганская, Псковская и Тамбовская области) и 2 субъекта (Республика Калмыкия и Кировская область) в 2018 и 2019 годы. Информация представлена в Приложении 3.3. к настоящему отчету.

Кроме того, консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации потеряли от следующих изменений законодательства о налогах и

⁵ Льгота предусмотрена Федеральным законом от 3 июля 2016 г. №249-ФЗ.

⁶ 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».

⁷ Данные о потерях консолидированных бюджетов субъектов РФ представлены на основе информации ФНС России.

сборах:

1. с 1 января 2017 года снижение ставок для зачисления налога на прибыль в бюджеты субъектов Российской Федерации с 18 процентов до 17 процентов⁸, что частично было нивелировано введением ограничения до 50 процентов размера переноса суммы убытков, полученных в предыдущих налоговых периодах⁹;

Вместе с тем по экспертным оценкам Счетной палаты¹⁰ недопоступление денежных средств в консолидированные бюджеты РФ по указанной причине составило за 2017 год – 2 704 млн рублей, за 2018 год – 2 544 млн рублей, за 2019 год – 2 870 млн рублей, за 2020 год – 2 612 млн рублей.

Наибольшие потери понесли консолидированные бюджеты Республик Крым, Карелия, Марий Эл и Кировской, Курганской и Тамбовской областей, в меньшей степени - остальных субъектов РФ и составили в среднем за период 2018 – 2020 годы порядка 6,0 процентов от суммы поступлений по налогу на прибыль организаций. Данные представлены в таблице ниже.

млн рублей

Год	Показатель	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
2018 год	Поступления НП организаций	1 015,2	323,3	1 564,6	2 235,0	8 128,9	3 248,2	418,3	7 036,7	4 210,5	3 804,4	5 172,6	6 363,0
	Сумма выпадающих доходов от централизации 1% НП	-54	-17	-83	-97	-423	-178	-24	-386	-282	-214	-282	-502
	Уд.вес.ю%	-5,3%	-5,4%	-5,3%	-4,3%	-5,2%	-5,5%	-5,8%	-5,5%	-6,7%	-5,6%	-5,4%	-7,9%

⁸ 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».

⁹ Согласно Пояснительной записки к законопроекту № 11078-7 к указанному федеральному закону централизация в федеральный бюджет 1% налога на прибыль организаций, зачисляемый в бюджет субъекта Российской Федерации, первоначально на период 2017 - 2020 годы 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.

¹⁰ Расчет производился исходя из данных отчета по ф. № 5-П по следующей формуле: (стр. 1100 – 1110/20%*3%)/3%*1%.

Год	Показатель	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 год	Поступления НП организаций	1 198,7	436,9	1 708,6	2 436,4	8 162,3	4 146,8	1 086,7	8 123,8	4 564,2	3 477,4	4 878,6	8 277,6
	Сумма выпадающих доходов от централизации 1% НП	-57	-26	-98	-170	-453	-234	-52	-481	-276	-201	-301	-521
	Уд.вес.ю%	-4,8%	-5,9%	-5,7%	-7,0%	-5,5%	-5,7%	-4,8%	-5,9%	-6,0%	-5,8%	-6,2%	-6,3%
2020 год	Поступления НП организаций	1 145,1	349,5	1 659,4	2 212,6	5 058,4	2 726,4	459,1	5 763,7	4 371,0	3 512,9	6 094,0	5 997,8
	Сумма выпадающих доходов от централизации 1% НП	-68	-20	-92	-133	-339	-187	-37	-386	-276	-205	-372	-495
	Уд.вес.ю%	-5,9%	-5,9%	-5,5%	-6,0%	-6,7%	-6,9%	-8,0%	-6,7%	-6,3%	-5,8%	-6,1%	-8,3%

2. применение понижающих коэффициентов (в размере 0,2, 0,4 и 0,6) при исчислении налога на имущество физических лиц с кадастровой стоимости в первых трех налоговых периодах¹¹;

3. с 1 января 2017 года применение ограничительного коэффициента в размере 1,1 при исчислении налога на имущество физических лиц с кадастровой стоимости объекта, начиная с третьего налогового периода¹²;

По экспертным оценкам Счетной палаты¹³ суммы выпадающих доходов в консолидированные бюджеты РФ по двум вышеуказанным причинам за 2017 год составляют 3 391 млн рублей, за 2018 год - 2 189 млн рублей, за 2019

¹¹ Пункт 8 статьи 408 Налогового кодекса.

