

УДК 336.1

Е. В. Вылегжанина

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет», Краснодар,
e-mail: e_vylegzhanina@mail.ru

В. А. Гребенникова

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет», Краснодар,
e-mail: v.grebennikova@rambler.ru

**ЦЕЛЕВЫЕ УСТАНОВКИ
БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ
РЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ
(НА ПРИМЕРЕ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ)**

Ключевые слова: бюджетная и налоговая политика, доходы бюджета, расходы бюджета, сбалансированность бюджета, межбюджетные отношения, долговая устойчивость.

В статье подведены итоги реализации бюджетно-налоговой политики Краснодарского края за 2020 год. Подчеркнута сложность управления государственными финансами на фоне пандемии COVID-19, что привело к необходимости корректировки планируемой суммы налоговых доходов в сторону их сокращения, и одновременной мобилизации больших объемов безвозмездных поступлений. Обоснованы подходы формирования целей бюджетной и налоговой политики на предстоящий период 2021-2023 годов с учетом внешних условий. Представлены приоритетные мероприятия для оптимизации доходной и расходной части бюджета, а также управления межбюджетными отношениями с местными бюджетами на территориальном уровне.

Е. В. Vylegzhanina

Kuban State University, Krasnodar, e-mail: e_vylegzhanina@mail.ru

V. A. Grebennikova

Kuban State University, Krasnodar, e-mail: v.grebennikova@rambler.ru

**TARGET SETTINGS OF THE REGIONAL BUDGET AND TAX POLICY
(ON THE EXAMPLE OF THE KRASNODAR TERRITORY)**

Keywords: budget and tax policy, budget revenues, budget expenditures, budget balance, inter-budget relations, debt sustainability.

The article summarizes the results of the implementation of the budget and tax policy of the Krasnodar territory for 2020. The complexity of managing public finances against the background of the COVID-19 pandemic was highlighted, which led to the need to adjust the planned amount of tax revenues in the direction of their reduction, and at the same time to mobilize large amounts of gratuitous revenues. Approaches to the formation of budget and tax policy goals for the upcoming period 2021-2023, taking into account external conditions, are justified. Priority measures are presented for optimizing the revenue and expenditure side of the budget, as well as managing inter-budgetary relations with local budgets at the territorial level.

Введение

Последовательно по итогам 2017-2019 года Краснодарскому краю Минфином России присваивается высшая степень качества управления региональными финансами [1]. Но общие условия реализации финансовой политики на федеральном и территориальном уровнях в 2020 году существенно усложнились в связи с пандемией Covid-19 и, как следствие, введением ограничительных мер, снижением деловой активности хозяй-

ствующих субъектов, мерами поддержки субъектов МСП в наиболее пострадавших отраслях экономики [2].

Цель исследования

Настоящее исследование направлено на оценку обоснованности реализованных в 2020 году мероприятий в рамках бюджетно-налоговой тактики и обоснование приоритетов бюджетно-налоговой политики на следующий трехлетний период.

Материал и методы исследования

Оценка итогов реализации бюджетной и налоговой политики на территории Краснодарского края базируется на открытых бюджетных данных в части планирования и исполнения регионального бюджета. Целевые установки бюджетно-налоговой политики сформированы на основании и во взаимосвязи со стратегическими целями, определенными Стратегией социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 года, показателями государственных программ Краснодарского края.

Результаты исследования

Бюджетно-налоговая политика Краснодарского края в 2020 году была преимущественно ориентирована на обеспечение сбалансированности и устойчивости краевого бюджета и бюджетов муниципальных образований (далее – МО) края в условиях, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции [3].

В целях обеспечения сбалансированности краевого бюджета в 2020 году были оправданы ограничительные меры по финансовому обеспечению отдельных непервоочередных расходных обязательств Краснодарского края [4], включая приостановление закупок для обеспечения государственных нужд, не носящих первоочередной характер и/или не связанных с угрозой жизни и здоровью граждан, а также оптимизацию материальных затрат госорганов и госучреждений (кроме учреждений здравоохранения и соцзащиты), капитальных вложений в объекты госсобственности. Одновременно, в целях обеспечения сбалансированности бюджетов МО Краснодарского края в 2020 году бюджетам МО края, столкнувшихся с существенным падением налоговых и неналоговых доходов, предоставлены суммы дополнительных дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов (3 млрд рублей) и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

