



**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

191014, Санкт-Петербург, ул. Некрасова, д. 14.
тел. (812) 579-82-70, тел./факс (812) 579-82-72
e-mail: ksp47@ksplo.ru



Контрольно-счетная
палата ЛО

01-07-43/2023-1
06.10.2023

Законодательное собрание
Ленинградской области
Канцелярия

9 ОКТ 2023

№ 5460-1/23-060-2

Председателю
Законодательного собрания
Ленинградской области

С.М. Бебенину

Заключение

**по результатам экспертизы проекта областного закона «О внесении
изменений в некоторые областные законы»**

Контрольно-счетной палатой Ленинградской области (далее – КСП ЛО) в соответствии с поручением Председателя Законодательного собрания Ленинградской области от 18.09.2023 №5460-ПОЗ-VI, пунктом 8 части 1 статьи 9 областного закона от 14.10.2011 № 77-оз «О Контрольно-счетной палате Ленинградской области» проведена экспертиза проекта областного закона «О внесении изменений в некоторые областные законы», внесенного Губернатором Ленинградской области А.Ю. Дрозденко (далее – законопроект, проект областного закона).

По результатам рассмотрения законопроекта КСП ЛО отмечает следующее:

1. Согласно Обоснованию необходимости принятия областного закона «О внесении изменений в некоторые областные законы» (далее – Обоснование необходимости принятия областного закона) законопроектом предлагается продлить срок действия пониженных налоговых ставок в размере одного и трех процентов для налогоплательщиков, выбравших объектом налогообложения доходы при применении упрощенной системы налогообложения (далее – УСН), установленных в частях 1 и 2 статьи 1-2 областного закона от 12.10.2009 №78-оз «Об установлении ставки налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, на территории Ленинградской области» (далее - областной закон от 12.10.2009 №78-оз), до 31 декабря 2030 года (в действующей редакции – до 31.12.2023). Также, учитывая тот факт, что согласно Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области¹ изменения вносятся только в основной областной закон (допускается внесение изменений в областной закон, который был официально опубликован, но в силу еще не вступил), признаются утратившими силу часть 2 статьи 2 областного

¹ Утвержден постановлением Законодательного собрания Ленинградской области от 23.04.2002 №186

закона от 16.10.2017 №65-оз и статья 2 областного закона от 30.11.2021 №137-оз, которыми ранее вносились изменения в основной действующий закон.

Вышеуказанные пониженные налоговые ставки фактически применяются с 01.01.2018. Первоначально срок действия пониженных налоговых ставок был установлен на 3 года и был продлен на 2 года (до 31.12.2023) в области ремесел и народных художественных промыслов по 18 видам деятельности в размере 1%; в области сельского хозяйства, цветоводства, пчеловодства, рыболовства, для экскурсоводов и гидов, образования дошкольного, санаторно-курортных организаций по 20 видам деятельности - в размере 3%.

Согласно Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Ленинградской области до 2030 года² создание благоприятных условий ведения бизнеса является приоритетным направлением развития малых и средних предприятий (далее – МСП) в Ленинградской области, одной из целей реализации которого является снижение административных барьеров, избыточного контроля и регулирования, легализация «теневого» сектора МСП, в том числе путем снижения налоговой нагрузки по приоритетным видам деятельности.

В Обосновании необходимости принятия областного закона отмечается, что указанными пониженными налоговыми ставками воспользовалось более 1000 предпринимателей. Продление срока предоставления пониженных ставок окажет стимулирующее воздействие на рост числа субъектов МСП, осуществляющих соответствующие виды деятельности, положительную динамику таких показателей как объем отгруженных товаров собственного производства и выручку от реализации работ (услуг). По данным комитета по развитию малого, среднего бизнеса и потребительского рынка Ленинградской области выпадающие доходы от применения льготных налоговых ставок в размере одного и трех процентов составили в 2021 году около 90,0 млн. руб.

