

Для цитирования: Ильин В. А., Поварова А. И. Консолидированное налогообложение и его последствия для региональных бюджетов // Экономика региона. — 2019. — Т. 15, вып. 1. — С. 70-83

doi 10.17059/2019-1-6

УДК 336.221

JEL H3, H32

В. А. Ильин, А. И. Поварова

Вологодский научный центр РАН (Вологда, Российская Федерация; e-mail: ilin@vscc.ac.ru)

КОНСОЛИДИРОВАННОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ И ЕГО ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ¹

Для России, основу экономической мощи которой составляет крупный бизнес, существенную значимость приобретает выработка такой модели налогообложения, которая позволила бы соблюсти баланс между интересами предпринимателей и государства, сохраняя при этом высокую наполняемость национального бюджета и деловую активность. В статье представлены результаты анализа действия одного из новых механизмов регулирования налогообложения прибыли крупного капитала — консолидированных групп налогоплательщиков. Основная цель анализа заключалась в оценке влияния консолидированных групп налогоплательщиков на формирование бюджетных доходов. Результаты исследования подтвердили гипотезу о низкой эффективности консолидации налогообложения. Действие режима консолидированных групп налогоплательщиков привело к несправедливому распределению налоговых доходов между субъектами федерации, что создало неопределенности бюджетного планирования. На примере крупнейших корпораций черной металлургии выявлено деструктивное влияние института консолидированных групп налогоплательщиков на формирование доходов региональных бюджетов: авторские расчеты показали, что только в четырех субъектах РФ ежегодные бюджетные потери составили от 3 до 9 млрд руб., или 10–22 % налоговых доходов. Продемонстрировано наличие взаимосвязи использования сальдированного порядка исчисления налоговой базы в рамках КГН и минимизации налогообложения как основного источника роста благосостояния собственников корпораций. Отмечено, что сокращение налоговой нагрузки консолидированных налогоплательщиков не сопровождалось активизацией их инвестиционной деятельности. Главный вывод состоит в том, что консолидация налоговых обязательств привела к формально законной, но невыгодной для бюджета оптимизации. Неуклонное снижение налоговых поступлений от консолидированных групп, во многом продуцировавшее разрастание дестабилизационных процессов региональных бюджетных систем, стало побудительным мотивом для анонсирования Правительством РФ отмены института консолидированных групп налогоплательщиков. Учитывая, что созданные в 2012–2013 гг. консолидированные группы будут действовать до 2023 г., авторами предложены меры по нейтрализации негативных последствий их функционирования.

Ключевые слова: консолидированная группа налогоплательщиков, налоговая политика, бюджеты регионов, крупнейшие налогоплательщики, корпорации черной металлургии, финансовые результаты, налоговая база, налог на прибыль, оптимизация налогообложения, распределение налогов

Введение

В последние годы в российской экономике возрастало влияние крупнейших бизнес-структур с объемом выручки более 100 млрд руб. В течение 2007–2016 гг. их количество увеличилось с 36 до 123, а сумма полученной выручки выросла с 14 до 52 трлн руб. Выстраивание оптимальных отношений между государством и крупным бизнесом представляется весьма важным, поскольку в настоящее время крупнейшие корпорации формируют половину бюджетных доходов, оказывают решающее

влияние на конкурентоспособность страны и ее место в глобальной экономике.

Вместе с тем ряд исследователей [1–5] отмечают, что в вопросах взаимодействия государства и предпринимательства, особенно крупнейших частных региональных компаний, существуют проблемы, истоки которых лежат в несоответствии ресурсного потенциала этих компаний и их реального вклада в развитие территорий, прежде всего, в части обеспеченности бюджетными доходами. Такая ситуация во многом определяется наличием широкого круга налоговых льгот, направленных на стимулирование интересов крупного бизнеса, что не только порождает значительные потери

¹ © Ильин В. А., Поварова А. И. Текст. 2019.

бюджетов, но и подрывает соблюдение принципов паритетного и конкурентоспособного развития экономики.

Теоретико-методологическая основа исследования

Эффективное взаимодействие государственных органов и крупного капитала во многом зависит от характера проводимой налоговой политики. Налоговый режим групп компаний является результатом общеэкономической политики государства, и его особенности отражают государственную позицию в отношении стимулирования экономической концентрации и укрупнения бизнеса [6].

В мировой практике одним из основных подходов к налогообложению крупных компаний выступает консолидированное налогообложение. Так, например, в Германии еще в начале XX в. были предусмотрены особые правила налогового регулирования для крупных концернов [7]. В США в 1942 г. налоговым законодательством закреплен специальный режим предоставления корпоративными группами консолидированной налоговой декларации [8]. В настоящее время групповое налогообложение применяется в 18 странах Евросоюза и 21 стране — члене ОЭСР [9].

Среди ученых нет единого мнения относительно понятия консолидированного налогообложения. Ряд авторов придерживаются точки зрения, согласно которой группа компаний может консолидировать финансовые результаты как отдельных, так и всех ее участников [10–12].

В работах других ученых под консолидированным налогообложением понимается определение общей налоговой базы путем суммирования финансовых результатов всех участников группы компаний [13–15].

В России консолидированная налоговая база исчисляется на основании суммы всех доходов и суммы всех расходов участников консолидированных групп налогоплательщиков (КГН)¹.

Гипотеза исследования: механизм исчисления налоговой базы консолидированными налогоплательщиками открывает дополнительные возможности для оптимизации налогообложения, закономерным результатом которой явятся выпадающие доходы региональных бюджетов.

Методологической основой исследования послужили работы зарубежных и отече-

ственных ученых по вопросам взаимоотношений власти и бизнеса, общие принципы построения налоговой системы, закрепленные в налоговом законодательстве РФ.

Для анализа были выбраны Вологодская и Липецкая области на том основании, что с 2011 г. ВолНЦ РАН отслеживает ситуацию на головных предприятиях крупнейших корпораций черной металлургии, функционирующих на территории этих областей. Опираясь на собранный фактологический материал, мы попытались проанализировать работу конкретных КГН, сформированных на базе указанных корпораций. Официальная же отчетность Федеральной налоговой службы содержит общие сведения о КГН без указания конкретных компаний, при которых они действуют. Поэтому провести анализ работы КГН по всем российским регионам на таких скудных информационных источниках весьма затруднительно.

