
© 2005 Н.И. Пшиканова

УДК 332. 1

ББК 65.049 (2 Рос)

П 93

Бюджетный федерализм и трансфертная система как инструменты региональной политики

Аннотация:

Основное внимание уделено теоретическим аспектам функционирования региональной экономики – оценке ее финансового потенциала, принципам бюджетного федерализма в России, разработке региональных управленческих решений и их информационному обеспечению. На примере Республики Адыгея рассмотрен механизм функционирования региональной хозяйственной системы (финансовые аспекты) и сформулированы пути его совершенствования.

Ключевые слова:

Региональная экономика, региональные управленческие решения, бюджетный федерализм, финансовый и налоговый потенциал, региональные трансферты.

Эффективное развитие региональной экономики зависит, при прочих равных условиях, от финансовой системы, которая непосредственно связана с финансово-инвестиционным обслуживанием, производственной и социальной сферами общества. Система взаимосвязей хозяйствующих субъектов производственной сферы со всеми иерархическими органами управления обеспечивает скоординированное функционирование государственного механизма регулирования бюджета, финансовой сферы. Налоговые отчисления средств отраслей производственной и социальной сфер в федеральный бюджет и формирование внебюджетных фондов направлены на стимулирование решения общегосударственных задач. В то же время децентрализация финансов структурных слагаемых и хозяйствующих субъектов производственной сферы в регионах и отраслях предоставляют широкую возможность для решения социально-экономических проблем на местах. Финансы социальной сферы, связанные с бюджетом, отражают завершение распределительного процесса на основе сметно-бюджетного финансирования.

В постсоветской России главным экономическим механизмом государственного регулирования территориального и регионального развития является бюджетная система. Данная система сформирована на принципах бюджетного федерализма и имеет трехуровневую структуру, включающую федеральный, региональный и местный уровни. Бюджетная система включает и государственные внебюджетные фонды (федеральные и региональные). Бюджеты принимаются и реализуются на основе законодательных органов субъектов федерации и органов местного самоуправления.

Исследование данного вопроса необходимо предварить общей характеристикой такого понятия как «федерализм», модификацией которого является и бюджетный федерализм.

В науке федерализм определяется как форма государственности, базирующейся на определенных принципах. Одним из этих принципов является формирование геополитического пространства государства

как единого целого из территорий субъектов федерации. В то же время каждый субъект федерации имеет собственную правовую и судебную системы (4).

Российская Федерация является федерацией, построенной по этническому принципу. Здесь республики и округа занимают 53% территории, где проживает 17% населения, из которых 2/3 нетитульного (в основном русские). Из 21 республики только в семи (Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия-Алания, Чечня, Чувашия, Тыва) титульная нация численно преобладает (1). Перечисленные республики (за исключением Чувашии) расположены на границах России и испытывают определенное влияние соседних территорий (государств). К данной группе также можно отнести Калининградскую и Сахалинскую области, а также Краснодарский край.

Отдельные республики Федерации обладают собственной независимой экономической базой (Тыва, Якутия, Татарстан, Башкортостан), однако все субъекты объединены в межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия. Созданные в начале 90-х годов XX века эти ассоциации («Сибирское соглашение», «Северо-запад», «Центральная Россия», «Черноземье», «Северный Кавказ» и др.), объединили регионы различного уровня и стратегий развития. Несмотря на несомненные преимущества подобных объединений, их деятельность ориентирована более на организацию отношений с зарубежными странами и Федеральным Центром, а не на выработку и реализацию общей внутренней стратегии. Северо-Кавказская ассоциация, куда входит и Республика Адыгея, отличается пассивной деятельностью.

Федерализм является формой государственного устройства, основанной на закреплённом Конституцией равноправном статусе субъектов федерации. Последние представляют собой автономные государственные образования с законодательно-представительной, исполнительной и судебной властью, наделённых широкими полномочиями и ответственностью и самостоятельно управляющих развитием региона.

Историческое развитие общества использует три типа федераций:

- этнонациональные, где каждый субъект наряду с общегосударственным использует национальный язык (Швейцария, Югославия, Нигерия);

- территориальные, где этнические группы могут претендовать лишь на культурную автономию, несмотря на различия в национальном составе территорий, например, преобладание испаноязычных граждан в южных штатах США (Австралия, Австрия, Бразилия, Мексика, США, ФРГ);

- смешанные, где этнический принцип сочетается с территориальным (Россия, Канада, Индия).

В мире более распространены государства, в которых федеративный принцип не закреплен в их названии, но частично используется по отношению к отдельным субъектам (Бельгия, Великобритания, Испания, Украина, Таджикистан, Молдова и др.).

Федеративное устройство базируется на ряде основных принципов, к которому можно отнести следующие:

- законодательное разделение полномочий между Центром и субъектами федерации, при котором Центр имеет исключительное право на организацию обороны страны, осуществление международной политики, эмиссию денег, ведение федерального бюджета, но не вправе вмешиваться в компетенцию субъектов федерации без их согласия;

- равноправие всех субъектов федерации, их территориальная целостность, невмешательство в дела друг друга;

- двухпалатная структура федеральной исполнительной власти, право субъектов федерации на законодательную инициативу и утверждение любых поправок к Конституции, а также на использование на своей территории наряду с общегосударственным национальным языком в качестве государственного;

- разрешение разногласий между субъектами и с Центром с помощью Конституционного Суда;

- законодательное установление отношений федерального, региональных и местных бюджетов на основе сбалансированности вертикальной (объем налоговых и иных поступлений на каждом уровне власти соответствует ее функциям и сфере ответственности) и горизонтальной (соответствие доходов региональных и местных бюджетов их расходам);

- формирование общегосударственных финансовых фондов для помощи депрессивным и слабо развитым регионам, преодоления чрезвычайных ситуаций, централизованного регулирования экономики, инвестиций межрегионального значения, развития общей инфраструктуры и т.д. на базе обеспечения общегосударственных минимальных социальных и экологических стандартов;

- контроль субъектов федерации осуществления Центром своих полномочий в соответствии с законом.

Анализ существующей в России системы реализации принципов федерализма показывает, что здесь существует ряд проблем. Во-первых, они связаны с большим многообразием природно-климатических и социально-экономических условий, а также социокультурной дифференциацией регионов, которая усугублена большими расстояниями и состоянием дорог. Во-вторых,

в силу ряда исторических и социально-психологических факторов) присущи традиции абсолютизма, унитарности, централизации, вождизма, слабости самоуправления и гражданского общества.

Современный этап развития федерализма в Российской Федерации характеризуется рядом нерешенных проблем, к которым относятся следующие.

Во-первых, незавершенность разграничения собственности на федеральную, региональную и муниципальную, а также отсутствие адекватного механизма управления ею на всех уровнях. Во-вторых, неравноправие этнонациональных (республики) и территориальных субъектов Федерации (края, области). В-третьих, закрепление предметов «совместного ведения», компетенции и ответственности субъектов России не на законодательной, а на индивидуально-договорной основе. В-четвертых, отсутствие развитой законодательной базы рыночных реформ, практика проведения их сверху по единой программе, без учета специфики регионов, систематическое невыполнение Центром своих обязательств и бюджетных назначений. В-пятых, неопределенность статуса автономной области и автономных округов, а также муниципальных образований, их отношений с регионами (формы властной вертикали внутри республики – проблема весьма актуальная для Республики Адыгея). В-шестых, нечеткость распределения налоговых поступлений между Центром и регионами и принципов формирования бюджетных муниципальных образований. В-седьмых, неэффективность региональных трансфертов, направляемых в основном на безадресную социальную помощь, а не финансирование структурных реформ. В-восьмых, отсутствие механизма взаимного контроля Центра и субъектов России.

