

---

---

## ХАРАКТЕР ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ИНВЕСТИЦИОННУЮ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ РЕГИОНА

**Черковец О.В., Решиев С.С.**

*Известно, что значительное неравенство в уровне жизни и экономических условиях российских регионов стало одним из самых больших препятствий для дальнейшего устойчивого развития России и негативно влияет на уровень инвестиционной привлекательности её отдельных территорий. Статья представляет точку зрения авторов на то, как обеспечить улучшение инвестиционной привлекательности Чеченской Республики через улучшение бюджетного механизма этого субъекта Российской Федерации.*

С 2006 года Чеченская Республика перешла на полноценный режим работы и структуру финансовой системы, в частности, упорядочены и законодательно регламентированы бюджетное устройство и бюджетный процесс республики. В отличие от периода 2003-2005 годов, статус бюджета 2006 года был повышен – утвержден в форме республиканского закона. Были разграничены финансовые полномочия районного и республиканского уровней бюджетов внутри бюджетной системы республики. С 2006 года органы исполнительной власти республики стали распорядителями бюджетных средств, были упорядочены система кассового исполнения бюджета и порядок представления финансовой отчетности бюджетополучателями всех уровней бюджетной системы республики.

Согласно отчету Правительства Чеченской Республики о мерах по повышению эффективности расходов ее бюджета, представляемому на основании соглашения по повышению эффективности бюджетных расходов, в соответствии с требованиями п. 4 ст. 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации, правительство республики в 2006 году не допустило необоснованного роста численности работников учреждений сектора государственного управления, задолженности по заработной плате и социальным выплатам, а также кредиторской задолженности по коммунальным выплатам перед поставщиками энергоресурсов и службами жилищно-коммунального комплекса республики. Следует заметить, что вышеназванный пункт Бюджетного кодекса РФ налагает серьезные ограничения на субъекты РФ, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

Консолидированный бюджет Чеченской Республики до сих пор рассчитывают «прямым счетом», т.е. с учетом отчетных данных о поступлении налоговых и неналоговых доходов, коэффициентов инфляции, прогнозируемых Министерством экономики и торговли Российской Федерации, на основе данных о бюджетной сфере, с учетом роста заработной платы работников бюджетной сферы, установленной на федеральном уровне.

Конкретно в 2007 году консолидированный бюджет Чеченской Республики исполнен в целом с перевыполнением плана, утвержденного законом о бюджете. Доходы его составили доселе немыслимую сумму – 63,54 млрд. руб., а расходы – 60,606 млрд. руб. Таким образом, профицит консолидированного бюджета республики в 2007 году составил 2,934 млрд. рублей. Большинство показателей доходной части консолидированного бюджета выполнено на уровне, предусмотренном законом о бюджете, и выше, что является, безусловно, позитивным моментом. Показатели, источником финансирования которых является федеральный уровень бюджетной системы Российской Федерации, выполнены строго в размерах, предусмотренных законом о бюджете, а в некоторых случаях заметно перевыполнены. Конечно, здесь следует учесть, что некоторые из этих показателей были увеличены в соответствии с индексами роста затрат на различные бюджетные услуги, принятыми на федеральном уровне.

Анализируя доходную часть консолидированного бюджета республики, формируемую из собственных доходов региона, мы пришли к выводу, что прогноз разработчиков закона республиканского бюджета в этой части сильно отклоняется от фактического положения дел. Так, по очень многим показателям доходной части консолидированного бюджета республики, источниками формирования которых являются собственные доходы, прогнозные данные сильно отклоняются от фактических, а в некоторых случаях их вовсе не учитывают. В таких случаях в эконометрическом моделировании говорят, что выбранная модель (функция) для описания поведения того или иного показателя слабо аппроксимирует (сглаживает) наблюдаемое значение этого показателя, т.е. налицо неадекватность модели описываемому ею процессу. Таким образом, в этой сфере, на наш взгляд, в будущем предстоит организовать работу на принципах точного определения налоговой базы по каждому виду налога. Такая работа должна носить максимально творческий характер, так как от этого напрямую зависит степень роста собственных доходов в консолидированном бюджете республики, а значит, и степень роста ее инвестиционной привлекательности.

Структурный анализ исполнения консолидированного бюджета республики показывает:

- чрезмерный перекоп в сторону безвозмездных перечислений из федерального бюджета и его крайнюю уязвимость от конъюнктуры федеральной бюджетной политики по отношению к республике;
- отсутствие диверсифицированной структуры рыночной экономики республики, отвечающей современным требованиям и вызовам;
- отсутствие продуманной финансово-экономической политики по увеличению собственной налоговой базы республики, а также произвольность расчетов некоторых прогнозных показателей как в доходной, так и расходной части.

