

Петр ОРЕХОВСКИЙ

РОССИЙСКАЯ НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА И ГРЯДУЩИЙ КРИЗИС РЕГИОНАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ

Финансовое положение российских регионов в 2013 г. резко осложнилось, в ближайшей перспективе часть из них будет соответствовать критериям банкротства. Эта ситуация является закономерным следствием структурных свойств российской налоговой системы. В своих основных чертах последняя совпадает с системами налогообложения развивающихся стран и сильно отличается от налоговых систем западных стран, где действует прогрессивная шкала налогообложения доходов, а основную часть налогов выплачивают домохозяйства, а не бизнес. В работе рассматриваются взаимосвязи муниципального и регионального экономического развития и российской налоговой системы.

Ключевые слова: банкротство регионов, налоговая система, неравномерность регионального развития, федерализм

В 2013 г. темпы прироста российской экономики существенно замедлились. Министерство экономического развития РФ неоднократно пересматривало свой прогноз: сначала говорилось о 3,5%, потом — о 2,8%, осенью уже об 1,8%. Оценка ожидаемого роста российской экономики Мировым банком была еще ниже — 1,4%. Старый прогноз на перспективу до 2015 г. с темпом прироста в 5% пока не пересматривался, однако непонятно, за счет чего можно будет ожидать такого существенного ускорения (почти в 3 раза). Такое снижение общих показателей экономического роста не могло не отразиться и на региональном уровне.

Диспропорции территориального развития: неизбежность кризиса

Кроме общего замедления экономики на бюджетные проблемы российских регионов дополнительно повлияли несколько факторов.

Знаменитые майские указы (2012 г.) Президента, на исполнении которых настаивает федеральный Центр, увеличили расходную часть региональных бюджетов. Напротив, принятая норма о «консолидированной группе налогоплательщиков», которая теперь позволяет сальдировать прибыли и убытки филиалов корпораций в разных субъектах Федерации, снизила поступления от основного «регионального» налога — налога на прибыль.

Исполнение отмеченных указов и других принятых обязательств в условиях 2013 г. привело к росту долгов регионов и появлению первых субъектов Федерации — банкротов. Формально банкротством региона считается долг в 80% собственных доходов бюджета. В десяти регионах, в т.ч. в Костромской, Вологодской областях и Республике Мордовия, долг превысил 100% доходов. Министерство финансов РФ готовит законопроект, который обяжет губернатора заключать соглашение с указанным ведомством в том случае, если объем просроченных обязательств региона превысит 10% от общего объема доходов. План по восстановлению платежеспособности региона, по проекту Минфина, должен будет утверждаться еще и в законодательном собрании¹.

В ближайшие годы ситуация, по-видимому, будет только обостряться. Минфин, в соответствии со своей бюджетной стратегией, собирается сокращать помощь регионам (так, только на 2014 г. запланировано сокращение межбюджетных трансфертов на 6%²). Наряду с ростом региональных расходов продолжается тренд на снижение консолидированных доходов регионов (в 2013 г. сократились на 20% поступления от налога на прибыль, а для регионов — реципиентов финансовой помощи — на 15% межбюджетные трансферты³). Если прежние тенденции сохранятся, то, по-видимому, к концу 2014 г. в ситуации банкротства будет не десять, как в 2013 г., а около сорока российских регионов. Это, на наш взгляд, будет означать *полномасштабный кризис региональных финансов*.

Собственно, при существующей структуре отечественной налогово-бюджетной системы такой кризис представляется неизбежным. Так, сегодня порядка 60% поступлений в федеральный бюджет обеспечивается за счет двух автономных округов Тюменской области (Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого), Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга. Еще семь регионов вносят каждый по 2–3%, так что двенадцать российских регионов в совокупности обеспечивают порядка 75–80% доходов консолидированного бюджета. На остальные субъекты Федерации приходится 20–25% доходов, и эта ситуация с годами мало меняется.