В июле 2020 года внесены изменения в Краевой закон о Бюджета на 2020 год с акцентом на снижение прогнозируемых налоговых доходов в связи с пандемией Ковид-19. В связи с изменением (продлением) сроков уплаты налоговых и неналоговых платежей в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации

от 02.04.2020 № 409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики» и от 03.04.2020 № 439 «Об установлении требований к условиям и срокам отсрочки уплаты арендной платы по договорам аренды недвижимого имущества», постановлениями главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 08.04.2020 № 202 «О продлении сроков уплаты налогов в консолидированный бюджет Краснодарского края в условиях режима повышенной готовности на территории Краснодарского края» и от 14.04.2020 № 221 «О предоставлении мер поддержки организациям и индивидуальным предпринимателям, арендующим недвижимое имущество, находящееся в государственной собственности Краснодарского края», освобождением от уплаты налогов, авансовых платежей по налогам за второй квартал 2020 года в соответствии с Федеральным законом 08.06.2020 № 172-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», установлением налоговых преференций по налогу на имущество организаций и налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в соответствии с Законом Краснодарского края от 27.05.2020 № 4291-КЗ «Об установлении на территории Краснодарского края налоговых ставок при применении упрощенной системы налогообложения для отдельных категорий налогоплательщиков и о внесении изменения в статью 3 Закона Краснодарского края «О налоге на имущество организаций», а также снижением экономической активности в уточненный бюджет внесены прогнозируемые уменьшения поступлений доходов от:

- налога, взимаемого в связи с применением УСН – на 19%,
- налога на прибыль организаций – на 4,6%,
- налога на имущество организаций – на 2,9%,
- доходов, получаемых в виде арендной платы за земли – на 13,6%,
- курортного сбора – на 82,9%.

На фоне сокращения налоговых и неналоговых доходов краевого бюджета в общем итоге на 5,5%, увеличены безвозмездные поступления на 33%. В частности, в бюджет Краснодарского края за 2020 год поступили 3 транша дотаций на компенсацию выпадающих доходов в связи с пандемией коро-

навируса в общей сумме 14,3 млрд рублей (около 4,7% от общей суммы доходов краевого бюджета). Выделение ряду регионов средств на поддержку стабильности бюджетных систем инициировано премьер-министром России М. Мишустин. Денежные средства распределены по регионам, у которых из-за пандемии сократились поступления в доходную часть бюджета. Такая мера поддержки от федерального центра помогает сконцентрировать дополнительные ресурсы для борьбы с коронавирусом и продолжить своевременное и полное исполнение госпрограмм края, дополнительно профинансировать сферу здравоохранения, выполнить социальные обязательства перед гражданами и поддерживать муниципалитеты.

На период 2021-2023 годов в качестве приоритетной цели бюджетной и налоговой политики на Кубани целесообразно установить, как и в предыдущие годы, обеспечение мер, направленных на устойчивое социально-экономическое развитие Краснодарского края.

Важна приоритизация обеспечения населения доступными и качественными государственными и муниципальными услугами, социальными гарантиями, адресного решения социальных вопросов, создания благоприятных и комфортных условий для проживания. На соцсферу в 2021 году запланировано направить не менее 70% от расходной части краевого бюджета. Налоговая политика должна быть нацелена на создание условий для дальнейшего развития экономического потенциала территории, обеспечения роста доходной части консолидированного бюджета края за счет повышения собираемости налогов, эффективного использования государственного и муниципального имущества, повышения деловой активности после спада 2020 года. Таким образом, бюджетная и налоговая политика в Краснодарском крае обязательно должна учитывать факторы и обстоятельства, связанные с пандемией новой коронавирусной инфекции и текущей экономической ситуацией.

Основными задачами бюджетной и налоговой политики Краснодарского края в среднесрочной перспективе следует считать:

1) ориентацию структуры расходов краевого бюджета на приоритеты, определенные национальными целями развития на период

до 2030 года в соответствии с Указом Президента № 474 (мероприятия региональных проектов, обеспечивающие достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, и мероприятия госпрограмм Краснодарского края).

2) обеспечение сбалансированности и устойчивости краевого бюджета и бюджетов МО края;

3) поддержку реального сектора экономики и инвестиционной активности хозяйствующих субъектов.

