



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту постановления Законодательного Собрания Пермского края
«О законодательной инициативе»
(о проекте федерального закона «О внесении изменений
в Бюджетный кодекс Российской Федерации»)

13.04.2018

№ 49-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Золотарева А.В. от 04.04.2018 № 796–18/07 на основе проекта постановления Законодательного Собрания Пермского края «О законодательной инициативе» (о проекте федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»), представленного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края губернатором Пермского края Решетниковым М.Г. с письмом от 04.04.2018 № СЭД-01-69-477.

Проектом постановления предлагается внести на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (далее – законопроект), предусматривающий:

- исключение акцизов на прямогонный бензин из состава:
налоговых доходов субъектов Российской Федерации;
доходов, передаваемых по дифференцированным нормативам отчислений в местные бюджеты;
источников доходов, формирующих объем региональных дорожных фондов;
источников доходов, формирующих объем муниципальных дорожных фондов;
- расширение полномочий субъектов Российской Федерации по передаче доходных источников в бюджеты муниципальных образований путем закрепления права субъектов Российской Федерации устанавливать единые нормативы отчислений в местные бюджеты от отдельных неналоговых доходов, поступающих в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в региональный бюджет;

- внесение дополнений в норму о предельных объемах заимствований субъектов Российской Федерации в части ее применения при исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации;

- уточнение источников формирования дорожных фондов субъектов Российской Федерации и муниципальных дорожных фондов в случаях передачи в соответствии с законами субъектов Российской Федерации транспортного налога в бюджеты муниципальных образований.

По сути рассматриваемого вопроса отметим следующее.

1. Проектом федерального закона предлагается *исключить из состава налоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации акцизы на прямогонный бензин.*

1.1. В «Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов» особое значение уделено дальнейшему проведению реформы налогообложения в нефтяной отрасли. Основная цель реформы - снижение ставок экспортной пошлины на нефть, их постепенное выравнивание со ставками экспортной пошлины на темные и, в некоторой степени, светлые нефтепродукты, а также повышение ставок налога на добычу полезных ископаемых.

Реализация целей налоговой реформы в нефтяной отрасли началась еще в 2013 - 2014 годах и получила название «налогового маневра». При этом отметим, что законодательные изменения, принятые в 2014 году, - это уже четвертый нефтяной налоговый маневр в истории налогообложения нефтяного сектора.

Налоговый маневр 2014 года состоял в поэтапном снижении (*в течение трех лет*) предельной ставки экспортной пошлины на нефть с 59% в 2014 году до 30% в 2017 году при одновременном увеличении базовой ставки налога на добычу полезных ископаемых на нефть с 493 рублей за тонну в 2014 году до 919 рублей в 2017 году.¹

1.2. В соответствии с Федеральным законом от 24.11.2014 № 366-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» с 1 января 2015 года в рамках осуществления налогового маневра в целях поддержки производителей продукции нефтехимии главой 22 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) предусмотрено *предоставление налоговых вычетов по акцизам* нефтехимическим предприятиям, в том числе производящим этилен, в случае использования в качестве сырья прямогонного бензина.

Вычетам подлежат суммы акцизов *с учетом повышающего коэффициента*, установленного НК РФ в следующих размерах:

с 1 января по 31 июля 2016 года включительно - 1,6;

с 1 августа по 31 декабря 2016 года включительно - 1,4;

¹ Федеральный закон от 24.11.2014 № 366-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

с 1 января 2017 года - 1,7.

При этом в соответствии со статьей 203.1 НК РФ в случае если по итогам налогового периода сумма налоговых вычетов превышает общую сумму исчисленного налога, *полученная разница подлежит возмещению* (зачету, возврату) налогоплательщику в порядке, установленном НК РФ, что существенно повлияло на увеличение возвратов из бюджетов субъектов Российской Федерации (далее – субъект РФ) по акцизам на прямогонный бензин.

Согласно пояснительной записке к проекту федерального закона с 2015 года объем налоговых вычетов по акцизам на прямогонный бензин по субъектам РФ ежегодно увеличивается: за 2015 год – 13,1 млрд. рублей; за 2016 год – 21,1 млрд. рублей; по итогам 2017 года – 26,2 млрд. рублей.

