

УДК 338.24 (470.66)

Ибрагимова Нахапу Адамовна

СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В ДОТАЦИОННЫХ РЕГИОНАХ

В статье рассмотрена политика в сфере межбюджетных отношений в Чеченской Республике, направленная на обеспечение сбалансированности местных бюджетов, которые являются самыми дотационными в России. Анализируется фактическое исполнение бюджета в Чеченской Республике за определенный период. Даются рекомендации по повышению качества управления бюджетным процессом на уровне муниципальных образований.

Ключевые слова: бюджет, доходы бюджета, расходы бюджета, собственные доходы, межбюджетное регулирование, дотации, планирование, исполнение бюджета

Nakhapu Ibragimova

THE BALANCE OF LOCAL BUDGETS IN SUBSIDIZED REGIONS

The article deals with policy in the sphere of intergovernmental relations in the Chechen Republic, aimed at balancing the local budgets, which are the most subsidized in Russia. Analyzed the actual execution of the budget in the Chechen Republic for a certain period. Given recommendations for improving the quality of budget management at the municipal level.

Key words: budget, budget revenues, budget expenditures, own revenues, intergovernmental regulation, subsidies, planning, budget execution

Местные бюджеты Чеченской Республики являются самыми незащищенными, поскольку менее чем на треть формируются за счет собственных доходов, в связи с чем поднятая проблема особенно актуальна именно для этого субъекта РФ.

Собственными доходами бюджета считаются те виды доходов, которые закреплены за соответствующими уровнями бюджетов в полном объеме или частично (в процентной доле или по разделенным ставкам налогов) на постоянной основе (на длительный срок без его указания). Проблему собственных доходов местных бюджетов считают особенно актуальной для российских регионов в связи с тем, что в преобладающем числе территорий местные бюджеты наполняются средствами межбюджетного регулирования, которые включают отчисления от регулирующих доходов и прямые перечисления из бюджетов вышестоящих территориальных уровней в различных формах как финансовой помощи и компенсаций бюджету другого уровня. Для объективной реализации принципа самостоятельности территориальных бюджетов необходимо решить задачу повышения уровня собственных доходов, включая более рациональное разграничение налогов и иных платежей между уровнями бюджетов с постепенным замещением доли регулирующих налогов.

Бюджетный кодекс РФ характеризует собственные доходы бюджетов (раньше их определяли как закрепленные доходы) как разновидности доходов, которые в РФ законодательно закреплены на постоянной основе в полном объеме или частично за соответствующим уровнем бюджета. К их числу относят налоговые и неналоговые виды доходов. При этом финансовую помощь не считают собственными доходами бюджетов. В зарубежной практике наибольшее распространение получил метод разделения доходов между разными уровнями бюджетов в соответствии с фискальными полномочиями органов государственного и муниципального управления. В РФ тоже рассматривают предложения по переходу на реализацию принципа «один налог – один бюджет» и исключение разделения бюджетных доходов на собственные и регулирующие.

Политика в сфере межбюджетных отношений в Чеченской Республике направлена на обеспечение сбалансированности местных бюджетов. Для этого одним из приоритетных направлений расходов республиканского бюджета является предоставление финансовой помощи местным бюджетам.

К видам бюджетов бюджетной системы Чеченской Республики (ЧР) относят:

- республиканский бюджет Чеченской республики и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда;
- местные бюджеты, включая бюджеты муниципальных районов, городских округов, а также городских и сельских поселений [1].

Проекты бюджетов составляются на базе прогнозов социально-экономического развития территорий с целью финансового обеспечения расходных обязательств. Непосредственным составлением проектов бюджетов занимается министерство финансов Чеченской Республики, финансовые органы муниципальных образований. Составление проекта бюджета основывается на прогнозах социально-экономического развития соответствующих территорий и базовых направлениях их бюджетных и налоговых политик.

В Законе о бюджетном устройстве указано, что в утвержденном среднесрочном финансовом плане Чеченской Республики (муниципальных образований) должны содержаться такие показатели:

- прогноз общего объема доходов и расходов бюджета соответствующего уровня и консолидированного бюджета (республики или муниципальных районов);
- объем бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств в соответствии с разделами, подразделами, целевыми статьями и видами расходов бюджетной классификации;
- разделение в предстоящем финансовом году и на очередной плановый период дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности между муниципальными образованиями;
- совокупность нормативов отчислений от налоговых поступлений в муниципальные бюджеты, которые устанавливаются (или подлежат установлению) по законам ЧР (муниципальными нормативными актами, утвержденными представительными органами муниципальных образований);
- величина дефицита (профицита) бюджета;
- верхний предельный уровень государственного внутреннего долга ЧР, верхний предельный уровень государственного внешнего долга ЧР (если таковой имеет место), верхний предельный уровень муниципального долга на первое января года, который следует после очередного финансового года (очередного финансового года и каждого года планового периода).