Состав регионов-доноров наглядно характеризует две основные проблемы, которые в конечном итоге могут «разорвать» Российскую Федерацию. Обе эти проблемы хорошо известны российским экономистам.

Первая обычно характеризуется как *«сырьевая ориентация»* отечественной экономики. Такие регионы, как Тюменская область, Сахалин, Татарстан и Башкортостан, становятся финансовыми донорами за счет налога на добычу природных ресурсов.

Вторая проблема — *неравномерность территориального развития*, обратной стороной которого является *сверхконцентрация населения и инвестиций* в двух российских столицах и прилегающих к ним областях. Последнее создает трудно устранимые диспропорции в нагрузке на транспортную, инженерную, социальную инфраструктуры. В связи с неравно-

¹ Карнюк И. Регионы готовят к банкротству? / URL: <http://polit.ru/article/2013/10/25/regions/>.

² Ермакова Е. Региональные бюджеты «в тисках» / URL: <http://www.budget4me.ru/ob/faces/analytics/view/20131223006945>.

³ Шаш Н. Бюджетные проблемы регионов: поле для творчества / URL: <http://www.budget4me.ru/ob/faces/analytics/view/20131105006417>.

мерностью развития уже возникли, если использовать классификацию Н. Зубаревич, «четыре России»:

- Россия крупных и крупнейших городов;
- Россия средних промышленных городов;
- периферия: жители сел, поселков и малых городов;
- республики Северного Кавказа и юга Сибири (Тыва, Алтай)⁴.

Выделенные «четыре России» живут в разных технологических укладах, имеют разную культуру потребления, что приводит и к разным стоимостным пропорциям и соответственно — *отличающейся в разы бюджетной обеспеченности*⁵. При этом, что возможно главное, — эти «России» эволюционируют в разных социальных и политических направлениях, что потенциально угрожает самому существованию государства.

Традиционным политическим лозунгом отечественного федерализма является повышение самостоятельности регионов России. При этом расширение самостоятельности понимается в первую очередь как реализация принципов бюджетного федерализма. Соответственно, сотни научных работ, включая докторские и кандидатские диссертации, посвящены таким вопросам, как поиск оптимального распределения мандатов и налоговых поступлений между уровнями власти, проблемы формирования фондов финансовой помощи, анализ сравнительной эффективности механизмов выделения дотаций и субвенций⁶. Однако на практике последовательное развитие «бюджетного федерализма» и реализация требования децентрализации налоговых поступлений означает, что 12 регионов России станут богаче, а большинство остальных — беднее, процесс территориальной дифференциации ускорится со всеми вытекающими из этого последствиями.

Необходимость смягчения этих последствий поставит перед федеральным Центром дилемму: или опять усиливать централизацию и увеличивать финансовую помощь, или, при прочих равных условиях, постепенно готовиться к фактическому превращению России в конфедерацию.

Кризис региональных финансов увеличивает вероятность второго сценария. Как быть с регионами-банкротами? Хорошо, если смена губернаторов и введение «внешнего финансового управления» со стороны Минфина приведет к оздоровлению экономики этих регионов. Хотя непонятно, за счет каких объективных факторов такое оздоровление может произойти. Но если положение не улучшится? Ликвидация (объединение) субъектов Федерации сделает необходимым изменение Федеративного договора, а заодно — и административных границ субъектов РФ. Возникнут конфликты, связанные с лишением ряда областных городов «столичных» функций, а в случаях, когда банкротство коснется республик, может

⁴ Зубаревич Н. Чего ждать четырем Россиям / Ведомости, 30 дек. 2011 г. / URL: http://www.vedomosti.ru/opinion/news/1467059/chetyre_rossii.

⁵ Маршавина Л.Я., Болдузева Ю.М. Межбюджетные отношения в России и роль налогов в реализации принципов бюджетной системы // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2012. № 2. С. 51–52.