Нижеприведенные таблицы показывают структуру консолидированного бюджета за последние годы и являются наглядным подтверждением сделанных выше выводов.

Из таблиц видно, с одной стороны, крайняя диспропорция прежде всего в доходной части консолидированного бюджета республики, с другой стороны, отсутствие продуманной экономической и финансовой политики в республике. Они свидетельствуют также о слабости организации фискальной политики.

Таблица 1

**Структура доходной части консолидированного бюджета Чеченской Республики за последние годы, млн. руб.**

Показатели	Исполнение в 2006 г.	Доходы, утвержденные законом о бюджете на 2007 г.	Исполнение в 2007 г.	Прогноз на 2008 г.
Налог на прибыль организаций	680,603	979,309	733,923	779,848
Налог на доходы физических лиц	2229,5	2769,268	3149,432	3317,4
Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья	240,1	235,882	251,033	180,1
Безвозмездные перечисления из федерального бюджета	19859,5	52802,359	58880,232	25874,227
Прочие налоговые и неналоговые доходы	368,8	512,767	525,945	471,352

Таблица 2

**Структура расходной части консолидированного бюджета Чеченской Республики за последние годы, млн. руб.**

Показатели	Исполнение в 2006 г.	Расходы, утвержденные законом о бюджете на 2007 г.	Исполнение в 2007 г.	Прогноз на 2008 г.
Общегосударственные вопросы	3317,0	4673,809	4429,869	4402,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	3766,0	4280,585	4253,437	4414,0
Национальная экономика	2254,5	5354,48	5171,819	3548,488
Жилищно-коммунальное хозяйство	2150,8	27326,497	26157,587	2312,0
Образование	4313,6	7832,746	7661,206	5454,8
Здравоохранение и спорт	2549,3	4578,011	4438,283	4821,0
Социальная политика	2098,7	6756,756	5849,728	5249,2
Прочие расходы	580,5	2796,307	2644,166	688,039

Так, налог на прибыль организаций в основном формируется за счет ОАО «Грознефтегаз», его доля в 2007 году составила 435,2 млн. рублей [1], то есть 60 % от всего дохода в консолидированный бюджет по данному виду налога. Заслуга экономических и фискальных служб республики в создании налоговой базы по этому виду налога, к сожалению, на сегодняшний день минимальная.

Налог на доходы физических лиц практически формируется за счет подоходного налога на заработную плату бюджетников согласно пункту 1 статьи 224 Налогового кодекса Российской Федерации (98,1%), его изымают при начислении заработной платы. Таким образом, данный вид налога является легко собираемым, и заслуга за его сбор в консолидированный бюджет республики фискальных органов республики невелика. Работа по обоснованному увеличению налоговой базы по этому виду налога ответственными службами (институтами) республики ведется крайне слабо.

Налог на добычу полезных ископаемых практически формируется за счет нефти, ее доля в 2007 году составила 251,0 млн. рублей [1], то есть 99,9% от всего дохода в консолидированный бюджет по данному виду налога. Республиканскими экономическими и фискальными службами по определению объективной налоговой базы по этому виду налога и его эффективному сбору, к сожалению, до сих пор практически ничего не сделано. В результате деятельность в этом секторе экономики республики носит хаотичный характер, с заметным ущербом для консолидированного бюджета, дисциплины в области налоговых платежей, экологии и социально-психологического климата в республике.

Чеченская Республика имела в 2007 году самый слабый бюджет среди всех субъектов Российской Федерации по основным его характеристикам. Безвозмездные перечисления из федерального бюджета в 2007 году составили 58,880 млрд. рублей, или 93% от всех доходов консолидированного бюджета. Несмотря на то, что в последние годы в этой статье заложены значительные средства, направленные на восстановление социально-экономической сферы республики, в то же время, к сожалению, в ней не предусмотрено создание современной экономической структуры в республике с учетом ее потенциала и особенностей. Таким образом, высокая зависимость консолидированного бюджета республики от безвозмездных перечислений из федерального бюджета сохранится, на наш взгляд, до тех пор, пока федеральный центр и власть в республике не осознают необходимость создания современной конкурентоспособной экономики в республике в интересах единства и стабильности страны.

