

УДК 332.146:339.137.2

Слепаков С.С., д. э. н., профессор, Почетный работник ВПО РФ, зав. кафедрой экономики и управления на предприятии, Пятигорский ф-л Северокавказского Государственного Технического Университета

Катренко В.С., д. э. н., заместитель Председателя Государственной Думы ФС РФ

БЮДЖЕТНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ КУРОРТНО-РЕКРЕАЦИОННОГО КОМПЛЕКСА КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА

Конкурентное развитие регионов современной России относится к числу мало исследованных проблем. По мнению авторов, главной причиной этого, среди множества прочих, является доминирующий характер политики федерального центра, реализуемый прежде всего в финансовой сфере, в результате чего, значительная часть регионов и муниципальных образований лишены возможности полноценного социально-экономического развития собственных территориально-экономических воспроизводственных комплексов, поставленных в зависимость от централизованного финансирования. В этих условиях еще более сложным является положение регионов-агломераций, которые в современной России, как правило, по своему организационно-правовому статусу не являются полноценными субъектами экономики. Такое положение дел препятствует развитию территориально-экономических систем, их становлению в качестве эффективных и конкурентоспособных, что служит препятствием в продвижении национальной экономики к цивилизованному рынку.

Среди стратегических детерминант, определяющих конкурентоспособность и конкурентное поведение субъектов экономики особое место принадлежит определению (данным субъектом) границ своей стратегической зависимости и независимости в обстановке институциональных ограничений. Это положение, сформулированное Ю. Б. Рубиным¹, в пол-

ной мере справедливо не только для предпринимательских фирм, но и для субъектов — территориально-экономических образований различных уровней.

Содержание конкурентоспособности региона представляет собой его эффективность в реализации условий размещения и функционирования на своей территории народнохозяйственных комплексов и населения в сравнении с другими регионами одного уровня административно-территориальной иерархии. Преимущества регионов, реализующие возможности их

¹ См.: Рубин Ю. Б. Конкуренция: упорядоченное взаимодействие в профессиональном бизнесе. — М.: Маркет ДС, 2006. С. 190.

географического, природно-ресурсного, инфраструктурного, институционального, трудоресурсного, социально-культурного, информационного и других потенциалов проявляются в значениях совокупных доходов территорий, бюджетных показателях их развития, которые составляют основу инвестиционной привлекательности регионов их экономического роста.

Конкурентоспособность эколого-курортного региона — полицентрической агломерации Кавказских Минеральных Вод (далее — КМВ) в качестве одной из основных характеристик имеет бюджетную эффективность санаторно-курортного и рекреационного комплекса. Обратимся к анализу условий, определяющих ее уровень. По нашему мнению, к таковым относится прежде всего неадекватное соотношение между динамикой доходов комплекса (в ее основе — повышение цен на услуги) и налоговых доходов от его деятельности.

Как известно, стратегической целью развития бюджетного федерализма в России является создание и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей субъектам Федерации, и структурам местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику.

Финансовые проблемы муниципальных образований в России, вообще, и региона КМВ, в частности, состоят в том, что при постоянном и высоком росте цен на услуги естественных монополий, тарифов жилищно-коммунального хозяйства, имеет место недофинансирование бюджетов всех уровней. При износе коммунальных сетей, превышающем 70%, ни один из городов региона не в состоянии обеспечить полного возмещения затрат в сфере жилищно-коммунальных услуг.

В этом одна из существенных причин, ограничивающих участие городов в развитии инфраструктуры курорта. Фактически, все, что аккумулируется в доходной части бюджетов, затем расходуется на оплату энергоносителей. При этом растет задол-

женность у городов перед поставщиками. В итоге происходит сокращение финансовых ресурсов муниципальных образований, а доля собираемых на их территориях и отчисляемых в бюджеты городов доходов — неуклонно снижается.

Регион КМВ обладает масштабными, уникальными ресурсами. Его территория составляет 5,8 тыс. км², здесь проживает более 1 млн человек и одновременно находится не менее 40 000 приезжих, которые отдыхают и лечатся. В нем сосредоточено около трети разведанных вод и лечебных грязей бывшего СССР, выявлено более 130 источников минеральных вод, 30 типов из которых эксплуатируются более 100 лет; в 2005 году было добыто 892 тыс. м³ минеральной воды, в том числе для курортного лечения было использовано 61%, а для целей розлива — 39%. Суммарные эксплуатационные запасы Тамбуканского месторождения составляют не менее 1 млн м³ лечебной грязи. Климат обладает высокими оздоровительными свойствами, которые широко используются на курортах в качестве самостоятельного и высокоэффективного курортного метода лечения климатотерапией. В 2006 году количество отдыхающих превысило 630 000 человек за год при загрузке действующих мощностей на 90 и более процентов. По потенциалу курортных ресурсов регион КМВ значительно превосходит курорт Карловы Вары. В регионе работают клинические, реабилитационные, научные центры, создавшие проверенные временем, уникальные лечебно-оздоровительные технологии².

На КМВ в течение длительного исторического периода сформировался мощный санаторно-курортный рекреационный комплекс. По данным, которые привел руководитель Администрации КМВ В.И. Ми-

² Стратегия социально-экономического развития особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации Кавказских Минеральных Вод до 2020 года. — Ч. 1. С.7, 25-26.

