

ИНФОРМАЦИЯ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия

«Анализ и оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ на территории муниципального образования город Мурманск»

Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ и оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ на территории муниципального образования город Мурманск» (далее – мероприятие) проведено в соответствии с планом работы на 2017 год, утвержденным решением коллегии контрольно-счетной палаты города Мурманска (протокол от 28.12.2016 № 47), приказом контрольно-счетной палаты города Мурманска (далее – контрольно-счетная палата) от 07.06.2017 № 56. Заключение по результатам мероприятия утверждено коллегией контрольно-счетной палаты (протокол от 27.11.2017 № 43).

Цели мероприятия:

- анализ нормативной правовой базы для проведения оценки эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ;
- анализ и оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ на территории муниципального образования город Мурманск.

Исследуемый период: 2015-2016 годы.

В ходе проведения мероприятия и подготовки Заключения использованы:

- материалы, представленные:

комитетом по экономическому развитию администрации города Мурманска от 10.07.2017 № 13-02-17/1712 по запросу контрольно-счетной палаты от 30.06.2017 № 02-06/2/244;

комитетом имущественных отношений города Мурманска от 08.09.2017 № 15-08-01/10332 по запросу контрольно-счетной палаты от 23.08.2017 № 02-06/2/301;

управлением финансов администрации города Мурманска от 05.09.2017 № 24-03-44/1020, от 06.10.2017 № 24-03-44/1154 по запросу контрольно-счетной палаты от 02.10.2017 № 02-06/2/341;

- материалы заседаний постоянных комиссий Совета депутатов города Мурманска;

- материалы экспертно-аналитических и контрольных мероприятий, проведенных контрольно-счетной палатой в 2016, 2017 году;

- данные информационной системы «Свод – Смарт»;

- данные отчетных форм 5-МН «О налоговой базе и структуре начислений по местным налогам» за 2015, 2016 годы, размещенных на официальном сайте Инспекции федеральной налоговой службы по г. Мурманску.

1. Общие положения

Разделом X Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) установлен перечень местных налогов и сборов, порядок определения налоговой базы по каждому из налогов, сроки уплаты, налоговые льготы.

В соответствии со статьей 56 НК РФ льготами по налогам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками, включая возможность не уплачивать налог либо уплачивать его в меньшем размере.

В соответствии со статьей 64 Бюджетного кодекса Российской Федерации муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального образования вводятся местные налоги, устанавливаются налоговые ставки и

налоговые льготы по ним в пределах прав, предоставленных представительному органу муниципального образования законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

В соответствии с полномочиями Совета депутатов города Мурманска (далее – Совет депутатов), установленными статьей 11 Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании город Мурманск, утвержденного решением Совета депутатов от 26.05.2008 № 50-618, установлены следующие местные налоги и льготы по ним:

- налог на имущество физических лиц:

в части налога, подлежащего уплате в 2015 году, – решение Совета депутатов от 08.11.2007 № 42-501 «О налоге на имущество физических лиц в муниципальном образовании город Мурманск» (далее – решение от 08.11.2007 № 42-501);

в части налога, подлежащего уплате в 2016 году, – решение Совета депутатов от 27.11.2014 № 3-37 «Об установлении на территории муниципального образования город Мурманск налога на имущество физических лиц и признании утратившими силу отдельных решений Совета депутатов города Мурманска» (далее – решение от 27.11.2014 № 3-37);

- земельный налог – решение Совета депутатов от 07.11.2005 № 13-159 «Об установлении земельного налога на территории муниципального образования город Мурманск» (далее – решение от 07.11.2005 № 13-159).

Перечень категорий налогоплательщиков, которые имеют право на получение налоговой льготы в виде полного освобождения от уплаты налога, установлен:

- по налогу на имущество физических лиц пунктом 1 статьи 407 НК РФ, пунктами 3.1, 3.2, 3.3 решения от 08.11.2007 № 42-501, пунктом 4 решения от 27.11.2014 № 3-37;

- по земельному налогу статьей 395 НК РФ, пунктом 6 решения от 07.11.2005 № 13-159.

В соответствии со статьей 65 Земельного кодекса Российской Федерации, Положением об арендной плате за использование земель в границах муниципального образования город Мурманск, утвержденным решением Мурманского городского Совета от 24.06.2002 № 16-154, использование земли в границах муниципального образования город Мурманск является платным. Формой платы за землю, предоставленную в аренду, является арендная плата.

Решением Совета депутатов от 22.06.2012 № 51-684 утвержден Порядок определения арендной платы за пользование объектами недвижимого имущества, находящимися в муниципальной собственности города Мурманска.

Главным администратором доходов бюджета муниципального образования город Мурманск (далее – бюджет города) в части арендной платы за землю, государственная собственность на которую не разграничена, арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, и арендной платы за пользование муниципальным имуществом является комитет имущественных отношений города Мурманска.

Порядком предоставления льгот, отсрочек (рассрочек) по арендной плате за землю и пользование муниципальным имуществом в городе Мурманске, утвержденным решением Совета депутатов от 29.09.2006 № 24-292 (далее – Порядок № 24-292), установлены категории арендаторов, которым может быть предоставлена льгота, отсрочка (рассрочка) по арендной плате за земли,

находящиеся в муниципальной собственности, а также земли, государственная собственность на которые не разграничена, и пользование объектами муниципального имущества в городе Мурманске.

Оценка эффективности предоставления налоговых льгот осуществляется комитетом по экономическому развитию администрации города Мурманска (далее – комитет по экономическому развитию) в соответствии с Постановлением администрации города Мурманска от 23.05.2011 № 851 «О порядке оценки эффективности предоставленных и планируемых к предоставлению льгот по местным налогам в муниципальном образовании город Мурманск» (далее – Порядок № 851).

2. Анализ и оценка эффективности предоставления налоговых льгот

Порядок № 851 устанавливает правила проведения оценки эффективности предоставленных и планируемых к предоставлению льгот по местным налогам – земельному налогу и налогу на имущество физических лиц и предусматривает следующие этапы:

- первый этап – инвентаризация предоставленных налоговых льгот;
- второй этап – оценка размера выпадающих доходов бюджета города при предоставлении планируемых налоговых льгот;
- третий этап – оценка бюджетной, экономической и социальной эффективности планируемых к предоставлению налоговых льгот;
- четвертый этап – условия признания налоговой льготы эффективной.

Согласно пункту 3.1 Порядка № 851 оценка эффективности предоставленных налоговых льгот предусматривает анализ выпадающих доходов бюджета города за отчетный период в рамках осуществления первого этапа, то есть предусмотрена только инвентаризация предоставленных льгот без оценки их эффективности.

