

Российская академия наук
Вологодский научный центр РАН

**О результатах деятельности консолидированных
групп налогоплательщиков и их влиянии
на формирование бюджетных доходов**

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

Вологда
2018

* * *

7 мая 2018 г. Президент РФ В.В. Путин подписал Указ, определяющий национальные приоритеты развития страны на шестилетний период¹. От бюджета во многом зависит, на какие средства и по каким механизмам будут финансироваться мероприятия в рамках данного указа, на реализацию которых дополнительно потребуется 8 трлн. рублей².

Практика выполнения указов главы государства от 7 мая 2012 года дает основания предполагать, что большая часть финансирования будет переложена на региональный уровень. Уверенности в этом добавляет возвращение финансово-экономического блока Правительства РФ к политике накопления дополнительных нефтегазовых доходов в суверенных фондах³.

Между тем состояние субфедеральных бюджетов остается напряженным. По итогам 2017 года 47 из 85 регионов имели дефицит бюджета. В 42 субъектах РФ уровень задолженности превысил половину объема налоговых и неналоговых доходов, что стало одним из основных факторов ослабления инвестиционного и потребительского спроса, ограничения возможности противостоять новым бюджетным проблемам.

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

² На выполнение всех задач, поставленных в указе, потребуется около 25 трлн. руб. Учитывая, что в указе включены существующие приоритетные проекты, финансирование которых уже заложено в бюджете, реализация новых направлений оценивается в 8 трлн. руб. (Источник: Е. Копалкина, Ю. Старостина. Медведев оценил расходы на выполнение нового майского указа Путина [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/>).

³ Если с 1 января по 1 мая 2017 г. объем средств Фонда национального благосостояния уменьшился на 167 млрд. руб., то за аналогичный период 2018 г. он увеличился на 210 млрд. руб.

Дестабилизационные тенденции в значительной степени затронули регионы, где основу налогооблагаемой базы составляют крупнейшие производственные корпорации. Казалось бы, присутствие таких корпораций должно создавать заметные бюджетные эффекты в виде отчислений с генерируемых ими существенных денежных потоков. Однако фактические данные свидетельствуют об обратном: с 2007 по 2016 год доля крупнейших налогоплательщиков в формировании налога на прибыль уменьшилась с 38 до 24%.

Результаты исследований экспертно-научного сообщества, в том числе ВолНЦ РАН, по вопросам налогового регулирования крупнейших корпораций позволили заключить, что причинами столь серьезного снижения участия крупного бизнеса в мобилизации бюджетных доходов является не только волатильность мировой конъюнктуры, оказывающая серьезное влияние на формирование прибыли, но и создание условий для минимизации налогообложения, что нашло отражение в нормативно-правовых актах, принятых с начала 2000-х годов⁴.

Одним из наиболее важных изменений налогового законодательства стало введение в российскую налоговую практику института консолидированных групп налогоплательщиков (КГН)⁵. Результаты действия налоговой консолидации вызвали много нареканий. Так, Счетная палата РФ в своих заключениях⁶ на законопроекты о федеральном бюджете ежегодно указывала на уменьшение поступлений доходов от уплаты налога на прибыль

⁴ Значимыми изменениями налогового законодательства РФ явились: заключение с офшорными странами соглашений об избежании двойного налогообложения; введение нулевой ставки НДС для предприятий-экспортеров; снятие ограничений на трансграничное движение капитала; освобождение от налогообложения дивидендов, полученных от стратегического участия в других компаниях. По оценкам ВолНЦ РАН, ежегодные потери российского бюджета от этих нововведений составляют в среднем 5 трлн. руб.

⁵ Федеральный закон «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков» от 16.11.2011 № 321-ФЗ.

⁶ Заключения Счетной палаты РФ на законопроекты о федеральном бюджете на 2013–2016 гг. // Официальный сайт Счетной палаты. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/>

в соответствии с особым порядком его исчисления консолидированными налогоплательщиками. Председатель Государственной Думы В.В. Володин признал КГН ошибкой⁷. Жестко высказалась по этой теме и спикер Совета Федерации В.И. Матвиенко: «Почему с введением, казалось бы, такой правильной меры в итоге федеральный бюджет и большинство субъектов потеряли налог на прибыль? Так во что, в какую аферу государство втравили?»^{8,9}

В настоящей записке представлены результаты выполненного ВолНЦ РАН анализа деятельности КГН за 2012–2016 гг., основная цель которого заключалась в оценке последствий введения системы консолидированного налогообложения для бюджетов регионов.