Практика развития федераций в мировом сообществе свидетельствует о преобладании в них доли местных муниципальных бюджетов и бюджетов фондов социального страхования и уменьшении доли собственных бюджетов субъектов федерации. В России развитие бюджетного федерализма сопровождается неоправданной территориальной концентрацией налоговых сборов в Москве за счет регистрации в столице штаб-квартир трансроссийских корпораций, производственные предприятия которых расположены в регионах, где они пользуются услугами местной социальной инфраструктуры («Газпром», РАО ЕЭС, «Ростелеком», «Транснефть», «ЛУКОЙЛ» и др.). К примеру, в конце 80-х годов Москва, где проживало 5,9% населения страны, произвела около 4,8% ее промышленной продукции, однако собрала 36,1% налогов федерального бюджета, получив при этом 49,8% иностранных инвестиций в экономику России (2). Развитие федерализма обуславливает необходимость развития столицы государства, однако, не в ущерб регионам. Сопоставительный анализ конституций различных федераций в мире позволяет резюмировать о несоблюдении в России принципов подлинного федерализма.

В Конституции Российской Федерации контроль регионами действий Центра не предусмотрен, в то время как регионы в административной, бюджетной и налоговой

сфере подчинены Центру, выступающего в качестве толкователя законов и арбитра споров.

В анализе сущности и принципов федерализма все более актуальным является целевое использование средств бюджета, его прозрачность и доступность для контроля со стороны субъектов федерации. Содержание данного принципа означает, что каждый из них обязан в соответствующей, объективно установленной доле, вносить платежи по конкретным направлениям (содержание госаппарата, армии, федеральной науки, образования и культуры, реализацию федеральных программ и т.д.).

Система бюджетного федерализма означает распределение и закрепление между бюджетами разных уровней статей расходов и источников поступлений. Для России это особенно актуально из-за неравномерности налоговых поступлений в федеральный бюджет. Территориальная концентрация налоговых сборов в значительной степени усиливается за счет Москвы, что свидетельствует о том, что требования налогового законодательства в части уплаты налогов по месту фактической деятельности предприятия не выполняются (табл. 1).

Таблица 1.

**Концентрация налоговых поступлений в федеральный бюджет
в 2001-2003 годах (в %)**

Показатели	2001	2002	2003
Доля налогов федерального бюджета, собранных в Москве	26,0	30,9	36,1
Доля первых 5 регионов в налогах федерального бюджета	47,3	52,7	55,1
Доля первых 10 регионов в налогах федерального бюджета	59,6	64,3	65,4
Число регионов, дающих 50% всех налоговых поступлений в федеральный бюджет	6	5	4
Число регионов, доля которых в налогах федерального бюджета более 1%	26	19	17

Следующий принцип федерализма заключается в безусловном единстве социального, экономического и правового пространства, который в настоящее время не всегда соблюдается. В условиях СССР каждый регион специализировался на производстве относительно небольшого перечня товаров. Межрегиональные связи часто были экономически нерациональны, в то же время тесная взаимозависимость и невозможность самообеспечения регионов противодействовали сепаратизму. В условиях транзитивной экономики актуализировалась проблема сбыта, а не производства. Регионы стремились увеличить закупки Центра на своей территории, а не их оставлению на месте, в отличие от административной системы.

В конце 90-х годов XX века усилились нерыночные тенденции: законы Алтайского края, Свердловской области, Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов закрепили в местном ведении финансовое, валютное, кредитное и таможенное регулирование, что противоречило Конституции Российской Федерации. Ряд регионов (Карелия, Волгоградская и Нижегородская области) ввели не соответствующие федеральным законам налоги и сборы, либо ставки их взимания; плату за выдачу лицензий (Хакасия, Хабаровский край, Новгородская область). Регионы Южного федерального округа ввели сезонные ограничения на вывоз зерна (Ростовская область, Ставропольский и Краснодарский края).

В рассматриваемый период были законодательно необоснованны ограничения на предпринимательскую деятельность представителей других регионов (через особые акцизы и т.д.), введенные в Краснодарском крае, Ростовской, Тульской и других областях. Например, в Краснодарском крае местный акциз для алкоголя из других регионов был увеличен в 10-15 раз. Только за один (2001) год в регионах ЮФО был выявлен 621 нормативно-

правовой акт, нарушающий Конституцию РФ (5). В то же время по сведениям периодической печати на сегодняшний день не все субъекты Российской Федерации привели свое законодательство в соответствие с федеральным. В частности, такой процесс сейчас активизируется в Республике Адыгея.

По нашему мнению, реформа федерализма в российском обществе должна базироваться на оптимизации межбюджетных отношений, так как изменение конституций и уставов субъектов Федерации представляется в нынешних условиях нереальным. Актуальность этой проблемы усиливается также тем обстоятельством, что именно от нормальных межбюджетных отношений зависит эффект и качество экономического роста.

При проведении реформы федерализма вообще и бюджетного федерализма, в частности, по нашему мнению, необходимо выделить ряд основных проблем, от решения которых зависит эффективность данного процесса.

В первую очередь, это касается целей бюджетного процесса. В теории и практике бюджетный процесс смешивается с управлением только расходной части бюджета, а управление его доходной частью относят к вопросам налогового регулирования или специфического права взимания неналоговых платежей, то есть акцент в рамках бюджетного процесса делается на управление расходной частью. Однако цели бюджетного процесса нереализуемы, если отсутствует прогноз и анализ доходной части бюджета. Следовательно, процедура бюджетного процесса должна быть ориентирована на обеспечение сбалансированности обязательств и ресурсов, эффективности доходной и расходной частей бюджета и на создание рациональной системы управления государственными финансами.

Во-вторых, регламентация дефицита региональных бюджетов и размера внебюджетных фондов. Конец 90-х годов прошлого века характеризуется дефицитом бюджета ряда субъектов Российской Федерации в 30-40%, что обуславливало неконтролируемое расходование средств. В частности, Якутия, которая постоянно получала дотации из федеральной казны для покрытия дефицита своего бюджета, располагала внебюджетными фондами, которые втрое превышали размер республиканского бюджета. При этом многие региональные бюджеты содержат лишь укрупненные статьи. Сюда же можно отнести и ограничение использования региональных векселей и взаимозачетов для покрытия бюджетного дефицита. По данным статистики региональные налоги в России собираются на 85%, а в отдельных регионах до 120%, что намного выше, чем по федеральным налогам (11). Данное обстоятельство объясняется модификацией местных налогов в бартерные сделки (например, энергоснабжение городов, продовольствие, строительные материалы и т.д.) и векселя, что дает возможность значительно завышать цены.

В-третьих, упорядочение региональных налогов и энерготарифов. В отдельных регионах предоставление неоправданных льгот крупным предприятиям (спонсорам избирательных и других кампаний) за счет увеличения налогов с малого бизнеса, сборов за право розничной торговли и т.д., вынуждает малый бизнес искать покровительства крупных корпораций или криминальных кругов.

В-четвертых, регламентация порядка предоставления банковских кредитов под будущие доходы бюджета (в отдельных регионах это главное средство покрытия дефицита). В качестве платы за кредит администрация предоставляет банкам незаконные льготы и возможности (например, переводит в них бюджетные счета, принимает их векселя без дисконта и т.д.).

Реформа межбюджетных отношений обуславливает сокращение государственных расходов, прежде всего, экономически и социально неэффективных дотаций отраслям народного хозяйства, как основу снижения бюджетного дефицита и финансовой стабилизации в регионах.

В условиях транзитивной экономики происходит все большее возрастание расходов на жилищно-коммунальное и сельское хозяйство, транспорт, дотации и возмещение разницы в ценах из местных бюджетов регионов, муниципальных образований. При таких обстоятельствах актуализируется ряд проблем, к которым можно отнести следующие. Первая – завершение разграничения собственности на государственную и муниципальную; вторая – замена старой модели межбюджетных отношений, при которой большая часть доходов поступала в государственный бюджет, а затем направлялась на территории, на систему, в которой определенные виды доходов с самого начала закрепляются за регионами, а налоги разделяются на три вида (федеральные, региональные, муниципальные). Третья проблема (которая будет подробнее рассмотрена ниже) заключается в возможности использования, как альтернативного варианта, зарубежного опыта федеративных государств (например, ФРГ) по оценке потребностей органов власти и управления различных уровней в финансовых ресурсах с использованием нормативно-расчетных методов

регулирования межбюджетных финансовых потоков. Следующая, четвертая проблема состоит в необходимости замены дотаций, которые не имеют целевую направленность, на целевые субвенции, повышающие «прозрачность» расходования средств в регионах.