⁶ Тема настолько широкая и «вечно актуальная», что выделять какие-то «основополагающие» работы и соответственно авторов нет смысла. Например, В.Л. Глазачев, Е.В. Журавская, Г.В. Курляндская, В.С. Назаров, А.М. Лавров, И.В. Лыкова, Л.Н. Стародубовская, Л.В. Смирнягин, Л.И. Якобсон — далеко не полный и отчасти случайный список известных ученых, внесших свой вклад в разработку данной проблемы.

обостриться и национальный вопрос: республиканские элиты обладают дополнительными рычагами влияния на Центр по сравнению с региональными. Пример СССР показывает, что подобные новации чреваты *разрушительными политическими последствиями*.

Таким образом, сложившаяся система российского бюджетного федерализма изначально неустойчива и, в случае ее сохранения в нынешнем виде, должна привести к финансовому, а потом, по-видимому, и политическому кризису. Это — вопрос времени. Удастся ли разрешить финансовый кризис без разрушительных последствий, сохранив прежнюю структуру налогово-бюджетной системы и «пережив стагнацию», — будет зависеть от объема ресурсов, накопленных Центром.

Как должно распределяться налоговое бремя?

Принципиальной особенностью российской налоговой системы по сравнению с развитыми зарубежными странами является специфика распределения налогового бремени. Если за рубежом 60–80% всех налоговых поступлений платят домохозяйства, или физические лица, то в России основная доля налогов ложится на бизнес, или юридические лица. Казалось бы, это — относительно несущественное различие: ведь *все равно, в конечном итоге, все налоги выплачивает население*. Действительно, налоги на бизнес фирмы включают в цену товара, который будет приобретаться конечным потребителем — домохозяйствами, а значит, именно домохозяйства являются в этом случае налогоплательщиками. Тем не менее с точки зрения школы «поведенческой экономики» возникает существенная разница в экономических стимулах: в России стимулируется потребление и «наказывается налогами» производство, а в странах Запада — все наоборот.

Прямые налоги, которые уплачивают физические лица в России, это «налог на доходы физических лиц» (НДФЛ), налог на имущество (под которым понимается недвижимость) и «транспортный» (налог на владельца транспортного средства).

Сравним российскую налоговую систему с системами, существующими в других странах. Так, НДФЛ, являющийся у нас основным налогом, соответствует сумме двух западных аналогов: подоходному и налогу на «прирост капитала». Под последним понимаются в первую очередь доходы, приносимые ценными бумагами — дивиденды, выплаты по облигациям и т.п.

Основная разница в налогообложении физических лиц возникает из-за ставок подоходного налога и налога на имущество. Остановимся на этом несколько подробнее.

Принято считать, что действующая в России «плоская» ставка подоходного налога в 13% является достаточно низкой, а в странах Европы, где действует прогрессивное налогообложение, налоги существенно выше. Это не совсем так. Скажем, во Франции существенная часть российских домохозяйств платила бы ноль процентов подоходного налога.

Уточним, что в налоговой шкале Франции указывается не доход одного физического лица, а среднегодовой доход в расчете на одного члена семьи (*Quotient Familial* — *QF*).

Приведем налоговую шкалу подоходного налога, по которой облагались французские домохозяйства в 2013 г.:

«*QF* до 5963 евро в год: налог 0%;

QF от 5963 до 11 896 евро в год: налоговая ставка 5,5%;

QF от 11 897 до 26 420 евро в год: налоговая ставка 14%;

QF от 26 421 до 70 830 евро в год: налоговая ставка 30%;

QF от 70 831 до 150 000 евро в год: налоговая ставка 41%;

QF от 150 001 до 1 000 000 евро в год: налоговая ставка 45%;

QF свыше 1 000 000 евро в год: налоговая ставка 75%»⁷.

Для расчета среднедушевого дохода семьи (*QF*) применяются различные дополнительные налоговые вычеты разного рода, но это уже отдельный разговор (тем более что налоговые вычеты на лечение, образование, приобретение жилья существуют и в России).

Если гипотетически применить данную налоговую шкалу к России, то нулевая ставка применялась бы к домохозяйствам с годовым доходом на одного члена семьи в 268,3 тыс. руб. (по курсу евро 45 руб.), или, что то же самое, — до 22,4 тыс. руб. в месяц. Т.е. такие домохозяйства не платили бы налогов вообще.

