

**ОБЗОР НОРМАТИВНЫХ ДОКУМЕНТОВ ПО ВОПРОСАМ
НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ЗА АПРЕЛЬ-МАЙ 2013 Г.***Л. Анисимова*

В рассматриваемый период развернулась борьба за средства бюджета следующего финансового года. Минфин России 30 апреля 2013 г. внес на обсуждение Правительства РФ проект Основных направлений налоговой политики на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг. По оценкам экспертов, Правительство не намерено менять структуру налоговой системы в 2014–2016 гг. и вводить новые налоги, кроме уже внесенных в Думу. Однако резервы для увеличения налоговых поступлений Минфин России все же изыскал – это повышение ставок, изменение правил исчисления и уплаты некоторых налогов, уточнение процедур их сбора¹. Предприниматели, в свою очередь, настаивают на смягчении налоговой политики. На встрече по вопросам развития отечественного предпринимательства в г. Воронеже 23 мая 2013 г. Президент РФ В.Путин обещал рассмотреть предложения бизнес-сообщества по налоговому маневру, но вместе с тем отметил, что предложения по налоговой амнистии и налоговым каникулам на вновь созданные предприятия малого бизнеса являются недостаточно проработанными и недостаточно убедительными.

В конце апреля – мае 2013 г. Правительство РФ оказалось вынужденным принимать решения по корректировке бюджетных расходов 2013 г. в условиях незапланированного сжатия возможностей по мобилизации дополнительных бюджетных ресурсов в связи со снижением цены на нефть до 100–104 долл. за стандартную бочку и с отсутствием ненефтяных доходов из-за снижения темпов роста ВВП, продолжившегося в I квартале. Наиболее опасным в сложившейся ситуации, по нашему мнению, является сохранение чрезмерно больших государственного и окологосударственного (социального) секторов в экономике. Содержание в условиях кризиса за счет бюджета большого числа трудоспособных лиц на госслужбе, в военизированных и правоохранительных структурах, в госкорпорациях, в сочетании с обязанностью содержать за счет государства также лиц пенсионного возраста, который в РФ начинается на 15–20 лет раньше, чем в других странах, перетягивает все ресурсы экономики на обслуживание интересов и задач государства, не давая возможности развиваться свободному рынку, искажает структуру цен. В итоге в России воспроизводится не рыночная, а распределительная экономика.

Страны с рыночной экономикой в условиях кризиса уменьшают госрасходы, освобождаются от избыточной рабочей силы в государственном секторе – т.е. создают условия для снижения рыночной стоимости рабочей силы, перераспределения ее между сферами деятельности, что является предпосылкой качественных изменений в структуре рабочей силы, определения необходимого уровня квалификации для дальнейшего развития конкурентного рынка той или иной страны. Это, естественно, сопровождается социальными протестами, но, чем меньше доля государства в экономике, тем масштаб таких протестов меньше. Российское же государство, приняв решение о переходе к конкурентному рынку, к сожалению, позволило государственному сектору вырасти до гипертрофированных размеров. Преодолеть последствия патерналистской государственно-социальной политики в условиях ограничения финансовых ресурсов и кризисных явлений будет крайне сложно.

Мы уже отмечали, что в России правительство вначале определяет планы и программы, а потом уже изыскивает средства для их реализации. В условиях развивающегося рынка государство, напротив, должно принимать планы и программы только в пределах тех средств, которые оно может мобилизовать без ущерба для развития частного бизнеса, для формирования свободного рынка.

1 А.Михайлов, Е.Карпенко. «Новых налогов не будет. Увеличат старые», сайт Газета.ru от 5.05.2013 г.

Отличие монопольного рынка от свободного в том, что последний возникает из «случайных» обменов, когда совпадают оптимальные потребительские свойства и количественные параметры обмениваемых товаров. Но именно эта случайность (другими словами – свобода выбора) является предпосылкой возникновения новых трендов в развитии и оптимизации производительных сил.

В условиях кризиса обостряются требования по снижению налоговой нагрузки при одновременном росте потребностей в госфинансах. Государства начинают увеличивать налоги на роскошь (как в России), на доходы физических лиц, превышающие средний уровень доходов в стране (например, во Франции), рассматриваются вопросы об увеличении налогов на потребление (в начале финансового кризиса в Германии рассматривался вопрос об увеличении ставки НДС). В России, к сожалению, не следует ожидать высокой эффективности предложенных Основными направлениями налоговой политики мобилизационных налоговых мер: наиболее обеспеченные граждане работают в госструктурах или госкорпорациях, поэтому увеличение налогов будет означать простую передачу средств федерального бюджета (в виде части выплачиваемой им из бюджета зарплаты) в региональные и местные бюджеты (в виде НДФЛ, налога на роскошь, налога на имущество юридических лиц, платы за землю, налога на недвижимость и т.п.). Что касается налоговых льгот для бизнеса, как это предлагают предприниматели, то, помимо спорного характера таких предложений, о чем будет сказано далее, в России льготы приводят к дополнительной нагрузке на федеральный бюджет в связи с необходимостью погашения из средств федерального бюджета потерь региональных и местных бюджетов. Вывод: с помощью финансово-мобилизационной разверстки из современного кризиса не выйдешь, надо сокращать госрасходы.