Система трансфертов, которая создана в 1994 году на базе Фонда финансовой поддержки регионов, становится все более неэффективной из-за отсутствия объективных оценок бюджетнообеспеченности регионов. Практически невозможно определить общий объем федеральной помощи, так как кроме вышеназванных трансфертов, сюда включаются финансирование федеральных и отраслевых программ, коммерческие кредиты под федеральные гарантии, особые организационно-правовые формы и т.д. Конкретный механизм реализации федеральных программ существенно отличается от нормативного. Следовательно, методики формирования фондов, из которых финансируются регионы в виде дотаций, субвенций, по нашему мнению, должны быть утверждены федеральным законом.

В отдельных субъектах Российской Федерации, в частности, в Республике Адыгея, с начала нового столетия введена и действует казначейская система исполнения республиканского бюджета. В рамках казначейской системы централизованы все бюджетные средства на едином счете республиканского бюджета Республики Адыгея. Преимущество исполнения местных бюджетов через собственное казначейство заключается в осуществлении ежедневного контроля за реальным движением средств, целевым их использованием.

В контексте рассматриваемой проблемы особо выделяется блок депрессивных регионов, к которому относится и Республика Адыгея, где решающую роль в данной реформе играет научно обоснованная концепция антикризисного регулирования. Такая необходимость обусловлена возрастанием активной функции региональных образований в стимулировании процессов развития национальной экономики.

Регионы – «доноры», как правило, не заинтересованы в расширении налогооблагаемой базы, так как дополнительный доход уходит на трансферты. Дотационные регионы не стремятся собрать больше налогов, рассчитывая на помощь Центра, этому в определенной степени способствует вышеупомянутый Фонд финансовой поддержки регионов, следовательно, возникает необходимость законодательного определения статуса и источников формирования данного Фонда.

Отсутствие строго фиксированных критериев оказания федеральной помощи депрессивным регионам обуславливает неравномерность финансовых потоков, при которой одни регионы получают дотации в расчете на одного жителя в несколько раз больше, чем другие (например, Калмыкия в середине 90-х годов). На наш взгляд, для упорядочения финансовых дотаций в субъекты Федерации необходимо учитывать ряд критериев, к которым можно отнести следующие: душевой доход в регионе; индекс бюджетных расходов на основе сравнения душевого дохода, прожиточного минимума, степени самокупаемости жилищно-коммунального хозяйства и т.д.; доля каждого региона в Фонде.

В целом же реформа бюджетного федерализма должна базироваться на региональной политике, ориентированной на национальную идею сохранения и

возрождения России как единого федеративного государства и на искусстве компромисса между общегосударственными и региональными экономическими интересами.

Федеративное устройство Российского государства объективно усиливает экономический регионализм, который в период радикальных социально - экономических трансформаций разрушает государственно - монополистическую систему хозяйствования унитарного типа. Этот процесс носит созидательный характер, если сопровождается расширением экономической самостоятельности регионов, являющейся катализатором экономического подъема всей России. Вместе с тем, искусственная автаркия региональных экономик в рамках федеративного государства способна полностью парализовать экономическую жизнь страны. Если движущими силами экономического регионализма

выступают экономическая либерализация, политическая демократизация и социальная ориентация, то можно с полным основанием заключить, что происходит формирование региональной экономики рыночного типа. Когда преобладают тенденции экономического протекционизма, политического монополизма и социального бюрократизма трансформация региональной экономики в экономику рыночного типа существенно замедляется, а в ряде случаев наблюдаются рецидивы командно-административной системы хозяйствования.

Анализируя опыт вхождения экономики России в рынок, приходится констатировать тот непреложный факт, что государственное регулирование трансформационных процессов оказалось весьма неэффективным. Это явилось одной из важных причин того, что в целом экономика России находится в полосе глубокого общесистемного кризиса (табл. 2).

Таблица 2.

Темпы прироста (сокращения) использованного ВВП, в % к предыдущему году (б)

Показатели	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ВВП	-4,6	-15,6	-7,6	-11,7	-4,5	-6,3	0,4
Частное потребление	-2,1	-2,8	1,1	-2,1	-4,4	-5,6	2,1
Государственное потребление	-11,3	-11,8	-6,4	-2,9	1,1	-1,6	0,8
Инвестиции	-2,3	-36,9	-29,4	-31,2	-10,8	-19,9	-0,9
Чистый экспорт	171,4	717,1	23,2	-13,0	3,2	42,7	-16,8

Общий спад деловой активности сопровождается снижением уровня жизни основной массы населения. За рассматриваемый период реальные доходы, работающих по найму сократились почти вдвое. На начало 2000г. в стране насчитывалось 30,8 млн. человек с доходами ниже прожиточного минимума. Попытки сохранить социальный мир и политическую стабильность в обществе только фискальными мерами, загоняют проблему вглубь, не предлагая ее радикального решения. Государственный

долг на начало 1998 г. составил 1,23 трлн. денонмированных рублей, что эквивалентно 200 млрд. долл. США. За счет устойчивого дефицита государственного бюджета и продолжающихся государственных заимствований на внешнем и внутреннем рынках государственный долг продолжает нарастать. Жизнь не по средствам особенно очевидна при оценке динамики консолидированного бюджета (табл. 3).

Таблица 3.

Государственные доходы и расходы в % ВВП РФ (б)

Показатели	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Консолидированный бюджет						
Доходы	26,7	26,6	27,3	24,5	25,0	24,5
Расходы	69,4	42,4	36,9	30,4	33,7	32,2
Дефицит	-42,7	-15,8	-9,6	-5,9	-8,7	-7,7
Внебюджетные фонды:						
Доходы	8,8	9,8	9,9	8,9	9,4	9,5
Расходы	6,5	9,0	9,4	9,1	9,5	9,3
Дефицит	2,3	0,8	0,4	-0,2	-0,1	0,2
Бюджет расширенного правительства						
Доходы	35,6	36,3	37,1	33,5	34,4	34,0
Расходы	75,9	51,4	46,3	39,5	43,2	41,5
Дефицит	-40,3	-15,1	-9,2	-6,0	-8,8	-7,5

Дальнейшее затягивание долговой петли может привести к полному удушению всякой экономической активности, социально-экономическому и политическому коллапсу. Это означает, что либеральной экономической политике, направленной на ограничение обязательств государства уровнем реальных доходов, нет альтернативы. Поэтому неудивительно, что в совокупности мер антикризисного характера федеральное правительство все

в большей мере делает акцент на перенос функций государственного регулирования рыночной экономики в регионы. Используя потенциал экономического регионализма, можно, во - первых, найти оптимальное распределение функций государства между федеральной и региональной властью; во-вторых, повысить эффективность деятельности государства за счет конкуренции за властные полномочия между федеральным центром и регионами.

То, что фактически сложившееся разграничение властных полномочий между центром и регионами Российской Федерации не является оптимальным, говорит хотя бы тот факт, что почти 80 субъектов Федерации являются реципиентами федерального бюджета. В настоящее время на финансовую поддержку бюджетов регионов из федерального бюджета направляются до 2% годового объема ВВП (табл. 4).

Уже сегодня позитивный потенциал межбюджетных отношений для эффективной поддержки депрессивных

регионов практически исчерпан. Необходимо радикальное реформирование всей финансово – бюджетной системы страны с учетом основополагающих принципов бюджетного федерализма. Аналогично можно подойти и к оценке влияния бюджетно – налоговой политики на экономику региона. В частности, основные экономические показатели Республики Адыгея демонстрируют устойчивую тенденцию спада деловой активности в последние годы (табл. 5).

Таблица 4.