Очевидно, что медианное французское домохозяйство получает больший доход (и располагает большим имуществом), чем российское, поэтому непосредственный перенос данной налоговой шкалы в отечественную практику невозможен. В то же время, учитывая степень дифференциации доходов (и имущества) в России, *применение прогрессивного налогообложения представляется более целесообразным*, нежели простое увеличение ставки «налога на доходы физических лиц». Собственно, даже в США, где применяется близкое к российскому относительно «плоское» налогообложение (ставка, после необлагаемого минимума, варьирует от 10 до 35%), в 2007 г. 10% самых богатых налогоплательщиков заплатили 71% подоходного налога, а 1% самых богатых — более 40%⁸.

Стоит отметить, что в США, кроме федерального подоходного налога, ставки которого устанавливаются федеральным центром, взимается еще и подоходный налог в пользу штата (своеобразная «двухканальная система»). При этом налоги штатов устанавливаются самими штатами.

Анализ опыта западных стран показывает, что здесь наблюдается специфика и во взимании налогов на имущество: жилье и землю. В большинстве случаев налог взимается с «рыночной стоимости», другими словами, — с «цены покупки» жилья и земли. При этом, если семья живет в данном доме и на данном земельном участке, то сумма налога может оставаться постоянной. Если же жилье продается, то со следующего владельца будет взиматься налог с новой стоимости покупки. Поэтому, в частности, в муниципальной экономике действует правило — если цена городской земли и недвижимости растет, значит, город богатеет: растут и поступления в муниципальный бюджет, и доходы граждан, которые предъявляют спрос на жилье в данном городе.

⁷ Про подоходный налог для физлиц во Франции / URL: <http://smart-lab.ru/blog/94841.php>.

⁸ Фрэнк Р. Дарвиновская экономика: Свобода, конкуренция и общее благо. М.: Институт Гайдара, 2013. С. 232.

Не следует думать, что нынешняя российская налоговая система является уникальной. Положение, когда налоговое бремя в основном ложится на бизнес, а не на домохозяйства, достаточно распространено среди развивающихся стран, особенно среди тех, которые относительно богаты природными ресурсами. Это в первую очередь страны арабского Востока, часть стран Латинской Америки и Азии. В качестве оправдания для таких систем обычно применяется аргумент о слабости налогового администрирования, возникающих трудностях контроля и транзакционных издержках. Однако это только часть проблемы. Как показывает Э. де Сото, плохое налоговое администрирование является прежде всего следствием слабой судебной системы, допускающей неравенство граждан перед законом, и соответственно — неопределенность прав собственности⁹. Как и в России, в таких странах бывает непросто определить истинных владельцев того или иного бизнеса. «Капитализм старых друзей», как указывает Р. Раджан, формирует непрозрачную финансовую систему¹⁰, которая не нуждается в декларировании доходов граждан, и уж тем более — в их скрупулезной налоговой проверке.

Система расселения России с ее двумя столицами и примыкающими к ним «ареалами метрополии», в которых проживает уже более 20% населения страны, скорее напоминает Бразилию, Нигерию или Филиппины, чем США или Австралию. Действующая отечественная налоговая система способствует лишь увеличению неравенства, что, сказываясь на растущем разрыве в развитии, усиливает и миграцию населения в богатейшие регионы.

Отсутствие прогрессивной взаимосвязи между тяжестью налогового бремени и уровнем доходов населения в субъектах Федерации приводит к двум важным тенденциям, усиливающим сверхконцентрацию населения в столицах и прилегающих к ним зонах:

- обладание имуществом в таких регионах позволяет извлекать владельцам дополнительную ренту;
- для периферийных регионов необходимость поддерживать инфраструктуру¹¹ неизбежно ведет к росту долгов и бюджетному кризису.