В проведении исследования использовались данные отчетности Федеральной налоговой службы, Федерального казначейства, Федеральной службы государственной статистики, а также публичной отчетности, размещенной на официальных сайтах металлургических корпораций ПАО «Северсталь» (Северсталь) и ПАО «Новолипецкий металлургический комбинат» (НЛМК)².

Постановка проблемы

7 мая 2018 г. Президент РФ В.В. Путин подписал указ, определяющий национальные приоритеты развития страны на шестилетний период³. 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 руб.⁴

Практика выполнения указов главы государства от 7 мая 2012 г. дает основания предполагать, что большая часть финансирования будет переложена на региональный уровень. Уверенности в этом добавляет возвращение Правительства РФ к политике накопления нефтегазовых доходов в суверенных фондах:

² Указанные корпорации составляют отчетность по КГН по российским стандартам бухгалтерского учета.

³ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204.

⁴ Медведев оценил расходы на выполнение нового майского указа Путина // РБК. 2018. 8 мая [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/economics/08/05/2018/5af16d019a79476c127101f5> (дата обращения 18.05.2018).

¹ Статья 278.1 Налогового кодекса РФ.

Поступления налога на прибыль от крупнейших отраслей экономики* в бюджеты субъектов РФ в 2007–2016 гг.

Год	Прибыль, млрд руб.	Налог на прибыль млрд руб.	Удельный вес в общих поступлениях налога, %
2007	2325	586	38,3
2008	2176	472	26,3
2009	2095	205	19,2
2010	2773	374	24,7
2011	3564	518	26,9
2012	3472	427	21,6
2013	2934	365	21,4
2014	4232	480	25,3
2015	4390	625	31,6
2016	4532	548	24,9
2016 к 2007, %	194,9	93,5	-13,4 п. п.

* Добыча полезных ископаемых, производство кокса и нефтепродуктов, производство химических веществ и химических продуктов, производство металлургическое и производство готовых металлических изделий.

Источник: составлено авторами по данным Росстата, ФНС, Федерального казначейства.

если с 1 января по 1 июня 2017 г. объем средств Фонда национального благосостояния уменьшился на 167 млрд руб., то за аналогичный период 2018 г. он увеличился на 175 млрд руб. Прогноз доходов бюджетной системы РФ до 2035 г. говорит о том, что они будут снижаться относительно ВВП [16].

Состояние субфедеральных бюджетов остается напряженным. По итогам 2017 г. 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.

Дестабилизационные тенденции в значительной степени затронули регионы, в которых основу налогооблагаемой базы составляют крупнейшие производственные корпорации, генерирующие существенные денежные потоки. Казалось бы, их присутствие должно создавать заметные бюджетные эффекты. Однако взаимоотношения крупных компаний с бюджетом в сфере одного из значимых доходных источников — налога на прибыль — характеризовались снижением фискальной функции этих компаний. Относительное представление об этом позволили получить сводные данные поступлений налога на прибыль от отраслей, где действует основная часть крупнейших налогоплательщиков. С 2007 г. по 2016 г. на фоне двукратного роста прибыли объем отчислений платежей в бюджеты субъектов РФ сократился в 1,1 раза. При этом доля крупнейших налогоплательщиков в общих поступлениях налога уменьшилась с 38 % до 25 % (табл. 1).

Говоря о причинах снижения участия крупного бизнеса в мобилизации бюджетных доходов нельзя не учитывать, что на формирование прибыли хозяйствующих субъектов, особенно экспортоориентированных (которыми является большинство крупных корпораций), значительное влияние оказывает мировая конъюнктура, в частности волатильность цен на сырьевые ресурсы, валютных курсов, рыночного спроса. Вместе с тем итоги исследований экспертно-научного сообщества, в том числе ВолНЦ РАН, по вопросам налогового регулирования крупнейших корпораций позволили заключить, что реальные причины кроются в создании условий для минимизации налогообложения, что нашло отражение в нормативно-правовых актах, принятых с начала 2000-х гг. Значимыми законодательными изменениями явились: заключение РФ с офшорными странами соглашений об избежании двойного налогообложения, введение нулевой ставки НДС для 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. [17].

Одним из наиболее важных изменений налогового законодательства стало введение в российскую налоговую практику института консолидированных групп налогоплательщиков¹.

¹ О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ в связи с созданием консолидиро-

Попытки создания механизма единого налогоплательщика в РФ предпринимались с середины 1990-х гг. в процессе разработки Налогового кодекса. Однако на том этапе от идеи консолидации было решено отказаться в силу ее недостаточной проработанности.

Следует отметить, что бизнес-сообщество обращалось в Правительство РФ¹ и активно добивалось консолидации налогоплательщиков главным образом для получения особого режима исчисления и уплаты налога на прибыль, который позволил бы снизить налоговую нагрузку.

Инициатором новации налогообложения холдинговых структур выступал и Российский союз промышленников и предпринимателей, который еще в 2007 г. предлагал принять соответствующий законопроект [18].

В итоге в 2011 г. Президент РФ Д.А. Медведев поручил ввести в действие институт консолидированной налоговой отчетности по налогу на прибыль организаций².

Надо сказать, что новый налоговый институт имеет узкую направленность в силу установленных жестких критериев формирования. Доступ к консолидации имеют только организации, у которых сумма налогов за год составляет не менее 10 млрд руб., годовой объем выручки — не менее 100 млрд руб., а сумма активов по данным баланса — не менее 300 млрд руб. В соответствии с данными критериями, воспользоваться новым порядком налогообложения не смогут предприятия малого и среднего бизнеса, что ставит их в невыгодные по сравнению с крупными налогоплательщиками условия, таким образом, нарушается принцип паритетного и конкурентоспособного развития экономики.

Результаты действия налоговой консолидации вызвали много нареканий. Так, Счетная палата РФ в своих заключениях³ на законопроекты о федеральном бюджете ежегодно

ванной группы налогоплательщиков. Федеральный закон от 16.11.2011 № 321-ФЗ.

¹ Выступление аудитора Счетной палаты РФ С. И. Штогрин на заседании круглого стола Совета Федерации Федерального Собрания РФ 12.12.2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.council.gov.ru/media/files/> (дата обращения: 14.05.2018).

² О бюджетной политике в 2012–2014 гг. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 29.06.2011 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/11784> (дата обращения: 14.05.2018).

³ Заключения Счетной палаты РФ на законопроекты о федеральном бюджете на 2013–2016 гг. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ach.gov.ru/> (дата обращения 18.05.2018).