Объем и структура финансовой поддержки регионов из федерального бюджета в 1997 – 2002 гг. в % к ВВП (6)

Показатели	Индивидуальные согласования		Единые правила распределения финансовой помощи			
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Субсидии	0,79	0,69	0,42	0,12	0,12	0,04
Трансферты	0,0	0,0	0,36	0,86	0,68	0,87
Трансферты за счет НДС	0,0	0,0	0,0	0,31	0,36	0,34
Средства, передаваемые по взаимным расчетам (сальдо)	0,61	1,95	2,54	0,42	0,81	0,16
Ссуда за вычетом погашения	0,09	0,03	0,02	0,0	0,23	0,27
Недоначислено отчислений из бюджетов субъектов Федерации в целевые бюджетные фонды						
Всего	1,49	2,68	3,33	1,72	2,24	1,70

Таблица 5.

Индексы основных социально — экономических показателей Республики Адыгея (в сопоставимых ценах; в % к предыдущему году) (10)

Показатели	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Продукция промышленности	94,6	93,4	148,2	113,3	108	92	107,5
Продукция сельского хозяйства	83,0	95	90	101	100,5	95	85,5
Капитальные вложения (инвестиции в основной капитал)	55	146,7	142,4	100,4	102,1	104,5	104,0
Ввод в действие площади жилых домов	119	86	125,7	77,3	107,4	161,6	-
Грузооборот транспорта общего пользования	82,0	113,5	103,8	104,1	86,3	142	52,6
Розничный товароборот	107,1	91,4	88,9	111,8	97,4	80,7	103,3

Основными индикаторами кризисной ситуации в регионе служат:

- падение производства в структурообразующих отраслях (промышленность, сельское хозяйство, строительство) на 50-60%;

- рост безработицы, которая по состоянию на начало 2004 г. по официальной статистике составляла 3,8% экономически активного населения республики, а по экспертным оценкам более 18,2% трудоспособного населения региона;

- появление в регионе беженцев, переселенцев, иностранных рабочих;

- низкая обеспеченность региона собственными финансовыми ресурсами, что превратило Республику Адыгея в регион-реципиент федерального бюджета;

- недостаточная обеспеченность региона объектами производственной и социальной инфраструктуры и т.п.

Кризисное состояние региональной экономики ставит Республику Адыгея во все большую зависимость от финансовых инъекций из федерального центра. Так, например, для поддержки мер по обеспечению сбалансированности бюджета Республики Адыгея в 2004 г. распоряжением Правительства РФ выделено 12322,4 тыс. рублей. Об этом же свидетельствует и сопоставительный анализ объемов финансовых средств из федерального бюджета и собственных доходов консолидированного бюджета республики (табл. 6, 7).

Таблица 6.

Структура распределения доходов в консолидированном бюджете Республики Адыгея за 2003год (8), млн. руб.

Вид дохода	млн. рублей	в % в итогу
<i>Доходы, в том числе:</i>	3979,8	100,0
Налоговые доходы, из них:	1853,2	46,6
Налоги на прибыль	173,2	4,4
Подоходный налог с физических лиц	1219,6	30,6
Налог на имущество	83,7	2,1
Единый налог на вмененный доход	23,0	0,6
Акцизы	162,3	4,1
Другие налоговые доходы	191,4	4,8
<i>Неналоговые доходы</i>	99,3	2,5
<i>Безвозмездные перечисления</i>	2027,3	51

**Объем финансовых средств, поступивших из федерального бюджета в бюджет Республики Адыгея
в 2001 – 2003 гг., млн. руб. (12)**

Поступления	2001	2002	2003
Дотации	118,9	406,7	1272
Субвенции	378	498,4	437,4
Субсидии		497,3	193,6
Средства, полученные по взаимным расчетам, в т.ч. компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти	5,5	211,9	124,3
Трансферты	764	1000,7	
ИТОГО	1266,4	2615	2027,3
Задолженность перед федеральным бюджетом за ранее предоставленные кредиты и гарантии, выданные международными финансовыми организациями	2,656	2,373	2,264

В структуре доходов консолидированного бюджета Республики Адыгея (без учета взаимных расчетов, субвенций и дотаций) удельный вес налоговых поступлений составил 94,9%, а неналоговых доходов – 5,1%. Основная доля налоговых поступлений приходилась на подоходный налог с физических лиц, который составил 30,6% от общей величины доходов консолидированного бюджета республики. Далее структура налоговых поступлений складывалась следующим образом: налог на имущество – 2,1%, налог на прибыль – 4,4%, акцизы – 4,1%.

Достижение экономической самостоятельности региона требует проведения долговременной региональной экономической политики, которая в современных условиях должна быть нацелена на преодоление общесистемного кризиса, перелом тенденции спада и переход в фазу экономического подъема. С учетом федеративного устройства России, основными направлениями региональной экономической политики, по мнению ряда авторов, являются:

- адаптация экономики региона к «правилам игры», устанавливаемым федеральными органами власти и к требованиям рынка;
- стабилизация социально-экономического положения в регионе и поиск путей выхода из кризиса;
- рост экономической самостоятельности региона, постепенный перевод регионов-реципиентов федерального бюджета в категорию регионов-доноров;
- повышение уровня жизни населения региона и создание благоприятного климата для наращивания деловой активности бизнеса (3).

На содержание и способы реализации региональной экономической политики оказывают влияние самые разнообразные факторы: природно-климатические; территориально-географические; социально-экономические; научно-технические и другие вплоть до исторических и этнографических особенностей развития региона. Помимо этого в условиях экономики переходного периода следует принимать в расчет:

- интенсивность и глубину рыночного реформирования экономики региона;
- реальное разграничение прав между федеральными и региональными органами власти;
- уровень развития основных элементов рыночной инфраструктуры;

- степень социально-экономической дифференциации населения региона и уровень социально-политической стабильности в регионе;

- глубину экономического спада и потенциал экономического возрождения.

С учетом этого была разработана и реализовывалась «Федеральная целевая программа социально-экономического развития Республики Адыгея на период до 2001 года», которая была утверждена постановлением Правительства Республики Адыгея от 8 января 1999г. № 31. При ее разработке принимались в расчет следующие факторы:

- исключительная важность социальной стабилизации в республике в связи с политическими интересами Российской Федерации на Северном Кавказе;
 - первостепенное значение преодоления кризиса хозяйства данного субъекта Федерации для экономики России;
 - необходимость согласования в рамках единой программы ранее утвержденных Правительством Российской Федерации программ по развитию ряда объектов общегосударственной значимости программных мероприятий республиканского уровня;
 - учет общефедеральных интересов при постановке целей и отбор задач в составе данной Программы;
 - продолжительный период решения проблем, определяемый большим объемом работ и ограниченностью ресурсов;
 - требования наиболее рационального использования средств федерального бюджета, направляемых на реализацию Программы;
 - максимальное участие собственных и заемных средств предприятий участников программы и ресурсов Республиканского бюджета для решения системы общефедеральных и региональных задач социально-экономического развития Республики Адыгея;
 - многофункциональный характер, различия по составу исполнителей, сложность координации намечаемых мероприятий;
 - целесообразность организации управления и контроля за осуществлением программы.
- Целевая направленность Программы на решение неотложных проблем развития экономики и социальной сферы республики Адыгея предполагала решение следующих задач:

- мобилизация инвестиционно - финансовых ресурсов Республики Адыгея на основе создания и укрепления ее инвестиционной инфраструктуры, реализации республиканского займа, развития инструментов республиканских гарантий финансирования эффективных инвестиционных проектов, региональных лизинговых, страховых и других институтов инвестиционного рынка;

- использование механизмов залогового обеспечения (залоговых фондов) для стимулирования частных инвестиций;

- перепрофилирование предприятий и реструктуризация хозяйства республики, развитие производства потребительских товаров, продукции технического назначения и прогрессивного оборудования на базе использования производственных мощностей, научно - технического и кадрового потенциала предприятий;

- осуществление мер по преодолению кризисных процессов в АПК восстановление производства сельхозпродукции и продовольствия, повышение роли Республики Адыгея на федеральном продовольственном рынке;

- снижение социальной напряженности и смягчение последствий безработицы, повышение уровня занятости населения Республики Адыгея;

- реализация комплекса природоохранных мероприятий, направленных на оздоровление экологической обстановки в регионе.