Собственно, налог на прибыль, который в настоящее время является основным источником поступлений в региональные бюджеты, — плохой налог. Он нестабилен, т.к. сильно зависит от изменений конъюнктуры, плохо собираем, т.к. связан с местом регистрации головной организации, а заодно позволяет налогоплательщикам применять схемы «оптимизации» и т.д. Как ни странно, прибыльность бизнеса, который ведется в том или ином регионе, может быть никак не связана с объемом поступлений налога на прибыль от этого бизнеса в региональный бюджет.

У грядущего кризиса региональных финансов есть еще одно изменение, связанное не с доходами, а с расходами — *муниципальное*. Коротко остановимся на особенностях сегодняшнего российского местного самоуправления и муниципальных бюджетов.

⁹ Де Сото Э. Загадка капитала. М.: Олимп-Бизнес, 2001.

¹⁰ Раджан Р. Линии разлома. Скрытые трещины, все еще угрожающие мировой экономике. М.: Институт Гайдара, 2013.

¹¹ А для того, чтобы привлечь инвестиции, нужно ее не поддерживать, а развивать...

**Местное самоуправление и субфедеральное бюджетное устройство:
диспропорции внутри регионов**

При взгляде на результаты муниципальной реформы, запущенной принятием ФЗ № 131, экономиста, знакомого с теорией общественного сектора и привыкшего к наличию взаимосвязи налогов и бюджетных услуг, охватывает недоумение. По состоянию на 1 января 2013 г. в России числилось 23 001 муниципальное образование, из которых 18 722 — сельские, а 1687 — городские поселения в составе районов. Эти 20 409 муниципальных образований, за редким исключением части поселений Московской области или расположенных рядом с большими городами — региональными столицами, представляют собой «Россию № 3» в терминологии Н. Зубаревич. Все они имеют бюджеты, на 90% состоящие из дотаций и субвенций, поступающих от вышестоящих органов власти. Собственных доходов здесь зачастую хватает только на содержание собственных чиновников.

В свою очередь при действующей налоговой системе более или менее обеспечивают себя своими доходами только 518 городских округов и не более трети от 1817 районов. Такую ситуацию местным самоуправлением можно назвать только с большой натяжкой. По сути, мы здесь имеем нижний уровень государственной власти: чиновников, исполняющих федеральные функции организации образования, здравоохранения, культуры и т.д. на местах. Идущая в последние годы «оптимизация» бюджетной сети, которую осуществляют эти муниципальные служащие по приказам из соответствующих министерств, транслируемых им региональными правительствами, представляет собой попросту сокращение и ликвидацию бюджетных учреждений. Однако если уж оптимизировать бюджетные расходы, то вместо ликвидации школ и фельдшерско-акушерских пунктов, не проще было бы ликвидировать большинство так называемых «муниципальных образований», сэкономив не на врачах и учителях, а на чиновниках?

Абсурдное с точки зрения бюджетного устройства административно-территориальное деление России невозможно понять без предыстории. К концу 80-х гг. прошлого века любой советский административный район имел относительно развитую инфраструктуру услуг «общественного сектора»; выражаясь старым финансовым языком — «бюджетную сеть». Так, в районе должны были быть:

- центральная районная больница в районном центре, больницы в поселках городского типа и малых городах (районного подчинения), фельдшерско-акушерские пункты в селах;
- средние (10-летнее образование) школы и школы-интернаты, профессионально-техническое училище (по профилю района) в районном центре, школы в малых городах, малокомплектные «восьмилетки» в деревнях;
- библиотеки, учреждения кинофикации (включая передвижные киноустановки), сельские и городские клубы, дома пионеров, кружки народного творчества и народные театры;
- инженерные сети, обеспечивающие население холодным водоснабжением, которое обслуживал, как правило, «Облводоканал»,

при этом в каждом райцентре располагались отделения этой организации. Именно эти отделения во многих райцентрах и областях обслуживают деревенские коммуникации до сих пор;

- электрические (там, где они были), газовые и тепловые сети — также основные структуры в райцентре. Газозаправочная станция для баллонов, которые использовались в газовых плитах, была в райцентре, как и АЗС;
- районная строительная организация, отвечающая в первую очередь за строительство и ремонт дорог.