При проведении налоговой политики в условиях кризиса особенно важно не нарушать принцип справедливости и нейтральности налоговой нагрузки. Основные рыночные налоги (НДС, налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, акцизы, рентные платежи) представляют собой изъятие определенной части (доли) вновь созданной стоимости по той или иной схеме. Предельная совокупная налоговая нагрузка по всем видам таких налогов в итоге определяется как доля вновь созданной стоимости товара (работы, услуги), реализуемого на рынке. Нет обменных операций товаров (работ, услуг) – нет налогов. Всякие требования об освобождении от рыночных налогов проистекают от непонимания принципа их действия. Рыночная налоговая система нейтральна: она не стимулирует и не препятствует работе рынка. Исключение из общей схемы составляют налоги на имущество и недвижимость – они устанавливаются в долях от накопленной стоимости и служат нагрузкой, вовлекающей недвижимость и иное имущество в текущий рыночный оборот. Полностью не соответствуют рыночной системе налоги на затраты, приводящие к принудительной деформации себестоимости продукции отечественных товаропроизводителей по сравнению с конкурентами – именно поэтому деловое сообщество особенно активно настаивает на снижении страховых взносов. Анализируя применение Конституции РФ при установлении ставок обязательных платежей (в первую очередь, это сейчас касается предлагаемых ставок налога на недвижимость, который затронет значительные слои населения), следует учитывать формулу, выработанную Конституционным судом РФ (КС РФ), ограничивающую возможность установления обязательных платежей: «Налогообложение, парализующее реализацию гражданами их конституционных прав, должно быть признано несоразмерным. Поэтому при чрезмерности налогов и сборов проблема их дифференциации в связи с обеспечением принципов равенства и справедливости приобретает особое значение»¹. Полагаем, что эта формула носит универсальный характер и должна учитываться при принятии Правительством РФ решений в отношении любых обязательных платежей, особенно в условиях сжимающегося рынка.

Обычная ошибка, которую допускают инициаторы финансовых изменений и финансовые власти, – это стремление заменить снижение общего уровня налоговой нагрузки отдельны

1 См. Постановление КС РФ от 4.04.1996 г. № 9-П.

ми льготами или специальными льготными налоговыми режимами, т.е. точечное налоговое регулирование. Такие действия искажают сложившиеся рыночные отношения. Например, НАУФОР информирует о рассмотрении в Минфине России предложения суммировать прибыль (убытки) по обращающимся на рынке ценным бумагам с результатами операций по обращающимся на регулируемом рынке ценным бумагам, а также с результатами основной деятельности инвесторов¹. По нашему мнению, принятие такого решения нецелесообразно. Напомним, что профессиональным участникам фондового рынка уже сейчас разрешено суммировать результаты по обращающимся и не обращающимся на организованном рынке бумагам и финансовым инструментам для целей налогообложения. Более того, дилерам (не брокерам!) разрешено даже создавать резервы под обесценение ценных бумаг, выводя часть средств из-под налогообложения. Это уже является нарушением равных условий конкуренции: к примеру, банкам, страховым организациям, НПФ по основной профильной деятельности резервы из прибыли до налогообложения разрешено формировать под обесценение и списание долгов клиентов – в целях предотвращения банкротства банка (страховой организации, НПФ) и для защиты интересов других клиентов. А дилеры формируют то, о чем мечтают все прочие участники рынка – фонд из прибыли до налогообложения.

Чтобы было понятно, поясним: например, товаропроизводители получили прибыль – заплатили налог, потом получили убытки – и списывают эти убытки на будущую прибыль (при условии, конечно, что она у них будет). Не смог товаропроизводитель получить прибыль – разорился, ушел из бизнеса, так и не списав все убытки. А дилеры вначале формируют резерв из прибыли до налогообложения. И пока этот резерв (а он пополняется при приобретении новых ценных бумаг) полностью не использован, налог на прибыль не взимается. Как видим, для профессиональных фондовых спекулянтов в РФ создан налоговый режим, предоставляющий неоправданные конкурентные преимущества. Поэтому и оказывается, что кредитовать – невыгодно, страховать – невыгодно, инвестировать средства клиентов НПФ – тоже невыгодно, а вот спекулировать в своих интересах (как дилер) ценными бумагами – самый доходный бизнес.