При этом в соответствии с Методическими рекомендациями по оценке эффективности предоставленных (планируемых к предоставлению) региональных налоговых льгот, утвержденными постановлением Правительства Мурманской области от 05.08.2008 № 373-ПП, оценка эффективности налоговых льгот как предоставленных, так и планируемых к предоставлению, осуществляется на основе следующих критериев:

- бюджетная эффективность;
- экономическая эффективность;
- социальная эффективность.

Согласно пункту 6 постановления Правительства Мурманской области от 05.08.2008 № 373-ПП органам местного самоуправления муниципальных образований Мурманской области рекомендовано принять аналогичные нормативные акты. Следовательно, основные подходы к осуществлению оценки эффективности предоставленных налоговых льгот должны быть соблюдены в Порядке № 851.

В соответствии с пунктом 8.1 Порядка № 851 по результатам проведения оценки эффективности налоговых льгот составляется аналитическая записка, содержащая информацию о перечне предоставленных и планируемых к предоставлению налоговых льгот, результатах каждого этапа оценки эффективности налоговых льгот и предложения по предоставлению, отмене и (или) изменению содержания предоставленных льгот по местным налогам.

Контрольно-счетной палатой отмечено разночтение срока принятия решения Советом депутатов об утверждении или отклонении изменений в муниципальные правовые акты о местных налогах, установленного Порядком № 851, со сроком, предусмотренным Положением о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании город Мурманск, утвержденным решением Совета депутатов от 26.05.2008 № 50-618.

Так, согласно пункту 8.4 Порядка № 851 принятие решения Советом депутатов об утверждении или отклонении изменений в муниципальные правовые акты о местных налогах осуществляется не позднее 1 октября текущего финансового года. Тогда как в соответствии с пунктом 3 статьи 2 Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании город Мурманск решения Совета депутатов о внесении изменений в муниципальные правовые акты о местных налогах, муниципальные правовые акты, приводящие к изменению доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, вступающие в силу в очередном финансовом году и плановом периоде, должны быть приняты до дня внесения в Совет депутатов проекта бюджета города на очередной финансовый год и плановый период, то есть в срок до 15 ноября текущего финансового года.

По результатам проведения оценки эффективности налоговых льгот комитетом по экономическому развитию составлены Аналитические записки по итогам оценки эффективности налоговых льгот (далее – Аналитические записки) в 2015 и 2016 годах, которые направлены главе администрации города Мурманска, в Совет депутатов в сроки, предусмотренные Порядком № 851.

При этом в нарушение пунктов 2.4 и 6.2 Порядка № 851 оценка эффективности налоговых льгот проведена в целом по виду налога, а не по каждой категории их получателей. Также не проведена оценка прироста налоговых поступлений в бюджет города в результате предоставления налоговой льготы, снижения (оптимизация) расходов бюджета города.

Контрольно-счетной палатой осуществлен анализ информации, отраженной в Аналитических записках, в ходе которого установлено следующее.

При сопоставлении данных Приложения к Аналитической записке «Реестр предоставленных налоговых льгот в муниципальном образовании город Мурманск» за 2015 и 2016 годы (далее – Реестр) с данными отчетных форм 5-МН «О налоговой базе и структуре начислений по местным налогам» за 2015, 2016 годы (далее – Отчет 5-МН) установлены расхождения, представленные в таблице № 1.

Таблица № 1

Вид налога	Налогоплательщики	Реестр		Отчет 5-МН	
		Количество налогоплательщиков	Размер выпадающих доходов (в тыс.руб.)	Количество налогоплательщиков, применяющих налоговые льготы	Сумма налога, не поступившая в бюджет в связи с предоставлением налогоплательщикам льгот (в тыс. руб.)
2015 год					
Налог на имущество физических лиц	По категориям, установленным на федеральном уровне	67750	132 941,0	71204	139 608,0
	По категориям, установленным на местном уровне	97	128,0	127	183,0
	Которым не исчислен налог к уплате в связи с применением налогоплательщиком специальных налоговых режимов	-	-	143	15 095,0
	Итого:	67847	133 069,0	71474	154 886,0
Земельный налог	Применяющие налоговые льготы, установленные статьей 395 НК РФ (на федеральном уровне)	13	125 172,0	14	125 185,0

	Применяющие налоговые льготы, установленные в соответствии с пунктом 2 статьи 387 НК РФ (на местном уровне)	224	424 642,0	232	426 468,0
	Итого:	237	549 814,0	246	551 653,0
Всего:			682 883,0		706 539,0
2016 год					
Налог на имущество физических лиц	По категориям, установленным на федеральном уровне	68215	155 418,0	69525	147 858,0
	По категориям, установленным на местном уровне	101	126,0	105	134,0
	Которым не исчислен налог к уплате в связи с применением налогоплательщиком специальных налоговых режимов	-	-	116	10 791,0
	Итого:	68316	155 544,0	69746	158 783,0
Земельный налог	Применяющие налоговые льготы, установленные статьей 395 НК РФ (на федеральном уровне)	14	114 771,0	14	114 771,0
	Применяющие налоговые льготы, установленные в соответствии с пунктом 2 статьи 387 НК РФ (на местном уровне)	221	431 633,0	228	432 823,0
	Итого:	235	546 404,0	242	547 594,0
Всего:			701 948,0		706 377,0

Таким образом, имеет место нарушение пункта 2.5 Порядка № 851, в соответствии с которым оценка эффективности установленных налоговых льгот осуществляется за истекший период действия льготы по отчетным данным.

Далее в Заключении анализ сумм выпадающих доходов приведен на основе данных Отчетов 5-МН.

Объем поступлений налоговых доходов в бюджет города, а также сумма выпадающих доходов бюджета города в связи с предоставлением налоговых льгот представлены в таблице № 2.

Таблица № 2
(в тыс. руб.)

Наименование	2015 год		2016 год	
	Объем поступлений	Сумма выпадающих доходов	Объем поступлений	Сумма выпадающих доходов
Налоговые доходы, из них:	5 196 174,7	706 539,0	6 117 376,8	706 377,0
Налоги на имущество, в т.ч.:	204 566,4	706 539,0	259 899,2	706 377,0
- налог на имущество физических лиц	116 995,2	154 886,0	177 918,3	158 783,0
- земельный налог, в т.ч.	87 571,2	551 653,0	81 980,9	547 594,0
земельный налог с организаций	77 862,1	551 653,0	77 274,8	547 594,0
земельный налог с физических лиц	9 709,1	-	4 706,1	-

По итогам 2015-2016 годов сумма выпадающих доходов бюджета города в связи с предоставлением налоговых льгот составила 706 539,0 тыс. руб. в 2015 году, 706 377,0 тыс. руб. в 2016 году.