Такая организация дополнялась и отделениями сберегательного банка, почты и линий связи, военкомата и районного отдела внутренних дел, наконец, работой магазинов райпотребкооперации, включая так называемый колхозный рынок. Часто в райцентре размещались молочный завод, хлебокомбинат и небольшой завод по приему и переработке мяса (иногда вместо завода был забойный пункт).

Развитие российской демократии в 90-е гг. сопровождалось рядом конфликтов, характерных для «вертикали» бюджетного федерализма. Естественно, что области, края и республики конфликтовали за ресурсы с федеральным Центром, а города «областного подчинения» вели свою борьбу с губернаторами. Эти конфликты широко освещались в прессе. На их фоне практически незамеченным остался самый «нижний» уровень такой борьбы — малых городов с руководством районов.

Наиболее активными в этой борьбе среди малых городов были как раз районные центры. При действовавшем в 90-е гг. бюджетном законодательстве на нижнем уровне бюджетной системы оставались не только подоходный и поземельный налоги, но и часть налога на прибыль, и даже часть налога на добавленную стоимость. Кроме того, муниципалитеты имели право вводить собственные, местные налоги, такие, например, как налог на уборку территорий, которые брались с выручки предприятий. В условиях, когда бюджет формировался на уровне района, все поступления от этих налогов централизовывались, самоуправление в малых городах, как и в селах, осуществлялось по смете, утверждаемой местными депутатами и согласованной с районным финансовым отделом. При «выходе из состава района» малый город получал право самостоятельно формировать собственный бюджет. Причем у района оставалась основная часть расходов по содержанию общей районной бюджетной сети, а в бюджете райцентра — основная часть налоговых доходов, поскольку большинство главных налогоплательщиков находилось именно в райцентре.

Дополнительным стимулом к такому «выходу» являлся и «раздел имущества». Опять-таки району оставалось имущество учреждений, которое нужно было содержать за счет бюджета, в то время как строительная база, местная промышленность, коммунальные предприятия и т.д. оказывались в собственности райцентра. В дальнейшем это имущество должно было подвергнуться реструктуризации и приватизации, но немаловажным было и то, *кто именно* из местных элит будет готовить приватизационные планы и проводить предварительную реструктуризацию.

Логично, что в авангарде борьбы за «выход из районов» оказались города одного из самых богатых и густонаселенных регионов России — Московской области. Первый прецедент такого рода — г. Дзержинск.

Собственно, у судебных властей не было возможности отказать жителям этого города в «праве на местное самоуправление», гарантированное Конституцией. В ФЗ № 154, который был принят в августе 1995 г., вообще не предусматривалось существование районов («территориальных» муниципальных образований), а говорилось только о «поселениях». Не предусматривалось и иерархии муниципалитетов — они были равны между собой. Поэтому нижний уровень административно-территориального устройства нашей Федерации начал активно «ломаться»: города выходили из состава районов, несмотря на противодействие этому процессу и районных элит, и областного начальства.

Этот процесс продолжался вплоть до 2003 г., когда был принят ФЗ № 131, который ввел и иерархию, и «территориальные» муниципалитеты. Фактически возникло три основных уровня местного самоуправления:

- сельские и городские поселения;
- муниципальный район;
- городской округ.

Дополнительным уровнем самоуправления стали ТОСы — территориальное *общественное самоуправление* в рамках муниципальных образований. Первые три уровня имеют собственные бюджеты, ТОС — нет.

Однако к тому времени наполняемость бюджетов местного самоуправления существенно поменялась. В 1998 г. был принят Бюджетный кодекс, который отменил большую часть местных налогов, использовавших в качестве базы обложения выручку и фонд оплаты труда предприятий. Одновременно относительно увеличился и уровень централизации в бюджетах субъектов Федерации налогов на прибыль и на добавленную стоимость, так что основным источником поступлений на местах после 2003 г. остался налог на доходы физических лиц. Бывшее муниципальное имущество было приватизировано. Противоречия между районами и малыми городами были сглажены, однако вернуться к прежней ситуации не удалось.