Показатели по УСН за 2019-2022 годы из Отчетов об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (ф. 0503317) и Отчетов о налоговой базе и структуре начислений по налогу, уплачиваемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения (форма 5-УСН) в Ленинградской области, отражены в таблице №1:

Таблица №1

Наименование	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год
Поступившая в консолидированный бюджет Ленинградской области сумма УСН по объекту налогообложения – доходы, млн. руб.	2665,0	2745,3	3853,5	4980,0
Сумма недопоступления УСН в Ленинградской области по объекту налогообложения - доходы в связи с установлением пониженной ставки для отдельных категорий налогоплательщиков, млн. руб.	9,9	258,1	111,4	221,8
Количество налогоплательщиков в Ленинградской области по объекту налогообложения – доходы, ед./чел.	23521	25596	31329	33421
Количество налогоплательщиков в Ленинградской области, представивших ненулевую отчетность по объекту налогообложения – доходы, ед./чел.	13019	14578	18231	19013

² Утверждена распоряжением Правительства Ленинградской области от 01.08.2017 №387-р

Наименование	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год
Количество налогоплательщиков в Ленинградской области, применяющих пониженную налоговую ставку УСН, по объекту налогообложения – доходы, ед./чел.	64	813	183	246

Согласно Общим требованиям к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований³ оценка эффективности налоговых расходов субъекта Российской Федерации (муниципального образования) включает оценку целесообразности и оценку результативности налоговых расходов субъекта Российской Федерации (муниципального образования). Критерием целесообразности является в том числе соответствие налоговых расходов целям государственных (муниципальных) программ, их структурных элементов и (или) целям социально-экономической политики расходов субъекта Российской Федерации (муниципального образования), не относящимся к государственным (муниципальным) программам, востребованность плательщиками предоставленных льгот (соотношение численности плательщиков, воспользовавшихся правом на льготы, и общей численности плательщиков за пятилетний период). В качестве критерия результативности налогового расхода субъекта Российской Федерации (муниципального образования) определяется как минимум один показатель (индикатор) достижения целей государственной программы субъекта Российской Федерации (муниципальной программы) и (или) целей социально-экономической политики субъекта Российской Федерации (муниципального образования), не относящихся к государственным программам субъекта Российской Федерации (муниципальным программам), либо иной показатель (индикатор), на значение которого оказывают влияние налоговые расходы субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Как следует из таблицы №1, пониженные ставки для отдельных категорий налогоплательщиков, утвержденные областным законом от 12.10.2009 №78-оз, за период с 2019 по 2022 годы являются востребованными, однако в целом их влияние на рост количества налогоплательщиков и уплаченного УСН (по объекту налогообложения - доходы) незначительно (за 2021-2022 годы количество налогоплательщиков, применяющих пониженную налоговую ставку УСН, составило в среднем 1% от количества налогоплательщиков в Ленинградской области, представивших ненулевую отчетность, и сумма выпадающих доходов составила не более 5% от уплаченной в консолидированный бюджет суммы УСН). Вместе с тем в материалах к законопроекту отсутствует информация о возможном количестве организаций и индивидуальных предпринимателей, готовых в последующих периодах выбрать объектом налогообложения доходы при применении УСН и воспользоваться вышеуказанными пониженными налоговыми ставками, что не позволяет оценить возможные выпадающие доходы от их применения (сохранения) с 2024 года.

³ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 22.06.2019 №796

Кроме того, в материалах к рассматриваемому проекту областного закона отсутствует информация о потенциальном вкладе предлагаемого сохранения вышеуказанных пониженных налоговых ставок УСН в изменение значений показателей (индикаторов) достижения целей соответствующих государственных программ Ленинградской области и(или) целей социально-экономической политики Ленинградской области, не относящихся к государственным программам Ленинградской области.

При этом согласно приложению 4 к государственной программе Ленинградской области «Стимулирование экономической активности Ленинградской области»⁴ вышеуказанные пониженные ставки УСН в соответствии с частями 1 и 2 статьи 1-2 областного закона от 12.10.2009 №78-оз влияют на достижение показателя (индикатора) «Оборот продукции (услуг), производимой малыми и средними предприятиями (в действующих ценах)».

2. В части областного закона от 07.11.2012 №80-оз «О патентной системе налогообложения на территории Ленинградской области» (далее - областной закон от 07.11.2012 №80-оз) законопроектом предлагаются следующие изменения с 01.01.2024.