хайленко в докладе на заседании правительства Ставропольского края 25.12.2006, «... по состоянию на 1 января 2007 г. на Кавказских Минеральных Водах работает 121 санаторий и пансионат на 32500 мест, 26 гостиниц и туристских комплексов на 2500 мест. С каждым годом совершенствуется материальная база курортного комплекса... Ежегодно вводятся в строй новые санаторно-курортные мощности. Так, в 2006 году в Железноводске на базе санатория «Горный воздух» введены межсанаторный медико-диагностический центр и спортивно-оздоровительный центр в санатории «Дубовая Роща». Ведется реконструкция спального корпуса на 310 мест в «Центральном военном санатории» г. Ессентуки, введен в эксплуатацию санаторий «Плаза» в г. Кисловодске на 650 мест, введены в строй новые, отвечающие современным требованиям гостиницы «Европа» и «Дача генерала Николаева» в Ессентуках, «Спорт» в Пятигорске и пансионаты «Шалыпин» и «Скала» в Кисловодске».

Это позволило принять на отдых и лечение в 2006 году 625000 человек, что почти на 20000 больше, чем в 2005 году. Во исполнение Федерального закона РФ от 23.08.2004 № 122-ФЗ «О государственной социальной помощи» в части обеспечения граждан — получателей услуг санаторно-курортных учреждений, 45 санаториев КМВ в 2006 году приняли на отдых и лечение около 68000 человек. Договорные обязательства с Фондом социального страхования перевыполнены, из них 9600 человек являются жителями Ставропольского края, что составляет 14,2% от общего количества льготных категорий граждан. Этот показатель, правда, уступает уровню 2005 года, вследствие того, что многие жители края отказались от путевок, предпочитая получить деньги. Санаторно-курортный комплекс региона принял на отдых и лечение 70000 детей, что составляет более 15% всех отдыхающих на КМВ, услугами курорта воспользовались более 11000 иностранных граждан.

В 2007 году ожидается ввод в Кисловодске санатория «Солнечный» на 700 мест, гостиницы «Парк-отель» на 60 мест, пансионата «Кубань» на 40 мест, в Железноводске предполагается ввод двух санаториев по 1000 мест каждый, завершится реконструкция ряда санаторно-курортных комплексов, что, в целом, будет способствовать увеличению числа отдыхающих в 2007 году.

Увеличению загрузки и повышению прибыльности детских санаториев в 2007 году будет способствовать и принятый Федеральный закон «О Фонде социального страхования Российской Федерации на 2007 год», который предусматривает увеличение стоимости одного койко-дня с 400 до 500 рублей. Общая сумма расходов по этой статье, предусмотренная Законом, составляет 14 млрд 973 млн 27 тыс. руб. Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон от 19.12.2006 № 234-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования на 2007 год», согласно которому в бюджете Фонда социального страхования по расходам предусмотрено 287 млрд 493 млн 479 тыс. руб., что на 75 млрд больше, чем было в 2005 году. В 2007 году Фондом будет осуществляться оплата стоимости путевок со сроком пребывания не более 21 дня в санаторно-курортные учреждения, расположенные на территории Российской Федерации.

Предусмотрена также оплата стоимости проезда на междугороднем транспорте к месту лечения в санаторно-курортные федеральные специализированные медицинские учреждения и обратно отдельным категориям граждан, имеющим право на получение государственной социальной помощи в виде соответствующей социальной услуги в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» в пределах средств, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2007 год» в сумме

7 млрд 75 млн руб. В 2007 году средства социального страхования в сумме 3 млрд 676 млн руб. направляются на оплату полной стоимости путевок, предоставляемых застрахованным гражданам и для долечивания в санаторно-курортных учреждениях. Полная или частичная оплата стоимости путевки на срок пребывания до 21 дня за счет средств Фонда производится из расчета до 600 руб. на одного человека в сутки.

Социальная политика федерального центра способствует развитию курорта, повышению его наполняемости, поступлению финансовых ресурсов, что, безусловно, оказывает позитивное влияние. Однако данные меры не являются факторами модернизации санаторно-курортного и рекреационного комплекса КМВ. Такому развитию препятствует ряд проблем. Одной из основных является противоречивый характер межбюджетных отношений. В частности, имея в виду ситуацию в городах-курортах Кавказских Минеральных Вод, следует отметить крайне низкую значимость налогов на недвижимость и землю под объектами курорта и отдыха, которые, в принципе, должны относиться к числу основных источников доходов местных бюджетов; отмену налога с продаж; неоправданное увеличение перечня и доли федеральных налогов при сокращении региональных и местных. В сложившихся условиях муниципалитеты не заинтересованы в развитии курорта. Это обусловлено прежде всего низкой долей местных бюджетов в общей структуре налоговых доходов, которые выплачивают предприятия санаторно-курортного комплекса, а также незначительностью самих доходов.