Совокупные затраты на реализацию Программы составили немало денег. На их покрытие были предусмотрены в качестве источников финансирования:

- собственные средства предприятий-исполнителей Программы;

- кредиты коммерческих банков;

- средства Бюджета развития Российской Федерации;

- средства «Фонда финансовой поддержки важнейших отраслей промышленного комплекса Республики Адыгея»;

- иностранные кредиты;

- финансирование программных мероприятий за счет средств федерального и республиканского бюджетов;

- средства в пределах лимита, выделяемого на реализацию отраслевых федеральных программ;

- финансовые ресурсы централизованных внебюджетных фондов и другие внебюджетные источники.

В качестве первоочередных объектов финансирования в Программу были заложены 28 высокоэффективных и быстро окупаемых проектов, под реализацию которых предполагалось привлечь инвестиции преимущественно на возвратной и платной основе, что создавало инвестиционную базу для успешной реализации других программных мероприятий и осуществления Программы в целом в намеченные сроки.

В столь масштабной Программе, разумеется, не обошлось без бюджетного финансирования. Доля участия бюджетов всех уровней в финансировании Программы достигало 25%, в том числе средства республиканского и местных бюджетов составляли более 4/5 общих

бюджетных ассигнований. Такая значительная нагрузка на региональный бюджет могла быть выдержана, по меньшей мере, при двух условиях: 1) реформировании региональной бюджетно-налоговой политики; 2) росте деловой активности в реальном секторе экономики региона.

Однако Программа не была реализована практически ни по одному пункту. В настоящее время рассматривается проект новой Программы экономического и социального развития Республики Адыгея на 2004-2008 годы, основной целью которой является повышение уровня жизни населения, создание новых рабочих мест. Одной из задач данной Программы является прирост налоговых поступлений в бюджеты всех уровней в 1,65 раза, в том числе в бюджет республики – в 1,6 раза.

Реформирование региональной бюджетно-налоговой политики должно осуществляться в рамках общей реформы бюджетного федерализма, который способен быть эффективным только когда, при прочих равных условиях, децентрализовано принимаются решения, относящиеся к постановке тех общественных благ, выгоды от которых в основном локализируются на данной территории. При этом локализацию выгод предполагается в существенной степени совместить с территориальной локализацией издержек.

Исходя из вышеизложенного, можно резюмировать, что достижение оптимального уровня бюджетного развития региона в стратегическом периоде возможно при определенных условиях:

- единство бюджетной системы, основанной на взаимодействии бюджетов всех уровней, регулировании денежных источников и их распределения;

- рационализация межбюджетных отношений в целях перехода к формированию доходов разноуровневых бюджетов в основном за счет собственных налоговых поступлений;

- использование государственных минимальных социальных стандартов;

- расширение налоговых полномочий государственной власти субъекта Федерации и муниципального образования;

- создание оптимального налогового бремени с целью стимулирования предпринимательства;

- закрепления на постоянной основе доходных источников за различными иерархическими уровнями бюджетной системы.

В то же время дальнейшее расширение перечня региональных и местных налогов и сборов в последующие годы не привело к сколько-нибудь значительному пополнению региональных и местных бюджетов, что объясняется рядом факторов. Во-первых, в эти годы происходило постоянное уменьшение налогооблагаемой базы из-за спада производства в реальном секторе экономики региона. Во-вторых, из-за возросшего налогового бремени, все большее число налогоплательщиков стали уклоняться от налогов вплоть до увода капитала в теневую экономику.

Налоговая система Республики Адыгея оказалась в сложных условиях под влиянием более глубоких кризисных процессов чем, в целом, по России и ЮФО, о чем свидетельствуют данные таблицы 8.

Результаты сравнительной оценки регионов России по динамике изменения их социально-экономического положения за годы реформ (1991-2000 гг.) в разрезе основных направлений (извлечения) (7)

Показатели	Российская Федерация	Республика Адыгея
Уровень и качество жизни (рейтинг)	0,602	0,604
Ранг (место)	-	19-20
Материальное производство (рейтинг)	0,713	0,470
Ранг (место)	-	47
Финансовое положение (рейтинг)	0,747	0,275
Ранг (место)	-	67-69
Международная экономическая активность (рейтинг)	0,781	0,244
Ранг (место)	-	70

В соответствии с рейтингом уровня и качества жизни Республика Адыгея находится на среднероссийском уровне, что дает серьезные основания надеяться на существенное его повышение за счет развития материального производства, улучшения финансового положения в рамках общественного производства, в том числе индивидуальной трудовой деятельности, а также за счет повышения международной экономической активности.

Республика Адыгея по рейтингу инвестиционного климата в 2002–2003 гг. относится к группе регионов с незначительным потенциалом (умеренный риск, 42 место). По финансовой составляющей инвестиционного

потенциала в рассматриваемый период времени Адыгея занимает 76 место (9).

Вышеперечисленные факторы свидетельствуют о неблагоприятности и в системе налогообложения Республики Адыгея, где за последние более чем 10 лет происходят процессы, обуславливающие снижение уровня налоговособираемости.

Сужению налоговой базы региона способствовало также снижение рентабельности работы предприятий и лавинообразный рост неплатежей. Характерно в этом отношении постоянное увеличение доли убыточных предприятий в экономике региона (табл. 9).

Таблица 9.

Удельный вес убыточных организаций по основным отраслям экономики (в % от общего числа организаций) (6)

Отрасли	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Всего	49,3	47,0	36,5	30,6	30,9	35,0	49,2
Промышленность	54,8	50,1	42,1	44,5	49,6	52,1	57,7
Сельское хозяйство	73,5	72,3	47,5	42,9	51,6	60,6	64,5
Строительство	35	42,1	47,3	33,3	32,9	38,0	37,7
Транспорт	60	68,5	46	28,6	23,1	46,2	58

Данные таблицы свидетельствуют о том, что доля убыточных предприятий в общем числе предприятий, по-прежнему, остается высокой и составляет на 1 января 2004г. – 49,2% против 35% на 1 января 2003 г.

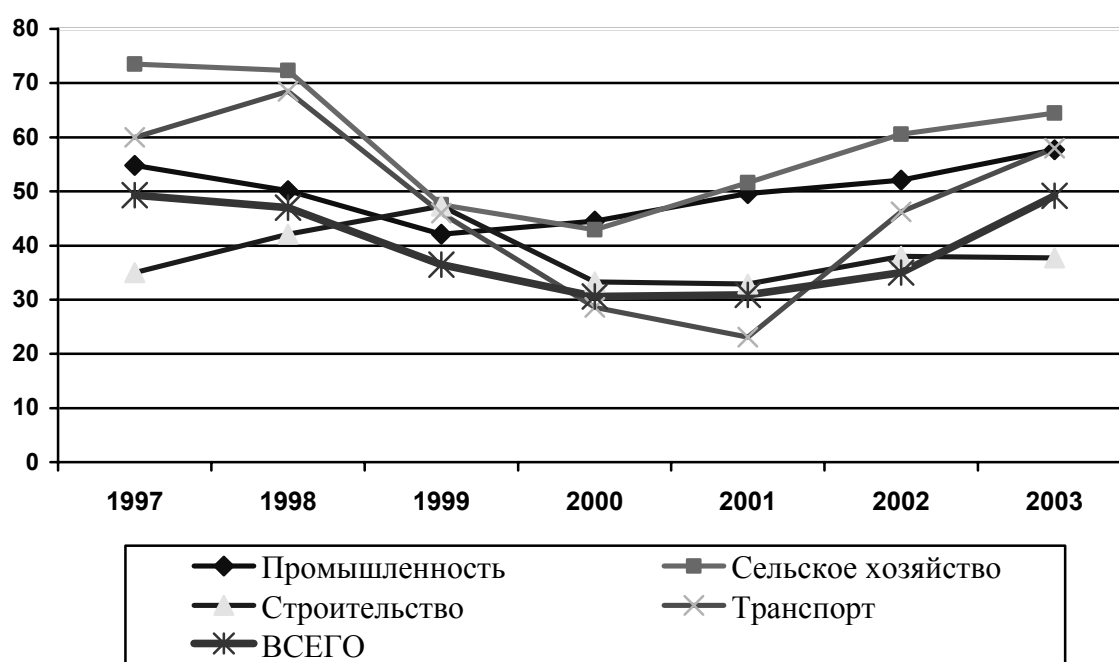


Рис. 1. Удельный вес убыточных предприятий в основных отраслях экономики Республики Адыгея, в %.