2.1. С учетом результатов⁵ проведенного Законодательным собранием Ленинградской области мониторинга правоприменения областного закона от 07.11.2012 №80-оз проектом областного закона предлагается расширить перечень видов деятельности в сфере туризма, в отношении которых применяется патентная система налогообложения в соответствии с приложением к областному закону 07.11.2012 №80-оз: действующий вид деятельности подкласса «Услуги экскурсионные туристические» заменяется на класс деятельности 79 «Деятельность туристических агентств и прочих организаций, предоставляющих услуги в сфере туризма», в который в свою очередь входят следующие виды деятельности: 79.1 «Деятельность туристических агентств и туроператоров», 79.90.1 «Деятельность по предоставлению туристических информационных услуг», 79.90.2 «Деятельность по предоставлению экскурсионных туристических услуг», 79.90.3 «Деятельность по предоставлению туристических услуг, связанных с бронированием» и т.д.

Согласно Обоснованию необходимости принятия областного закона расширение перечня видов деятельности по вышеуказанному коду ОКВЭД позволит дополнительно к 21 индивидуальному предпринимателю (далее – ИП), применяющему патентную систему налогообложения (далее – ПСН), присоединиться более 200 ИП, применяющим на сегодняшний день упрощенную систему или общий режим налогообложения.

В материалах к законопроекту отсутствуют информация и расчеты предполагаемого изменения размера доходов, поступающих в консолидированный бюджет Ленинградской области от налогоплательщиков, осуществляющих свою деятельность в сфере туризма, и, соответственно, о возможных выпадающих доходах, обусловленных расширением перечня видов

⁴ Утверждена постановлением Правительства Ленинградской области от 14.11.2013 №394

⁵ Утверждены в постановлении Законодательного собрания Ленинградской области от 28.06.2023 №367

деятельности в сфере туризма, в отношении которых применяется ПСН, что препятствует оценке финансовых последствий от вышеуказанного расширения перечня видов предпринимательской деятельности, в отношении которых может применяться ПСН, для консолидированного бюджета (как для местных бюджетов, так и для областного бюджета).

Показатели из Отчетов о начислении и поступлении налогов, сборов и страховых взносов в бюджетную систему Российской Федерации по основным видам экономической деятельности (форма №1-НОМ) УФНС России по Ленинградской области за 2022 и 2023 годы в части деятельности туристических агентств и прочих организаций, предоставляющих услуги в сфере туризма, отражены в таблице №2:

Таблица №2
Тыс. руб.

Показатель	на 01.07.2022	на 01.01.2023	на 01.07.2023
Начислено к уплате в текущем году в консолидированный бюджет Российской Федерации	19653,0	37862,0	47403,0
Поступило платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации, всего	29919,0	53540,0	25329,0
в том числе поступил налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	390,0	550,0	230,0

2.2. Предлагается объединить виды деятельности, отраженные в строках 49 «Растениеводство, услуги в области растениеводства» и 67 «Животноводство, услуги в области животноводства» (с исключением строки 67) приложения к областному закону от 07.11.2012 №80-оз, в одной строке 49 «Растениеводство, животноводство, услуги в области растениеводства, животноводства». Согласно подпункту 5 пункта 8 статьи 346.43 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) субъекты Российской Федерации вправе в целях установления размера единого потенциально возможного к получению ИП годового дохода объединять в одном патенте виды предпринимательской деятельности в области животноводства, в области растениеводства и (или) услуги, предоставляемые в указанных областях.

2.3. Предлагается наименования видов деятельности, указанные в строках 61 и 62 приложения к областному закону от 07.11.2012 № 80-оз привести в соответствие с терминологией видов деятельности, определенной кодами 49.41.1 и 49.41.2 ОКВЭД: формулировки «специализированный автомобильный транспорт» и «неспециализированный автомобильный транспорт» предлагается заменить на «специализированные автотранспортные средства» и «неспециализированные автотранспортные средства» соответственно.