1.3. Анализ поступлений доходов в бюджете Пермского края от акцизов показал, что основная доля в структуре поступлений акцизов в краевом бюджете по видам экономической деятельности формируется за счет платежей налогоплательщиков, осуществляющих производство нефтепродуктов: в 2015 году – 72,4% от общего объема поступлений акцизов; в 2016 году – 77,7%; в 2017 году – 78,7%.²

Динамика поступлений акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо и моторные масла для дизельных и карбюраторных двигателей (далее – акцизы на нефтепродукты) в краевой бюджет представлена в таблице 1³.

Таблица 1

Информация о поступлении отдельных видов
доходов консолидированного бюджета Пермского края
за 2012 - 2017 годы

(млн. руб.)

	2012г	2013г	2014г	2015г	2016г	2017г
Налоговые и неналоговые доходы	103 048,2	107 024,4	101 561,8	106 932,2	117 696,8	126 604,3
Акцизы по подакцизным товарам	8 709,5	8 982,9	7 210,0	6 338,8	9 454,2	8 602,6
Акцизы на нефтепродукты, всего	5 339,2	5 582,4	5 028,7	5 022,4	7 210,4	6 045,1
в т.ч. акцизы на прямогонный бензин	170,5	130,6	- 163,3	- 225,2	- 364,7	- 464,3
Доля акцизов на прямогонный бензин в общем объеме акцизов по подакцизным товарам, %	1,9%	1,4%	-	-	-	-

² Отчет № 1-НОМ УФНС России по Пермскому краю «О поступлении налогов и сборов в консолидированный бюджет Российской Федерации по основным видам экономической деятельности»

³ Отчеты об исполнении бюджета Пермского края за 2012-2015 годы и информация программного продукта «АЦК-финансы»

Как видно из таблицы, фактическое поступление акцизов на прямогонный бензин с начала введения налогового маневра в Российской Федерации (с 2014 года) в краевом бюджете принимает отрицательное значение, а с 2015 года, с момента вступления в действие нормы о предоставлении вычетов по акцизам на прямогонный бензин, возвраты по акцизам увеличиваются. Кроме того, сумма возвратов по акцизам в 2015-2017 годах значительно превышает сумму поступлений акцизов в 2012-2013 годах.

Необходимо отметить, что акцизы на прямогонный бензин занимали незначительный удельный вес в общем объеме акцизов по подакцизным товарам (в 2012 году – 1,9%; в 2013 году – 1,4%) и, соответственно, в общем объеме налоговых и неналоговых доходов краевого бюджета.

1.4. Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации (далее – БК РФ) акцизы на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла подлежат зачислению в федеральный бюджет по нормативу 12% и в бюджеты субъектов РФ по нормативу 88%.⁴

В соответствии с Федеральным законом от 30.11.2016 № 409-ФЗ «О внесении изменений в бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (в ред. от 27.11.2017) действие норм о зачислении акцизов на нефтепродукты по вышеуказанным нормативам приостановлено с 1 января 2017 года до 1 января 2021 года.

На этот период акцизы на нефтепродукты зачисляются по следующим нормативам:

в федеральный бюджет в 2017 году – 38,3%; в 2018 году – 42,9%; в 2019 году – 41,9%; в 2020 году – 41,8%;

в бюджеты субъектов РФ в 2017 году – 61,7%; в 2018 году – 57,1%; в 2019 году – 58,1%; в 2020 году – 58,2%.

Отметим, что налог на добычу полезных ископаемых на углеводородное сырье, увеличение ставок по которому прошло в рамках реализации налогового маневра, полностью в объеме 100% зачисляется в доход федерального бюджета.

Вместе с тем, проведение налогового маневра в нефтяной отрасли, а также изменения федерального законодательства в части предоставления вычетов по акцизам на прямогонный бензин по нефтехимическим предприятиям и изменение нормативов зачисления по указанным акцизам в бюджеты субъектов РФ приводит к увеличению возвратов по акцизам и влияет на *снижение доходов по акцизам в бюджеты субъектов РФ*. В связи с чем, внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части изменения перечня налоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации путем исключения акцизов на прямогонный бензин считаем *актуальным*.