Так, за 2006 год санаторно-курортными учреждениями в консолидированный бюджет было выплачено 551761 тыс. руб. (100%), в том числе в федеральный бюджет 74768 тыс. руб. (12,5%), в бюджет Ставропольского края 339617 тыс. руб. (61,6%), в местные бюджеты 137376 тыс. руб. (24,9%).

Если учесть, что в 2006 году санаторно-курортные учреждения приняли 460933 человека, то в консолидированный бюджет, в среднем, от одного отдыхающего поступало 1197,05 руб. налогов, в том числе: в федеральный бюджет 161,6 руб., в краевой — 737,7 руб., в местный — 298,7 руб. С учетом того, что в современных условиях отдыхающий затрачивает на путевку 25000 руб., а чаще, более того, доходы местных бюджетов в размере менее 1,2% от стоимости путевки представляются неоправданно низкими³.

Характерно, что при сложившейся структуре собственности, в которой доминируют ведомственные и профсоюзные здравницы, учреждениям санаторно-курортного комплекса невыгодно демонстрировать прибыль, а владельцам санаториев предпочтительнее компенсировать убытки здравницам, нежели выплачивать налог на прибыль в соответствующие бюджеты, либо, как это имеет место в профсоюзных здравницах, не инвестировать, или же инвестировать минимально возможные средства в развитие здравниц.

В результате этого, обращаясь к структуре налогов, поступающих в бюджет, в частности г. Кисловодска (рис. 1), налога на прибыль не обнаруживается. «Львиную» долю составляет налог на доходы физических лиц. При этом налог на имущество, исчисляемый по низкой ставке от инвентаризационной стоимости имущества, составляет в общей структуре 9,5%. В то же время земельный налог — лишь 5,4%. Таким образом, монополия рента присваивается не государственным и не местными бюджетами, а санаториями — фактически, их владельцами. С учетом того, что более 70% мест в санаториях региона принадлежит ведомственным и профсоюзным

³ Рассчитано по данным: Region. kmv. ru; Информация и итоги загрузки санаторно-курортного и туристского комплекса за декабрь и 12 месяцев 2006 года.

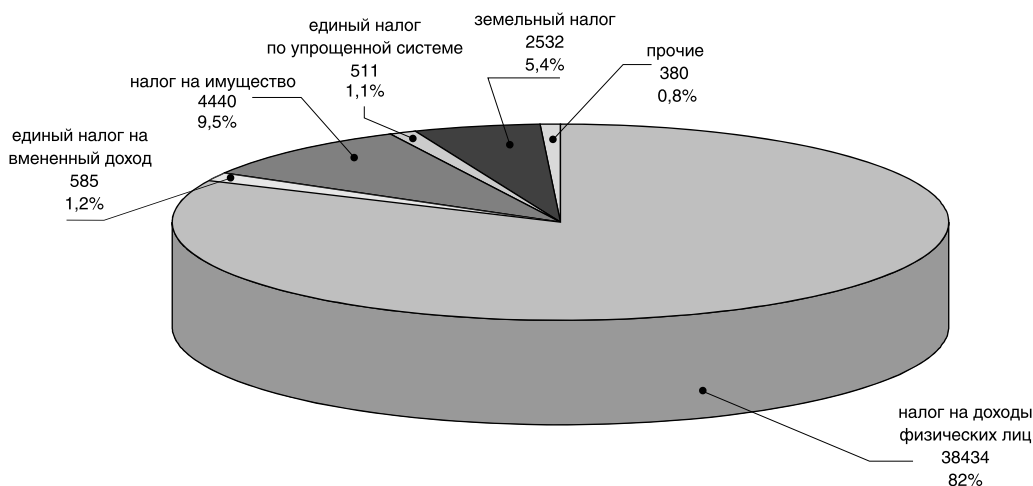


Рис. 1. Структура налогов, полученных от санаторно-курортных учреждений г. Кисловодска в 2006 году

здравницам, речь идет прежде всего об интересах данных структур.

Налог на имущество и земельный налог в сумме составляют менее 15%. Аналогичная ситуация существует и в других городах-курортах. Это свидетельствует о том, что наиболее ценные ресурсы не служат основными источниками доходов местных бюджетов.

Значимой проблемой бюджетного обеспечения городов КМВ служит существенное преимущество в темпах роста уровня

тежами данных структур. По нашему мнению, главной причиной образования «черных дыр» в финансовой системе региона является крайне низкий уровень налоговой дисциплины при явной неэффективности системы финансового контроля за деятельностью учреждений и предприятий данной сферы (табл. 1).

Исходя из приведенных данных, санаторно-оздоровительные услуги за период с 1999 по 2005 годы подорожали в 2,17 раза, гостиничные услуги — в 2,85 раза; ус-

Таблица 1

Индекс потребительских цен на услуги санаторно-курортного и туристического комплексов в Ставропольском крае (декабрь к декабрю предыдущего года, процентов)⁴

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005/2000, раз
Санаторно-оздоровительные	131,4	125,3	126,8	120,5	95,1	119,4	2,17
Гостиниц и других мест проживания	127,8	126,3	129,9	118,6	128,6	115,7	2,85
Туризм	132,0	125,1	113,0	111,9	2,09

доходов учреждений курорта и рекреации, промышленных предприятий по разливу минеральных вод над налоговыми пла-

⁴ По данным: Туризм и туристские ресурсы в Ставропольском крае // Статистический сборник/Ставрополь. 2006. С. 5.