Соотношение суммы предоставленных льгот и общего объема налоговых поступлений в бюджет города представлено Диаграммами №№ 1, 2.

Диаграмма № 1
(в тыс. руб.)

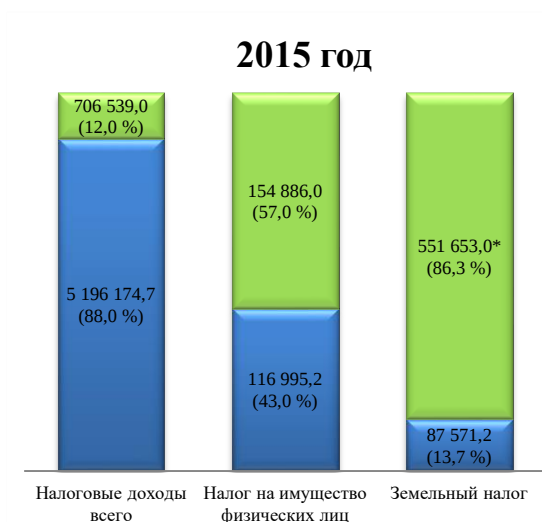
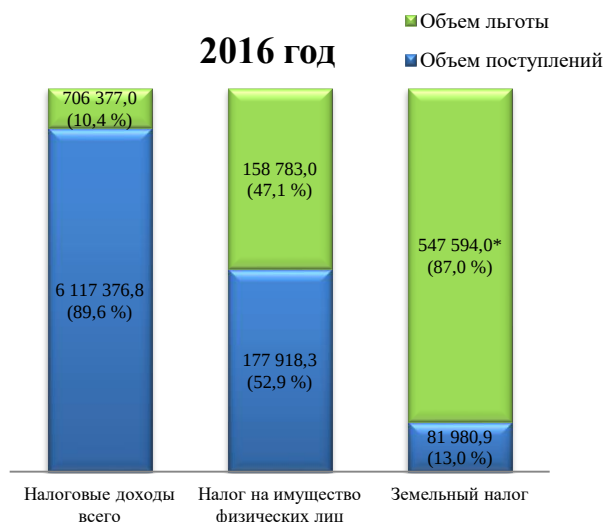


Диаграмма № 2
(в тыс. руб.)



*Размер выпадающих доходов в связи с предоставлением льгот по земельному налогу более чем в 6 раз превышает объем поступлений

Структура выпадающих доходов представлена в таблице № 3.

Таблица № 3
(в тыс. руб.)

Наименование	2015 год		2016 год	
	Сумма выпадающих доходов	Удельный вес в общем объеме	Сумма выпадающих доходов	Удельный вес в общем объеме
Общий объем выпадающих доходов	706 539,0	100,0 %	706 377,0	100,0 %
Налог на имущество физических лиц	154 886,0	21,9 %	158 783,0	22,5 %
Земельный налог	551 653,0	78,1 %	547 594,0	77,5 %

Наибольший удельный вес в структуре выпадающих доходов бюджета города от предоставления налоговых льгот занимают недополученные доходы по земельному налогу в 2015 году – 78,1 %, в 2016 году – 77,5 %.

2.1. Налог на имущество физических лиц

В соответствии с пунктом 1 статьи 15 НК РФ налог на имущество физических лиц относится к местным налогам.

Налогоплательщиками налога на имущество физических лиц являются физические лица – собственники имущества, признаваемого объектом налогообложения.

Объектами налогообложения выступают – жилые дома, жилые помещения (квартира, комната) гараж, машино-место, единый недвижимый комплекс, объект незавершенного строительства, иные здание, строение, сооружение, помещение.

Помимо предоставляемых в соответствии с пунктом 1 статьи 407 НК РФ льгот, решениями от 08.11.2007 № 42-501 и от 27.11.2014 № 3-37 право на налоговую льготу установлено следующим категориям налогоплательщиков:

- детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, находящимся на полном государственном обеспечении в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- собственникам помещений многоквартирных домов, признанных в установленном порядке аварийными и подлежащих сносу или реконструкции, заключившим с муниципальным образованием город Мурманск соглашение о

выкупе помещений в связи с изъятием для муниципальных нужд земельного участка и помещений в данном многоквартирном доме;

- собственникам жилого помещения, являющимся членами многодетной малоимущей семьи.

Структура выпадающих доходов бюджета города в 2015-2016 годах в разрезе уровней предоставления льгот согласно данным Отчета 5-МН представлена в таблице № 4.

Таблица № 4

Уровень предоставленных льгот	2015 год		2016 год	
	Количество налогоплательщиков (в ед.)	Размер выпадающих доходов бюджета города (в тыс. руб.)	Количество налогоплательщиков (в ед.)	Размер выпадающих доходов бюджета города (в тыс. руб.)
Льготы, установленные пунктом 1 статьи 407 НК РФ (федеральный уровень)	71204	139 608,0	69525	147 858,0
<i>доля в общем объеме</i>	99,6 %	90,1 %	99,6 %	93,1 %
Льготы, установленные решениями от 08.11.2007 № 42-501, от 27.11.2014 № 3-37 (местный уровень)	127	183,0	105	134,0
<i>доля в общем объеме</i>	0,2 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Не исчислен налог к уплате в связи с применением налогоплательщиком специальных налоговых режимов (федеральный уровень)	143	15 095,0	116	10 791,0
<i>доля в общем объеме</i>	0,2 %	9,8 %	0,3 %	6,8 %
Всего:	71474	154 886,0	69746	158 783,0

Основную долю в размере выпадающих доходов в 2015-2016 годах составляют льготы, установленные на федеральном уровне, более 90,0 %, из них наибольший размер приходится на льготу, установленную пенсионерам, получающим пенсии, назначаемые в порядке, установленном пенсионным законодательством Российской Федерации.

Принимая во внимание, что получателями льгот, установленных на местном уровне, по налогу на имущество физических лиц являются физические лица, относящиеся к незащищенным категориям населения, в соответствии с пунктом 6.4.2 Порядка № 851 данные льготы в 2015 и 2016 годах признаны эффективными.