Отнесение убытков по операциям с ценными бумагами, не обращающимися на организованном рынке, на прибыль по основной деятельности обычных инвесторов, как предлагает НАУФОР, крайне нежелательно. Всего лишь один пример. Россия – участница Женевской вексельной конвенции. Это – международное соглашение, которое означает безоговорочное право требования векселедержателя по векселю. Предположим, некоторая нефтяная (или газовая) компания отгрузила некоторой зарубежной фирме нефть или газ в обмен на вексель третьего лица. Бесспорное право требования по векселю означает, что со счета векселедателя в пользу векселедержателя в бесспорном порядке (т.е. без обращения в суды – на основании предъявления одного только векселя нотариусу) будет списана соответствующая сумма с любого (в том числе и зарубежного) счета векселедателя. Но векселедатель (допустим, оказался кипрским офшором) внезапно разорился и не может погасить вексель. Для российских налоговых органов в случае принятия поправки, предложенной НАУФОР, убытки по векселю будут зачтены в уменьшение налоговой базы по поставкам углеводородов (доходы от реализации углеводородов = 100 ед., убытки от списания векселя = –100 ед., налоговая база по налогу на прибыль = 0). Полагаем, что до такой степени финансовой свободы российское налоговое законодательство либерализовать все же не стоит. При действующей налоговой системе прибыль от реализации (вывоза за границу РФ) углеводородов для целей налогообложения в России будет учитываться без зачета убытков, образовавшихся из-за неисполнения векселя, т.е. российский бюджет ничего дополнительно не потеряет.

1 М.Папченкова. «Фондовый убыток позволит компаниям снизить налоги», сайт vedomosti.ru от 7.05.2013 г.

Минфин России готов разрешить компаниям экономить на налогах при потерях от сделок с ценными бумагами: на эти убытки можно будет уменьшать общую доналоговую прибыль. Предложение Минфина России содержится в проекте основных направлений налоговой политики на 2014–2016 гг., отправленном 30 апреля в правительство. Ведомство готово разрешить компаниям объединять убытки по сделкам с торгуемыми бумагами с результатами от их основной деятельности.

Введение особого режима налогообложения для дилеров, по нашему мнению, как раз и привело к тому, что все финансовые структуры увлеклись спекуляциями на фондовых рынках. Даже банки стали нередко функционировать преимущественно как участники финансового рынка, забросив кредитные операции (например – владелец НРБ А. Лебедев, сообщил, что, если не сумеет продать банк, готов просто вернуть банковскую лицензию ЦБ РФ, потому что клиентов у банка нет, обязательств нет, банк преимущественно ведет операции на финансовом рынке)¹.

Кредитование, которое подразумевает проверку обеспечения клиента, постоянный контроль за выполнением им обязательств и платежеспособностью, подменен эмиссией облигаций. При эмиссии облигаций нет независимого контроля за целевым использованием привлеченных средств, не надо представлять обеспечение под привлеченные средства, есть возможность избежать повышенных процентов при просрочке возврата средств (надо рефинансироваться, т.е. выпустить облигации для погашения предыдущих выпусков с процентами) – тем самым, облигационное заимствование содержит для заемщика многие технические преимущества перед традиционным банковским кредитованием, хотя большое количество (распыленность) кредиторов-облигационеров может усложнить ситуацию, если один из держателей, которому не заплатили вовремя, вдруг обратится в суд.

Минфин России в проекте основных направлений налоговой политики на 2014 и 2015–2016 гг. согласился с позицией Комитета по бюджету и налогам Госдумы в отношении освобождения от налогообложения процентных доходов по так называемым еврооблигациям, размещаемым корпорациями через иностранных посредников, выплачиваемых иностранным держателям облигаций². Речь идет о номинальных держателях (держателях пакетов анонимных владельцев еврооблигаций), которые должны признаваться получателями процентного дохода. Но как только происходит признание этих номинальных посредников получателями процентов, они в своих странах оказываются источниками дохода для реальных держателей облигаций, т.е. подпадают под налоговое регулирование по месту своего налогового резидентства. Поэтому посредники отказываются от таких сделок и готовы быть только посредниками-комиссионерами, т.е. платить налог у себя на родине только с комиссионных вознаграждений. Строго говоря, эмитент должен сам проводить учет держателей своих облигаций, идентифицировать их и применять соглашения об устранении двойного налогообложения с соответствующей страной по каждому получателю процентов, либо дополнительно оплачивать эту работу комиссионера-посредника. В России сочли все это сложным и решили, что деньги – важнее, поэтому проще предоставить налоговую льготу. Непонятно, почему Правительство РФ поощряет такие схемы заимствования, по которым бенефициар доходов не идентифицируется в Центральном депозитарии РФ и у эмитента – источника выплаты дохода, притом что по доходам предоставляется полное налоговое освобождение анонимному собственнику облигации – получателю дохода. Похоже, Минфин России поддержал легализацию очередного канала налогового уклонения.

1 Д.Ушакова. «Лебедев превратит НРБ в инвесткомпанию. По словам бизнесмена, к этому шагу его подтолкнуло отсутствие клиентов и покупателей», сайт Izvestia.ru от 17.05.2013 г.