Общая численность жителей в поселениях составляет 995 889 человек. Утвержден средний расчетный налоговый доход на 1 жителя поселения в 2014 г. в сумме 367 руб., в 2015 г. – в сумме 386 руб.

Фактическое исполнение бюджета, опубликованное Министерством финансов Чеченской республики за период с 2010 г. по 01.10.2014 г. представлено в таблице 1.

Таблица 1

Исполнение консолидированного бюджета Чеченской республики по доходам (млн руб.)

Период (год)	Доходы бюджета, всего	Налоговые и неналоговые доходы	Безвозмездные поступления
2010	64 532,8	8 689,5	56 143,3
2011	78 917,1	10 354,4	68 562,8
2012	78 303,4	11 650,6	66 652,7
2013	65 736,0	12 250,2	53 485,8
На 01.10.2014	66 678,8	8 908,7	57 770,1

Сравнивая плановые и фактические данные, можно сделать вывод о достаточно «осторожных» прогнозах при планировании бюджета, так как фактические данные по доходам в 2013 и 9 месяцев 2014 года значительно превышают плановые. Динамика и структура доходов консолидированного бюджета представлены на рис. 1.

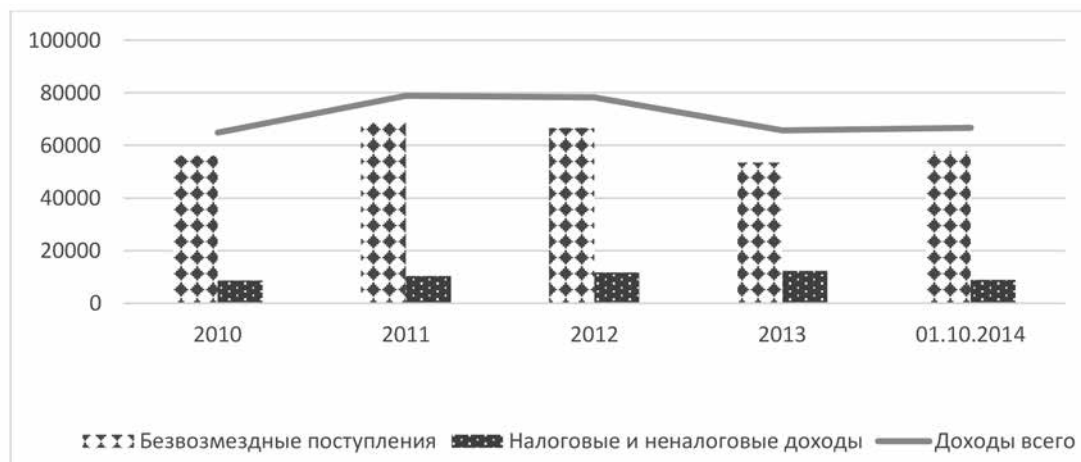


Рис. 1. Динамика доходов консолидированного бюджета Чеченской Республики по структурным элементам (млн руб.)

Из представленных данных видно, что значительный рост доходов бюджета в 2011 и 2012 гг. сменился резким падением в 2013 г., когда их уровень фактически спустился до величины показателя 2010 г. Данные за 9 месяцев 2014 г. позволяют сделать вывод о значительном росте доходов, уровень которых может оказаться несколько выше уровня 2011–2012 гг.

В структуре доходов консолидированного бюджета Чеченской Республики основную долю составляют безвозмездные и безвозвратные поступления, которые остаются неизменно высокими и составляют более 80 % (от 81% до 87 %).

В приведенных данных четко прослеживается социальная направленность консолидированного бюджета ЧР – более половины объема произведенных расходов составляют социальные. Расходы на национальную экономику имеют небольшой удельный вес – в разные годы от 8 до 17 %.

Расходы консолидированного бюджета представлены в таблице 2.