В 2003 г. отмечалось дальнейшее ухудшение финансового положения предприятий основных отраслей экономики. На 1 января 2004 года среди промышленных предприятий было 57,7% убыточных, что на 5,6 процентных пункта выше, чем на 1 января 2003 года.

Велика доля убыточных предприятий в сельском хозяйстве — 64,5% в 2003 году, что на 4,0 процентного пункта больше, чем в 2002 году. За период с 1999 г. по 2003г. доля убыточных предприятий в сельском хозяйстве уменьшилась в среднем на 20% по сравнению с 1997-1998 гг.

Стабилизировалось финансовое положение строительных предприятий: с начала рассматриваемого периода по настоящее время отмечается незначительные изменения их удельного веса в общем числе убыточных предприятий республики – в среднем 38%.

В сфере транспорта отмечаются негативные тенденции: за период 2002-2003 гг. произошло резкое увеличение числа убыточных предприятий – в 2 раза по сравнению с 2000-2001 гг.

В целом доля убыточных предприятий практически во всех сферах экономики региона продолжает увеличиваться.

В самой крупной сфере экономики Республики Адыгея (сельском хозяйстве) отмечается снижение объемов производства продукции. Например, за 2001-2003 гг. они снизились на 14,5%, при этом физический износ сельскохозяйственной техники составляет более 78%.

Большинство сельскохозяйственных предприятий имеет просроченные долги, сумма которых превышает денежную выручку от продажи продукции и услуг, а финансовый результат по итогам 2001-2003 гг. – отрицательный.

Удельный вес предприятий, имеющих просроченную задолженность в бюджет, в общем количестве предприятий, составил на конец 2003 г. 30,3% (против 30,2% предыдущего периода). В том числе: в жилищно-коммунальном хозяйстве – 66,7% (69,0%), в сельском хозяйстве – 58,1% (59%), в промышленности – 38,5% (37,5%), на транспорте – 30,8% (32%).

На конец 2003 г. суммарная задолженность по всем обязательствам крупных и средних организаций республики составила 6 256 269 тыс. руб., из нее просроченная – 1853657 тыс. руб. (29,6% от общей суммы задолженности), кредиторская – 4543434 тыс. руб., из нее на просроченную приходится 39,0%.

В просроченной кредиторской задолженности основную долю занимают долги предприятий промышленности и сельского хозяйства – 29% и 42,5% соответственно.

Удельный вес предприятий, имеющих просроченную задолженность в бюджет, в общем количестве обследованных предприятий составил на конец 2003 г. 32,1%, в том числе: в жилищно-коммунальном хозяйстве – 66,7%, в сельском хозяйстве – 60,7%, в промышленности – 41,5%, на транспорте – 32,0%.

Таблица 10.

Структура задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему в 2003 г. (по районам Республики Адыгея, млн. руб.) (11)

	Задолженность	В том числе			Удельный вес задолженности по районам, в %
		Недоимка	Отсроченные платежи	Приостановленные ко взысканию платежи	
Республика Адыгея	583,9	214,3	15,9	353,7	100
Г. Майкоп	236,5	67,7	2,5	166,3	40,5
Г. Адыгейск	6,0	2,1	-	3,9	1,0
Районы:					
Гиагинский	28,1	10,3	0,5	17,3	4,8
Кошехабльский	15,6	9,7	0,6	5,3	2,7
Красногвардейский	40,2	29,0	2,1	9,1	6,9
Майкопский	160,5	24,4	7,6	128,5	27,5
Тахтамукайский	74,4	59,9	2,2	12,3	12,8
Теучежский	7,2	7,2	-	-	1,2
Шовгеновский	15,4	4,0	0,4	11,0	2,6

Под влиянием вышеперечисленных обстоятельств, вся налоговая система региона стала ориентироваться преимущественно на реализацию одной функции -

фискальной. Все усилия налоговых и других контрольных органов направлены на максимально возможное привлечение в бюджеты всех уровней налоговых платежей

и сборов. Но и при этом, как правило, налоговые назначения не удается выполнить полностью. Так, в 2003г. уровень выполнения консолидированного бюджета по доходам составил (табл.11) и (табл.12).

Таблица 11.

Исполнение бюджета Республики Адыгея по основным доходным источникам за 2003г., тыс. руб. (11)

	Всего по РА	В том числе:			
		федеральный бюджет	консолидированный бюджет	в том числе:	
				РБ	МБ
ДОХОДЫ - ВСЕГО	2633210,1	680723,1	1952487,0	1298975,0	653512,0
НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ:	2519037,0	665803,0	1853234,0	1256244,0	596990,0
Налог на прибыль, в т.ч.:	1435503,0	42262,0	1393241,0	989088,0	404153,0
<i>налог на прибыль организаций</i>	214585,0	41333,0	173252,0	153156,0	20096,0
<i>налог на доходы с физических лиц</i>	1219640,0	0,0	1219640,0	835583,0	384057,0
<i>налог на добавленную стоимость</i>	381445,0	381445,0	0,0	0,0	0,0
<i>акцизы</i>	257906,0	95646,0	162260,0	127308,0	34952,0
<i>из них на:</i>					
<i>природный газ</i>	28773,0	28773,0	0,0	0,0	0,0
<i>бензин автомобильный</i>	93314,0	37326,0	55988,0	55988,0	0,0
<i>водку, ликероводочные изделия</i>	40626,0	11517,0	29109,0	14554,0	14555,0
<i>этиловый спирт</i>	25991,0	12995,0	12996,0	12996,0	0,0
Налог с продаж	55947,0	0,0	55947,0	22379,0	33568,0
Единый налог на совокупный доход для субъектов малого предпринимательства	28133,0	9378,0	18755,0	4688,0	14067,0
Единый налог на вмененный доход	34503,0	11501,0	23002,0	5751,0	17251,0
Налоги на имущество	83795,0	56	83739,0	38576,0	45163,0
Платежи за пользование природными ресурсами	71866,0	6986,0	64880,0	29761,0	35119,0

Таблица 12

Поступление налогов и сборов в бюджетную систему по районам Республики Адыгея по основным доходным источникам за 2003г. (8)

	В бюджеты всех уровней		В т.ч. в консолидированный бюджет	
	тыс. руб.	уд. вес в общей сумме поступлений, в %	тыс. руб.	уд. вес в общей сумме поступлений, в %
Республика Адыгея	2633210,1	100	1952487,0	100
В ТОМ ЧИСЛЕ				
Г. Майкоп	1922652,0	73	1437269	73
Г. Адыгейск	19616,0	0,8	16539	0,8
Гиагинский	59676,0	2,4	47101,0	2,4
Кошехабльский	49364,0	1,8	35428,0	1,8
Красногвардейский	49832,0	2,0	39690,0	2,0
Майкопский	187781,1	6,5	125875,0	6,5
Тахтамукайский	291738,0	10,7	209000,0	10,7
Теучежский	38970,0	1,5	29100,0	1,5
Шовгеновский	13581,0	0,6	12485,0	0,6

Анализ процессов формирования доходной части консолидированного бюджета Республики Адыгея показал, что основными причинами невыполнения заданий являются:

- продолжавшееся за последние несколько лет падение деловой активности в экономике региона;
- широкое использование налогоплательщиками безналичных форм расчетов как между хозяйствующими субъектами, так и с бюджетом;

- несовершенство законодательной и нормативной базы бюджетно-налоговой системы региона, в частности, и Российской Федерации в целом.

Циклический характер деловой активности в экономике региона обусловил неравномерность поступления налоговых платежей.

По нашему мнению, практика взаимозачетов не вела к улучшению финансового состояния предприятий региона, а лишь загоняла проблему неплатежей вглубь. Отсутствие

в бюджете «живых» денег оборачивалось недофинансированием бюджетополучателей, а в конечном счете, приводила к новому витку неплатежей.