⁴ Статьи 50 и 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации

2. Представленным проектом федерального закона предлагается расширить полномочия субъектов РФ в части закрепления права *устанавливать дополнительные единые нормативы отчислений в бюджеты соответствующих видов муниципальных образований от отдельных видов неналоговых доходов*, поступающих в бюджет субъекта РФ.

2.1. В соответствии с БК РФ в полномочия субъектов РФ входит:

установление единых нормативов отчислений в местные бюджеты от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ;

установление дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в бюджет субъекта РФ;

установление единых и (или) дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 15% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ;

установление дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей.

2.2. Согласно БК РФ доходы от платы за негативное воздействие на окружающую среду подлежат зачислению в федеральный бюджет по нормативу 5%, в бюджеты субъектов РФ - 40%, в бюджеты муниципальных районов и городских округов - 55%.⁵

В пояснительной записке к законопроекту представлена информация о поступлениях *доходов от уплаты за негативное воздействие на окружающую среду и от уплаты штрафов за правонарушения в области дорожного движения* по субъектам РФ.

Так, за 2017 год в бюджет Пермского края поступило платы в объеме 128,2 млн. рублей, что на 48,7% меньше, чем за 2016 год. Подобная ситуация со снижением платы за негативное воздействие на окружающую среду наблюдается и по другим субъектам Российской Федерации (приложение 2 к пояснительной записке). В целом по субъектам РФ за 2017 год поступило платы 13 510 млн. рублей, что на 35,8% меньше поступлений за 2016 год.

Согласно пояснительной записке к отчету об исполнении бюджета Пермского края за 2017 год⁶ снижение поступлений платы за негативное воздействие на окружающую среду связано с представлением плательщиками в текущем году возвратов и зачетов по декларациям за 2016 год, по которым сложилась переплата в связи с изменениями

⁵ Статьи 51, 57 и 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации

⁶ Письмо губернатора Пермского края от 30.03.2018 № СЭД-01-69-463

в 2016 году расчета платы на окружающую среду, ставок платы и исключением коэффициентов, применяемых к ставкам платы.

Также в пояснительной записке к законопроекту приведены поступления доходов от уплаты штрафов за правонарушения в области дорожного движения. За 2017 год в бюджет Пермского края поступило 849,1 млн. рублей, что на 5,7% меньше поступлений за 2016 год. В целом по субъектам РФ за 2017 год поступило штрафов 68 982,7 млн. рублей, что на 9,8% больше поступлений за 2016 год.

Поступления платы за негативное воздействие на окружающую среду и доходов от уплаты штрафов за правонарушения в области дорожного движения в бюджет Пермского края имеют небольшой удельный вес в общем объеме налоговых и неналоговых доходов (таблица 2). При этом следует отметить, что указанные виды неналоговых доходов занимают наибольший удельный вес в общем объеме неналоговых доходов краевого бюджета.

Таблица 2

Информация о поступлении отдельных видов
доходов бюджета Пермского края за 2013 - 2017 годы

(млн. руб.)

	2013г	2014г	2015г	2016г	2017г
Налоговые и неналоговые доходы	76 384,0	74 689,9	80 720,9	89 482,3	97 692,1
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	194,5	149,1	123,0	105,3	54,0
Штрафы (денежные взыскания) за правонарушения в области дорожного движения	386,8	749,2	917,6	860,1	808,8
Доля платы за негативное воздействие на окружающую среду в общем объеме налоговых и неналоговых доходов	0,3%	0,2%	0,15%	0,1%	0,05%
Доля штрафов за правонарушения в области дорожного движения в общем объеме налоговых и неналоговых доходов	0,5%	1,0%	1,1%	1,0%	0,8%

Отметим, что в проекте БК РФ, подготовленного Министерством финансов Российской Федерации, предложены аналогичные законопроекту нормы об установлении единых нормативов отчислений для соответствующих видов муниципальных образований от отдельных видов поступлений, которые подлежат зачислению в региональный бюджет:

денежных взысканий (штрафов), предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, законами субъектов РФ об административных правонарушениях;

платы за негативное воздействие на окружающую среду;

платы за пользование водными объектами, находящимися в собственности субъектов РФ.

Введение нормы об установлении единых нормативов отчислений в бюджеты соответствующих видов муниципальных образований от отдельных видов неналоговых доходов, поступающих в бюджет субъекта РФ, приведет к оптимизации подходов при межбюджетном регулировании и будет способствовать дальнейшему укреплению доходной базы бюджетов муниципальных образований.