Согласно данным Реестров к Аналитическим запискам за 2015-2016 годы не востребовавшими остались льготы, предоставляемые на местном уровне собственникам помещений многоквартирных домов, признанных в установленном порядке аварийными и подлежащих сносу или реконструкции, заключившим с муниципальным образованием город Мурманск соглашение о выкупе помещений в связи с изъятием для муниципальных нужд земельного участка и помещений в данном многоквартирном доме.

2.2. Земельный налог

В соответствии с пунктом 1 статьи 15 НК РФ, земельный налог относится к местным налогам.

Налогоплательщиками земельного налога признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками, признаваемыми объектом налогообложения в соответствии со статьей 389 НК РФ, на праве собственности,

праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения.

Помимо предоставляемых в соответствии со статьей 395 НК РФ льгот, решением от 07.11.2005 № 13-159 льготы по земельному налогу в виде полного освобождения от уплаты предусмотрены следующим категориям налогоплательщиков:

- органам государственной власти и управления, органам местного самоуправления, финансируемым за счет средств областного или местного бюджетов соответственно;

- учреждениям, созданным для обеспечения деятельности органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления, финансируемым за счет областного и местного бюджета соответственно;

- организациям здравоохранения, финансируемым из бюджетов всех уровней, а также из фонда обязательного медицинского страхования, образовательным организациям, учреждениям искусства, кинематографии, культуры, физической культуры и спорта, социального обслуживания, молодежной политики, финансируемым за счет средств областного и местного бюджетов;

- ветеранам и инвалидам Великой Отечественной войны.

Структура выпадающих доходов бюджета города в 2015-2016 годах в разрезе уровней предоставления льгот согласно данным Отчета 5-МН представлена в таблице № 5.

Таблица № 5

Уровень предоставленных льгот	2015 год		2016 год	
	Количество налогоплательщиков (в ед.)	Размер выпадающих доходов бюджета города (в тыс. руб.)	Количество налогоплательщиков (в ед.)	Размер выпадающих доходов бюджета города (в тыс. руб.)
Льготы, установленные статьей 395 НК РФ (федеральный уровень)	14	125 185,0	14	114 771,0
<i>доля в общем объеме</i>	5,7 %	22,7 %	5,8 %	20,9 %
Льготы, установленные решением от 07.11.2005 № 13-159 (местный уровень)	232	426 468,0	228	432 823,0
<i>доля в общем объеме</i>	94,3 %	77,3 %	94,2 %	79,1 %
Всего:	246	551 653,0	242	547 594,0

Основную долю в размере выпадающих доходов в 2015 и 2016 годах составляют льготы, установленные на местном уровне, – 77,3 % в 2015 году и 79,1 % в 2016 году, из них наибольшую долю составляют льготы организациям здравоохранения, финансируемым из бюджетов всех уровней, а также из фонда обязательного медицинского страхования, образовательным организациям, учреждениям искусства, кинематографии, культуры, физической культуры и спорта, социального обслуживания, молодежной политики, финансируемым за счет средств областного и местного бюджетов.

Согласно данным Реестров к Аналитическим запискам за 2015-2016 годы не востребовавшими остались льготы, предоставляемые на местном уровне ветеранам и инвалидам Великой Отечественной войны.

В соответствии с пунктом 7.1.2 Порядка № 851 в отношении налогоплательщиков – организаций и индивидуальных предпринимателей обязательным условием для признания налоговой льготы эффективной является ее положительная бюджетная эффективность, а также наличие положительной экономической и (или) социальной эффективности.

Как отмечалось ранее, в Аналитических записках отсутствует оценка эффективности льгот по земельному налогу в разрезе категорий получателей льготы. Расчет бюджетной эффективности произведен по обобщенным показателям, а не по каждой категории получателей льготы.

При этом по данным Аналитической записки по итогам 2015 года льготы по земельному налогу, установленные на местном уровне, признаны эффективными.

В соответствии с пунктом 6.2.3 Порядка № 851 если значение коэффициента бюджетной эффективности налоговой льготы больше или равно единице, то бюджетная эффективность признается положительной.

Вместе с тем, в расчете коэффициента бюджетной эффективности, представленного одновременно с Аналитической запиской, допущена арифметическая ошибка. Так, согласно Пояснительной записке по расчету эффективности налоговых льгот за 2015 год, коэффициент бюджетной эффективности льгот по земельному налогу составил 29,59. Фактически данный показатель составляет 0,03, что свидетельствует об отсутствии бюджетной эффективности налоговой льготы и необходимости проведения детального анализа предоставленных льгот по каждой категории налогоплательщиков и, как следствие, отмены и (или) изменения содержания предоставленных льгот (пересмотр категорий налогоплательщиков, размера льготы и т.п.).

Льготы по земельному налогу на местном уровне предоставляются как учреждениям, финансируемым за счет средств местного бюджета, так и учреждениям, финансируемым за счет средств бюджетов других уровней.

Размер выпадающих доходов бюджета города за 2015-2016 годы в разрезе учреждений, финансируемых из федерального, областного и местного бюджетов представлен в таблице № 6.

Таблица № 6
(в тыс. руб.)

Наименование	Размер выпадающих доходов бюджета города (льготы на местном уровне)	
	2015 год	2016 год
Учреждения, финансируемые за счет средств местного бюджета	294 142,4	299 008,4
<i>доля в общем объеме</i>	69,0 %	69,1 %
Учреждения, финансируемые за счет средств областного бюджета*	131 750,2	132 909,6
<i>доля в общем объеме</i>	30,9 %	30,7 %
Учреждения, финансируемые за счет средств федерального бюджета*	575,4	905,0
<i>доля в общем объеме</i>	0,1 %	0,2 %
Всего:	426 468,0	432 823,0

* данные представлены управлением финансов администрации города Мурманска

Предоставление льгот по земельному налогу учреждениям, финансируемым за счет средств местного бюджета, способствует сокращению встречных финансовых потоков, снижению расходов местного бюджета на сумму предоставленных налоговых льгот, что свидетельствует о положительной бюджетной эффективности.

Предоставление льгот учреждениям, финансируемым за счет средств бюджетов других уровней, влечет потери местного бюджета, не способствует увеличению доходов и (или) повышению эффективности расходов местного бюджета.

Таким образом, выпадающие доходы бюджета города в связи с применением неэффективных налоговых льгот по земельному налогу за 2015 год составили 132 325,6 тыс. руб., в 2016 году – 133 814,6 тыс. руб.

По итогам 2016 года комитетом по экономическому развитию льготы по земельному налогу, установленные на местном уровне, признаны неэффективными. Коэффициент бюджетной эффективности составил 0,14.