⁷ Стенограмма заседания Совета законодателей РФ при Федеральном Собрании РФ 18.12.2017 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://szrf.km.duma.gov.ru/upload/site53/Sovet_zakonodateleu_RF.pdf

⁸ Там же.

⁹ 14 июня 2018 года премьер-министр Дмитрий Медведев и министр финансов Антон Силуанов объявили новые параметры налоговой системы: в будущем (окончательно с 2023 года) будет ликвидирован институт КГН (консолидированные группы налогоплательщиков). Режим доступа: <https://www.rbc.ru/newspaper/2018/06/15/5b2279549a794760ec5e4253>.

Динамика поступлений налога на прибыль от КГН

За 2012–2016 гг. поступления налога на прибыль в бюджеты регионов от КГН сократились на 238 млрд. руб., или в два раза к уровню 2011 г. (рис. 1).

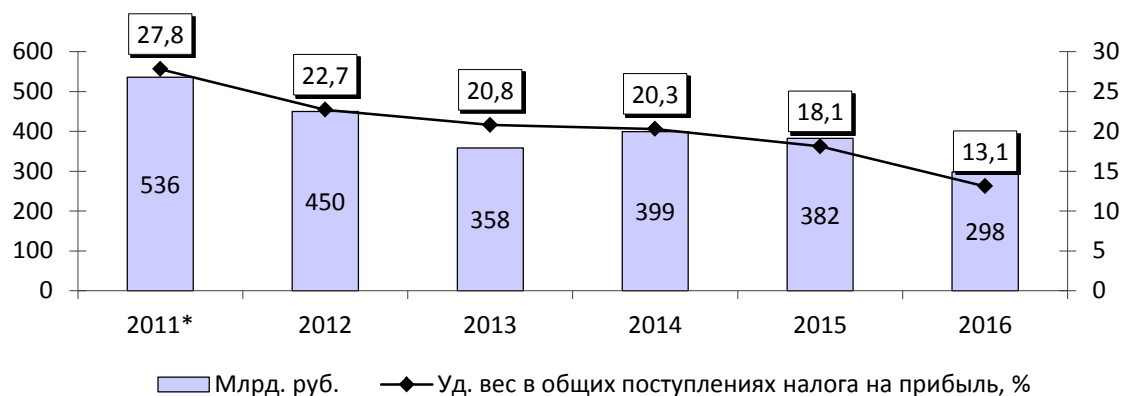


Рис. 1. Поступления налога на прибыль от КГН в бюджеты субъектов РФ в 2011–2016 гг.

* Налог, уплаченный организациями, которые в 2012 г. войдут в КГН.

С учетом регионов, в которых отмечался рост сборов платежей, сумма выпадающих чистых доходов выросла с 8 млрд. руб. в 2012 г. до 84 млрд. руб. в 2016 г. Одновременно произошло резкое увеличение числа территорий с понижающей динамикой поступлений налога на прибыль (табл. 1).

Таблица 1. Динамика изменения поступлений налога на прибыль в бюджеты субъектов РФ в связи с созданием КГН

| Показатели | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Всего за 2012–2016 |
|-------------------------------|------|------|-------|-------|-------|--------------------|
| Увеличение поступлений | | | | | | |
| Число субъектов РФ | 56 | 60 | 52 | 34 | 32 | х |
| Поступления, млрд. руб. | 52,6 | 44,0 | 61,9 | 32,5 | 28,2 | 219,2 |
| Снижение поступлений | | | | | | |
| Число субъектов РФ | 18 | 23 | 31 | 48 | 51 | х |
| Недопоступления, млрд. руб. | 60,8 | 65,2 | 127,0 | 125,9 | 112,2 | 491,1 |
| <i>Чистые потери</i> | 8,2 | 21,2 | 65,1 | 93,4 | 84,0 | 271,9 |

Таким образом, пятилетний опыт применения налоговой консолидации продемонстрировал негативные тенденции ее действия, что проявилось в падении как физических, так и удельных объемов поступлений налога на прибыль.

Распределение налога между участниками КГН

В соответствии с налоговым законодательством величина доли налога, которая приходится на каждого консолидированного налогоплательщика группы, определяется как среднеарифметическое значение удельных весов двух показателей: остаточной стоимости основных средств и среднесписочной численности работников. При этом ответственный участник КГН самостоятельно выбирает критерий для расчета доли, закрепив свой выбор в учетной политике.