3. Статьей 106 БК РФ определено, что предельный объем заимствований субъектов Российской Федерации, муниципальных заимствований в текущем финансовом году не должен превышать сумму, направляемую в текущем финансовом году на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Законопроектом предлагается дополнить указанную статью нормой о возможности превышения указанного ограничения по данным годового отчета об исполнении соответствующего бюджета на сумму остатков средств на начало очередного финансового года дорожных фондов субъектов Российской Федерации (муниципальных дорожных фондов) и безвозмездных поступлений от юридических и физических лиц, имеющих целевое назначение.

Предложенные в законопроекте дополнения коррелируются с отдельными нормами БК РФ.

В соответствии с нормами БК РФ остатки средств бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) на начало текущего финансового года в объеме неполного использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации (муниципального дорожного фонда) отчетного финансового года направляются на увеличение в текущем финансовом году объемов бюджетных ассигнований соответствующих дорожных фондов, т.е. не могут быть использованы на обеспечение других расходных обязательств. Аналогичная ситуация складывается и с иными целевыми поступлениями.

Кроме того, в соответствии со статьей 242 БК РФ завершение операций органами Федерального казначейства по распределению поступлений отчетного финансового года между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и их зачисление в соответствующие бюджеты производится в первые пять рабочих дней текущего финансового года (заключительные обороты). Указанные операции отражаются в отчетности об исполнении бюджетов отчетного финансового года. При этом операции по исполнению расходов бюджета завершаются 31 декабря. Таким образом, дефицит бюджета после заключительных оборотов сокращается.

4. Представленным проектом федерального закона предлагается *закрепить транспортный налог в качестве источника **формирования доходов дорожного фонда соответствующего бюджета**, в доход которого непосредственно поступают платежи*, а именно:

- закрепить в качестве источника формирования дорожного фонда субъекта РФ доходы от транспортного налога, поступающего в бюджет субъекта РФ;

- дополнить источники формирования муниципальных дорожных фондов новым видом: «доходы от транспортного налога, подлежащего зачислению в местный бюджет, в случае если законом субъекта РФ транспортный налог передан в местные бюджеты».

4.1. В соответствии со статьей 179.4 БК РФ доходы консолидированного бюджета субъекта РФ от транспортного налога являются одним из существенных источников формирования дорожного фонда субъекта РФ.

Транспортный налог, являясь региональным налогом, согласно статье 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации подлежит зачислению *в бюджеты субъектов РФ* в объеме 100%.

4.2. В соответствии с Законом Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае» транспортный налог в Пермском крае с 1 января 2013 года зачисляется:

в бюджеты муниципальных районов в объеме 50% от налога, подлежащего зачислению в консолидированный бюджет Пермского края;

в бюджеты городских округов – 100%;

в бюджеты городских и сельских поселений – 50%.

То есть, транспортный налог на территории Пермского края в полном объеме поступает в бюджеты органов местного самоуправления, в результате чего происходит формальное завышение доходов дорожного фонда Пермского края.

4.3. В пояснительной записке к законопроекту представлена информация о поступлениях *транспортного налога* по субъектам РФ.

В целом по субъектам РФ за 2017 год поступило транспортного налога 154,9 млрд. рублей, что на 11,8% больше поступлений за 2016 год.

В консолидированный бюджет Пермского края за 2017 год поступило налога в объеме 2,6 млрд. рублей, что на 12,7% больше поступлений за 2016 год.

При этом в 7 субъектах РФ транспортный налог передан в местные бюджеты: в Пермском крае, Республике Ингушетии, г. Байконур, Чувашской Республике, Кемеровской области, Хабаровском крае и Сахалинской области.

Введение указанной нормы о закреплении транспортного налога в качестве источника формирования доходов дорожного фонда за соответствующими бюджетами, в доход которых непосредственно поступают платежи, позволит корректно формировать объемы региональных дорожных фондов, а также закрепить целевое направление транспортного налога, поступающего в бюджеты муниципальных образований.

Исходя из вышеизложенного, внесение представленного проекта федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» **актуально** и будет иметь **положительные последствия**,

связанные с укреплением доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также с приведением норм законодательства в соответствие с особенностями исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная