

Институт экономики переходного периода

125993, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (495) 629–6736, Fax (495) 203–8816, <http://www.iet.ru>

ЭКОНОМИКО- ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ В РОССИИ

Май 2008 года

В этом выпуске:

Основные события и тенденции	2
Политико-экономическая ситуация в мае 2008 г. (С. Жаворонков)	3
Реальный сектор экономики: факторы и тенденции (О. Изряднова)	6
Российская промышленность в мае 2008 г. (С.Цухло)	9
Внешняя торговля (Н. Воловик)	11
Бюджетная и налоговая политика (О. Кириллов)	14
Инфляция и денежно-кредитная политика (П. Трунин)	18
Финансовые рынки (Н. Буркова)	23
Доходность банковского сектора в 2007 году (Михайлов Л.В., Сычева Л.И.)	31
Обзор заседаний Правительства Российской Федерации (М. Голдин)	34
Обзор экономического законодательства за май 2008 г. (И. Толмачева)	36
Обзор бюджетного законодательства (М. Голдин)	38
Обзор нормативных документов по вопросам налогообложения за апрель – май (Л. Анисимова)	39
Налогообложение нефтегазовой промышленности: опыт Великобритании (Н. Корниенко)	43
Информационный налоговый обмен при регулировании внешней торговли: международный опыт (А. Левашенко)	46
Анализ позиции Высшего арбитражного суда РФ по вопросу о признании сделок, заключенных налогоплательщиком, недействительными (А. Киреева)	50
Муниципальная реформа: характерные тенденции (И. Стародубровская, Н. Миронова)	54
Здравоохранение: реализация пилотного проекта в регионах (С.Шиликин)	57
Предварительные итоги реализации национального проекта «Развитие АПК» (Р. Янбых, Г. Родионова)	60
Необходимость совершенствования концепций и системы управления военной безопасностью России (В. Цымбал)	65
Новая концепция правительства и практические шаги по формированию инновационной системы (И. Дежина)	70
Статистическое приложение	73

Компьютерный дизайн: А. Астахов

Информационное обеспечение: В.Авралов

Обзоры регулярно размещаются на сайте Института: <http://www.iet.ru>

Просьба направлять вопросы и комментарии по адресу: Lopatina@iet.ru

© Институт экономики переходного периода, 2008.

Основные события и тенденции

Экономический рост начала 2008 г. характеризуется сохранением высоких темпов инвестиционного и потребительского спроса. За январь-апрель прирост инвестиций в основной капитал составил 20,3%, и оборота розничной торговли - 15,6%. При этом сохраняется разрыв в темпах роста реальной заработной платы и производительности труда.

Опросы предприятий также показывают, что увеличение в мае темпов роста спроса позволило российской промышленности нарастить и темы роста производства. Дальнейший рост спроса может обострить ситуацию с нехваткой машин и кадров, стабилизовавшуюся в начале 2008 г. в условиях относительно невысоких темпов роста продаж. Достаточно инвестиций для удовлетворения растущего спроса имели в 2007 г. только 52% предприятий.

Особенность текущей экономической ситуации определяется высоким инфляционным фоном. Индекс потребительских цен с начала года увеличился на 6,3% и цен производителей промышленной продукции на 7,7%. Таким образом, прирост потребительских цен за январь – апрель достиг 6,2%, фактически сделав невозможным достижение правительственного ориентира годовой инфляции в размере 10,5%.

В апреле возобновился приток частного капитала в Россию. Для снижения темпов роста денежного предложения и инфляции Банк России повысил обязательные резервные требования по обязательствам коммерческих банков, а также увеличил на 0,25 п.п. процентные ставки по кредитам и депозитам ЦБ РФ. Реальный эффективный курс рубля увеличился на 0,3%. С 14 мая Банк России изменил порядок проведения валютных интервенций.

В мае на российских финансовых рынках в целом наблюдалось улучшение рыночной конъюнктуры в результате благоприятной ситуации на мировых товарных рынках, связанной с резким повышением цен на нефть в течение месяца. В течение месяца произошло повышение основных российских фондовых индексов на 11-12%. Активность инвесторов на российском рынке акций увеличилась почти на 30%.

В апреле доходы федерального бюджета в долях ВВП заметно превысили предшествую-

щие значения и достигли 33,7% ВВП. В расходной части наметилась тенденция к более умеренной бюджетной политике. На протяжении всего 2008 г. происходит сокращение Стабилизационного фонда, измеренного в долях ВВП.

В марте развитие российской внешней торговли проходило в условиях благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, укрепления рубля и повышения платежеспособного внутреннего спроса, благодаря чему сохранились высокие темпы роста экспортных и импортных поставок.

Представители Украины подали заявку в секретариат ВТО на проведение двусторонних переговоров с Россией в контексте присоединения России к ВТО.

На заседаниях Правительства среди наиболее важных вопросов обсуждались сценарные условия и основные параметры прогноза социально-экономического развития РФ на 2009 г. и на плановый период 2010-2011 г.г., а также динамика тарифов на услуги естественных монополий до 2011 г.

В обзоре на основе данных о деятельности 971 российского банка, включая все крупнейшие, проанализированы показатели доходности банковского сектора. Отношение прибыли к активам в банковском секторе в 2007 году составило 3%, что близко к уровню 2004-2006 годов. Сумма собственных средств банковского сектора за год увеличилась почти на 58%.

Также в обзоре среди других материалов рассмотрены:

- предварительные итоги реализации национального проекта «Развитие АПК» и проблемы реализации Государственной программы развития сельского хозяйства;
- ход реализации в 19 субъектах РФ пилотного проекта, направленного на повышение качества услуг в сфере здравоохранения;
- содержание внесенного на обсуждение в Государственную Думу проекта федерального закона «О передаче технологий»;
- позиция Высшего арбитражного суда РФ по вопросу о признании сделок, заключенных налогоплательщиком, недействительными.

Политико-экономическая ситуация в мае 2008 г.

С. Жаворонков

Основным событием мая 2008 г. стало формирование нового правительства РФ и новой администрации Президента РФ. Ожидаемым было сохранение значительного влияния В. Путина на этот процесс, неожиданным – незначительное влияние Д. Медведева. Фактически Д. Медведев не смог назначить своих доверенных лиц ни на один ключевой пост, более того, посты потеряли некоторые тактические союзники Д. Медведева, в частности, Л. Рейман и В. Черкесов. В Правительстве ключевую роль занял вице-премьер И. Сечин, расширивший свое влияние на ФСБ. Неблагоприятно для Медведева складывается ситуация и в нынешней администрации Президента, которая при других обстоятельствах могла бы стать центром кристаллизации новых идей и новых людей. В мае Д. Медведев озвучил одну важную реформаторскую идею – реформу судебной системы с целью сокращения коррупции и зависимости суда от исполнительной власти.

Основным событием мая 2008 г. стало формирование нового правительства РФ и новой администрации Президента РФ. Два эти события, прямо следующие из Конституции РФ, обещали предоставить основу для различных соображений и оценок. Во-первых, было важно понять, какова степень кадровой свободы у нового Президента РФ. Во-вторых, какую команду в правительстве видит прежний Президент, становящийся, как он это заранее подтвердил, премьер-министром. И, в-третьих, наконец, насколько изменятся позиции крупнейших бюрократических кланов и коммерческих групп давления в связи с оформлением транзита власти.

Итак, в Правительстве осталось два первых вице-премьера. Одним них стал бывший премьер В.Зубков, однако сфера его полномочий – курирование сельского, рыбного и лесного хозяйства – похожа на почетную отставку. Другим первым вице-премьером стал И.Шувалов, в начале 2000-х годов возглавлявший аппарат Правительства, а до последнего времени бывший спецпредставителем Президента по G8. Его сфера ответственности значительно шире: это почти вся внешнеэкономическая деятельность, региональное развитие, антимонопольная и тарифная деятельность, инвестиционный фонд, управление федеральной собственностью и др. Можно не сомневаться, что Шувалов постарается наполнить свой пост как можно большим количеством если не распорядительных, то согласующих и координирующих функций. Некоторые аналитики видели в Шувалове ставленника Д.Медведева, мы таких признаков не видим: наоборот, в прошлом году Шувалов публично сомневался в его «преемничестве». Скорее это «человек Путина» - накопив за последние годы в тени немало связей и

мало конфликтов, он постарается максимизировать и свое влияние, и влияние правительства.

Большая часть формальных полномочий Д.Медведева (в том числе «национальные проекты») досталась вице-премьеру А.Жукову. Вместе с тем, опыт слабой активности А.Жукова в правительстве в последние четыре года позволяет предположить, что он не сможет всерьез повысить свой статус и закрепиться перед министерствами в роли начальника или посредника. Как нам кажется, не сможет серьезно повысить свой статус и пониженный с поста первого вице-премьера до «обычного» неудавшийся «преемник» С.Иванов. Сохранил свой пост вице-премьера, министра финансов А.Кудрин – несмотря на свои активные очные и заочные выступления в пользу неизменности бюджетно-налоговой политики, проходившие в последние месяцы на грани полемики с руководителями страны. Вероятно, ему пока удалось убедить Медведева и Путина в своей правоте, тем более что его оппоненты не имеют ресурса такого давнего и близкого знакомства с ними.

Неожиданная «рокировка» произошла между бывшим вице-премьером, главой аппарата правительства С.Нарышкиным и бывшим главой администрации Президента С.Собяниным – они поменялись местами. Назначенный в 2004 г. одним из замов главы аппарата Правительства, С.Нарышкин в том же году не только сменил своего шефа, но и стал затем одним из самых могущественных правительственных чиновников: попеременно поддерживая то одну, то другую группу интересов, вместе с тем вникая почти в каждый вопрос, требующий согла-

сования¹. В сочетании с неплохими деловыми качествами Нарышкин наработал такой авторитет, что его включали в шорт-лист «преемников». Куда менее успешно сложилась карьера бывшего тюменского губернатора С. Собянина, назначенного в конце 2005 г. главой администрации Президента РФ. По сути, он так и не смог сформировать собственную команду и получить серьезный доступ к ключевым политическим решениям. Впрочем, важную роль он сыграл в качестве противовеса, когда значительная часть администрации Президента во главе с В.Сурковым увлеклась собственной игрой в поддержку одного из номинировавшихся «преемников» - С. Иванова, не дождавшись окончательной позиции В.Путина. Демонстративно устранившись от такого активизма, Собянин сыграл немалую роль в опрокидывании логики «самосбывающегося прогноза», который пытались навязать элите. Нарышкин очень усилился на прежнем посту – возможно, слишком для нового премьера, а Собянин был нейтрален – возможно, тоже слишком для нового премьера. Теперь же Д.Медведев получает в главы собственной администрации того, кого можно охарактеризовать как угодно, кроме того, что это человек Медведева, человека активного и умеющего выстраивать коммуникацию вокруг себя – теперь, правда, ему придется это делать вдали от привычного к нему бизнеса. В.Путин же приобретает руководителя аппарата Правительства, чей вес и активность явно достаточны лишь для усердного выполнения указаний сверху, но не формирования собственных политических приоритетов. Впрочем, конечно, многие должности обладают скрытой энергетикой – после последних восьми лет пост главы аппарата правительства будет сложно сделать малозначимым, а пост главы администрации Президента – сложно сделать подчиняющимся премьеру.

Реально же, вторым человеком в Правительстве стал «обычный» вице-премьер И.Сечин. В его сферу компетенции попал ТЭК, формирующий основные доходы бюджета и не только бюджета. Фактически, сейчас в Правительстве за Сечиным формально закреплена та роль, которую, по мнению многих, он выполнял неформально, занимаясь перераспределением собственности в ТЭК. Кроме того, ему удалось осуществить ряд важных назначений. Вместо

нелояльного министра связи Л. Реймана², бывшего самостоятельным крупным игроком, появился лояльный И.Щеголев, а вместо самостоятельного, хотя и союзного в последние годы директора ФСБ Н. Патрушева, появился давний протее И.Сечина – А. Бортников. Сам же Патрушев получил назначение секретарем Совета безопасности РФ, что в сложившейся системе является разновидностью политической пенсии. Ушел с поста руководителя Госнаркоконтроля еще один сечинский оппонент – В.Черкесов, получивший утешительную должность главы агентства по вооружениям. На эту важную должность (фактически, «ФСБ-2», использовавшуюся как показывает практика для контроля над основным ФСБ) назначен В.Иванов – с некоторых пор человек Сечину не самый близкий, но и не враждебный. Ушедший с поста министра юстиции В.Устинов получил взамен, фактически, самый статусный из постов полпредов - в Южном федеральном округе, к тому же ему не чужом, да и значимость министра юстиции (главный актив которого – ФСИН полтора десятилетия возглавляет бесменный Ю.Калинин) не стоит переоценивать.

Сохранился и весь силовой блок (кроме главы ФСБ) – министр обороны А.Сердюков (дружественный И.Сечину), министр внутренних дел Р. Нургалиев (дружественный Н.Патрушеву), главы МИД и МЧС С.Лавров и С.Шойгу.

В Правительстве сохранили посты министр здравоохранения и социального развития Т. Голикова, министр промышленности и торговли В.Христенко (хотя из ведомства последнего выделено небольшое министерство энергетики – его возглавил выходец из атомной энергетики С.Шматко), а также министры природных ресурсов Ю.Трутнев, образования А. Фурсенко, сельского хозяйства А.Гордеев, регионального развития Д.Козак, транспорта И.Левитин. Каждый из перечисленных – довольно могущественная фигура, которой поручены немалые финансовые потоки, почти все (кроме Т.Голиковой и И.Левитина) обладают ресурсом давнего общения с Путиным. Осталась в правительстве и министр экономического развития Э.Набиуллина, хотя из ее ведомства выделили торговлю (передав Христенко).

К назначениям Медведева можно отнести буквально несколько человек – министра юстиции А.Коновалова, министра культуры

¹ А формально согласование профильного департамента аппарата Правительства нужно почти везде.

² Получил утешительную должность советника Президента РФ.

А.Авдеева и, возможно, министра спорта, туризма и молодежной политики В.Мутко³.

Похожая ситуация сложилась и в администрации Президента. Последним по времени – но не последним по значимости -- был переназначен В.Сурков – главный путинский политический оператор в течение последних лет. Более того, формально Сурков оказался даже повышен – до поста первого заместителя руководителя с поста «обычного» заместителя. Замами стали бывший пресс-секретарь Путина А.Громов (пресс-служба, протокол) и бывший руководитель Главного контрольного управления А.Беглов (кадры, документооборот). Руководителем управления внутренней политики остался назначенец В.Суркова О.Говорун. Среди руководства Администрации, фактически, нет людей Медведева⁴ и свои посты сохранили даже те, кто в прошлом году активно выступал против номинации Медведева «преемником». Некоторые близкие люди были все же назначены: К.Чуйченко – главой контрольного управления, М.Тринога – советником Президента, Н.Тимакова – пресс-секретарем.

Таким образом, в настоящее время можно констатировать, что Д. Медведев не смог или не захотел не то что форсировать разрыв с кадровой традицией предшественника, но и не получил сколько-нибудь серьезной квоты в Правительстве или собственной администрации. Стоит заметить, что восемь лет назад после назначения Путина ситуация была несколько иной: Путин сразу назначил целый ряд новых зампредов главы администрации Президента, существенно обновил Правительство – в частности, назначил «своего» директора ФСБ и убрал с поста первого вице-премьера некогда могущественного Н.Аксененко. Особенно неприятной для Медведева выглядит ситуация с администрацией Президента, которая могла бы быть естественным центром кристаллизации как новых людей, так и новых идей «преемника». Впрочем, пока это обстоятельство не выглядит трагическим: при Путине значительная часть Правительства (до уровня замминистра включительно) и руководства госкомпаний была плавно заменена в первые полтора года, а

часть старой элиты стала его друзьями (например, те же А.Волошин, В.Сурков или В.Устинов). Можно даже сказать, что время пока работает на Медведева. Другое дело, что запас этого времени ограничен до той поры, пока не начнет приближаться 2012 г. с перспективой возвращения Путина к власти.

В первый месяц пребывания Д. Медведева на посту Президента им сделано немного программных заявлений: так, он обещал немедленно инициировать судебную реформу. На совещании, посвященном судебной системе, он заявил, что так больше продолжаться не может: неправомочные решения «по звонку» или за деньги надо искоренять. Проблемы российской правовой системы, действительно, хорошо известны – равно как и их причины (использование суда властями для политического и коммерческого контроля) и технологии (возможность увольнения практически любого судьи вышестоящей «тройкой», равно как и отмены любого решения суда, в том числе суда присяжных, вышестоящим судом), при которых контроль над высшими судами, большая часть состава которых утверждена по представлению Путина, обеспечивает контроль над судебной системой в целом. В это же время было инициировано показательное дело председателя Федерального арбитражного суда Московского округа Л. Майковой. Против нее был использован давно известный факт улучшения жилищных условий, который теперь трактуется как безнравственный. Интересно, что Майкова, которой приписывают недостаточное почтение к главе Высшего арбитражного суда А.Иванову (протееже нового Президента), отказалась добровольно уйти в отставку. Таким образом, в ближайшие несколько месяцев мы узнаем как суть предложений Д.Медведева по судебной реформе, так и то, к кому прислушивается нынешняя судебная система, через чьи корпоративные процедуры предстоит пройти Майковой.

В мае неожиданно обострился конфликт между акционерами ТНК-ВР (половина которой принадлежит ВР, а половина российским акционерам – М.Фридману, В.Вексельбергу, Г.Хану и др.). Российские акционеры требуют смещения Президента ТНК-ВР Р.Дадли, представляющего зарубежных акционеров, при том, что юридически корректной возможности обеспечить такое решение не видно. Российские правоохранительные органы объявляют о возбуждении уголовного дела по обвинению в неуплате налогов с неясными пока обвиняемы-

³ Медведев – руководитель VIP-клуба болельщиков «Зенита», а Мутко – бывший руководитель футбольного клуба. Хотя Мутко хорошо знаком и Путину, и многим другим «большим петербуржцам».

⁴ С некоторой натяжкой таковым можно считать А.Беглова – по крайней мере, это не союзник Нарышкина и Суркова.

ми против компании на довольно крупную сумму в 22 млрд. рублей. Параллельно вице-премьер И.Сечин демонстративно встречается с Г.Ханом. Так что, возможно, ситуация с про-

должением российской «энергетики большой дубинки» окажется не меньшим тестом для нового Президента, чем декларации о судебной реформе.

Реальный сектор экономики: факторы и тенденции

О. Изряднова

Экономический рост начала 2008 г. характеризуется высокими темпами инвестиционного и потребительского спроса. За январь-апрель прирост инвестиций в основной капитал составил 20,3%, оборота розничной торговли - 15,6%. Сохраняется разрыв в темпах роста реальной заработной платы и производительности труда. Особенность текущей экономической ситуации связана с высоким инфляционным фоном. Индекс потребительских цен с начала года увеличился на 6,3% и цен производителей промышленной продукции на 7,7%. При этом в апреле 2008 г. цены производителей в промышленности выросли на 4,5%.

В январе-апреле 2008 г. сохранилась тенденция изменения структуры промышленного роста в сторону увеличения доли обрабатывающих производств. Прирост выпуска обрабатывающих производств составил 10,2% против 11,8% в январе-апреле 2007 г., а добывающих производств, соответственно, 0,6% против 3,5%. Следует обратить внимание на восстановление положительной динамики производства и распределения электроэнергии, газа и воды (104,5%) по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Индекс промышленного производства в январе-апреле 2008 г. составил 106,9%, продукции сельского хозяйства - 104,6%, грузооборота транспорта - 105,5% и оборота розничной торговли - 115,6%.

При сложившейся конъюнктуре мирового рынка сырья и низкой базе I квартала 2007 г. прирост экспорта за I квартал текущего года составил 52,8%. Темп прироста импорта в I квартале 2008 г. составил 39,8% и сальдо торгового баланса увеличилось более, чем на 20 млрд. долл. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Объем средств, аккумулируемых в Резервном фонде, увеличился на 4,7 млрд. долл. и составил на 01.05.08 3069,5 млрд. руб., а в Фонде национального благосостояния - 773,8 млрд. руб. Позитивным моментом начала текущего года стало ускорение процессов трансформации национального сбережения в инвестиции. Доля инвестиций в основной капитал в ВВП составила в I квартале 2008 г. 16,7% и на 3,1 п.п. превысила уровень соответствующего периода предыдущего года.

Характер экономического роста в текущем году формировался под влиянием продолжающегося расширения внутреннего рынка. При-

рост внутреннего спроса по предварительной оценке в I квартале 2008 г. к тому же периоду 2007 г. составил 11,5% при увеличении ВВП на 8,0%. Опережающий рост инвестиций в основной капитал по сравнению с конечным потреблением домашних хозяйств со II квартала 2006 г. стал одним из основных факторов структурных сдвигов использованного ВВП. За январь-апрель 2008 г. прирост инвестиций в основной капитал составил 20,3%, конечного потребления домашних хозяйств - 13,6%.

В 2008 г. продолжала действовать тенденция ускорения темпов роста работ в строительстве, сформировавшаяся во II квартала 2006 г. и поддержанная интенсивным ростом инвестиций в основной капитал. Прирост работ в строительстве в январе-апреле 2008 г. составил 26,7% против 18,0% в соответствующем периоде предыдущего года. За январь-апрель 2008 г. введено в действие жилых домов общей площадью 13,1 млн. кв. м, что на 6,6% превысило уровень аналогичного периода предыдущего года.

Динамичный рост инвестиций в основной капитал относительно динамики производства отражает переход к более капиталоемкой стадии развития российской экономики, связанной с расширением деятельности по развитию транспортной инфраструктуры, жилищного строительства, модернизации промышленности и сельского хозяйства. Однако следует отметить, что сохранение диспропорций движения инвестиций и материально-технического обеспечения строительства, проявляющееся в опережающем росте спроса на конструкционные материалы, машины и оборудование над предложением, сопровождается ускорением роста цен в строительстве. Производство машин и

оборудования в январе-апреле 2008 г. выросло на 24,3%, производство транспортных средств

– на 17,6% по сравнению с соответствующим периодом 2007 г.

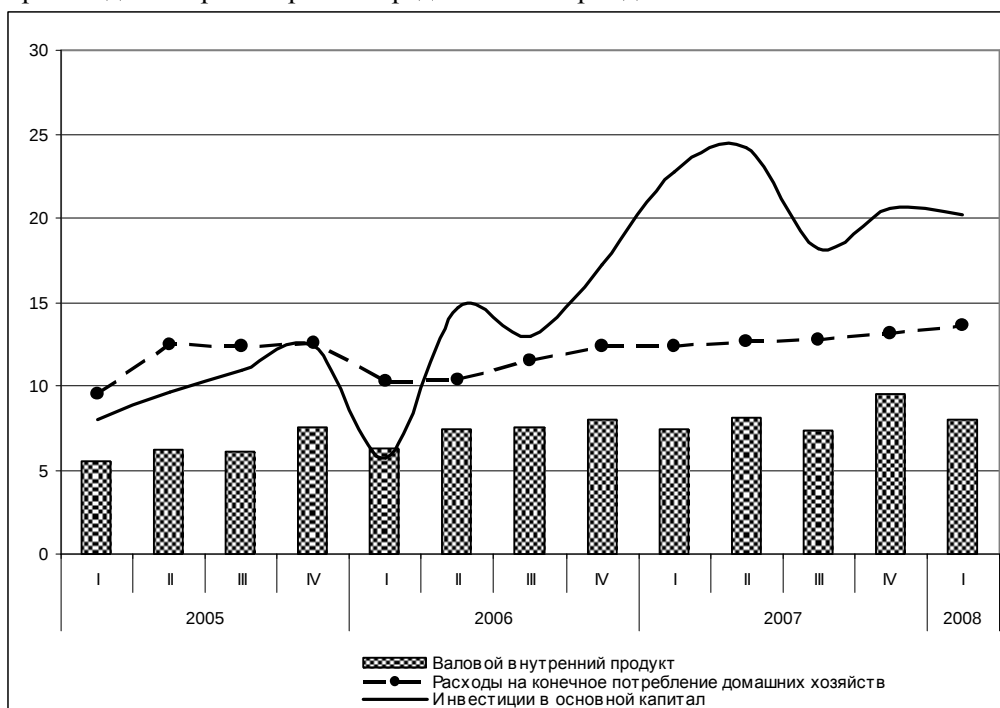


Рис. 1. Изменение динамики используемого ВВП по компонентам за 2005-2008 гг., к соответствующему кварталу предыдущего года

Рост инвестиционного спроса поддерживался сохранением высоких темпов в производстве конструкционных материалов. Прирост металлургического производства за январь-апрель составил 9,8% и на 2,8 п.п. превысил уровень соответствующего периода предыдущего года. При увеличении спроса на лесоматериалы и конструкционные пластмассы прирост производства обработки древесины и изделий из дерева составил 14,8% (+3,7 п.п. к показателю января-апреля 2007 г.) и химического производства - 3,7%. Одним изстораживающих моментов является замедление темпов производства строительных материалов: производство неметаллических минеральных продуктов замедлилось до 10,3% против 23,0% в аналогичный период предыдущего года.

При сложившихся темпах расширения внутреннего спроса и динамики производства товаров конечного спроса, усиливается зависимость наполнения рынка от импорта машин и оборудования, а в текущем году и от потребительских товаров, и в частности, продовольственных. Решение проблем модернизации экономики при сложившейся динамике и структуре отечественного производства капитальных товаров (с долей импортных машин и оборудования в инвестициях в основной капитал в интер-

вале 7-9%) существенно зависит от характера развития внешнеэкономической деятельности.

На фоне сохранения высоких темпов экономического роста российская экономика остается привлекательной сферой для иностранных инвесторов. При исключительно динамичном росте объемов иностранных инвестиций в 2007 г. накопленный иностранный капитал в экономике России по состоянию на конец марта 2008 г. составил 221,0 млрд. долларов, что на 45,9% больше по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года. Однако в I квартале 2008 г. поступления иностранных инвестиций в российскую экономику составили 70,1% от показателя соответствующего периода предыдущего года, а прямые инвестиции – 57,2%. Тенденция повышения чистого ввоза капитала, которая фиксировалась со II квартала 2006 г., по итогам I квартала 2008 г. сменилась на противоположную: чистый вывоз частного капитала составил 22,8 млрд. долл. против притока в размере 13,5 млрд. долл. в аналогичный период предыдущего года. Возможно, что на смену тенденций в динамике иностранных инвестиций и вывоза частного отечественного капитала повлияли политико-экономические факторы.

Расширение потребительского спроса поддерживалось позитивной динамикой роста до-

ходов населения. Прирост реальных доходов населения в январе-апреле 2008 г. составил 11,8%, реальной заработной платы – 13,1% и реального размера назначенных пенсий – 19,1% к соответствующему периоду предыдущего года.

Продолжались структурные сдвиги в распределении населения по величине среднедушевых доходов. В I квартале 2008 г. при росте среднедушевых доходов по сравнению с предыдущим годом на 26,1% и номинального размера заработной платы на 28,7%, доля населения со среднедушевыми доходами свыше 25000 руб. повысилась на 4,6 п.п., в интервале 25000-10000 руб. - на 3,1 п.п., а с доходами до 8000 руб. сократилась более чем на 12,2 п.п. Однако это сопровождалось усилением дифференциации по денежным доходам: коэффициент фондов в I квартале 2008 г. составил 15,6 раза (в 2007 г. – 15,1 раза, в 2006 г. – 14,6 раз) и коэффициент Джини - 0,412 (0,408 и 0,404 в 2007 и 2006 гг.).

Заметим, что в структуре доходов населения фиксируется снижение доли доходов от предпринимательской деятельности и собственности на 1,6 п.п. на фоне тенденции повышения доли оплаты труда в доходах населения до 70,5% против 69,4% в I квартале и 67,4% в I квартале 2006г.

Оплата труда наемных работников является основным источником доходов для доминирующей части населения и при высокой дифференциации среднемесячной заработной платы в различных видах деятельности оказывает существенное влияние на движение рабочей силы. Если в марте 2008 г. среднемесячная начисленная заработная плата в добыче полезных ископаемых в 2,3 раза превышала общероссийский уровень средней заработной платы, в фи-

нансовой деятельности – в 2,8 раза, то в обрабатывающих производствах этот показатель составлял 95%, в образовании 65%, и здравоохранении 75%.

В целом для экономики характерным в начале текущего года явилось сохранение существенного разрыва в темпах роста реальной заработной платы и производительности труда. Если в январе-марте 2006 г. они составляли 8,5% и 6,1%, в январе-марте 2007 г. – 18,2% и 7,8%, то в январе-марте 2008 соответственно - 13,1% и 6,9%.

Специфика распределения доходов определила и особенности динамики текущих расходов и уровня сбережений в секторе домашних хозяйств.

Для последних семи лет изменения в структуре потребительских расходов определялись повышением удельного веса расходов на непродовольственные товары и услуги при сокращении доли расходов на продукты питания.

В текущем году индекс потребительских цен составил за 4 месяца этого года 106,3 против 104,0% в январе-апреле 2007 г., при этом цены на продовольственные товары выросли на 8,0% против 3,3%, на непродовольственные товары на 2,9% против 1,5% при изменении цен на платные услуги примерно на уровне 1-го квартала предыдущего года (8,5%).

С ускорением темпов инфляции в структуре использования денежных доходов населения со второго полугодия 2007 г. наблюдается повышение доли расходов на покупку товаров при уменьшении склонности населения к сбережению, в том числе в организованных формах. Заметим, что в феврале-апреле текущего года фиксировалось уменьшение объемов кредитов, предоставленных физическим лицам.

Таблица 1

Структура использования денежных доходов населения, в %

	2007				2008
	I	II	III	IV	I
Денежные доходы – всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
из них использовано					
покупка товаров	56,4	52,7	54,7	51,7	58,5
оплата услуг	17,7	16,7	16,6	14,1	16,9
Обязательные платежи и взносы	12,8	12,4	12	13	12,3
сбережения	9,8	8,5	6,8	10,6	8,2
из них во вкладах и ценных бумагах	5,7	7,3	5,6	7,5	2,9
покупка валюты	5,2	5,3	5,2	5,2	6,9
наличные деньги на руках населения	-1,9	4,4	4,7	5,4	-2,8

Источник: Росстат

Прирост реальных денежных доходов прогнозируется в размере 13,5% и реальной заработной платы – 16,7% по сравнению с 2007 г. В этой связи предложение правительства о дополнительном финансировании программ в социальной сфере в 2008 г., безусловно, окажет позитивное влияние на уровень потребительской активности населения, однако при растущих государственных расходах следует ожидать дальнейшего ухудшения инфляционного

фона. В текущем году зафиксировано ускорение темпов роста цен на продукцию обрабатывающих производств на 5,4 п.п. по сравнению с январем–апрелем 2007 г. и на 4,5 п.п. – на производство электроэнергии газа и воды.

По оценкам ИЭПП прирост инвестиций в основной капитал составит 19,4% при индексе роста промышленности на уровне 104,9% и обрабатывающих производства - 108,0%.

Российская промышленность в мае 2008 г.

С.Цухло

Увеличение в мае темпов роста спроса позволило российской промышленности нарастить и темпы роста производства. Однако удовлетворенность объемами продаж сейчас ниже, чем в 2007 г. Дальнейший рост спроса может обострить ситуацию с нехваткой машин и кадров, стабилизировавшуюся в начале 2008 г. в условиях относительно невысоких темпов роста продаж. Достаточно инвестиций для удовлетворения растущего спроса имели в 2007 г. только 52% предприятий.

По данным официальной статистики, в апреле 2008 г. промышленной продукции было произведено на 9.2% больше, чем в апреле 2007 г. (аналогичный результат I кв. – 6.2%). Расчеты ЦМАКП (с учетом разницы в количестве рабочих дней) показывают рост в апреле текущего года на 7.8% к прошлогоднему апрелю. А по отношению к марту 2008 г. в апреле продукции было выпущено на 0.5% больше (аналогичный результат марта – 0.7%).

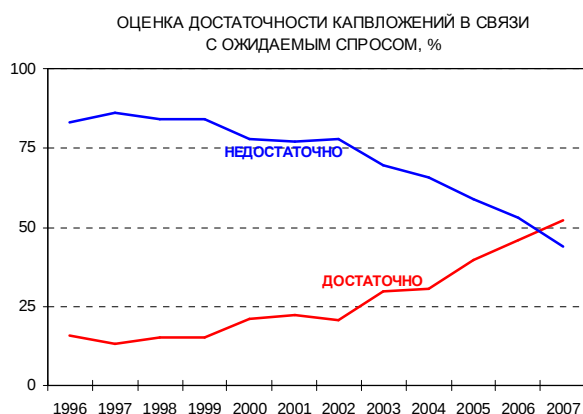
Оперативные данные опросов показывают увеличение интенсивности промышленного роста в мае 2008 г. Очищенный от сезонности темп роста (баланс изменения) превысил апрельский на 3 пункта и оказался лучшим за последние 12 месяцев. Аналогичный результат дала очистка ещё и от случайных колебаний. Относительно стабильные темпы роста выпуска, регистрировавшиеся последние месяцы, похоже, могут смениться более интенсивным развитием российской промышленности и еще больше увеличить загрузку мощностей. Сейчас (во II кв. 2008 г.) этот показатель превысил 74%, что является абсолютным рекордом 1993-2008 гг. В металлургии загрузка достигла уже 88%, в леспроме – 77%, в химии и нефтехимии – 76%, в легкой промышленности – 73%, в машиностроении – 70%.



Основания для более интенсивного роста выпуска дает предприятиям динамика спроса на производимую ими продукцию. В мае очищенная от сезонного фактора интенсивность роста продаж оказалась самой высокой с июня 2007 г., а очищенная еще и от случайных коле-

баний – с сентября 2007 г. Однако объемы продаж продукции пока не так велики, как могли бы быть, считают производители. Удовлетворенность спросом в российской промышленности за пять месяцев 2008 г. составляет только 64%, тогда как в 2007 г. она была равна в среднем 69%. Снижение удовлетворенности спросом в 2008 г. отмечено в большинстве отраслей. Особенно велики «потери» этого показателя в легкой промышленности (41% после 56%), лесопромышленном комплексе (60 после 73) и машиностроении (61 после 66). В металлургии и химической отрасли оценки спроса не изменились.

Относительно невысокие темпы роста спроса в первой половине 2008 г. предотвратили дальнейшее обострение ситуации с обеспеченностью российских предприятий производственными мощностями и кадрами. Недостаток мощностей в российской промышленности стабилизировался в 2008 г. на уровне 21%, кадров – 25%. Предприятиям не хватает машин и работников в связи с ожидаемыми изменениями спроса. Инвестиции 2007 г. способствовали снижению «мощностного» голода в промышленности, но – несильно. Их объемы оценили как достаточные (опять же – в связи с ожидаемыми изменениями спроса) только 52% предприятий. Вместе с тем, это лучшее значение данного показателя за 12 лет его мониторинга. И впервые доля предприятий с достаточными инвестициями превысила долю предприятий с недостаточными.



Основной помехой своей инвестиционной деятельности предприятия считали и считают нехватку собственных финансовых средств (69% упоминаний в 2008 г.). Начавшееся в 2004-07 гг. снижение сдерживающего влияния этого фактора было приостановлено строительным бумом и ускорением инфляции (что вызвало рост цен на оборудование и на строительномонтажные работы – упоминание этой помехи выросло до рекордных 46%), а также «просадкой» банковского сектора (чаще стали мешать высокие проценты по кредитам и трудности получения долгосрочных кредитов).

Производительность труда в российской промышленности устраивает сейчас 68% предприятий, и только 25% производителей оценивает её как «ниже нормы». Таким образом, только четверть предприятий в российской промышленности солидарна здесь с позицией сторонних наблюдателей. Самый высокий уровень неудовлетворенности зарегистрирован в лесопромышленном комплексе (35%) и машиностроении (33%).

Прогнозы изменения спроса почти не меняются с начала 2008 г. Очищенные от сезонного фактора темпы ожидаемого роста спроса пятый месяц подряд находятся в интервале 20-24 балансовых пункта (исторический максимум – 24 пункта). Очистка от случайных колебаний суживает этот интервал до 21-22 пунктов (исторический максимум – 22 пункта). Российская промышленность определенно надеется на устойчивый и высокий рост продаж своей продукции. Столь же устойчивы в 2008 г. и производственные планы предприятий. Ожидаемые темпы роста выпуска (без сезонности) изменяются от 35 до 39 пунктов, без случайных колебаний – от 35 до 37 пунктов.

Внешняя торговля

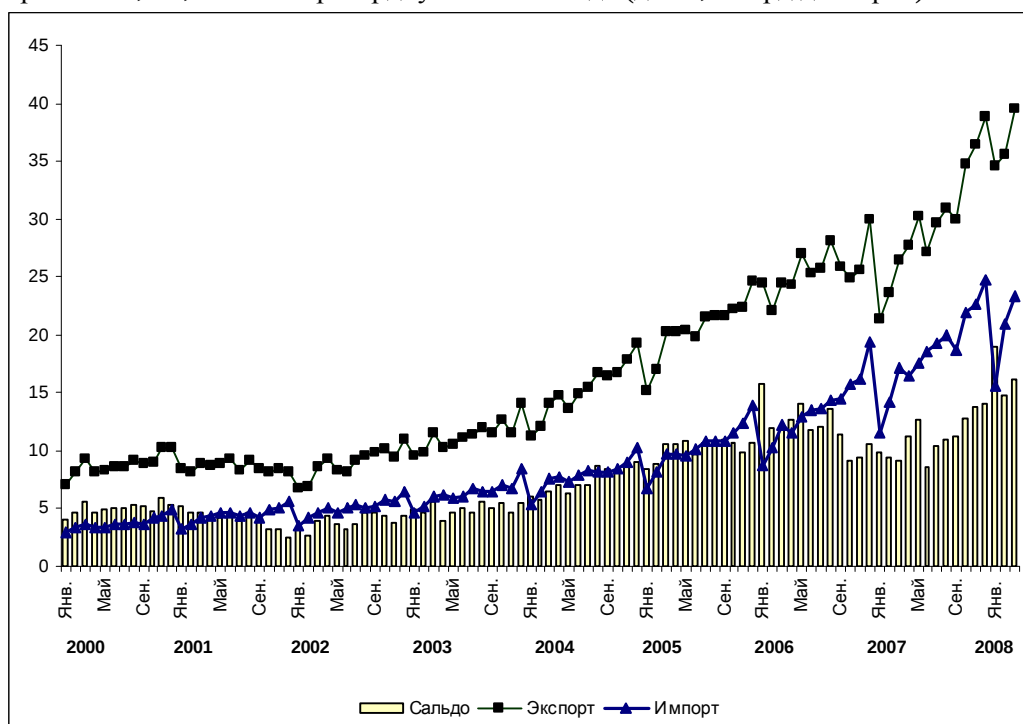
Н. Воловик

В марте 2008 г. развитие российской внешней торговли проходило в условиях благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, укрепления рубля и повышения платежеспособного внутреннего спроса, благодаря чему сохранились высокие темпы роста экспортных и импортных поставок.

Представители Украины подали заявку в секретариат Всемирной торговой организации (ВТО) на проведение двусторонних переговоров с Россией в контексте присоединения России к ВТО.

Внешнеторговый оборот России, рассчитанный по методологии платежного баланса, в марте 2008 г. составил 62,8 млрд. долларов, что выше величины оборота внешней торговли за март 2007 г. на 43,3%. При этом российский экспорт вырос на 48,8%, составив рекордную за

весь период наблюдений величину - 39,5 млрд долл. Импорт увеличился на 37,1%, достигнув уровня 23,3 млрд долл. Сальдо внешнеторгового баланса РФ в марте 2008 года выросло на 68,9% по сравнению с тем же периодом 2007 года (до 16,3 млрд долларов).



Источник: ЦБ РФ

Рис 1. Основные показатели российской внешней торговли (млрд долл.)

Экспорт товаров в январе – марте 2008 года увеличился по сравнению с соответствующим периодом прошлого года на 52,8% (в январе – марте 2007 г. - на 6,9%). Прирост экспорта в основном обусловлен существенным ростом мировых цен на нефть, начавшимся в сентябре 2007 года. Импорт товаров в I квартале 2008 г. увеличился на 39,8% (в январе-марте 2007 г. – на 39%). Высокие темпы роста импорта сохраняются благодаря наращиванию доходов в экономике, укреплению российской валюты к доллару (на 10,6% к соответствующему периоду

прошлого года) и дальнейшему развитию рынка потребительского кредитования. В результате, сальдо внешней торговли увеличилось на 72,4%, составив 49,9 млрд долл. Коэффициент несбалансированности внешней торговли (отношение сальдо к торговому обороту) сложился в I квартале в размере 0,29 против 0,25 в январе-марте 2007 г.

Средняя цена марки Brent в марте превысила 100 долларов за баррель. ОПЕК считает, что рынок нефти достаточно обеспечен. При этом цена на нефть растет, несмотря на рост склад-

ских запасов. Современная ситуация на мировом рынке нефти, не имеющая аналогов в историческом периоде наблюдения за мировыми ценами нефти, зависит от действия мощных рыночных сил, в т.ч. от новых реалий финансового рынка. Инвесторы используют товарные рынки для защиты от инфляции и падения курса доллара.

Средняя цена на нефть марки Urals по итогам мониторинга за март-апрель составила 102,75558 доллара за баррель. Динамика мировых цен на нефтепродукты в основном следовала за динамикой цен на нефть.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 мая №378 с 1 июня 2008 года на 17,1% повышается экспортная пошлина на

нефть сырую - с 340,1 долл./т до 398,1 долл./т. Ставка экспортной пошлины на светлые нефтепродукты возрастает с 241,4 долл./т до 280,5 долл./т, на темные нефтепродукты - с 130,1 долл./т до 151,1 долл./т.

Среднемесячные мировые цены на алюминий и никель на Лондонской бирже металлов (ЛБМ) в январе-марте 2008 г. по сравнению с тем же периодом 2007 г. снизились соответственно на 2,1% и 30,1%, на медь выросли на 31,4%. В марте 2008 г. по сравнению с предыдущим месяцем цены на алюминий, медь и никель увеличились соответственно на 8,2%, 7% и 11,7%. По сравнению с мартом прошлого года цены снизились на никель и выросли на алюминий и медь.

Таблица 1.

Среднемесячные мировые цены в марте соответствующего года

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Нефть (Brent), USD/т	19,2	13,0	13,7	26,9	25,5	24,1	29,1	33,6	53,7	60,9	62,05	102,3
Натуральный газ, USD/тыс.м ³	1,870	2,170	2,120	2,828	5,200	2,996	5,757	5,267	7,234	6,123	7,25	9,655
Бензин, USD/галлон	0,645	0,467	0,527	0,934	0,890	0,783	1,005	1,12	1,581	1,7	1,91	2,672
Медь, USD/т	2424,8	1772	1477,1	1779,1	1780,3	1605	1681,6	3018,0	3254,4	5103	6452,5	8421,9
Алюминий, USD/т	1635,5	1441,3	1251,1	1584,2	1511,2	1403,2	1393,1	1660,0	1988,6	2429	2761,7	2986,8
Никель, USD/т	7929,5	5380	4934,5	10270	6140,3	6503,3	8402,4	13730	16190	14897	46324,8	31005,7

Источник: рассчитано по данным London Metal Exchange (Великобритания, Лондон), Международной нефтяной биржи (Лондон)

Цены на продовольственные и сельскохозяйственные товары на мировом рынке в настоящее время имеют разнонаправленную динамику. В последние месяцы наблюдается снижение цен на пшеницу, поскольку ожидается прирост производства в большинстве крупнейших стран-экспортеров: ЕС, Украине, США, Австралии, Канаде, России. Цены на кукурузу и ячмень продолжают расти, но темпы роста снизились. В то же время наблюдается резкий рост мировых цен на рис, которые в апреле 2008 г. достигли рекордных значений. Основным фактором, способствующим росту мировых цен на рис, явилась сложная ситуация с обеспечением необходимого объема экспортных поставок. Стремясь снизить инфляционное давление внутри своих стран, некоторые ведущие поставщики (Камбоджа, Египет, Индия и Вьетнам) ввели ограничения или прямые запреты на экспорт риса. Некоторые страны, зависящие от импорта риса и обеспокоенные недостаточным объемом его ресурсов для внутреннего потреб-

ления, в ряде случаев увеличили закупки на мировом рынке, что способствовало еще большему росту цены.

Основу российского экспорта в I квартале 2008 г. по-прежнему составляли топливно-энергетические товары – 69,8% всего российского экспорта по сравнению с 64% годом ранее. Столь существенное увеличение доли крупнейшей экспортной группы связано с ростом контрактных цен на нефть в 1,7 раза, нефтепродукты – в 1,6 раза, природный газ – на 29,3%. Удельный вес всех других товарных групп снизился: металлы и изделия из них - с 15,5% до 12,2%, машины, оборудование и транспортные средства – с 4,7% до 4,3%, продукция химической промышленности – с 6,2% до 5,8%, древесина и целлюлозно-бумажные изделия – с 3,7% до 2,8%, продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье – с 2,1% до 1,5%.

Таблица 2.

Динамика средних мировых цен на некоторые сельскохозяйственные товары

	2005	2006	2007	2008			
				Январь	Февраль	Март	Апрель
Пшеница, долл./т							
Канадская, CWRS	197,6	216,8	300,4	513,8	732,4	618,8	537,1
Американская, HRW	152,4	192,0	255,2	370,7	425,0	439,6	362,2
Американская, SRW	135,7	159,0	238,6	343,8	388,7	419,6	348,2
Кукуруза американская, долл./т	98,7	122,9	163,0	206,7	220,1	234,4	246,6
Ячмень, долл./т	95,0	117,0	172,0	206,0	216,2	228,6	237,8
Соя-бобы, долл./кг	274,4	268,4	384,0	541,0	572,0	575,0	558,0
Соевое масло, долл./т	545,1	598,6	881,0	1276,0	1400,0	1476,0	1425,0
Рис тайландский, долл./т		304,9	326,4	375,6	464,8	594,0	907,0

Источник: World Bank.

По сравнению с I кварталом 1997 г. объем экспорта топливно-энергетических товаров за I квартал 2008 г. увеличился на 67% до 75,761 млрд долл., в том числе нефти – на 64,9% до 38,556 млрд долл., газа – на 69,5% до 17,872 млрд долл.; металлов и изделий из них - на 21,2% до 13,281 млрд долл., в том числе черных металлов и изделий из них - на 30,8% до 7,384 млрд долл., цветных металлов и изделий из них - на 10,6% до 5,527 млрд долл.; машин, оборудования и транспортных средств - на 40,3% до

4,662 млрд долл.; продукции химической промышленности – на 42,7% до 6,33 млрд долл., продукции лесопромышленного комплекса – на 16,4% до 3,045 млрд долл.

Физические объемы поставок пшеницы сократились на 45,1%, ячменя - на 99,2%, в то же время отмечался рост поставок ржи - на 5,1%.

Индексы цен экспорта в I квартале 2008 года значительно опережали индексы физических объемов (Таблица 3).

Таблица 3.

**Влияние отдельных факторов на изменение торгового баланса
Российской Федерации в I квартале 2008 года**

	Внешняя торговля России, млрд долл.		Индексы, I квартал 2007 г. = 100		
	I квартал 2008 г.	I квартал 2007 г.	индекс физиче- ского объема	индекс цен	индекс стоимо- сти
Экспорт товаров (фоб)	109,7	72,0	111,1	135,6	150,7
в том числе:					
товары ТЭК	74,3	43,9	105,6	160,4	169,4
прочие товары	35,4	28,1	119,7	101,2	121,2
Импорт товаров (фоб)	59,8	43,1	130,0	109,1	141,8

Источник: по данным ЦБ РФ

Основой увеличения стоимости импорта был рост его физических объемов из стран дальнего зарубежья. Однако в последнее время усиливается роль ценового фактора, в частности, повышаются цены на импорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья и других импортируемых товаров, особенно из стран СНГ.

В структуре импорта в I квартале 2008 г. доля машин и оборудования увеличилась до 52,3% против 47,6% в соответствующий период прошлого года. Это повлекло снижение доли

всех остальных групп товаров, несмотря на рост их стоимостных объемов.

Темпы роста импорта машин и оборудования значительно опережали темпы роста импорта в целом. Импорт машин, оборудования и транспортных средств увеличился за I квартал 2008 г. на 61,3% до 28,715 млрд долл., продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья - на 25% до 7,309 млрд долл., продукции химической промышленности - на 38,2% до 7,407 млрд долл.

19 мая 2008 г. в Женеве начался очередной раунд переговоров по присоединению Российской Федерации к Всемирной торговой организации (ВТО). На повестке дня стояли вопросы таможенного и технического регулирования, защиты интеллектуальной собственности и господдержка сельского хозяйства. Для наших потенциальных партнеров по ВТО, среди которых крупные европейские сельхозпроизводители, размер сельскохозяйственных субсидий остается самой сложной темой, которую еще предстоит согласовать с США и Кернской группой - странами – основными экспортерами сельхозпродукции. По этому поводу весной была проведена серия переговоров в Женеве, и, как ожидается, они будут возобновлены в конце мая - начале июня.

На данный момент так и не достигнуты договоренности с Саудовской Аравией и Грузией. И если с Саудовской Аравией велика вероятность того, что в июне уже будут подписаны все необходимые документы, то с Грузией все сложнее. Апрельское заявление российской стороны об установлении консульских отношений с Абхазией и Южной Осетией стало очень серьезным препятствием для согласия Тбилиси на присоединение России к ВТО.

Украина, официально ставшая полноправным членом ВТО 16 мая 2008 г., еще 14 мая подала заявку на присоединение к рабочей группе в надежде снять ограничения, которые существуют в России на ввоз определенных категорий украинских товаров.

Бюджетная и налоговая политика

О. Кириллов

В апреле 2008 г. доходы федерального бюджета в долях ВВП заметно превысили мартовские значения и достигли значения 33,7% ВВП. В расходной части наметилась тенденция к более умеренной бюджетной политике. На протяжении всего 2008 года происходит сокращение Стабилизационного фонда РФ, измеренного в долях ВВП.

По итогам первых четырех месяцев 2008 г. доходы федерального бюджета составили 25,1% ВВП, расходы 16,1% ВВП, а профицит федерального бюджета составил 9% ВВП. Доля доходов и расходов федерального бюджета в ВВП за рассматриваемый период 2008 г. заметно превышает аналогичные значения 2007 года. На *рис. 1* и *рис. 2* представлена динамика доходов и расходов федерального бюджета РФ.

Как можно видеть, кривая доходов первых четырех месяцев 2008 года близка к уровню 2006 года и находится существенно выше графика аналогичного периода 2007 года, а расходы федерального бюджета в долях ВВП в текущем году не только превышают значения

прошлого года, но и последних трех лет. На *рис. 2* хорошо просматривается резкий рост расходов федерального бюджета в октябре 2007 г., достигший максимума в январе 2008 г., и возвращение объемов расходования бюджетных средств к средним значениям за 2005-2006 гг. в апреле 2008 г., что связано с проходившими в стране парламентскими и президентскими выборами.

Рассмотрим более детально доходную часть федерального бюджета. В апреле 2008 г., после некоторого снижения поступлений с начала года, доходы федерального бюджета составили 33,7% ВВП, что является рекордным значением текущего года *рис. 3*

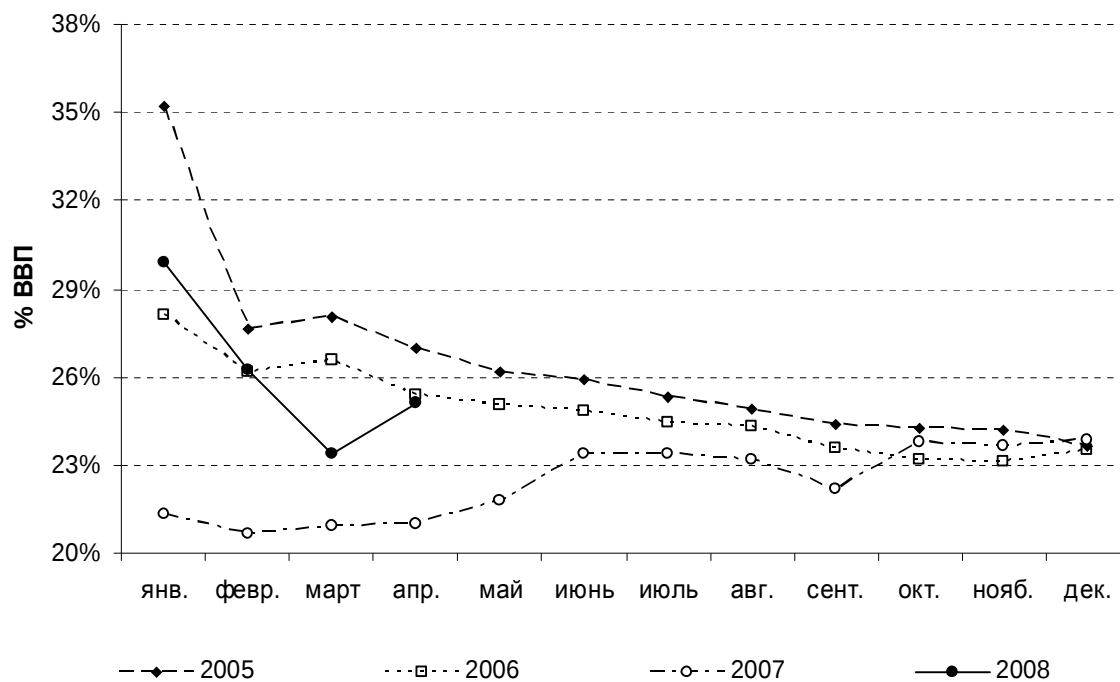


Рис. 1. Доходы федерального бюджета РФ в 2005-2008 гг. в % ВВП

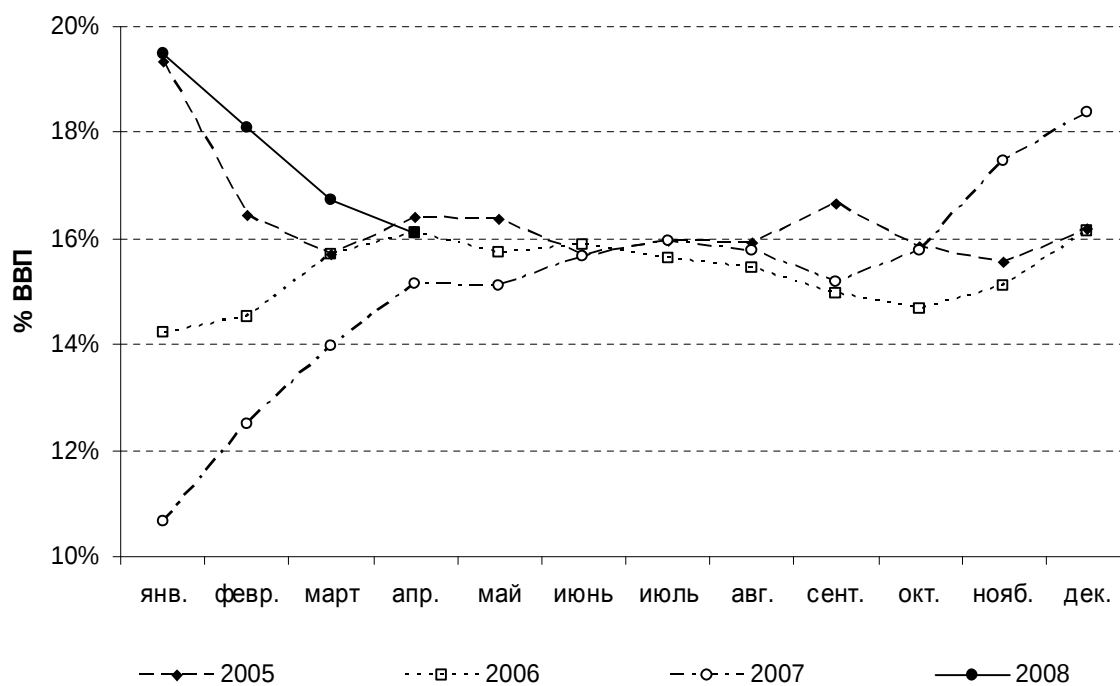


Рис. 2. Расходы федерального бюджета РФ в 2005-2008 гг. в % ВВП

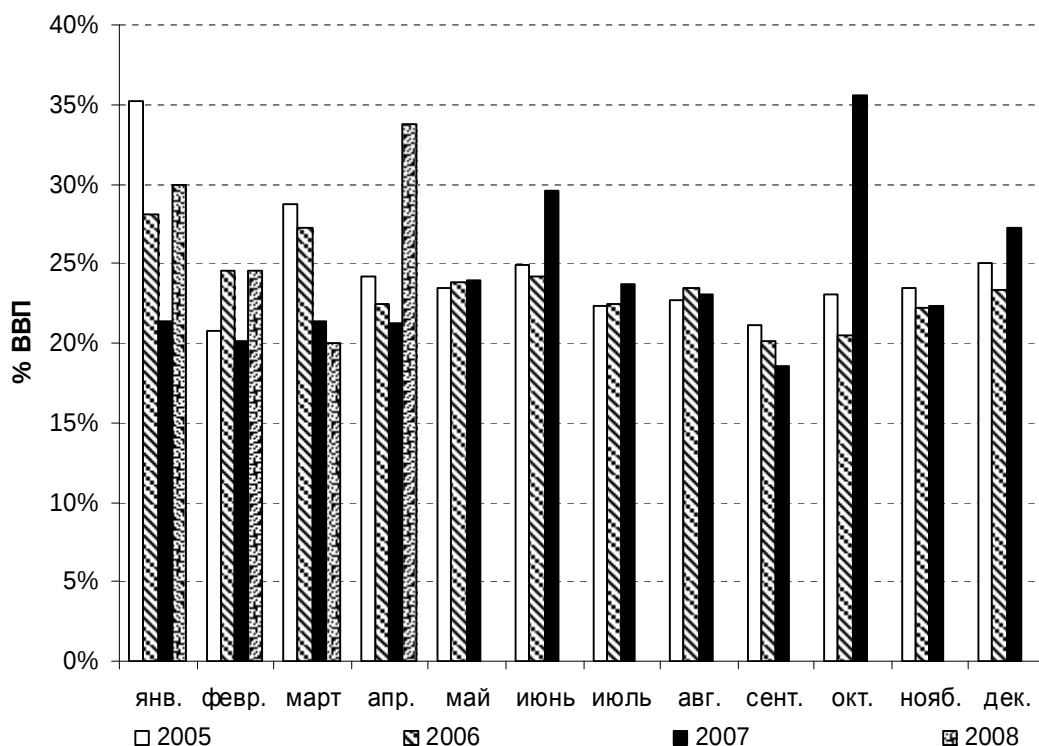


Рис. 2. Доходы федерального бюджета РФ в 2005-2008 гг. ежемесячно, в % ВВП

Таблица 1.

Доходы федерального бюджета (основные статьи) за 2006-2008 гг. в % ВВП

	2006	март 07	2007	март 08
ДОХОДЫ БЮДЖЕТА – ВСЕГО	23,58	20,95	23,91	23,38
1. Налог на прибыль организаций	1,92	1,76	1,97	2,04
2. Единый социальный налог	1,19	1,21	1,24	1,29
3. Налоги на товары и услуги, реализуемые на территории РФ	3,82	3,41	4,61	1,48
3.1. Налог на добавленную стоимость	3,47	3,08	4,27	1,13
3.2. Акцизы по подакцизным товарам	0,35	0,33	0,33	0,35
4. Налоги на товары, ввозимые на территорию РФ	2,27	2,62	2,76	2,76
4.1. Налог на добавленную стоимость	2,20	2,54	2,68	2,68
4.2. Акцизы по подакцизным товарам	0,06	0,08	0,08	0,08
5. Налог на добычу полезных ископаемых	4,11	3,27	3,45	4,46
6. Ввозные таможенные пошлины	1,28	1,42	1,50	1,46
7. Вывозные таможенные пошлины	7,12	5,86	5,64	7,84

Источник: Казначейство РФ, расчеты ИЭПП.

Столь резкое увеличение доходов в апреле 2008 г. произошло в основном благодаря налогам и другим платежам, администрируемым федеральной налоговой и таможенной службами. Данные налоговые администраторы превысили соответствующие значения 2007 года за январь-апрель на 2% ВВП и 1,6% ВВП соответственно.

Чтобы более детально оценить динамику поступлений по главным налоговым администраторам, обратимся к данным табл. 1. К сожалению, данные, публикуемые Федеральным Казначейством РФ, доступны с опозданием в два месяца, однако и они позволяют достаточно объективно судить о сложившихся с начала года тенденциях.

Наибольший рост в долях ВВП за январь-март 2008 г. продемонстрировали вывозные таможенные пошлины, прибавив в долях ВВП 2 п.п. по сравнению с аналогичным периодом 2007 г. Также, по сравнению с январем-мартом 2007 г. на 1,2% ВВП увеличились поступления по налогу на добычу полезных ископаемых. Увеличение поступлений по этим налогам, в первую очередь, оказывает наибольшее влияние на рост доходов федерального бюджета, поскольку доля этих налогов в общей массе налоговых и иных поступлений в бюджет РФ составляет 33,5% и 19% соответственно.

По остальным основным налоговым статьям превышение показателей прошлого года не столь значительно (менее 0,2% ВВП), а поступления по налогу на добавленную стоимость на

товары и услуги, реализуемые на территории РФ, сократились на 1,95% ВВП по сравнению с январем-мартом 2007 г. Это вызвано переходом с 2008 г. на поквартальную уплату НДС, по итогам первого полугодия нами ожидается рост поступлений по данному налогу.

Рассмотрим расходную часть федерального бюджета в разрезе основных расходных статей. Рост расходования бюджетных средств за январь-март 2008 г. по сравнению с аналогичным периодом 2007 г. произошел по всем основным статьям, за исключением снижения расходов на 0,05 п.п. в долях ВВП по статье национальная оборона. Однако, вследствие влияния политического цикла, показательнее сравнить расходы федерального бюджета за IV квартал 2007 г. и I квартал 2008 г.

Таблица 2.

Расходы федерального бюджета (основные статьи) за 2006-2008 гг. в % ВВП

	2006	IV кв. 2007	2007	I кв. 2008
Общегосударственные вопросы	1,99	4,15	2,50	2,46
из них: обслуживание государственного долга	0,64	0,28	0,44	0,64
Национальная оборона	2,56	3,19	2,56	2,13
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,07	2,42	2,05	1,96
Национальная экономика	1,30	4,35	2,13	1,06
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,20	2,75	0,91	0,04
Охрана окружающей среды	0,02	0,03	0,03	0,02
Образование	0,80	1,26	0,91	0,57
Культура, кинематография и средства массовой информации	0,21	0,32	0,22	0,15
Здравоохранение и спорт	0,55	0,96	0,60	0,42
Социальная политика	0,76	0,73	0,66	0,83
Межбюджетные трансферты	5,63	6,08	5,84	6,50
ВСЕГО РАСХОДОВ	16,08	26,25	18,39	16,12

Источник: Казначейство РФ, расчеты ИЭПП.

За период январь-март 2008 г. наибольшее увеличение расходов по сравнению с октябрем-декабром 2007 г. зафиксировано по статье межбюджетные трансферты (+0,41 п.п. ВВП) и социальная политика (+0,10 п.п. ВВП). По разделу межбюджетные трансферты увеличение расходов произошло по статьям субвенции бюджетам субъектов РФ и муниципальным образованиям, а также по межбюджетным трансфертам бюджетам государственных внебюджетных фондов. В разделе социальная политика увеличились расходы лишь по статье пенсионное обеспечение.

По остальным статьям уровень расходов в I квартале 2008 г. значительно ниже уровня IV квартала 2007 г. Наибольшее сокращение расходов федерального бюджета зафиксировано

по статьям национальная экономика (-3,29 п.п. ВВП), жилищно-коммунальное хозяйство (-2,71 п.п. ВВП), общегосударственные вопросы (-1,69 п.п. ВВП) и национальная оборона (-1,06 п.п. ВВП).

Как уже отмечалось выше, период с IV квартала 2007 г. по I квартал 2008 г. характеризуется высоким уровнем расходования бюджетных средств, вследствие прошедших президентских выборов. Исходя из табл. 2, можно сказать, что с окончанием политических перемен расходы федерального бюджета прекратили наращивать свои объемы, и при сохранении тенденции марта-апреля текущего года к сокращению государственных расходов можно ожидать стабилизации расходов на среднем уровне последних трех лет в 16 % ВВП.

По состоянию на 1 мая 2008 г. совокупный объем средств Резервного фонда в рублевом эквиваленте составил 3 069,47 млрд. руб. или 8,5% ВВП, а объем средств Фонда национального благосостояния составил 773,2 млрд. руб. или 2,1% ВВП. Курсовая разница от переоценки средств в иностранной валюте на счетах данных фондов за период с 30 января по 30 апреля 2008 г. составила отрицательную величину – 0,31% ВВП. Таким образом, совокупный

объем средств в долях ВВП продолжает сокращаться и за апрель нынешнего года потерял 0,98% ВВП. Сложившаяся отрицательная динамика поступлений связана с тем, что нефтегазовые доходы вначале накапливаются до годового объема нефтегазового трансферта и только после этого начинают поступать в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

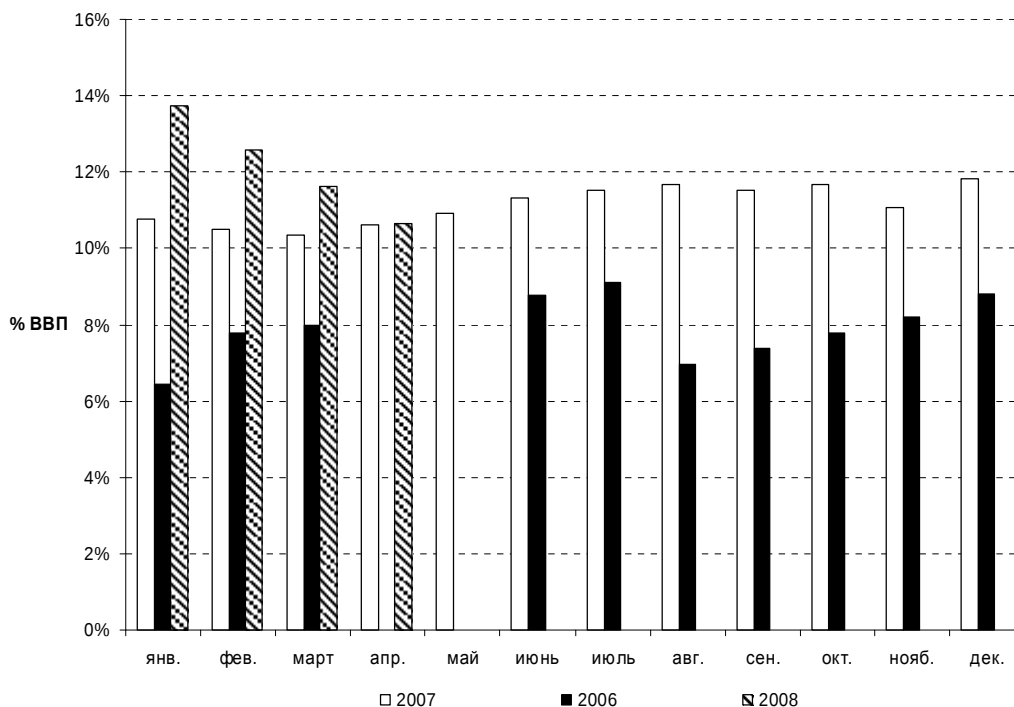


Рис. 2. Совокупный объем средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния РФ в 2006-2008 гг., в % ВВП

Инфляция и денежно-кредитная политика

П. Трунин

По итогам апреля ИПЦ в РФ вновь вырос, составив 1,4% (0,6% за аналогичный период предыдущего года). Таким образом, прирост потребительских цен за январь – апрель достиг 6,3%, фактически сделав невозможным достижение правительственного ориентира годовой инфляции в размере 10,5%. В апреле возобновился приток частного капитала в Россию. Реальный эффективный курс рубля увеличился на 0,3%. Для снижения темпов роста денежного предложения и инфляции Банк России повысил обязательные резервные требования по обязательствам коммерческих банков, а также увеличил на 0,25 п.п. процентные ставки по кредитам и депозитам ЦБ РФ. С 14 мая Банк России изменил порядок проведения валютных интервенций.

Значение индекса потребительских цен в апреле составило 1,4% (0,6% в апреле 2007 года) (см. рис. 1). Наибольший вклад в рост цен в апреле, как и в феврале-марте, внесло удорожание

продовольственных товаров (+ 2,2%). Таким образом, цены на основные продовольственные товары продолжали быстро расти. Быстрее всего в апреле дорожали подсолнечное масло (+

8,6%), яйца (+ 7,4%), хлеб и хлебобулочные изделия (+ 6,4%), макаронные изделия (+ 6,1%) и плодоовощная продукция (+ 5,5%). Ни в одной группе продовольственных товаров снижение цен в апреле отмечено не было.

В апреле продолжилось и удорожание платных услуг населению, составившее по итогам месяца 1%. Больше всего выросли цены на услуги дошкольного воспитания (+ 3,3%), услуги зарубежного туризма (+ 2,2%), медицинские услуги (+ 1,9%), услуги пассажирского транспорта (+ 1,9%), санаторно-оздоровительные услуги (+ 1,8%), бытовые услуги (+ 1,6%) и услуги физкультуры и спорта (+ 1,3%). Снижения цен ни по одной группе платных услуг населению в апреле также не наблюдалось.

В апреле наблюдалось также удорожание непродовольственных товаров, цены на которые выросли в среднем по стране на 0,9%. Быстрее всего в марте дорожали бензин автомобильный (+ 4,3%), моющие и чистящие средства (+ 1,8%) и строительные материалы (+ 1,3%). При этом снижения цен ни по одной группе непродовольственных товаров не произошло.

Таким образом, по итогам апреля ИПЦ оказался больше по сравнению с мартом, что еще больше увеличило отрыв инфляции в текущем от году от темпов роста цен, зафиксированных за аналогичный период 2007 г. Как мы и пред-

сказывали в предыдущих обзорах, резкое увеличение расходов бюджета в конце 2007 г. вносит свой вклад в инфляцию в апреле–мае текущего года. Ускорению инфляции способствует и продолжающийся рост цен на продовольственные товары в мире. Заметим, что некоторое падение темпов роста денежного предложения в начале текущего года (за январь–апрель текущего года денежная масса M_2 увеличилась лишь на 0,6% по сравнению с 11,2% за аналогичный период 2007 года), а также увеличение предложения сельскохозяйственной продукции могут привести к замедлению инфляции летом. В то же время инфляционная инерция остается достаточно сильной, что создает серьезные основания для превышения в 2008 году ИПЦ своего значения по итогам прошлого года.

Базовый индекс потребительских цен (показатель, отражающий уровень инфляции на потребительском рынке с исключением сезонного (цены на плодоовощную продукцию) и административного (тарифы на регулируемые виды услуг и др.) факторов, который также рассчитывается Статслужбой РФ) в апреле 2008 г. составил 1,3% (за аналогичный период прошлого года – 0,5%). По нашим оценкам, ИПЦ в мае составил 1,2–1,3%, а по итогам 2008 года ИПЦ может достичь 13–14%.

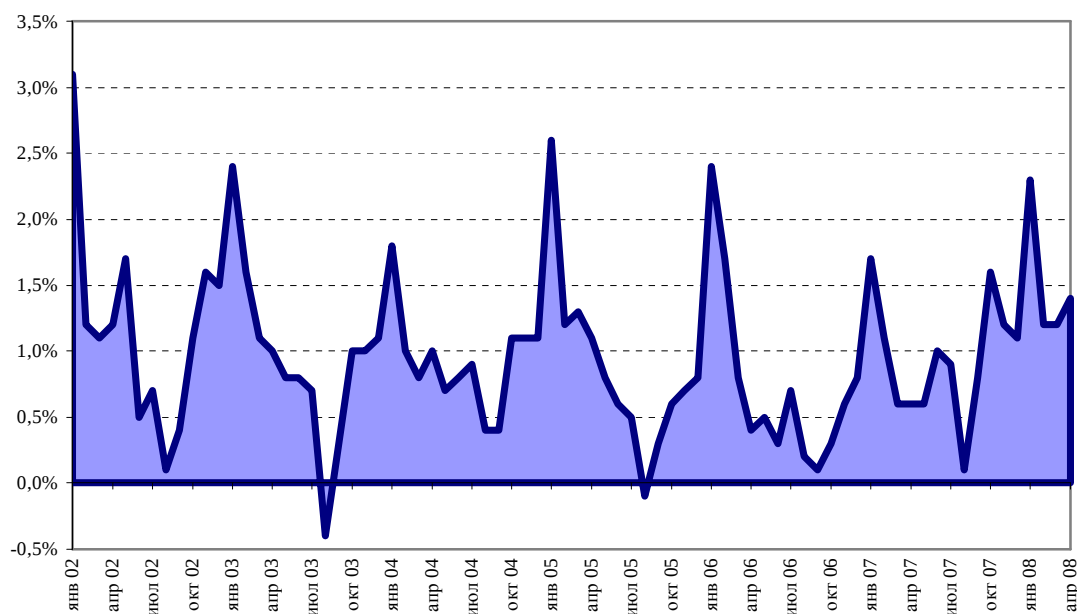


Рисунок 1. Темп прироста ИПЦ в 2002 – 2008 годах (% в месяц).

Источник: Статслужба РФ.

За апрель 2008 года денежная база (в широком определении⁵) увеличилась на 100,7 млрд. рублей до 4972,1 млрд. рублей (+ 2,1%). Объем денежной базы в широком определении на 1 апреля 2008 года равнялся 4871,4 млрд. руб. Рассмотрим динамику денежной базы в широком определении покомпонентно.

Наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций на 1 мая 2008 г. составляли 3,93 трлн. рублей (выросли по сравнению с 1 апреля на 3,6%), корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России – 606,8 млрд. рублей (+ 1,8%), обязательные резервы – 345,7 млрд. рублей (+ 1,9%), депозиты банков в Банке России – 70 млрд. рублей (– 43%), а стоимость облигаций Банка России у кредитных организаций – 18,7 млрд. руб. (– 0,5%). Таким образом, в апреле продолжилось сокращение избыточных резервов коммерческих банков. В то же время объем резервов пока находится на приемлемом уровне, о чем свидетельствуют невысокие ставки на рынке межбанковского кредитования, небольшие объемы операций РЕПО между коммерческими банками и ЦБ РФ, а также низкий спрос на средства федерального бюджета, размещаемые Минфином России на аукционной основе на депозитах коммерческих банков. По всей видимости, текущие ставки по депозитам коммерческих банков в Банке России не обеспечивают им приемлемой доходности в условиях высокой инфляции. Отметим, что в апреле-мае Минфин России провел ряд аукционов по размещению временно свободных средств бюджета на депозитах в коммерческих банках. На всех аукционах предложение средств бюджета к размещению значительно превысило спрос на них.

Рост в апреле объема наличных денег в обращении на 3,6% при одновременном увеличении обязательных резервов на 1,9% привел к расширению денежной базы в узком определении (наличность + обязательные резервы)⁶ на

2,7% (см. *рис. 2*). При этом объем международных резервов ЦБ РФ в апреле вырос на 5,4% и составил на 1 мая 534,4 млрд. долларов. За три недели мая золотовалютные резервы увеличились еще на 1,2% до уровня 540,8 млрд. долларов. При этом в апреле продолжалась стерилизация поступающей в страну ликвидности на счетах Правительства в Банке России: объем депозитов органов государственного управления вырос за апрель на 8,6% до 7,23 трлн. руб.

В апреле, по данным ЦБ РФ, возобновился приток частного капитала в Россию. Кроме того, в апреле продолжился рост цен на энергоносители, что привело к продолжению укрепления рубля в реальном выражении. В частности, реальный эффективный курс рубля по итогам апреля увеличился на 0,8% (по сравнению с – 0,3% за аналогичный период предыдущего года): индекс реального эффективного курса составил 134,2⁷ (см. *рис. 3*). В результате укрепление рубля в реальном выражении к корзине валют за январь – апрель текущего года равнялось 2,3% по сравнению с 2,4% за январь – апрель 2007 года. По нашим оценкам, за 2008 год данный показатель достигнет 6,6%.

В апреле курс доллара США несколько вырос по отношению к основным мировым валютам, что стало следствием, как появления благоприятной макроэкономической статистики, так и снижения базовой процентной ставки ФРС США на меньшую величину, чем ожидалось рынком. Укрепление доллара на мировом валютном рынке привело к росту его официального курса к рублю: к концу апреля курс доллара составил 23,65 руб. по сравнению с 23,52 руб. на 1 апреля. Несмотря на укрепление доллара к рублю, стоимость бивалютной корзины⁸ за апрель снизилась на 1 копейку. В результате курс евро к рублю в конце апреля упал до 36,89 руб.

⁵ Денежная база РФ в широком определении помимо выпущенных в обращение Банком России наличных денег и остатков на счетах обязательных резервов по привлеченным кредитными организациями средствам в национальной валюте, депонируемым в Банке России, учитывает средства на корреспондентских счетах кредитных организаций и депозитов банков, размещенных в Банке России.

⁶ Напомним, что денежная база в широком определении не является денежным агрегатом, а характеризует обязательства Банка России в национальной валюте. Денежная база в узком определении являет-

ся денежным агрегатом (одной из характеристик объема предложения денег), полностью контролирующимся ЦБ РФ.

⁷ За 100 принят уровень января 2002 года.

⁸ Бивалютная корзина представляет собой операционный ориентир ЦБ РФ при проведении валютной политики. В настоящее время доля евро в корзине составляет 45%, а доллара США – 55%.

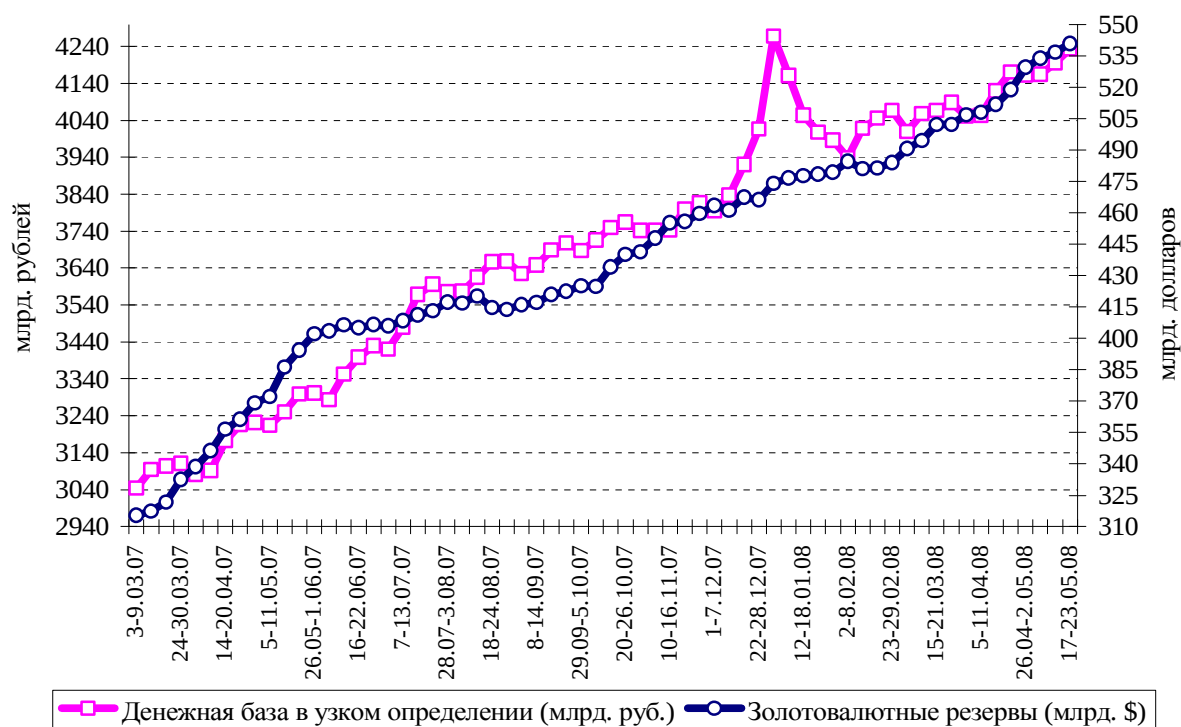


Рисунок 2. Динамика денежной базы (в узком определении) и золотовалютных резервов РФ в 2007 – 2008 годах.

Источник: ЦБ РФ.

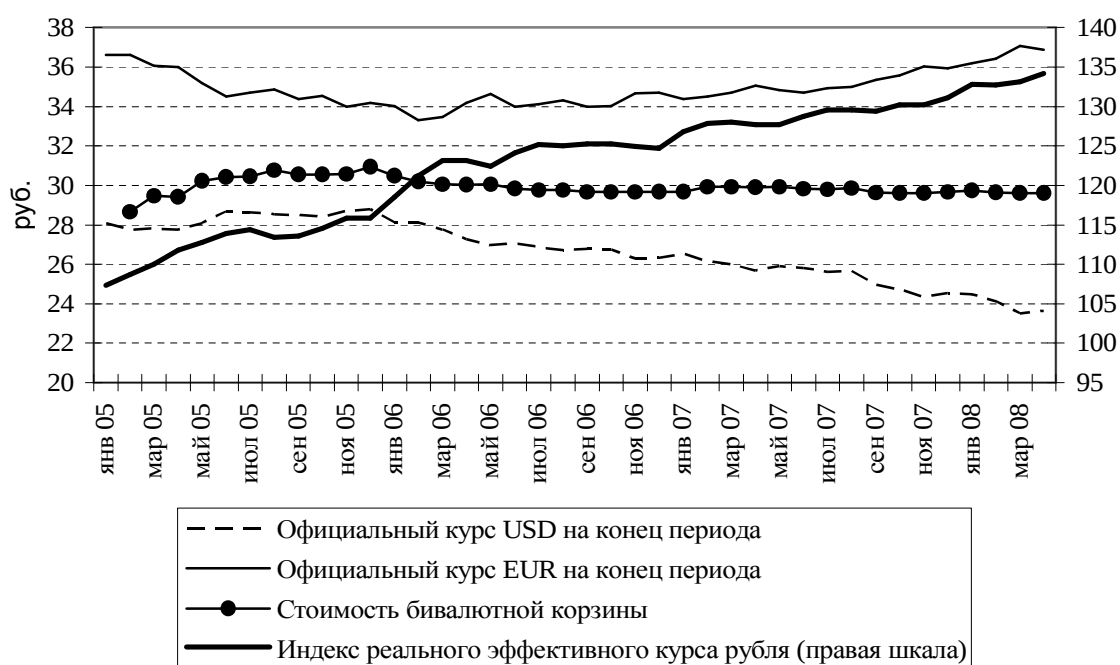


Рисунок 3. Показатели обменного курса рубля в январе 2005 – апреле 2008 гг.

Источник: ЦБ РФ, расчеты авторов.

С 14 мая Банк России изменил порядок проведения валютных интервенций. Помимо осуществления внутридневных операций, направленных на поддержание стоимости бивалютной корзины, теперь ЦБ РФ будет проводить еще и

регулярные валютные интервенции в зависимости от конъюнктуры финансовых рынков в России и за рубежом. Данный шаг был принят ЦБ РФ в рамках постепенного перехода к режиму таргетирования инфляции. Напом-

ним, что при инфляционном таргетировании основной целью центрального банка является инфляция, а обменный курс национальной валюты определяется спросом и предложением на валютном рынке. Дополнительные интервенции ЦБ призваны приучить экономических агентов к большей волатильности номинального обменного курса. Кроме того, более значительные курсовые колебания создадут определенные сложности для валютных спекулянтов, стремящихся заработать на росте курса рубля.

28 апреля Банк России принял решение об изменении ставки рефинансирования, процент-

ных ставок по кредитным и депозитным операциям, проводимым Банком России, а также нормативов обязательных резервов. В частности, ставка рефинансирования была повышена на 0,25 п.п. до 10,5% годовых. Так как ставка рефинансирования является базовой процентной ставкой для всех кредитных операций Банка России, то ее изменение повлекло за собой аналогичное увеличение других процентных ставок ЦБ РФ.

Вид кредита	Ставка (% годовых)	
	До изменения	После изменения
Внутридневной	0	0
Овернайт	10,25	10,5
Ломбардный	7,25% – на срок 7 календарных дней; 8,25% – на срок 1 календарный день	7,5% – на срок 7 календарных дней; 8,5% – на срок 1 календарный день
Кредит под залог и поручительства	9,25	9,5
Кредит, обеспеченный активами	9,25	9,5
Кредит под залог векселей, прав требования по кредитным договорам организаций или поручительства кредитных организаций	7,25 – до 90 календарных дней; 8,25 – от 91 до 180 календарных дней	7,5 – до 90 календарных дней; 8,5 – от 91 до 180 календарных дней

Кроме того, процентная ставка по сделкам «валютный своп» также была повышена с 8,25% до 8,5%, а процентные ставки по операциям прямого РЕПО выросли на 0,25 п.п. (на срок 1 день – с 7,25% до 7,5% годовых, а на срок 7 дней – с 8,25% до 8,5% годовых).

Данный шаг Банка России объясняется ускорением инфляции во второй половине 2007 – начале 2008 гг. В то же время на ужесточение условий рефинансирования ЦБ РФ пошел после стабилизации ситуации с ликвидностью в банковском секторе страны. Банковская система без проблем пережила пик налоговых платежей за I квартал 2008 года, тогда как инфляция за январь – апрель достигла 6,3% по сравнению с 4,1% за аналогичный период предыдущего года. Именно поэтому Банк России повысил процентные ставки не только по кредитным, но и по депозитным операциям: депозитам на стандартных условиях «том-некст», «спот-некст» и «до востребования» с 3% до 3,25% годовых, «1 неделя» и «спот-неделя» с 3,5% до 3,75% годовых. Данная мера направлена на повышение привлекательности депозитов у кредитных организаций и, следовательно, на стерилизацию избыточной ликвидности. Однако

необходимо понимать, что в силу небольшой роли, которую играют процентные ставки, устанавливаемые ЦБ РФ, на финансовом рынке страны, принятые меры носят, скорее, психологический характер и призваны сигнализировать серьезность намерений ЦБ по борьбе с инфляцией.

Кроме того, совет директоров Банка России своим решением от 26 мая увеличил с 1 июля текущего года нормативы отчислений в фонд обязательного резервирования: по долгам российских банков перед зарубежными кредитными организациями с 5,5% до 7% годовых, по обязательствам банков перед физическими лицами в рублях – с 4,5% до 5%, а по иным обязательствам кредитных организаций – с 5% до 5,5%. Одновременно ЦБ РФ повышает коэффициент усреднения обязательных резервов до 0,5, что позволит частично сгладить эффект от повышения нормативов обязательного резервирования. Повышение нормативов отчислений в ФОР призвано оказать сдерживающее влияние на денежное предложение и инфляцию. Отметим, что больше всего был повышен норматив обязательного резервирования по долгам российских банков перед нерезидентами. По всей

видимости, это объясняется желанием ЦБ РФ замедлить темп роста внешней задолженности банков с тем, чтобы повысить их финансовую устойчивость в случае дальнейшего нарастания проблем на мировом финансовом рынке. Напомним, что значительные иностранные обязательства кредитных организаций Казахстана и Исландии уже привели к серьезным проблемам в экономиках этих стран. Одновременно стоит заметить, что изменение обязательных резервных требований является далеко не самой эффективной мерой денежно-кредитной политики, так как в силу долгосрочного и инерционного воздействия такого изменения на экономику его последствия поддаются точной оценке гораздо хуже, чем при осуществлении операций на открытом рынке или при изменении ставки рефинансирования.

Таким образом, ЦБ РФ предпринял меры, направленные на ужесточение денежно-кредитной политики. На наш взгляд, в условиях значительного ускорения инфляции и быстрого роста спроса на деньги данные меры являются вполне оправданными. В то же время Банку России необходимо следить за ситуацией на рынке межбанковского кредитования, чтобы не допустить кризиса ликвидности. Кроме того, принятые меры не окажут сильного влияния на инфляционные процессы в случае продолжения масштабного притока частного капитала и сохранения высоких цен на энергоносители. В ситуации экзогенного роста денежного предложения единственной действенной антиинфляционной мерой стало бы значительное укрепление рубля.

Финансовые рынки⁹

Н. Буркова

В мае на российских финансовых рынках в целом наблюдалось улучшение рыночной конъюнктуры в результате благоприятной ситуации на мировых товарных рынках, связанной с резким повышением цен на нефть. Данный факт, несмотря на корпоративные новости некоторых международных финансовых компаний о списании убытков в первом квартале 2008 г., привел к повышению основных российских фондовых индексов на 11-12% по сравнению с предыдущим месяцем. Повышательные тенденции особенно явно проявились на российском рынке акций, активность инвесторов на котором увеличилась почти на 30%.

Рынок государственных ценных бумаг

В мае российские еврооблигации продемонстрировали в целом понижательную динамику доходностей вследствие инфляционных ожиданий, а также не особенно благоприятной конъюнктуры на ведущих мировых площадках на фоне корпоративных новостей международных компаний о списании убытков в первом квартале 2008 г. Принятое решение Банка России о повышении ставки рефинансирования на 0,25 процентного пункта до 10,5% годовых в конце апреля в целях сдерживания инфляции и дальнейшего замедления динамики денежного предложения не привели к существенным изменениям на рынке государственного долга.

По данным на 27 мая 2008 г. доходность к погашению российских еврооблигаций RUS-30 уменьшилась по сравнению с 21 апреля 2008 г.

с 5,49% до 5,40% годовых (на 1,6%), RUS-18 – с 5,34% до 5,32% годовых (0,4%), RUS-28 – с 6,0% до 5,92% годовых (на 1,3%), RUS-10 – с 4,07% до 2,57% годовых (на 36,8%), показав наибольшее падение по итогам месяца среди котировок государственных еврооблигаций.

На эту же дату доходность по ОВВЗ продемонстрировала обратную тенденцию. Так, доходность 7-го транша ОВВЗ увеличилась по сравнению с 21 апреля 2008 г. с 4,18% до 4,32% годовых (на 3,3%) (рис. 1–2). 5-й же транш ОВВЗ был погашен 14 мая 2008 года Внешэкономбанком, выступающим в качестве платежного агента и обслуживающего депозитария Минфина России; сумма выплат в погашение составила 2,47 млрд долл. Таким образом, после погашения 5-го транша серии ОВВЗ в обращении остался один выпуск ОВВЗ – 7-й транш ОВВЗ в

⁹ При подготовке обзора были использованы аналитические материалы и обзоры банка «Зенит», ИК «АТОН», ММВБ, ЦБ РФ, официальные интернет-сайты российских компаний-эмитентов.

объеме 1,75 млрд долл. США со сроком погашения 14 мая 2011 года.

На рынке рублевого долга в течение мая наблюдалась разнонаправленная динамика доходности государственных облигаций: если до-
Рис. 1

ходность по российским еврооблигациям уменьшилась, то по ОВВЗ, наоборот, увеличилась. Активность на вторичных рынках была менее активной в результате отвлечения внимания инвесторов на первичные аукционы.

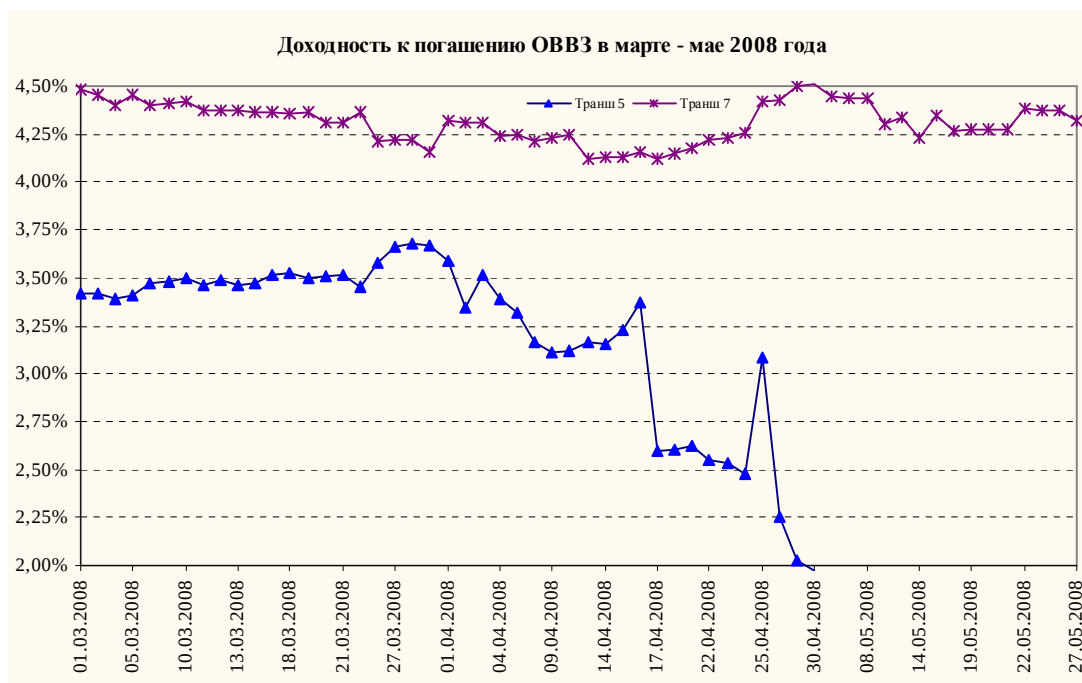
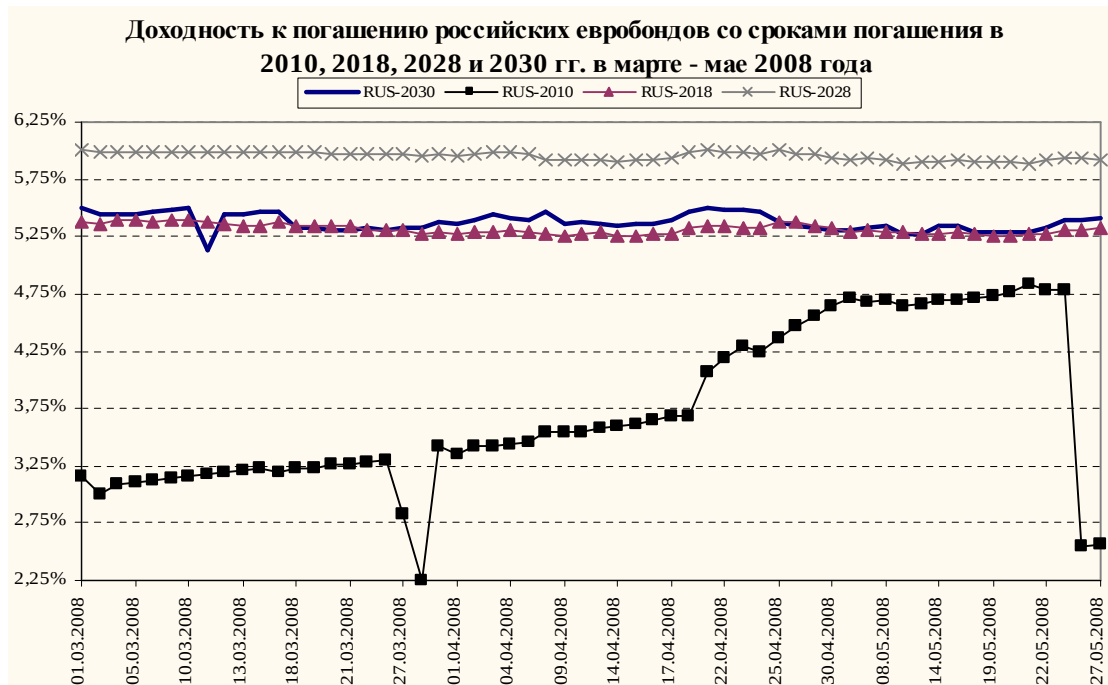


Рис. 2



В период с 22 апреля по 27 мая состоялось несколько аукционов по доразмещению ОФЗ. Так, 23 апреля состоялись два аукциона по доразмещению ОФЗ серий 26200 и 46022 объе-

мом 6 млрд руб. и 10 млрд руб., фактический объем размещения составил 5,41 млрд руб. и 9,67 млрд руб. при средневзвешенной доходности на уровне 6,68% и 6,91% годовых, соответ-

ственно. А 7 мая состоялись два аукциона по размещению ОФЗ серий 25062 и 46021 объемом 13 млрд руб. и 9 млрд руб., фактический объем размещения составил 3,53 млрд руб. и 2,10 млрд руб. при средневзвешенной доходности на уровне 6,51% и 6,81% годовых, соответственно. Также 14 мая состоялись два аукциона по доразмещению ОФЗ серий 26200 и 46020 объемом 8 млрд руб. и 6 млрд руб., фактический объем размещения составил 2,73 млрд руб. и 3,53 млрд руб. при средневзвешенной доходности на уровне 6,67% и 7,28% годовых, соответственно.

По состоянию на 27 мая объем рынка ГКО-ОФЗ составлял 1094,54 млрд руб. по номиналу и 1089,41 млрд руб. по рыночной стоимости. Дюрация рыночного портфеля ГКО-ОФЗ составляла 2195,41 дней, увеличившись, таким образом, на 11,59 дней по сравнению с предыдущим месяцем, в котором данное значение составляло 2183,82 дней (по состоянию на 27 апреля).

Рынок корпоративных ценных бумаг

Конъюнктура рынка акций

Ситуация на мировых товарных рынках, отражающая постоянное повышение цен на нефть

в течение мая до достижения нового рекорда в 135,09 долл. за баррель во второй половине месяца, явилась определяющей в повышательной динамике рынка акций. Она способствовала росту стоимости большинства акций на российских биржах по итогам торгов в мае, а также повышению котировок основных российских фондовых индексов, в частности индекса ММВБ (более чем на 11%) по сравнению с предыдущим месяцем. Кроме того, 19 мая 2008 г. индекс РТС достиг очередного исторического максимума в 2487,92 пунктов. Объем торгов также существенно увеличился (почти на 30%) по сравнению с апрелем.

На протяжении мая отмечалась волатильность на российском рынке акций. Так, тенденция увеличения индекса ММВБ на протяжении мая несколько раз менялась на краткосрочные периоды уменьшения. Максимальный показатель индекса ММВБ за месяц достиг 19 мая (1956,14, что выше соответствующего показателя за предыдущий период на 14,62%). Такое повышение индекса ММВБ отразило общую тенденцию увеличения котировок акций российских компаний (рис. 3).



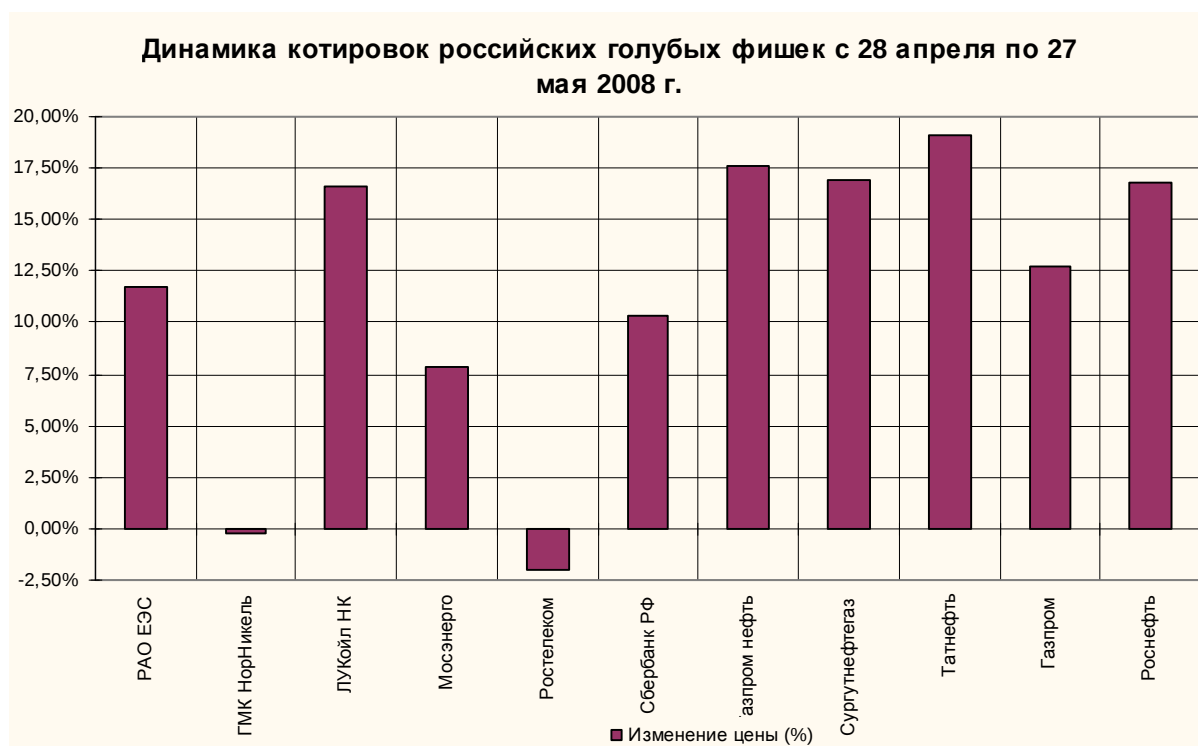
В целом за период с 28 апреля по 27 мая 2008 г. индекс ММВБ увеличился на 17,21%, что в абсолютном выражении составляет около 287,28 пунктов (за год с 28 апреля 2007 г. по 27 мая 2008 г. индекс ММВБ вырос на 17,41%). За

тот же период оборот торгов по акциям, входящим в индекс ММВБ, составил около 1 323,19 млрд руб. при средневзвешенном обороте на уровне 66,16 млрд руб. (около 1 099,07 млрд руб. при средневзвешенном обороте на уровне

52,34 млрд руб. за предыдущий период – с 28 марта по 27 апреля). Таким образом, ежедневный уровень активности инвесторов на фондовом рынке в мае увеличился по сравнению с предыдущим периодом приблизительно на 26%. Показатели максимального и минимального дневного оборота в торговой системе в мае составили, соответственно, 107,82 млрд руб. (15 мая) и 23,05 млрд руб. (4 мая).

По результатам месяца (с 28 апреля по 27 мая 2008 г.) практически все акции «голубых фишек» продемонстрировали уверенный рост, исключение составили лишь акции «Ростеле-
Рис. 4

кома» и ГМК «Норникеля», подешевевшие в мае на 2,01% и 0,18% соответственно. Лидерами увеличения по итогам месяца стали акции «Татнефти», стоимость которых выросла на 19,10%, «Газпром нефти» (на 17,64%), «Сургутнефтегаза» (на 16,87%), «Роснефти» (16,82%) и «ЛУКОЙЛа» (16,59%). Несколько меньшими темпами увеличения характеризовались цены акций «Газпрома» (на 12,73%), РАО «ЕЭС России» (на 11,74%), «Сбербанка России» (на 10,34%) и «Мосэнерго» (на 7,83%) (рис. 4).



В мае группа лидеров по обороту в ММВБ выглядела следующим образом: «Газпром» (31,4% от суммарного оборота), «ЛУКОЙЛ» (16,8%), «Сбербанк России» (14,2%), ГМК «Норникель» (9,2%) и «Сургутнефтегаз» (5,6%). Суммарная доля операций с акциями всех «голубых фишек» составила почти 90% от общего оборота торгов акциями на фондовом рынке ММВБ за период с 28 апреля по 27 мая.