Таблица 2

Общее количество мест и количество мест в эксплуатации в санаторно-курортных учреждениях городов-курортов федерального значения на КМВ в декабре 2006 года⁷

	Ессентуки	Железноводск	Кисловодск	Пятигорск	Всего
Общее количество мест	9090	4975	12030	7475	33570
В эксплуатации в санаторно-курортных учреждениях	7072	4421	10190	5830	27513
Доля в конечной емкости курорта, %	77,8	88,9	84,7	78	82

луги туризма с 2001 по 2005 годы возросли в 2,09 раза. Налоговые платежи в консолидированный бюджет всех здравниц КМВ за период с 2001 по 2005 годы возросли, соответственно, с 235 млн руб. до 480 млн руб., т.е. в 2,04 раза⁵ при том, что за этот период количество отдыхающих в учреждениях санаторно-курортной сферы и рекреации возросло в 1,27 раза⁶.

К сожалению, мы не располагаем необходимыми данными, которые позволили бы более точно соотнести индексы роста цен на услуги санаторно-курортного комплекса и рекреации с приростом совокупных налоговых платежей данной отрасли в консолидированном бюджете.

Однако даже представленные соотношения со всей очевидностью свидетельствуют о том, что цены на услуги растут значительно более высокими темпами, чем суммы уплачиваемых налогов, что служит основанием для вывода о неэффективной деятельности санаторно-курортного и рекреационного комплекса КМВ с позиций реализации бюджетных интересов.

Сомнительны по своей достоверности данные об эксплуатации коечной емкости

в санаторно-курортных учреждениях городов-курортов федерального значения (табл. 2).

В соответствии с приведенными данными, в санаторно-курортных учреждениях эксплуатируется лишь 82% от коечной емкости курорта, т.е., около 20% (в Ессентуках и Пятигорске — более 22%) мест вообще не эксплуатируется.

Требуется проверка соответствия цен, по которым реализуются путевки в здравницах, показателям, которые представлены в отчетности. К этому, по нашему мнению, дает основание выполненный авторами расчет средней цены путевки по профсоюзным и ведомственным здравницам (табл. 3).

Указанные цены на путевки за тот же период существенно ниже цен, представленных на официальном сервере Администрации Кавказских Минеральных Вод.

При этом цены на санаторные путевки характеризуются, значительным диапазоном их средний уровень составляет от 25 до 35 тыс. руб. (за 21 день отдыха и лечения). От работы санаторно-курортных учреждений КМВ за 12 месяцев 2006 года было внесено в бюджеты всех уровней 551 млн 761 тыс. руб. налоговых платежей, в том числе 74 млн 768 тыс. руб. — федеральный,

⁵ См.: Михайленко В.И. Выступление на заседании правительства Ставропольского края 25.12.2006.

⁶ По данным: Туризм и туристские ресурсы в Ставропольском крае//Статистический сборник/Ставрополь. 2006. С. 20.

⁷ Рассчитано по данным: *Region.kmv.ru*; Информация и итоги загрузки санаторно-курортного и туристского комплекса за декабрь и 12 месяцев 2006 года.

Таблица 3

Средняя цена путевки (21 день) по профсоюзным и ведомственным санаторно-курортным учреждениям в декабре 2006 года⁸

	Ессентуки	Железноводск	Кисловодск	Пятигорск	Совокупные показатели по городам
Принято на лечение, чел.	7299	5629	15595	8352	36875
Предоставлено койко-дней	134 678	94 353	228 989	133 953	591 982
Средний срок пребывания 1 чел. (дней)	18,5	16,8	14,7	16	16,5
Получено доходов от основной деятельности санаторно-курортных учреждений, млн руб.	116	83	190	92	481
Количество реализованных полноценных путевок (сроком 21 день)	6 413	4 493	10 904	6 379	28 189
Средняя цена путевки, руб.	18 088	18 473	17 425	14 422	17 063

339 млн 617 тыс. руб. — в краевой и 137 млн 376 тыс. руб. — в местные бюджеты. Недоимка заметно сократилась по сравнению с 2005 годом и составила 10 млн 943 тыс. руб. В то же время, по данным 2006 года, налоговые доходы, полученные, в сфере санаторно-курортного комплекса в целом были распределены следующим образом: федеральный бюджет — 13,6%, бюджет субъекта федерации — 61,6%, местные бюджеты — 24,9%, при этом доля бюджета города Ессентуки составила 27% (30,4 млн руб.), Железноводска — 30,4% (33,1 млн руб.), Кисловодска — 22% (46,9 млн руб.), Пятигорска — 24,2% (менее 28 млн руб.)⁹.

Санаторно-курортные учреждения интенсивно эксплуатируют городские инженерные сети, дороги, коммуникации, другие объекты инфраструктуры и эти

затраты городов-курортов не компенсируются платежами предприятий и финансовой поддержкой государства. В данном случае уместно привести пример Карловых Вар, где с каждого санаторного места 15 крон в сутки направляется в местный бюджет, а самому городу государство ежегодно выделяет порядка 200 млн крон только на содержание зон отдыха и благоустройство (крона и рубль в соотношении с долларом стоят одинаково). В итоге бюджет Карловых Вар, население которого составляет 50 тыс. человек, вдвое превосходит, например, бюджет г. Кисловодска, население которого составляет 136 тыс. человек¹⁰.