указывала на уменьшение поступлений доходов от уплаты налога на прибыль в соответствии с особым порядком его исчисления консолидированными налогоплательщиками. Председатель Государственной Думы В.В. Володин признал КГН ошибкой⁴. 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?»⁵

Опираясь на итоги выполненного анализа деятельности КГН за 2012–2016 гг., мы попытались выяснить причины столь серьезной критики системы консолидированного налогообложения и оценить последствия ее введения для бюджетов регионов.

Результаты исследования и обсуждение

Фактические данные показали, что уже первый год функционирования КГН ознаменовался спадом поступлений налога на прибыль в бюджеты регионов на 86 млрд руб., или на 16 %. В последующие годы консолидированным налогоплательщикам так и не удалось выйти на траекторию показателей 2011 г. (рис. 1).

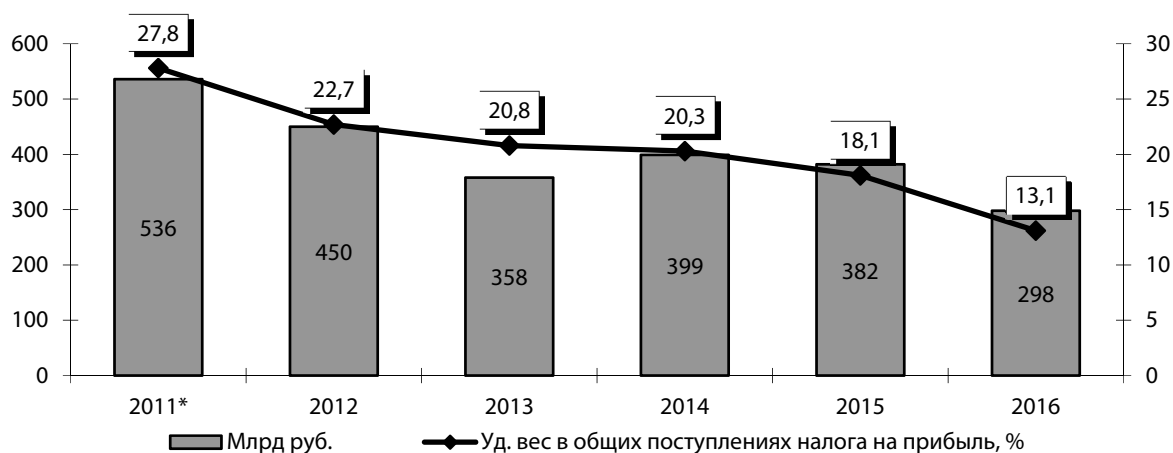
В целом пятилетний опыт применения института налоговой консолидации продемонстрировал низкую его результативность, что проявилось в двукратном падении как физических, так и удельных объемов поступлений налога на прибыль в бюджеты субъектов РФ.

Более глубокое изучение нормативно-правовой базы, официальной информации федеральных финансовых ведомств и корпоративной отчетности позволило выделить две основные причины недостаточной эффективности КГН.

Первая причина связана с отсутствием четкого законодательного регулирования механизма распределения налога на прибыль между консолидированными предприятиями. В соответствии с законодательством величина доли налога, которая приходится на каждого налогоплательщика группы, определяется как среднеарифметическое значение удельных весов двух показателей: остаточной стоимости основных средств и среднесписочной численности работников. При этом ответственный

⁴ Стенограмма заседания Совета законодателей РФ при Федеральном Собрании РФ 18.12.2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://szrf.km.duma.gov.ru/upload/site53/> (дата обращения 18.05.2018).

⁵ Там же.



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

Рис. 1. Поступления налога на прибыль от КГН в бюджеты субъектов РФ в 2011–2016 гг. (сост. авторами по данным ФНС и Счетной палаты РФ)

участник КГН самостоятельно выбирает критерий для расчета доли, закрепив свой выбор в учетной политике.

Применение такого порядка, не учитывающего финансовые результаты участников группы, повлекло некорректное распределение налога на прибыль и, соответственно, бюджетные потери. Убедительным примером является ситуация с 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 бюджетообразующих для регионов присутствия (табл. 2).

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.:

— снижение самообеспеченности бюджета: в Республике Карелия — со 100 % до 78 %, в Белгородской области — с 96 % до 75 %;

— повышение дефицита бюджета: в Республике Карелия в 23 раза (с 0,2 до 3,6 млрд руб.), в Белгородской области — в 1,8 раза (с 2,4 до 4,4 млрд руб.);

— эскалация долговой нагрузки бюджета: в Республике Карелия с 37 % до 85 % (в 2015–2016 гг. свыше 100 %), в Белгородской области — с 35 % до 76 %.

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.

В целом консолидация налогообложения вызвала резкое перераспределение поступлений налога на прибыль между регионами (табл. 3).

С 2012 г. по 2016 г. число регионов, где отмечался рост поступлений налога на прибыль, сократилось в два раза, а число регионов с понижающей динамикой выросло в три раза. От такого перераспределения чистые потери налоговых доходов увеличились с 8 до 84 млрд руб. в год.

Кроме Белгородской области и Республики Карелия к наиболее пострадавшим регионам, в которых доходы от влияния КГН уменьшились более чем на миллиард рублей, относятся города Москва и Санкт-Петербург, Красноярский и Пермский края, Тюменская, Волгоградская, Нижегородская области. Справедливости ради нужно отметить, что Правительство РФ приняло ряд мер по частичной компенсации выпадающих доходов региональных бюджетов путем выделения дотаций, но это одноразовые меры, которые не могут восполнить недопоступления налоговых платежей. На наш взгляд, здесь должна

Таблица 2

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

Показатель	2011 г. (до КГН)	После вступления в КГН по годам					В среднем за 2012–2016 гг.
		2012	2013	2014	2015	2016	
<i>АО «Карельский окатыш» (Республика Карелия)</i>							
Уд. вес в показателях ПАО «Северсталь», %							
прибыль до налогообложения	30,1	32,3	239,6	х	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
<i>Основные бюджетные параметры региона</i>							
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
<i>ОАО «Стойленский горно-обогатительный комбинат» (Белгородская область)</i>							
Уд. вес в показателях ПАО «НЛМК», %							
прибыль до налогообложения	60,7	85,9	210,7	99,5	26,0	20,4	53,7
стоимость основных фондов и численность работников	13,5	14,0	14,6	15,9	15,9	22,1	16,5
Поступления налога на прибыль в бюджет региона, млн руб.	5355	1347	586	1820	110	1274	1027
Доля в общих поступлениях, %	20,9	7,0	4,3	16,2	0,96	10,5	7,6
<i>Основные бюджетные параметры региона</i>							
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

* Долговая нагрузка рассчитана как отношение объема государственного долга к объему собственных доходов

Источник: составлено авторами по данным Минфина РФ, Федерального казначейства, финансовой отчетности ПАО «Северсталь» и ПАО «НЛМК».