«Александр Лебедев жаловался, что из-за постоянных проверок его банк (НРБ) потерял более 6 млрд рублей клиентских средств и пришлось уволить около 1 тыс. человек. Сам бизнесмен связывает повышенное внимание контролирующих органов к НРБ с проводимыми «Новой газетой» расследованиями коррупции в банковской сфере.....По словам Лебедева, в НРБ осталось всего около 300–400 млн рублей клиентских денег (физических и юрлиц) без учета связанных сторон, при активах в 27 млрд рублей и капитале в 16,5 млрд рублей. ...Согласно отчетности НРБ на 1 апреля, кредитный портфель составляет 5,5 млрд рублей, но, по словам Лебедева, реальных клиентов около 50....Основную часть активов банка согласно официально публикуемой отчетности составляют вложения в ценные бумаги (более 15 млрд рублей).».

2 «Минфин предлагает отказаться от налогообложения процентов по еврооблигациям», сайт Kommersant.ru от 13.05.2013 г. «Минфин предлагает не брать налоги с процентных выплат по еврооблигациям российских эмитентов, которые они выплачивают иностранным держателям этих облигаций, заявил министр финансов Антон Силуанов, представляя в Госдуме проект основных направлений налоговой политики. ...Ранее Минфин предлагал уравнивать правила размещения долговых ценных бумаг через SPV-структуры российских компаний и через Центральный депозитарий, в том числе в отношении налогообложения процентных доходов по бумагам».

Льготы по выводу из России средств в виде процентов номинальным держателям корпоративных облигаций тем более не понятны, что другие государственные структуры, контролирующие органы власти, в свою очередь, предлагают жесткие экономические меры по пресечению утечки капиталов за рубеж. Так, руководитель Следственного комитета А.В. Бастрыкин предлагает ввести в законодательство уголовную ответственность юридического лица за вывод капиталов¹, Счетная Палата РФ обратилась в Госдуму с предложением ввести «офшорный» налог на внешнеторговые операции российских производителей с компаниями, находящимися в офшорных зонах. По мнению Счетной Палаты РФ, это позволит привлечь в бюджет 48 млрд долл. ежегодно². К такому предложению Счетную Палату РФ привело непоступление необходимой информации от кипрских властей о российских бенефициарах кипрских компаний³. Эти наглядные примеры свидетельствуют об отсутствии общего понимания правил регулирования свободного рынка у различных государственных структур.

Предоставление льготного налогообложения по процентам по еврооблигациям корпораций, на наш взгляд, стимулирует размещение облигационных займов за рубежом, нарушает справедливость налоговой нагрузки на банковские операции, на доходы от страховой деятельности, на операции заимствования на внутреннем рынке, т.е. сознательно нарушает установленный НК РФ принцип справедливости и нейтральности налогообложения, разрушает рынок традиционных банковских и страховых услуг в РФ. Вместе с тем следует отметить, что введение с 2012 г. в России обязательной консолидированной отчетности эмитента по обращающимся на внешних организованных рынках его ценным бумагам отчасти решает вопрос⁴ о возможности контроля за финансовым состоянием и деятельностью эмитента, поскольку можно отследить предельные размеры принятых им обязательств и, при необходимости, предпринять в отношении него меры внутреннего регулирования, что служит предупредительной мерой против формирования финансовых пузырей.

1 «Александр Бастрыкин предложил ввести уголовную ответственность для юрлиц за вывод капитала», сайты Kommersant.ru от 23.05.2013 г., sledcom.ru/actual/299222/ от 23.05.2013 г. На заседании Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Председатель СК России отметил, что бегство капитала во многом обусловлено активными процессами транснациональной легализации преступных доходов. Большая часть российского капитала выводится в офшорные юрисдикции с низким уровнем прозрачности движения капитала». В 2012 г. из 56,8 млрд долл. свыше 35 млрд были выведены в рамках так называемых сомнительных финансовых операций. Председатель СК РФ пояснил, что «решение проблемы репатриации капитала, незаконно выведенного за рубеж, невозможно без введения уголовной ответственности юридических лиц». Видимо, СК РФ с помощью юридической науки решил исследовать условия репатриации капиталов. Но репатриация капиталов будет возможна только при условии присоединения России к международным соглашениям, а не простым введением уголовной ответственности во внутреннее законодательство.

2 Т.Ширманова, М.Кунле. «Реализация данной меры позволит привлечь в федеральный бюджет до \$48 млрд в год, подсчитали аудиторы», сайт Izvestia.ru 15.05.2013 г. Эксперты, впрочем, говорят о том, что такие прямые формулы не решат проблему – в схеме вывода капиталов будут задействованы структуры, созданные в странах, не входящих в перечень офшоров.

3 Т.Ширманова. «Счетная палата: Кипр не раскрывает российских владельцев офшоров. Аудиторы выявили случаи непредоставления республикой российским налоговикам запрашиваемых ими сведений о бенефициарах кипрских компаний», сайт Izvestia.ru 14.05.2013 г. Кстати, мы неоднократно отмечали, что помимо межправительственных соглашений, государства руководствуются своей Конституцией. Это является реальным препятствием для представления ответов по некоторым запросам, инициированным партнерами по международным соглашениям, в том числе налоговым.