Таблица 2

Расходы консолидированного бюджета Чеченской Республики

Период (год)	Расходы бюджета, всего (млн руб.)	Общегосударственные вопросы (млн руб.)	Национальная экономика (млн руб.)	ЖКХ (млн руб.)	Социальные расходы, всего (млн руб.)
2010	65 720,2	5 945,5	8 377,0	10 600,7	35 236,6
2011	80 791,8	6 822,1	9 658,6	13 827,7	46 777,8
2012	77 531,9	7 996,0	11 213,1	8 234,1	49 496,4
2013	65 694,7	6 010,8	11 150,6	3 673,5	44 175,4
на 01.10.2014	64 117,3	4 089,1	5 370,6	2 414,0	50 571,5

В Чеченской Республике утвержден республиканский фонд финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов: на 2014 г. – в сумме 1 119,7 млн рублей, на 2015 г. – 1 175,7 млн руб.

Министерство финансов ЧР заняло первое место в конкурсе региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов среди субъектов Российской Федерации. Благодаря проведенной работе по улучшению качества управления бюджетным процессом в 2010–2011 гг., республика перешагнула из группы субъектов с низким уровнем бюджетного процесса в группу с надлежащим уровнем организации государственных финансов и успешно справилась с поставленной задачей в рамках обозначенного республикой курса.

Таблица 3

**Распределение дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности
бюджетов муниципальных районов и городских округов из республиканского фонда
финансовой поддержки на 2014 и 2015 гг.**

№ п/п	Наименование городских округов и муниципальных районов	Сумма, тыс. руб.	
		2014 год	2015 год
1	Ачхой-Мартановский муниципальный район	116 781,3	122 620,4
2	Грозненский муниципальный район	410 711,6	431 247,2
3	Курчалоевский муниципальный район	338 355,4	355 273,2
4	Надтеречный муниципальный район	99 770,8	104 759,3
5	Наурский муниципальный район	259 622,7	272 603,8
6	Ножай-Юртовский муниципальный район	150 054,1	157 556,8
7	Сунженский муниципальный район	77 941,8	81 838,9
8	Шатойский муниципальный район	36 505,6	38 330,9
9	Шелковской муниципальный район	167 527,6	175 904,0
10	Городской округ город Аргун	256 504,6	269 329,8
	Итого по городским округам и муниципальным районам	1 913 775,5	2 009 464,3

Основными замечаниями в адрес муниципальных образований по исполнению Приказа Министерства финансов Чеченской Республики от 08.12.2011 г. № 01-03-01/303/1 состояли в следующем:

- отсутствие утвержденной методики формализованного прогнозирования доходов бюджета муниципального района (городского округа);
- отсутствие публикаций данных мониторинга качества финансового управления главных распорядителей бюджетных средств;
- отсутствие специализированного сайта в сети Интернет, на котором размещается информация о государственных и муниципальных финансах.

Кроме того, в рамках повышения качества управления бюджетным процессом на уровне муниципальных образований даны следующие рекомендации:

- об утверждении программ увеличения налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований;
- проведения постоянного контроля за недопущением образования кредиторской задолженности по бюджетным обязательствам муниципальных образований;
- соблюдение требований Бюджетного кодекса Российской Федерации по недопущению превышения муниципального долга, а также дефицита бюджета муниципального образования.

Основным потенциалом экономического развития Шатойского муниципального района является:

- наличие целебных источников для организации санаторно-курортного отдыха;
- наличие возможности для увеличения производства сельхозпродукции и его номенклатуры за счет вовлечения в сельхозоборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий, переработка плодово-ягодных культур;
- возможность повышения эффективности использования земель сельхозназначения и продуктивности животноводства, за счет внедрения новых технологий (яководство, табунное коневодство);
- наличие возможности для вовлечения в хозяйственный оборот и получения дополнительных результатов экономической деятельности от использования лесных ресурсов;

- использование энергетического потенциала горных рек;
- наличие возможности для развития туризма;
- наличие лесных ресурсов Чеченской Республики, в том числе и Шатойского муниципального района, ценной породы древесины (бук, дуб, граб).

В настоящее время малый и средний бизнес имеет высокий уровень риска, значимую зависимость от инициативности и личных качеств руководителя фирмы, финансовую и коммерческую неустойчивость, низкий уровень финансовых резервов, ограниченность основных средств, сравнительно небольшой объем хозяйственной активности, небольшую численность работников и ограниченное число управленческого аппарата.