2.4. Предлагается уменьшить размер потенциально возможного к получению годового дохода (далее – ПВГД) в отношении видов предпринимательской деятельности, указанных в приложении к областному закону от 07.11.2012 №80-оз в строке 92 «Изготовление и печатание визитных карточек и пригласительных билетов на семейные торжества», строке 93 «Переpletные, брошюровочные, окантовочные, картонажные работы» и строке 96 «Услуги копировально-множительные по индивидуальному заказу населения», на 50000,0 руб. с 831233,0 руб. до 781233,0 руб.

Согласно Обоснованию необходимости принятия областного закона по состоянию на 01.07.2023 из указанных видов экономической деятельности приобретено только 5 патентов по виду деятельности «Переpletные, брошюровочные, окантовочные, картонажные работы», сумма потерь местных бюджетов составит 15000,0 руб.

В представленных материалах к законопроекту отсутствует информация о прогнозном количестве приобретателей патентов по указанным видам экономической деятельности, что препятствует оценке финансовых последствий от снижения ПВГД для бюджетов муниципальных районов (городского округа) Ленинградской области.

2.5. Предлагается объединить в один патент (в одну строку) следующие виды экономической деятельности: «Установка дверей (кроме автоматических и вращающихся), окон, дверных и оконных рам из дерева или прочих материалов» (13 ИП применили ПСН по данному виду деятельности); «Работы по установке внутренних лестниц, встроенных шкафов, встроенного кухонного оборудования» (патенты по данному виду деятельности не приобретались); «Производство работ по внутренней отделке зданий» (22 ИП применили ПСН по данному виду деятельности). В результате предлагаемых изменений в приложении к областному закону от 07.11.2012 №80-оз будут исключены строки 105, 106 и 107; включена строка 116 «Работы столярные и плотничные». Согласно Обоснованию необходимости принятия областного закона в 2022 году по вышеуказанным видам деятельности приобрели патенты 35 ИП, количество потенциальных плательщиков ПСН, применяющих на данный момент иные системы налогообложения, составляет 96 единиц. Вместе с тем расчеты выпадающих доходов консолидированного бюджета Ленинградской области, обусловленных указанным изменением, в материалах к законопроекту отсутствуют, что препятствует оценке его финансовых последствий.

2.6. Предлагается дополнить перечень видов предпринимательской деятельности, в отношении которых может применяться ПСН в соответствии с приложением к областному закону 07.11.2012 №80-оз, следующими видами деятельности, предусмотренными ОКВЭД: 69.10 «Деятельность в области права»; 69.20 «Деятельность по оказанию услуг в области бухгалтерского учета, по проведению финансового аудита, по налоговому консультированию»; 78.30 «Деятельность по подбору персонала».

Согласно Обоснованию необходимости принятия областного закона в 2022 году с применением УСН осуществляли деятельность:

- по коду 69.10. «Деятельность в области права» - 375 ИП, в том числе 19 из них имели 47 наемных работников; сумма исчисленного налога по УСН составила 73088,0 тыс. руб. (в среднем 16,25 тыс. руб. в месяц в расчете на одного ИП);

- по коду 69.20 «Деятельность по оказанию услуг в области бухгалтерского учета, по проведению финансового аудита, по налоговому консультированию» - 501 ИП, в том числе 42 имели 127 наемных работников; сумма исчисленного налога по УСН составила 57677,0 тыс. руб. (в среднем 9,58 тыс. руб. в месяц в расчете на одного ИП);

- по коду 78.30 «Деятельность по подбору персонала» - 25 ИП; сумма исчисленного налога по УСН составила 1682,0 тыс. руб. (в среднем 5,58 тыс. руб. в месяц в расчете на одного ИП).

Проектом областного закона также предлагается установить следующие размеры ПВГД:

- по коду 69.10. «Деятельность в области права» - в сумме 1862446,0 руб., в связи с чем сумма налога при применении ПСН составит 9,3 тыс. руб. в месяц в расчете на одного ИП, что в 1,7 раза меньше, чем при применении УСН;

- по коду 69.20 «Деятельность по оказанию услуг в области бухгалтерского учета, по проведению финансового аудита, по налоговому консультированию» - в сумме 1562466,0 руб., в связи с чем сумма налога при применении ПСН составит 7,8 тыс. руб. в месяц в расчете на одного ИП, что в 1,2 раза меньше, чем при применении УСН;

- по коду 78.30 «Деятельность по подбору персонала» - в сумме 931223,0 руб., в связи с чем сумма налога при применении ПСН составит 4,7 тыс. руб. в месяц в расчете на одного ИП, что в 1,2 раза меньше, чем при применении УСН.