По данным ММВБ на 27 мая пятерка лидеров отечественного рынка акций по капитализации выглядит следующим образом: «Газпром» – 7 421,9 млрд руб., «Роснефть» – 2 175,1 млрд руб., «ЛУКОЙЛ» – 1 744,3 млрд руб., «Сбербанк РФ» – 1 625,5 млрд руб., ГМК «Норникель» – 1 285,8 млрд руб.

Рынок срочных контрактов

С 1 по 27 мая 2008 г. активность инвесторов на рынке срочных контрактов ММВБ несколько увеличилась (на 7%) по сравнению с предыдущим месяцем, при этом количество сделок увеличилось почти в 2,5 раза. Так, в этот период суммарный оборот срочного рынка (фьючерсов) на ММВБ составил около 339,6 млрд руб. (1787 сделок, 13,9 млн контрактов) против приблизительно 316,5 млрд руб. (739 сделок, 13 млн контрактов) в апреле. Наибольший объем торгов в мае 2008 г., как и месяцем ранее, пришелся на фьючерсы рубль/доллар США – 333,1 млрд руб. (533 сделки, 13,9 млн контрактов). Существенное увеличение количества сделок на рынке срочных контрактов ММВБ в мае в основном было связано с ростом объема торгов

фьючерсов на индекс ММВБ (более чем в 4,5 раза по сравнению с апрелем).

Такая же ситуация наблюдалась и на срочном рынке РТС, где в мае активность инвесторов существенно увеличилась (более чем на 30%) по сравнению с предыдущим месяцем. Так, за период с 28 апреля по 27 мая суммарный оборот рынка фьючерсов и опционов в РТС составил около 1250,4 млрд руб. (1958 тыс. сделок, 22,7 млн контрактов) против приблизительно 949,0 млрд руб. (1832 тыс. сделок, 19,6 млн контрактов) в апреле. Наибольший спрос участников, как и прежде, предъявлялся на фьючерсы: объем торгов по ним за рассматриваемый период составил 1029,0 млрд руб. (1880 тыс. сделок и 17,1 млн контрактов). Опционы пользовались существенно меньшим спросом – оборот торгов по ним составил около 221,4 млрд руб. (78 тыс. сделок и 5,6 млн контрактов). Максимальный дневной объем торгов на срочном рынке РТС в мае составил 93,3 млрд руб. (14 мая), а минимальный – 15,7 млрд руб. – наблюдался 4 мая.

Кроме того, с 19 мая 2008 г. на рынке срочных контрактов FORTS был введен в обращение новый инструмент - фьючерс "Акции компаний электроэнергетической отрасли" с исполнением 15 декабря 2008 г. С 1 июля базовым активом фьючерса будет являться "корзина" из 23 акций компаний, выделяемых из РАО "ЕЭС России", а именно: ОГК-1 (ОГК - генерирующая компания оптового рынка электроэнергии), ОГК-2, ОГК-3, ОГК-4, ОГК-6, ТГК-1 (ТГК - территориальная генерирующая компания), ТГК-2, ТГК-4, ТГК-6, ЮГК ТГК-8, ТГК-9, ТГК-10, ТГК-11, ТГК-14, Волжская ТГК, Енисейская ТГК, Мосэнерго, Кузбассэнерго, ФСК (федеральная сетевая компания), ГидроОГК, ИНТЕР РАО ЕЭС Холдинг, Холдинг МРСК (МРСК - межрегиональная распределительная сетевая компания) и РАО Энергетические системы Востока. Запуск фьючерса "Акции компаний электроэнергетической отрасли" направлен на поддержание ликвидности акций электроэнергетических компаний после прекращения торгов РАО ЕЭС на биржевом рынке 6 июня.

Рынок корпоративных облигаций

В мае в целом наблюдалась разнонаправленная динамика котировок торгуемых выпусков на рынке корпоративного долга. Однако майские праздники способствовали тому, что в течение месяца наблюдалось падение активности инвесторов на рынке (почти на 20% по сравнению с предыдущим месяцем). Количество размещенных выпусков в мае также сократилось

почти вдвое по сравнению с предыдущим месяцем.

С 22 апреля по 27 мая ценовой индекс корпоративных облигаций, торгуемых на ММВБ¹⁰, увеличился на 0,31 пункта (на 0,28%), также как и индекс десяти наиболее ликвидных облигаций корпоративного сектора, который вырос на 0,37 пункта (на 0,32%) (рис. 5).

Внешние факторы динамики российского фондового рынка

В мае динамика российского финансового рынка в основном определялась благоприятной ситуацией на мировых товарных рынках в результате резкого увеличения цены на нефть. Биржевая цена на нефть установила во второй половине месяца новый исторический максимум в 135,09 долл. за баррель. Повышению цен на черное золото способствовали опасения по поводу стабильности поставок нефти из Нигерии и Ирана, продолжающееся ослабление позиций доллара на мировом валютном рынке, возрастающий спрос на топливо со стороны Китая, а также публикация благоприятных данных о росте производительности труда в промышленности и сфере услуг в США в первом квартале 2008 г. Вместе с тем на фоне корпоративных новостей о списании убытков некоторыми крупнейшими финансовыми компаниями, связанных со структурированными кредитными позициями, в первом квартале 2008 г., а также статистических данных о рекордных темпах падения цен на жилье в США, в мае наблюдалось снижение большинства мировых индексов как по сравнению с данными на начало 2008 г., так и относительно показателей на конец апреля 2008 г. При этом если рынки США и Европы в основном упали на 1-33% (относительно данных на конец апреля), то рынки развивающихся стран характеризовались, наоборот, повышательной тенденцией на 1-9%. Росту на 11-12% основных российских фондовых индексов способствовало значительное увеличение цены на нефть в течение месяца. (см. табл. 1 и рис. 6).

¹⁰ Для расчета были использованы рассчитываемые банком «Зенит» индексы корпоративных облигаций, торгуемых на ММВБ.

Рис. 5

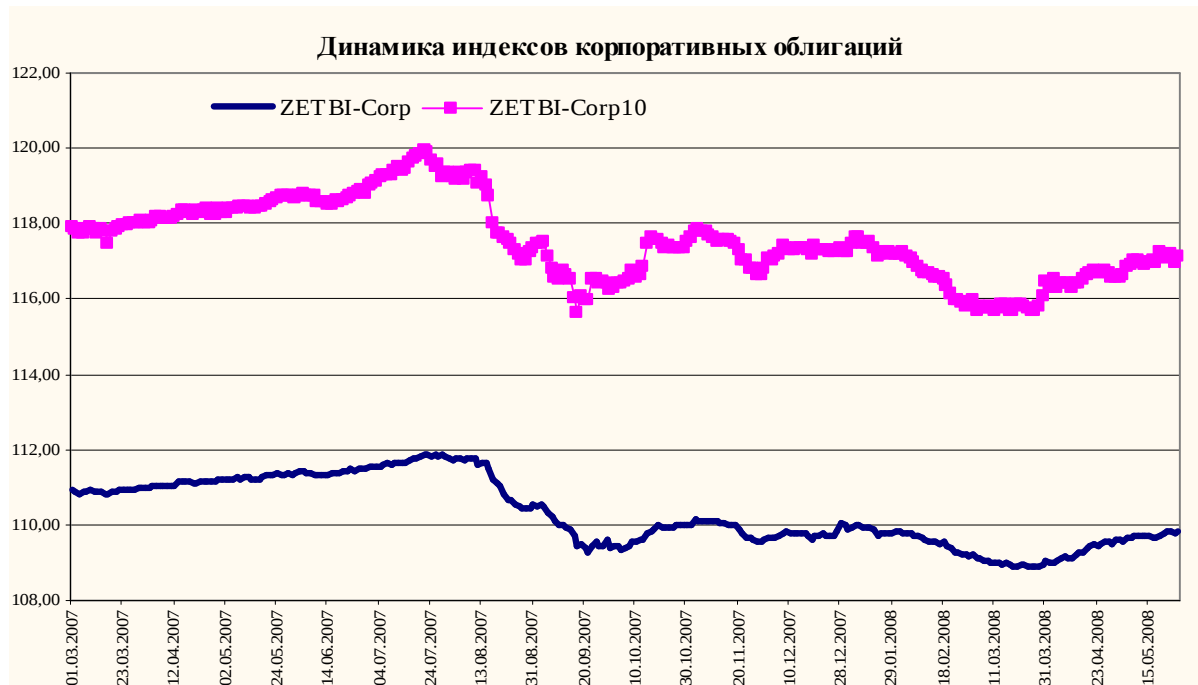


Рис. 6

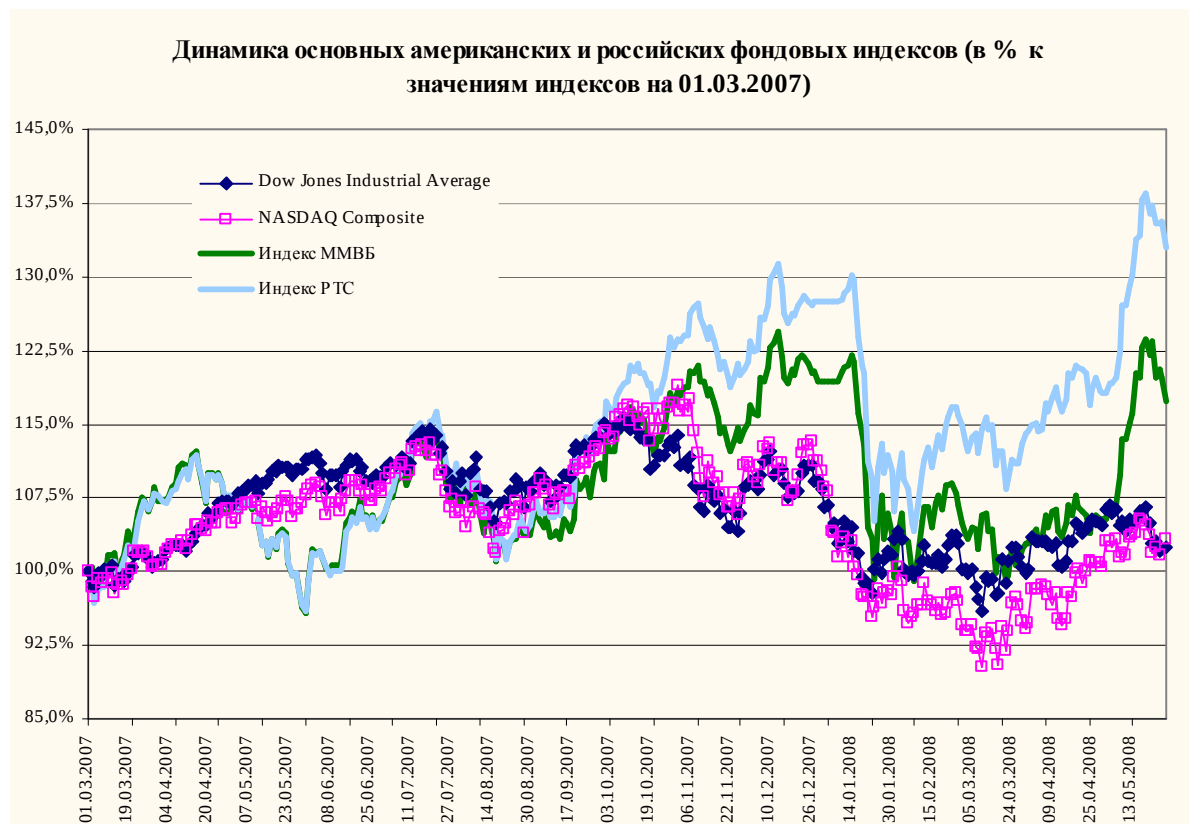


Таблица 1

**Динамика мировых фондовых индексов
(данные на 27 апреля 2008 г.)**

	Код	Значение	Изменение за месяц (%)*	Изменение с начала года (%)
ММВБ (Россия)	MICEXINDEXCF	1856,81	11,26	-1,70
PTC (Россия)	RTSI	2390,60	12,28	4,37
Dow Jones Industrial Average (США)	DJI	12548,35	-2,66	-5,40
NASDAQ Composite (США)	NASD	2481,24	2,41	-6,45
S&P 500 (США)	SPX	1385,35	-0,89	-5,65
FTSE 100 (Великобритания)	FTSE	6058,50	-0,54	-6,17
DAX-30 (Германия)	DAX	6958,66	0,90	-13,74
CAC-40 (Франция)	CAC	4906,56	-1,44	-12,60
Swiss Market (Швейцария)	SSMI	7417,97	-1,22	-15,57
Nikkei-225 (Япония)	NIKKEI	13893,31	0,22	-9,24
Bovespa (Бразилия)	BUSP	70992,06	8,90	11,12
IPC (Мексика)	IPC	31414,21	1,31	6,36
IPSA (Чили)	IPSA	3066,78	1,56	0,49
Straits Times (Сингапур)	STI	3115,35	-2,32	-10,54
Seoul Composite (Южная Корея)	KS11	1825,23	0,03	-3,79
ISE National-100 (Турция)	XU100	40189,29	-7,81	-27,64
Morgan Stanley Emerging Markets Free Index	EFM	964,71	0,34	-3,95

* По отношению к значениям индексов на 27 апреля 2008 г.

Корпоративные новости

ОАО «Газпром»

23 мая 2008 г. ОАО «Газпром» подписало с компанией Petrovietnam Соглашение о дальнейшем сотрудничестве, предусматривающее проведение геологоразведочных работ и освоение четырех новых блоков на шельфе Вьетнама, а также создание сторонами совместного предприятия «Газпромвьет» для обеспечения участия компаний в нефтяных и газовых проектах на территории России и других стран.

ОАО «Газпром нефть»

15 мая 2008 г. ОАО «Газпром нефть» опубликовало консолидированные финансовые результаты по ОПБУ США за 2007 г. За 2007 г. чистая прибыль составила 4 143 млн долл. (на 13,2% больше по сравнению с 2006 г.); показатель EBITDA составил 5 828 млн долл., что на 12,8% больше показателя 2006 г. За 2007 г. выручка ОАО «Газпром нефть» составила 21 100 млн долл., т.е. на 6,1% больше аналогичного показателя 2006 г.; чистый денежный поток от

операционной деятельности за 2007 г. вырос на 59,7% до 5 271 млн долл.

Кроме того, 27 мая 2008 г. ОАО «Газпром нефть» назначило группу международных банков для организации синдицированного кредита на сумму до 1 млрд долл., который планируется использовать на развитие бизнеса, а также для рефинансирования существующей задолженности.

ОАО «ЛУКОЙЛ»

30 апреля 2008 г. компания LUKOIL Europe Holdings B.V. (100-процентное дочернее предприятие ОАО «ЛУКОЙЛ») закрыла сделку по покупке хорватской компании EUROPA-MIL. В число приобретенных активов входят 9 АЗС в Загребе и Сплите, 5 земельных участков под строительство АЗС и водно-железнодорожный нефтепродуктовый терминал емкостью 8000 м³, расположенный в городе Вуковар на берегу реки Дунай на границе с Сербией. Среднесуточные объемы продаж нефтепродуктов на АЗС EUROPA-MIL составляют 11 тонн.

ОАО «Мосэнерго»

ОАО «Мосэнерго» 30 апреля 2008 г. опубликовало консолидированную финансовую отчетность за 2007 г., подготовленную в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности. Выручка ОАО «Мосэнерго» от основной деятельности за 2007 г. возросла на 10 707 млн руб. (на 16%), в том числе за счет увеличения выручки от продажи электрической энергии на 7 967 млн руб. и тепловой энергии на 2 066 млн руб. Чистая прибыль ОАО «Мосэнерго» за 2007 г. по сравнению с аналогичным показателем 2006 г. (исключая влияние одноразового эффекта от высвобождения в 2006 г. резерва под обесценение основных средств) увеличилась на 245 млн руб. и составила 837 млн руб.

21 мая 2008 г. годовое Общее собрание акционеров ОАО «Мосэнерго» приняло решение об утверждении годового отчета Общества и годовой бухгалтерской отчетности за 2007 г., в том числе отчетов о прибылях и убытках Общества, а также о распределении прибыли компании по результатам финансового года. С учетом выплаты Обществом дивидендов по обыкновенным акциям по результатам 1 квартала 2007 г. в размере 296 290 тыс. руб. было принято решение не выплачивать дивиденды по обыкновенным акциям Общества по результатам 2007 г.

ОАО «ГМК «Норильский никель»

30 апреля 2008 г. ОАО «ГМК «Норильский никель» объявило предварительные производственные результаты по итогам работы в первом квартале 2008 г. Заполярного филиала и Кольской ГМК в России, а также международных подразделений в Финляндии, Австралии, Ботсване и ЮАР. Общий объем производства товарного никеля в первом квартале 2008 г. вырос до 74 572 тонн (60 913 тонн в первом квартале 2007 г.); общий объем производства товарной меди - до 103 990 тонн (101 049 тонн в первом квартале 2007 г.); также компания произвела 597 тысяч унций палладия и 138 тысяч унций платины.

20 мая 2008 г. Министерство иностранных дел Российской Федерации и ОАО «ГМК «Норильский никель» подписали соглашение о сотрудничестве, предусматривающее поддержку МИД РФ внешнеэкономической деятельности ОАО «ГМК «Норильский никель» и оказание информационно-консультативного содействия, и оказание компанией содействия МИД РФ, а также совместную деятельность на международной арене.

РАО «ЕЭС России»

25 апреля 2008 г. РАО «ЕЭС России» направило в адрес ЗАО «Фондовая биржа ММВБ», ОАО «Фондовая биржа «Российская Торговая Система» и НП «Московская фондовая биржа» письмо с предложением приостановить торги акциями РАО «ЕЭС России» после 6 июня 2008 г. На эту дату, в соответствии с решением Совета директоров РАО «ЕЭС России» от 4 апреля 2008 г., закроется реестр акционеров Общества, которые смогут стать владельцами акций выделенных из РАО «ЕЭС России» энергокомпаний: 5 ОГК, 13 ТГК, ФСК, ГидроОГК, ИНТЕР РАО ЕЭС, Холдинга МРСК и РАО Энергетические системы Востока.

Также 1 мая 2008 г. завершилась реорганизация ЗАО «Интер РАО ЕЭС», ОАО «Северо-Западная ТЭЦ» и ОАО «Ивановские ПГУ» в форме присоединения к ОАО «Интер РАО ЕЭС» (до переименования – ОАО «Сочинская ТЭС»). В результате присоединения указанные компании приобрели статус филиалов ОАО «Интер РАО ЕЭС» и прекратили свое существование в качестве самостоятельных акционерных обществ.

ОАО «НК «Роснефть»

25 апреля 2008 г. Совет директоров ОАО «НК «Роснефть» рекомендовал годовому общему собранию акционеров объявить годовые дивиденды по результатам деятельности компании в 2007 г. в размере 1,6 руб. на одну акцию (по итогам 2006 г. – 1,33 руб.). Датой закрытия реестра является 16 апреля 2008 г.

ОАО «Ростелеком»

Согласно данным от 06.05.2008 г., прибыль от продаж ОАО «Ростелеком» по результатам 1 квартала 2008 г. по РСБУ увеличилась на 19,8%; рентабельность по OIBDA составила 30,3%.

«Сбербанк России»

29 апреля 2008 г. Сбербанк России опубликовал финансовую отчетность в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности за 2007 г. Чистая прибыль банка по МСФО за 2007 г. составила 106,5 млрд руб., что на 28,6% превышает соответствующий показатель за 2006 г., а рентабельность активов банка (ROAA) в 2007 г. составила 2,5%.

За четыре месяца 2008 г. совокупный кредитный портфель банка увеличился более чем на 380 млрд руб. и достиг 4484,3 млрд руб. Прирост прибыли до налогообложения по сравнению с результатами четырех месяцев 2007 г. составил 39,9% (прирост прибыли до налогообложения за четыре месяца 2007 г. по

сравнению с результатами четырех месяцев 2006 г. составил 28,7%). В абсолютном выражении прибыль банка до налогообложения составила 62,1 млрд. рублей, чистая прибыль – 45,6 млрд. рублей.

ОАО «Татнефть»

26 мая 2008 г. были подведены итоги финансово-хозяйственной деятельности ОАО «Татнефть» за первый квартал 2008 г. За отчетный период компанией добыто 6,5 млн тонн нефти, что на 1,3% выше уровня 2007 г. Выручка от реализации продукции составила 93 млрд руб.,

получено 12,4 млрд руб. балансовой прибыли. В рамках реализации "Программы работ по освоению запасов тяжёлых нефтей и битумов" на Ашальчинском месторождении за отчетный период добыто 3,5 тыс. тонн сверхвязкой нефти, а всего с начала проведения опытных работ - 10,5 тыс. тонн нефти.

За четыре месяца 2008 г. в ОАО «Татнефть» добыто 10 739 552 т нефти или 101,5% к этому же периоду 2007 г. и выполнен текущий ремонт 838 скважин.

Доходность банковского сектора в 2007 году

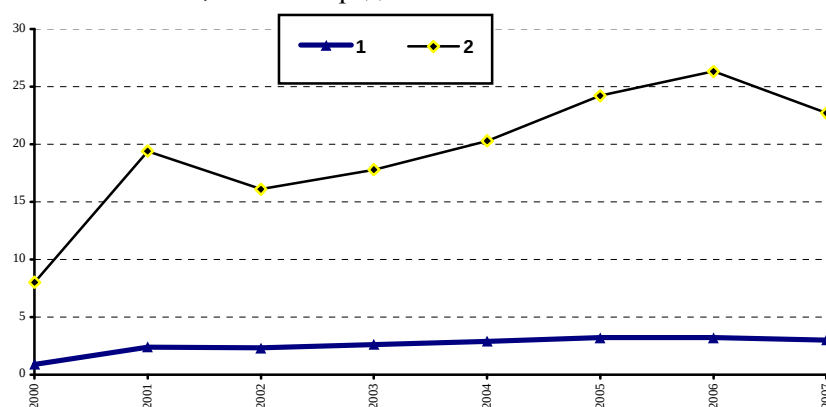
Михайлов Л.В., Сычева Л.И.

На основе данных выборки из 971 банка, включая все крупнейшие, проанализированы некоторые показатели доходности банковского сектора. Отношение прибыли к активам в банковском секторе в 2007 году составило 3%, что близко к уровню 2004-2006 годов. Сумма собственных средств банковского сектора за год увеличилась почти на 58%.

Динамика показателей прибыльности

Отношение прибыли к активам в банковском секторе в 2007 году составило 3%, что близко к уровню 2004-2006 годов, когда этот показатель колебался вокруг значений 2.9 – 3.2% (см. рис. 1). В то же время отношение прибыли к капиталу в 2007 году оказалось ниже, чем в 2 пред-

шествующие года. Наибольшее влияние на снижение отношения прибыли к капиталу оказало наращивание капитала Сбербанком и ВТБ за счет проведения дополнительных эмиссий акций. В целом за 2007 год сумма собственных средств банковского сектора увеличилась почти на 58% в номинальном выражении.



1 – прибыль к активам

2 – прибыль к капиталу

Источник: Банк России. Данные по активам и капиталу - средние за соответствующий период

Рис. 1. Доходность банковского сектора в 2000-2007 годах

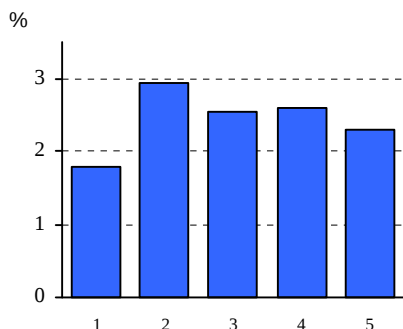
Если исключить Сбербанк, то наиболее высокую доходность показали банки, занимавшие по размеру активов на конец 2007 года места с 11-го по 50-е. Прибыль к активам на конец периода составила в этой группе 3%¹¹ (см. рис. 2),

в то время как у 10 крупнейших по активам банков этот показатель самый низкий (1.8%). Т.е., несмотря на фактор экономии на масштабе, крупнейшим банкам не удалось показать

¹¹ Здесь и далее относительные показатели доходности за период рассчитаны к величине активов и капитала на конец периода ввиду отсутствия данных

по части банков на начало периода. Групповые показатели рассчитаны как средневзвешенные величины. Показатели за 2007 г. рассчитаны по выборке 971 банков, включая все крупнейшие.

более высокие результаты, в отличие, например, от 2005 года, когда доходность операций группы 10 лидеров по активам без учета Сбербанка оказалась выше, чем у прочих групп (см. рис. 3). Доходность в расчете на капитал в первой группе также оказалась ниже среднего и уступает показателям всех групп, кроме последней (см. рис. 4). У мелких банков, отношение капитала к активам у которых, как правило, выше, чем у крупных, доходность операций в расчете на капитал составила в 2007 году 10.9%.

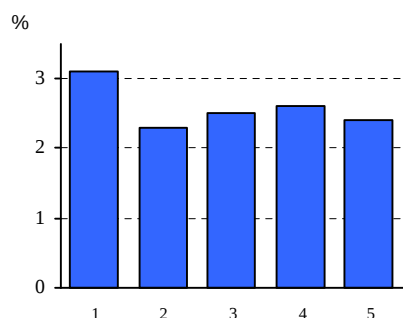


Группы по размеру активов на конец 2007 г.

- 1- банки, занимавшие места с 1 по 10
- 2- банки, занимавшие места с 11 по 50
- 3- банки, занимавшие места с 51 по 100
- 4- банки, занимавшие места с 101 по 500
- 5- банки, занимавшие места с 501 по 970

Источник: рассчитано по базам данных Банка России и mbk-centre.

Рис. 2. Отношение прибыли к активам в 2007 году по группам в зависимости от размера активов (без учета Сбербанка)

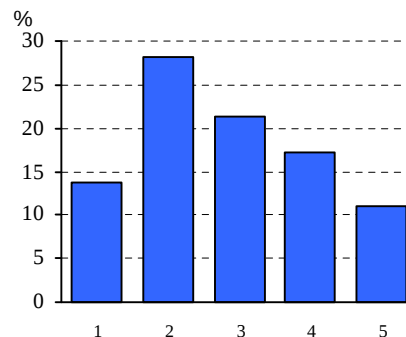


Группы по размеру активов на конец 2005 г.

- 1- банки, занимавшие места с 1 по 10
- 2- банки, занимавшие места с 11 по 50
- 3- банки, занимавшие места с 51 по 100
- 4- банки, занимавшие места с 101 по 500
- 5- банки, занимавшие места с 501 по 1254

Источник: рассчитано по базе данных фирмы СТИИК.

Рис. 3. Отношение прибыли к активам в 2005 году по группам в зависимости от размера активов (без учета Сбербанка)



Группы по размеру активов на конец 2007 г.

- 1- банки, занимавшие места с 1 по 10
- 2- банки, занимавшие места с 11 по 50
- 3- банки, занимавшие места с 51 по 100
- 4- банки, занимавшие места с 101 по 500
- 5- банки, занимавшие места с 501 по 970

Источник: рассчитано по базам данных Банка России и mbk-centre.

Рис. 4. Отношение прибыли к капиталу в 2007 году по группам в зависимости от размера активов (без учета Сбербанка)

Структура доходов и расходов банков

Чистые финансовые доходы¹² банков выборки примерно в одинаковой степени зависят от процентных и непроцентных доходов: чистый процентный доход в процентах к активам составил в 2007 г. 4%, чистый непроцентный доход 3.9%. Более половины полученных доходов банки потратили на оплату административных расходов (4.4%), и чистый операционный доход составил, таким образом, 3.5%. Увеличение резервов составило 0.8% и прибыль к активам 2.6%.

При этом, как и в предыдущие годы, лучше среднего выглядели показатели Сбербанка. Анализ показателей 10 крупнейших банков по активам показывает, что более низкие, чем в целом по банковскому сектору показатели прибыли к активам в этой группе в значительной степени определяются более низкими процентными доходами (6.4% против 7.5% в среднем) и чистыми непроцентными доходами (2.2% против 3.9%). Более низкий уровень административных расходов (2.6% против 4.4% по выборке в целом) не позволяет полностью компенсировать отставание по доходам, и отношение прибыли к активам оказывается ниже среднего по банковскому сектору. Наибольший удельный вес в этой группе приходится на ВТБ, структура доходов и расходов которого в еще большей

¹² Сумма чистых процентных и непроцентных доходов.

степени отличается как от средней, так и от аналогичных показателей Сбербанка. Так, сумма чистых процентных и непроцентных доходов у этого банка составила всего 3.2% - менее половины от среднего уровня. У банка очень низкий уровень процентных расходов (4.3%) и процентных доходов (2.4%), прочие операци-

онные доходы тоже невелики (0.2%). Но зато у него очень низкий по российским меркам уровень административных расходов (1.4%). В итоге по показателю прибыль к активам отстает от среднего на 35% (1.7% против 2.6%).

Таблица 1.

Структура доходов и расходов банков в процентах к активам за 2007 год

Показатели в процентах к активам	В среднем по выборке	10 крупнейших банков без Сбербанка	Сбербанк	ВТБ	Банки, ссуды частным лицам в которых составляют 50% и более от активов
Чистый финансовый доход	7.8	5.2	9.8	3.2	20.3
чистый процентный доход	4	3	4.4	1.9	8.7
процентные доходы	7.5	6.4	7.9	4.3	13.7
процентные расходы	3.5	3.4	3.5	2.4	5
чистый непроцентный доход	3.9	2.2	5.4	1.3	11.6
комиссионный доход	1.8	1	1.9	0.6	9.4
по операциям на финансовых рынках	0.3	0.5	0.7	1	-0.8
с иностранной валютой	0.3	0.3	0.1	0.3	0.2
с драгоценными металлами	0	0	0	0	0
по срочным операциям с валютой и с деривативами	0	0.2	0	0.4	-1.2
с ценными бумагами	0	0	0.5	0.3	0.1
от переоценки средств в валюте и ценных бумаг	0.7	0.4	0.2	-0.4	1.2
от переоценки средств в валюте	-0.1	-0.3	-0.1	-0.7	1.2
от переоценки ценных бумаг	0.7	0.8	0.3	0.3	0
по лизингу	0	0	0	0	0.2
прочие операционные доходы	1.1	0.4	2.6	0.2	1.7
административные расходы	4.4	2.6	5.9	1.4	10.4
на оплату персонала, включая взносы на социальное страхование	1.9	1.3	2.1	0.6	4.8
амортизационные отчисления	0.2	0.1	0.3	0.1	0.5
арендная плата	0.3	0.2	0.1	0.1	0.8
налоги, относимые на расходы	0.2	0.2	0.2	0.1	0.8
прочие	1.8	0.9	3.3	0.5	3.6
чистый операционный доход	3.5	2.6	3.8	1.8	9.9
(-) изменение резервов	0.8	0.8	0.6	0.1	3.5
чистый результат от нерегулярных операций	0	0	0	0	-2.1
прибыль до налогообложения	2.6	1.8	3.3	1.7	4.3
Справочно:					
Прибыль до налогообложения к балансовому капиталу	20.3	13.7	24.4	7.3	31.3
Число банков в группе	959	10	1	1	61

Источник: рассчитано по базам данных Банка России и mbk-centre. Отношения к активам и капиталу на конец периода.

Особый интерес представляет структура доходов и расходов банков, специализирующихся на кредитовании частных лиц. В качестве критерия отнесения банков к этой группе был выбран уровень отношения ссуд частным лицам к активам в 50 и более процентов. По состоянию на конец 2007 года в выборке оказался 61 банк, удовлетворяющий этому критерию. По показателям прибыли к активам и капиталу эта группа превышает средние значения по выборке (4.3%

против 2.6% и 31.3% против 20.3%, соответственно). При этом и чистый процентный доход, и чистый непроцентный доход этих банков в разы выше средних значений. В структуре непроцентных доходов особенно выделяются полученные комиссионные (9.4% против 1.8% в среднем), которые лишь немного ниже, чем процентные доходы (13.7%). Однако развитие розничного бизнеса требует значительных расходов, и по уровню административных расходов

(10.4%) эта группа опережает средний показатель в 2.4 раза, а уровень Сбербанка – в 1.8 раза. 46% расходов приходится на оплату персонала. Чистый операционный доход группы выше среднего почти в три раза (9.9 против 3.5%), но

значительное увеличение резервов и убытки ряда банков по нерегулярным операциям привели к тому, что по показателям прибыльности результаты этой группы отличаются от среднего уровня уже не столь значительно.

Обзор заседаний Правительства Российской Федерации

М. Голдин

На заседаниях Правительства Российской Федерации среди наиболее важных вопросов рассматривались: тарифы на услуги субъектов естественных монополий на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов; сценарные условия и основные параметры прогноза социально-экономического развития РФ на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов.

На заседании Правительства РФ от 6 мая обсуждался вопрос «О предельных уровнях цен (тарифов) на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».

Установление таких пределов необходимо для разработки сценарных условий функционирования экономики на предстоящий среднесрочный период, утверждаемых Правительством для целей разработки прогноза социально-экономического развития и параметров федерального бюджета на трехлетний период. На заседании обсуждались следующие цены и тарифы:

- на электрическую энергию и на иные услуги субъектов естественных монополий в сфере электроэнергетики;
- на тепловую энергию;
- на природный газ;
- на железнодорожные перевозки.

В 2008-2011 годах прогнозируется рост средних цен на электроэнергию в регулируемом секторе в 2,1 раза. При этом доля электроэнергии, отпускаемой по свободным (нерегулируемым) ценам, повысится с 22% от всей отпущенной электроэнергии в 2008 году до 44% в 2009 году и до 78% в 2011 году.

На данный момент в сфере услуг по передаче электрической энергии по распределительным сетям внедряется метод регулирования экономически обоснованной доходности инвестированного капитала.

Следует отметить, что с целью недопущения увеличения перекрестного субсидирования между населением и прочими потребителями в связи с увеличением параметров роста цен и тарифов на электроэнергию в 2009-2011 годах тариф для населения ежегодно повышается на 25% по отношению к ранее принятому прогнозу.

В 2009 году предельное повышение тарифов на теплоэнергию в среднем по России предполагается в размере 18,5%, в 2010-2011 годах тарифы вырастут на 18% и 20%, соответственно, что позволит повысить рентабельность теплоснабжающих организаций в 2009 г. – до уровня не ниже 5-6% (в 2008 г. – по оценке менее 1,5%), а в 2010-2011 гг. – до 8-9%. При этом указанный рост тарифов позволит покрыть увеличение издержек на топливо и другие материальные ресурсы, а также на оплату труда с учетом инфляции, скорректированной на рост реальной заработной платы.

Параметры роста оптовых цен на газ пересматриваются в сторону повышения из-за перехода в 2011 году к равнодоходности поставок газа на внутренний и мировой рынки, при сохранении регулируемых цен на газ для населения.

