



Тематическое приложение к газете **Коммерсантъ**

## Власть Дайджест

Вторник 29 апреля 2014 №74 (5324)

ug.kommersant.ru 16+

**15** Треть рабочих мест в России находится во вредных условиях. Власти решили это исправить

**16** Эксперты надеются на рост проектов ГЧП по мере совершенствования законодательства в этой сфере

Правительство в муках выбора: что делать в условиях нулевого роста — то ли потратить все накопления, чтобы вытолкнуть экономику из кризисной ямы, то ли включить режим тотальной экономии.

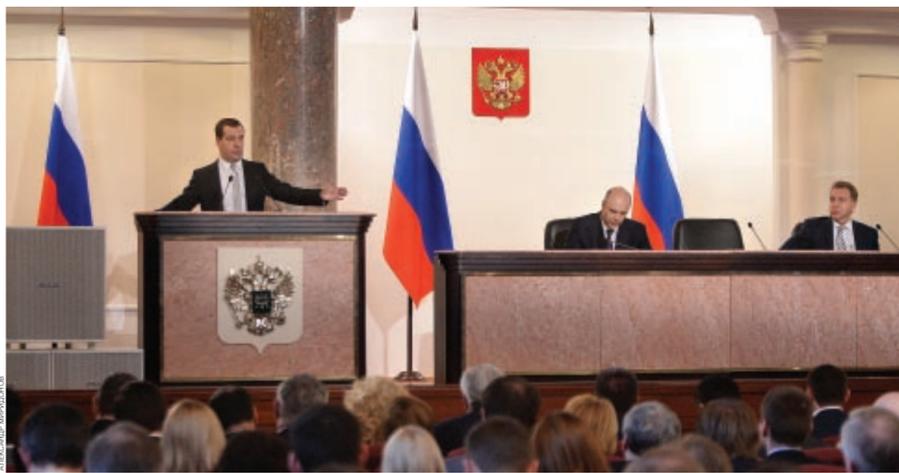
# Расход — дело тонкое

—главное—

За увеличение государственных расходов вплоть до полного опустошения всех резервных фондов традиционно выступает Минэкономразвития, а Минфин также традиционно ему оппонирует. Но в нынешних условиях, «самых сложных со времен кризиса 2008–2009 годов», недостаточно просто отказаться от лишних трат. Министр финансов Антон Силуанов видит спасение бюджета в оптимизации расходов.

«Разовые инъекции бюджетных средств не способны обеспечить выход на траекторию устойчивого экономического роста. Единственно верной стратегической линией бюджетной политики является не рост расходов, а повышение их эффективности. Задача: за те же деньги — более качественные услуги. За последние два года мы уже достаточно вложили ресурсов в бюджетный сектор, нужно требовать отдачу, увеличивать нагрузку, ориентируясь на лучшие мировые практики. Резервов здесь много, и задача министерств — предлагать варианты развития отраслей в условиях бюджетных ограничений», — заявил Силуанов на итоговой коллегии ведомств.

Его горячо поддержала глава Счетной палаты Татьяна Голикова. В 2013 году между главными распорядителями были перераспределены 290 млрд руб., а объем выявленных неэффективно использованных средств составил 722,6 млрд руб., так что резервы есть. «Мы привыкли при формировании бюджета увеличивать расходы. Может быть, уже настало время задуматься над



На совещании в минфине правительство предупредило, что за каждый бюджетный рубль чиновникам предстоит ответить по всей строгости кризисного времени

тем, что их нужно сокращать у тех, кто их неэффективно использует. Тем более что бюджетная статистика ряда лет дает нам возможность делать не очень хорошие выводы, к сожалению, о бюджетной дисциплине отдельных главных распорядителей», — заявила она.

Необходимость, а главное, наличие резервов для повышения эффективности бюджетных трат, без всякого сомнения, есть. Однако все предыдущие попытки оптимизации ни к чему не привели. Разговоры о неэффективности бюджетных трат идут столько же, сколько существует бюджет и его траты.