Этап реформы местного самоуправления, связанный с ФЗ № 131, привел к резкому, практически на порядок, увеличению количества муниципалитетов с самостоятельным бюджетом. Так, в Алтайском крае было всего 11 городов и 60 районов, после реформы — стало более 600 муниципальных образований. Соответственно выросло и количество муниципальной бюрократии, что повлекло и рост затрат на управление. Появились и «сити-менеджеры» — городские управляющие, которые назначаются по согласованию с региональным (республиканским) руководством. В большинстве субъектов Федерации это позволило поставить местные ресурсы под жесткий контроль региональных элит. Политические конфликты мэров крупных городов с губернаторами ушли в прошлое, но эффективность управления местным хозяйством не выросла, а скорее даже снизилась. Во всяком случае, руководство Минрегиона уже заявляло, что оно оценивает «сити-менеджерство» скептически¹².

Существующая структура местного самоуправления ведет в тупик. На обеспечение функций «низовых муниципалитетов» бюджетных средств

¹² Савина Ю. Минрегион признал институт сити-менеджеров неэффективным / URL: <http://newsland.com/news/detail/id/745755/>.

нет, и в ближайшие годы, учитывая стагнацию, — не будет. Уровень комфортности жизни в малых городах и сельских поселениях будет продолжать снижаться, разрыв между ними и крупными городами — столицами регионов будет только расти.

Стоит повторить аксиому общественного сектора — право на местное самоуправление непосредственно связано с налогами, которые уплачивают домохозяйства на удовлетворение общих нужд муниципалитета. В России местное самоуправление и собственные доходы местных бюджетов никак не связаны между собой — такова удивительная специфика отечественной налогово-бюджетной системы.

* * *

Необходимость изменения российской налоговой системы в связи с замедлением темпов экономического роста и соответственно по мере развертывания бюджетного кризиса будет становиться все более острой. Однако сможет ли отечественный политический истеблишмент решиться на шаги по изменению «плоской» шкалы налогообложения — вопрос открытый. Накопленные к настоящему времени федеральным Центром резервы, по-видимому, позволят оказать необходимую помощь регионам-банкротам в 2014 г., однако такая ситуация будет воспроизводиться снова и снова.

Ухудшение финансового положения регионов происходит на фоне завершившегося строительства олимпийских объектов в Сочи и развивающегося освоения территорий «Новой Москвы». Очевидно, что с точки зрения эффекта для развития российской экономики, как и просто — экономии бюджетных средств — принятое решение о переводе правительства в «Новую Москву» является плохим. Выбор любого другого региона для переноса столицы — Поволжья, Урала, Сибири, Дальнего Востока — был бы намного лучше и эффективней. Единственное *более плохое решение* — переезд правительства в Санкт-Петербург. Но именно этот вариант и реализуется.

Очевидно также, что транспортные, экологические, социальные проблемы Москвы и Санкт-Петербурга невозможно решить, рассматривая эти города в отрыве от проблем Московской и Ленинградской областей. Однако вместо объединения этих субъектов Федерации расширяют административные границы Москвы. Более того, принимаемые решения являются *безальтернативными* — возможности объединения указанных субъектов Федерации, как и возможности переноса столицы в другие регионы, даже не обсуждаются в публичном пространстве.

Собственно, и увеличение налогов на доходы и имущество домохозяйств, с введением прогрессии и последующим постепенным снижением налогов на бизнес *политически* выглядит в современной России совершенно невероятным, и не предлагается даже коммунистами (хотя по логике вещей *должно* было бы предлагаться *либералами*). То, что обсуждалось, и было в конце концов принято Государственной Думой — это повышение налогов на дорогие автомобили. Ситуация не оставляет поводов для оптимизма — грядущий кризис региональных финансов неизбежен.