Таблица 3

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

Показатель	Динамика изменения поступлений налога на прибыль по годам					
	2012	2013	2014	2015	2016	2016 к 2012, %
<i>Увеличение поступлений</i>						
Число субъектов РФ	56	60	52	34	32	57,1
Поступления, млрд руб.	52,6	44,0	61,9	32,5	28,2	53,6
<i>Снижение поступлений</i>						
Число субъектов РФ	18	23	31	48	51	283,3
Недопоступления, млрд руб.	60,8	65,2	127,0	125,9	112,2	184,5
Чистые потери	8,2	21,2	65,1	93,4	84,0	10,2 р.

Источник: составлено авторами по данным ФНС.

проводиться системная работа на основе разработки и утверждения методики прогнозирования выпадающих доходов и перераспределения на этой основе соответствующих дотаций между регионами.

Второй и на, наш взгляд, самой весомой причиной низкой эффективности консолидации налогообложения является взаимозачет прибылей и убытков, полученных участниками КГН.

Негативные тенденции этого механизма прослеживаются уже при обзоре изменений общей динамики налоговой базы КГН (рис. 2).

В течение 2012–2016 гг. на фоне 70 % роста участников КГН их налоговая база сократилась на 18 %. В целом величина налогообложения уменьшилась в половине регионов на 917,5 млрд руб., или на 45 %. При этом 836 млрд руб., то есть более 90 % сокращения пришлось на долю индустриальных центров (табл. 4).

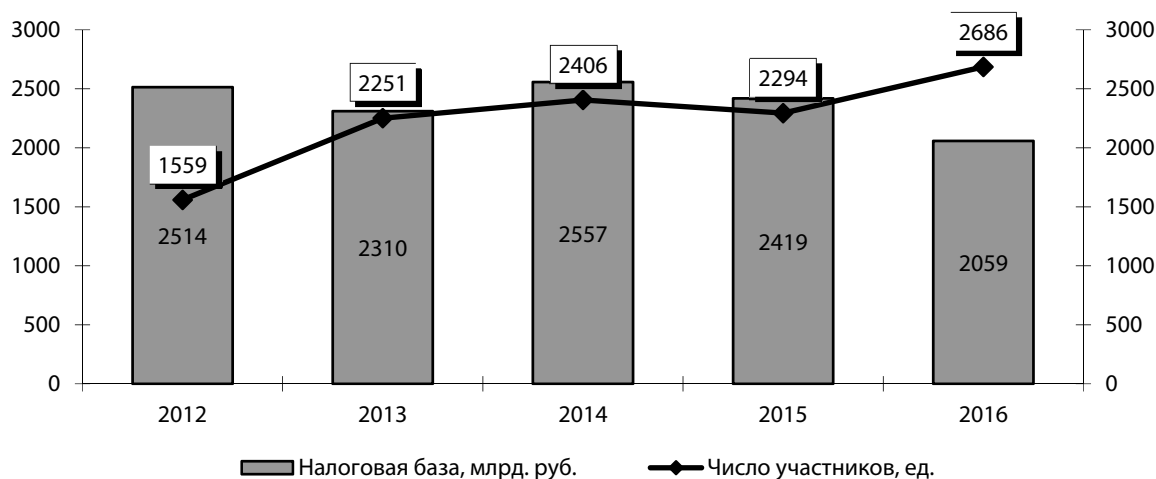


Рис. 2. Динамика налоговой базы и числа участников КГН в 2012–2016 гг. (составлено по данным ФНС)

Таблица 4

Субъекты РФ с понижающей динамикой налоговой базы КГН

Субъект	2012		2016		2016 к 2012, %	
	Число участников, ед.	Налоговая база, млрд руб.	Число участников, ед.	Налоговая база, млрд руб.	Число участников, ед.	Налоговая база, млрд руб.
Ямало-Ненецкий АО	47	286,1	55	220,6	117,0	77,1
Пермский край	29	30,7	46	21,5	158,6	70,2
Республика Коми	44	56,5	63	38,1	143,2	67,3
Волгоградская область	34	30,7	58	19,6	170,6	63,7
г. Москва	102	784	228	458	223,5	58,4
Краснодарский край	53	58	70	31	132,1	53,4
Московская область	47	46,9	84	24,4	178,7	51,9
Республика Саха	16	48	23	21	143,7	43,7
Самарская область	41	76,5	68	30,2	165,9	39,5
Иркутская область	23	49,7	38	15,7	165,2	31,5
Ханты-Мансийский АО	31	303	44	54	141,9	17,8
Итого	467	1770,1	777	934,1	166,4	52,8
Всего по субъектам РФ	889	2017,2	1353	1099,7	152,2	54,5

Источник: данные ФНС.

Полученные данные позволяют утверждать, что отсутствие ограничений на расширение числа участников консолидированных групп¹ способствовало их существенному росту при противоположной динамике налоговой базы. Отсюда можно предположить, что введение новых участников в состав КГН производилось с целью оптимизации налогообложения.

Одним из наглядных примеров действия сальдированного механизма может служить деятельность КГН ПАО «Северсталь». Предваряя результаты проведенного анализа формирования налога на прибыль в КГН ПАО «Северсталь», необходимо подчеркнуть, что

¹ 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».

резкое падение отчислений платежей от металлургов, до кризиса 2009 г. генерировавших около 40 % всех налоговых доходов регионального бюджета, стало решающим фактором многих проблем бюджетной системы Вологодской области, в первую очередь долговых (рис. 3).

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 кризиса. 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. 4).