Согласно Обоснованию необходимости принятия областного закона количество потенциальных предпринимателей, имеющих возможность перейти на ПСН по указанным видам деятельности, составляет 900 единиц, при этом максимальная сумма недополученных доходов бюджетами муниципальных образований может составить порядка 40000,0 тыс. руб. (при переходе с УСН на ПСН). В то же время отсутствие в материалах к законопроекту информации о количестве потенциальных предпринимателей, имеющих возможность перейти на ПСН в разрезе каждого из указанных видов деятельности, не позволяет оценить сумму возможных выпадающих доходов консолидированного бюджета Ленинградской области, что препятствует оценке финансовых последствий от вышеуказанного расширения перечня видов предпринимательской деятельности, в отношении которых может применяться ПСН, для консолидированного бюджета Ленинградской области.

Показатели из Отчетов о начислении и поступлении налогов, сборов и страховых взносов в бюджетную систему Российской Федерации по основным видам экономической деятельности (форма №1-НОМ) УФНС России по Ленинградской области за 2022 и 2023 годы приведены в таблице №3:

Таблица №3

Тыс. руб.

Показатель	на 01.01.2023	на 01.07.2023
<i>Деятельность в области права</i>		
Начислено к уплате в текущем году в консолидированный бюджет Российской Федерации	181117,0	146169,0
Поступило платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации, всего	166047,0	93769,0
в том числе поступил налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	407,0	191,0
<i>Деятельность по оказанию услуг в области бухгалтерского учета, по проведению финансового аудита, по налоговому консультированию</i>		
Начислено к уплате в текущем году в консолидированный бюджет Российской Федерации	139760,0	123414,0
Поступило платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации, всего	138992,0	86166,0
в том числе поступил налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	579,0	199,0
<i>Деятельность по подбору персонала прочая</i>		
Начислено к уплате в текущем году в консолидированный бюджет Российской Федерации	31071,0	28056,0
Поступило платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации, всего	34431,0	46821,0
в том числе поступил налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	8,0	0,0

3. В Обосновании необходимости принятия областного закона отмечается, что его принятие позволит в целом снизить налоговую нагрузку на субъекты МСП на территории Ленинградской области, что приведет к высвобождению дополнительных оборотных и инвестиционных средств у предпринимателей, применяющих как ПСН, так и УСН.

Реализация положений, предусматриваемых законопроектом, будет содействовать улучшению условий ведения предпринимательской деятельности и выполнению задач, установленных национальным проектом «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

Принятие законопроекта соответствует целям и ожидаемым результатам, определенным в Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года⁶ (далее – Стратегия СЭР до 2030 года): увеличить численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, а также увеличить количество субъектов МСП; стратегической цели Плана мероприятий по реализации Стратегии СЭР до 2030 года⁷ по стратегическому направлению «Малый бизнес» и цели реализации подпрограммы «Развитие малого, среднего предпринимательства и потребительского рынка

⁶ Утверждена областным законом от 08.08.2016 №76-оз

⁷ Утвержден постановлением Правительства Ленинградской области от 27.09.2017 №388

Ленинградской области» государственной программы Ленинградской области «Стимулирование экономической активности Ленинградской области» - повышение конкурентоспособности и диверсификации экономики, обеспечение социальной устойчивости и роста занятости населения за счет развития малого, среднего предпринимательства и потребительского рынка в Ленинградской области.

Вместе с тем в материалах к законопроекту отсутствует информация о влиянии предлагаемых изменений на достижение ожидаемых результатов и показателей, установленных в вышеуказанных документах.

Кроме того, КСП ЛО отмечает, что в законопроекте не отражены возможные источники компенсации выпадающих доходов местных бюджетов, обусловленных принятием проекта областного закона.

4. Законопроект может быть рассмотрен Законодательным собранием Ленинградской области с учетом отраженной в настоящем заключении информации.

Председатель
Контрольно-счетной палаты
Ленинградской области



М.А. Ляхова