В ситуации, когда владельцами предприятий санаторно-курортного комплекса являются, как уже отмечалось, преимущественно нерезиденты, основная часть

⁸ Рассчитано по данным: см. там же.

⁹ Рассчитано по данным: *region.ru*. — Официальный сервер администрации КМВ.

¹⁰ См.: Кисловодская газета. 2004. Среда. 21 апреля.

Таблица 4

**Налоговые доходы от работы гостиниц и туристских фирм
в городах-курортах КМВ в 2006 году¹²**

	Приняли на проживание, чел.	Налоговые доходы в консо- лидированном бюджете (руб.)	Налоговые доходы в местном бюджете	Налоговые доходы в консо- лидированном бюджете от 1 чел., в руб.	Налоговые доходы в мест- ном бюджете от 1 чел., в руб.
Ессентуки	16 926	323 000	169 000	19,08	9,99
Железноводск	11 507	1 171 000	442 000	101,76	38,41
Кисловодск	15 969	6 984 000	635 000	437,35	39,77
Пятигорск	47 905	9 464 000	3 580 000	197,57	74,73
Туркомплекс КМВ	108 881	21 711 000	5 306 000	199,40	48,73

доходов не остается на предприятиях курорта и отдыха, а уходит за их пределы и вообще из эколого-курортного региона.

Одновременно с этим, доходы от предприятий санаторно-курортного комплекса не играют существенной роли в формировании и исполнении бюджетов вышестоящих уровней. Так, доля поступлений от предприятий санаторно-курортного комплекса КМВ в бюджете субъекта РФ — Ставропольского края в период 2005-2006г. составляла менее 1,9% (краевой бюджет 2005 года был исполнен в сумме, близкой к 29 млрд руб., а его доходы от санаторно-курортного комплекса КМВ составили 548,8 млн руб.). Если же говорить о совокупной доле четырех городов-курортов — Ессентуков, Кисловодска, Железноводска и Пятигорска, то она составила в бюджете края лишь 0,4%¹¹.

Очевидно, что доля санаторно-курортного комплекса в доходах федерального бюджета мизерна. Исходя из этого, не вызывает сомнений то, что совокупная доля федерального бюджета и субъекта Федерации превышающая 75% общей суммы

налоговых доходов получаемых от санаторно-курортного комплекса неоправданно высока. Она может и должна быть существенно снижена.

Обратимся к вопросу о налогообложении гостиниц и туристских фирм и роли налоговых выплат в развитии местных бюджетов городов-курортов федерального значения (табл. 4).

При анализе таблицы обращает на себя внимание широкий, ничем не оправданный диапазон доли налогов в местные бюджеты в общей сумме налоговых платежей. Так, по Ессентукам этот показатель составляет 52,3%, по Железноводску — 37,78%, по Кисловодску — лишь 9,1%, по Пятигорску — 37,8%. Если же взять средний показатель по туркомплексу КМВ, то он составляет 24,44%¹³.

Кроме того, обращает на себя внимание то, что доля налоговых выплат существенно ниже предписываемой действующим законодательством. Так, в регионе КМВ функционирует 26 туркомплексов, гостиниц и мотелей, имеющих 2712

¹¹ Рассчитано по данным: Ставропольский край и его регионы (статистический сборник). Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Ставропольскому краю. С. 2-6, 36. *Region.kmv.ru*. — Официальный сервер администрации КМВ.

¹² Рассчитано по данным: *Region.kmv.ru*.

¹³ Рассчитано по данным: *Region.kmv.ru*; Информация и итоги загрузки санаторно-курортного и туристского комплекса за декабрь и 12 месяцев 2006 года.

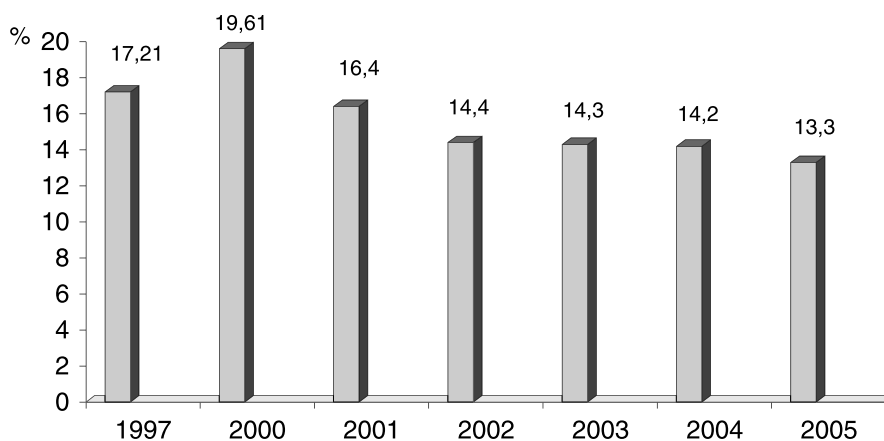


Рис. 2. Доля Ставропольского края по реализации минеральной воды в России (%)¹⁶

мест. От основной деятельности комплекса доходы в 2006 году составили 228 млн 370 тыс. руб. Таким образом, доля налогов в консолидированном бюджете составила лишь 9,5%, а, соответственно, в местных бюджетах — лишь 2,3% от доходов по основной деятельности комплекса¹⁴.