Согласно данным Аналитической записки за 2016 год и в соответствии с планом мероприятий по устранению с 01.01.2018 неэффективных налоговых льгот (пониженных ставок по налогам) в муниципальном образовании город Мурманск, утвержденным постановлением администрации города Мурманска от 22.06.2017 № 1991, предусмотрена отмена льгот, установленных отдельным категориям налогоплательщиков на местном уровне.

Вместе с тем, в нарушение пункта 2.2 Порядка № 851 соответствующий проект решения не внесен в Совет депутатов в срок, установленный пунктом 4 Календарного плана мероприятий по оценке эффективности предоставленных и планируемых к предоставлению льгот по местным налогам в муниципальном образовании город Мурманск (Приложение № 1 к Порядку № 851), – не позднее 10 сентября текущего финансового года.

3. Анализ объема выпадающих доходов бюджета города в связи с установлением ставок налогов ниже предельного размера, предусмотренного НК РФ

В соответствии с Законом Мурманской области от 24.11.2008 № 1025-01-ЗМО «Об оценке эффективности налоговых льгот, предоставленных (планируемых к предоставлению) законами Мурманской области» предоставление налоговых преимуществ осуществляется в форме дифференцированных ставок налогов, ставок налогов, пониженных (уменьшенных) от предельных, установленных НК РФ, налоговых ставок в размере 0 %, установленных законами Мурманской области о налогах.

Таким образом, установление представительным органом местного самоуправления ставок налогов ниже предельного размера, предусмотренного НК РФ, является налоговым преимуществом.

В ходе мероприятия контрольно-счетной палатой проведен анализ объема выпадающих доходов бюджета города в связи с установлением по земельному налогу ставок ниже предельного размера, предусмотренного статьей 394 НК РФ.

Согласно данным, представленным управлением финансов администрации города Мурманска, ставки, установленные ниже предельного размера, в 2015-2016 годах применялись 5 юридическими лицами, имеющими земельные участки на территории города Мурманска:

- открытым акционерным обществом «Российские железные дороги» (далее – ОАО «РЖД»);
- федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего образования «Мурманский государственный технический университет» (далее – ФГБОУ ВО «МГТУ»);
- федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего образования «Мурманский арктический государственный университет» (далее – ФГБОУ ВО «МАГУ»);
- Управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Мурманской области (УМВД России по Мурманской области);
- акционерным обществом «Электротранспорт города Мурманска» (далее – АО «Электротранспорт»)

Объем выпадающих доходов бюджета города в связи с применением ставок ниже предельных размеров, установленных статьей 394 НК РФ, представлен в таблице № 7.

Таблица № 7
(в тыс. руб.)

Наименование организации	Ставка налога по решению от 07.11.2005 № 13-159	Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет города (2015 год/2016 год)*	Предельный размер ставки, установленный статьей 394 НК РФ	Сумма налога, подлежащая уплате по предельному размеру	Объем выпадающих доходов бюджета города (2015 год/2016 год)*
1	2	3	4	5	6=гр.5-гр.3
ОАО «РЖД»	0,022 %**	7,1/7,1	0,3 %	107,7	100,6/100,6
ФГБОУ ВО «МГТУ»		6,6/6,6		89,7	83,1/83,1
ФГБОУ ВО «МАГУ»		14,0/14,0		190,4	176,4/176,4
УМВД России по Мурманской области		23,1/23,1		315,3	292,2/292,2
АО «Электротранспорт»	0,05 %***	249,6/249,6	1,5 %	7 487,2	7 237,6/7 237,6
Всего:		300,4/300,4		8 190,3	7 899,9/7 889,9

* В связи с отсутствием изменений кадастровой стоимости земельных участков сумма налога, подлежащего уплате, и размер выпадающих доходов в 2015 и 2016 года неизменны.

** Земельные участки, занятые жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (за исключением доли в праве на земельный участок, приходящейся на объект, не относящийся к жилищному фонду и к объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса) или приобретенных (предоставленных) для жилищного строительства.

*** Земельные участки, занятые организациями транспорта общего пользования, осуществляющих перевозку пассажиров на маршрутах города Мурманска на электротранспорте.

Порядком проведения мониторинга и оценки качества управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях Мурманской области, утвержденным Постановлением Правительства Мурманской области от 28.04.2011 № 217-ПП, в рамках оценки качества управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях Мурманской области предусмотрено наличие действующего правового акта муниципального образования, устанавливающего порядок ежегодной оценки эффективности ставок налогов, установленных представительным органом муниципального образования.

На момент проведения мероприятия правовой акт, устанавливающий порядок ежегодной оценки эффективности ставок налогов, установленных представительным органом, отсутствует, оценка не производится.

4. Анализ объема выпадающих доходов бюджета города в связи с предоставлением льгот по арендной плате за землю и пользование муниципальным имуществом

В соответствии с Порядком № 24-292 к арендаторам, которым может быть предоставлена льгота, отсрочка (рассрочка) по арендной плате, относятся:

- общественные организации инвалидов, среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80 процентов, – в отношении земельных участков, муниципального имущества, используемого ими для осуществления уставной деятельности;

- организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов, указанных выше организаций инвалидов, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50 процентов, а их доля в фонде оплаты труда составляет не менее 25 процентов, – в отношении земельных участков, муниципального имущества, используемого ими для производства и (или) реализации товаров, работ и услуг;

- учреждения, единственными собственниками которых являются указанные выше общественные организации инвалидов, – в отношении земельных участков,

муниципального имущества, используемого ими для достижения образовательных, культурных, лечебно-оздоровительных, физкультурно-спортивных, научных, информационных и иных целей социальной защиты и реабилитации инвалидов, а также для оказания правовой и иной помощи инвалидам, детям-инвалидам и их родителям;

- муниципальные унитарные предприятия;
- общественные объединения, являющиеся юридическими лицами, осуществляющие свою деятельность на территории города Мурманска не менее 1 года;

- акционерные общества, 100,0 % акций которых находится в собственности муниципального образования город Мурманск;

- юридические и физические лица, деятельность которых связана с производством, переработкой и реализацией сельскохозяйственной продукции;

- юридические и физические лица, деятельность которых связана с размещением отходов;

- инвалиды, имеющие I группу инвалидности, а также лица, имеющие II группу инвалидности, установленную до 1 января 2004 года; инвалиды с детства; ветераны и инвалиды Великой Отечественной войны, а также ветераны и инвалиды боевых действий;

- социально ориентированные некоммерческие организации, созданные в предусмотренных Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» формах (за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями) и осуществляющие в качестве юридического лица деятельность в городе Мурманске не менее 1 года, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества, а также виды деятельности, предусмотренные Положением об оказании поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в муниципальном образовании город Мурманск, утвержденным решением Совета депутатов от 26.04.2012 № 48-644;

- иные юридические и физические лица, основная деятельность которых имеет социальную значимость для города Мурманска (осуществление розничной торговли по льготным ценам инвалидам, ветеранам, малообеспеченным гражданам по соглашению с администрацией города Мурманска, а также в рамках реализации социальных программ; оказание услуг по льготным ценам инвалидам, ветеранам, малообеспеченным гражданам; осуществление регулярных пассажирских перевозок с предоставлением льгот отдельным категориям граждан; предоставление общеобразовательным организациям и организациям дополнительного образования спортивных объектов для проведения уроков физической культуры, учебно-тренировочных занятий и других физкультурно-спортивных мероприятий на льготных условиях).