4 Информационным письмом ФСФР от 24 апреля 2013 г. «Об объеме, порядке, сроках и формате составляемой и (или) представляемой в ФСФР России в электронном виде консолидированной годовой финансовой (бухгалтерской) отчетности за 2012 год в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО) и (или) общепринятыми принципами бухгалтерского учета США (US GAAP) российские организации-эмитенты, ценные бумаги которых (включая облигации) включены в котировальные листы, обязаны представлять в ФСФР консолидированную отчетность по международным правилам» разъясняется порядок представления в ФСФР электронной консолидированной отчетности. Эмитенты ценных бумаг, обращающихся на внешних организованных (биржевых) рынках, должны представлять в ФСФР в электронной форме консолидированную отчетность. В соответствии со ст. 5 Закона о консолидированной финансовой отчетности годовая консолидированная финансовая отчетность подлежит обязательному аудиту.

Возвращение Минфина России и Комитета по бюджету и налогам Госдумы РФ в проекте Основных направлений налоговой политики на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг. к теме налоговой льготы по еврооблигациям корпораций, предположительно, вызвано тем обстоятельством, что при ее отсутствии корпоративным эмитентам придется погашать облигации, а на это денег у налогоплательщиков, видимо, не хватает (хотя была дана отсрочка по налогообложению таких процентов – фактически легализована налоговая льгота по факту выявленных нарушений). Теперешнее решение о введении льготы на проценты по еврооблигациям корпораций на постоянной основе для нерезидентов (в том числе офшорных зон), вероятно, направлено на обеспечение возможности рефинансирования ранее набранных обязательств, неисполнение которых фактически может означать банкротство для некоторых эмитентов. По оценкам экспертов, средства, привлеченные по еврооблигациям российскими корпорациями, не сопровождаются реальными инвестициями – они используются в основном для финансовых операций – выкупа собственных акций, рефинансирования на более длительные сроки под более низкие проценты, т.е. источники погашения долгов не создаются¹. В условиях снижения цен на углеводороды и рецессии в экономике риски от безинвестиционных заимствований для роста безработицы из-за неожиданного банкротства эмитентов возрастают. Полагаем, что лучше продлить налоговую льготу на необходимый срок, согласованный Правительством РФ для погашения имеющихся обязательств, но не вводить ее на постоянной основе в Налоговый кодекс РФ. Для предупреждения сложных финансовых ситуаций, чреватых внезапной несостоятельностью эмитента на внешних рынках со всеми вытекающими финансовыми и социальными последствиями для государства, необходимо развивать секторы традиционных банковских и страховых услуг на внутреннем рынке.

К сожалению, доминирование на внутреннем рынке государственных банков препятствует развитию рыночного банковского кредитования и свободного товарного рынка. По мнению экспертов, государственные банки, являясь государственной финансовой монополией, поддерживают слабые организации, многие из которых фактически являются банкротами, чтобы не допустить безработицы, изымают впоследствии их прибыль в виде платежей по кредитам². Перед новым руководством ЦБ РФ встает крайне сложная задача – осуществить перевод государственной банковской системы на рыночные отношения. Для этого необходимо: осуществлять поэтапно секьюритизацию долгов дебиторов, выборочный выкуп у банков секьюритизированных долгов дебиторов, если они будут признаны системообразующими организациями, включая скупку на внешнем рынке облигаций таких дебиторов, банкротство прочих безнадежных дебиторов и принудительное списание их долгов за счет резервов госбанков.

Отказ финансового ведомства от бюджетных доходов в виде налога на проценты по корпоративным еврооблигациям вызывает вопросы еще и потому, что в регионах, по оценкам

1 В.Бузоверея. «Зачем занимают российские компании, если они не наращивают инвестиции?», сайт vedomosti.ru от 20.05.2013 г. «...Российские корпорации ставят рекорды по объемам размещений еврооблигаций на международных рынках капитала. Так, с начала года российские заемщики разместили этих бумаг на \$25,4 млрд, выведя Россию на первую строчку среди всех развивающихся стран по заимствованиям. Ближайший конкурент – Китай с \$24,4 млрд новых займов на публичном международном долговом рынке».

2 Д.Кушаев. «Госфинансирование искажает баланс на рынке акций и долга, стимулы собственников компаний», сайт vedomosti.ru от 16.05.2013 г. По мнению эксперта, в России многие компании, формально принадлежащие частным акционерам, де-факто уже давно принадлежат государственным банкам. «Они годами не погашают кредиты. Представители банков входят в их органы управления, вся прибыль уходит на выплату процентов. Неудивительно, что многие ведущие бизнесмены не видят проблем в передаче своего бизнеса банкам и государству. Государство, особенно во время кризиса, предоставило банкам долгосрочную ликвидность, которую те пускали на кредитование и перекредитование крупных компаний в стратегических или социально значимых отраслях. Случаев массового банкротства не было, хотя многие корпорации жили за гранью приемлемой долговой нагрузки». Эксперт приходит к выводу, что: «Кризис не сыграл очистительной роли, не обанкротил предприятия и не перераспределит собственность от неэффективных собственников к эффективным. Он продлил статус-кво и еще глубже втянул государство в выполнение не свойственных ему кредитных и собственнических функций в экономике. Высокие кредитные риски в экономике рано или поздно приведут к сжиманию этой спирали, массовым банкротствам и списаниям кредитов, новому кризису в банковской сфере».