¹² Пункт 8.1. статьи 408 Налогового кодекса 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 процентов (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 процентов 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.

¹³ Расчет произведен как разница между фактически исчисленной суммой налога в соответствии с данными отчета по ф. № 5-МН и суммой налога, рассчитанной исходя из темпа роста налоговой базы (с учетом налоговых вычетов) и применяемых коэффициентов 0,2 (или 0,4).

год – 2 007 млн рублей, за 2020 год – 3 607 млн рублей.

Наибольшие потери бюджетов за 2017 – 2020 годы отмечены в Тамбовской и Кировской областях, Республика Крым (2 117 млн рублей, 3 122 млн рублей и 1 027 млн рублей, соответственно).

4. с 1 января 2018 года уменьшение налоговой базы на величину кадастровой стоимости 600 квадратных метров площади земельного участка, находящегося в собственности, постоянном (бессрочном) пользовании или пожизненном наследуемом владении отдельных категорий налогоплательщиков, перечень которых постоянно расширяется¹⁴ взамен ранее действовавшего уменьшения налоговой базы на не облагаемую налогом сумму в размере 10 000 рублей на одного налогоплательщика;

Сумма выпадающих доходов¹⁵ по 12-ти субъектам по данному основанию составляет за 2018 год 288 млн рублей, за 2019 год - 322 млн рублей и увеличилась по сравнению с 2018 годом на 34 млн рублей или 11,8 процента. За 2020 год – 335 млн рублей и увеличилась по сравнению с 2019 годом на 13 млн рублей или 4,1 процента.

5. введение с 1 января 2019 г. 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 года¹⁶;

Сумма выпадающих доходов¹⁷ по 9-ти субъектам РФ по данному основанию составляет за 2019 год 13,0 млн рублей (по Кабардино-Балкарской Республике, Республиках Крым и Тыва сумма выпадающих доходов отсутствует), за 2020 год – 33 млн рублей (по Кабардино-Балкарской Республике и Республике Тыва сумма выпадающих доходов отсутствует).

Согласно данным статистической налоговой отчетности в исследуемом

¹⁴ 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».

¹⁵ По данным статистической налоговой отчетности по форме № 5-МН.

¹⁶ Пункт 10.1. статьи 407 Налогового кодекса введен Федеральным законом от 30 октября 2018 г. № 378-ФЗ.

¹⁷ По данным статистической налоговой отчетности по форме № 5-МН.

периоде сумма выпадающих доходов 12-ти субъектов ЭАМ в связи с предоставлением федеральных налоговых льгот по основным доходобразующим налогам имела тенденцию к росту:

млн рублей

Показатель	2017	2018	Темп прироста, %	2019	Темп прироста, %	2020	Темп прироста, %
Федеральные льготы в том числе:	12 921	10 933	-15%	11 232	3%	17 801	58%
1. По налогу на прибыль в том числе:	5 016	6 717	34%	7 002	4%	10 707	53%
Сумма недопоступления налога в связи с уменьшением налоговой базы на сумму убытка или части убытка (ст. 283 НК РФ)	965	1 107	15%	1 585	43%	1 280	-19%
Прочие льготы	4 051	5 610	38%	5 417	-3%	9 427	74%
2. По имущественным налогам из них:	7 624	3 900	-49%	4 063	4%	6 895	70%
2.1. Налог на имущество	6 810	3 032	-55%	3 366	11%	6 038	79%
2.2. Земельный налог	640	641	0%	698	9%	680	-2%
2.3. Транспортный налог	174	228	31%	0	-100%	177	1358862%
3. Специальные налоговые режимы	281	315	12%	167	-47%	200	20%

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 области).

Информация о влиянии изменений бюджетного и федерального законодательства 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 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 Российской Федерации в опережающем порядке дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

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 Российской Федерации и сокращения дифференциации регионов по уровню бюджетной обеспеченности и сумма от централизации в полном объеме направлена на увеличение финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (в основном дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации), объем которых к 2021 году по сравнению с уровнем 2016 года по 12 субъектам Российской Федерации увеличился на 34,3 млрд рублей.