Решениями Совета депутатов «О бюджете муниципального образования город Мурманск на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» от 17.12.2014 № 5-70 и «О бюджете муниципального образования город Мурманск на 2016 год» от 17.12.2015 № 20-302 в 2015 и 2016 году организациям предоставлены муниципальные преференции в виде понижающих коэффициентов к размерам арендной платы за землю, государственная собственность на которую не разграничена, арендной платы за земельные участки, находящиеся в

муниципальной собственности, и арендной платы за пользование муниципальным имуществом.

Объем поступлений неналоговых доходов в бюджет города, а также сумма выпадающих доходов в связи с предоставлением льгот по арендной плате за землю и пользование муниципальным имуществом (далее – льготы по арендной плате) представлены в таблице № 8.

Таблица № 8
(в тыс. руб.)

Наименование	2015 год		2016 год	
	Объем поступлений	Сумма выпадающих доходов	Объем поступлений	Сумма выпадающих доходов
Неналоговые доходы, из них:	970 110,5	32 337,9	604 269,9	19 104,7
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, из них:	487 717,7	32 337,9	372 363,6	19 104,7
Доходы, получаемые в виде арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков	370 014,9	10 918,7	291 323,7	6 449,5
Доходы, получаемые в виде арендной платы за земли после разграничения государственной собственности на землю, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков (за исключением земельных участков бюджетных и автономных учреждений)	27 453,5	14 550,0	11 552,2	5 581,6
Доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего государственную (муниципальную) казну (за исключением земельных участков)	29 156,8	6 869,2	57 267,4	7 073,6

Общий объем выпадающих доходов от предоставления льгот по арендной плате в 2016 году сократился относительно 2015 года на 13 233,2 тыс. руб. в связи с изменением Методики расчета определения размера арендной платы за пользование земельными участками, размера понижающего коэффициента, а также перечня организаций, являющихся получателями льгот.

Соотношение суммы предоставленных льгот и объемов неналоговых поступлений в бюджет города представлено Диаграммами №№ 3, 4.

Диаграмма № 3
(в тыс. руб.)

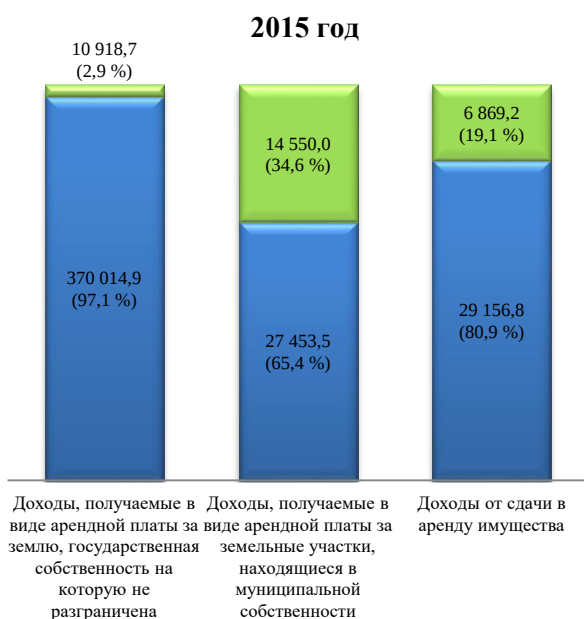
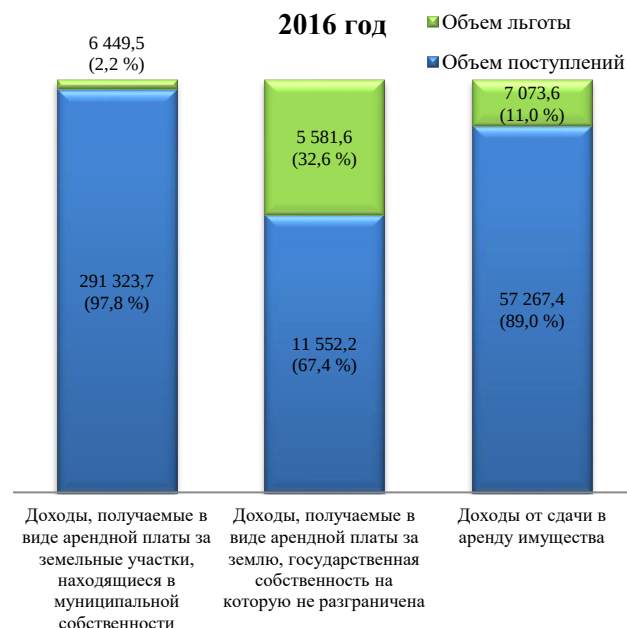
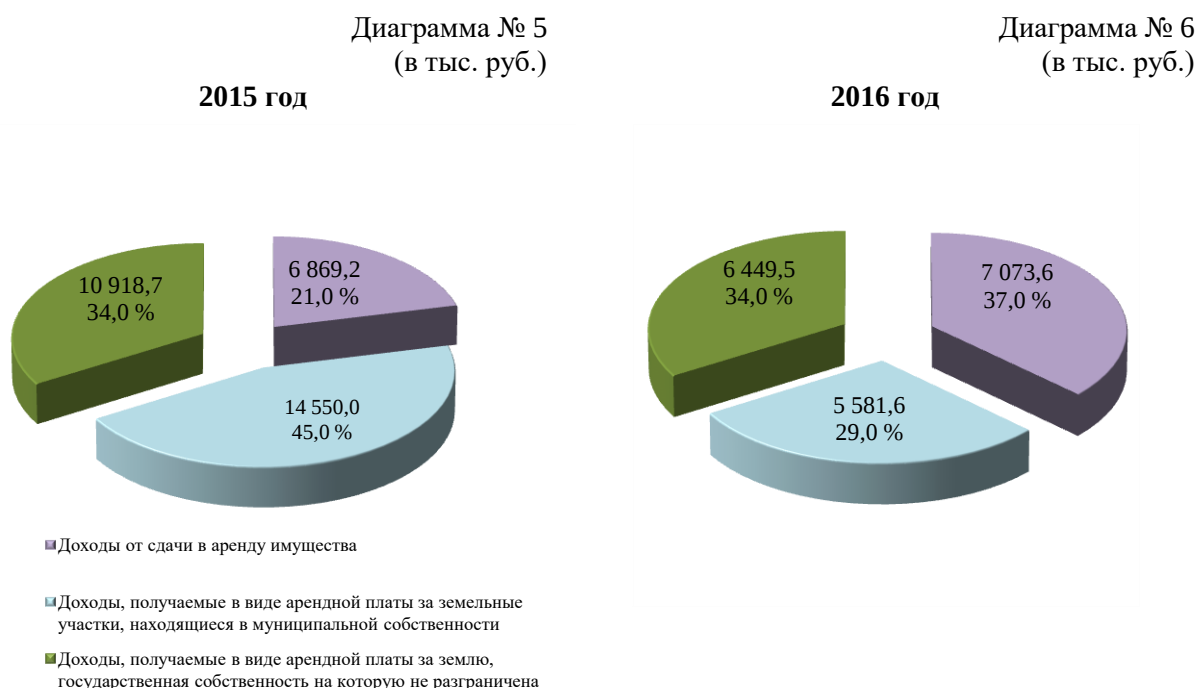


Диаграмма № 4
(в тыс. руб.)



Структура выпадающих доходов в связи с предоставлением льгот по арендной плате представлена Диаграммами №№ 5, 6.



Наибольший размер выпадающих доходов в связи с предоставлением льгот по арендной плате сложился:

- в 2015 году по показателю «Доходы, получаемые в виде арендной платы за земли после разграничения государственной собственности на землю, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков (за исключением земельных участков бюджетных и автономных учреждений)» – 14 550,0 тыс. руб. или 45,0 % общего объема выпадающих доходов;

- в 2016 году по показателю «Доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего государственную (муниципальную) казну (за исключением земельных участков)» – 7 073,6 тыс. руб. или 37,0 % общего объема выпадающих доходов.

Выпадающие доходы в разрезе получателей льгот в 2015 и 2016 годах представлены в Приложении к информации.

В 2015-2016 годах получателями льгот по арендной плате являлись: 17 общественных организаций инвалидов, 2 муниципальных унитарных предприятия, 5 акционерных обществ, 100,0 % акций которых находится в собственности муниципального образования город Мурманск, 1 социально ориентированная некоммерческая организация, 4 иных юридических лица, основная деятельность которых имеет социальную значимость для города Мурманска.

В ходе мероприятия установлено, что в 2015-2016 годах получателями льгот по арендной плате являлись 2 организации, не подпадающие под категории, установленные Порядком № 24-292.

Так, льготы по арендной плате предоставлены открытому акционерному обществу «Отель «Арктика» и открытому акционерному обществу по газификации и эксплуатации газового хозяйства Мурманской области «Мурманоблгаз». В заключениях для принятия решения о целесообразности предоставления льготы по арендной плате за землю комитета по экономическому развитию отражено

несоответствие установленным категориям, при этом отмечена социальная направленность деятельности данных организаций и даны рекомендации о предоставлении указанным организациям льготы по арендной плате за землю.

В соответствии с пунктом 1.6 Порядка № 24-292 одной из категорий арендаторов, которым может быть предоставлена льгота, являются юридические и физические лица, основная деятельность которых имеет социальную значимость для города Мурманска. При этом имеется уточнение социальной значимости – осуществление розничной торговли по льготным ценам инвалидам, ветеранам, малообеспеченным гражданам по соглашению с администрацией города Мурманска, а также в рамках реализации социальных программ; оказание услуг по льготным ценам инвалидам, ветеранам, малообеспеченным гражданам; осуществление регулярных пассажирских перевозок с предоставлением льгот отдельным категориям граждан; предоставление общеобразовательным организациям и организациям дополнительного образования спортивных объектов для проведения уроков физической культуры, учебно-тренировочных занятий и других физкультурно-спортивных мероприятий на льготных условиях. Понятие социальной направленности в Порядке № 24-292 отсутствует.

Кроме того, основным видом деятельности:

- ОАО «Отель «Арктика» являются: деятельность гостиниц с ресторанами; создание точек общественного питания (кафе, ресторан, бар и др.); сдача внаем собственного недвижимого имущества и пр.;

- ОАО «Мурманоблгаз» является надежное и безаварийное газоснабжение потребителей (проведение единой технической политики, координация производственной деятельности и комплексное решение вопросов, связанных с эксплуатацией газораспределительных систем и газификации региона и эксплуатация объектов газораспределительных систем и др.).

Выводы:

1. В ходе оценки эффективности предоставления налоговых льгот установлено:

1.1. Порядок оценки эффективности предоставленных и планируемых к предоставлению льгот по местным налогам – земельному налогу и налогу на имущество физических лиц утвержден постановлением администрации города Мурманска от 23.05.2011 № 851.

1.2. Аналитические записки по итогам оценки эффективности налоговых льгот в 2015 и 2016 годах составлены и направлены главе администрации города Мурманска, в Совет депутатов в сроки, предусмотренные Порядком № 851.

1.3. В нарушение пункта 2.4 Порядка № 851 оценка эффективности налоговых льгот проведена в целом по виду налогов, а не по каждой категории их плательщиков.

1.4. При сопоставлении данных Реестра предоставленных налоговых льгот в муниципальном образовании город Мурманск за 2015 и 2016 годы с данными отчетных форм 5-МН установлены расхождения как по количеству налогоплательщиков, применяющих налоговые льготы, так и по суммам налога, не поступившим в бюджет в связи с предоставлением налогоплательщикам льгот, что является нарушением пункта 2.5 Порядка № 851, в соответствии с которым оценка эффективности установленных налоговых льгот осуществляется по отчетным данным за истекший период действия льготы.

1.5. В расчете коэффициента бюджетной эффективности льгот по земельному налогу за 2015 год, представленном комитетом по экономическому развитию, допущена арифметическая ошибка, что отразилось на достоверности результатов оценки льгот, отраженных в Аналитической записке.