Многие современные новации, например трехлетнее планирование, вводили как раз ради этого. Предполагалось, что тогда получатели бюджетных средств не будут судорожно тратить деньги под конец года, а смогут спокойно перенести расходы на следующий год. Однако этого не произошло. «Практика освоения значительного объема средств в конце года снижает эффективность использования бюджетных ассигнований. По 13 из 46 федеральных целевых программ (ФЦП), реализуемых в 2014 году, расходы в первом квартале вовсе не осуществлялись. Это, например, «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока». Программа развития Калининградской области на период до 2015 года. Уровень кассового исполнения по 15 программам оказался ниже 10%,

а по шести — ниже 1%. Так, по ФЦП «Развитие российских космодомов», низкая эффективность реализации которой по итогам 2013 года была отмечена Минэкономразвития, исполнение составило 0,3%, — привела Голикова конкретные примеры.

Еще один вариант повысить эффективность бюджета — оптимизация расходов на ФЦП. Собственно, сами ФЦП появились как способ усовершенствовать бюджетные траты. Но кардинально изменить ситуацию им не удалось, и эксперты сомневаются в том, что это в принципе возможно.

«Все государственные расходы делятся на две категории: те, что не надо осуществлять в принципе, и те статьи, средства по которым можно тратить более эффективно.

В первом случае речь идет о политически

## Медленная Россия

—финансы—

**Экономический рост опирается не только на доступ к финансовым ресурсам или рабочей силе, но и на развитую инфраструктуру, прежде всего транспортной и энергетической. «Власть» решила изучить, в каком состоянии сейчас находится российская инфраструктура, кто и как ею управляет, сколько нужно денег на ее поддержание и развитие, а также кто готов за это платить. Первым изучению подвергся главный вид грузового транспорта в стране — железные дороги.**

«Легче взять рюкзак на плечи и дойти до Владивостока пешком, чем доехать, например, товарным поездом, средняя скорость которого всего лишь 18 км в день», — так отозвался о грузовых перевозках курирующий вопросы транспорта вице-премьер Аркадий Дворкович на экономическом саммите в Давосе в январе. За шесть месяцев 2012 года средняя скорость перемещения грузов снизилась на 14% по сравнению с тем же периодом 2011 года, а по итогам 2012-го скорость грузовых поездов РЖД оказалась на минимальном уровне за 15 лет. Низкая скорость движения поездов связана с невысоким качеством сервиса и плохой пропускной способностью инфраструктуры железных дорог.

С начала 1990-х годов железнодорожная инфраструктура очень сильно обветшала. Было заморожено много сортировочных станций, 28% мостов находятся в эксплуатации уже более 100 лет. Кроме того, по оценкам РЖД, износ локомотивов приблизился к 70%, их средний возраст — 27 лет (при норме службы для тепловозов 32 года, для электровозов — 35 лет), причем доля локомотивов старше 31 года составляет

45% парка локомотивов. Изношенность грузовых вагонов — 40%.

Еще одна важная проблема российской железнодорожной инфраструктуры — наличие «узких мест», то есть территорий с низкой пропускной способностью. Их на всей российской сети железных дорог около 5–7%. Много таких зон находится на главной перевозочной артерии — Транссибе. «У нас 20% железнодорожных линий пропускает 80% грузопотока, а на 80% остальных линий приходится 20% грузопотока. Поэтому из-за дефицита средств инвестиционной программы РЖД преимущественно развивают эти 20% основных транспортных коридоров», — объясняет руководитель департамента исследований железнодорожного транспорта Института проблем естественных монополий (ИПЕМ) Владимир Савчук.

Сейчас на реконструкцию БАМа и Транссиба к 2018 году в общей сложности будет потрачено 562,3 млрд руб., из которых 150 млрд руб. должны быть предоставлены Фондом национального благосостояния (ФНБ), а 110 млрд руб. будут выделены из бюджета. Монополия потратит на магистрали 302 млрд руб.

Для привлечения дополнительных средств в развитие железных дорог и, соответственно, увеличения их пропускной способности Минтранс разработал законопроект, который вносит изменения в федеральные законы «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» и «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации». В Минтрансе объясняют, что на сегодняшний день инфраструктура находится в собственности РЖД и при этом является ограниченной в обороте, так что на приемлемых условиях инвестировать в нее невозможно.