В связи с этим, а также с необходимостью сокращения перекрестного субсидирования цены на газ, отпускаемый для населения, будут повышены в среднем за год: в 2008 году – на 25%, в 2009 году – на 25%, в 2010 году – на 30% и в 2011 – на 40%. Такие темпы роста цен на газ позволят в рассматриваемом периоде практически ликвидировать перекрестное субсидирование на оптовом рынке газа между населением и прочими потребителями и осуществлять программы по улучшению оснащенности внутреннего рынка системами инструментального контроля (учета) за расходом газа.

Для остальных категорий потребителей рост регулируемых оптовых цен на газ в 2008-2010 гг. предусматривается в установленных ранее размерах. В 2011 году рост регулируемых цен на газ составит не более 40% для всех категорий потребителей, включая население.

В 2009-2011 годах индексация оптовых цен на газ будет проводиться два раза в год в раз-

мерах, обеспечивающих указанный среднегодовой рост.

Также планируется продолжить работу по ликвидации перекрестного субсидирования в газораспределении и сбыте газа, а также по доведению уровня регулируемых цен на сжиженный газ, реализуемый населению, до уровня рыночных цен в целях создания условий для проведения либерализации данного сектора рынка сжиженных газов.

Предлагается поэтапное изменение подходов к регулированию тарифов на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам в части введения единой зависимости изменения стоимости газа (с учетом стоимости транспортировки) от расстояния транспортировки (расстояния от территории добычи газа до региона потребления газа).

В сфере железнодорожных перевозок в 2008 году предлагается повышение тарифов на грузовые перевозки на 21,1%; в 2009 в году - на 12,5-14%, в 2010 году - на 9,7-13,7% и в 2011 году - на 10-14%.

В сфере регулирования тарифов на общедоступные электросвязь и почтовую связь прогнозируются следующее повышение:

-на услуги телеграфной связи –на 25% ежегодно;

-на пересылку внутренней письменной корреспонденции в 2009-2010 годах на 20%, в 2011 году – на 15%. Прогнозируемые убытки от оказания этих услуг составят: в 2009 году - 4,0 млрд. руб., в 2010 году - 3,1 млрд. руб., в 2011 году - 1,1 млрд. рублей;

-на услуги связи по распространению телерадиопрограмм общероссийских телерадиовещательных организаций в 2009 году на 15%, в 2010 году – на 6,5%, в 2011 году – на 6,5%;

-на услуги телефонных соединений: предоставление местных телефонных соединений с учетом абонентской линии в 2009 году на 7,5%, в 2010 году – на 6,0%, в 2011 году – на 6,0%; предоставление междугородных телефонных соединений - тарифы не изменятся; предоставление внутризоновых телефонных соединений - снижение тарифов до 3% ежегодно; предоставление доступа к сети местной телефонной связи - снижение тарифов до 10% ежегодно. Изменение тарифов на данные услуги планируется осуществлять во втором полугодии года, предшествующего очередному периоду регулирования.

На заседании Правительства РФ **15 мая** обсуждался доклад Министра экономического развития Российской Федерации «Сценарные

условия и основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».

Проект сценарных условий и основных макроэкономических параметров на 2009-2011 годы разработан исходя из задач, поставленных Президентом РФ в выступлении на заседании Государственного Совета РФ 8 февраля 2008 года, ориентиров и приоритетов социально-экономического развития, предусматриваемых проектом Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, а также с учетом итогов социально-экономического развития страны в 2007 году и в первом квартале 2008 года, оценки состояния и прогноза мировых рынков.

Разработка сценарных условий и параметров прогноза осуществлялась по двум основным вариантам – инерционному и инновационному. В качестве основного для разработки параметров федерального бюджета на 2009-2011 годы предлагается второй вариант прогноза.

В докладе отмечается, что в указанных вариантах прогноза заложены одинаковые прогнозные оценки мировых цен на нефть - умеренное снижение средней цены на нефть "Urals" с 92 долларов США за баррель в 2008 году до 72 долларов в 2011 году.

Различия по вариантам объясняются, прежде всего:

- изменением динамики конкурентоспособности российского бизнеса;
- эффективностью реализации правительственных мер по усилению инновационного характера российской экономики и ее диверсификации;
- уровнем поддержки социального развития.

Изложенные в данном документе параметры лягут в основу бюджетного планирования страны на среднесрочную перспективу.

На заседании Правительства решено принять за основу для разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и проектировок федерального бюджета на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов вариант сценарных условий и основных параметров прогноза на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов, предусматривающий реализацию мер, направленных на повышение конкурентоспособности российской экономики и обеспечение ее перехода на инновационный путь развития.

Обзор экономического законодательства за май 2008 г.

И. Толмачева

В мае были внесены следующие изменения в законодательство: утвержден порядок добровольной уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии; утвержден новый порядок осуществления наличных денежных расчетов без применения контрольно-кассовой техники; определена величина прожиточного минимума за IV квартал 2007 г.; определены правила предоставления в 2008 году из федерального бюджета субсидий некоммерческим неправительственным организациям, участвующим в развитии институтов гражданского общества.

I. Федеральные законы Российской Федерации

1. «О ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ СТРАХОВЫХ ВЗНОСАХ НА НАКОПИТЕЛЬНУЮ ЧАСТЬ ТРУДОВОЙ ПЕНСИИ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКЕ ФОРМИРОВАНИЯ ПЕНСИОННЫХ НАКОПЛЕНИЙ» от 30.04.2008 г. № 56-ФЗ.

Закон вступает в силу, за исключением отдельных норм, с 1 октября 2008 года. Нормы, устанавливающие порядок уплаты и перечисления страховых взносов, период и размер взносов на государственное софинансирование пенсионных накоплений, и некоторые другие нормы Закона вступят в силу с 1 января 2009 года.

Данный Федеральный закон принят в целях стимулирования формирования пенсионных накоплений и повышения уровня пенсионного обеспечения граждан. Закон устанавливает возможность и порядок добровольной уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, а также порядок софинансирования из средств федерального бюджета дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии.

Лица, добровольно вступившие в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию в целях уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, будут вправе определять размер этих взносов, прекращать либо возобновлять их уплату, уплачивать указанные взносы самостоятельно через кредитные организации либо через работодателя. Заявление о добровольном вступлении в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию в целях уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии может подаваться в территориальный орган Пенсионного фонда РФ лично гражданином по месту его жительства или через своего работодателя.

Размер уплачиваемого дополнительного страхового взноса на накопительную часть трудовой пенсии определяется застрахованным лицом самостоятельно. Застрахованное лицо, желающее уплачивать дополнительные страховые взносы путем их перечисления через работодателя, указывает в подаваемом работодателю заявлении размер ежемесячно уплачиваемого дополнительного страхового взноса, определенный в твердой сумме или в процентах от базы для начисления страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. Работодатель также вправе принять решение об уплате взносов работодателя в пользу застрахованных лиц, уплачивающих дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии. Такое решение оформляется отдельным приказом или путем включения соответствующих положений в коллективный либо трудовой договор. Размер взносов рассчитывается работодателем ежемесячно в отношении каждого застрахованного лица, в пользу которого уплачиваются эти взносы.

Право на получение государственной поддержки в виде софинансирования¹³ дополнительных страховых взносов будут иметь лица, вступившие в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию в целях уплаты дополнительных страховых взносов (в сумме не менее 2000 рублей в год) в период с 1 октября 2008 года до 1 октября 2013 года. Государственная поддержка формирования пенсионных накоплений будет осуществляться в течение 10 лет, начиная с года, следующего за годом уплаты застрахованным лицом дополнительных страховых взносов. Установлено, что размер взноса на софинансирование определяется исходя из суммы дополнительных страхо-

¹³ Взносы на софинансирование формирования пенсионных накоплений осуществляются за счет средств Фонда национального благосостояния, образованного в составе федерального бюджета.

вых взносов, уплаченных за истекший календарный год, но не может составлять более 12000 рублей в год.

2. «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЯЗИ С ПРИНЯТИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ СТРАХОВЫХ ВЗНОСАХ НА НАКОПИТЕЛЬНУЮ ЧАСТЬ ТРУДОВОЙ ПЕНСИИ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКЕ ФОРМИРОВАНИЯ ПЕНСИОННЫХ НАКОПЛЕНИЙ"» от 30.04.2008 г. № 55-ФЗ.

Законодательные акты, регулирующие пенсионные и налоговые правоотношения, приведены в соответствие с вышеуказанным Федеральным законом «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений».

Изменения, связанные с возможностью добровольной уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, а также с порядком государственного софинансирования пенсионных накоплений, установленным новым Федеральным законом, внесены в Федеральные законы «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования», «О негосударственных пенсионных фондах», «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации», часть вторую Налогового кодекса РФ и некоторые другие законодательные акты.

Отдельно следует отметить изменения в часть вторую Налогового кодекса РФ, по которым освобождаются от налогообложения взносы на софинансирование формирования пенсионных накоплений, направляемые для обеспечения реализации государственной поддержки формирования пенсионных накоплений в соответствии с вышеуказанным Федеральным законом «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений», а также взносы работодателя, уплачиваемые в соответствии с этим Федеральным законом, в сумме уплаченных взносов, но не более 12 000 рублей в год в расчете на каждого работника, в пользу которого уплачивались взносы работодателем (пп.38 и 39 ст. 217).

Налогоплательщикам также предоставляется социальный налоговый вычет в сумме уплаченных ими в налоговом периоде дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии – в размере фактически произведенных расходов с учетом установленного ограничения (и при представлении документов, подтверждающих фактические расходы по уплате дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии) (п.5 ст.219).

Не будут подлежать налогообложению и взносы работодателя, уплаченные налогоплательщиком, в сумме уплаченных взносов, но не более 12 000 рублей в год в расчете на каждого работника, в пользу которого уплачивались взносы работодателя (пп.7.1 п.1 ст.238).

II. Постановления Правительства Российской Федерации

1. «О ПОРЯДКЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАЛИЧНЫХ ДЕНЕЖНЫХ РАСЧЕТОВ И (ИЛИ) РАСЧЕТОВ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ПЛАТЕЖНЫХ КАРТ БЕЗ ПРИМЕНЕНИЯ КОНТРОЛЬНО-КАССОВОЙ ТЕХНИКИ» от 06.05.2008 г. № 359.

В основном новый порядок осуществления наличных денежных расчетов воспроизводит положения ранее действующего порядка. Вместе с тем есть существенные различия. В частности, новый порядок предусматривает возможность применения бланков строгой отчетности (БСО), как изготовленных типографским способом, так и сформированных автоматизированным способом. Установлены требования, которые должны обеспечиваться при формировании бланков с использованием автоматизированной системы (система должна иметь защиту от несанкционированного доступа, идентифицировать, фиксировать и сохранять все операции с бланком документа в течение не менее 5 лет, при выпуске документа должны сохраняться уникальный номер и серия его бланка). Организациям и индивидуальным предпринимателям предоставлено право указывать в документе дополнительные реквизиты, характеризующие специфику оказываемой услуги. Определен порядок применения форм БСО, утвержденных до вступления в силу нового Положения.

2. «ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ВЕЛИЧИНЫ ПРОЖИТОЧНОГО МИНИМУМА НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ И ПО ОСНОВНЫМ СОЦИАЛЬНО-ДЕМОГРАФИЧЕСКИМ ГРУППАМ НАСЕЛЕНИЯ В ЦЕЛОМ ПО РФ ЗА IV КВАРТАЛ 2007 Г.» от 06.05.2008 г. № 347.

Величина прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по РФ и по субъектам РФ определяется ежеквартально на основании потребительской корзины и данных федерального органа по статистике об уровне потребительских цен на продукты питания, непродовольственные товары и услуги и расходов по обязательным платежам и сборам. Так, величина прожиточного минимума в целом по РФ за IV квартал 2007 г. на душу населения составляет 4005 рублей, для трудоспособного населения – 4330 рублей, пенсионеров – 3191 рубль, детей – 3830 рублей.

III. Письма, приказы, распоряжения

1. Приказ Управления делами Президента РФ «ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПРАВИЛ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ В 2008 ГОДУ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА СУБСИДИЙ НЕКОММЕРЧЕСКИМ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ, УЧАСТВУЮЩИМ В РАЗВИ-

ТИИ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА» от 16.05.2008 г. № 151

Зарегистрировано в Минюсте РФ 22.05.2008 г. № 11728.

Субсидии предоставляются на подготовку и проведение конкурсов и выделение по их результатам грантов другим некоммерческим неправительственным организациям для реализации социально значимых проектов, в частности, по следующим направлениям деятельности: проведение социологических исследований и мониторинга состояния гражданского общества; реализация проектов в области образования, искусства, культуры и общественной дипломатии; защита прав и свобод человека, правовое просвещение населения; пропаганда здорового образа жизни, охрана здоровья населения и окружающей среды; поддержка и социальное обслуживание малоимущих и социально незащищенных категорий граждан; поддержка молодежных инициатив, проектов молодежных движений и организаций.

Обзор бюджетного законодательства

М. Голдин

В мае 2008 г. произошли следующие события в сфере бюджетного законодательства: были внесены изменения в Федеральный закон «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»; Правительством РФ утверждены правила принятия решений о бюджетных инвестициях в объекты капитального строительства государственной собственности РФ, не включенные в долгосрочные целевые программы и порядок предоставления ежеквартальной и годовой отчетности об исполнении федерального бюджета.

Федеральным законом от 13.05.2008 № 69-ФЗ были внесены изменения в ст. 3 и 21 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». В соответствии с внесенными изменениями депозиты и ценные бумаги Банка России исключены из перечня активов, в которые могут инвестироваться временно свободные средства Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

По мнению разработчиков закона, размещение данных средств в депозиты Банка России приводит к их стерилизации и исключению из денежного предложения, регулирующего ликвидность национальной банковской системы, что является негативным фактором в условиях текущей ситуации мирового финансового кризиса. Кроме того, сам Фонд, недополучая прибыль, вынужден размещать средства под минимально возможный процент.

В связи с этим законом предусмотрена возможность размещения средств Фонда в депозиты и депозитные сертификаты в российских кредитных организациях (при условии, что такие организации будут отвечать критериям, установленным федеральным органом исполнительной власти).

Отбор кредитных организаций, с которыми могут заключаться договоры в целях размещения свободных средств Фонда, будет осуществляться путем проведения торгов, порядок и условия проведения которых устанавливаются наблюдательным советом Фонда.

Постановлением Правительства РФ от 30.04.2008 № 324 утверждены «Правила принятия решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, не включенные в дол-

госрочные (федеральные) целевые программы» (далее - Правила).

Постановление было принято в целях реализации принятых Федеральным законом от 26.04.2007 поправок в Бюджетный Кодекс РФ. В соответствии с новой редакцией п. 2 ст. 79 Бюджетного кодекса РФ решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации в форме капитальных вложений в основные средства федеральных государственных учреждений сметной стоимостью более 600 миллионов рублей и в объекты капитального строительства федеральных государственных унитарных предприятий независимо от их сметной стоимости, не включенные в долгосрочные целевые программы, принимаются Правительством РФ. В свою очередь, полномочия принимать решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации сметной стоимостью менее 600 миллионов рублей, не включенные в долгосрочные целевые программы, было предоставлено распорядителям средств федерального бюджета (субъектам бюджетного планирования). При этом указанные решения должны приниматься в порядке, определяемом Правительством РФ.

Следует обратить внимание, что Постановлением № 324 установлено, что в 2008 году принятие решений о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности РФ, не включенные в долгосрочные целе-

вые программы, осуществляется без соблюдения требований Правил о согласовании проекта решения в части, касающейся оценки влияния создания объекта на комплексное развитие территорий (с Минрегионом РФ), и в части эффективности использования средств федерального бюджета (с Минэкономразвития РФ), а также без соблюдения требования Правил о сроке принятия решения об инвестициях главным распорядителем средств федерального бюджета в отношении объекта капитального строительства.

Постановлением Правительства РФ от 06.05.2008 № 348 внесены изменения в «Положение о представлении в Правительство Российской Федерации ежеквартальной и годовой отчетности об исполнении федерального бюджета».

Постановлением изменен состав отчетности, представляемой Минфином России в Правительство РФ. Так, в частности, в составе годовой отчетности, кроме отчета об исполнении федерального бюджета, баланса исполнения федерального бюджета, отчета о финансовых результатах деятельности, теперь должен представляться отчет о движении денежных средств, отражающий операции по счетам бюджетов по кодам классификации операций сектора государственного управления. Представление пояснительной записки предусмотрено только в составе годовой отчетности (ранее также и в составе ежеквартальной отчетности). Кроме того, изменен перечень материалов и документов, прилагаемых к отчетности.

Обзор нормативных документов по вопросам налогообложения за апрель – май

Л. Анисимова

Принят ряд решений и направлены разъяснения, касающиеся уплаты налога на доходы физических лиц, добровольного страхового взноса, налога на прибыль бюджетными организациями и др.

1. Письмами МФ РФ от 21.04.2008 N 03-04-07-01/69 и ФНС РФ от 12 мая 2008 г. N ШС-6-3/347@ разъяснен порядок обложения налогом на доходы физических лиц денежных выплат владельцам принудительно сносимых жилых домов. Статьей 32 ЖК РФ предусмотрено 2 основания для принудительного сноса жилых помещений (признание непригодным и изъятие для государственных и муниципальных нужд).

При этом, согласно разъяснению МФ РФ, изъятие из собственности может быть произведено только путем выкупа по соглашению с собственником. Таким образом, выкупная цена является доходом от продажи имущества, подлежащим налогообложению в общем порядке (т.е. с правом применения налогоплательщиком имущественного вычета по п.1.ст.220 НК РФ).

Следует дополнительно отметить, что в случае отказа гражданина на оформление сделки о принудительном выкупе, дело должно рассматриваться в суде и тогда цена сделки будет определена с участием независимых экспертов, что также будет являться эквивалентом рыночной цены.

2. Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. N 359 разрешено осуществление наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники (ККМ) в случае оказания услуг населению.

Поскольку оказание услуг населению без применения ККМ предусматривает оформление бланков строгой отчетности, приравненной к кассовому чеку, постановлением Правительства РФ устанавливается возможность формирования электронного бланка с использованием автоматизированной системы. При этом оговариваются следующие требования:

а) автоматизированная система должна иметь защиту от несанкционированного доступа, идентифицировать, фиксировать и сохранять все операции с бланком документа в течение не менее 5 лет;

б) при заполнении бланка документа и выпуске документа автоматизированной системой сохраняются уникальный номер и серия его бланка.

3. Доведено до сведения решения ВАС РФ от 21 января 2008 г. N 14430/07 о праве налогоплательщика применять залог имущества (а не только поручительства третьих лиц, на чем настаивали налоговые органы) в качестве способа обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов и сборов при изменении срока их уплаты. В связи с этим признаны недействующими отдельные положения нормативных документов, выпущенных ФНС РФ.

4. Письмом МФ РФ от 29 апреля 2008 г. N 01-СШ/30 разъяснен вопрос о порядке исчисления и уплаты налога на прибыль бюджетными учреждениями с доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности, и переданного им в оперативное управление.

В соответствии с главой 25 НК РФ бюджетные учреждения, получающие доходы от деятельности, приносящей доход, являются налогоплательщиками налога на прибыль организаций. Вместе с тем, по мнению МФ РФ, отсутствует механизм, обеспечивающий реализацию положений бюджетного и налогового законодательства РФ в части налогообложения доходов,

получаемых бюджетными учреждениями от сдачи в аренду федерального имущества, что исключает привлечение бюджетных учреждений к налоговой ответственности в связи с отсутствием их вины.

Согласно действующему порядку, в соответствии с приказом Минфина России от 30.06.2004 N 57н) доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности и переданного в оперативное управление бюджетным учреждениям, зачисляются арендатором в полном объеме до уплаты налогов на балансовый счет 40101 "Доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между уровнями бюджетной системы Российской Федерации", а впоследствии направляются на финансирование расходов этих учреждений в качестве дополнительного бюджетного финансирования.

Отсутствие вины лица в совершении налогового правонарушения является одним из обстоятельств, исключающих на основании пункта 2 статьи 109 Налогового кодекса привлечение лица к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Минфин разъяснил, что территориальным органам Федерального казначейства необходимо принимать к исполнению платежные поручения бюджетных учреждений на уплату налога на прибыль организаций с доходов от аренды за счет средств, учитываемых на балансовом счете 40101.

5. Постановлением Пленума ВАС от 10 апреля 2008 г. N 22 разъяснены некоторые вопросы применения статьи 169 ГК РФ (о признании ничтожными сделок, совершенных с целью, заведомо противной основам правопорядка и нравственности).

В число таких сделок включаются сделки, цель которых, равно как установление прав и обязанностей при их совершении, либо желаемое изменение или прекращение существующих прав и обязанностей (статья 153 ГК) заведомо противоречили основам правопорядка и нравственности. ВАС разъясняет, что цель сделки может быть признана заведомо противной основам правопорядка и нравственности только в том случае, если в ходе судебного разбирательства будет установлено наличие умысла на это хотя бы у одной из сторон.

В этом смысле квалификация сделки по статье 169 отличается от экономических последствий квалификации сделки по статье 170 (признание сделки ничтожной).

Для сделок, совершенных с целью, заведомо противной основам правопорядка и нравственности, статьей 169 ГК предусмотрены специальные последствия недействительности, а именно: недопущение реституции и взыскание со сторон в доход Российской Федерации всего полученного (причитавшегося) по сделке - при наличии умысла у обеих сторон - и односторонняя реституция с одновременным взысканием в доход Российской Федерации полученного (причитавшегося) по сделке с одной из сторон - при наличии умысла лишь у одной из сторон такой сделки.

В случае квалификации сделки ничтожной по статье 170 налоговый орган доначисляет налоговые обязанности, вытекающие из факта уклонения от налогообложения.

Пленум ВАС РФ обращает внимание на необходимость судам учитывать при рассмотрении споров, возникающих из административных, налоговых и иных публичных правоотношений, что взыскание согласно статье 169 ГК РФ всего полученного (причитавшегося) по сделке в доход Российской Федерации является мерой, применяемой исключительно в качестве специального последствия недействительности ничтожной сделки. То есть при квалификации сделки по статье 169 не могут применяться санкции, установленные за совершение публичных правонарушений (административных, налоговых и т.п.).

В частности, требование о применении последствий недействительности сделки в виде взыскания в доход Российской Федерации полученного (причитавшегося) по сделке исполнения в соответствии со статьей 169 ГК РФ может быть предъявлено налоговым органом, например, в рамках выполнения им задачи по контролю за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции при оспаривании сделок, направленных на производство и сбыт продукции, обладающей свойствами, опасными для жизни и здоровья граждан.

В то же время требование налогового органа о применении предусмотренных статьей 169 Кодекса последствий недействительности сделки, обосновываемое тем, что данная сделка совершена с целью уклонения от уплаты налогов, выходит за рамки полномочий налогового органа, так как взыскание в доход Российской Федерации всего полученного (причитавшегося) по такой сделке не является мерой, направленной на обеспечение поступления в бюджет налогов.

Поэтому при установлении в ходе налоговой проверки факта занижения налоговой базы вследствие неправильной юридической квалификации налогоплательщиком совершенных сделок и оценки налоговых последствий их исполнения налоговый орган, руководствуясь подпунктом 3 пункта 2 статьи 45 Налогового кодекса Российской Федерации, вправе самостоятельно осуществить изменение юридической квалификации сделок, статуса и характера деятельности налогоплательщика и должен обратиться в суд с требованием о взыскании доначисленных налогов (начисленных пеней, штрафов). Далее уже суд решает вопрос об обоснованности указанной переквалификации в рамках рассмотрения налогового спора. Только суд определяет объем прав и обязанностей налогоплательщика исходя из подлинного экономического содержания операции или совокупности операций в их взаимосвязи.

6. Письмом Минфина РФ от 24 апреля 2008 г. N 03-04-06-01/104 разъясняется вопрос о том, является или нет организация, приобретающая у физических лиц ценные бумаги, налоговым агентом и обязана ли она или нет направлять сведения в налоговые органы о суммах, выплаченных физическим лицам за приобретенные у них ценные бумаги в целях исчисления НДФЛ.

Согласно разъяснению Минфина РФ, если организация приобретает у физических лиц ценные бумаги на основании договоров купли-продажи без заключения договоров на брокерское обслуживание, доверительное управление и т.д., она не является в соответствии со ст. 214.1 Кодекса для таких лиц налоговым агентом и исчислять и уплачивать налог, а также предоставлять сведения в налоговый орган по выплаченным доходам не обязана.

Эта позиция Минфина РФ небесспорна. Дело в том, что в этом письме Минфина РФ трактуется применение статьи 226 (особенности исчисления НДФЛ налоговыми агентами) в отношении доходов от операций с ценными бумагами (ст. 214.1), ограничивая понятия налогового агента некоторым перечнем лиц, поименованных в ст. 214.1. Вместе с тем в статье (214.1) в качестве налоговых агентов упомянуты «брокер, доверительный управляющий или иное лицо, совершающее операции по договору поручения, договору комиссии, иному договору в пользу налогоплательщика». Понятие «иное лицо, совершающее операции по иному договору в пользу налогоплательщика» дает основания для достаточно широкого определения круга налоговых агентов по операциям с цен-

ными бумагами. Статья 226, с одной стороны, определяет налогового агента как «российские организации, индивидуальные предприниматели, нотариусы, занимающиеся частной практикой, адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты, а также обособленные подразделения иностранных организаций в Российской Федерации, от которых или в результате отношений с которыми налогоплательщик получил доходы», а с другой стороны содержит п. 2, в котором оговаривается, что «исчисление сумм и уплата налога ... производятся в отношении всех доходов налогоплательщика, источником которых является налоговый агент, за исключением доходов, в отношении которых исчисление и уплата налога осуществляются в соответствии со статьями 214.1,....». Сопоставление норм статьи 214.1 и 226 не позволяет выявить юридических оснований для применяемого Минфином РФ ограничения круга лиц, признаваемых им налоговыми агентами. Поэтому следует признать, что Минфин РФ самостоятельно ввел некоторые (не вытекающие из НК РФ) ограничения круга лиц, которые в силу своих функций обязаны выполнять функцию налогового агента и информировать налоговый орган о выплаченных физическим лицам доходов – т.е. применять п. 5 ст. 226 и п.2 ст. 230. Такая позиция Минфина РФ может привести к утрате налоговой базы и необоснованному удорожанию налогового администрирования в связи с необходимостью налоговых органов собирать информацию для проверки доходов, заявляемых физическими лицами в качестве налоговой базы.

7. Федеральным законом от 30 апреля 2008 года N 55-ФЗ внесены изменения в Налоговый кодекс РФ в связи с Федеральным законом "О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений", которым определен порядок финансирования и софинансирования дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии (взносов работодателя, уплаченных в пользу застрахованного лица, и сумм поступивших взносов на софинансирование пенсионных накоплений).

Не облагаются НДФЛ взносы на софинансирование в части господдержки и взносы работодателя в сумме уплаченных взносов, но не более 12 000 рублей в год в расчете на каждого работника, в пользу которого уплачивались взносы работодателем.

Предельный размер социального налогового вычета увеличен со 100 тыс. руб. до 120 тыс.

руб. по договорам добровольного пенсионного страхования и по уплате дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии.

Не облагаются ЕСН взносы работодателя в сумме уплаченных взносов, но не более 12 000 рублей в год в расчете на каждого работника, в пользу которого уплачивались взносы работодателя (данные взносы относятся к расходам на оплату труда и в общей сумме со взносами по договорам долгосрочного страхования жизни работников, добровольного пенсионного страхования или негосударственного пенсионного обеспечения - абз. 1, 7 п. 16 ст. 255 НК РФ).

Эти положения вступают в силу с 1 января 2009 года.

7. Письмом Минфина РФ и ФНС РФ от 5 мая 2008 г. N ШС-6-3/331@ разъясняются вопросы документального подтверждения налогоплательщиками права на получение социального налогового вычета по суммам уплаченных ими или работодателями за них пенсионных взносов в негосударственные пенсионные фонды, зарегистрированные на территории Российской Федерации.

Таковыми документами, в частности, являются договор негосударственного пенсионного обеспечения, в соответствии с которым вкладчик обязуется уплачивать пенсионные взносы в негосударственный пенсионный фонд (далее - НПФ) в свою пользу и (или) в пользу другого участника НПФ, платежные документы, подтверждающие уплату пенсионных взносов налогоплательщиком-вкладчиком, документы, подтверждающие родство с физическими лицами, в пользу которых налогоплательщик уплачивал пенсионные взносы.

В случаях, когда работниками предприятия (организации) заключены договоры негосударственного пенсионного обеспечения с НПФ, при этом пенсионные взносы вносятся на счет НПФ ежемесячно бухгалтерией предприятия (организации) одним платежным поручением с приложением реестра, в котором содержатся сведения о вкладчиках и суммах взносов, а необходимая для перечисления сумма удерживается непосредственно из заработной платы вкладчиков, налогоплательщикам при обращении за получением налогового вычета дополнительно следует представить в налоговый орган заверенные по установленной форме выписки из реестров, прилагаемых к платежным поручениям, с указанием сведений о конкретном вкладчике и суммах перечисленных от его имени в налоговом периоде пенсионных взносов.

Налогообложение нефтегазовой промышленности: опыт Великобритании

Н. Корниенко

В настоящее время Минфин РФ подготовил и внес на обсуждение общественности усовершенствованный законопроект о трансфертном ценообразовании. Одним из основных адресатов применения новых положений законопроекта о трансфертном ценообразовании будут компании нефтяной отрасли. Практически одновременно Правительство РФ анонсировало свои планы по внесению некоторых изменений в главу 26 «Налог на добычу полезных ископаемых» Налогового кодекса РФ. Предполагаемые изменения в российской системе налогообложения нефтяной отрасли и побудили рассмотреть международный опыт налогообложения этого сектора экономики. В качестве примера была выбрана Великобритания, которая, являясь одной из добывающих нефть стран, с успехом администрирует, как специальную систему налогообложения отрасли, так и применяет правила трансфертного ценообразования по схеме сходной с той, которую российский законодатель планирует ввести на территории РФ.

Добыча нефти и газа в Великобритании (островная часть) началась в 1930-х годах, однако, в тот момент был веден только один специальный «налог» – роялти по ставке 12.5% за лицензию по добыче нефти и газа, которая давала ее владельцу (налогоплательщику) право на разведку и разработку лицензионного нефтяного месторождения. В 1964 году началась добыча газа в Южном бассейне Северного моря; и опять же в тот период для добычи газа не был веден специальный налоговый режим. Дело в том, что в шестидесятых годах в Великобритании законодательно существовал только один монопольный покупатель газа – Бритиш Петролеум (BP)¹⁴ – государственная компания, и, соответственно, интересы государства в получении экономической ренты за разработку газовых месторождений обеспечивались через ведение переговоров газодобывающих компаний с BP за оптимальную цену на газ.

Однако, когда в середине 70-х годов началась добыча нефти в более северных районах Северного моря, ситуация резко изменилась. Во-первых, государство уже не приобретало сырую нефть в большом объеме, однако, при этом сырая нефть не реализовывалась на открытом рынке, но передавалась через целый ряд аффилированных компаний нефтедобывающей компании для последующей переработки и реализации уже в виде нефтепродуктов. Для того чтобы правильно облагать налогом прибыль нефтедобывающих компаний, не-

обходимо было для целей налогообложения установить рыночную цену нефти на открытом рынке сырой нефти, передаваемой на переработку аффилированным компаниям, вместо цены, устанавливаемой группой аффилированных предприятий в сделках между собой.

Во-вторых, поскольку цена на сырую нефть на мировых рынках начиная с середины 70-х годов стремительно росла, то налогообложение прибыли от добычи нефти по обычной ставке налога на корпоративные доходы было недостаточно для того, чтобы бюджет получал адекватную долю ренты от эксплуатации нефтяных месторождений. Возникла необходимость разработать дополнительный налог или увеличить ставку налога на доходы корпораций, что смогло бы обеспечить передачу части дополнительных доходов, получаемых нефтяными компаниями, в бюджет государства.

В-третьих, ведущие нефтяные компании в тот период несли большие убытки (налогооблагаемые) от нефтедобычи в странах Ближнего Востока. Однако эти убытки были, в большей степени, не реальными, а «искусственно созданными», поскольку явились результатом распространенной практики нефтяных компаний передавать сырую нефть между аффилированными предприятиями внутри одной корпорации по заниженным ценам, которые назначались нефтедобывающими странами. Эти цены не отражали реальной себестоимости добычи нефти для нефтедобывающих компаний и, конечно, не могли быть постоянными при реализации сырой нефти или нефтепродуктов на открытом рынке. В связи с этим возникла необходимость каким-то образом воспрепятствовать

¹⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/BP#Origins_and_history
<http://www.bp.com/sectiongenericarticle.do?categoryId=2010123&contentId=7027817>

нефтедобывающим компаниям, разрабатывающим месторождения нефти в Северном море, производить зачет убытков от нефтедобычи в других странах в счет прибыли, получаемой от нефтедобычи в Северном море.

И, наконец, встал вопрос о введении административных мер, которые бы позволили Управлению внутренних доходов (налоговая служба) Великобритании создать необходимый экспертный потенциал с тем, чтобы четко понимать структуру и производственную деятельность нефтеперерабатывающей промышленности и, соответственно, взаимодействовать с представителями нефтедобывающих компаний «на равных» при проведении налоговых проверок¹⁵.

Трансфертное ценообразование

Очевидно, что какое бы решение не было принято по налогообложению дополнительных доходов нефтедобывающих компаний, основным вопросом, требующим пристального внимания органов налоговой службы, был вопрос о трансфертном ценообразовании. В 1975 году механизм ценообразования на сырую нефть был довольно запутанным.¹⁶ Всем было также ясно, что цены на ближневосточную нефть, показываемые в бухгалтерских документах, не соответствовали реальной рыночной цене на сырую нефть. В Роттердаме существовал наличный рынок, на котором реализовывались индивидуальные поставки сырой нефти, однако, он не считался «эталонным» цен, величина которых была бы результатом обеспеченной долговременной поставки от, например, нефтеперерабатывающего дочернего предприятия нефтедобывающей компании¹⁷.

Проблемы 1975 года, которые в большой степени касались формирования рыночной стоимости сырой нефти, существуют и поныне. Так, на сегодня существует значительный объем рынка по сырой нефти эталонной марки Brent, цены на которую ежедневно приводятся в официальной прессе; все споры о стоимости, в основном, касаются различий в качестве оцениваемой и эталонной нефти Brent.