Применение такого порядка, не учитывающего финансовые результаты участников группы, влечет некорректное распределение налога на прибыль и, соответственно, бюджетные потери. Убедительным примером является ситуация в отношении АО «Карельский окатыш» и ОАО «Стойленский ГОК» как ключевых ресурсных активов корпораций «Северсталь» и «НЛМК», а также участников КГН ПАО «Северсталь» и КГН ПАО «НЛМК». До объединения в КГН оба предприятия носили статус бюджетобразующих для регионов присутствия (табл. 2).

Таблица 2. Поступления налога на прибыль в бюджеты субъектов РФ от крупных налогоплательщиков в 2011–2016 гг.

| Показатели | 2011 (до КГН) | После вступления в КГН | | | | | В среднем за 2012–2016 |
|---|------------------|------------------------|-------|------|-------|-------|---------------------------|
| | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | |
| АО «Карельский окатыш» (Республика Карелия) | | | | | | | |
| Уд. вес в показателях ПАО «Северсталь», % | | | | | | | |
| - прибыль до налогообложения | 30,1 | 32,3 | 239,6 | x* | 17,9 | 12,4 | 51,4 |
| - стоимость основных фондов и численность работников | н.д. | 8,9 | 9,1 | 10,3 | 9,6 | 8,2 | 9,2 |
| Поступления налога на прибыль в бюджет региона, млн. руб. | 3534 | 2485 | 112 | 0 | 0 | 453 | 610 |
| Доля в общих поступлениях, % | 56,4 | 47,1 | 5,1 | 0 | 0 | 10,6 | 18,2 |
| Основные бюджетные параметры региона | | | | | | | |
| Обеспеченность собственными доходами, % от средней по РФ | 100,0 | 84,2 | 76,2 | 72,1 | 74,2 | 73,7 | 78,3 |
| Дефицит, млн. руб. | 159 | 2244 | 5886 | 3717 | 3777 | 2618 | 3648 |
| Долговая нагрузка, %** | 37,1 | 52,1 | 72,1 | 96,3 | 101,5 | 100,4 | 84,9 |
| ОАО «Стойленский горно-обогатительный комбинат» (Белгородская область) | | | | | | | |
| Уд. вес в показателях ПАО «НЛМК», % | | | | | | | |
| - прибыль до налогообложения | 60,7 | 85,9 | 210,7 | 99,5 | 26,0 | 20,4 | 53,7 |

| Показатели | 2011 (до КГН) | После вступления в КГН | | | | | В среднем за 2012–2016 |
|---|------------------|------------------------|------------|-------------|------------|-------------|---------------------------|
| | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | |
| - стоимость основных фондов и численность работников | 13,5 | 14,0 | 14,6 | 15,9 | 15,9 | 22,1 | 16,5 |
| <i>Поступления налога на прибыль в бюджет региона, млн. руб.</i> | <i>5355</i> | <i>1347</i> | <i>586</i> | <i>1820</i> | <i>110</i> | <i>1274</i> | <i>1027</i> |
| Доля в общих поступлениях, % | 20,9 | 7,0 | 4,3 | 16,2 | 0,96 | 10,5 | 7,6 |
| Основные бюджетные параметры региона | | | | | | | |
| Обеспеченность собственными доходами, % от средней по РФ | 96,1 | 81,6 | 76,4 | 71,9 | 75,4 | 71,2 | 75,0 |
| Дефицит, млн. руб. | 2385 | 4597 | 9901 | 1619 | 2588 | 3059 | 4353 |
| Долговая нагрузка, %** | 35,5 | 63,4 | 84,6 | 82,9 | 75,1 | 73,4 | 76,1 |
| * В 2014 г. ПАО «Северсталь» имело убыток 42,5 млрд. руб., а «Карельский окатыш» – прибыль 9,4 млрд. руб. | | | | | | | |
| ** Долговая нагрузка рассчитана как отношение объема государственного долга к объему собственных доходов. | | | | | | | |

За годы деятельности «Карельского окатыша» в КГН ПАО «Северсталь» бюджет Республики Карелия потерял в среднем 3 млрд. руб. в год, или 83% доходов от поступлений налога на прибыль. Среднегодовой ущерб бюджета Белгородской области от вхождения ОАО «Стойленский ГОК» в КГН ПАО «НЛМК» оценивается в 4,3 млрд. руб., или 81% от уровня 2011 г. При этом основные ресурсные активы «Северстали» и «НЛМК» обеспечивали более половины прибыли корпораций. Однако, в силу того что удельный вес данных предприятий составлял в среднем 9–16,5% в производственных показателях группы (остаточной стоимости основных фондов и среднесписочной численности работников), в регионы базирования отчислялась меньшая часть платежей.