Структура налоговых доходов консолидированного бюджета региона во многом типична для региональных бюджетов (табл.13).

Таблица 13.

Структура налоговых доходов консолидированного бюджета Республики Адыгея за 2003г. (8)

Источники доходов	Сумма, млн. руб.	в % к итогу
ДОХОДЫ - ВСЕГО	1952487,0	100
НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ:	1853234,0	95
Налог на прибыль, в т.ч.:	1393241,0	71,4
<i>налог на доходы с физических лиц</i>	1219640,0	62,5
<i>налог на прибыль организаций</i>	173252,0	9
Акцизы	162260,0	8,3
Налог с продаж	55947,0	3
Налоги на имущество	83739,0	4,3
Платежи за пользование природными ресурсами	64880,0	3,4
Иные налоговые доходы	93167	9,6

Более половины всех доходных источников консолидированного бюджета региона приходится на регулируемые (распределяемые) налоги, которые по действующему законодательству отнесены к группе федеральных налогов. Поступления по закрепленным за регионами налогам обеспечивают менее половины всех бюджетных потребностей региона. Подобная статистическая оценка состава и структуры региональных налогов неадекватно отражает финансовое обеспечение региональных потребностей, создавая впечатление, что регион существует только благодаря трансфертам федерального центра.

Всего за 2003 год на территории Республики Адыгея мобилизовано в бюджетную систему Российской Федерации налогов и других обязательных платежей, контролируемых налоговыми органами 2633,2 млн. руб. Из которых на долю федерального бюджета приходится 680,7 млн. руб. (26%), консолидированного бюджета Республики Адыгея – 1952,5 млн. руб. (74%).

В структуре доходов консолидированного бюджета РА (без учета взаимных расчетов, субвенций и дотаций) за 2003 год удельный вес налоговых поступлений составил 95 %, неналоговых платежей — 5 %. Основная доля поступлений приходится на подоходный налог с физических лиц – 62,5% от общей величины доходов, налог на прибыль – 71,4%, акцизы – 8,3%, налог на имущество - 4,3%.

Отчисления в федеральный бюджет имеют под собой достаточное нормативно – методическое обеспечение (с учетом высокого дефицита федерального бюджета). Соотношение доли финансовых средств из федерального фонда поддержки территорий с собственными доходами бюджета РА на конец 2003 г. составило 51% и 49% соответственно.

Таким образом, можно резюмировать об отрицательном сальдо межбюджетных отношений регионального и федерального бюджетов за 2003г. в сумме 103,6 млн. руб.

С позиций анализа бюджетно-налогового федерализма, есть все основания считать, что Республика Адыгея обладает достаточной налоговой базой для покрытия минимальных бюджетных потребностей. Назовем количественную меру этой достаточности коэффициентов бюджетно-налоговой автономии:

$$K_{\text{бна}} = \frac{D_{\text{мр}} - D_{\text{фб}}}{B_{\text{нм}}} \quad (1)$$

где $K_{\text{бна}}$ – коэффициент бюджетно-налоговой автономии; $D_{\text{мр}}$ – доходы, мобилизованные в бюджетную систему Российской Федерации на территории региона; $D_{\text{фб}}$ – доходы федерального бюджета по налогам и сборам на территории региона; $B_{\text{нм}}$ – минимально необходимые бюджетные назначения для нужд региона.

Если принять доходы консолидированного бюджета Республики Адыгея как минимально необходимые, то по результатам работы за 2003г. коэффициент бюджетно-налоговой автономии составит 70,7%. При этом мы принимали в расчет все поступления в бюджетную систему Республики Адыгея, а не только доходы за счет закрепленных и распределяемых (регулируемых) налогов. В сравнении с другими регионами Российской Федерации полученное значение коэффициента бюджетно-налоговой автономии можно признать достаточно высоким, так как его расчетное значение по регионам-реципиентам составляет менее 70%.

Относительно высокий показатель бюджетно-налоговой автономии был достигнут не только и не столько за счет роста эффективности региональной экономики, сколько за счет невыполнения задания по мобилизации средств в федеральный бюджет по таким основным видам налоговых платежей как: налог на прибыль организаций (85,8%), единый налог на вмененный доход (79,7%), платежи за пользование природными ресурсами (86,8%), земельный налог (85,1%), в т.ч. земельный налог за земли сельскохозяйственного назначения – 32,8%, акцизы (88,4%), в т.ч. по этиловому спирту – 42,2%, табачные изделия – 2,5%, алкогольные напитки – 64,5%.

Всю совокупность причин невыполнения данных заданий можно свести в следующие группы:

1) чрезмерно оптимистический прогноз развития экономики Республики Адыгея: за последние 5-6 лет отмечается снижение индекса физического объема ВРП республики. По прогнозным оценкам в 2004 году удельный вес собственных доходов в общем объеме доходов бюджета Республики Адыгея составит 40,0%, что почти на 10% ниже предыдущего года;

2) широкое распространение безденежных форм расчетов между хозяйствующими субъектами региона. Мониторинг налоговых платежей 100 предприятий республики, проведенный нами в течение последних трех лет, показал, что объемы бартерных операций выросли с 40% в 2002г. до 75 — 100% в 2003г.;

3) низкая налоговая дисциплина, уход потенциальных и реальных налогоплательщиков в теневую экономику. По результатам налоговых начислений ежегодно в недоимке оседает 10-12 % всех налоговых начислений.

Надо отметить стабильное на протяжении ряда лет распределение объемов налоговых поступлений в пользу территориального бюджета: в 1999 году в бюджет территории перечислено 59,6%, в 2000 году - 64%, в 2001 году - 64%, в 2002 году - 69,7%; в 2003 году -72,3%.

Недоимщиками перед бюджетом являются 256 из общего числа организаций, функционирующих по республике, просроченная кредиторская задолженность в целом и в том числе просроченная кредиторская задолженность в бюджеты всех уровней по состоянию по состоянию на 1 января 2004 года составила 1772 млн. руб. и 370 млн. рублей соответственно (8).

Общая оценка сложившейся в регионе системы налогообложения сводится к тому, что в условиях экономического кризиса и несовершенства всей налоговой системы Российской Федерации в деятельности налоговых органов невольно превалирует фискальная, а не регулирующая, а тем более не стимулирующая функции. Направленность решения фискальных проблем региональной налоговой системы во многом совпадают с направленностью реформы налоговой системы России, и включает нижеследующее.

1) Упорядоченность налоговой системы за счет отмены налогов и сборов, уплачиваемых с выручки от реализации (работ, услуг), независимо от фактического результата деятельности хозяйствующих субъектов и не учитывающих отсутствие у налогоплательщика реальной прибыли, минимизации налогов и сборов, имеющих целевую направленность, а также отмена налогов и сборов, имеющих целевую направленность, а также отмена налогов, доля которых в общем объеме доходов незначительная, при этом сбор их сопряжен с большими материальными издержками или трудностями контроля над их уплатой.

2) Объединение ряда налогов и платежей, имеющих одинаковую налоговую базу (ресурсные платежи, налог на

реализацию горюче-смазочных материалов и акциз на моторное топливо), введение единого платежа в государственные внебюджетные специальные фонды, что облегчит налогоплательщикам порядок расчетов с бюджетом и внебюджетными фондами и повысит эффективность контроля по поводу правильности уплаты этих налогов.

3) Выравнивание условий налогообложения, а также расширение налогооблагаемой базы по налогу на прибыль и подоходному налогу с физических лиц за счет сокращения налоговых льгот и скидок. Было бы целесообразно в сфере малого бизнеса и индивидуально – частного предпринимательства использовать не множественную систему налогов и сборов, а единый патентно – лицензионный сбор.

4) Внесение изменений в механизм амортизации, с целью усиления значимости этого источника в общем объеме инвестиционных ресурсов. Как разработчики Налогового кодекса, так и другие экономисты считают, что вместо начисления амортизации по каждому амортизируемому объекту индивидуально, лучше распределить все основные средства и нематериальные активы по нескольким группам и амортизировать суммарный баланс каждой такой группы. За счет сокращения сроков амортизации предприятия и организации получают возможность эффективно, в течение нескольких лет, списывать большую часть затрат, связанных с приобретением основных средств и нематериальных активов.