Таким образом, здесь также велись и ведутся споры по применению основного принципа контроля за трансфертным ценообразованием --

сравнение примененной сторонами сделки цены с ценой «на расстоянии вытянутой руки».¹⁸

Законодательство Великобритании, принятое в 1975 году, содержит определение «сделки по принципу вытянутой руки», которое используется как для целей расчета налога на корпоративный доход, так и налогов на дополнительный доход (или экономическую ренту), принятых в то же время.

Сделка по реализации сырой нефти считается сделкой по принципу вытянутой руки только в том случае, когда она удовлетворяет трем условиям:

Единственным вознаграждением за сделку является контрактная цена.

На условия сделки не влияют коммерческие отношения (кроме тех, которые оговорены в контракте) между продавцом или любым другим лицом, связанным с продавцом, и покупателем или любым другим лицом, связанным с покупателем.

Ни продавец, ни любое другое лицо, связанное с ним, не имеет прямых или косвенных интересов в последующей реализации или использовании нефти, или какого-либо продукта, изготовленного из нефти.

В соответствии с таким определением, две компании считаются взаимозависимыми, если, в широком смысле, они находятся под общим контролем или одна компания контролирует другую либо самостоятельно, либо вместе с другими.

Налог на дополнительный доход от нефтедобычи

Особенно интересно рассмотреть основные аспекты налога, который пока не введен в РФ для нефтяной отрасли, однако в других странах он успешно применяется, считаясь одним из основных налоговых инструментов. В 1975 году Великобритания ввела налог на дополнительный доход (или экономическую ренту), который был назван налогом на нефтедоходы, взимался с произведенных объемов при добыче нефти и газа и рассчитывался по методологии, предусмотренной в соответствующем Законе. При введении этого налога государство тогда преследовало три цели:

1. Обеспечить компаниям, разрабатывающим нефтяные месторождения, быстрое покрытие соответствующих расходов с последующим налогообложением прибыли по более высокой ставке.

¹⁵ <http://www.hmrc.gov.uk/international/ns-fiscal3.htm>

¹⁶ <http://www.hmrc.gov.uk/manuals/otmanual/OT00010.htm>

¹⁷ http://www.portofrotterdam.com/en/news/pressrelease/s/2007/20070112_01.jsp

¹⁸ <http://www.hmrc.gov.uk/pbr2007/lb-review-of-links.pdf>

2. Обеспечить уплату налога..
3. Предоставить льготный режим налогообложения тем месторождениям, которые вряд ли могут уплачивать экономическую ренту.

Была и четвертая цель этого налога:

4. Стимулировать дальнейшую разведку месторождений и инвестиции в нефтедобычу в тех областях, которые относятся к юрисдикции Великобритании.

Налог на дополнительный доход от нефтедобычи (НДД) взимается «на местах» с прибыли нефтедобывающей компании, полученной от каждого конкретного месторождения, в котором эта компания имеет долю. Это означает, что затраты на разработку одного месторождения запрещается вычитать из прибыли, полученной от другого месторождения. В отношении убытков это правило не применяется, и убытки могут переноситься «вперед и назад» в отношении одного месторождения в течение неопределенного срока, при этом месторождению предоставляются различные налоговые льготы до тех пор, пока оно не начнет приносить доход и, соответственно, с него будет взиматься НДД. Можно возразить, что поскольку НДД взимается с отдельного месторождения, это препятствует компаниям инвестировать прибыль от нефтедобычи в работы по дальнейшей разведке и разработке месторождений в Северном море, и тот факт, что НДД был отменен в отношении всех месторождений, на разработку которых согласие было получено после 6 марта 1993 года, говорит в пользу вышеприведенного довода. Налог был отменен, поскольку новые месторождения были хуже, не давали сверхприбыли, а на эксплуатируемых месторождениях налог продолжал применяться.

Тем не менее, взимание НДД, при котором считается, что передача сырой нефти по принципу вытянутой руки происходит по рыночной стоимости, является четким требованием любого режима налогообложения нефтедоходов. При этом необязательно принимать модель налогообложения Великобритании целиком; однако, следует признать, что эта модель имеет некоторые элементы, заслуживающие пристального внимания.

Налогообложение убытков

Значительные убытки нефтедобывающих групп компаний до 1975 года, которые учитывались для целей налогообложения, препятствовали правильному налогообложению прибыли, которую эти компании получали от добычи

нефти в Северном море. Для решения этой проблемы были разработаны два метода.

Во-первых, вокруг прибыли от нефтедобычи, облагаемой налогом на корпоративный доход, создавалась так называемая «круговая ограда». Суть ее состояла в том, что налог на доходы (прибыль) корпорации от нефтедобывающих видов деятельности должен был уплачиваться полностью там, где эта прибыль начислялась, при этом запрещалось проводить в счет этой прибыли убытки или какие-либо другие льготы от других видов деятельности, будь то на территории Великобритании или за ее пределами. В соответствии с принятым подходом, нефтедобывающая деятельность рассматривалась совершенно изолированно от других видов деятельности, осуществляемых компанией. Другими словами, запрещалось вычитать убытки от других видов деятельности из прибыли от нефтедобывающей деятельности («круговая ограда»), и любая передача сырой нефти другим подразделениям компании, например, нефтеперерабатывающей или аффилированной компании, считалась сделкой, не соответствующей принципу вытянутой руки. Сырая нефть, переданная таким способом, считалась бы реализованной по стоимости, определенной для НДД.

Во-вторых, начисленные убытки по состоянию на 31 декабря 1972 года, кроме убытков от видов деятельности в рамках «круговой ограды», разрешалось переносить на следующий отчетный период при условии выполнения следующих требований:

1. Убытки, которые бы вычитались из будущей прибыли от иных видов деятельности, кроме видов деятельности в рамках «круговой ограды», не должны были превышать либо 50 миллионов фунтов стерлингов, либо величину прибыли от таких видов деятельности, полученной в период с 1 января 1973 года до даты введения «круговой ограды».
2. Запрещалось учитывать убытки или их часть в счет прибыли, полученной после 1 января 1973 года от деятельности в рамках «круговой ограды» (или которые бы подпадали под эту «ограду», если бы она была введена на тот момент).

Итак, в отношении убытков «круговая ограда» действует только в одном направлении. Убытки от деятельности в рамках «круговой ограды» можно вычитать из прибыли, полученной от видов деятельности вне такой ограды, однако, убытки вне «круговой ограды» нельзя

списывать в счет прибыли, полученной от видов деятельности внутри нее.

Здесь следует отметить еще одно обстоятельство: при расчете прибыли от деятельности в рамках «круговой ограды» разрешается принимать к вычету и роялти, и НДС.

Административные меры

Когда Великобритания вводила НДС и правила «круговой защиты», одновременно было принято важное решение – создать в налоговой службе Великобритании единое подразделение, которое занималось бы всеми вопросами и аспектами прямого налогообложения нефтяных компаний. Деятельность нефтяных компаний относится к наиболее сложным коммерческим видам деятельности, и отдел по налогообложению нефти стал для Службы внутренних доходов Великобритании важнейшим инструментом контроля за налогами в этой области. Это подразделение – отдел по налогообложению нефти – занимается оценкой стоимости сырой нефти для НДС и налогообложением корпораций в рамках «круговой ограды», отвечает за связи с Департаментом торговли и промышленности по всем вопросам, связанным с оценкой стоимости нефти для взимания роялти, проводит расчет налоговых обязательств по НДС и налогу на доход корпораций по всем видам деятельности (внутри и вне «круговой ограды»).

Все декларации подаются в этот отдел, который определяет размер налоговых обязательств в отношении налога на корпоративный доход

или налога на доходы от нефтедобычи, а также в отношении всех видов деятельности «вниз и вверх» по производственной цепочке. Отдел также несет ответственность за оценку рыночной стоимости для взимания налога на доход от нефтедобычи и для иных целей трансфертного ценообразования. Отдел имеет около 20 налоговых инспекторов, специализирующихся по различным вопросам. Почти половина из них занимается оценкой стоимости, а вторая половина – проверкой счетов и расчетом налогов.

В этой работе приведены некоторые примеры из успешной зарубежной практики в качестве идей для развития российской налоговой политики, которые могли бы способствовать упрощению системы налогообложения нефтедобывающей промышленности в Российской Федерации. Например, налог на дополнительный доход от нефтедобычи аналогичен налогу, взимаемому с денежных потоков, однако, взимается, только если начисленный доход является положительным. При этом, малые и малопродуктивные месторождения можно защитить путем предоставления им различных скидок и льгот по уплате этого налога.

Хотя налог на дополнительный доход может использоваться как один из элементов налоговой системы в нефтедобывающей промышленности, он не должен быть основным налогом этой системы.

Информационный налоговый обмен при регулировании внешней торговли: международный опыт

А. Левашенко

К настоящему времени в России достаточно слабо проработаны вопросы обмена информацией с налоговыми органами других стран, в особенности это касается разработки специальных соглашений о сотрудничестве и обмене информацией по вопросам соблюдения налогового законодательства РФ. В связи с этим представляет интерес международный опыт в области информационного налогового обмена.

В рамках исследования правового международного налогового регулирования внешней торговли необходимо особо остановиться на таком важном аспекте, как система международных соглашений, регулирующих вопросы избежания двойного налогообложения и взаимодействия в налоговой сфере.

Развитие информационного обмена между налоговыми органами РФ и соответствующими

структурами других странам позволило бы заметно уменьшить двойное налогообложение.

В РФ существуют два основных типа международных налоговых соглашений: договоры об избежании двойного налогообложения и соглашения о сотрудничестве и обмене информацией по вопросам соблюдения налогового законодательства РФ. И первые, и вторые содержат положения, регулирующие процесс обмена

информацией между налоговыми органами стран, заключивших подобные соглашения.

Соглашения РФ об избежании двойного налогообложения в отношении налогообложения недвижимости базируются на принципе *lex rei sitae*¹⁹, а что касается подоходных налогов (налог на прибыль, налог на доходы физических лиц) - на принципе *lex domicilii*²⁰. При этом российское законодательство исходит из того, что если иностранные компании, действующие в России, образуют в ней постоянные представительства, доходы иностранной компании, извлеченные в России, облагаются в ней налогами. Такой порядок служит определенным препятствием для ухода от налогообложения для российских компаний, зарегистрированных в оффшорных зонах, но фактически продолжающих работать в России уже в качестве представительств фиктивных оффшорных компаний.

Основные претензии, предъявляемые к компаниям, зарегистрированным в оффшорных зонах, сводятся к двум следующим:

- нечестная налоговая конкуренция;
- содействие криминалу (прежде всего, в «отмывании» денег).

Меры, препятствующие нечестной налоговой конкуренции, разрабатываются при ведущей роли ОЭСР. Основная роль в борьбе с «отмыванием» денег принадлежит FATF²¹.

ОЭСР утверждает, что в вопросе минимизации ухода капитала и налогов в оффшорные зоны уже достигнут значительный прогресс и особое внимание эта организация уделяет разработке рекомендаций в отношении развития налоговых систем, которые можно объединить в три основные группы:

1. Рекомендации, касающиеся внутреннего законодательства, в частности, по облегчению доступа налоговых властей к банковской информации; по отчетности резидентов в отношении зарубежных операций и др.

2. Рекомендации, касающиеся международных налоговых договоров. Внесение в налоговые договоры стран-участниц ОЭСР положений по обмену информацией и взаимодействию налоговых органов;

¹⁹ *lex rei sitae* - по месту нахождения имущества.

²⁰ *lex domicilii* - место постоянного проживания (для физического лица); место регистрации (для юридического лица).

²¹ ФАТФ (Financial Action Task Force on Money Laundering - FATF) - специальная финансовая комиссия по проблемам «отмывания» капиталов, межправительственный орган по борьбе с «отмыванием» денег.

3. Рекомендации, касающиеся международного сотрудничества, налоговым органам и банкам с целью обмена информацией.

С лета 2001 года ОЭСР в рамках работы над вопросом об информационном налоговом обмене обязала оффшорные юрисдикции предоставлять информацию об оффшорных резидентах, которые находятся под следствием по обвинению в уклонении от уплаты налогов. 31 страна из «черного списка» (опубликованного ранее ОЭСР) пошла навстречу этим требованиям и заключила с организацией соответствующие соглашения. Однако ОЭСР в своих рекомендациях указывает на необходимость заключения подобных соглашений и со странами, не являющимися оффшорными зонами.

Отчет ОЭСР за 2006 г. показывает, что страны-члены продолжают развивать международное сотрудничество для уменьшения налогового бремени, развивая механизмы, повышающие открытость информации и упрощающие ее обмен в налоговых целях. Так, к примеру, 28.08.07 г. Министерство финансов Бельгии опубликовало проект Модельной конвенции, который будет использоваться Бельгией при заключении международных договоров об избежании двойного налогообложения.

21.02.07 г. правительство Украины уполномочило Министерство финансов Украины заключить новое Соглашение об избежании двойного налогообложения с Республикой Кипр. Новое Соглашение заменит действующее ныне Соглашение между Кипром и бывшим СССР от 29.10.82 г. Соглашения соответствует Типовой конвенции ОЭСР от 1977 года²² об избежании двойного налогообложения.

Сравнительно недавно, в апреле 2008 года ОЭСР одобрила два новых двусторонних соглашения об обмене информацией в целях налогообложения: между Гернси и Нидерландами, и между островом Мэн и Ирландией.

С начала 2007 г. юрисдикциями, сотрудничающими с государствами-членами ОЭСР, было подписано 14 таких соглашений. Соглашение с Нидерландами стало вторым подобным документом, подписанным Гернси (первое соглашение было заключено с США в 2002 году). Для острова Мэн соглашение с Ирландией ста-

²² <http://www.oecd.org/dataoecd/50/49/35363840.pdf> - текст Типовой модельной конвенции ОЭСР за 2005 года и текст изменений Типовой модельной конвенции ОЭСР за 2008 год <http://www.oecd.org/dataoecd/48/60/40489100.pdf>

ло десятым по счету договором об обмене информацией в целях налогообложения.

В вопросе обмена налоговой информацией, как одного из основных методов борьбы с нелегальным использованием преимуществ оффшорных зон, интерес представляет опыт *Соединенных Штатов Америки*.

В соответствии с положениями типовых договоров об избежании двойного налогообложения, заключаемых США, стороны обязуются обмениваться информацией, имеющей отношение к налогообложению, включая налоги, не затрагиваемые основной частью соглашения. В том числе компетентные органы уполномочены по запросу другой страны получать и передавать информацию, хранящуюся в банках, у номинальных держателей акций, регистрационных агентов и т.д. При необходимости налоговые органы обеих стран могут собирать по поручению другой стороны причитающиеся ей налоги. Предусматривается даже возможность проведения налоговых проверок властями одной страны в другой стране, правда, с согласия самих проверяемых. Следует отметить, что данные договора основаны на "Модельной налоговой конвенции по избежанию двойного налогообложения и предотвращению уклонения от налогов в отношении налога на доход", которая была официально принята в США в 1996 г. Она, в свою очередь, повторяет основные положения модели налогового договора, рекомендованной ОЭСР.

Помимо договоров об исключении двойного налогообложения у США имеются и отдельные *договоры по обмену налоговой информацией*. Причем, в отличие от договоров первого типа, особенно интенсивно они заключаются именно с оффшорными зонами. В последние несколько месяцев были заключены подобные соглашения с такими юрисдикциями как Каймановы острова, Антигуа и Барбуда, Багамские острова, Британские Виргинские острова, Нидерландские Антильские острова. Следует отметить, что все рассмотренные выше «антиоффшорные» меры США находятся в полном соответствии с рекомендациями ОЭСР.

В РФ положения об обмене информацией между налоговыми органами существуют как в договорах об избежании двойного налогообложения, так и в соглашениях о сотрудничестве и обмене информацией по вопросам соблюдения налогового законодательства РФ. Однако по своим правовым характеристикам эти документы представляют собой общие соглашения ре-

комендательного характера и не относятся к источникам права.

Соглашения, ранее заключенные РФ, должны быть скорректированы с целью обеспечения налаживания эффективного обмена информацией (с налоговыми органами других стран), а также для облегчения доступа налоговых властей к банковской информации. России особенно необходимо заключать такие соглашения с государствами, являющимися оффшорными зонами, к чему собственно и призывает ОЭСР в своих рекомендациях, отчетах и ежегодно корректируемой Типовой модельной конвенции 1977 г.

К настоящему времени в нашей стране действуют недостаточно проработанные положения по вопросу обмена информацией с налоговыми органами других стран. В частности:

1. В соглашениях РФ²³ нет перечня конкретных видов налогов, по которым предоставляется информация, существует лишь определение термина: «налоговое законодательство» - совокупность законодательных и иных правовых актов, устанавливающих виды налогов и порядок их взимания на территории государства данной Стороны и регулирующих отношения, связанные с возникновением, изменением и прекращением налоговых обязательств. В соглашениях других стран²⁴ дан конкретный перечень налогов для каждой из договаривающихся сторон, по которым может быть предоставлена необходимая информация, что исключает двоякое понимание термина «налоговое законодательство», которое не является универсальным для всех стран.

2. В соглашениях РФ не раскрывается понятия «гражданин», «лицо», «информация», а также не обозначены границы территории каждой из договаривающихся сторон. Все вышеперечисленное существует в большинстве соглашений других стран, что позволяет избежать двоякого понимания данных терминов.

²³ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Куба о сотрудничестве и обмене информацией по вопросам соблюдения налогового законодательства (Гавана, 21 января 2004 г.); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Болгарии о сотрудничестве и обмене информацией по вопросам соблюдения налогового законодательства (София, 2 марта 2003 г.)

²⁴ Соглашение Англии и Монтсеррат об обмене налоговой информацией <http://www.hmrc.gov.uk/international/montserrat.pdf>.

3. В соглашениях РФ под обменом информацией подразумевается достаточно общий перечень предоставляемой информации, а именно: относительно «регистрации налогоплательщиков», относительно «открытия налогоплательщиками счетов в государственных и коммерческих банках, а также наличия и движения на них денежных средств», относительно «доходов налогоплательщиков, полученных на территории государств, уплаченных сумм налогов, либо другой информации, связанной с налогообложением». В договорах других стран приведены более конкретные и предметные перечни информации, подлежащей обмену, включая оценку и сбор налогов, взыскание налоговых претензий, или расследования судебных налоговых преступлений и преступлений, связанных с нарушением налогового администрирования.²⁵

4. Также в соответствующих типовых соглашениях сделана оговорка о том, что нельзя предоставлять информацию, которая будет раскрывать любую торговую, деловую, промышленную, коммерческую или профессиональную тайну или торговый процесс. Запрашиваемое государство имеет право получать и предоставлять через свой компетентный орган, информацию, находящуюся в распоряжении финансовых учреждений, или лиц, действующих в учреждении или на доверительной основе (не включая информацию, которая свидетельствует о конфиденциальной связи между клиентом и прокурором, адвокатом или иным законным представителем. Любая информация, полученная Договаривающимися государствами, рассматривается в качестве конфиденциальной таким же образом, как информация, полученная во внутреннем законодательстве этого государства. Информация не может быть открыта третьим юрисдикциям в любых целях без согласия Договаривающихся государств. В Соглашениях РФ вышеуказанное положение обозначено только общим понятием «конфиденциальность», содержание которого не раскрыто должным образом и может трактоваться совершенно по-разному сторонами Соглашения.

5. Следуя рекомендациям ОЭСР о необходимости заключения соглашений об обмене ин-

формацией с государствами – оффшорами, Банк России и Центральный банк Кипра 25.12.2007 г. подписали меморандум об обмене информацией. Стороны будут обмениваться информацией в следующих областях: лицензирование, надзор за текущей деятельностью трансграничных учреждений (в том числе проведение инспекций), принятие решения о согласовании приобретения акций поднадзорных материнских организаций, противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, состояние и развитие банковского сектора, требования национального законодательства в области банковского надзора.

Также банки будут предоставлять возможную информацию, требуемую для идентификации реальных собственников поднадзорных организаций, подающих обращение о выдаче лицензии на создание трансграничного учреждения и/или осуществляющих трансграничные операции с поднадзорными организациями в РФ или Республике Кипр соответственно.

Таким образом, Меморандум не обязывает ЦБ Кипра или поднадзорные ему банковские учреждения предоставлять России информацию по организациям, не поднадзорным ему. Именно таковыми и являются компании международного бизнеса, используемые предпринимателями в операциях, имеющих, в том числе, и цель уменьшения налогового бремени. Меморандум затрагивает лишь те структуры, которым ЦБ Кипра выдает лицензии, а именно: инвестиционные фонды, банки и кипрские филиалы иностранных банков. Но так как по этим структурам и ранее был эффективный обмен информацией, а регистрироваться на Кипре они могли, лишь предоставляя подробную информацию о бенефициарах, которая обязательно размещалась в общедоступных источниках, то можно сказать, что благодаря новому соглашению никакого дополнительного информационного контроля над российским бизнесом на Кипре ЦБ России не получил, а лишь урегулировал ту практику, что сложилась ранее.

Необходима корректировка договоров РФ, которые касаются налогового информационного обмена между странами с целью их гармонизации на основе международных соглашений. Соответственно, необходимо не только привести положения договоров об избежании двойного налогообложения, заключенных РФ с другими странами, в соответствие с нормами международного права (в вопросе унификации терминологии, механизмов и методов процесса

²⁵Соглашение США об обмене налоговой информацией с Антигуа и Барбуда (<http://www.escapeartist.com/efam32/Barbuda.html>);

Соглашение Англии и Монтсеррат об обмене налоговой информацией (<http://www.hmrc.gov.uk/international/montserrat.pdf>)

обмена налоговой информацией), но и расширить список стран, являющихся оффшорными территориями, с которыми необходимо заключить соглашения о сотрудничестве и обмене информацией по вопросам соблюдения налогового законодательства с целью «обеления» капиталов и уплаты соответствующих налогов.

При разрешении данных вопросов РФ необходимо ориентироваться не только на опыт зарубежных стран, но также на положения рекомендаций и конвенций такой авторитетной международной организации, как ОЭСР, . благодаря деятельности которой в мире:

- снижается степень банковской тайны. Уже сейчас во многих странах мира, в том числе почти во всех оффшорных зонах, приняты за-

коны против отмывания денег в соответствии с рекомендациями FATF и ОЭСР, делающие банковскую систему более прозрачной для властей и обязывающие банки требовать "прозрачности" от своих клиентов;

- повышается уровень прозрачности корпоративных структур. Те же законы об отмывании предполагают расширение доступа властей к информации о реальных владельцах компании, пусть даже "прикрытых" номинальными держателями акций или акциями на предъявителя.

- расширяется международный обмен налоговой информацией. Большинство налоговых убежищ уже подписались под соответствующими требованиями ОЭСР.

Анализ позиции Высшего арбитражного суда РФ по вопросу о признании сделок, заключенных налогоплательщиком, недействительными

А. Киреева

В мае 2008 года Высший арбитражный суд принял Постановление Пленума ВАС РФ «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с применением статьи 169 Гражданского кодекса Российской Федерации» от 10.04.2008 № 22, имеющее важные последствия для всей системы налогового администрирования. Фактически в данном Постановлении он рекомендовал судам отказаться от применения ст. 169 ГК РФ в налоговых правоотношениях, и от применения в налоговой сфере последствий недействительности сделок, выражающихся в конфискации у сторон всего полученного по сделке.

В мае 2008 года Высший арбитражный суд (ВАС) принял одно из Постановлений, имеющих важные и долгосрочные последствия для всей системы налогового администрирования, а именно Постановление Пленума ВАС РФ «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с применением статьи 169 Гражданского кодекса Российской Федерации» от 10.04.2008 № 22.

В данном Постановлении судом поставлена точка в длительной дискуссии судей, ученых-юристов, а также налогоплательщиков и должностных лиц налоговых органов по вопросу о праве налоговых органов обращаться в суды с исками о признании сделок налогоплательщика недействительными, а также о возможности применения к налогоплательщикам последствий недействительности сделок, предусмотренных гражданским законодательством.

Проблема недействительности сделок, заключенных налогоплательщиком с целью уклонения от уплаты налогов, имеет давнюю историю, она не теряла актуальности на протяже-

нии последних семнадцати лет. Еще в 1991 году в п. 11 ст. 7 Закона «О налоговых органах в Российской Федерации» было закреплено право налоговых органов обращаться в суд с исками о признании сделок налогоплательщика недействительными. Оно периодически (не очень часто) использовалось налоговыми органами при выявлении сделок, которые не противоречили законодательству с формально-юридической точки зрения, однако основной целью их заключения являлась минимизация налоговых платежей.

Принимая Налоговый кодекс РФ, законодатель, судя по всему, забыл перенести это право налоговых органов в ст. 31 НК РФ и адаптировать его для налоговых целей. Как следствие, иски о признании сделок недействительными не вошли в закрепленный НК РФ перечень видов исков, с которыми налоговые органы вправе обращаться в арбитражный суд (пп. 16 п. 1 ст. 31 НК РФ). Однако, т.к. перечень исков был открытым, суды толковали положения ст. 31 НК РФ как допускающие предъявление налого-

выми органами исков о признании сделок налогоплательщика недействительными. Это, в частности, привело к тому, что старый Закон «О налоговых органах в Российской Федерации» не был окончательно отменен, в него неоднократно вносились поправки, и он до сих пор рассматривается судами как действующий²⁶.

При этом из всего текста закона на практике действует только одна норма, посвященная праву налоговых органов обращаться с исками о признании сделок налогоплательщика недействительными.

Следует отметить, что нормы ГК РФ, посвященные вопросам недействительности сделок, очень плохо подходят для налоговых правоотношений. Во-первых, согласно п. 3 ст. 2 ГК РФ, нормы гражданского законодательства по общему правилу не применяются «к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям». Как следствие, для их применения необходимы прямые ссылки налоговых законов (они есть в законе «О налоговых органах»), а также нормы налогового законодательства, посвященные особенностям и порядку применения соответствующих норм ГК РФ (их на сегодняшний день нет, что создает серьезные трудности в правоприменительной практике).

Во-вторых, ГК РФ предусматривает несколько оснований признания сделок недействительными, часть из которых предполагает наступление значительно худших последствий для сторон, заключивших недействительную сделку, чем это предусмотрено нормами НК РФ. (Речь идет, в первую очередь, о ст. 169 НК РФ, предполагающей возможность конфискации всего, полученного сторонами, заключившими недействительную сделку). ГК РФ предусматривает, в том числе, такие основания недействительности сделок, как:

- несоответствие сделки требованиям закона или иных правовых актов (ст. 168 ГК РФ);
- наличие у сделки цели, «заведомо противной основам правопорядка или нравственности» (ст. 169);
- совершение сделки «лишь для вида, без намерения создать соответствующие ей правовые последствия» (мнимая сделка) (ст. 170);

– совершение сделки с целью прикрыть другую сделку (притворная сделка) (ст. 170).

Перечисленные нормы ГК РФ близки по своему содержанию к методам, применяемым налоговыми органами западных стран для борьбы с уклонением от налогов. Так, ст. 170 отражает доктрину примата существа сделки над ее формой²⁷. Ст. 169 может рассматриваться в качестве аналога концепции «злоупотребления правом», поскольку цель минимизации налоговых обязательств может быть признана «противной основам правопорядка или нравственности». Таким образом, действующее российское законодательство предоставляет более чем широкие возможности для борьбы с уклонением от уплаты налогов.

Однако, как было сказано выше, вопрос о правомерности применения ст. 169 ГК РФ к налоговым правоотношениям долгое время оставался дискуссионным, в том числе по причине того, что последствия недействительности сделок по ст. 169 НК РФ не приспособлены для целей налогового законодательства. Дело в том, что в случае признания сделки недействительной по ст. 169 ГК РФ вместо обычного для налоговых правоотношений штрафа, применяется взыскание в доход Российской Федерации всего полученного по сделке стороной (или сторонами), в действиях которой (которых) имелся умысел. Кроме того, в результате применения последствий недействительности сделок по ст. 169 НК РФ, основания для доначисления налогового обязательства исчезают, так как при взыскании в доход государства всего полученного стороной по сделке отсутствует налоговая база.

Тем не менее, вплоть до мая 2008 г. арбитражные суды, в том числе ВАС РФ, исходили из того, что применение всех норм гражданского законодательства, касающихся недействительности сделок, в налоговых правоотношениях допустимо в равной степени. Об этом свидетельствуют, в частности, Постановление ВАС РФ от 11 мая 2005 г. № 16221/04, Постановление ВАС РФ от 15 марта 2005 г. № 13885/04, а также иные постановления судов. При этом если в 90-е гг. ст. 169 НК РФ практически не использовалась против налогоплательщиков, то в

²⁶ См., в частности: Постановление ВАС РФ от 11 мая 2005 г. № 16221/04 и Постановление ВАС РФ от 15 марта 2005 г. № 13885/04

²⁷ При этом если сделка признается недействительной по ст. 170 ГК РФ как мнимая или притворная, а неуплаченная сумма налога превышает предел, установленный ст. 198-199.2 Уголовного кодекса РФ, налогоплательщик помимо уплаты налоговых санкций должен быть привлечен к уголовной ответственности по ст. 198 УК РФ.

2000-е гг. налоговые органы и суды стали за-действовать ее все активнее. Так, если в 1996 году ст. 169 ГК РФ упоминалась всего в сорока решениях арбитражных судов по налоговым спорам, то в 2006 году их число возросло до 140²⁸. В частности, именно на эту статью налоговые органы ссылались, обращаясь в суд с исковыми заявлениями, в которых оспаривалась законность аудиторских заключений ЗАО «ПрайсвотерхаусКуперс Аудит» по НК «ЮКОС»²⁹.

Однако в 2006-2008 гг. ВАС РФ постепенно начал формировать иной подход к вопросу об оценке сделок налогоплательщика. Первым шагом на этом пути стала детализация рекомендаций Президиума ВАС нижестоящим судам по вопросу об оценке данных сделок. Указанные рекомендации были приведены в Постановлении Пленума ВАС РФ «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды» от 12.10.2006 № 53. В данном Постановлении судам был предложен подход (вплоть до отдельных формулировок), применяемый при переквалификации сделок в зарубежных странах, исходя из их экономического содержания³⁰.

В частности, в Постановлении ВАС РФ от 12.10.2006 № 53 было дано определение налоговой выгоды³¹ и указано, что налоговая выгода может быть признана необоснованной, в том числе «в случаях если для целей налогообложения учтены операции не в соответствии с их действительным экономическим смыслом или учтены операции, не обусловленные разумными экономическими или иными причинами (целями делового характера)». Таким образом, ВАС РФ закрепил принцип примата экономического существа сделки над ее юридической формой.

В своем Постановлении от 12.10.2006 № 53 ВАС РФ указал и на необходимость соблюдения принципа «деловых целей сделки», включив в Постановление фразу о том, что «налоговая

выгода не может быть признана обоснованной, если получена налогоплательщиком «вне связи с осуществлением реальной предпринимательской или иной экономической деятельности». Также ВАС РФ уточнил, что налоговая выгода не может рассматриваться в качестве самостоятельной деловой цели. Поэтому если судом установлено, что главной целью, преследуемой налогоплательщиком, являлось получение дохода исключительно или преимущественно за счет налоговой выгоды в отсутствие намерения осуществлять реальную экономическую деятельность, в признании обоснованности ее получения, по мнению Пленума ВАС РФ, может быть отказано.

Таким образом, в 2006 г. суд обрисовал свой подход к переоценке налоговых последствий сделок налогоплательщика в общих чертах, однако так и не принял окончательных рекомендаций по поводу применения к налоговым отношениям норм гражданского законодательства, посвященным недействительности сделок. Это было сделано только в мае этого года.

В Постановлении Пленума ВАС РФ «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с применением статьи 169 Гражданского кодекса Российской Федерации» от 10.04.2008 № 22 было разъяснено, что ст. 196 НК РФ применяться в налоговых правоотношениях не может, тогда как применение норм ст. 170 НК РФ вполне соответствует и нормам налогового законодательства, и целям налогового регулирования.

В частности, Пленум ВАС РФ указал, что:

а) применение ст. 169 ГК РФ рассчитано на случаи получения сторонами доходов в результате преступной деятельности. Чтобы применение ст. 169 НК РФ было оправданным, заключаемые сделки должны нарушать «основополагающие начала российского правопорядка, принципы общественной, политической и экономической организации общества, его нравственные устои». К таким сделкам суд отнес сделки:

- направленные на производство и отчуждение определенных видов объектов, изъятых или ограниченных в гражданском обороте (соответствующие виды оружия, боеприпасов, наркотических средств, другой продукции, обладающей свойствами, опасными для жизни и здоровья граждан, и т. п.);
- направленные на изготовление, распространение литературы и иной продукции, пропагандирующей войну, национальную, расовую или религиозную вражду;

²⁸ См. М. Селиванова. Статья с конфискацией 29.02.2008 г. <http://www.rbcdaily.ru/2008/02/29/focus/325639>

²⁹ См. там же.

³⁰ Зарубежный опыт см. выше

³¹ Под налоговой выгодой понимается уменьшение размера налоговой обязанности вследствие, в частности, уменьшения налоговой базы, получения налогового вычета, налоговой льготы, применения более низкой налоговой ставки, а также получение права на возврат (зачет) или возмещение налога из бюджета.

– направленные на изготовление или сбыт поддельных документов и ценных бумаг.

В налоговой сфере ст. 169 ГК РФ, по мнению Пленума ВАС РФ, может применяться налоговыми органами только в рамках выполнения задач по контролю за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции при оспаривании сделок, направленных на производство и сбыт продукции, обладающей свойствами, опасными для жизни и здоровья граждан. Следует отметить, что в принципе незаконное производство и сбыт алкогольной продукции подпадает под критерии ничтожности сделок, направленных на производство и отчуждение объектов, «ограниченных в гражданском обороте».

б) к лицам, совершившим налоговые правонарушения, должны применяться санкции, установленные налоговым законодательством, а не последствия ничтожности сделок. Суд прямо указал, что «санкции, установленные за совершение публичных правонарушений, не могут квалифицироваться в качестве последствий недействительности сделок, поэтому соответствующие требования не должны рассматриваться в спорах о признании сделок недействительными на основании статьи 169 ГК РФ». В тех случаях, когда сделка сама по себе образует состав публичного правонарушения либо указанное правонарушение связано с совершением такой сделки, в рамках рассмотрения спора, *вытекающего из публичных правоотношений, подлежат применению санкции, установленные законодательством в качестве меры ответственности за совершение данного правонарушения, а не последствия, предусмотренные статьей 169 ГК РФ;*

в) реализация права налоговых органов, предоставленного им п. 11 ст. 7 Закона Российской Федерации «О налоговых органах Российской Федерации», возможна лишь в той степени, в какой применение права подавать иски о признании сделок недействительными направлено на выполнение задач налоговых органов. В частности, суд обратил внимание на тот факт, что требование налогового органа о применении предусмотренных статьей 169 Кодекса последствий недействительности сделки, обосновываемое тем, что данная сделка совершена с целью уклонения от уплаты налогов, *выходит за рамки полномочий налогового органа, так как взыскание в доход Российской Федерации всего полученного (причитавшегося) по сделке не является мерой, направленной на обеспечение поступления в бюджет налогов.*

И, пожалуй, самым важным содержательным аспектом Пленума ВАС РФ от 10.04.2008 № 22 стала рекомендация арбитражным судам и налоговым органам предъявлять требование о признании совершенных налогоплательщиком сделок недействительными, руководствуясь ст. 170 ГК РФ. По мнению суда, именно эта статья позволяет пересмотреть последствия сделок, совершенных лишь для вида, без намерения создать соответствующие им правовые последствия (мнимых), либо с целью прикрыть другую сделку (притворных). В частности, в своем Постановлении Пленум ВАС РФ указал, что применение ст. 170 ГК РФ полностью соответствует целям «обеспечения поступления в бюджет налогов в полном объеме».