Таким образом, бюджет Вологодской области не только не получил ожидаемую прибавку, но и недосчитался 5 млрд руб. ежегодно. На на-

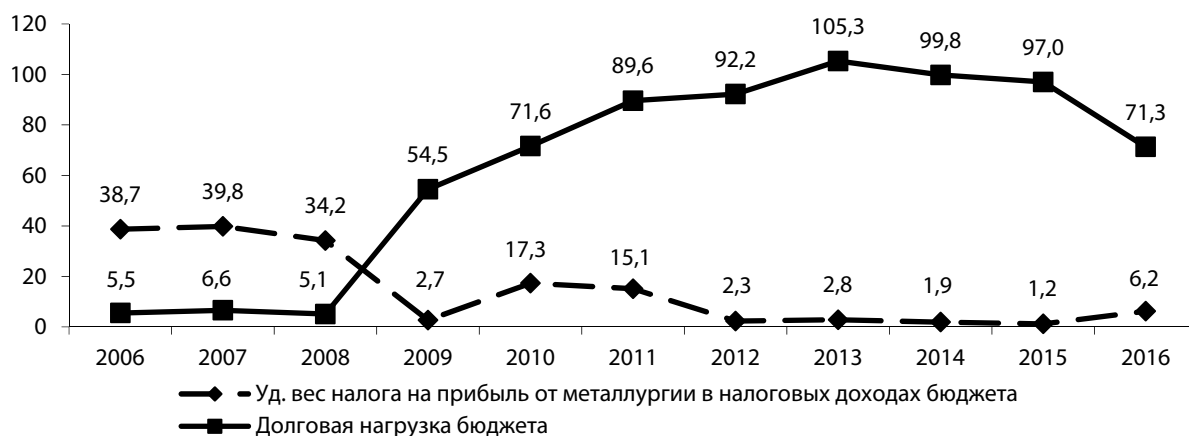


Рис. 3. Динамика удельного веса производства черной металлургии в налоговых доходах и долговая нагрузка бюджета Вологодской области в 2006–2016 гг., % (составлено авторами по данным Минфина РФ, ФНС, Федерального казначейства)



Рис. 4. Поступления налога на прибыль от металлургического производства в бюджет Вологодской области в 2008–2016 гг. (составлено авторами по данным ФНС)

чало 2017 г. долговое бремя составляло две трети собственных доходных источников, превысив уровень 2009 г.

Введение института КГН сопровождалось изменением ряда правовых актов, регулирующих деятельность акционерных обществ. Эти изменения затронули организационный статус, а также порядок представления и раскрытия информации. Кратко новации законодательства можно свести к следующим двум моментам.

Во-первых, акционерные общества вместо деления на открытые и закрытые разделены на публичные и непубличные. Публичным является общество, акции которого публично размещаются или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах. Соответственно, непубличными признаются акционерные общества, не отвечающие указанным условиям.

Во-вторых, отменена обязанность непубличных компаний, бывших ранее открытыми

акционерными обществами, публиковать бухгалтерскую отчетность¹.

Внесенные законодательные изменения негативным образом отразились на прозрачности деятельности акционированных компаний. Так, из 22 участников КГН ПАО «Северсталь», начиная с 2014 г., финансовую отчетность в открытом доступе размещают только головной 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»², стало возможно проанализировать

¹ О признании утратившим силу приказа Министерства финансов РФ от 28.11.1996 г. №101 «О порядке публикации бухгалтерской отчетности открытыми акционерными обществами». Приказ Министерства финансов РФ от 05.06.2014 г. №45н.

² См.: <http://www.list-org.com/?search=all> (дата обращения 20.05.2018).

Прибыль до налогообложения и налог на прибыль участников КГН ПАО «Северсталь» за 2012–2016 гг., млн руб.

Показатель	Значения показателя по годам					Всего за 2012–2016	В среднем за 2012–2016
	2012	2013	2014	2015	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 авторами по ставке 18 % в части, поступающей в бюджет субъекта РФ.

финансовые показатели деятельности пятнадцати участников группы с 2012 г. по 2016 г. По самым приблизительным расчетам¹, совокупная прибыль до налогообложения за указанный период 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. 5).

Ярким примером использования сальдированного механизма в КГН ПАО «Северсталь» являются итоги 2014 г., 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 24,8 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. 6).

¹ Оговоримся, что мы не претендуем на точность расчетов, поскольку в рамках имеющейся информации весьма затруднительно определить долю налога, причитающуюся участникам КГН. Принимая во внимание, что на долю ЧерМК, являющегося ответственным участником КГН, приходится две трети производственной базы всей корпорации, мы сочли возможным произвести расчеты, не учитывая пропорции других предприятий группы.

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

бюджета Вологодской области — 9,2 млрд руб., или 22 % налоговых доходов;

бюджета Липецкой области — 3,8 млрд руб., или 10 % налоговых доходов.

Уместно подчеркнуть и особенности налогового администрирования крупнейших налогоплательщиков, которое локализовано в пределах специализированных межрегиональных инспекций, расположенных в 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 [19].

Таблица 6

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

Показатель	Значение показателя по годам					Всего за 2012–2016	В среднем за 2012–2016
	2012	2013	2014	2015	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
Расчетный налог на прибыль*	9622	4017	16297	20387	8241	58564	11713
Фактически поступивший налог	4038	4222	8109	13072	10294	39735	7947
Разница между расчетным и фактическим налогом	5584	–205	8188	7315	–2053	18829	3766

* Налог на прибыль, рассчитанный авторами по ставке 18 % в части, поступающей в бюджет субъекта РФ.

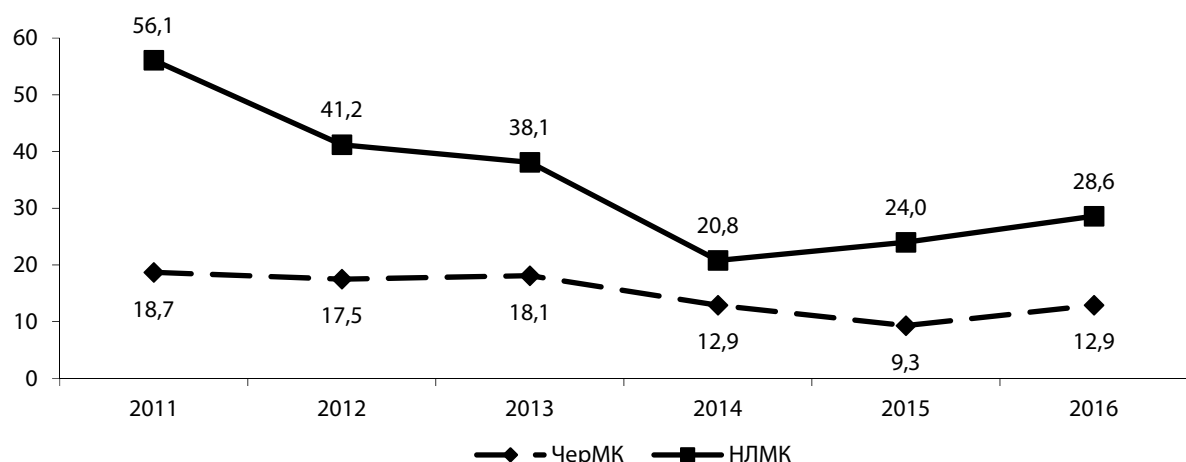


Рис. 5. Инвестиции в основной капитал ЧерМК и НЛМК в 2011–2016 гг., млрд руб. (источник: данные финансовой отчетности ПАО «Северсталь» и ПАО «НЛМК»)

Таблица 7

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

Показатель	Значения показателя по годам						2016 к 2011, %
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
<i>ПАО «Северсталь»</i>							
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
<i>ПАО «НЛМК»</i>							
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.

Составлено авторами по данным финансовой отчетности корпораций и ФНС.

Оптимизация налогообложения не трансформировалась в активизацию 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. 5). Говорить здесь о модернизационной ориентации консолидированных налогоплательщиков пока весьма затруднительно.

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. 7).

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 несопоставимо 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.

Таким образом, можно сказать, что выгоды консолидации очевидны для ее субъектов, но не для бюджета.

Заключение

Пятилетняя практика применения налоговой консолидации показала, что институт КГН себя не оправдал: он не способствовал справедливому распределению доходов от поступлений налога на прибыль между бюджетами регионов, понижал точность планирования объема доходной части региональных бюджетов, не обеспечил наращивание предпринимательской активности. По сути, КГН — это очередная налоговая преференция, пролоббированная узким кругом бизнес-структур, что априори не позволяло ожидать роста доходных источников субфедеральных бюджетов.

Негативные последствия от введения КГН и способы их преодоления нашли отражение в научной литературе [20–26]. Проблема эффективности механизмов регулирования КГН периодически включалась в повестку дня заседаний организационных структур Федерального Собрания РФ. Как результат, был установлен мораторий на создание новых КГН, введено 50-процентное ограничение на учет убытков при исчислении налога на прибыль,

частично компенсированы потери выпадающих доходов бюджетов регионов. Вместе с тем эти меры носили разовый характер и не смогли восполнить урон, причиненный бюджетам.

На заседании Правительства РФ, проходившем 14 июня 2018 г., прозвучало сообщение премьер-министра Д.А. Медведева о ликвидации института КГН с 2023 г.¹ Следовательно, 16 ныне действующих консолидированных групп будут работать еще пять лет, затрагивая бюджетные интересы значительного числа регионов, что не снимает с повестки дня вопрос о минимизации налоговых рисков. В этих целях, на наш взгляд, представляется целесообразным реализация следующих мероприятий:

1) корректировка формулы распределения налоговой базы по регионам в части закрепления в формуле расчета доли прибыли конкретного участника КГН: показатель удельного веса остаточной стоимости амортизируемого имущества регионального участника КГН, показатели удельного веса фонда оплаты труда и среднесписочной численности регионального участника КГН одновременно в равных долях;

2) сохранение введенных ограничений на вычет убытков, полученных нерентабельными участниками группы, в размере 50 % от прибыли прибыльных участников. По оценкам Счетной палаты РФ, дополнительные поступления налога на прибыль в бюджеты регионов могли бы составить: в 2018 г. — 32,2 млрд руб.; в 2019 г. — 34,6 млрд руб., в 2020 г. — 37,6 млрд руб.²;

3) 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. В дальнейшем, как уже было сказано, необходимо выстраивание механизмов перераспределения доходов между регионами в зависимости от бюджетно-налогового потенциала каждого субъекта РФ;

4) обеспечение доступа должностных лиц финансовых органов субъектов РФ к информа-

¹ Правительство ликвидирует институт консолидированных групп налогоплательщиков // Ведомости. 2018. 14 июня [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2018/06/14/772751-pravitelstvo-likvidiruet-institut-konsolidirovannih-grupp-nalogoplatelshikov> (дата обращения 14.06.2018).

² Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019–2020 гг. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ach.gov.ru/> (дата обращения 20.05.2018).

ции о налогоплательщиках, входящих в состав КГН, которая в настоящее время относится к налоговой тайне, что повысит точность и прозрачность бюджетного планирования.