экспертов, за последний год, значительно ухудшилась финансовая ситуация. По оценкам Минрегионразвития России, государственный долг субъектов РФ за 2–3 года может вырасти более, чем вдвое – с 1,4 трлн руб на 1.01.2013 г. до 3 трлн к 2015 г.¹. Инвесторы, приобретающие облигации госкорпораций или облигации правительств субъектов РФ ничем не рискуют – в случае дефолта по таким облигациям своим имуществом ответит РФ. Однако облигации регионов привлекают внимание иностранных компаний гораздо больше, чем корпоративные. Пришедшие на российский рынок Euroclear и Clearstream пока не заинтересовались ценными бумагами корпораций и акциями госкорпораций (на что надеялось Правительство РФ для повышения доходов государства от приватизации)², но зато активно включаются в торговлю федеральными облигациями и проявили заинтересованность в торговле облигациями субъектов Федерации. Ничего удивительного в такой позиции нет. Эти облигации на фоне облигаций других государств, наверное, имеют потенциально наилучшее обеспечение и притом обеспечивают высокую доходность (несмотря на снижение доходности ОФЗ с 7 до 6%)³. А учитывая, что финансовая ситуация субъектов Федерации постоянно ухудшается, но их обязательства все равно являются гарантированными федеральным имуществом, такое положение можно даже с известной долей иронии назвать «растущим рынком»⁴. Как далее будет показано, только что внесенные изменения в Бюджетный кодекс РФ, к сожалению, не ограничивают дальнейший рост долгов субъектов Федерации.

В число других документов, на которые необходимо обратить особое внимание, входят следующие.

1. **Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 88-ФЗ** внесены принципиально важные изменения в Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального собрания РФ» от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ. В частности, ч. 1 ст. 4 дополнена п. 4 о том, что парламентскому расследованию подлежат «факты грубого нарушения финансовой дисциплины, выразившиеся в несвоевременном исполнении доходных и (или) расходных статей федерального бюджета либо бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации по объему, структуре и целевому назначению, в неэффективности расходов средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, управления и распоряжения федеральной собственностью.».

Возбуждать расследование вправе группа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы численностью не менее 20% от общего числа членов Совета Федерации или Государственной Думы путем направления письменного обращения на имя Председателя Совета Федерации или Председателя Государственной Думы о возбуждении парламентского расследования по излагаемым в обращении фактам. Полагаем, что право на проведение независимого парламентского расследования исполнения бюджетов является одним из ключевых моментов создания эффективной и оперативной системы противодействия коррупции и выявления теневых схем распределения государственных средств.

1 О.Бухарова. «О докладе Д.А.Медведева в Госдуме», сайт rg.ru от 23.04.2013 г.

2 М.Папченкова. «Минфин просит ускорить доступ к российскому рынку акций Clearstream и Euroclear», сайт vedomosti.ru от 15.05.2013 г.

3 М.Папченкова. «Регионы смогут занимать дешевле. Стоимость заимствований для регионов и муниципалитетов может снизиться. Иностранные инвесторы получают возможность покупать их долги через крупнейшие клиринговые организации Clearstream и Euroclear» – анализ мнений экспертов Е.Шиленкова, А.Лифшица, К.Вартапетова, А.Клепача, сайт vedomosti.ru от 8.05.2013 г.

4 К.Сугробов. «В займы родному городу. Как устроены долги российской провинции», сайт Lenta.ru от 15.05.2013 г. При доле федерального бюджета на рынке займов в размере 52% на региональные и муниципальные (субсуверенные) облигации приходится 5%. В обращении в настоящее время находится субсуверенных долговых бумаг на 425 миллиардов рублей, на рынке обращаются облигации 30 российских регионов и 10 муниципалитетов.

По прогнозам Standard & Poors, к 2015 г. дефицит региональных бюджетов вырастет до 800 млрд руб., а их общий долг – до 3 трлн руб. «Скорость роста долгов на треть обгонит темпы увеличения доходов российской провинции. В агентстве отмечают, что для стабилизации обстановки правительству придется либо увеличить объемы федеральной поддержки, либо провести перераспределение средств между субъектами. В противном случае регионам и муниципалитетам угрожает серия банкротств».

2. Особое значение имеют изменения в соответствии с **Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ** «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса».