Приоритетным направлением налоговой политики стоит выделить дальнейшую переориентацию господдержки в форме налоговых преференций по налогу на имущество организаций в сторону поддержки инвесторов, осуществляющих создание/реконструкцию объектов недвижимого имущества. В целях поддержки инвестиционной активности хозяйствующих субъектов, действующих на территории Краснодарского края, расширить перечень налогоплательщиков, имеющих право на инвестиционный налоговый вычет.

В связи с отменой ЕНВД с 2021 года требуется дальнейшая работа по совершенствованию патентной системы налогообложения (далее ПСН). Целесообразно дифференцировать территорию действия по трем группам МО Краснодарского края в зависимости от численности населения, а также установить ограничения для применения патентной системы налогообложения:

– по общей площади сдаваемых в аренду/наем жилых и нежилых помещений, земельных участков, принадлежащих ИП на праве собственности;

– по общему количеству автотранспортных средств и судов водного транспорта, используемых при применении ПСН;

– по общему количеству объектов стационарной и нестационарной торговой сети и объектов организации общественного питания и-или их общей площади.

Одновременно, в соответствии с рассматриваемыми на федеральном уровне подходами планируется расширить количество видов деятельности для применения патентной системы налогообложения с 64 до 87, а также установить новые размеры потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода по каждому из видов деятельности, в отношении которых применяется ПСН.

С учетом общих требований к оценке налоговых расходов субъектов РФ и МО [5], требуется систематизация налоговых расходов (налоговых льгот) МО края, утверждение порядка оценки их эффективности, внедрение механизма оценки эффективности реализации муниципальных программ и иных документов стратегического планирования с учетом результатов оценки налоговых расходов.

При планировании объема расходов краевого бюджета на 2021 год предусматривается:

- индексация на 3,7% социальных выплат отдельным категориям граждан, расходов на оплату коммунальных услуг, питание, медикаменты, а также стипендий и других выплат обучающимся за счет стипендиального фонда;

- повышение оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы с учетом сохранения достигнутого соотношения между уровнем оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы и уровнем средней заработной платы в Краснодарском крае;

- уточнение расходов на финансовое обеспечение переданных органам местного самоуправления МО отдельных государственных полномочий Краснодарского края с учетом повышения оплаты труда отдельных категорий работников муниципальных учреждений и сохранения достигнутого соотношения между уровнем оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы и уровнем средней заработной платы по краю.

В трехлетнем периоде целесообразно сохранить преемственность приоритетного финансового обеспечения развития социально-культурной сферы, основную часть бюджетных средств сконцентрировать на соцподдержке населения, развитии здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта; мерах по улучшению демографической ситуации; развитию общественной инфраструктуры; решении вопросов доступности жилья.

Отдельное внимание требуется к росту ВРП и экономики Краснодарского края, включая поддержку АПК, санаторно-курортного комплекса, МСП, развитие дорожной инфраструктуры, повышение инвестиционной привлекательности территории и обеспечение занятости населения. С це-

лью повышения эффективности бюджетных расходов должны быть продолжены:

- развитие системы финансового обеспечения оказания государственных услуг, в том числе за счет увеличения доходов государственных бюджетных и государственных автономных учреждений Краснодарского края социальной сферы от приносящей доход деятельности;

- проведение анализа эффективности предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан с целью их совершенствования;

- развитие конкурентной и прозрачной системы закупок, в том числе путем увеличения количества процедур определения поставщиков, осуществляемых путем проведения совместных закупок; увеличения доли закупок малого объема, осуществляемых через специализированный интерфейс формата «Электронный магазин» и/или электронные площадки;

- выявление главными распорядителями средств краевого бюджета резервов оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов, в том числе путем проведения оценки целесообразности и актуальности мероприятий государственных программ Краснодарского края и их финансового обеспечения; мониторинга качества финансового менеджмента распорядителей средств краевого бюджета, администраторов доходов краевого бюджета, администраторов источников финансирования дефицита краевого бюджета;

- повышение эффективности использования имущественных комплексов государственных бюджетных и государственных автономных учреждений Краснодарского края, в том числе за счет проведения инвентаризации государственного имущества, закрепленного за государственными учреждениями на праве оперативного управления, в целях выявления излишнего имущества;

- диджитализация бюджетного процесса, включая повышение полноты и качества финансовой отчетности государственного сектора, развитие единого информационного контура системы управления общественными финансами Краснодарского края;

- повышение эффективности управления ликвидностью единого счета краевого бюджета путем применения различных операций по управлению остатками средств на едином счете бюджета;

– повышение качества бюджетного планирования, соблюдение надлежащей финансовой дисциплины;

– дальнейшее вовлечение институтов гражданского общества в бюджетный процесс с учетом совершенствования методологии реализации инициативных проектов.