В целом ограничение Высшим арбитражным судом практики применения ст. 169 ГК РФ в налоговых отношениях, получившей распространение в последние несколько лет, следует оценить положительно. С учетом положений Постановления Пленума ВАС РФ, налоговыми органам и судам следует более четко различать два вида исков:

- иски о признании сделок недействительными по ст. 170 НК РФ;
- иски о взыскании недоимок, доначисленных в результате переквалификации сделок налогоплательщика или его юридического статуса по нормам пп. 3 п. 2 ст. 45 НК РФ.

В первом случае суд практически не интересуется налоговые последствия сделок, признаваемых недействительными. В первую очередь, его интересуют доказательства их недействительности, как таковой. Как следствие, налоговый орган не обязан доказывать, что в результате заключения мнимой или притворной сделки образовалась недоимка, и не обязан подтверждать ее размер.

Во втором случае переквалификация налоговых последствий сделок с целью доначисления налоговой базы осуществляется налоговыми органами самостоятельно на основании пп. 3 п. 2 ст. 45 НК РФ. При этом налоговый орган обращается в суд не с иском о признании сделки недействительной, а с иском о взыскании доначисленной недоимки. Отсюда можно сделать вывод о том, что суд должны интересоваться именно факты, подтверждающие возникновение недоимки, а также ее размер.

Оценивая последствия принятия Постановления Пленума ВАС РФ от 10.04.2008 № 22, следует обратить внимание на то, что оно решает проблему лишь отчасти. Российская Федерация не является страной прецедентного

права, и Высший арбитражный суд может пересмотреть свой подход к проблеме недействительности сделок налогоплательщика в любое время. Это неоднократно делалось и раньше. Так, до 2008 г. ВАС РФ поощрял применение ст. 169 НК РФ в налоговых целях, а в 2008 г. фактически рекомендовал отказаться судам от этой практики. Это значит, что для окончательного определения порядка и условий пересмот-

ра налоговых последствий сделок необходимо внесение соответствующих изменений в НК РФ, а так же отмена упоминавшегося выше п. 11 ст. 7 Закона Российской Федерации «О налоговых органах Российской Федерации», который сформулирован слишком неопределенно, и оставляет слишком широкий простор для судебного толкования.

Муниципальная реформа: характерные тенденции

И. Стародубровская, Н. Миронова

Первые месяцы 2008 года не привнесли каких-либо новых принципиально важных тенденций в ход муниципальной реформы по сравнению с ситуацией 2007 года. Скорее можно говорить о продолжении процессов, которые начались ранее.

Так, анализ регионального законодательства о темпах реализации реформы в различных регионах³² подтвердил дальнейшее продолжение тех процессов, которые проявились при изучении регионального законодательства 2007 г.

Во-первых, в 2008 году все регионы приступили к реализации муниципальной реформы. В 2007 году исключение составляла Сахалинская область, в которой все вопросы местного значения поселений были переданы муниципальным районам. В 2008 году её законодательство³³ было несколько изменено. Фактически изменения коснулись лишь одного из трех созданных на территории области городского поселения – Углегорского, – которому передано решение всех предусмотренных федеральным законодательством вопросов местного значения. В остальных случаях за органами местного самоуправления муниципальных районов по-

прежнему закреплены все вопросы местного значения поселений³⁴.

Во-вторых, увеличилось число регионов, полностью внедривших муниципальную реформу. По информации ИЭПП, количество подобных регионов возросло на 10, из них 9 приступили к полной реализации муниципальной реформы с 1 января 2008 г., а в Ярославской области переходный период заканчивается 1 мая 2008 г. Соответственно, до 1 января 2009 г. переходный период продолжается в 18 регионах³⁵.

³⁴ Всего на территории Сахалинской области было создано 2 муниципальных района, 3 городских и 3 сельских поселения, а также 17 городских округов, которые являются во многом искусственными образованиями, сформированными с целью сохранения одноуровневой территориальной организации местного самоуправления.

³⁵ Это несколько различается по количеству и составу регионов с данными, представленными Министерством регионального развития РФ в: Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Москва, Минрегион, 2007, стр. 70. В соответствии с этими данными, переходный период не завершен в 16 регионах. При этом к регионам, полностью внедрившим муниципальную реформу, относятся Тюменская область, Республика Адыгея и Республика Башкортостан. Применительно к последним двум регионам не было найдено информации об изменении в них регионального законодательства по проблемам муниципальной реформы, в то время как законодательство 2007 г. не предусматривало решения вновь созданными поселениями всех вопросов местного значения в 2008 г. В Тюменской области полномочия поселений были резко ограничены по результатам референдума, проведенного в апреле 2005 г. В то же время представляется обоснованным включить в число регионов, полностью внедривших муниципальную реформу, Томскую область, где

³² В соответствии с Федеральным Законом 129-ФЗ от 12.10.2005, срок полномасштабной реализации муниципальной реформы был отложен до 1 января 2009 г. До этой даты действует переходный период, в течение которого регионы ежегодно устанавливают своими законами порядок решения вопросов местного значения вновь созданными поселениями, включая объем закрепленных за поселениями полномочий, организацию финансирования решения вопросов местного значения и т.п.

³³ Закон Сахалинской области от 25.09.2007 № 82-ЗО «О решении вопросов местного значения во вновь образованных поселениях в 2008 году».

В-третьих, для регионов, не полностью внедривших муниципальную реформу, характерно как расширение перечня вопросов местного значения, переданных на уровень поселений, так и выделение отдельных территорий, на которых муниципальная реформа внедряется в полном объеме. Например, законодательство Тверской области предусматривает закрепление в 2008 г. за всеми муниципальными районами, за исключением двух, внедривших реформу в полном объеме в 2007 г., только такого вопроса местного значения поселений, как организация в границах поселения газоснабжения населения, а также на отопительный сезон (с 01.01.2008 до 01.06.2008) - организации в границах поселения теплоснабжения населения³⁶. В Московской области были приняты законы о порядке решения вопросов местного значения в ряде поселений, предусматривающие полномасштабную реализацию в них муниципальной реформы. Они затронули примерно 10% городских поселений области и несколько сельских поселений, в том числе все поселения Мытищинского района.

Подобные тенденции позволяют предположить, что субъекты Федерации в целом готовы к внедрению муниципальной реформы в полном объеме с 1 января 2009 года. В то же время нарастает напряжение в связи с невозможностью в рамках предусмотренных реформой механизмов решить ряд вопросов муниципальной организации, насущных с точки зрения региональной власти. Одним из таких вопросов является изменение территориальной организации местного самоуправления.

Попытки изменения территориальной организации в рамках законодательно закрепленных процедур в первые месяцы 2008 года продемонстрировали те же тенденции, что и в 2007 году. В основном население не поддерживает подобные инициативы, причем негативное отношение характерно не для более сильных, а для более слабых муниципальных образований (не для «присоединяющихся», а для «присоединяемых»). Так, неудачными оказались новые попытки объединения в Челябинской области, где в Троицком районе планировалось создать два укрупненных сельских поселения путем

объединения трех существующих поселений в каждом случае. Не состоялось объединение городов Чебоксары и Новочебоксарск, поскольку против подобного решения проголосовали более 60% участвовавших в местном референдуме жителей г. Новочебоксарска.

В то же время изменение территориальной организации без учета мнения населения рассматривается как недопустимое даже в том случае, если оно устраняет искажения в реализации реформы и направлено на восстановление ее идеологии. Так, в апреле 2008 г. Конституционный суд РФ вынес определение по вопросам изменения территориальной организации местного самоуправления в Калининградской области³⁷. Власти Калининградской области в 2007 г. попытались сформировать предусмотренную концепцией муниципальной реформы двухуровневую структуру местного самоуправления вместо искусственно созданных городских округов. На территории Балтийского городского округа предусматривалось образование двух новых муниципальных образований, одно из которых - «Город Балтийск» - наделялось статусом городского округа, а другое - «Поселок Приморск» - статусом городского поселения, при этом последний включался в состав Зеленоградского муниципального района. В значительной степени преобразования были спровоцированы конфликтом между региональной и муниципальной властью. Конституционный Суд РФ отменил оспариваемый областной закон по причине того, что при проведении преобразований не было учтено мнение населения. При этом в Определении Конституционного Суда подчеркнуто, что при изменении границ территорий в связи с упразднением муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление и действуют выборные органы, наиболее адекватной

только один вопрос местного значения одного поселения передан на районный уровень.

³⁶ Закон Тверской области от 18 сентября 2007 года №97-ЗО «О решении органами местного самоуправления Тверской области вопросов местного значения поселений Тверской области в 2008 году».

³⁷ Определение от 1 апреля 2008 г. № 194-О-П по жалобе администрации муниципального образования "Балтийский городской округ" Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального образования на нарушение конституционных прав и свобод Законом Калининградской области "Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа" и частью 4 статьи 27 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", а также по жалобе граждан Н.А. Горшениной, Н.И. Кабановой и других на нарушение их конституционных прав названным Законом Калининградской области.

формой учета мнения населения является референдум.

Очевидная неоптимальность сформированной в ходе реформы местного самоуправления территориальной структуры, а также провал большинства инициатив региональных властей по ее преобразованию активизирует давление в направлении изменения соответствующих положений федерального законодательства. Причем достаточно очевидны ожидания усиления административных начал в данном процессе. Так, новые попытки преобразования Одинцовского муниципального района Московской области в городской округ, сопровождавшиеся в 2007 г. острыми конфликтами и беспрецедентным административным давлением³⁸, отложены по инициативе главы района, поскольку, по его информации, подобную трансформацию в ближайшем будущем можно будет осуществлять в рамках других процедур³⁹. Однако никаких конкретных проектов изменения законодательства в данной сфере широкой общественности пока не предложено. Очевидно, что ограничителем здесь будет служить положение статьи 131 Конституции РФ, предусматривающее, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. Тем не менее, если процедура территориальных преобразований будет существенно упрощена, подобные преобразования могут коснуться не только тех муниципалитетов, где для этого есть объективные предпосылки, но и тех, где стремление к изменению территориальной организации обусловлено политическими причинами либо экономическими интересами, не имеющими отношения к эффективности института местного самоуправления.

Серьезной новацией 2008 года в сфере организации местного самоуправления стало принятие Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципаль-

ных районов». По аналогии с оценкой эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации, в данном указе установлен перечень показателей для оценки эффективности, включающий финансовые показатели, показатели результативности, а также показатели продвижения институциональных реформ. Необходимо отметить, что установленный перечень показателей достаточно четко вписывается в объем полномочий органов местного самоуправления, что является несомненным достоинством данного документа. В то же время ему присущи существенные недостатки, во многом имманентные используемому методологическому подходу к централизованной оценке эффективности органов власти в целом:

- значения части показателей во многом зависят не от усилий органов местного самоуправления, а от объективной ситуации, сложившейся в муниципальном образовании (это касается показателей смертности, развития малого предпринимательства, объема жилищного строительства и т.п.);
- значения части показателей зависят от политики, проводимой на региональном, а не на муниципальном уровне (доля муниципальных образовательных учреждений, переведенных на нормативное подушевое финансирование; доля муниципальных медицинских учреждений, применяющих медико-экономические стандарты и т.п.);
- значения части показателей отражают (или, во всяком случае, должны отражать) деятельность не местных властей, а бизнеса (уровень собираемости платежей за предоставленные жилищно-коммунальные услуги и ряд других показателей в сфере ЖКХ), включение их в механизм оценки может не способствовать, а препятствовать проведению институциональных реформ;
- показатели удовлетворенности населения носят достаточно субъективный характер.

Серьезным недостатком используемого в данном документе подхода является также установление фактической подотчетности органов местного самоуправления органам власти субъекта Федерации. Главы местных администраций муниципальных районов и городских округов должны представлять доклады, содержащие отчетные и планируемые значения показателей оценки эффективности, на региональный уровень. При этом субъектам Федерации рекомендовано установить перечень дополнительных показателей для оценки эффективно-

³⁸ Более подробно информацию по данному вопросу см. в: Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации. - ИЭПП, Москва, 2008, раздел 3.5 (готовится к публикации).

³⁹ В своем выступлении на заседании районного Совета депутатов Одинцовского района глава района А. Гладышев заявил: «Смысла проводить голосование в Одинцовском районе по объединению нет – в ближайшем времени появится иная процедура объединения в городские округа» // «Ворота столицы», 10.04.2008.

сти деятельности органов местного самоуправления. На практике подобные подходы могут еще более ограничить самостоятельность орга-

нов местного самоуправления и усилить их политическую и экономическую зависимость от региональных властей.

Здравоохранение: реализация пилотного проекта в регионах

С.Шишкин

С июля 2007 года в 19 субъектах РФ реализуется пилотный проект, направленный на повышение качества услуг в сфере здравоохранения. Апробируются предложенные самими регионами варианты организации одноканального финансирования, построения тарифов в системе ОМС на основе стандартов оказания медицинской помощи, фондодержания первичного звена, систем оплаты медицинских работников, персонифицированного учета объемов медицинской помощи. Проект должен завершиться в июне 2008 г., но его результатов будет явно недостаточно для решения задачи определения эффективной модели здравоохранения.

Задача развития здравоохранения отнесена к числу ключевых приоритетов современной государственной политики. Эта позиция политического руководства страны неоднократно подчеркивалась в выступлениях Д.А.Медведева, и была в развернутом виде сформулирована на совещании по вопросам развития здравоохранения и социального страхования, состоявшемся 16 апреля 2008 г.⁴⁰ Поставлена задача формирования эффективной модели здравоохранения и ожидается, что ее решению будут способствовать результаты проведения пилотного проекта в регионах, который стартовал в июле 2007 года.

Основные принципы реализации этого проекта и состав участвующих в нем субъектов РФ были определены Постановлением Правительства РФ от 19 мая 2007 г. N 296 «Об утверждении Правил финансирования в 2007 году расходов на реализацию в субъектах Российской Федерации пилотного проекта, направленного на повышение качества услуг в сфере здравоохранения»

В качестве направлений реализации пилотного проекта определены:

- поэтапный переход учреждений здравоохранения преимущественно на одноканальное финансирование через систему обязательного медицинского страхования (ОМС);
- обеспечение финансирования стационарной медицинской помощи в соответствии с нормативами финансовых затрат, рассчитанными на основе стандартов медицин-

ской помощи, и с учетом оценки качества оказанной медицинской помощи;

- осуществление на уровне амбулаторно-поликлинических учреждений частичной аккумуляции средств, предназначенных для оплаты медицинской помощи на основе финансирования по подушевому нормативу (частичное фондодержание), и создание системы внутри- и межучрежденческих взаиморасчетов;
- реформирование оплаты труда медицинских работников в зависимости от конечного результата их труда;
- обеспечение персонифицированного учета объема оказанной медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования и оценки ее качества.

В реализации проекта принимают участие 19 субъектов РФ: Астраханская, Белгородская, Владимирская, Вологодская, Калининградская, Калужская области, Краснодарский край, Ленинградская область, Республика Чувашия, Тверская, Томская области, Республика Татарстан, Ростовская область, Пермский край, Самарская область, Свердловская, Тюменская области, Хабаровский край, Ханты-Мансийский автономный округ. По условиям эксперимента, в 9 из них реализуются все пять направлений преобразований, в 10 субъектах РФ апробируются по 2-3 направления (см. табл. 1).

На проведение эксперимента в 2007 г. было израсходовано 2,5 млрд. руб. из Федерального фонда ОМС за счет ассигнований из федерального бюджета. В 2008 г. запланированные расходы составят 2,9 млрд. руб.

Переход к одноканальному финансированию апробируется в 12 регионах из 19. Лидерами в

⁴⁰http://www.rost.ru/official/2008/04/160000_13708.shtml

этом процессе выступают Тюменская область (доля государственного финансирования здравоохранения, аккумулируемая в территориальной системе ОМС, составила по итогам 2007 г. 89%), Томская область (68%), Пермский край (66%), Владимирская и Калининградская области (по 60%).

По общему правилу, тарифы в действующей системе ОМС возмещают пять видов затрат лечебно-профилактических учреждений (ЛПУ): заработная плата, начисления на заработную плату, приобретение медикаментов, мягкого инвентаря и расходы на питание пациентов. В рамках пилотного проекта в шести регионах

апробируется использование «расширенных» тарифов, возмещающих более широкий круг видов расходов. Во Владимирской и Калужской областях, Пермском крае и Чувашской Республике в тарифы включены затраты на коммунальные услуги и на содержание имущества ЛПУ. В Томской области в состав тарифов на оплату услуг, а в Калининградской области в состав подушевых нормативов финансирования ЛПУ включены расходы на капитальный ремонт и приобретение медицинского оборудования, то есть внедрен «полный тариф».

Таблица 1.

Направления преобразований в субъектах РФ, участвующих в пилотном проекте

Субъекты РФ	Направления преобразований				
	1	2	3	4	5
	Одноканальное финансирование через систему ОМС	Финансирование на основе стандартов медицинской помощи	Фондодержание поликлиник и отделений	Реформирование оплаты труда	Персонифицированный учет объема оказанной медицинской помощи
Белгородская область	X	X	X	X	X
Владимирская область	X	X	X	X	X
Вологодская область	X	X	X	X	X
Калининградская область	X	X	X	X	X
Калужская область	X	X	X	X	X
Ленинградская область	X	X	X	X	X
Томская область	X	X	X	X	X
Чувашская Республика	X	X	X	X	X
Хабаровский край	X	X	X	X	X
Астраханская область		X			X
Краснодарский край	X	X			
Пермский край	X				X
Республика Татарстан	X				X
Ростовская область				X	X
Самарская область				X	X
Свердловская область		X		X	X
Тверская область				X	X
Тюменская область					X
Ханты-Мансийский автономный округ		X			X
Всего	12	13	10	13	18

Источник: данные Минздравсоцразвития РФ.

Внедрение стандартов медицинской помощи в механизмы финансирования ЛПУ апробируется в 13 регионах. Но этот процесс столкнулся

с ресурсными ограничениями. Из 617 разработанных и утвержденных федеральных стандартов оказания медицинской помощи при заболе-

ваниях более половины (310) – это стандарты оказания высокотехнологичной медицинской помощи. По расчетам, выполненным в ряде пилотных регионов, оплата оказанной медицинской помощи в соответствии со стандартами потребовала бы увеличения расходов в 2-4 раза. И хотя эта оценка относится к стандартам оказания высокотехнологичной медицинской помощи, она создает барьер на пути внедрения стандартов. В пилотных регионах пошли по пути селективного внедрения стандартов для расчета размеров финансирования оказания медицинской помощи по отдельным заболеваниям (от 4 до 21) и самостоятельной разработки стандартов.

В рамках третьего компонента пилотного проекта в 9 из 10 субъектов РФ пока апробируются лишь варианты организации внутрихозяйственных расчетов между отделениями внутри амбулаторно-поликлинических учреждений. Участковые врачи экономически стимулируются к увеличению объемов и качества оказываемой ими медицинской помощи и снижению направлений пациентов к узким специалистам и на госпитализацию. Лишь в одном из пилотных регионов – в Калужской области апробируется механизм стимулирования амбулаторно-поликлинических учреждений к повышению эффективности лечения приписанного к ним населения и снижения обращения за оказанием амбулаторных услуг в других учреждениях. Пока нигде еще не применяется стимулирование первичного звена и поликлиник за снижение показателей госпитализации и вызовов скорой помощи для прикрепленного населения, что характеризует полноценный механизм частичного фондодержания. Нужно отметить, что этот механизм с успехом применялся в 90-годы в отдельных регионах нашей страны, в частности в Самарской области и в той же Калужской области (в рамках проекта Всемирного Банка), но затем был заменен на простое финансирование амбулаторно-поликлинических учреждений по посещениям.

Реформирование оплаты труда проводится в 13 регионах. Во всех из них введены доплаты медицинским работникам, определяемые на основе показателей эффективности их работы. При этом в 7 регионах (Белгородская, Калужская, Ростовская, Самарская, Ленинградская области, Чувашская Республика и Хабаровский край) вместо Единой тарифной сетки (ЕТС) в

2007 г. внедрены самостоятельно разработанные отраслевые системы оплаты труда медицинских работников. В Вологодской и Свердловской областях это сделано с 2008 г.

В 18 регионах осуществляется внедрение персонафицированного учета объемов оказанной медицинской помощи.

Ход пилотного проекта подтвердил правильность выбора направлений апробации новых механизмов финансирования здравоохранения. Проект стимулировал субъектов РФ к выдвижению и апробации инициативных инноваций в механизмах финансирования здравоохранения. В этом состоят несомненные позитивные первые результаты его реализации.

Вместе с тем при постановке задач проекта не было четкой постановки вопросов, на которые должен дать ответ проводимый эксперимент, не были сформированы альтернативные решения, которые в эксперименте должны были бы апробироваться. Фактически в ходе эксперимента проверяются возможности реализации предложенных самими регионами вариантов организации одноканального финансирования, построения тарифов в системе ОМС, фондодержания первичного звена, систем оплаты медицинских работников, выясняется, какие при этом возникают препятствия. Фактически первые полгода проведения эксперимента в большинстве регионов ушли на подготовительную работу, а практические изменения стали осуществляться только с января 2008 г. Малый срок реализации проекта затрудняет оценку влияния этих нововведений на эффективность работы территориальных систем здравоохранения.

Вероятнее всего, проект будет продолжен до конца 2008 года, но и в этом случае результаты его проведения не дадут достаточной информации для принятия обоснованных решений о дизайне эффективной модели здравоохранения. Решение этой задачи потребует продолжения работы по апробации различных механизмов и занятия более определенной позиции федерального центра в отношении содержания апробируемых альтернативных вариантов.

Сложность задачи реформирования в отрасли предполагает достаточно длительный период пилотного апробирования и постепенность внедрения новых форм организации здравоохранения.

Предварительные итоги реализации национального проекта «Развитие АПК»

Р. Янбых, Г. Родионова

Национальный проект «Развитие АПК» завершен. Министерство сельского хозяйства отчиталось по его результатам и направлениям реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия субъектов РФ на 2008-2012 гг. Ниже рассмотрены предварительные итоги национального проекта и проблемы реализации Государственной программы.

Резкий рост мировых цен на продовольствие⁴¹ снова привлёк внимание экспертов к состоянию и перспективам развития отечественного сельского хозяйства. В конце марта 2008 г. на расширенном заседании коллегии Минсельхоз России отчитался об итогах работы АПК в 2007 г., о результатах приоритетного национального проекта «Развитие АПК» и мерах по реализации пятилетней Государственной программы по развитию сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 гг.

Констатировалось стабилизация и повышение эффективности агропромышленного производства в 2007 г., хотя и при некотором замедлении темпов роста. По предварительным данным Росстата, в минувшем году объём производства продукции сельского хозяйства в сопоставимых ценах вырос на 3,3% по сравнению с 2006 г., в том числе продукции растениеводства – на 2% и животноводства – на 4,8%.

Основной экспортно-ориентированной культурой отечественного растениеводства остаётся зерно. Валовой сбор зерна в 2007 г. составил 81,8 млн. тонн в весе после доработки – это самый высокий урожай за последние 5 лет. Объём экспорта зерна увеличился до 16,4 млн. тонн, в том числе пшеницы – до 14,5 млн. тонн, несмотря на активные попытки его ограничения в связи с ростом цен. Стабильно растёт доля фермерских хозяйств в производстве зерна – в 2006 г. она составила 20% (в 1995 – 4,7%).

Пшеница остаётся главной зерновой культурой (57%). Структура зернового производства

меняется по годам при стабильном сокращении ржи (с 10% в 90-е годы до 4% в 2007 г.) и овса (с 12 до 6%) и некотором увеличении производства кукурузы (с 2 до 5%). Валовой сбор риса в 2007 г. составил 708,6 тыс. тонн в весе после доработки, что является максимальным показателем с 1993 г. Рекордной оказалась также полученная урожайность – 45,1 ц/га.

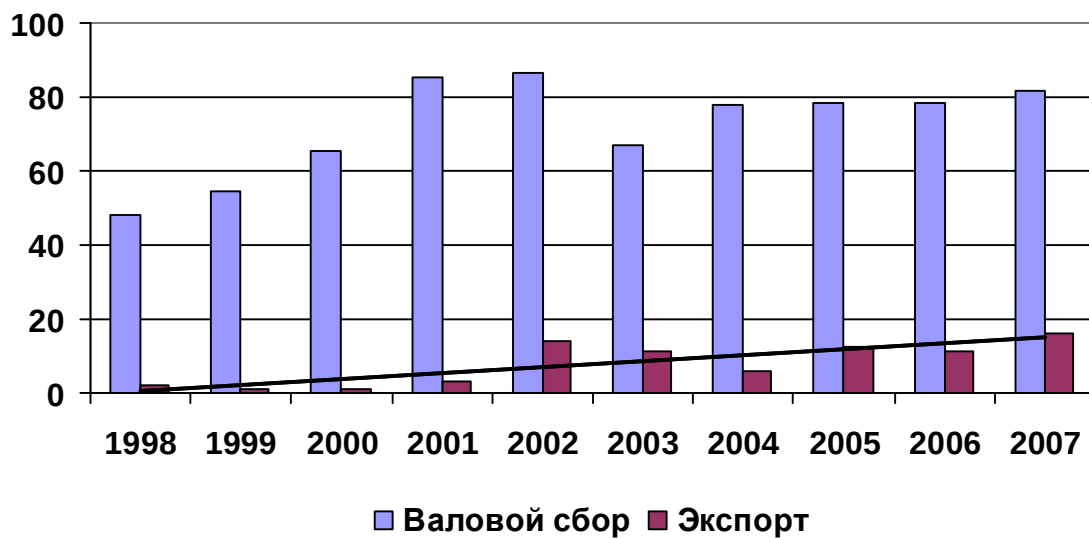
Производство остальных сельскохозяйственных культур по сравнению с 2006 г. незначительно снизилось (см. табл. 1). Исключение составляет лён, валовой сбор которого составил 47,7 тыс. тонн.

С официальной точки зрения Минсельхоза, одно из направлений приоритетного национального проекта «Развитие АПК» (далее – Нацпроект) по ускоренному развитию животноводства, придало новый импульс развитию животноводства (табл. 2).

Как видим, были с трудом достигнуты показатели по мясу, по молоку тенденцию спада производства преодолеть не удалось. За 2 года на подъём животноводства было направлено 29,3 млрд. руб., из них 8 млрд. руб. – на пополнение уставного фонда государственной компании ОАО «Росагролизинг». И хотя делать выводы об эффективности мероприятий стоит не ранее, чем через 10 лет, уже сейчас понятно, что прирост животноводческой продукции становится почти золотым.

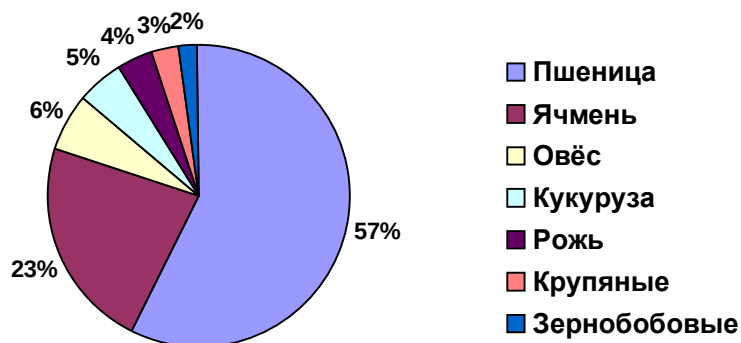
Несмотря на то, что общее производство мяса во всех категориях хозяйств увеличивается (по предварительным данным Росстата – на 8,6%), потребление растёт быстрее. Поэтому России приходится закупать за рубежом треть необходимого количества свинины, 40% мяса птицы и 35% говядины. При этом 45% импорта свинины приходится на страны ЕС, 60% мяса курицы – на США, 40% говядины – на Бразилию, 90% подсолнечного масла – на Украину, 90% сухого молока – на Белоруссию.

⁴¹ С лёгкой подачи Хосе Раско и Ричарда Бернштейна из Merrill Lynch называемый «агфляцией» (agriculture + inflation). Причиной агфляции большинство экспертов считает продолжающуюся урбанизацию, рост цен на нефть и расширение потребления нетрадиционных для азиатов продуктов питания странами с наибольшим числом населения (Китай, Индия, Индонезия).



Источник: данные Минсельхоза России.

Рис. 1. Производство и экспорт зерновых и зернобобовых культур в Российской Федерации, млн. т



Источник: Росстат.

Рис. 2. Структура производства зерна по видам культур, %

Таблица 1

Динамика производства основных сельскохозяйственных культур в хозяйствах всех категорий Российской Федерации, млн. т

	1990	2000	2006	2007	2007 г. в % к 1990 г.
Зерновые и зернобобовые	116,7	65,5	78,6	81,8	70,1
Подсолнечник	3,4	3,9	6,8	5,7	167,6
Сахарная свёкла	32,3	14,1	30,9	29,0	89,8
Картофель	30,8	34,0	38,6	36,6	118,8
Овощи	10,3	12,5	15,6	15,5	150,5

Источник: Росстат.

**Выполнение основных контрольных целевых показателей
по направлению «Ускоренное развитие животноводства»**

	2005 (база)	Контрольный целе- вой показатель, %	2007	Фактически, %
Увеличение производства скота и птицы на убой (в живом весе) относительно уровня 2005 г., млн. т	7,62	107	8,62	113,2
Увеличение производства молока относительно уровня 2005 г., млн. т	30,93	104,5	32,16	104,0
Стабилизация поголовья крупного рогатого скота, млн. голов	21,44	100	21,5	100,3
Увеличение выпуска товарной рыбы, млн. т	78,3	104	102,1	130,4

Источник: Минсельхоз России.

По данным таможенной статистики, в 2007 г. объём импорта продовольственных товаров и импортного сырья для их производства составил 27,6 млрд. долларов США или вырос по сравнению с 2006 г. на 27,9 %.

Рост производства скота и птицы в России обеспечен за счёт продолжающегося наращивания в 2007 г. объёмов производства мяса птицы (на 16,5%), а также свиней (на 10%). Поголовье крупного рогатого скота на 1 января 2008 г. составило 21,5 млн. голов или 100,3% к уровню 2005 года.

Таким образом, результаты направления «Ускоренное развитие животноводства» оказались значительно более скромными, чем ожидалось. Всего за 2 года реализации ПНП «Развитие АПК» было введено новых, реконструировано и модернизировано 70 объектов по производству крупного рогатого скота, 74 новых объекта в свиноводстве, 197 объектов – в молочном скотоводстве, 786 молочных комплексов и ферм реконструировано и модернизировано.

По экспертному мнению специалистов Россельхозбанка, модернизация и реконструкция морально устаревших животноводческих помещений не оправдала себя – это слишком дорого и неэффективно. Строительство новых объектов представляется значительно более перспективным.

Второе по объёму финансирования направление Нацпроекта (13,75 млрд. руб., 28,7% от общего бюджета) «Стимулирование развития малых форм хозяйствования в АПК» состояло из субсидирования части процентной ставки по кредитам крестьянским (фермерским) и личным подсобным хозяйствам, оказания поддержки сельскохозяйственным потребительским кооперативам.

Было создано 3840 сельскохозяйственных кооперативов, из них 740 перерабатывающих, 1950

заготовительных и снабженческо-сбытовых, 1150 кредитных⁴². По оценкам Минсельхоза, из них только 55,7% работающих (т.е. сдающих годовую отчётность). Объём кредитной поддержки кооперативов за 2 года составил 6,3 млрд. руб. (менее 7% от общего объёма кредитов малым формам), в т.ч. 5,1 млрд. руб. – Россельхозбанком. Субсидирование процентной ставки позволило привлечь всеми малыми формами 91,9 млрд. руб. кредитов.

К сожалению, мероприятия по поддержке сельскохозяйственной кооперации проводились достаточно неэффективно. Вместо того чтобы поддерживать уже существующие кооперативы и развивать систему сельской кредитной кооперации, в регионах по спущенным сверху планам (ведь целевым показателем было именно количество кооперативов, а не их эффективность) в срочном порядке стали создавать новые кооперативы. И если сельскохозяйственные потребительские кредитные кооперативы (СКПК) уже имели некоторую успешную историю деятельности за десятилетний период, то сельскохозяйственные потребительские некредитные кооперативы по снабжению, сбыту, переработке продукции и т.п. (СПоК) исчислялись к моменту начала Нацпроекта единицами, т.е. никакого опыта их деятельности в современной России не было.

⁴² Из выступления заместителя Министра А.А. Слепнёва на расширенном заседании коллегии Минсельхоза России «Об итогах работы АПК в 2007 г., мерах по реализации 5-летней Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-12 гг. и мероприятиях по выполнению целевых показателей 2008 г.» - «Росинформагротекст» - 25 марта 2008.

Таблица 3

Структура и объёмы кредитной поддержки с/х Россельхозбанком (2006-2007)

Виды кредитов	Кол-во	Млн. руб.	%
Ускоренное развитие животноводства	2551	84070	55
Кредиты КФХ и ЛПХ	313240	55904	37
Кредиты СПоК	1037	3997	2,6
Кредиты СКПК	567	1352	0,9
Взнос ассоц. члена	78	663	0,4
Земельно-ипотеч. кр.	189	6605	4,1
ВСЕГО	317574	152571	100

Источник: Данные Россельхозбанка.