Список источников

1. Глазьев С. Ю. Из-за лоббирования частных интересов извращается промышленная политика [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2111322> (дата обращения 12.07.2018).
2. Добролежа Е. В. Вовлечение финансовых ресурсов крупных корпораций в социально-экономический потенциал российских регионов // Национальные интересы. Приоритеты и безопасность. — 2011. — № 36. — С. 59–63.
3. Нефёдкин В. И. Экономическая власть крупных корпораций и развитие регионов // Вопросы экономики. — 2016. — № 3. — С. 99–114.
4. Пачина Т. М., Почивалова Г. П. Экстерриториальность капитала сырьевых корпораций. Региональный аспект // Проблемы прогнозирования. — 2005. — № 5. — С. 85–96.
5. Поварова А. И. Взаимоотношения металлургических комбинатов с бюджетом. Долги растут, налоги падают // Экономические и социальные перемены. Факты, тенденции, прогноз. — 2014. — № 6. — С. 159–182. — DOI: 10.15838/esc/2014.6.36.13
6. Masui Y. International Fiscal Association 2004 Vienna Congress, General Report: Group Taxation // Cahier de droit fiscal international. — Vol. 89b. — Pp. 21–67.
7. Weingast B. R. Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives // Journal of Urban Economics. — 2009. — Vol. 65, Iss. 3. — P. 279–293. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.12.005>.
8. Worldwide Tax Summaries Corporate Taxes 2015/16 [Electronic resource]. — Mode of Access : <http://www.pwc.com/gx/en/services/tax/corporate-tax/worldwide-tax-summaries/downloads.html> (дата обращения : 28.05.2018).
9. Золотарева А. Б. Направления совершенствования института консолидированных групп налогоплательщиков [Электронный ресурс]. URL: <https://socionet.ru/~cyrcitec/rnp-pdf/wpaper/031713.pdf> (дата обращения: 28.05.2018).
10. Nerudova D. Methods of consolidation under common consolidated corporate tax base // Journal of International Business and Economics. — 2009. Vol. 9, No. 3. — P. 47–48.
11. VAT and Group Companies / Parolini A., Bechara C., van Hilten M., Kruger D., Millar R., Sinfield G. // Bulletin for International Taxation. — 2011. — Vol. 65. — № 6. — P. 349–362.
12. Haffert L., Mehtens Ph. From Austerity to Expansion? Consolidation, Budget Surpluses, and the Decline of Fiscal Capacity / MPIfG Discussion Paper. — 2013. — 13/16 (Dec.)
13. Breton F. Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance. — Cambridge : Cambridge University Press, 1996. — Pp. 178–195.
14. Martinez-Vazquez J., Jameson Boex L. F. Fiscal Capacity: an overview of concepts and measurement issues and their applicability in the Russian Federation. Georgia State University. — 1997. — No 97–3 [Electronic resource]. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.470821>.
15. Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice / Ed. by R. Boadway, A. Shah. — Washington D.C. : The World Bank, 2007. — 624 p.
16. Кудрин А. Л. Реформы должны вывести на первый план частную инициативу // Российский инвестиционный форум — 2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://rusinvestforum.org/magazine/magazine/> (дата обращения 11.07.2018).
17. Ильин В. А., Поварова А. И. Эффективность государственного управления 2000–2015. Противоречивые итоги — закономерный результат. — Вологда : ИСЭРТ РАН, 2016. — 304 с.
18. Шохин А. РСПП и цивилизованный лоббизм. — М. : Издательский дом РСПП, 2012. — 289 с.
19. Поварова А. И. Проблемы формирования регионального бюджета в условиях бюджетной консолидации // Экономические и социальные перемены. Факты, тенденции, прогноз. — 2018. — № 2. — С. 100–115. — DOI: 10.15838/esc.2018.2.56.7.
20. Смирнов Д. М. Актуальные проблемы налогообложения консолидированных групп за рубежом и в России // Международный бухгалтерский учет. — 2010. — № 5. — С. 33–39.
21. Зубаревич Н. В. Межбюджетные отношения. Экономические и институциональные аспекты [Электронный ресурс]. URL: <https://iq.hse.ru/news/177667731.html> (дата обращения 20.05.2018).
22. Консолидированные группы налогоплательщиков: как нужно использовать мораторий / Никитин К. М., Авдиенкова М. А., Захарова О. О., Гильманова Э. А. // Финансовый журнал. — 2016. — № 5. — С. 37–51.
23. Гринкевич Л. С. Модернизация системы налогообложения консолидированных групп налогоплательщиков // Финансы и кредит. — 2014. — № 17. — С. 40–47.
24. Мусаева Х. М. Институт консолидированной группы налогоплательщиков в Российской Федерации. Оценка и проблемы функционирования // Фундаментальные исследования. — 2016. — № 11–4. — С. 839–845.
25. Ильин В. А., Поварова А. И. Проблемы регионального развития как отражение эффективности государственного управления // Экономика региона. — 2014. — № 3. — С. 48–63.
26. Королева Л. П. Перспективы совершенствования механизма взимания налога на прибыль организаций в России // Налоги и финансы. — 2014. — № 2. — С. 32–39.

Информация об авторах

Ильин Владимир Александрович — член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор, научный руководитель организации, Вологодский научный центр РАН; Scopus Author ID: 56091499600 (Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: ilin@vscs.ac.ru).

Поварова Анна Ивановна — старший научный сотрудник, Вологодский научный центр РАН; Scopus Author ID: 57190409961 (Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: aip150663@yandex.ru).

For citation: Ilyin, V. A., Povarova, A. I. (2019). Consolidated Taxation and Its Consequences for Regional Budgets. *Ekonomika regiona [Economy of Region]*, 15(1), 70-83

V. A. Ilyin, A. I. Povarova

Vologda Research Center of RAS (Vologda, Russian Federation; e-mail: ilin@vscs.ac.ru)

Consolidated Taxation and Its Consequences for Regional Budgets

Russia's economic power rests upon large business. Thus, it is essential to develop taxation models for maintaining the balance between the interests of both entrepreneurs and the state, while saving high national budget capacity and business activity. We analyzed a new mechanism of profit taxation regulation for consolidated groups of taxpayers (CGT) in order to assess the impact of CGT on budget revenues formation. Research results have confirmed the hypothesis about low efficiency of tax consolidation. The CGT regime leads to unfair tax revenues distribution among sub-federal budgets, creating budget planning uncertainty. Examples of largest ironworks corporations reveal destructive influence of CGT on regional budget revenues formation: our calculations have illustrated that at least in four Russian regions annual budget losses range from 3 to 9 billion rubles. We have demonstrated the correlation between balanced calculation of tax base within CGT and profit taxation minimization as the main source of corporate owners' growing welfare. Reduced tax burden of consolidated taxpayers is not accompanied by intensified investment activity. We have concluded that consolidation of tax liabilities has led to formally legitimate but unprofitable optimization. A steady decline of tax revenues from consolidated groups has intensified destabilizing processes in regional budget systems and has become a motive for CGT abolition by the government. Considering that consolidated groups formed in the period from 2012 to 2013 will operate until 2023, we propose measures to neutralize the negative consequences of their functioning.

Keywords: consolidated group of taxpayers, tax policy, regional budgets, major taxpayers, ironworks corporations, financial results, tax base, income tax, tax optimization, tax distribution