Вызывает сомнение достоверность данных об использовании гостиничного фонда. Так, по 2005 году, в городах — федеральных курортах КМВ коэффициент использования составлял: по Ессентукам — 13%, в Железноводске — 34%, в Кисловодске — 28%, в Пятигорске — 0,07%¹⁵

Не удивительно, что за 12 месяцев 2006 года гостиницами и туркомплексами КМВ было принято лишь 108881 человек. Совокупные доходы от их приема составили 228 млн 370 тыс. руб., в то же время налоговые платежи в консолидированный бюджет — 21 млн 711 тыс. руб., а в местные бюджеты было выплачено лишь 5 млн 306 тыс. руб. Руководствуясь этими данными, несложно подсчитать, что доход от туркомплекса и гостиниц региона КМВ на одного отдыхающего в 2006 году составлял 2097,4руб., соответственно, налого-

вые платежи на одного отдыхающего составляли 199,4руб., в том числе в местный бюджет — 48,73руб., что составляет лишь 2,3% от дохода, полученного от одного отдыхающего.

Обращаясь к вопросу о значимости промышленного розлива минеральной воды в финансовом обеспечении региона КМВ, следует отметить, что этот вид деятельности является масштабным, значимым. Достаточно сказать, что из всех видов промышленной продукции, которая производится в Ставропольском крае, реализация минеральной воды имеет в России наиболее высокий показатель (рис. 2).

В регионе КМВ зарегистрированы 53 завода и специализированных цеха, которые занимаются промышленным розливом минеральных вод. В этой деятельности задействованы все города и районы региона (рис. 3).

Проблемы функционирования данной отрасли, как следует из результатов проверки Счетной палаты РФ «Аудит эффективности использования государственных природных лечебных ресурсов в особо охраняемом эколого-курортном регионе — Кавказские Минеральные Воды», которые были рас-

¹⁴ Рассчитано по данным: см. там же.

¹⁵ См.: Туризм и туристические ресурсы в Ставропольском крае. 2006. С. 17.

¹⁶ По данным: Ставропольский край и его регионы. 2006. С. 12.

смотрены в администрации КМВ при участии ОАО «Кавминкурортресурсы», состоят в том, что при росте объемов добытой и использованной минеральной воды основным недостатком организации использования гидроминеральной базы региона КМВ является низкий процент добычи минеральных вод. Так, в 2005 году объем добычи составил от 7,3 до 38,8% от утвержденных Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых Министерства природных ресурсов России эксплуатационных запасов.

Промышленные запасы минеральных вод в особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации — КМВ составляют 16,6 тыс. м³ в сутки или 6 млн 59 тыс. м³ в год. Фактический расход составил в 2006 году: на бальнеолечение — 540 тыс. м³, т.е. 8,9%, на промышленный розлив — 331 тыс. м³ (столь низкая доля промышленного розлива в общей структуре расхода минеральных вод — до 40% — также дает основание сомневаться в достоверности отчетных данных), т.е. 5,5%, на питье — 12 тыс. м³, т.е. 0,2%¹⁸.

При этом характерно то, что из 53 предприятий фактически стабильно работали лишь 35-40 предприятий, а, например, в декабре 2006 года работали 29 заводов и специализированных цехов.

Соответствует ли реальная действительность данным, которые были представлены аудиторам Счетной палаты об объемах розлива минеральных вод, а также о работе предприятий, тем более при постоянном увеличении их количества?

¹⁷ По данным: Информация о промышленном розливе минеральных вод за декабрь и двенадцать месяцев 2006 года. /region kmv. ru.

¹⁸ См. там же.

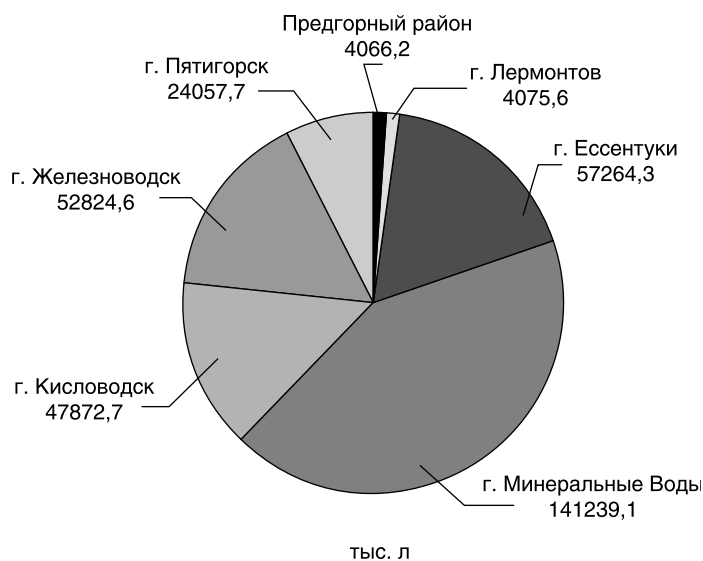


Рис. 3. Информация о промышленном розливе минеральной воды предприятиями КМВ за 12 месяцев 2006 года (331 млн 128 тыс. 700 литров)¹⁷

По нашему мнению, в этом случае необходим качественно новый, эффективный механизм контроля за деятельностью данных структур, который позволил бы дать определенные и обоснованные ответы на поставленные вопросы, тем самым увеличить налогооблагаемую базу данной сферы.