Прямым следствием обвала поступлений налога на прибыль стало резкое ухудшение состояния бюджетных систем регионов в 2012–2016 гг. по сравнению с уровнем 2011 г., в частности произошло снижение обеспеченности собственными доходами, повышение дефицита бюджета и эскалация долговой нагрузки.

Можно сказать, что после вхождения своих базовых предприятий в состав КГН регионы перестали получать должную отдачу от их финансовых результатов, достигнутых за счет использования природных, трудовых ресурсов и инфраструктуры территорий.

Взаимозачет прибылей и убытков

Налоговое законодательство допускает сальдированный механизм исчисления налога на прибыль в рамках КГН, суть которого заключается в уменьшении совокупной прибыли для целей налогообложения на сумму убытков, полученных нерентабельными участниками группы. Действие этого механизма имело своим следствием сокращение налоговой базы участников КГН на 18%, сопровождавшееся их количественным ростом на 70% (рис. 2). В целом величина налогообложения уменьшилась в половине регионов, главным образом в индустриальных центрах, являющихся основными поставщиками налога на прибыль в бюджет.

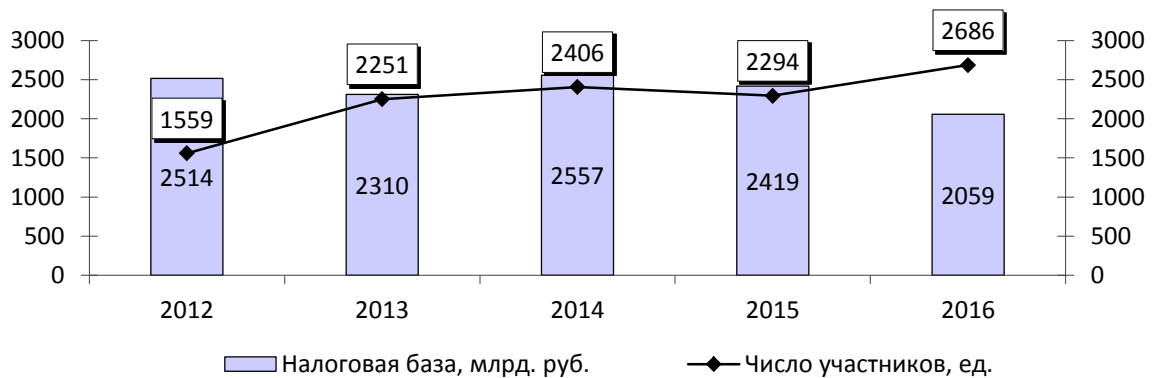


Рис. 2. Динамика налоговой базы и числа участников КГН в 2012–2016 гг.

Полученные данные позволяют сделать вывод о том, что отсутствие ограничений на расширение числа участников консолидированных групп¹⁰ способствовало их существенному росту при противоположной динамике налоговой базы. Отсюда можно предположить, что введение новых участников в состав КГН производилось преимущественно с целью оптимизации налогообложения.

¹⁰ Мораторий на создание новых КГН и на изменение их состава введен Федеральным законом от 24.11.2014 № 366-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса РФ и отдельные законодательные акты РФ».

Одним из наглядных примеров действия сальдированного механизма может служить деятельность КГН корпорации «Северсталь», генерировавшей в 2000–2011 гг. 60% общих сборов налога на прибыль в бюджет Вологодской области.

По оценкам региональных властей, создание КГН в секторе черной металлургии должно было бы пополнить областную казну на 2 млрд. руб. и помочь решить проблему острого долгового кризиса¹¹. Однако консолидация не принесла желаемого результата: за 2012–2016 гг. среднегодовые сборы налога на прибыль от КГН составили 1 млрд. руб. против 6,2 млрд. руб. до формирования группы (рис. 3). Таким образом, бюджет региона не только не получил ожидаемую прибавку, но и недосчитался 5 млрд. руб. ежегодно.

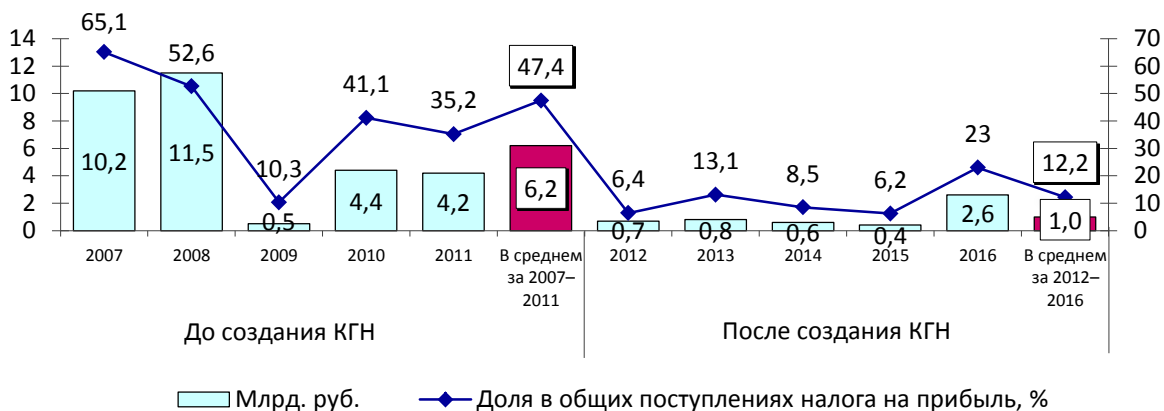


Рис. 3. Поступления налога на прибыль от металлургического производства в бюджет Вологодской области в 2007–2016 гг.

В 2014 г. была отменена обязанность непубличных компаний, бывших ранее открытыми акционерными обществами, публиковать бухгалтерскую отчетность¹², что самым негативным образом отразилось на прозрачности деятельности акционированных компаний. Так, из 22 участников КГН ПАО

¹¹ За 2009–2012 гг. в результате резкого падения поступлений налога на прибыль от «Северстали» государственный долг Вологодской области вырос с 1,7 до 29 млрд. руб., а долговая нагрузка – с 5 до 92%.

¹² Приказ Минфина РФ от 05.06.2014 № 45н «О признании утратившими силу приказа Министерства финансов РФ от 28.11.1996 № 101 «О порядке публикации бухгалтерской отчетности открытыми акционерными обществами».

«Северсталь», начиная с 2014 года, финансовую отчетность в открытом доступе размещают только Череповецкий металлургический комбинат и АО «Карельский окатыш». В результате финансовые показатели группы, а следовательно, и компоненты налогооблагаемой базы не доступны для аналитиков.

Вместе с тем с помощью информации, размещенной на портале «Каталог организаций России»¹³, стало возможным проанализировать финансовые показатели деятельности пятнадцати участников группы. По самым приблизительным расчетам совокупная прибыль до налогообложения КГН ПАО «Северсталь» за 2012–2016 гг. составила 285 млрд. руб., с которой можно было бы исчислить более 50 млрд. руб. налога на прибыль. Фактические платежи, внесенные в бюджет Вологодской области, оказались в десять раз меньше расчетных (табл. 3).

Таблица 3. Прибыль КГН ПАО «Северсталь» и поступления налога на прибыль в бюджет Вологодской области в 2012–2016 гг., млн. руб.

| Показатели | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Всего за 2012–2016 | В среднем за 2012–2016 |
|---|--------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------------|------------------------|
| Прибыль до налогообложения | | | | | | | |
| Череповецкий меткомбинат (ЧерМК) – ответственный участник КГН | 16341 | 9170 | -37710 | 44261 | 106522 | 138585 | 27717 |
| ООО «Холдинговая горная компания» | 21782 | 4687 | 12153 | 28565 | 6307 | 73555 | 14711 |
| АО «Карельский окатыш» | 10365 | 11498 | 9443 | 7006 | 13498 | 51810 | 10362 |
| ОАО «Северсталь-метиз» | 713 | 2323 | 1097 | 938 | 2311 | 7382 | 1476 |
| АО «Олкон» | 3378 | 1445 | -247 | -1164 | -843 | 2568 | 514 |
| Прочие | 3594 | 5111 | 2375 | 3656 | -3628 | 11108 | 2222 |
| Итого | 56173 | 34234 | -12889 | 83263 | 124227 | 285008 | 57002 |
| Расчетный налог на прибыль* | 10111 | 6162 | -2320 | 14987 | 22361 | 51301 | 10260 |
| Фактически поступивший налог** | 702 | 783 | 643 | 408 | 2626 | 5162 | 1032 |
| Разница между расчетным и фактическим налогом | 9409 | 5379 | -2963 | 14579 | 19735 | 46139 | 9228 |
| * Налог на прибыль, рассчитанный ВолНЦ РАН по ставке 18%. | | | | | | | |
| ** Данные отчетности УФНС по Вологодской области. | | | | | | | |

¹³ Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.list-org.com/?search=all>

Ярким примером использования сальдированного механизма в КГН ПАО «Северсталь» являются итоги 2014 года, согласно которым группа понесла 13 млрд. руб. убытка из-за убытков ЧерМК, полученных вследствие затрат на ликвидацию американского дивизиона. Эти убытки, составившие 38 млрд. руб., перекрыли 28 млрд. руб. совокупной прибыли других участников КГН. Если бы не действовал режим консолидации налоговой базы, то в бюджет Вологодской области могло бы поступить 2,7 млрд. руб., а в бюджет Республики Карелия – 1,7 млрд. руб., исчисленных предприятиями самостоятельно.

Взаимозачет финансовых результатов имел место и в КГН ПАО «НЛМК», вследствие чего в бюджет Липецкой области ежегодно недопоступало около 4 млрд. руб. платежей по налогу на прибыль (табл. 4).

Таблица 4. Прибыль КГН ПАО «НЛМК» и поступления налога на прибыль в бюджет Липецкой области в 2012–2016 гг., млн. руб.

| Показатели | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Всего за 2012–2016 | В среднем за 2012–2016 |
|--|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------------|------------------------|
| Прибыль до налогообложения | | | | | | | |
| Новолипецкий меткомбинат (НЛМК) – ответственный участник КГН | 24223 | -10374 | 23305 | 58166 | 47317 | 142637 | 28527 |
| ОАО «Стойленский ГОК» | 24447 | 28301 | 37997 | 20829 | 15684 | 127257 | 25451 |
| ОАО «Алтай-Кокс» | 4430 | 1939 | 1768 | 6221 | 4992 | 19351 | 3870 |
| ООО «НЛМК Оверсиз-Холдингс» | -14 | 3163 | 25772 | 18964 | -28167 | 19717 | 3943 |
| ООО «ВИЗ-Сталь» | 18 | -988 | 1372 | 8601 | 5491 | 14494 | 2899 |
| Прочие | 353 | 276 | 322 | 478 | 465 | 1894 | 379 |
| Итого | 53457 | 22316 | 90537 | 113259 | 45782 | 325351 | 65070 |
| Расчётный налог на прибыль* | 9622 | 4017 | 16297 | 20387 | 8241 | 58564 | 11713 |
| Фактически поступивший налог** | 4038 | 4222 | 8109 | 13072 | 10294 | 39735 | 7947 |
| Разница между расчётным и фактическим налогом | 5584 | -205 | 8188 | 7315 | -2053 | 18829 | 3766 |
| * Налог на прибыль, рассчитанный ВолНЦ РАН по ставке 18%. | | | | | | | |
| ** Данные отчетности УФНС по Липецкой области. | | | | | | | |

Таким образом, если исходить из значений рассчитанных показателей, то ежегодные потери бюджетов от применения механизма суммирования прибылей и убытков только в двух КГН – «Северсталь» и «НЛМК» – оцениваются в 13 млрд. руб., в том числе:

- бюджета Вологодской области – 9,2 млрд. руб.;
- бюджета Липецкой области – 3,8 млрд. руб.

Оптимизация налогообложения не способствовала активизации инвестиционной деятельности ответственных участников анализируемых КГН. По итогам 2016 г. капиталовложения ЧерМК и НЛМК сократились соответственно на 30 и 50% к уровню 2011 г. (рис. 4). Говорить здесь о модернизационной ориентации консолидированных налогоплательщиков пока весьма затруднительно.