5) Совершенствование порядка уплаты налогов, обеспечение снижения налогового бремени для добросовестных плательщиков, своевременности и полноты сбора налогов, укрепление платежной и налоговой дисциплины.

Региональные налоги, как элемент бюджетно-налоговой политики региона, охватывают и налоговые системы муниципалитетов как органов местного самоуправления на территории субъекта Федерации. Зачастую именно местные налоги и сборы определяют выбор места жительства людей и их предпринимательской деятельности в условиях свободы миграции и предпринимательства. Среди всех муниципалитетов республики бесспорным приоритетом по масштабам налоговых сборов пользуется г. Майкоп, на долю которого приходится около половины всех налоговых платежей (табл. 14).

Таблица 14.

Доля города Майкопа в налоговых доходах консолидированного бюджета Республики Адыгея (2003г) (11)

Источники доходов	Налоговые доходы консолидир. бюджета, млн. руб.	В т.ч. г. Майкоп	
		млн. руб.	доля, %
Всего налоговых доходов, в том числе:	1853,2	1368,6	74
Налог на прибыль, в т.ч.	1393,2	1120,2	80,4
<i>Налог на доходы физических лиц</i>	1219,6	1037,1	85
Налог на имущество	83,8	2,7	3,2
Платежи за пользование природными ресурсами	64,9	32,5	50
Акцизы	162,3	83	51

Такое обстоятельство объясняется тем, что большинство предприятий Майкопа быстрее адаптировалось к рыночным условиям. Кроме того, в

административном центре республики сконцентрирована основная часть финансовых ресурсов региона. Относительно более низкая доля г. Майкопа в

консолидированном бюджете республики по налогу на имущество и подоходному налогу с физических лиц объясняется демографической ситуацией в регионе, поскольку на Майкоп приходится лишь 1/4 часть всех жителей Республики Адыгея.

Обладая меньшей бюджетно-налоговой компетенцией, г. Майкоп концентрирует у себя лишь часть налогов и сборов. Общая сумма налогов и сборов, поступивших в бюджет города в 2003 г. составляла 398,1 млн. руб. (табл.15).

Таблица 15.

Состав и структура налогов и других обязательных платежей, поступивших в доходы бюджета г. Майкопа в 2003 г. (11)

Источники доходов	млн. руб.	Структура, в %
Всего налоговых доходов, в том числе:	398,1	100
Налог на прибыль, в т.ч.:	298,6	75
<i>налог на доходы физических лиц</i>	292,8	73,5
Налог на товары и услуги, лицензионные и регистрационные сборы, в т.ч.:	30,5	7,7
<i>акцизы</i>	9,5	2,4
Налог на имущество	26,2	6,6
Налог на совокупный доход	19,1	4,8
Налог за пользование природными ресурсами, в т.ч.:	15,3	3,8
<i>земельный налог</i>	12,4	3
<i>госпошлина</i>	5,5	1,4
Прочие налоги и сборы	8,4	2

Почти две трети всех поступлений в бюджет города составляет налог на доходы физических лиц. Поэтому с точки зрения муниципальных властей перенос центра тяжести в налогообложении на доходы физических лиц является положительной тенденцией. Даже в нынешних условиях невысоких среднедушевых доходов и массовом уклонении от налогообложения объем поступления налога на доходы физических лиц в бюджет города в 2003 г. вырос на 1/3 по сравнению с 2002 годом.

Доходы бюджетов всех уровней были бы больше, если бы удалось собрать налоги и другие обязательные платежи в полном объеме. Однако по состоянию на 1 января 2004 года собираемость по отдельным налоговым платежам налогоплательщиков г. Майкопа составила 22-62% (в том числе акцизы, земельный налог, транспортный налог и др.).

Комплексное реформирование налоговой системы региона, безусловно, должно включать и реформу налоговых систем муниципалитетов. Изучение опыта функционирования налоговой системы г. Майкопа показало, что любая реформа муниципальной налоговой системы должна следующие задачи:

– обеспечивают ли закрепляемые за муниципалитетом налоги достаточный объем поступлений в местный бюджет для покрытия его минимально необходимых расходов;

– приведет ли реформа налоговой системы к выравниванию возможностей муниципалитетов по обеспечению надлежащего уровня обслуживания общественными благами в различных городах и регионах;

– не ставит ли реформа под угрозу возможности федерального правительства проводить эффективную макроэкономическую политику, а в регионах сохранять единое экономическое пространство субъекта Федерации;

– получают ли муниципалитеты больше самостоятельности, появятся ли у них стимулы к усилению работы по мобилизации поступлений, возрастет ли эффективность предоставления общественных услуг членам местного сообщества;

– устойчива ли предлагаемая система налоговых поступлений? Если нет, то каковы альтернативы;

– в какой степени предлагаемая реформа муниципальной налоговой системы сопряжена с реформами региональной налоговой системы и налоговой системы Федерации.

В определенной степени ответы на эти вопросы имеются в Налоговом кодексе, который к местным налогам и сборам относит:

- 1) земельный налог;
- 2) налог на имущество физических лиц;
- 3) налог на рекламу;
- 4) налог на наследование или дарение;
- 5) местные лицензионные сборы.

Для реализации налоговых нововведений необходимо создать надежную и эффективную налоговую службу, способную обеспечить нормальное функционирование региональной налоговой системы. Продолжающаяся в настоящее время реформа налоговой системы Российской Федерации ориентирована на достижение позитивных текущих и стратегических целей, ослабление налогового бремени для налогоплательщиков и увеличение налоговых поступлений в бюджет страны, ее административно-территориальных образований. В то же время, по нашему мнению, реформа налоговой системы должна быть ориентирована, прежде всего, на усиление таких функций налогов как регулирующая и стимулирующая, которые обеспечивают экономический рост, оптимизируют налоговые отношения между государством и хозяйствующими субъектами, стабилизируют финансовые связи между федеральным центром и регионами.

Резюмируя вышеизложенное, можно отметить, что достижение необходимого уровня бюджетного развития региона в стратегическом периоде возможно на основе: единства бюджетной системы, основанной на взаимодействии бюджетов всех уровней, регулировании денежных источников и их распределения; рационализации межбюджетных отношений в целях перехода к формированию доходов разноразмерных бюджетов в основном за счет собственных налоговых

поступлений; применения государственных минимальных социальных стандартов; расширения налоговых полномочий государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления; снижения налогового гнета с целью динамического развития предпринимательства, повышения конкурентоспособности и качества выпускаемой продукции, оказываемых услуг; закрепления на постоянной основе доходных источников за различными иерархическими уровнями бюджетной системы.

Примечания:

1. А. Пилясов. Политические и экономические факторы развития российских регионов. Вопросы экономики. №5, 2003. – С.67-82.
2. Л. Евстигнеева, Р. Евстигнеев. Субфедеральные аспекты глобализации. Вопросы экономики. №5, 2003. – С.50-66.
3. Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики: Учебное пособие. – М.: Экономика, 1998. – С. 131.

4. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 1997ю – С. 15.
5. Экономика переходного периода: Учебное пособие / Под ред. В.В. Радаева, А.В. Бузгалина. – М.: МГУ, 1999. – С. 127.
6. «Регионы России. Социально-экономические показатели. 2003: Стат.сб./Госкомстат России. – М., 2003. – С. 141.
7. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / Под ред. А.Г. Гранберга. – М. ЗАО «Изд-во «Экономика», 2000. – С. 410-429.
8. Итоги социально-экономического развития Республики Адыгея за 2000 – 2003 гг.: Материалы Министерства экономического развития и торговли РА и Министерства финансов РА.
9. Журнал «Эксперт», №43. 2003 г.
10. Республике Адыгея десять лет. Социально-экономические итоги. – Майкоп, 2001.
11. Социальное положение и уровень жизни населения России: Статистический сборник. – М.: Госкомстат России, 2002.
12. Южный федеральный округ 2003. Социально-экономические итоги: Информ. – анал. мат. / Ростоблкомстат. – Ростов н/Д, 2004.