По налогам, относящимся к специальным налоговым режимам, произошли также следующие изменения:

введение с 1 января 2018 г. права для налогоплательщиков уменьшить сумму единого налога на вмененный доход и суммы налога, исчисленной при применении патентной системы налогообложения, на сумму расходов по приобретению контрольно-кассовой техники, включенной в реестр контрольно-кассовой техники, в размере не более 18 тыс. рублей¹⁸;

отмена с 1 января 2020 г. применения ЕНВД при реализации товаров, подлежащих обязательной маркировке (лекарственные средства, обувь, меха)¹⁹.

С 1 января 2021 года специальный налоговый режим в форме единого налога на вмененный доход утратил силу.²⁰

Сумма поступлений по данному налогу по итогам 2020 года в консолидированные бюджеты 12-ти субъектов РФ составила 3 086,3 млн рублей. Данные в разрезе субъектов РФ приведены в таблице ниже.

млн рублей

Наименование субъекта Российской Федерации	ЕНВД	Уд.вес в доходах КБС, %	Наименование субъекта Российской Федерации	ЕНВД	Уд.вес в доходах КБС, %
Республика Алтай	74,5	1,3%	Республика Тыва	96,0	1,5%
Республика Ингушетия	2,8	0,1%	Кировская область	523,3	1,4%
Кабардино-Балкарская Республика	106,3	0,8%	Курганская область	263,1	1,2%
Республика Калмыкия	66,2	1,0%	Псковская область	300,4	1,6%
Республика Карелия	322,8	1,2%	Тамбовская область	372,6	1,3%
Республика Марий-Эл	277,4	1,7%	Республика Крым	680,9	1,4%

Отмена ЕНВД с 2021 года повлекла переход налогоплательщиков на общий режим налогообложения или на иные специальные налоговые режимы.

Кроме того, в связи с распространением новой коронавирусной инфекции в соответствии с федеральным законодательством²¹ от уплаты налогов за 2 квартал 2020 года освобождены от исполнения обязанности

¹⁸ Пункт 2.2 статьи 346.32 и пункт 1.1. статьи 346.51 Налогового кодекса.

¹⁹ Статья 346.27 Налогового кодекса, изменения внесены Федеральным законом от 29 сентября 2019 г. № 325-ФЗ.

²⁰ Федеральный закон от 29.06.2012 № 97-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 26 Федерального закона "О банках и банковской деятельности».

²¹ Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 172-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

уплатить налоги, поступающие в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации²² ряд налогоплательщиков (в основном индивидуальные предприниматели и включенные в единый реестр субъекты малого и среднего предпринимательства организации, осуществляющие деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции), что повлекло снижение доходной части от поступления налогов.

В связи с этим в 2020 году отмечено снижение к 2019 году поступлений практически по всем регионам по таким налогам, как налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, имущественные налоги, а также налоги, взимаемые в связи с применением специальных налоговых режимов.

Снижение поступлений в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации отмечено в 5-ти из 12-ти регионов в Республике Карелия на 4,5 %, Республике Марий-Эл – на 10,7 %, Республике Тыва -на 4,9 %, Кировская область – на 0,4 %, Республике Крым – на 3,1 процента.

В 7-ми из 12-ти субъектов РФ отмечен рост поступлений в консолидированные бюджеты субъектов, при этом в 4-х из них отмечено снижение темпов прироста налоговых поступлений (в Республике Алтай с 12,5 до 4,0 %, в Республике Ингушетия с 13,9 до 7,4 %, в Кабардино-Балкарской Республике с 7,1 до 1,9 %, в Курганской области с 5,1 до 2,5 %), в 3-субъектах РФ – увеличение показателя в сопоставлении с аналогичными показателем 2019 года (в Республике Калмыкия – с «минус» 1,5 до 2,3 %, в Псковской области – с 1,6 до 7,4 %, в Тамбовской области – с 2,5 до 8,5 процента, в основном, за счет налога на доходы физических лиц).

Информация о динамике поступления в 2020 году налоговых доходов в консолидированные бюджеты субъектов РФ приведена в Приложении 3.5. к

²² 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

настоящему отчету.

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 Российской Федерации и в половине случаев 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.

Кроме того, по данным Минфина России, в 2020 году субъектам Российской Федерации 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).