Надо отметить, что новая редакция не предотвращает возможности наращивания внешнего валютного долга субъектов РФ за счет рекапитализации процентов. В частности, в новой редакции ст. 104 содержатся следующие условия привлечения внешнего долга: отсутствие просроченной задолженности и рейтинг не менее чем от 2-х рейтинговых агентств. Поскольку обязательства субъекта РФ в любом случае являются обязательствами, гарантированными РФ, то в наличии положительных рейтингов вряд ли стоит сомневаться, а отсутствие просроченной задолженности на начало года обеспечивается простым перекредитованием в конце года с капитализацией у кредитора процентов по обязательствам должника¹.

Примерно такая же схема установлена статьей 104.1 для внешних валютных заимствований по ценным бумагам субъектам РФ за пределами РФ.

БК РФ устанавливает цели заимствования – обеспечение погашения существующего государственного внешнего долга субъекта РФ и (или) финансирования дефицита бюджета субъекта РФ.

Из других новаций очень важной является норма, внесенная в ст. 40 БК РФ, согласно которой по запросу финансовых органов субъектов РФ, финансовых органов муниципальных образований органы Федерального казначейства предоставляют информацию из расчетных документов о поступивших от юридических лиц платежах, являющихся источниками формирования доходов соответствующего бюджета (в том числе консолидированного бюджета субъекта РФ, консолидированного бюджета муниципального района). То есть законом разрешено Федеральному казначейству в лице его территориальных органов предоставлять информацию субъектам РФ и муниципальным образованиям о поступивших федеральных налогах с тем, чтобы субъекты и муниципальные власти могли проверить правильность объемов средств, зачисленных на счета их бюджетов.

В п. 9 ст. 96.9 определен порядок использования в текущем финансовом году средств Резервного фонда в связи с недопоступлением запланированных доходов для финансирования текущих бюджетных расходов и дефицита бюджета.

3. **Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 94-ФЗ** внесен ряд изменений в НК РФ. В частности, установлена обязанность органов местного самоуправления ежегодно до 1 февраля сообщать в налоговые органы по месту своего нахождения сведения обо всех земельных участках, признаваемых объектом налогообложения земельным налогом, в том числе по участкам, переданным в собственность решениями органов местного самоуправления до дня вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Тем самым восполняются пробелы в налогообложении земельным налогом земельных участков, не зарегистрированных их собственниками в Росреестре, а также будут перепроверены данные Кадастра для целей введения налога на недвижимость.

Этим же законом для сельскохозяйственных товаропроизводителей и рыбохозяйственных организаций налоговая ставка по деятельности, связанной с реализацией произведенной ими сельскохозяйственной продукции, а также с реализацией произведенной и переработанной ими же собственной сельскохозяйственной продукции, устанавливается в размере 0%. При этом расширен перечень сельскохозяйственной продукции – к ней отнесены уловы водных биологических ресурсов, рыбная и иная продукция, добытые (выловленные) в том числе за пределами исключительной экономической зоны РФ в соответствии с международными договорами РФ в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов.

1 Например, согласно ст. 104 БК РФ: «...В текущем финансовом году объем указанных внешних заимствований не может превышать объем обязательств по погашению в текущем финансовом году имеющегося на начало года внешнего долга субъекта Российской Федерации без учета обязательств по гарантиям, выраженным в иностранной валюте.»

4. Нельзя не отметить большую работу, проведенную разработчиками изменений и дополнений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях». Поправки, представленные **Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 103-ФЗ**, формируют развернутую схему передачи объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем по концессионным соглашениям или договорам аренды, заключенным в установленном Правительством РФ порядке с органами исполнительной власти или органами местного самоуправления, осуществляющими регулирование цен (тарифов) в соответствии с законодательством РФ в сфере регулирования цен (тарифов).

В упрощенном изложении схема будет действовать примерно следующим образом. Объекты теплоснабжения, водоснабжения, системы таких объектов будут передаваться для сооружения или эксплуатации концессионерам по конкурсу, результаты которого публикуются в системе Интернет.

Для целей заключения концессионного соглашения концедентом для конкурсантов устанавливаются:

- 1) задание, минимально допустимые плановые значения показателей деятельности концессионера;
- 2) требование об указании участниками конкурса в составе конкурсного предложения мероприятий по созданию и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения, обеспечивающих достижение предусмотренных заданием целей и минимально допустимых плановых значений показателей деятельности концессионера, с описанием основных характеристик этих мероприятий.

Задание формируется на основании утвержденных схем теплоснабжения, схем водоснабжения и водоотведения поселений и городских округов в части выполнения задач и достижения целевых показателей развития систем теплоснабжения и (или) систем водоснабжения и водоотведения поселений и городских округов, зон централизованного и нецентрализованного водоснабжения, границ планируемых зон размещения объектов теплоснабжения и (или) объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, а также на основании данных прогноза потребления тепловой энергии, теплоносителя и (или) горячей воды, питьевой воды, технической воды, количества и состава сточных вод. Задание должно содержать величины необходимой тепловой мощности, необходимой мощности (нагрузки) водопроводных сетей, канализационных сетей и сооружений на них в определенных точках поставки, точках подключения (технологического присоединения), точках приема, точках подачи, точках отведения, сроки ввода мощностей в эксплуатацию и вывода их из эксплуатации.