# Не нужен вам берег сейшельский

—финансы—

**План тотальной деофшоризации экономики должен быть готов к 1 июля. Крупный бизнес потянулся на родину, не дожидаясь запретов. «Власть» решила разобраться, к каким последствиям приведет массовый возврат предпринимателей в российскую юрисдикцию, если он в принципе возможен.**

Борьба с офшорным бизнесом соответствует двум главным трендам современной российской политики: поиску дополнительных доходов бюджета в условиях стагнации экономики и курсу на национализацию элит. Вслед за запретом чиновникам иметь счета и недвижимость за границей и планами по созданию собственной платежной системы, рейтингового агентства и размещению только на Московской бирже, власти начали активную борьбу с чужими юрисдикциями. Наступление на офшоры идет по трем основным направлениям: повышение налоговых ставок, запрет на доступ к госконтрактам и отказ во всех видах господдержки, включая кредиты ВЭБа и госгарантии.

Чиновники и эксперты расходятся в оценках эффективности предлагаемых мер и исхода борьбы в целом. Вопрос в том, что считать главной причиной ухода в офшоры. В Минфине убеждены, что, как и во всем мире, российские компании таким образом скрываются от налогов. А значит, достаточно заставить псевдоиностранных платить такие же налоги, и никакой разницы между российской юрисдикцией и Каймановыми островами не будет.

Собственно, низкие налоговые ставки, а то и их отсутствие и создали такое явление, как офшоры. Например, налог на прибыль на Кипре составляет 10%. В России — 20%, плюс компании платят 18% НДС и 30% страховых взносов с фонда оплаты труда. При этом благодаря соглашению об избежании двойного налогообложения налог в России по процентным выплатам составит не 20%, а 0%, по дивидендам — не 15%, а 5%.

При этом Кипр — просто низконалоговая юрисдикция, в отличие от занесенных в черный список офшоров типа Виргинских островов, против которого действуют санкции. Однако регистрироваться там еще выгоднее. Там нет налога на прибыль, на доходы физических лиц и НДС. Поэтому кипрский администратор регистрирует местную офшорную компанию, открывает ей счет в банке, и он же регистрирует офшор, например, на Сейшельских Островах, который будет обслуживаться в том же финансовом учреждении. При такой схеме налоговые службы не видят сейшельский офшор, хотя ему в итоге достаются все деньги.

По законопроекту о контролируемых иностранных компаниях, подготовленному Минфином, юридические и физические лица, владеющие иностранным бизнесом (от 10% уставного капитала) в офшорах, обязаны платить налоги в России. Сообщать в налоговую надо, даже если доля в иностранной компании составляет 1%. Иначе — штраф за «завыченность» в размере 100 тыс. руб. Ставки налогов стандартны: 20% для компаний и 13% для граждан. Штраф за неуплату — 20% от прибыли, но не менее 100 тыс. руб. Таким образом, запрета на работу офшоров в России нет, но и налоговой льготы тоже нет.

Однако многие эксперты говорят о том, что уход в офшоры российский бизнес вынуждают не высокие налоги, а проблемы, связанные с защитой собственности.

«Меры государства направлены на прекращение вывоза капитала, эти меры правильные, но они не способны изменить ситуацию. Идет борьба с последствиями офшоризации экономики, а не с ее причинами. Во всем мире офшоры в основном используются для ухода от налогов, а у нас — для защиты собственности и для проведения конкретных сделок. При этом бороться с офшорами необходимо. У нас сложилась параллельная офшорная экономика, что создает угрозу для экономики обычной. \$150 млрд — прогноз оттока капитала на этот год — это запре-

дельная сумма, это 40% всего российского бюджета. Необходимо решить системные проблемы. Первое — защита прав интеллектуальной собственности. Сегодня любую торговую марку регистрируют в офшоре из-за боязни рейдерства. Второе — это защита активов юридических лиц. Низкая доля малого бизнеса, всего 4% в ВВП России, — показатель незащищенности бизнеса. На Западе это проблема крупных транснациональных компаний, а у нас любое маленькое ООО через три месяца работы уходит в офшор. И третье — нам необходим механизм реинвестирования налогов в значимые для бизнеса вещи, например в инфраструктуру», — говорит доцент Института бизнеса и делового администрирования РАНХиГС Эмиль Мартиросян.