References

1. Glazyev, S. Yu. (04.02.2013). Iz-za lobbirovaniya chastnykh interesov izvrashchaetsya promyshlennaya politika [Industrial policy becomes perverted because of lobbying for private interests]. *Kommersant Dengi [Commerçant Money]*. Retrieved from: <https://www.kommersant.ru/doc/2111322> (Date of access: 12.07.2018). (In Russ.)
2. Dobroleja, E. V. (2011). Vovlechenie finansovykh resursov krupnykh korporatsiy v sotsialno-ekonomicheskii potentsial rossiyskikh regionov [Implication of large corporations' financial resources into socio-economic potential of Russian regions]. *Natsionalnye interesy: priority i bezopasnost [National Interests: Priorities and Security]*, 7(36), 59–63. (In Russ.)
3. Nefedkin, V. I. (2016). Ekonomicheskaya vlast krupnykh korporatsiy i razvitie regionov [The economic power of large corporations and regional development]. *Voprosy ekonomiki*, 3, 99–114. (In Russ.)
4. Pachina, T. M. & Pochivalova, G. P. (2005). Eksterritorialnost kapitala syrevykh korporatsiy: regionalnyy aspekt [Capital's exterritoriality of mineral corporations: regional aspect]. *Problemy prognozirovaniya [Studies on Russian Economic Development]*, 5, 85–96. (In Russ.)
5. Povarova, A. I. (2014). Relationship between metallurgical works and the budget: debt increases, taxes decline. *Ekonomicheskie i sotsialnye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast]*, 6(36), 159–182.
6. Masui, Y. (2004). International Fiscal Association 2004 Vienna Congress, General Report: Group Taxation. *Cahier de droit fiscal international*, 89b, 21–67.
7. Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65, 279–293. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.12.005>.
8. *Worldwide Tax Summaries Corporate Taxes 2015/16*. Retrieved from: <http://www.pwc.com/gx/en/services/tax/corporate-tax/worldwide-tax-summaries/downloads.html> (Date of access: 28.05.2018).
9. Zolotareva, A. B. (2017). *Napravleniya sovershenstvovaniya instituta konsolidirovannoy gruppy nalogoplatelshchikov [Directions of improving the institution of a consolidated group of taxpayers]*. Retrieved from: <https://socio.net.ru/~cyrcitec/rnp-pdf/wpaper/031713.pdf>. (Date of access: 28.05.2018). (In Russ.)
10. Nerudova, D. (2009). Methods of consolidation under common consolidated corporate tax base. *Journal of International Business and Economics*, 9(3), 47–48.
11. Parolini, A., Bechara, C., van Hilten, M., Kruger, D., Millar, R. & Sinfield, G. (2011). VAT and Group Companies. *Bulletin for International Taxation*, 65(6), 349–362.
12. Haffert, L. & Mehrtens, Ph. (2013). From Austerity to Expansion? Consolidation, Budget Surpluses, and the Decline of Fiscal Capacity. *MPIfG Discussion Paper 13/16*, 32.

13. Breton, A. (1996). *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance* (pp. 178–195). Cambridge: Cambridge University Press, 404.
14. Martinez-Vazquez, J., Jameson Boex, L. F. (1997). *Fiscal Capacity: an overview of concepts and measurement issues and their applicability in the Russian Federation*. Georgia State University, 22. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.470821>.
15. Boadway, R., Shah, A. (Eds.). (2007). *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*. Washington D.C.: The World Bank, 624.
16. Kudrin, A. L. (2017). Reformy dolzhny vyvesti na pervyy plan chastnyyu initsiativu [The reforms must prioritize the private sector initiative]. *Rossiyskiy investitsionnyy forum — 2017 [Russian Investment Forum — 2017]*, 34–37. Retrieved from: <http://rusinvestforum.org/magazine/magazine/> (Date of access: 11.07.2018). (In Russ.)
17. Ilyin, V. A., Povarova, A. I. (2016). *Effectivnost gosudarstvennogo upravleniya 2000–2015. Protivorechivye itogi — zakonomernyy rezultat. [Efficiency of public administration from 2000 to 2015. Contradictory outcomes — predictable result]*. Vologda: ISERT RAN, 304.
18. Shokhin, A. N. (2012). *RSPP i tsivilizovannyi lobbizm [Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs and civilized lobbying]*. RSPP Publ., 289.
19. Povarova, A. I. (2018). Problems related to regional budgeting amid fiscal consolidation. *Ekonomicheskie i sotsialnye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast]*, 11(2), 100–116.
20. Smirnov, D. M. (2010). Aktualnye problemy nalogooblozheniya konsolidirovannykh grupp za rubezhom i v Rossii [Actual problems of conjoint groups taxation in Russia and abroad]. *Mezhdunarodnyy bukhgalterskiy uchet [International Accounting]*, 5, 33–39. (In Russ.)
21. Zubarevich, N. V. (2014). *Mezhbyudzhethnye otnosheniya: ekonomicheskie i institutsionalnye aspekty [Intergovernmental affairs: economic and institutional aspects]*. Retrieved from: <https://iq.hse.ru/news/177667731.html> (Date of access: 20.05.2018).
22. Nikitin, K. M., Avdienkova, M. A., Zakharova, O. O. & Gilmanova, E. A. (2016). Konsolidirovannye gruppy nalogoplatelshchikov: kak nuzhno ispolzovat moratoriy [Consolidated groups of taxpayers: how we should use the moratorium]. *Finansovyy zhurnal [Financial Journal]*, 5, 37–51. (In Russ.)
23. Grinkevich, L. S. & Bannova, K. A. (2014). Modernizatsiya sistemy nalogooblozheniya konsolidirovannykh grupp nalogoplatelshchikov [Modernization of the taxation system of consolidated groups of taxpayers]. *Finansy i kredit [Finance and Credit]*, 17, 40–50. (In Russ.)
24. Musaeva, Kh. M. & Abdullaeva, K. M. (2016). Institut konsolidirovannoy gruppy nalogoplatelshchikov v Rossiyskoy federatsii: otsenka i problemy funktsionirovaniya [Institute of the consolidated group of taxpayers in the Russian Federation: the assessment and functioning of the problem]. *Fundamentalnye issledovaniya [Fundamental Research]*, 11–4, 839–845. (In Russ.)
25. Ilyin, V. A., Povarova, A. I. (2014). Problemy regionalnogo razvitiya kak otrazhenie effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya [Problems of regional development as the reflection of the effectiveness of public administration]. *Ekonomika regiona [Economy of Region]*, 3, 48–63. (In Russ.)
26. Koroleva, L. P. (2014). Perspektivy sovershenstvovaniya mekhanizma vzimaniya naloga na pribyl organizatsiy v Rossii [Prospects of improvement of organizations in Russia profits taxation mechanism]. *Nalogi i finansy [Tax and Finance]*, 2, 32–39. (In Russ.)

Authors

Vladimir Aleksandrovich Ilyin — Corresponding Member of RAS, Doctor of Economics, Professor, Scientific Director, Vologda Research Center of RAS; Scopus Author ID: 56091499600 (56a, Gorkogo st., Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: ilin@vsc.ac.ru).

Anna Ivanovna Povarova — Senior Research Associate, Vologda Research Center of RAS; Scopus Author ID: 57190409961 (56a, Gorkogo st., Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: aip150663@yandex.ru).