Схема передачи концедентом объектов по концессионному соглашению предполагает встречное оформление концессионером непереходящей безотзывной банковской гарантии.

В рассматриваемом Законе подробно описаны требования к конкурсной документации и содержанию концессионного соглашения, которое должно включать помимо требований, указанных в конкурсной документации:

- а) объем полезного отпуска тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя или объем отпуска воды и (или) водоотведения в году, предшествующем первому году действия концессионного соглашения, а также прогноз объема полезного отпуска тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя, прогноз объема отпуска воды и (или) водоотведения на срок действия концессионного соглашения;
- б) цены на энергетические ресурсы в году, предшествующем первому году действия концессионного соглашения, и прогноз цен на энергетические ресурсы на срок действия концессионного соглашения;
- в) потери и удельное потребление энергетических ресурсов на единицу объема полезного отпуска тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя, на единицу объема отпуска воды и (или) водоотведения в году, предшествующем первому году действия концессионного

соглашения (по каждому виду используемого энергетического ресурса);

г) величину неподконтрольных расходов, определяемая в соответствии с нормативными правовыми актами РФ в сфере теплоснабжения, в сфере водоснабжения и водоотведения (за исключением расходов на энергетические ресурсы, концессионной платы и налога на прибыль организаций);

д) предельный (максимальный) рост необходимой валовой выручки концессионера от осуществления регулируемых видов деятельности, в сфере водоснабжения и водоотведения, по отношению к предыдущему году и др.

На начало заключения концессионного соглашения (по конкурсу) будет исчисляться текущая приведенная стоимость валовой выручки за период действия соглашения и нормативная рентабельность. В случае если концессионер не выполнит принятые по конкурсу условия деятельности, концессионное соглашение расторгается, но концессионеру заказчиком будут возмещаются инвестированные средства с фиксированной (нормативной) нормой прибыли. В обеспечение возмещения потерь государственного заказчика при расторжении концессионного соглашения будет предъявляться банковская гарантия. Таким образом, банк (или банковское сообщество), гарантируя обязательства концессионера, должно будет потребовать от него обеспечение или иным образом защитить себя от убытков при досрочном расторжении концессионного соглашения.

Такая схема создания и эксплуатации объектов инженерных коммуникаций и объектов естественных монополий, действительно, может быть признана прозрачной и эффективной. Она предполагает сменяемость неэффективного концессионера с возмещением ему расходов и некоторой нормой прибыли, предусматривает банковскую гарантию, т.е. обеспечивает банковский контроль за состоятельностью концессионера, которому выдана такая безотзывная гарантия, защищает бюджет от потерь – они покрываются банковской гарантией. Пожалуй, можно констатировать, что в разработанной схеме присутствует реальный рыночный механизм сдерживания роста тарифов на услуги коммунального хозяйства и естественных монополий.

Очень изящным решением можно считать также снижение на очередной финансовый год тарифов в случае, если концессионер или арендатор не достигли утвержденных плановых значений показателей надежности объектов теплоснабжения.

В целях защиты интересов концессионеров Закон содержит «дедушкину оговорку», согласно которой установление, изменение, корректировка регулируемых цен (тарифов) на производимые и реализуемые концессионером товары, оказываемые услуги осуществляются до конца срока действия концессионного соглашения по правилам, действующим на момент соответственно установления, изменения, корректировки цен (тарифов).

Вместе с тем, такая схема будет реально действовать только, если фактическая рентабельность по концессионному соглашению будет выше нормативной рентабельности, а нормативная рентабельность – соответствовать уровню процентных ставок по банковским кредитам или банковской гарантии.

В настоящее время Постановлением Правительства РФ от 13 мая 2013 г. № 406 утверждены документы в сфере водоснабжения и водоотведения (Основы ценообразования; Правила регулирования; Правила определения размера инвестированного капитала; Правила расчета нормы доходности инвестированного капитала). Нормативная прибыль по водоснабжению и водоотведению установлена в размере 7% от суммы включаемых в валовую выручку расходов. Расходы на капитальные вложения, средства на возврат займов и кредитов, проценты по займам и кредитам на инвестиционные программы должны выплачиваться за счет нормативной прибыли. Кроме того, за счет нормативной прибыли будут выплачиваться прочие расходы на социальные нужды коллективов (т.е. чем быстрее будут окупаться такие программы, тем выше будет доля прочих расходов на социальные нужды трудовых коллективов в нормативной прибыли).

Схема весьма прозрачная и понятная. Единственное условие для ее внедрение – снижение доходности по государственным займам, поскольку те же 7% (или чуть меньше) годовых банк может получить вообще без риска – просто купив на рынке ОФЗ. ●