От работы заводов по розливу минеральных вод в консолидированный бюджет в 2006 году поступило, в целом, без малого 2,4 млрд руб., в том числе в краевой и местные бюджеты 48 млн 241 тыс. руб. — 20,2% консолидированного бюджета¹⁹.

Представляется, что столь высокий уровень платежей в федеральный бюджет (без малого 80% консолидированного бюджета) является явно и существенно завышенным. В данном случае не принимаются во внимание бюджетные интересы региона и расположенных в нем муниципальных образований. Что же касается на-

¹⁹ См.: там же

Таблица 5

Рейтинг городов и регионов КМВ по реализации предприятиями минеральной воды и налоговым платежам от полученных доходов в местные бюджеты в 2006 году²¹

№ п. п.		Реализовано минеральной воды за 12 месяцев 2006 г.	Рейтинг
1	Кисловодск	3 (47872 тыс. л)	1
2	Железноводск	2 (52553,1 тыс. л)	3
3	Ессентуки	1 (57264,3 тыс. л)	2
4	Пятигорск	4 (24057,7 тыс. л)	4
5	Предгорный район	6 (4066,2 тыс. л)	5
6	Лермонтов	5 (4076,6 тыс. л)	6

логовых платежей в местные бюджеты, то в этом случае имеет место довольно широкий диапазон долей муниципальных образований в платежах предприятий в консолидированный бюджет при едином налоговом законодательстве, что трудно объяснить.

Так, за 12 месяцев работы в 2006 году в местный бюджет заводы по производству минеральных вод г. Ессентуки перечислили 10%, Кисловодска — 3,7%, Железноводска — 12%, Пятигорска 24,3%, Предгорного района — 15,5%, Лермонтова — 17,4%²⁰ от перечислений в консолидированный бюджет.

В итоге имеет место расхождение рейтингов по производству минеральной воды и налоговым платежам от полученных доходов в местные бюджеты по различным городам, что неестественно (табл. 5).

Экономический рост, эффективность развития промышленных предприятий, производящих минеральную воду в регионе КМВ, действительно относятся к числу ключевых вопросов повышения уровня конкурентоспособности его экономи-

ки. Достижение в этой области высоких показателей требует стимулирующих мер со стороны федерального центра, субъекта федерации, местных структур. Из числа известных мер такого рода можно назвать аудиторские и другие многочисленные проверки на предприятиях, конкурсы, победы в которых подкрепляют бренды победителей. Однако этого явно не достаточно.

Обратимся к практике налогообложения производителей минеральных вод. Сегодня в России разливают три типа подземных питьевых вод: пресные (родниковые или артезианские); природные минеральные (столовые, лечебно-столовые и лечебные); искусственно-минерализованные (прошедшая дополнительную очистку водопроводная или пресная вода из скважины, в которую потом добавляются те или иные соли). Различная цена на эти воды (за исключением лечебных) примерно одинакова. Доходы же, в условиях неравного налогообложения, различны. Производители пресной и искусственно-минерализованной воды платят фиксированный водный налог с объема добытой воды, который в различных регионах равен от 0,02 до 0,04 коп. за 1 литр добытой воды. Организации, реализующие при-

²⁰ Рассчитано по данным: там же.

²¹ Рассчитано по данным: там же.

родные минеральные воды, должны платить налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), так называемую природную ренту в размере 7,5% от отпускной цены, что составляет 40-60 коп. за литр.

Конкурентные преимущества производителей пресных и искусственно минерализованных вод необоснованны в силу ряда причин. Во-первых, последние, в своей основе также имеют воду, взятую из природы, которая с тем же основанием может быть отнесена к полезным ископаемым (если воспользоваться логикой законодателей). Во-вторых, реальные полезные ископаемые (алмазы, нефть, руды) на рынке безальтернативны. Природные минеральные воды на рынке имеют пищевые аналоги. В этом их существенное отличие от общепринятых полезных ископаемых. В-третьих, ставка налога на минеральную воду взимается с доходов предприятий от реализации, которая, помимо стоимости добычи, включает очистку, консервацию, рекламу, стоимость бренда, бутылку, этикетку, пробку. Стоимость добычи составляет сотые доли от стоимости реализации бутылки минеральной воды.

Поэтому, если речь идет о добыче полезных ископаемых, то базой для расчета налога в этом случае должна служить стоимость затрат предприятия, связанных, исключительно, с добычей полезного ископаемого. Явное несовершенство системы налогообложения в данной области, не принимающее во внимание того обстоятельства, что добыча минеральной воды — это рынок монополистической конкуренции, добыча полезных ископаемых — это, как правило, рынок олигополии, требует уточнения, поскольку доходы олигополии существенно отличаются от доходов, которые получают участники конкурентного рынка.