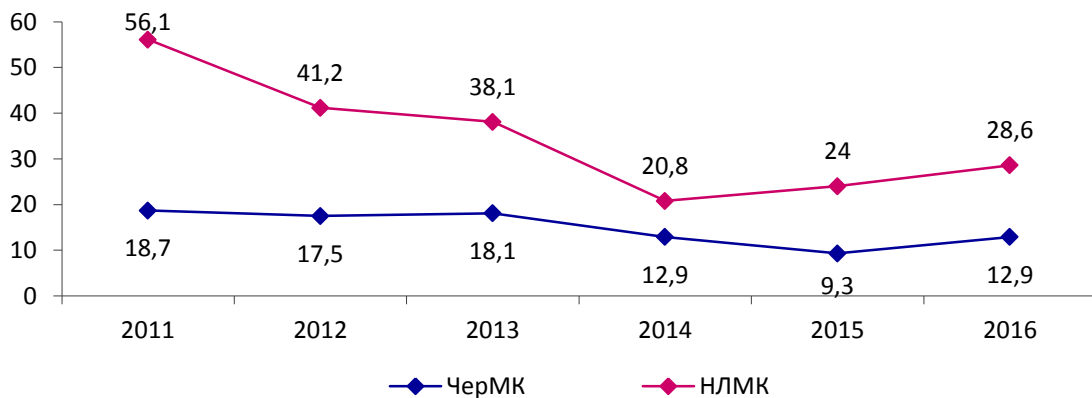


Рис. 4. Инвестиции в основной капитал ЧерМК и НЛМК в 2011–2016 гг., млрд. руб.

В то же время допускаемые законом схемы минимизации обязательств по уплате налогов, в том числе через режим консолидации, применялись в целях накопления существенных объемов прибыли, остающейся после налогообложения (чистой прибыли), для последующего ее распределения на дивидендные выплаты, львиную долю которых (80%) получили собственники корпораций (табл. 5).

Таблица 5. Чистая прибыль, уплаченные налоги и дивиденды основных собственников металлургических корпораций в 2011–2016 гг., млрд. руб.

| Показатели | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2016 к 2011, % |
|---|-------|-------|--------|--------|-------|-------|-------------------|
| ПАО «Северсталь» | | | | | | | |
| Чистая прибыль, (убыток) | (1,9) | 14,6 | 8,1 | (13,1) | 40,1 | 84,7 | х |
| Налоги в бюджет региона* | 7,4 | 4,1 | 4,5 | 4,3 | 4,6 | 6,9 | 93,2 |
| Дивиденды | 12,7 | 7,6 | 5,5 | 48,9 | 39,1 | 53,5 | 421,3 |
| К налогам, % | 171,6 | 185,4 | 122,2 | 1137,2 | 850,0 | 775,4 | +603,8 |
| ПАО «НЛМК» | | | | | | | |
| Чистая прибыль, (убыток) | 34,7 | 21,3 | (12,8) | 19,9 | 49,9 | 36,4 | 104,9 |
| Налоги в бюджет региона* | 9,5 | 8,8 | 9,1 | 13,6 | 17,9 | 15,0 | 157,9 |
| Дивиденды | 10,3 | 3,2 | 3,4 | 12,5 | 35,6 | 46,4 | 450,5 |
| К налогам, % | 108,4 | 36,4 | 37,4 | 91,9 | 198,9 | 309,3 | 200,9 |
| * Налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, налог на имущество организаций, транспортный и земельный налог. | | | | | | | |

Приведенные данные показывают, что в период 2012–2016 гг. на фоне падения налоговых платежей дивиденды владельца «Северстали» выросли в 4,2 раза. Металлурги Липецкой области увеличили отчисления в бюджет в 1,6 раза, однако это не сопоставимо с ростом дивидендов собственника ПАО «НЛМК» в 4,5 раза. При этом номинальный объем дивидендных выплат основным акционерам корпораций в разы превосходил объем уплаченных налогов.

Уместно подчеркнуть и особенности налогового администрирования крупнейших налогоплательщиков, которое локализовано в пределах специализированных межрегиональных инспекций, расположенных в г. Москве, что оставляет финансовые показатели работы КГН вне досягаемости региональных органов власти и отражается на полноценном планировании бюджета.

К примеру, отсутствие достоверной информации о налогооблагаемой базе КГН «Северсталь» создало в Вологодской области парадоксальную ситуацию: начиная с 2014 г. Правительство области не рассматривает металлургическое производство в качестве основного катализатора финансовых ресурсов экономики региона и не включает показатели прибыли КГН «Северсталь» в прогноз социально-экономического развития, а проект бюджета формируется

с учетом поступлений налога на прибыль от этой группы, не подкрепленных каким-либо экономическим обоснованием. В результате такой рассогласованности в 2014–2016 гг. фактические поступления платежей от КГН на 60% превышали плановые.