Ситуацию, характеризующую развитие МСП в Шатойском муниципальном районе за 2013 г., можно оценить по следующим показателям (по данным Чеченстата):

- 1) количество субъектов МСП – 333 ед.;
- 2) число субъектов МСП на 1000 жителей – 18,82 ед.;
- 3) среднегодовая численность, занятых в МСП – 400 чел.;
- 4) доля занятых в МСП в численности занятых в экономике – 0,083 %;

При этом следует отметить, что оценка реального уровня развития МСП затруднительна из-за отсутствия полных статистических данных о работе всех субъектов малого и среднего бизнеса, недостаточного качества показателей статистики, которые получают на базе выборочных обследований, с применением постоянно изменяющихся методик расчета, отсутствия статистических наблюдений показателей работы индивидуальных предпринимателей. Общие данные, характеризующие развитие МСП в Шатойском муниципальном районе, свидетельствуют о некотором отставании от среднестатистических показателей по республике.

Структура фирм малого бизнеса по видам экономической активности в течение нескольких последних лет остается почти неизменной. Сохраняется высокая привлекательность сферы торговли для малого предпринимательства в связи с тем, что она имеет достаточно высокую оборачиваемость капитала. Оборот предприятий розничной торговли в общей сумме оборота всех организаций Шатойского муниципального района составляет более 75 %, второе место по процентной доле в структуре экономической активности района занимает сельское хозяйство – 15,5 %, обрабатывающие производства – 0,5 %, прочие виды деятельности – 7 % (рис. 2).

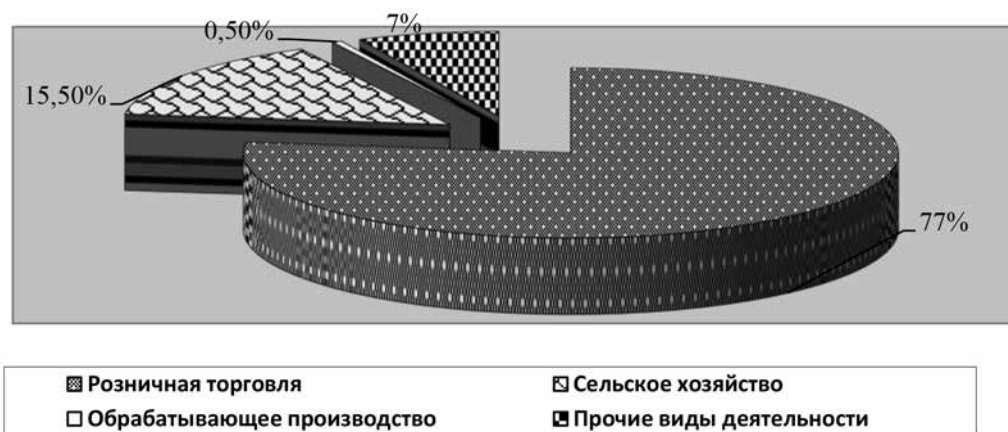


Рис. 2. Структура малых предприятий по видам экономической деятельности в Шатойском муниципальном районе

В таблице 4 приведены основные характеристики бюджета Шатойского муниципального района на 2014 и плановый период 2015 и 2016 гг.

Таблица 4

**Основные характеристики бюджета Шатойского муниципального района
на 2014, плановый период 2015 и 2016 гг.**

	2014 год		2015 год		2016 год	
	Значение, тыс. руб.	Уд. вес, %	Значение, тыс. руб.	Уд. вес, %	Значение, тыс. руб.	Уд. вес, %
Общий объем доходов	415 002,2	100,00	434 991,3	100,00	457 084,3	100,00
В т. ч.						
• безвозмездные и безвозвратные поступления из бюджета ЧР	298 223,5	71,86	313 134,7	71,99	328 767,6	71,93
• из бюджета сельских поселений	19 914,6	4,8	20 910,3	4,8	21 955,8	4,8
• налоговых и неналоговых доходов	116 778,7	28,1	121 856,6	28,0	128 316,7	28,07
Общий объем расходов	415 002,2	-	434 991,3	-	457 084,3	-
В т. ч. условно утвержденные расходы	-	-	52 199,0	-	54 850,1	-

Из приведенных данных видно, что более 70 % доходов бюджета составляют безвозмездные и безвозвратные перечисления, тогда как налоговые и неналоговые доходы составляют около 28 %.

В структуре налоговых и неналоговых доходов основную долю занимает налог на доходы физических лиц (96,7 %), что свидетельствует о недостаточном экономическом потенциале поселения, неразвитости инфраструктуры.

Также в рамках распоряжения достигнуто, что в части городских округов и муниципальных районов Чеченской Республики успешно реализуются муниципальные программы по повышению эффективности бюджетных расходов.