Под «прочие налоги и неналоговые доходы» мы собрали все остальные доходы консолидированного бюджета, кроме вышеперечисленных видов дохода. Республиканские экономические и фискальные службы имеют определенную заслугу в сборе этих доходов в консолидированный бюджет республики. В 2007 году по этой статье в консолидированный бюджет республики собраны доходы в размере 525,9 млн. рублей, или 142,6% по сравнению с 2006 годом. Однако если даже им принадлежит полностью заслуга за сбор этих доходов в консолидированный бюджет республики, значение его до сих пор невелико (1% от доходов бюджета), что не позволяет высоко оценить работу этих служб. Участие в формировании доходной части консолидированного бюджета одним процентом всех республиканских служб, которые принимают прямое или косвенное участие в этом процессе, говорит в целом о крайней слабости (нецелостности) экономической политики республики.

Расходная часть консолидированного бюджета республики и ее структура еще далеки от оптимального уровня с учетом опыта успешных аналогов. Как мы видим из

таблицы 2, многие из основных показателей расходной части бюджета в 2007 году не достигли прогнозных значений, хотя и приблизились вплотную к ним. Отличительной особенностью расходной части консолидированного бюджета за 2007 год является то, что в нем главной статьёй является ЖКХ (26,158 млрд. рублей, или 43% от всех расходов бюджета), т.е. расходы на восстановление жилого сектора республики. Доли образования и здравоохранения в расходах консолидированного бюджета республики также существенны: 7,661 (13%) и 4,438 (7%) млрд. рублей соответственно. Это говорит о том, что в этих сферах республики в 2007 году проведена огромная работа по восстановлению и строительству объектов (элементов) социальной инфраструктуры. Вместе с тем удельный вес национальной экономики в расходной части консолидированного бюджета республики остается за последние годы относительно небольшим (в 2007 г. – 5,172 млрд. рублей или 9% от всех расходов бюджета), что является, на наш взгляд, существенным недостатком расходной части. Расходы по этой статье следует существенно увеличить в целях ликвидации последствий военных действий на территории республики и создания современной конкурентоспособной экономики в интересах как республики, так и всей Российской Федерации.

Таким образом, из расходной части консолидированного бюджета республики более половины расходов сделаны по статье «капитальные расходы». Этот фактор является подтверждением желания федерального центра восстановить республику и интегрировать ее в единую социально-экономическую систему страны.

Чеченской Республике крайне важно, с учетом опыта подавляющего большинства регионов России, перейти от бюджета «затрат» к бюджету, ориентированному на результат. Сводный доклад по расходной части консолидированного бюджета республики необходимо формировать на базе докладов о результатах и основных направлениях деятельности министерств и ведомств республики с учетом прогноза и плана ее социально-экономического развития. Процессу подготовки данного документа необходимо придать характер прозрачности и профессионального уровня обсуждения. Реальные результаты должны стать основой для принятия решений о финансировании. Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), – система формирования и расходования бюджета, отражающая взаимосвязь между затраченными бюджетными ресурсами и полученными результатами, оценивающая экономическую и социальную эффективность тех или иных видов деятельности, финансирующихся из бюджета.

На базе проделанного выше анализа основных характеристик исполнения консолидированного бюджета Чеченской Республики в 2007 году можно сделать следующие выводы:

- республика имеет крайне слабую экономику по сравнению с другими регионами Юга России, и работа по улучшению ее структуры практически до сих пор не ведется;
- институты, определяющие и реализующие бюджетную и фискальную политику на территории республики, отличает крайне слабая работа.

В этой связи можно сделать следующие предложения:

- республике необходимо перейти от бюджета «затрат» к бюджету, ориентированному на результат, с учетом опыта успешных аналогов, то есть перейти от неэффективной «затратной» модели к системе формирования и расходования бюджета, отражающей взаимосвязь между затраченными бюджетными ресурсами и полученными результатами, оценивающей экономическую и социальную эффективность тех или иных видов деятельности, финансирующихся из бюджета;

- Чеченской Республике необходимо в корне улучшить координацию и взаимодействие всех институтов на ее территории, которые призваны формировать и реализовывать социально-экономическую политику республики с целью вывода ее по основным социально-экономическим характеристикам на конкурентный уровень с другими регионами Южного федерального округа;

- республике необходимо придать в будущем реальную прозрачность (характер обсуждения) процессу формирования и принятия консолидированного бюджета, в интересах его оптимизации.

Для реального повышения инвестиционной привлекательности республики необходимо решить, наряду с оптимизацией бюджетного устройства и бюджетного процесса, в интересах республики и страны в целом следующие задачи (многие из которых, впрочем, актуальны также для других территорий Южного федерального округа, особенно для «слабых» регионов):

1. Создание и полноценная реализация нормативно-правовой базы, отвечающей требованиям современной рыночной экономики.