К неналоговым причинам буйного расцвета офшоров склоняется и Минэкономразвития. Как рассказал «Власти» директор департамента инвестиционной политики и развития частно-государственного партнерства Минэкономразвития Игорь Коваль, «запретительные меры по деофшоризации нужны, однако ставить их необходимо только после того, как государство обеспечит осуществление финансовых операций, а также создаст благоприятные условия для ведения бизнеса. В России главной причиной использования офшоров, в соответствии с данными опросов бизнесменов, является защита собственности, а не оптимизация налогообложения. Поэтому требуются системные меры, направленные на совершенствование не только налогового законодательства, но и других отраслей права, что в совокупности приведет к улучшению инвестиционного климата. Если западные компании выводят в офшоры прибыль, то российские — прибыль и активы. Крупные западные компании в основном создают в налоговых гаванях «дочек», а россияне регистрируют в офшорах материнские компании, которые владеют реальными российскими предприятиями».

МЭР подготовило свои предложения по борьбе с офшорами. Оно



Уходить в офшоры российский бизнес вынуждают не высокие налоги, а проблемы, связанные с защитой собственности

предлагает идти по пути закрытия доступа офшорным компаниям ко всем видам господдержки, а также участия в госконтрактах. При этом экономическое ведомство предлагает использовать не только кнут, но и пряник, в частности освободить от налогообложения доходы организации от участия в капитале других компаний и закрепить правило, по которому прибыль контролируемых российскими организациями зарубежных компаний, не выплачивающих им дивиденды, учитывается в составе их налоговой базы по налогу на прибыль. «В результате прямое использование офшорных компаний для аккумуляции зарубежного дохода не позволит их владельцам избежать налогообложения в Российской Федерации», — полагает Коваль.

Крестовый поход против офшоров Владимир Путин начал сразу же по возвращении в Кремль. В послании Федеральному собранию в 2012 году он заявил, что «девять из десяти существующих сделок, заключенных крупными российскими компаниями, включая, кстати,

компания с госучастием, не регулируются отечественными законами», и поручил правительству подготовить изменения в законодательство.

В следующем послании, в декабре прошлого года, он выступил уже гораздо жестче. «Напомню о масштабной сделке текущего года объемом более \$50 млрд. Продажа долей в компании ТНК-ВР прошла вне российской юрисдикции, хотя продавцы известны — это российские граждане, и покупатель хорошо известен — одна из крупнейших российских компаний («Роснефть»). По оценкам экспертов, в прошлом году через офшоры или полуофшоры прошли российские товары общей стоимостью \$111 млрд — это пятая часть всего нашего экспорта. Половина из \$50 млрд российских инвестиций в другие страны также пришла на офшоры», — заявил президент.

Только после начала борьбы с офшорами стали видны истинные масштабы. После президентского послания о возвращении в российскую юрисдикцию уже объявили UC Rusal, КамАЗ, автогигант «Соллер», МТС и «Роснефть», недавно купившая ТНК-ВР Ltd.

Про перерегистрацию среднего и малого бизнеса пока не слышно,

хотя масштабы там не меньше. «Сегодня девять из десяти предприятий в Подмосквовье имеют регистрацию в офшорной зоне, и это нужно прекращать, даже котельная в Рошале принадлежит акционерам из Сейшельских Островов», — сказал губернатор Подмоскovie Андрей Воробьев в декабре прошлого года.

Впрочем, некоторые эксперты считают, что в сегодняшних условиях тотальная деофшоризация может принести не пользу, а вред. «Сейчас ситуация изменилась. Вероятность введения экономических санкций исключать нельзя, и предпринимателям нужна спокойная гавань. Сейчас российские компании очень обеспокоены возможным ущемлением их интересов в виде ограничения трансакций, сложностей с привлечением заемных средств, ограничения прав российских юридических и физических лиц. В этих условиях офшоры логично рассматривать как элемент стратегии по минимизации вреда от экономических санкций. Я бы приветствовал приостановление антиофшорной кампании. Издержки могут превысить возможную пользу», — говорит заведомом экономической теории ИМЭМО РАН Сергей Афонцев.

**Вера Ситнина**