

ФИНАНСЫ РЕГИОНА

УДК 336.226.11

ключевые слова: налог на доходы физических лиц, межбюджетные отношения, уровень дотационности бюджетов муниципальных образований региона, саморазвитие территории

М. Ю. Молчанова, Е. В. Петрова

РОЛЬ НАЛОГА НА ДОХОДЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ В СНИЖЕНИИ ДОТАЦИОННОСТИ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В статье исследована практика бюджетного регулирования налога на доходы физических лиц в зарубежных странах и в Российской Федерации. Особое внимание в статье авторы уделили фискальной функции налога, проблеме межбюджетных отношений и становлению самостоятельности бюджетов муниципалитетов России. Авторы исследовали практику применения налога на доходы физических лиц в Пермском крае: особенности бюджетного регулирования, ведущую роль в формировании доходов территории, сложившуюся практику собираемости налога в регионе. Всестороннее изучение роли налога на доходы физических лиц позволило авторам обосновать методику бюджетного регулирования в регионе, основанную на возможности замены дотаций из фондов выравнивания дополнительными индивидуальными нормативами отчислений в местные бюджеты. Авторы рассчитали нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц, позволяющие решить проблему дотационности муниципальных бюджетов бюджетной системы Пермского края.

К приоритетам программы антикризисных мер на 2009 г. Правительства РФ относятся выполнение обязательств государства перед населением, сохранение промышленного и технологического потенциала страны, увеличение внутреннего спроса, формирование устойчивой национальной финансовой системы и др. Выполнение обязательств перед населением, в первую очередь, ложится на муниципальный уровень, который финансово наиболее сильно пострадал от последствий кризиса, особенно в промышленно развитых регионах. Потому одна из приоритетных проблем, которую необходимо решать в рамках антикризисных мер, — это повышение наполняемости бюджетов муниципальных образований. В условиях сниже-

ния налога на прибыль для местных бюджетов повышается значимость налога на доходы физических лиц (НДФЛ). Опыт зарубежных стран свидетельствует о его существенной стимулирующей роли в формировании экономического базиса территорий, способствующей становлению их как саморазвивающихся социально-экономических систем.

В результате проведенной в 2001 г. реформы НДФЛ был зафиксирован рост налоговых поступлений (по различным оценкам, приблизительно на 0,1% ВВП) несмотря на снижение предельной ставки налога для той части населения, которая платила налог по более высокой ставке (снижение поступлений приблизительно на 0,05% ВВП) [1]. Кроме того, около 0,2% ВВП роста поступлений подоходного налога было обусловлено расширением налоговой базы. С 2002 г. начался рост поступлений НДФЛ в реальном выражении, который сохранялся на протяжении всего последующего периода. Вместе с тем в процентном отношении к ВВП рост наблюдался лишь до 2004 г. включительно, после чего последовало некоторое снижение доли поступлений в ВВП. По итогам 2006 г. поступления данного налога в процентном отношении к ВВП вновь выросли и составили 3,5%. Последующий рост поступлений от НДФЛ в основном обусловлен общим ростом доходов населения вследствие роста экономики, а также их частичной легализации.

Сегодня отношение подоходного налога к совокупному ВВП европейских стран — 9,9%, это втрое превышает соответствующий показатель для корпорационных налогов — 3,1%, а сумма подоходного налога составляет около 25% налоговых поступлений стран ЕС [2]. В развитых странах подоходный налог формирует от 30 до 50% доходов центральных бюджетов [3]. В налоговых системах зарубежных стран можно

выделить четыре основные схемы распределения налоговых доходов между бюджетами:

1. Децентрализованная: с независимым назначением ставок по уровням бюджетной системы (например, США, Канада, Швейцария). Такая система дает возможность дифференциации ставок по стране, но возникает проблема постоянной миграции населения. Важным моментом служит способ учета (локализации) налогоплательщика в регионе или муниципалитете, так как мобильность налогоплательщика существенно изменяет бюджетные доходы. При большой местной ставке достаточно переселиться в другой муниципалитет, чтобы снизить налоги. Это ведет как к положительным, так и к отрицательным эффектам. Высокие налоги в городах, где расходы намного выше, ведут к «бегству в пригороды», снижая доходы бюджетов городов. Это влияет на защищенность бедного и менее мобильного населения. В то же время «бегство» снижает и отрицательное влияние на экономику неэффективных городских программ, заставляет рационально расходовать ресурсы.

Например, в США население уплачивает три подоходных налога — федеральный, штатный и местный. Как способ борьбы с миграцией власти используют унификацию налога: большинство штатов устанавливает подходный налог с налоговой базой, практически совпадающей с федеральной.

2. Отчисления от единой ставки, регулируемые центром (например, Япония). Схема реализует любую желательную степень централизации налоговых доходов, без дополнительного обременения: устанавливается общая налоговая ставка, которая затем централизованно делится по единым нормативам между центральными, региональными и местными органами власти. Например, в Японии при применении максимальной ставки по подоходному налогу в 66% распределение производится в следующей пропорции: в центральный бюджет — 50%, в бюджет префектуры — 4%, в местный бюджет — 12%. Большая часть доходов попадает в центральный бюджет, что неслучайно: выравнивание бюджетной обеспеченности связано с неравномерностью условий в стране в целом. При высоком неравенстве в доходах по территориям требуются большие ресурсы для бюджетного выравнивания. Что, естественно, снижает долю налога, приходящуюся на местные власти.

3. Централизованная: весь доход — в центральный бюджет (например, Франция). Налоговая система отличается тем, что сбор от подоход-

ного налога осуществляется единой налоговой службой. Весь налог поступает в центральный бюджет, что заменяет прямую передачу налоговых доходов межбюджетными трансфертами. Высокая зависимость от вышестоящих бюджетов снижает стимулы для местных властей по увеличению собственных доходов. Важно и то, что передача централизованных ресурсов через бюджет (дотации, субсидии, субвенции) порождает сомнительную зависимость нижестоящего уровня власти от политического расклада на вышестоящем уровне. Это создает предпосылки к снижению темпов экономического развития территорий.

4. Горизонтальное добюджетное выравнивание (например, Германия). Наряду с вертикальным выравниванием, которое обеспечивает распределение доходов между различными уровнями административных образований, предусмотрено также горизонтальное распределение доходов между относительно мощными и относительно слабыми в финансовом отношении федеральными землями. Суть этой схемы в том, что доходы сначала собираются на особых налоговых или межбюджетных счетах (а не в бюджете) и лишь затем перераспределяются по установленной законом формуле (например, пропорционально численности населения) в бюджеты территорий. Достоинство схемы в том, что распределение налоговых доходов задается не бюджетным, а реже изменяемым налоговым законодательством. Это сохраняет стимулы к мобилизации собственных доходов территорий, не порождает различий в налоговой нагрузке и зависимости от политики центра. Рассмотрим распределение подоходного налога на конкретных примерах (табл. 1).

В четырех из семи представленных в таблице стран (в Австралии, Бразилии, Германии и Индии) ставки и налоговая база подоходного налога устанавливаются федеральным законодательством. В трех странах (Канада, Швейцария и США) разные уровни власти используют одну и ту же налоговую базу, причем в двух странах из этих трех (в Канаде и Швейцарии) используются также долевые отчисления по налогу. В шести из семи рассмотренных стран часть поступлений от федерального подоходного налога тем или иным образом перераспределяется в региональные бюджеты. Единственной страной, где этого не происходит, являются США. В тех трех странах, где применяется совместное использование налоговой базы федеральными и региональными органами власти, регионам предоставлена значительная самостоятельность

Распределение подоходного налога между бюджетами в зарубежных странах

Страна	Уровень бюджета	Порядок распределения	Примечания
Австралия	Федеральный Региональный	Перераспределение поступлений	База и ставка налога определяются федеральным законодательством. Часть поступлений аккумулируется в фонде, средства которого распределяются между регионами по формуле
Бразилия	Федеральный	Перераспределение поступлений	Часть поступлений от федерального налога перераспределяется в регионы по формуле
Канада	Федеральный Региональный	Перераспределение поступлений Совместное использование базы	За провинциями закреплён одинаковый норматив отчислений от федерального налога. Провинции могут определять базу. Размер ставки: определённый процент от налоговых обязательств федерального налога. Провинции имеют право вводить свою собственную прогрессивную шкалу
Германия	Федеральный Региональный Местный	Перераспределение поступлений	Базу, ставку и норматив определяет федеральное правительство. Налог делится между федеральным, региональным и местными бюджетами в определённой пропорции
Индия	Федеральный	Перераспределение поступлений	Часть поступлений в виде процента от налога устанавливается центром на 5 лет и перераспределяется между регионами по формуле, через фонд трансфертов
Швейцария	Федеральный Региональный Местный	Перераспределение поступлений Совместное использование базы	30% от федерального налога аккумулируется в фонде трансфертов, средства которого перераспределяются между регионами по формуле пропорционально объёму поступлений федерального налога на данной территории. База определяется на федеральном уровне, но кантоны вправе предоставлять собственные льготы. Ставка устанавливается кантонами
США	Центральный Региональный Местный	Совместное использование базы	База устанавливается федеральным правительством, штаты и местные власти вправе устанавливать собственные льготы и правила. Ставка устанавливают штаты и муниципалитеты по своему собственному выбору

в вопросах определения налоговой ставки, а иногда и вычетов из налоговой базы. Например, в Канаде провинции вправе самостоятельно определять базу и ставки подоходного налога, но правом этим воспользовалась только одна провинция — Квебек, а остальные пользуются той же базой, что и у федерального налога, и устанавливают ставку в виде процента от обязательств по федеральному налогу. Аналогичные права (самостоятельно определять и базу, и ставки) имеют и кантоны в Швейцарии, и штаты в США, хотя в США, например, большинство штатов используют ту же базу, что и у федерального налога, а большинство муниципалитетов — ту же базу, что и у регионального налога.

Исследование системы распределения подоходного налога между бюджетами разных уровней показало, что в Германии существует система, аналогичная российской, при которой единственным критерием распределения поступлений от подоходного налога между регионами является место, где эти доходы факти-

чески были собраны. Подобный критерий используется также в Канаде и в Швейцарии, но не является единственным.

В соответствии с бюджетным законодательством РФ, федеральный налог на доходы физических лиц распределяется между бюджетами субъекта Федерации и бюджетами муниципальных образований: 70% — в бюджет субъекта Федерации, 30% — в бюджеты муниципальных образований (муниципальных районов — минимум 20%, поселений минимум 10%, городских округов — минимум 30%). Предусмотрена возможность дополнительных отчислений НДФЛ местным бюджетам по решению субъекта РФ. Уплата НДФЛ в России производится по месту работы налогоплательщика — регистрации налогового агента.

В соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ от 06 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено дальнейшее реформирование межбюджетных отношений. В этой связи, а также учитывая послед-

ствия финансового кризиса, на наш взгляд, возможно применение других механизмов уплаты (зачисления) налога в бюджет по сравнению с действующим порядком. Нами выделено два следующих варианта такого механизма:

Вариант 1. Уплата (зачисление) налога в бюджет муниципального образования — по месту жительства налогоплательщика. В этом случае автоматически появляется механизм распределения: чем больше работающих жителей проживает в муниципальном образовании, тем больше средств от НДФЛ получает бюджет этого муниципалитета. Это приводит к равномерному распределению поступлений от НДФЛ по всем видам предоставляемых бюджетных услуг. Поскольку НДФЛ — налог с граждан, жителей, потребителей бюджетных услуг, которые предоставляются им властями всех уровней — федеральным, региональным и местным, то НДФЛ является единственным заметным налогом именно для жителей как получателей бюджетных услуг. Если поступления НДФЛ не зависят от численности населения муниципалитета и уровня его доходов, то муниципалитеты не заинтересованы в повышении количества и качества оказываемых бюджетных услуг, предоставляемых местным жителям. Это в значительной мере обесценит преимущества проходящего в настоящий момент процесса децентрализации. Отметим также, что при действующей системе разграничения налогов многие регионы ведут активную политику по привлечению на свою территорию инвестиций, т.е. источников развития предприятий. В то же время нет ни одного региона, который заботился бы о привлечении на свою территорию жителей, поскольку для властей жители это, скорее, источник бюджетных расходов, чем доходов.

Существующая сегодня система уплаты НДФЛ налоговыми агентами (работодателями) по месту их регистрации, а не налогоплательщиками по месту проживания, создает негативные эффекты «экспорта» бюджетных расходов и «импорта» бюджетных доходов. В настоящий момент характерными примерами являются Москва и Санкт-Петербург, где работают жители прилегающих областей.

Главным недостатком предлагаемого варианта является значительное удорожание администрирования налога. Прежде всего, возникает дополнительный объем работ по перерегистрации налогоплательщиков, что потребует дальнейшего совершенствования системы администрирования НДФЛ (постепенного внедрения принципа налогового резидентства налогопла-

тельщиков). В дальнейшем именно регистрация в налоговом органе должна стать основным фактором идентификации местонахождения (регистрации) гражданина и постепенно вытеснить существующий механизм регистрации по месту жительства в ОВД. Такой порядок учета налогоплательщиков применяется во многих странах. Например, в Германии удержание налога производится на основании налоговой карты, которую работник должен сдать своему работодателю. Налоговая карточка выдается общиной всем наемным работникам, проживающим на данной административной территории на основании имеющихся в ее распоряжении документов (например, картотеки населения). Как правило, эта карточка запрашивается один раз — и в сентябре-октябре каждого последующего года физическое лицо автоматически получает карту по почте.

Таким образом, усиления ответственности властей всех уровней перед населением достигается, если и население, и власти будут четко осознавать связь между налоговым бременем и предоставляемыми бюджетными услугами, что является аргументом в пользу уплаты НДФЛ в бюджет по месту жительства налогоплательщика. При этом полного выравнивающего эффекта между доходами муниципалитетов все же не будет достигнуто, например, для муниципалитетов, где проживает существенная доля неработающего населения — пенсионеры, или для муниципалитетов, где проживают в основном малообеспеченные граждане. На наш взгляд, максимальный выравнивающий эффект может быть достигнут за счет введения второго варианта механизма распределения НДФЛ.

Вариант 2. Расчетное распределение НДФЛ субъектом федерации между муниципальными бюджетами по специальной методике. Одним из существенных плюсов централизованного перераспределения НДФЛ через региональный бюджет является отсутствие значительных (в денежном и временном выражении) дополнительных бюджетных затрат, связанных с изменениями в администрировании налога.

При этом в основу расчета может быть положен принцип распределения НДФЛ в зависимости от численности проживающих в муниципалитете. Формула распределения может быть и другой, например, учитывающей факторы неравенства доходных возможностей муниципалитетов. При применении этого варианта очень важно разработать методику распределения НДФЛ таким образом, чтобы, во-первых, максимально снизить дефицит бюджета муниципа-

литета, во-вторых, стимулировать муниципалитеты увеличивать свои доходы.

Главным недостатком данного варианта является опасность непрозрачного распределения налога и, как следствие, снижение справедливости бюджетной системы в целом. Кроме того, система централизованного распределения налога через региональный бюджет не предусматривает какой-либо связи между уплатой налога и получением определенного набора бюджетных услуг и с этой точки зрения ее эффективность также снижается.

На наш взгляд, данный вариант позволяет создать финансово самостоятельные территории, используя предоставляемую законом №131-ФЗ возможность замены расчетной дотации из региональных фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ. Данная идея реализована авторами на примере бюджета Пермского края.

В Пермском крае функционирует 363 муниципальных образования, сформирована двухуровневая бюджетная система, которая включает: 315 поселений на первом уровне – 35 городских поселений, 280 сельских поселений; на втором уровне – 6 городских округов, 41 муниципальный район, 1 закрытое административно-территориальное образование (ЗАТО).

В Пермском крае, который входит в десятку самых обеспеченных собственными доходами регионов РФ, уровень обеспеченности расходных полномочий поселений находится в интервале от 18,6 до 204,3% и в среднем равен 47% [4]. Большинство муниципальных районов и городских округов Пермского края имеют де-

фицитные бюджеты (более 80% территорий) и получают дотацию из краевого фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов. При этом более половины из них получают дотации из краевого бюджета, превышающие более чем в 2 раза собственные доходы (в 85% территориях края дотация составляет более 50% в доходах их бюджетов). Самыми дотационными являются поселения Большесосновского, Еловского и Сивинского муниципальных районов.

Основными доходными источниками в бюджете края являются: налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, налог на имущество организаций. Доля этих налогов в общем объеме доходов (без безвозмездных поступлений) в бюджете края составила в 2007 г. – 77,8%, 2008 г. – 77,2%, 2009 г. – 77,2% (прогноз), 2010 г. – 77,1% [5]. В 2008 г. по расчетам ожидался рост поступлений от налога на прибыль по сравнению с 2007 г. на 8,1%, а НДФЛ – на 322,1%.

Прогнозируемый фонд заработной платы работников Пермского края увеличился в 2008 г. на 16,8%, в 2009 г. – на 14,6%, в 2010 г. – на 12,3% (без учета кризиса 2007–2008 гг.). Это ниже, чем в целом по РФ. При этом реальная среднемесячная заработная плата одного работника (без учета инфляционной составляющей) увеличится на 8%, 6%, 5% соответственно (рис. 1). Если учесть инфляционные процессы и предположить среднероссийские темпы роста фонда оплаты труда работников на 2008–2010 гг., НДФЛ становится устойчивым источником доходов бюджета Пермского края.

В 2008 г. за бюджетами муниципальных районов, городских округов в Пермском крае

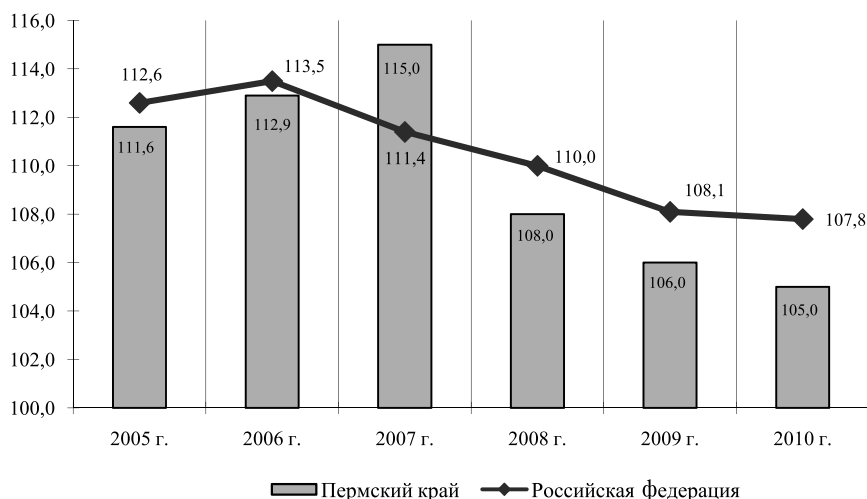


Рис. 1. Динамика реальной среднемесячной заработной платы одного работника (2005–2008 гг. – факт, 2009–2010 гг. – прогноз), %

Таблица 2

Расчетные нормативы отчислений НДФЛ и уровень дотационности муниципальных бюджетов Пермского края

№	Наименование муниципального образования	2006 г.		2007 г.		2008 г.	
		Расчетный процент отчислений от НДФЛ	Расчетный уровень дотационности, %	Расчетный процент отчислений от НДФЛ	Расчетный уровень дотационности, %	Расчетный процент отчислений от НДФЛ	Расчетный уровень дотационности, %
1	г. Пермь	43	0	33	0	35	0
2	г. Александровск	100	15	100	0	77	0
3	г. Березники	59	0	100	0	41	0
4	г. Гремячинск	100	49	100	29	100	20
5	г. Губаха	95	0	83	0	57	0
6	г. Добрянка	100	0	94	0	70	0
7	г. Кизел	100	48	100	37	100	38
8	г. Краснокамск	97	0	100	0	70	0
9	г. Кунгур	100	0	100	0	66	0
10	г. Лысьва	100	0	97	0	73	0
11	г. Соликамск	60	0	52	0	40	0
12	г. Чайковский	92	0	76	0	57	0
13	г. Чусовой	100	0	96	0	61	0
14	р-н Бардымский	100	45	100	47	100	23
15	р-н Березовский	100	54	100	46	100	31
16	р-н Б-Сосновский	100	71	100	65	100	38
17	р-н Верещагинский	100	38	100	32	100	0
18	р-н Горнозаводский	100	0	82	0	52	0
19	р-н Еловский	100	70	100	60	100	56
20	р-н Ильинский	100	71	100	60	100	43
21	р-н Карагайский	100	64	100	63	100	39
22	р-н Кишертский	100	70	100	62	100	27
23	р-н Куединский	100	68	100	54	100	23
24	р-н Кунгурский	100	52	100	41	100	18
25	р-н Красновишерский	100	41	100	32	100	33
26	р-н Нытвенский	100	0	100	5	88	0
27	р-н Октябрьский	100	60	100	52	100	24
28	р-н Осинский	100	9	100	0	79	0
29	р-н Ординский	100	57	100	46	100	29
30	р-н Оханский	100	57	100	49	100	13
31	р-н Очерский	100	30	100	20	96	0
32	р-н Пермский	100	6	100	0	74	0
33	р-н Сивинский	100	66	100	63	100	47
34	р-н Соликамский	100	9	100	0	74	0
35	р-н Суксунский	100	64	100	57	100	39
36	р-н Усольский	100	22	100	26	90	0
37	р-н Уинский	100	72	100	66	100	34
38	р-н Частинский	100	42	100	23	100	15
39	р-н Чердынский	100	67	100	60	100	33
40	р-н Чернушинский	100	28	100	10	91	0
41	ЗАТО Звездный	100	47	100	49	100	21
	Всего Пермская область	90	15	75	10	54	7

№	Наименование муниципального образования	2006 г.		2007 г.		2008 г.	
		Расчетный процент отчислений от НДФЛ	Расчетный уровень дотационности, %	Расчетный процент отчислений от НДФЛ	Расчетный уровень дотационности, %	Расчетный процент отчислений от НДФЛ	Расчетный уровень дотационности, %
42	Кудымкар ГО	-	-	89	0	80	0
43	Гаинский	-	-	100	68	100	42
44	Косинский	-	-	100	68	100	60
45	Кочевский	-	-	100	67	100	47
46	Кудымкарский	-	-	100	82	100	77
47	Юрлинский	-	-	100	78	100	68
48	Юсьвинский	-	-	100	66	100	46
	Всего Коми-Пермяцкий автономный округ	-	-	100	61	100	76
	Итого	90	15%	80	12	57	9

был закреплён единый норматив отчислений по налогу на доходы физических лиц в размере 5% от суммы налога, поступающего в консолидированный бюджет края (к нормативу 2007 г. в размере 20%) [6, 7]. С 1 января 2009 г. этот норматив увеличен и составляет уже 15%. Расчеты показывают, что доходы муниципалитетов края при применении данной новации вырастут более чем на 0,7 млрд руб. (в краевом бюджете запланировано 674 млн руб.). Кроме того, муниципалитеты получили возможность самостоятельно и в оперативном режиме расходовать дополнительные доходы от налога на доходы физических лиц, поступающие в течение года. Это сделало возможным (до кризиса) запланировать территориям региона дополнительно доходы порядка 200 млн руб., что является существенной суммой для муниципальных бюджетов [8].

В собственных доходах местных бюджетов Пермского края НДФЛ занимает в среднем 70%. В крупных городах региона (Пермь, Березники, Соликамск) его доля несколько ниже, однако в сельских территориях она доходит и до 90%. При этом налог на доходы физических лиц является одним из самых стабильных (размеры зарплаты резко не меняются). Ставка налога единая – 13%, рост объемов поступления данного налога отражает рост доходов населения и, в конечном счете, экономический рост на данной территории. НДФЛ является индикатором зависимости положения районов от расположенных вблизи городов: жители этих районов там работают и заработанный ими налог идет в городской бюджет, а бюджет района, в котором они живут, ничего не получает. Например, г. Кунгур по уровню налога на доходы физиче-

ских лиц на душу населения находится на 12-м месте, а Кунгурский район – на 34-м месте; или г. Кудымкар – 19-е место, а Кудымкарский район – последнее 48-е место.

Налог на доходы физических лиц растет в Пермском крае высокими темпами: в бюджете г. Кунгура в 2007 г. по сравнению с предыдущим 2006 он вырос на 50%; на втором месте после г. Кунгура по темпам роста данного налога находится Пермский район – рост составил 48%; на третьем месте г. Пермь – рост 41%; далее идет г. Лысьва, Горнозаводский и Чернушинский районы. При этом по величине налога на доходы физических лиц из расчета на одного жителя с 2006 г. в регионе сложилась тенденция: на первом месте – г. Пермь, на втором – г. Березники, на третьем – г. Соликамск.

В соответствии с бюджетным и налоговым законодательством, учитывая практику собираемости налога на доходы физических лиц, сложившуюся в регионе, нами проведен расчет индивидуальных нормативов отчислений в местные бюджеты от указанного налога в целом по Пермскому краю с целью замены дотаций из фондов выравнивания и снижения общего уровня дотационности местных бюджетов (табл. 2).

В случае применения данного подхода бездотационными были бы почти половина муниципальных образований – 21 муниципалитет Пермского края, причем треть из них потратили бы на эти цели всего от 33 до 55% от налога на доходы физических лиц, собираемого на их территории. Это, например, бюджет г. Перми – 33% от НДФЛ, г. Березники – 41% от НДФЛ, г. Соликамска – 40% от НДФЛ. Второй трети муниципальных образований понадоби-

лось бы на эти цели от 56 до 85% от налога на доходы физических лиц собираемого на их территории: муниципалитеты г. Александровска — 77%, г. Губаха — 57%, г. Чайковский 57% и т. д. Оставшиеся 27 муниципалитетов в любом случае остаются дотационными, но размер дотаций при этом значительно снижается. На покрытие расходов 2008 г. понадобилось бы в 7,5 раз меньше средств из регионального фонда финансовой поддержки поселений и регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), что позволило бы увеличить созданный в 2008 г. фонд софинансирования расходов, объединивший в бюджете края два региональных фонда: фонд софинансирования социальных расходов и фонд муниципального развития.

Предложенный подход позволит обеспечить самостоятельность большинства бюджетов муниципальных образований, повысит заинтересованность местных администраций в обеспечении полноты поступления налогов, поспо-

бствует их экономическому росту и развитию бизнеса на территории, что, в свою очередь, будет содействовать росту всех бюджетобразующих налогов.

Список литературы

1. Данные Центра фискальной политики : [Сайт]. Официальный сайт Минфина России в сети Интернет. URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 16.07.2009)
2. Национальные счета за 2005 г. Париж: ОЭСР, 2005. 52 с.
3. Статистика доходов 1968–2005 гг. Париж: ОЭСР, 2005. 156 с.
4. Данные Министерства финансов Пермского края// Официальный сайт Пермского края. [Сайт]. URL: <http://www.budget.perm.ru> (дата обращения: 10.07.2009)
5. О бюджете Пермского края на 2008 и на плановый период 2009 и 2010 гг. : закон №169-КЗ от 26.12.2007г.
6. О бюджетном процессе в Пермском крае: закон Пермского края №111-ПК от 12.10.2007 г.
7. О методике формирования бюджета Пермского края: закон Пермского края №10-КЗ от 1.09.2006 г.
8. О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае: закон Пермского края №11-КЗ от 13.09.2006 г.

УДК 339

ключевые слова: особые экономические зоны, антикризисное управление, точки роста, налоговые льготы, бюджетная эффективность

М. Ю. Неучева

ОСОБЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ КАК ИНСТРУМЕНТ АНТИКРИЗИСНОЙ ПОЛИТИКИ

В статье рассматриваются особенности функционирования и возможности использования режима особых экономических зон (ОЭЗ) различного типа как инструмента региональной антикризисной политики, в частности — политики выравнивания уровня социально-экономического развития российских регионов. Раскрывается значение ОЭЗ для формирования национальной инновационной системы экономики в кризисных условиях.

Опыт как развитых стран, так и стран с переходной экономикой свидетельствует о высокой эффективности использования дифференцированной зональной политики для преодоления кризисных явлений в экономике. В условиях финансового кризиса особые экономические зоны могут стать одним из самых эффективных инструментов государственной антикризисной политики.

Исторически к таким зонам относили, в основном, территории крупных морских портов или примыкающих к ним районов, выделенные из таможенной территории страны для свободного беспошлинного ввоза и вывоза иностранных товаров. Статус свободных портов в свое время имели Ливорно, Генуя, Венеция, Марсель. На территории России — Одесса, Владивосток и Батуми. В таких портах товары хранились на складах неограниченный или ограниченный срок, а затем поставлялись на внутренний рынок страны с уплатой льготной пошлины либо вывозились беспошлинно за границу.

По мере монополизации рынка и усиления протекционистской политики государств «свободные порты» постепенно трансформировались в свободные экономические зоны (далее — СЭЗ), где все большее значение приобретала переработка товара. В начале 60-х гг. XX в. сво-