Вместе с этим реализуются меры, направленные на повышение показателя финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями (распорядителями) средств бюджета Чеченской Республики.

Мы видим, что плановые показатели на 2015 и 2016 гг. значительно различаются в 2 бюджетах – с теми, которые были приняты в бюджете на 2014 г. (и плановый период 2015 и 2016 гг.) и бюджете на 2015 г. (и плановый период 2016 и 2017 гг.). Так, планируемая общая сумма доходов на 2015 г. в бюджете 2014 г. составляет 434 991,3 тыс. рублей, а в бюджете 2015 г. – 395 207,6 тыс. рублей, т. е. разница составляет 39 783,7 тыс. руб.

В структуре доходов бюджета 2014 г. безвозмездные и безвозвратные поступления составляют более 70 %, а в бюджете 2015 г. – немногим более 50 %, налоговые и неналоговые доходы в бюджете 2014 г. составляют около 28 %, а в бюджете 2015 г. – около 41 %. Можно сделать вывод, что уровень среднесрочного бюджетного планирования на современном этапе носит недостаточно обоснованный характер и фактически не позволяет разрабатывать и принимать на их основе управленческие решения на период более 1 года.

Как следует из результатов проведенного анализа, принятие трехлетних бюджетов само по себе не дает гарантии преемственности и стабильности бюджетной политики, которая проводится властью, особенно если в сложившихся экономических условиях прогноз параметров развития не может быть произведен с высокой степенью надежности.

В этой связи в РФ, ее республиках и территориях в настоящее время важно увеличить достоверность и надежность макроэкономического прогнозирования. В современных условиях прогнозы показателей бюджета осуществляются с невысокой степенью достоверности, что не позволяет качественно выполнять даже планирование бюджета на годовой период: фактические параметры выпол-

нения бюджетов различного уровня значительно отклоняются от показателей плана, а изменения в федеральном законодательстве по бюджету на очередной финансовый год (вследствие изменений базовых бюджетных показателей) вносятся зачастую по нескольку раз в течение одного года.

Рассматривая общероссийскую ситуацию отметим, что на сегодняшний день преобладающая доля доходов местных бюджетов состоит из налоговых доходов, их доля по РФ составляет более 80 %, в то время как в муниципальных районах и округах СКФО, а особенно в Чеченской Республике ситуация с точностью наоборот, что заставляет акцентировать внимание на этом вопросе. Только у одного субъекта СКФО доля собственных доходов в общей сумме доходов бюджета составляет более 70 %, это Ставропольский край. У других субъектов уровень налоговых доходов составляет около трети – это Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская республики и Республика Северная Осетия-Алания. При этом в таких субъектах СКФО, как указанная выше Чеченская Республика, а также Республика Ингушетия, доля собственных доходов не достигает 20 %.

Основная доля доходов в большинстве районов ЧР формируется путем поступления безвозмездных перечислений. В структуре доходов местного бюджета налоговые доходы взаимосвязаны с неналоговыми доходами и безвозмездными перечислениями, так что в случае увеличения налоговых поступлений в доходах местных бюджетов сокращается удельный вес безвозмездных поступлений. При сокращении налоговых доходов, наоборот, чтобы обеспечить исполнение расходных обязательств, носящих большей частью социальный характер, процентная доля и сумма безвозмездных перечислений, как следствие, возрастает, растет и дотационность местного бюджета.

По нашему мнению, причиной такого невысокого уровня собственных доходов может быть не только низкий налоговый потенциал регионов (определяемый исторически сложившейся бедностью налоговой базы, а также и неразвитостью местной налоговой политики), но и неэффективное распределение налоговых полномочий.

Литература

1. Закон о бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Чеченской Республике от 14 июля 2008 года № 39-рз.
2. Парахина В. Н., Устаев Р. М. Оценка и политика выравнивания экономической асимметрии регионов Российской Федерации // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. 2013. № 6. С. 281–284.
3. Парахина В. Н. Оценка социально-экономической диверсификации Северо-Кавказского федерального округа // Региональная экономика: теория и практика. 2012. № 12. С. 2–8.
4. Парахина В. Н., Борис О. А. Северо-Кавказский федеральный округ: диверсификация хозяйственной системы // Вестник АКСОР. 2012. № 3. С. 56–61.
5. Парахина В. Н., Сизов В. Н. Стратегический анализ влияния бюджетного дефицита на развитие регионов Северо-Кавказского федерального округа // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2011. № 14. С. 18–23.