Результаты проведенного анализа дают основание утверждать, что с точки зрения увеличения наполняемости бюджета институт консолидированного налогообложения себя пока не оправдал. Вопросы преодоления негативов от его введения нашли отражение в научной литературе¹⁴. Проблема выработки эффективных механизмов регулирования КГН периодически включается в повестку дня заседаний организационных структур Федерального Собрания РФ. Как результат, был установлен мораторий на создание новых КГН, введено 50% ограничение на учет убытков при исчислении налога на прибыль, частично компенсированы потери выпадающих доходов бюджетов регионов. Вместе с тем эти меры носят разовый характер и не могут восполнить урон, причиненный бюджетам территорий.

Необходим поиск комплекса системных мер по преодолению негативных последствий консолидированного налогообложения. В противном случае продление моратория грозит стать единственным ответом на все вопросы, возникающие в отношении КГН.

Итоги нашего исследования позволили сформулировать первоочередные действия по внесению изменений в законодательство, регулирующих деятельность института КГН, и дать оценку их последствий для бюджетов регионов (табл. 6).

¹⁴ Зубаревич Н.В. Межбюджетные отношения: экономические и институциональные аспекты [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://iq.hse.ru/news/177667731.html>; Никитин К.М. Консолидированные группы налогоплательщиков: как нужно использовать мораторий // Финансовый журнал. – 2016. – № 5. – С. 37-51; Гринкевич Л.С. Модернизация системы налогообложения консолидированных групп налогоплательщиков // Финансы и кредит. – 2014. – № 17. – С. 40-47; Мусаева Х.М. Институт консолидированной группы налогоплательщиков в Российской Федерации: оценка и проблемы функционирования // Фундаментальные исследования. – 2016. – № 11-4. – С. 839-845; Ильин В.А., Поварова А.И. Эффективность государственного управления. Тенденции рыночных преобразований. Частный капитал. Кризис бюджетной системы. Стратегия-2020: проблемы реализации. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. – 185 с. и другие источники.

**Таблица 6. Предлагаемые законодательные изменения
налогового регулирования КГН**

| Изменения налогового законодательства | Оценка возможных последствий |
|--|---|
| Корректировка формулы распределения налоговой базы по регионам, максимально учитывающая вклад каждого участника КГН в формирование прибыли. | Более справедливое распределение налоговой базы и соответственно налога на прибыль между регионами. Например, налоговые доходы бюджета Республики Карелия могли бы увеличиться на 4,7 млрд. руб., бюджета Белгородской области – на 5,3 млрд. руб. в год. |
| Снижение ограничений на зачет убытков при исчислении налоговой базы с 50 до 30%, как это было предусмотрено Налоговым кодексом РФ до 2007 г. | По оценкам Счетной палаты РФ, дополнительные поступления налога на прибыль в бюджеты регионов могли бы составить: в 2018 г. – 288 млрд. руб.; в 2019 г. – 330 млрд. руб.* |
| Компенсация из федерального бюджета доходов бюджетов регионов, выпадающих в результате действия КГН. | Исходя из среднегодовой суммы потерь налога на прибыль за 2014–2016 гг., объем компенсаций составит 122 млрд. руб. |
| Обеспечение доступа должностных лиц финансовых органов субъектов РФ к информации о налогоплательщиках, входящих в состав КГН, которая в настоящее время относится к налоговой тайне. | Повышение качества и прозрачности бюджетного планирования. К примеру, в Вологодской области это позволило бы учитывать прибыль КГН при формировании прогноза социально-экономического развития региона и более точно определять поступления налоговых доходов от КГН при составлении проекта бюджета (в 2014–2016 гг. фактические поступления налога на прибыль от КГН ПАО «Северсталь» превышали плановые на 60%). |
| * Заключение Счетной палаты РФ на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/28584/ | |

Влияние института КГН затрагивает бюджетные интересы значительного числа регионов и дальнейшее его действие, прежде всего алгоритм определения налоговой базы, требует серьезной корректировки нормативного регулирования.

Материалы подготовили:

чл.-корр. РАН, д.э.н., проф., заслуженный деятель науки РФ,
научный руководитель ВолНЦ РАН В.А. Ильин,
старший научный сотрудник ВолНЦ РАН А.И. Поварова