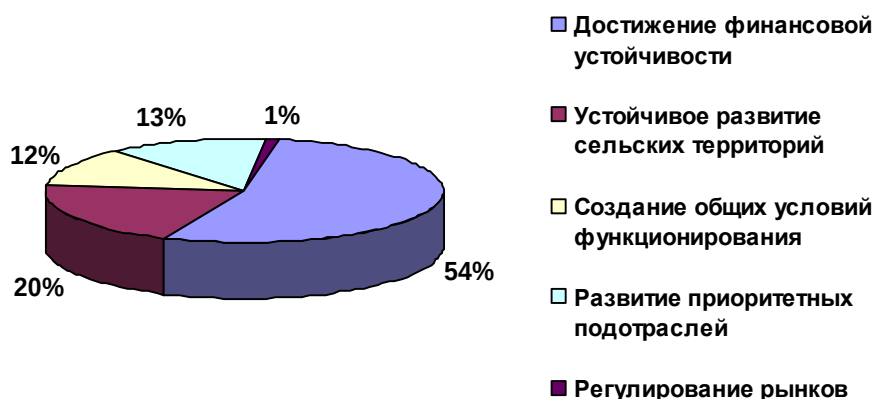


Рис. 3. Удельный вес расходов по направлениям Госпрограммы, 2008-2012 гг.

Крестьяне, услышав обещание о финансовой поддержке, стали спешно регистрировать СКПК и СПоК⁴³, тем более что их поддерживала местная администрация. В результате данное мероприятие принесло разочарование как участникам Нацпроекта – многие кооперативы не смогли получить кредиты и субвенции в силу своей экономической несостоятельности, а Правительству не удалось достичь качественного сдвига в развитии сельскохозяйственной кооперации.

А ведь во многих странах сельская кредитная кооперация поддерживается государством как основная система обеспечения малого сельского бизнеса кредитными ресурсами. Например, в США кооперативной системе фермерского кредита (US Farm Credit System) понадобилось более 40 лет (с 1913 до середины 50-х годов), что-

бы встать на ноги, и вернуть предоставленный федеральным бюджетом льготный кредит на стартовый капитал. Наши соседи и коллеги по социалистическому лагерю Молдавия, Болгария и Украина также нашли способ предоставления национальным системам сельскохозяйственной кредитной кооперации (союзам) оборотных средств на приемлемых условиях (взяв на эти мероприятия гранты и кредиты Всемирного банка и ЕБРР). Трудно найти страну с переходной экономикой, где сельская кредитная кооперация не поддерживалась бы государством.

Основным кредитором сельского хозяйства в рамках Нацпроекта выступил Россельхозбанк, созданный в форме акционерного общества со 100% участием государства.

Однако её реализация сопряжена с некоторыми проблемами. Для того чтобы выполнить основные мероприятия Госпрограммы, региональные и местные бюджеты должны изыскать средства для выполнения чётко оговоренных условий софинансирования, зафиксировать их в региональных программах на 2008-2012 гг. и согласовать с Минсельхозом России.

До сих пор такое согласование было затруднено или невозможно по ряду причин.

⁴³ Данные независимого мониторинга показывают, что некоторые СКПК были зарегистрированы при паевом фонде всего 1000 рублей!! (т.е. участники сбросились по 100 рублей в надежде получить кредиты на сотни тысяч) – см. Янбых Р.Г. «Развитие кредитных кооперативов» \ Приоритетный национальный проект «Развитие АПК»: направления, механизмы и риски реализации. – Москва: ВИАПИ им. А.А. Никонова, Выпуск 20. – С. 255-282.

Во-первых, субъекты РФ не получили предварительных лимитов финансирования из федерального бюджета на все 5 лет. В Федеральной госпрограмме имеются лимиты финансирования в целом и по каждому мероприятию на каждый год. Однако эти лимиты не были распределены по субъектам РФ. В связи с этим субъекты РФ не могут рассчитать суммы софинансирования из своих бюджетов и определить целевые индикаторы региональных программ и вынуждены подписывать целевые индикаторы на 5 лет без всякого обоснования финансового обеспечения.

Во-вторых, предусмотренных в региональных бюджетах средств явно недостаточно для выполнения Госпрограммы. Например, в бюджете Ростовской области на 2008 г. предусмотрено 160 млн. руб. на мероприятия по улучшению жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности. По условиям Госпрограммы на софинансирование этого мероприятия необходимо 383 млн. руб. (при лимите из федерального бюджета – 287 млн. руб.). На техническую и технологическую модернизацию сельского хозяйства начиная с 2010 г. федеральный бюджет готов выделять 414 млн. руб. ежегодно, но в областном бюджете не предусмотрены необходимые для софинансирования 207 млн. руб.

И, наконец, Госпрограмма написана для всей страны без учёта специфики отдельных регионов и их реальных потребностей. Например, в Ростовской области при использовании всех выделяемых субсидий в 2012 году объём субсидируемых инвестиционных кредитов для СХО и КФХ области возрастёт до 28 млрд. руб. Смогут ли «переварить» сельхозорганизации и КФХ Ростовской области такой объём инвестиционных кредитов, превышающий годовую стоимость товарной продукции?

С нашей точки зрения, разработка региональных Госпрограмм и их согласование с федеральной Госпрограммой должны происходить одновременно с уточнением бюджетов субъектов РФ. Кроме того, сельскохозяйственные регионы, как правило, имеют дефицитные бюджеты. Жесткие условия софинансирования, особенно с 2010 года, лишат сельхозтоваропроизводителей этих регионов федеральной поддержки. Для того чтобы не допустить этого, необходимо более подробно изучить последствия жестких условий софинансирования и, возможно, смягчить некоторые из них. Плюс к этому регионы должны изучить реальную потребность в средствах и планировать средства исходя из них,

а не только из возможных лимитов федерального финансирования.

Другая не менее важная проблема, требующая решения – недифференцированные подходы к стимулированию отраслей АПК. В Госпрограмме появилось новое направление поддержки – субсидирование процентной ставки по инвестиционным кредитам на техническую и технологическую модернизацию сельского хозяйства сроком на 10 лет. С экспертной точки зрения, этот срок не всегда оправдан, так как многие виды сельскохозяйственной техники амортизируют значительно быстрее, и окупается сельхозтехника гораздо быстрее, чем проекты строительства и реконструкции объектов животноводства. Напротив, на развитие молочного и особенно мясного скотоводства необходимы более долгосрочные кредиты, чем 8-летние. Исходя из оценки конъюнктуры рынка, стоило бы определить как наиболее приоритетную отрасль мясного и молочного скотоводства и предусмотреть для неё более льготные условия, чем для остальных отраслей, для чего продлить срок предоставления субсидируемых кредитов на мясное и молочное скотоводство до 10-12 лет; увеличить размер возмещения процентной ставки при предоставлении кредитов на мясное и молочное скотоводство до 80% ставки рефинансирования, а также способствовать популяризации системы пастбищного выращивания скота мясных пород (система «корова-телёнок») на обширных неиспользуемых территориях естественных кормовых угодий.

Что совершенно упущено в Госпрограмме – стимулирование потребительского спроса. Несмотря на горячее обсуждение на ранних стадиях подготовки Госпрограммы, в её окончательный вариант не вошли ни программы школьных обедов, ни талоны на питание для малоимущих слоёв населения, ни стимулирование расширения посевов для производства биотоплива, ни даже поддержка экспорта сельхозпродукции. Напротив, фокус Госпрограммы нацелен исключительно на увеличение производства сельхозпродукции, сырья и продовольствия и его реализации на внутреннем рынке (предполагается, что спрос и так есть). А дополнительные меры такие, как, например, сохранение мясных квот и повышение санитарных норм при импорте мяса, должны способствовать завоеванию отечественной продукцией значительной доли внутреннего рынка.

Необходимость совершенствования концепций и системы управления военной безопасностью России

В. Цымбал

К моменту смены военно-политического руководства РФ 7 мая этого года в стране и в военной организации государства произошли не только позитивные сдвиги. За последние 8 лет накопилось также и большое количество нерешенных проблем, которые, с военно-экономической точки зрения, являются концептуальными. Без их решения успехи в обеспечении военной безопасности страны, особенно на Северном Кавказе, не удастся развить и продолжить, а ряд серьезных изъянов, наблюдавшихся в модернизации армии, не удастся полностью искоренить.

Формальная процедура передачи власти в РФ состоялась. Теперь у всех россиян – новый Президент, а у военнослужащих – еще и новый Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами (ВС). И что бы ни говорилось о том, что в основном нас ждет продолжение прежней политики, особенно в военной сфере, Д. Медведеву, не считавшемуся в ней специалистом, придется лично вникнуть в давно назревший комплекс военно-экономических проблем. Их решение возможно только при изменении прежней концепции развития ВС, поскольку именно она привела нас к этим проблемам. Да и способы осуществления намечавшихся замыслов и программ оказались неэффективными.

То, что основные концептуальные документы, подписанные В. Путиным в самом начале его президентства, – Концепция национальной безопасности и Военная доктрина – давно устарели, ясно большинству специалистов кроме, возможно, бывшего министра обороны С. Иванова, утверждавшего год назад в Думе, что эти документы, разработанные под его руководством, в переработке не нуждаются. С доказательствами необходимости перемен, с инициативами обновления выступали и Совет безопасности, и Генеральный штаб, и Академия военных наук РФ, и многие негосударственные (общественные) объединения специалистов.

Попытка обойтись недавно разработанным в Минобороны РФ набором разрозненных программных документов на период до 2020 года и далее, в частности, «стратегией социального развития»⁴⁴, не представляется продуктивной. Принципы управления военно-экономической и военно-социальной сферами в РФ такие, как системный подход, адресность и открытость⁴⁵,

названные нынешним министром обороны А. Сердюковым, бесспорны. Но они осуществимы только при условии приоритетного уточнения общих, концептуальных установок и даже законодательной базы РФ, а также при изменении системы управления проектами и введении строгой персональной ответственности за срыв их выполнения.

Начать придется с пересмотра **миссии** всей военной организации РФ и ее компонент, в частности, министерства обороны, с пересмотра законодательного понятия «оборона». Напомним, что в короткой истории современной России узаконенное содержание этого понятия менялось, постепенно удаляясь, к сожалению, и от своей сущности (см. верхние строки *табл. 1*) и от трактовок, принятых в государствах, имеющих давние демократические традиции, о чем свидетельствуют нижние строки таблицы.

Как следует из сопоставления формулировок, принципиальным является тот факт, что в 1996 году из нашего закона «Об обороне» было исключено упоминание **населения** как главного объекта защиты, осуществляемой Вооруженными Силами РФ.

Ссылки на то, что, говоря о Российской Федерации, мы «само собой» подразумеваем также и народ, населяющий страну, с юридической точки зрения несостоятельны.

Разумеется, дело, конечно, не только в терминологии. Корректировка понятия «оборона» произошла в 1996 году после ряда исключительных событий: использования ВС РФ на территории РФ для решения политических и внутригосударственных проблем в октябре 1993 г. в Москве, а затем, начиная с декабря 1994 г., – в Чечне. Произошедшее тогда применение сил, предназначенных исключительно для защиты от внешней вооруженной агрессии, объяснялось особой целесообразностью. Но правомочно ли было эту особенность возводить в ранг постоянно действующего закона, вступая в противоречие с Конституцией РФ и с более

⁴⁴ Стратегия социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации на период до 2020 года // «Красная звезда». 18 апреля 2008 г.

⁴⁵ В центре внимания – социальные вопросы // «Красная звезда». 29 марта 2008 г.

общим законом РФ «О безопасности»? Ведь статья 1 этого закона однозначно расставила **приоритеты объектов безопасности**: личность, общество и только потом государство. Именно так: «К основным объектам безопас-

ности относятся: личность – ее права и свободы; общество – его материальные и духовные ценности; государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность».

Таблица 1

Законодательное определение понятия «оборона»

Прежний, ныне не действующий закон РФ № 3531-1 от 21.09.1992 г. (однократно уточнявшийся указом Президента РФ № 2288 от 24.12.1993 г.)	Действующий закон № 61-ФЗ от 31.05.1996г. с изменениями, которые вносились 13 раз, вплоть до 26.06.2007 г.
В настоящем законе под обороной понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер	
по обеспечению готовности государства к защите от вооруженного нападения,	по подготовке к вооруженной защите
а также собственно защиты населения , территории и суверенитета Российской Федерации.	и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории
Для сравнения – формулировка из российского понятийного словаря ⁴⁶ : «Оборона (как функция государства) – система политических, военных, социальных, правовых и иных мер государства по недопущению безнаказанного на него нападения со стороны любого агрессора, по обеспечению готовности государства к защите от вооруженного нападения, а также по отражению агрессии, ведению войны, защите населения и территории ».	
Для международного сравнения. Вот как формулировалась в Великобритании основная цель деятельности министерства обороны: «Обеспечить безопасность для народа Соединенного Королевства и Заморских территорий, защищая его, в том числе и от терроризма, и действовать как сила на благо добра, укрепляя мир во всем мире и безопасность» ⁴⁷ . Аналогично этому, например, и в Финляндии «оборона означает обеспечение как независимости и территориальной целостности страны, так и жизни населения военными и гражданскими средствами» ⁴⁸ .	

⁴⁶ Международная безопасность и обороноспособность государств. (Понятия, определения, термины): Учебно-справочное пособие / Под ред. О.К. Рогозина. – М.: ТОО «Интерстамо», 1998. – 487 с.

⁴⁷ Delivering Security in a Changing World. Supporting Essays: Cm 6041-II. – December 2003. – P.4.

⁴⁸ Facts about the Finnish Defence Forces 2004–2005. – Helsinki: Public Information Division of the Defence Staff, 2004. – P.7.

И это справедливо по отношению к любому виду опасности, любой угрозе, включая военную. А ныне действующий закон «Об обороне» фактически свел дело к военной безопасности только государства, что и повлияло на всю совокупность работ по модернизации армии⁴⁹. Как оценивать деятельность ВС РФ, чем оснащать, на что ориентировать боевую службу (боевое дежурство) и боевую подготовку в мирное время? Ответ на эти вопросы естественно зависит от формулировки миссии, целей и задач деятельности ВС.

Вспомним, что было достигнуто в результате «первой чеченской кампании»? Миссия Минобороны в смысле нынешнего закона об обороне РФ – обеспечения «целостности и неприкосновенности ее территории» – была выполнена. А то, что тогда были неоправданно загублены жизни многих военнослужащих РФ, а еще больше – гражданских лиц, разрушены города и села, нанесен огромный материальный ущерб населению – это оказалось только издержками при выполнении главной задачи. И впредь так будет?

Или такой вопрос: что и как применяли войска в ходе тех военных действий? Применяли средства, которые предназначались для войны с внешним агрессором. Никакого акцента на применении специальных, нелетальных или высокоточных средств поражения не было. И сейчас из информации о рассмотрении программ вооружения и об их выполнении особого внимания к этим средствам не видно. Задача воздушно-космической обороны страны тоже выглядит второстепенной при действующей формулировке понятия обороны. Не случайно С. Иванов недавно говорил о необходимости усилить защиту от воздушного нападения военных, промышленных и государственных объектов, а не населения⁵⁰.

Не на должном уровне и внимание к действительно добровольному комплектованию регулярных войск, к повышению статуса и правовой защиты граждан в погонах, к обеспечению безопасности военной службы в мирное время.

На нынешнем этапе развития России (как страны, а не только как государства), вопросы сохранения суверенитета и территориальной

целостности, конечно же, важны, но не являются столь актуальными, чтобы забота о них заслонила нужную народу формулировку миссии Минобороны и ВС РФ и, самое главное, – действенную политику РФ в вопросе о модернизации армии. Права военнослужащего как гражданина РФ, выполняющего важнейшую задачу обеспечения военной безопасности, права всех граждан контролировать деятельность органов, организующих выполнение этой задачи, добиваться рационального расходования бюджетных и внебюджетных средств, пресекать коррупцию в этой сфере – вот что должно было бы стать приоритетом в уточненной концепции национальной безопасности и военной доктрине. Причем самым главным из концептуальных элементов военного строительства должно стать добровольное комплектование военной организации РФ личным составом. Новейшее оружие целесообразно производить и передавать только профессионально заинтересованным и подготовленным к его эксплуатации воинам. А станут ли такими граждане, принуждаемые к подписанию контракта о «добровольной» службе?

По этим проблемам предыдущим президентом РФ сказано много, в основном – сказано правильно, а вот сделано далеко не все. Справедливость именно такой оценки ситуации иллюстрируется *табл. 2*. К перечню указаний, сделанных за последние 8 лет, приходится обращаться потому, что именно так, как программные, оценивались они на недавно прошедших этапах переизбрания власти в РФ.

⁴⁹ Цымбал В.И. Особенности модернизации военной организации России, обусловленные военной реформой // Вооружение. Политика. Конверсия. – 2005. – № 4. – С.30–35.

⁵⁰ Гаврилов Ю. В кольце зениток // Российская газета. 2008. 30 апреля.

Содержание и результаты выполнения некоторых указаний Президента РФ

Содержание указаний (требований) Президента РФ	Степень выполнения и актуальность на будущее
Президент РФ провел 9 ноября 2000 года заседание Совета безопасности РФ и поручил Правительству и Генштабу приступить к разработке «программы перехода к комплектованию военной организации государства исключительно военнослужащими, проходящими службу по контракту».	На основе ряда обоснований (Академии военных наук, ИЭПП) переход к комплектованию ВС РФ исключительно по контракту было решено отложить – до улучшения экономической ситуации, ограничившись: существенным ростом количества контрактников в регулярных войсках и резким (до 6 месяцев) сокращением срока службы по призыву – в учебных центрах.
Судя по оценке, сделанной в послании Президента РФ 2001 года, коррупционное чиновничество создало такое впечатление у народа о власти, что президенту пришлось заявить о «застарелом недоверии к государству, неоднократно обманывавшему граждан».	Опыт проведения военной реформы показал, что коррупционность системы призыва и службы по призыву заметно не снижалась, а факты правонарушений в армии замалчивались, о чем свидетельствуют доклады военной прокуратуры и Уполномоченного по правам человека в РФ.
Из послания 2002 года: «Одним из безусловных приоритетов является продолжение военной реформы и переход к профессиональной армии при сокращении срока службы по призыву. Реформа нужна обществу, но прежде всего - и самой армии». В августе 2002 года Президентом РФ утверждены «Основы государственной политики РФ по военному строительству на период до 2010 года». Этим документом предписывалось разработать в 2003 году федеральную целевую программу (ФЦП) перехода на новую систему комплектования, начать переход с воинских частей постоянной готовности и несущих боевое дежурство, а призыв сохранить на срок до 1 года – для подготовки необходимого мобилизационного ресурса.	В ходе разработки концепции ФЦП предложения ИЭПП были извращены. Интересы граждан и общества при разработке концепции ФЦП фактически не учитывались. Переход на контракт запланирован Генштабом только для частей постоянной готовности; воинских частей, несущих боевое дежурство, в перечне переводимых не оказалось. Сокращение срока службы по призыву «до 1 года» стали трактовать только как 12 месяцев. Назначение службы по призыву осталось традиционным, а не только для подготовки необходимого мобилизационного ресурса. Поэтому сейчас необходимо вернуться к вопросам явного учета интересов общества, гражданского контроля и пресечения коррупции.
Из послания 2003 года: «В соответствии с утвержденными планами, мы продолжим формирование в сухопутных, воздушно-десантных войсках, в морской пехоте частей постоянной готовности на профессиональной основе. Эта работа должна быть завершена в 2007 году. Кроме того, на профессиональных принципах будет основана служба во внутренних и пограничных войсках. ... в горячих точках и локальных конфликтах ... участвовать должны только подготовленные, профессиональные части. ... опережающими темпами на профессиональную основу будет переводиться сержантский состав наших Вооруженных Сил. С 2008 года продолжительность службы по призыву должна сократиться до одного года. Первые полгода призывники будут осваивать военные специальности в учебных подразделениях. После этого получают возможность выбора - либо дослужить полгода в линейных частях, либо перейти на контрактную, профессиональную службу».	Первоначально утвержденный перечень должностей, переводимых на новую систему комплектования, в дальнейшем пересматривался в сторону сокращения при одновременном увеличении расходов. Но и в урезанном виде «эта работа» не завершена, как намечалось. На профессиональные принципы переведена только Погранслужба ФСБ и не переведены Внутренние войска МВД. Только в Чечне отменен призыв, и все другие военнослужащие тоже служат там исключительно по контракту. Но возможность направления военнослужащих по призыву в зону боевых действий осталась. Эта запись в Положении о прохождении военной службы сохранена. Опережающего комплектования по контракту всех сержантов не было. Подготовлен лишь проект новой ФЦП для решения этой проблемы. Направление всех призванных в учебные подразделения на полгода сейчас отрицается. Официально категории «линейных» воинских частей в РФ нет. Служить по призыву гражданам придется на второстепенных должностях, не требующих долговременной подготовки.

Содержание указаний (требований) Президента РФ	Степень выполнения и актуальность на будущее
Из послания 2004 года: «Еще раз повторю: стране нужна боеспособная армия. Армия с интеллектуальным офицерским корпусом, с высокопрофессиональным младшим командным составом. Наконец – с солдатами, которые искренне хотят и готовы служить своей Родине».	Привлекательность военной службы по контракту оказалась низкой. Специальная денежная надбавка за годы выполнения ФЦП не индексировалась. Желających подписать контракт мало, в связи с чем отмечаются случаи принуждения к «добровольному» заключению контракта и самовольного оставления контрактниками части.
Послание 2005 года подтвердило долгосрочность ранее сделанных установок: «... прошу рассматривать прошлогоднее и нынешнее послания Федеральному Собранию как единую программу действий, как нашу совместную программу на ближайшее десятилетие».	Доступной для анализа общественностью программы дальнейших действий по проблеме комплектования армии нет. Из предлагаемой на перспективу до 2020 года программы решения социальных проблем военнослужащих следует, что призыв в регулярные войска РФ сохранится.
В Послании 2006 года по кадровой политике сказано следующее: «... важное требование – это соответствие процесса комплектования целям создания профессиональной и мобильной армии. В результате реализации Федеральной целевой программы ... Вооруженные Силы уже на две трети станут контрактно-профессиональными. А срок службы по призыву с 1 января 2008 года сократится до 12 месяцев. Мы выполним эту задачу».	В результате срыва ряда мероприятий ФЦП в полном объеме ее задачи не были выполнены. Количество контрактников не возросло до требуемого значения в частях постоянной готовности; одновременно произошел их отток из других воинских частей. Срок службы сокращен, однако отменен ряд отсрочек, что увеличило коррупционность системы призыва и вызвало рост недовольства этим многих граждан, особенно молодых отцов.
В послании 2007 года были сформулированы завершающие указания по военно-кадровой политике: «Служба в Российской Армии должна стать современной и по-настоящему престижной. Человек, защищающий Родину, должен иметь высокий общественный и материальный статус, прочные социальные гарантии». И далее: «Что у нас главное? В Министерстве обороны знают, что у нас самое главное. Речь действительно пойдет о любви, о женщинах, о детях. О семье. И о самой острой проблеме современной России – о демографии».	Многое сделано по обеспечению военнослужащих жильем. Денежное довольствие тоже растет, но для большинства контрактников оно ниже средней зарплаты по стране. Если говорить о соответствии условий службы в ВС РФ современным требованиям (по опыту ведущих государств «семерки»), то в РФ они существенно хуже. Призыв сохранила только Германия, но на 9 месяцев, а условиями службы там по призыву могут позавидовать даже наши контрактники. Вклад молодых офицеров и контрактников, их семей в решение демографических проблем РФ минимален. Многие остаются холостыми, или бездетными, или имеют только одного ребенка.

Из табл. 2 следует, что действовать по алгоритму «сказанное Путиным – программа действий на будущее», – не удастся. Дело и в неточностях воззрений, доложенных военачальниками прежнему президенту и отразившихся в его высказываниях, и в низкой исполнительности, даже неповиновении (со стороны чиновных военнослужащих). Дело также и в плохом налаживании «обратных связей», в коррупции. Короче говоря, причина срывов – в низком качестве государственного управления. Особенно справедлива такая оценка применительно к избыточной засекреченности сферы военной безопасности и к волнующей общество конкретной проблеме комплектования армии.

Представляется уместным вспомнить об отношении к рассматриваемой проблеме также и нынешнего президента. Оно выражалось им крайне редко, поскольку прежде он не входил в состав лиц, ответственных за ее решение. Например, когда Д. Медведев подписывал 16 августа 2001 года свое указание ряду должностных лиц РФ о рассмотрении предложений ИЭПП по этой проблеме, он всего лишь исполнял обязанности руководителя Администрации Президента РФ. Но вот какой была его оценка этих предложений: «...они рассмотрены в заинтересованных подразделениях Администрации Президента Российской Федерации и признано, что в них содержится целый ряд идей, которые могут быть использованы в практике военного

строительства. Речь, в частности, идет о сочетании контрактной и призывной систем комплектования ВС РФ при одновременном сокращении сроков службы по призыву до 6 месяцев, о системе подготовки мобилизационного резерва ВС РФ и других».

Заметим, что в тот период финансовых средств для радикального решения проблемы комплектования регулярных войск и вместе с тем для создания и сохранения мобилизационных резервов действительно не было. Предложения ИЭПП 2001 года как раз и были направлены на поиск удовлетворительного решения проблемы при минимальных затратах. Да и Концепция национальной безопасности РФ ориентировала всех специалистов на поиск экономически посильных решений. А несколько раньше, в конце 1998 года по той же причине была изменена формулировка до сих пор действующего указа президента РФ о переходе к комплектованию всех должностей солдат, матросов, сержантов и старшин «на профессиональной основе» или «по контракту». Причем указывался конкретный срок – «с весны 2000 года». Вместо этого срока появилась нечеткая формулировка – «по мере создания не-

обходимых условий», причем без указания, каких именно. Однако ни для кого не секрет, что экономические возможности для перевода всех регулярных войск на добровольный принцип комплектования сейчас у России имеются. Чего нет, так это противодействия коррупции, которая, по заявлению Д. Медведева (И. Елисеев. Взятки не в моде. Дмитрий Медведев возглавил совет по борьбе с коррупцией // Российская газета. 22.05.08.), «подорывает доверие граждан к власти». Сопоставляя эти слова со второй строкой табл. 2, видим: ничего нового. А судя по откликам в СМИ, весенний призыв этого года полон фактов вымогательства.

Не пора ли новому Президенту РФ назвать упомянутые в действующем указе «необходимые условия» перехода к действительно добровольному комплектованию регулярных войск? А новому главе Правительства РФ – назвать конкретное, подконтрольное ему, гражданам и обществу должностное лицо, отвечающее за решение важнейшей для населения и государства проблемы, занимающееся только ею, и предоставить этому лицу достаточные полномочия.

Новая концепция правительства и практические шаги по формированию инновационной системы

И. Дежина

В разделе обсуждаются новые подходы к формированию в стране инновационной системы, обозначенные в правительственной Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года. Рассматриваются практические шаги, предпринимаемые правительством для создания благоприятного инновационного климата и условий для трансфера технологий и результатов НИОКР. Анализируется внесенный на обсуждение в Государственную Думу проект федерального закона «О передаче технологий».

С начала года продолжаются доработка и обсуждение представленной Министерством экономического развития и торговли РФ Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, в которой немало внимания уделяется развитию национальной инновационной системы. Данная Концепция, в отличие от многих концептуальных документов-предшественников, где также затрагивались вопросы инновационной деятельности и инновационного развития, выглядит менее эклектично, в ней содержатся достаточно четкие формулировки и приводится ряд принципов, действительно важных для корректировки проводимой инновационной политики.

Так, в Концепции указано, что принципами реформирования, направленного на формирование инновационной системы и повышение спроса реального сектора экономики на технологические инновации станут:

1. комплексность и взаимная согласованность мероприятий и мер реформирования;
2. ориентация на выявление, поддержку и тиражирование эффективных технологических и организационно-управленческих инноваций;
3. концентрация ресурсов на поддержке наиболее эффективных организаций, проектов, на-

учных кадров национальной инновационной системы⁵¹.

До сих пор первые два пункта не выполнялись, попытки реализации третьего предпринимались многократно, но оказались не самыми успешными.

В то же время направления действий, которые предполагается осуществлять для развития национальной инновационной системы, звучат слишком концептуально. Мероприятия планируются по трем основным направлениям: развитие научного потенциала, научно-технической и инновационной инфраструктуры и стимулирование развития инновационных кластеров⁵². Детализация мероприятий внутри выделенных направлений не содержит ни одного нововведения. Повторяются слова о поддержке интеграции науки и образования, реструктуризации государственного сектора науки, создании современной исследовательской базы и т.д.

Вместе с тем следует отметить, что многие из перечисленных в Концепции мероприятий уже реализуются – это и создание крупных объектов инфраструктуры, и формирование венчурных фондов с государственным участием, и выполнение научно-технических проектов на основе государственно-частного партнерства и ряд других.

Планируется также добиться увеличения вложений в науку и инновации со стороны бизнеса, так чтобы они росли более высокими темпами, чем государственные инвестиции. Однако для достижения этой цели необходима разработка мер общего регулирования, поощряющих частные инвестиции в инновационные проекты. Пока такие инструменты развиты недостаточно. Казалось бы, правильный шаг в данном направлении был недавно сделан – разработан проект федерального закона «О передаче технологий». Эту меру можно как раз отнести к инструментам общего регулирования, направленным на совершенствование нормативно-правовых и административных условий осуществления инновационной деятельности.

Данный законопроект долго ожидали в научном сообществе, поскольку надеялись получить ясное описание процедур и условий трансфера

технологий из государственного сектора науки в бизнес в том случае, когда интеллектуальная собственность, созданная за счет бюджетных средств, закрепляется за организацией-разработчиком. В современных условиях постулирование передачи прав разработчикам (закрепленное в ст. 77 части IV Гражданского кодекса РФ) без описания механизма дальнейшего трансфера этих прав бизнесу (промышленности) для коммерциализации технологий тормозит введение результатов научно-технической деятельности в хозяйственный оборот.

Кроме того, такой закон должен был бы стимулировать разработчиков к созданию технологий и снять существующие административные и финансовые барьеры на пути коммерциализации. Так, в настоящее время в разрешении на право финансовых операций научных организаций не определены правила использования лицензионных выплат. В случае продажи патента или лицензии весь полученный доход организация (бюджетное учреждение) обязана перечислить в бюджет. Поэтому администрации научных институтов и их сотрудники не имеют стимулов регистрировать объекты интеллектуальной собственности и затем продавать лицензии на разработки. После внесения изменений в Бюджетный кодекс, которые начали действовать с 1 января 2008 г., положение усугубилось, поскольку теперь уже все доходы, которые получает бюджетное учреждение от разрешенных видов деятельности, будут зачисляться напрямую в бюджет⁵³. В Законопроекте «О передаче технологий» не затрагиваются никакие из названных аспектов.

Предложенный законопроект касается не всех случаев процесса передачи технологий, созданных с привлечением средств федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ. Он не предлагает механизма вовлечения в хозяйственный оборот интеллектуальной собственности в случае, когда она создана за счет бюджетных средств, и закрепляется за организацией-разработчиком, а рассматривает только те ситуации, когда права на единую технологию принадлежат полностью или частично Российской Федерации и (или) субъектам РФ. Соглас-

⁵¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Проект. М.: МЭРТ, март 2008 г., с.92.

⁵² Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Проект. М.: МЭРТ, март 2008г., с.92-95.

⁵³ Федеральный закон от 26.04.2007г. №63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

но ст. 77 Гражданского кодекса РФ, таких случаев – три (п. 1 ст. 1546 ГК):

1) единая технология непосредственно связана с обеспечением обороны и безопасности Российской Федерации;

2) Российская Федерация до создания единой технологии или в последующем приняла на себя финансирование работ по доведению единой технологии до стадии практического применения;

3) исполнитель не обеспечил до истечения шести месяцев после окончания работ по созданию единой технологии совершение всех действий, необходимых для признания за ним или приобретения исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, которые входят в состав технологии.

В проекте закона предлагается, чтобы единая технология, созданная за счет бюджетных средств, передавалась частным инвесторам на основе открытых конкурсов или аукционов в обмен на обязательства по ее коммерциализации. При этом средства от продажи технологии будут поступать в бюджет, а условия вознаграждения разработчиков будут определяться особым постановлением правительства. Наиболее спорно предложенный подход выглядит по отношению к случаю, когда Российская Федерация или субъект Российской Федерации распоряжается правами на технологии вследствие того, что исполнитель не обеспечил до истечения шести месяцев после окончания работ по созданию единой технологии совершение всех действий, необходимых для признания за ним или приобретения исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, которые входят в состав технологии. В этом случае, согласно п.3 ст.1546 Гражданского кодекса РФ исполнитель не освобождается от обязанности оформить права на результаты интеллектуальной деятельности, входящие в состав технологии. В данной ситуации исполнитель должен оформить вышеуказанные права на себя, а затем передать соответственно РФ или ее субъекту. Сама целесообразность данной нормы вызывает сомнения в случаях, когда право на технологию РФ или ее субъекта возникает в силу неисполнения обязанности по приобретению и признанию исключительных прав. Далее предлагается, чтобы такая технология продавалась на конкурсах или аукционах, организованных государством, и чтобы преимущественным правом на приобретение права на единую тех-

нологию обладал исполнитель (лицо, организовавшее создание единой технологии) (ст. 7 Проекта ФЗ «О передаче технологий»).

Таким образом, разработчики единой технологии оказываются в невыигрышном, если не абсурдном, положении. Они разрабатывают технологию, затем они по причинам, не всегда зависящим от их намерений и желания, не успевают или не могут оформить в шестимесячный срок права на результаты интеллектуальной деятельности, входящие в состав единой технологии (подать заявки на выдачу патентов, на государственную регистрацию результатов интеллектуальной деятельности и т.п.), и потому обязаны передать права государству. Для этого они все-таки должны затратить средства на оформление интеллектуальной собственности, после чего передать права РФ. Затем РФ устраивает конкурс или аукцион, и организация-разработчик может выкупить право на использование разработанной ею технологии.

Такая схема противоречит испытанной зарубежной практике, согласно которой имеющие коммерческий потенциал результаты, полученные за счет бюджетных средств, передаются организациям-разработчикам, которые уже самостоятельно ведут переговоры с частным сектором. При этом стороны должны следовать общим рамочным условиям, заданным государством. При таком подходе стоимость разработки технологий возвращается государству в виде налоговых поступлений от ее коммерциализации, а не в виде прямых платежей в бюджет.

Предложенный в проекте закона подход представляется особенно неэффективным в условиях, когда со стороны бизнеса спрос на результаты НИОКР, полученных в государственном секторе науки, невысок, а объемы продаж технологий в стране в целом все еще очень низкие. Поэтому законопроект, теоретически соответствующий целевым установкам Концепции долгосрочного социально-экономического развития в части формирования инновационной системы, из-за сужения объекта регулирования и предлагаемого механизма скорее затормозит процесс коммерциализации результатов НИОКР, созданных с привлечением бюджетных средств, не будет способствовать активизации инновационной деятельности в частном секторе и, соответственно, развитию инновационной системы.

Статистическое приложение