2. Создание ускоренными темпами на территории республики полноценных современных рыночных институтов, прежде всего, территориального учреждения Банка России, таможенной службы и фондового рынка с учетом позитивного опыта отечественной и мировой практики.

3. Более четкое определение статуса нефтяной отрасли республики в пользу последней. Без подобного шага невозможно:

- полноценно восстановить экономику Чечни, а значит, и нереально полноценно интегрировать республику в единое социально-экономическое пространство ЮФО и России в целом;

- в обозримом будущем вывести республику из сверхдотационного состояния и привлечь в ее экономику внешние инвестиции.

После передачи нефтяной отрасли в ведение правительства республики необходимо реорганизовать ее и создать Чеченскую нефтяную корпорацию (ЧНК), чтобы координировать действия всех предприятий, вовлеченных в указанную отрасль. Это должно привести к централизации продажи нефти и к улучшению рыночной конкурентоспособности республики. ЧНК необходимо сформировать собственную сеть распространения, маркетинга и розничной продажи очищенных нефтепродуктов как по регионам Российской Федерации, так и по странам СНГ в интересах максимизации ее дохода. При этом следует изучить и учесть опыт успешных аналогов, прежде всего Кувейта [2, с. 380-756] и Республики Татарстан\*.

4. Создание опережающими темпами полноценной экономической инфраструктуры при приоритетном развитии следующих ее элементов:

- всех видов линий коммуникации как внутри республики, так и с внешним миром, отвечающих мировым стандартам (связь, железные и автомобильные дороги, авиалинии, электрические сети, нефте-, газо- и водопроводы и т.д.);

- материально-технической базы здравоохранения, образования и науки.

В условиях рыночной конкуренции между регионами страны федеральный центр должен в короткие сроки решить проблемы монопольного положения в Чеченской Республике мобильной связи «Мегафон», реального придания международного статуса Грозненскому аэропорту, открытия автомобильной дороги между Чеченской

---

\* См., например, <http://www.tatneft.ru/dobycha.htm>.

Республикой и Республикой Грузия. Сегодня из-за нерешенности этих проблем и отсутствия на территории Чечни полноценной таможенной службы экономика республики продолжает нести огромные потери. Об этом свидетельствует, в частности, тот факт, что транспорт и связь Чеченской Республики практически не участвуют в создании валового регионального продукта (ВРП), в то время как, например, в Краснодарском крае их удельный вес в ВРП составляет 18 процентов [3, с. 288].

5. Развитие и укрепление интеграционных связей с другими регионами России. Эту задачу можно успешно решить при следующих условиях:

- федеральный центр – при непосредственном участии Полномочного представителя Президента РФ в ЮФО – решительно ликвидирует все созданные между территориями данного округа искусственные барьеры с целью формирования единого рынка ЮФО, а также в интересах всех субъектов округа и государства в целом;
- федеральный центр организует постоянный мониторинг состояния в сфере транзита между территориями округа на уровне ЮФО;
- на базе полученных результатов наблюдений федеральный центр предпринимает оперативные шаги по пресечению нарушений, имеющих место на любой территории округа.

6. Развитие международного сотрудничества республики. В рамках решения этой задачи необходимо создать современные институциональные и инфраструктурные условия для внешнеэкономической деятельности республики при активном участии федерального центра. Развитие этого направления с учетом позитивного опыта отечественной и мировой практики придаст мощный импульс процессам нововведений, инноваций и диффузии на территории республики.

Однако в обозримом будущем решить вышеперечисленные задачи за счет собственных сил Чеченская Республика не в состоянии ни в политическом, ни в экономическом плане – в силу крайней ограниченности ее ресурсов. Отсюда следует, что успех (или неудача) в достижении поставленных целей как федеральным центром (повышение собственных доходов в бюджетах дотационных регионов посредством увеличения их налоговых баз), так и Правительством Чеченской Республики (привлечение инвестиций в экономику региона) в условиях республики всецело зависит от федерального центра.

## **ЛИТЕРАТУРА**

1. Аналитическая справка «О работе налоговых органов Чеченской Республики по мобилизации налоговых платежей в бюджетную систему Российской Федерации за 2007 год» УФНС России по Чеченской Республике №20-06-21/0371 от 01.02.2008г.
2. The Middle East and North Africa. London, 1993. P. 380-756.
3. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2006: Стат. сб. / Росстат. М., 2006. С. 288.