Финансовые взаимоотношения с МО Краснодарского края должны осуществляться с учетом необходимости обеспечения сбалансированности местных бюджетов, сокращения дифференциации МО края по уровню бюджетной обеспеченности.

В целях обеспечения сбалансированности бюджетов МО Краснодарского края допустимо:

а) увеличение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности МО, а также предоставление дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов;

б) увеличение с норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением УСН, в том числе минимального налога, в бюджеты городских округов – до 30%, в бюджеты муниципальных районов – до 35%.

В целях обеспечения ответственного управления муниципальными финансами, соблюдения надлежащей финансовой дисциплины на муниципальном уровне обосновано:

1) обеспечение выполнения органами местного самоуправления МО Краснодарского края, получающих из краевого бюджета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (муниципальных районов, городских округов), обязательств, возникших из соглашений, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению местных финансов;

2) обеспечение выполнения условий реструктуризации муниципального долга местных бюджетов края по бюджетным кредитам из краевого бюджета и принятие мер по сохранению умеренной долговой нагрузки на местные бюджеты, оптимизации расходов на обслуживание муниципального долга;

3) развитие механизмов участия граждан в муниципальном управлении и решении вопросов социально-экономического развития муниципальных образований с учетом местных инициатив.

Выводы

Представленные целевые установки бюджетно-налоговой политики Краснодарского края базируются на относительно позитивном сценарии преодоления спада экономики 2020 года на фоне пандемии Covid-19. В случае ухудшения эпидемиологической ситуации и введения повторного локдауна не исключается необходимость пересмотра целей, задач и инструментов бюджетной и налоговой политики. Кроме того остается актуальным применение научно-обоснованной модели или механизма оценки эффективности реализуемой бюджетной политики, устойчивости бюджета и набора показателей, которых необходимо придерживаться для обеспечения финансовой и экономической безопасности местных финансов. Предложенный авторами в более ранней публикации [6] инструментарий оценки и оптимизации бюджета позволит придерживаться установленных нормативов по основным коэффициентам, характеризующим финансовую стабильность муниципального бюджета, его социальную направленность. В результате соблюдения критериальных значений будет обеспечена сбалансированность бюджетов муниципального уровня.

Библиографический список

1. Мониторинг финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_finance (дата обращения 29.10.2020).
2. Пышнограй А.П., Чулков А.С. COVID-19: государственные меры поддержки бизнеса и населения // Бухгалтерский учет и налогообложение в бюджетных организациях. 2020. №8.
3. Вылегжанина Е.В. Оценка финансово-экономических последствий коронавирусной пандемии для территориальных бюджетов // 21 век: фундаментальная наука и технологии: материалы докладов XXIII международной научно-практической конференции. Morrisville, 2020. С. 126-129.
4. Распоряжение главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 6 апреля 2020 года № 83-р «О некоторых мерах по обеспечению сбалансированности краевого бюджета и местных бюджетов муниципальных образований Краснодарского края».

5. Постановление Правительства РФ от 22 июня 2019 года № 796 «Об общих требованиях к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».
6. Вылегжанина Е.В., Гребенникова В.А. Актуальные подходы к оценке финансовой устойчивости муниципальных бюджетов // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2020. № 5 (часть 2). С. 255-262.
7. Устинова Н.С. Некоторые аспекты реализации принципов бюджетной системы в новых условиях бюджетной политики // Кронос. 2020. №5 (43). С. 69-72.
8. Хаджиев М.Р., Хапсаева Р.Б. Некоторые аспекты совершенствования бюджетно-налоговой политики // ЕГИ. 2020. №5 (31). С. 253-256.
9. Бухарский В.В., Лавров А.М. Жесткие бюджетные ограничения: теоретические основы и проблематика российских городов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. С. 7-40.
10. Парасоцкая Н.Н., Яковлев Н.Д. Особенности регулирования территориальных пропорций социально-экономического развития через сферу государственных финансов как стратегический аспект бюджетно-налоговой политики // Экономика. Налоги. Право. 2020. №1. С. 99-107.