Поэтому в бюджетном кодексе их следовало разделить и ввести особую ставку налогообложения для минеральных вод, например, не 7,5%, а 3,2%, и не от отпускной цены бутылки минеральной воды, а от це-

ны добычи. Для региона и производителей смысл данных преобразований состоит в том, чтобы, добившись защиты конкуренции, создать необходимые условия для повышения объемов производства продукции, а, следовательно, и для роста налогооблагаемой базы. Одновременно с этим следует добиваться более значительных поступлений природной ренты в доходы местных бюджетов.

Инициатором политических действий, направленных на модернизацию действующей системы налогообложения, должны выступить администрация КМВ совместно с их производителями, взаимодействуя с парламентскими структурами регионов, Союзом промышленников и предпринимателей, Конгрессом деловых кругов и другими заинтересованными структурами.

В итоге, характеристика бюджетной эффективности санаторно-курортного и рекреационного комплекса КМВ, как основного критерия конкурентоспособности его экономики служит основанием для вывода о том, что стратегическая цель политики бюджетного федерализма, дающая возможность территориям и структурам местного самоуправления проводить самостоятельную бюджетную политику, в регионе КМВ в сложившихся условиях не реализована.

Противоречивый характер межбюджетных отношений в регионе КМВ проявился в неоправданно низкой значимости доходов курорта и рекреации в бюджетном финансировании региона, сокращении и без того низкой доли местных бюджетов в налоговых доходах, что является причиной экономической незаинтересованности муниципалитетов в развитии учреждений и предприятий данной сферы.

Формированию бюджетных доходов в регионе КМВ препятствуют: экономическая неэффективность санаторно-курортных предприятий и учреждений, и прежде всего находящихся в общественных формах собственности (государство, профсо-

юзы), низкий уровень налоговой дисциплины в условиях неэффективности системы финансового контроля учреждений курорта и рекреации, а также предприятий по розливу минеральных вод, наконец, недостаточный уровень финансирования курорта КМВ и местных бюджетов региона федеральным центром и субъектом РФ — Ставропольским краем.

В связи с изложенным, следует признать справедливость мнения профессора Р.А. Фатхутдинова, считающего, что: «повышение конкурентоспособности отечественных товаров, отраслей, регионов, страны в целом во многом зависит от качества государственного регулирования конкурентной среды. Качество этой работы на всех уровнях управления очень низкое»²².

Решение проблем, выявленных и обобщенных авторами послужило бы созданию необходимых условий повышения эко-

номической и социальной эффективности и конкурентоспособности региона КМВ.

Литература

1. Рубин Ю. Б. Конкуренция: упорядоченное взаимодействие в профессиональном бизнесе. — М.: Маркет ДС, 2006.
2. Стратегия социально-экономического развития особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации Кавказских Минеральных Вод до 2020 года. // Ставропольский край и его регионы. 2006.
3. Информация и итоги загрузки санаторно-курортного и туристского комплекса за декабрь и 12 месяцев 2006 года. // *Region.kmv.ru*.
4. Туризм и туристские ресурсы в Ставропольском крае // Статистический сборник / Ставрополь. 2006.
5. Михайленко В. И. Выступление на заседании правительства Ставропольского края 25.12.2006.
6. Официальный сервер администрации КМВ.
7. Ставропольский край и его регионы. 2006.
8. Фатхутдинов Р. А. Управление конкурентоспособностью организации. Эксклюзивные технологии формирования стратегии повышения конкурентоспособности организации: теория, методика, практика. — М.: ЭКСМО, 2004.

²² Фатхутдинов Р. А. Управление конкурентоспособностью организации. Эксклюзивные технологии формирования стратегии повышения конкурентоспособности организации: теория, методика, практика. — М.: ЭКСМО, 2004. С. 53.

Статья поступила в редакцию 15.10.2007

*S. Slepakov, Doctor of Economics,
Professor, Distinguished Educationalist of the Russian Federation, Head of Corporate
Management Chair, Pyatigorsk Branch of the State Technical University of the Northern Caucasus*

V. Katrenko, Doctor of Economics, Deputy Speaker of the Russian State Duma

BUDGET EFFICIENCY OF RESORTS AND RECREATION CENTERS IN CONTRIBUTING TO THE COMPETITIVENESS LEVEL INCREASE IN THE REGIONAL ECONOMY

The modern Russian regions' development is an issue that has been poorly researched. According to the authors, the main reason for that (among other things) is the fact that the federal center uses its domineering policies that are especially clearly seen in the financial sphere. As a result, many regions and country constituent territories have no opportunity to continue the social and economic development of their businesses and production sector as it is determined by the funds allocated centrally. Consequently, the regional agglomerations find themselves in an even more complicated situation as they are, as a rule, not regarded as independent economic entities by the modern Russian legislative bodies. This is the reason why the regional economic systems' development is hampered, they cannot become competitive and efficient, and thus, the national economy cannot enter the «civilized» market.