1.6. Сумма выпадающих доходов бюджета города в связи с предоставлением льгот по налогу на имущество физических лиц составила 154 886,0 тыс. руб. в 2015 году, 158 783,0 тыс. руб. в 2016 году. Основную долю составляют льготы, установленные на федеральном уровне, из них наибольший размер приходится на льготу, установленную пенсионерам, получающим пенсии, назначаемые в порядке, установленном пенсионным законодательством Российской Федерации. В соответствии с пунктом 6.4.2 Порядка № 851 данные льготы в 2015 и 2016 годах признаны эффективными, так как получателями являются физические лица, относящиеся к незащищенным категориям населения.

1.7. Сумма выпадающих доходов бюджета города в связи с предоставлением льгот по земельному налогу составила 551 653,0 тыс. руб. в 2015 году, 547 594,0 тыс. руб. в 2016 году. Основную долю составляют льготы, установленные на местном уровне, – 77,3 % в 2015 году и 79,1 % в 2016 году, из них наибольшую долю составляют льготы организациям здравоохранения, финансируемым из бюджетов всех уровней, а также из фонда обязательного медицинского страхования, образовательным организациям, учреждениям искусства, кинематографии, культуры, физической культуры и спорта, социального обслуживания, молодежной политики, финансируемым за счет средств областного и местного бюджетов.

1.8. В 2015 и 2016 годах имеют место не востребовавшиеся льготы, предоставляемые на местном уровне по налогу на имущество физических лиц собственникам помещений многоквартирных домов, признанных в установленном порядке аварийными и подлежащих сносу или реконструкции, заключившим с муниципальным образованием город Мурманск соглашение о выкупе помещений в связи с изъятием для муниципальных нужд земельного участка и помещений в данном многоквартирном доме, по земельному налогу ветеранам и инвалидам Великой Отечественной войны.

1.9. В 2015 и 2016 годах неэффективными являются льготы по земельному налогу, предоставляемые: органам государственной власти и управления, финансируемым за счет средств областного бюджета; учреждениям, созданным для обеспечения деятельности органов государственной власти и управления, финансируемым за счет областного бюджета; организациям здравоохранения, финансируемым из бюджетов всех уровней, а также из фонда обязательного медицинского страхования, образовательным организациям, учреждениям искусства, кинематографии, культуры, физической культуры и спорта, социального обслуживания, молодежной политики, финансируемым за счет средств областного бюджета, так как предоставление льгот учреждениям, финансируемым за счет средств федерального и областного бюджетов, влечет потери местного бюджета, не способствует увеличению доходов и (или) повышению эффективности расходов местного бюджета. Выпадающие доходы бюджета города в связи с применением неэффективных налоговых льгот за 2015 год составили 132 325,6 тыс. руб., за 2016 год – 133 814,6 тыс. руб.

1.10. В нарушение пункта 2.2 Порядка № 851 проект решения о внесении изменений в решение от 07.11.2005 № 13-159 не внесен в Совет депутатов в срок, установленный пунктом 4 Календарного плана мероприятий по оценке

эффективности предоставленных и планируемых к предоставлению льгот по местным налогам в муниципальном образовании город Мурманск (Приложение № 1 к Порядку № 851), – не позднее 10 сентября текущего финансового года.

1.11. Размер выпадающих доходов бюджета города в связи с применением ставок земельного налога ниже предельных размеров, установленных статьей 394 НК РФ, как в 2015 году, так и в 2016 году составил 7 889,9 тыс. руб. Правовой акт, устанавливающий порядок ежегодной оценки эффективности ставок налогов, установленных представительным органом, отсутствует, оценка не производится.

2. В ходе анализа объема выпадающих доходов бюджета города в связи с предоставлением льгот по арендной плате за землю и пользование муниципальным имуществом установлено:

2.1. Сумма выпадающих доходов бюджета города в связи с предоставлением льгот по арендной плате составила 32 337,9 тыс. руб. в 2015 году, 19 104,7 тыс. руб. в 2016 году.

2.2. В 2015-2016 годах получателями льгот по арендной плате являлись:

- 17 общественных организаций инвалидов, 2 муниципальных унитарных предприятия, 5 акционерных обществ, 100,0 % акций которых находится в собственности муниципального образования город Мурманск, 1 социально ориентированная некоммерческая организация, 4 иных юридических лица, основная деятельность которых имеет социальную значимость для города Мурманска;

- 2 организации, не подпадающие под категории, установленные Порядком № 24-292.

3. В ходе анализа нормативной правовой базы установлено:

3.1. В Порядке № 851:

- не соблюдены основные подходы к осуществлению оценки эффективности предоставленных налоговых льгот, предусмотренные Методическими рекомендациями по оценке эффективности предоставленных (планируемых к предоставлению) региональных налоговых льгот, утвержденными постановлением Правительства Мурманской области от 05.08.2008 № 373-ПП;

- отсутствует порядок оценки эффективности предоставленных налоговых льгот на основе критериев бюджетной, экономической, социальной эффективности (предусмотрено только проведение инвентаризации предоставленных налоговых льгот).

3.2. Отмечено разночтение срока принятия решения Советом депутатов об утверждении или отклонении изменений в муниципальные правовые акты о местных налогах, установленного Порядком № 851, со сроком, предусмотренным Положением о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании город Мурманск, утвержденным решением Совета депутатов от 26.05.2008 № 50-618.

По результатам мероприятия контрольно-счетной палатой рекомендовано:

1. Учесть Методические рекомендации по оценке эффективности предоставленных (планируемых к предоставлению) региональных налоговых льгот, утвержденные постановлением Правительства Мурманской области от 05.08.2008 № 373-ПП, согласно которым оценка эффективности налоговых льгот как предоставленных, так и планируемых к предоставлению, осуществляется на

основе бюджетной, экономической и социальной эффективности, и внести соответствующие изменения и дополнения в Порядок № 851.

2. Устранить разночтение срока принятия решения Советом депутатов об утверждении или отклонении изменений в муниципальные правовые акты о местных налогах, установленного Порядком № 851, со сроком, предусмотренным Положением о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании город Мурманск, утвержденным решением Совета депутатов от 26.05.2008 № 50-618.

3. В целях сокращения недополученных доходов бюджета города, оптимизации действующих налоговых ставок, установленных ниже предельных размеров, предусмотренных НК РФ, разработать правовой акт, регламентирующий порядок ежегодной оценки эффективности ставок налогов, установленных решениями Совета депутатов.

**Аудитор контрольно-счетной палаты
города Мурманска**

Е.А. Харчева