

Для цитирования: Ильин В. А., Поварова А. И. Недостатки налогового администрирования крупного бизнеса и их влияние на региональные бюджеты // Экономика региона. — 2017. — Т. 13, вып. 1. — С. 25–37
doi 10.17059/2017-1-3
УДК 338.2

В. А. Ильин, А. И. Поварова

Институт социально-экономического развития территорий РАН (Вологда, Российская Федерация; e-mail: ilin@vscc.ac.ru)

НЕДОСТАТКИ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ КРУПНОГО БИЗНЕСА И ИХ ВЛИЯНИЕ НА РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ¹

Процессы дестабилизации бюджетной системы Российской Федерации, прежде всего на региональном уровне, приобретают долгосрочный характер и порождают поиск путей их преодоления. Текущие меры, принимаемые властями, направлены на сокращение бюджетных расходов и не решают существующих проблем, совокупность которых, по мнению авторов, в немалой степени сводится к изъянам налоговой политики, проводимой в отношении крупнейших налогоплательщиков. Главная цель настоящей статьи состоит в том, чтобы представить отдельные итоги исследований Института социально-экономического развития территорий РАН по вопросам налогообложения крупных нефтегазовых и металлургических корпораций, их взаимоотношений как с федеральным бюджетом, так и с бюджетами регионов присутствия. На базе анализа нормативно-правовых актов сделан вывод о том, что сложившаяся практика налогового администрирования крупнейших налогоплательщиков слабо корреспондирует основным принципам налогообложения. В результате в последние годы неуклонно снижаются поступления профилирующего доходного источника территорий — налога на прибыль, развитие промышленного производства ограничивается неэффективной системой налоговых льгот и ростом издержек, перекосами корпоративного управления, в котором интересы собственников частного капитала и менеджмента государственных корпораций превалируют над решением проблем общественного развития. Предложены меры по совершенствованию налогообложения прибыли и повышению фискальной функции налога на прибыль. С целью создания стимулов для увеличения экспорта конкурентоспособной продукции разработана дифференцированная шкала возвратов из бюджета налога на добавленную стоимость, уплачиваемого крупными сырьевыми экспортёрами. Выдвинуто предположение о том, что при сохраняющейся централизации системы распределения налогов по уровням власти часть дополнительных доходов, полученных через реализацию селективного подхода к предоставлению налоговых льгот, могла бы быть использована на увеличение финансовой поддержки регионов.

Ключевые слова: налоговая политика, налоговое администрирование, федеральный бюджет, бюджеты регионов, крупнейшие налогоплательщики, нефтегазовые и металлургические корпорации, налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, налоговые льготы, корректировка налогового законодательства

Введение

Нынешняя модель налоговой политики нередко подвергается критике [1–3] из-за того, что она не обеспечивает справедливого и соразмерного распределения налоговой нагрузки, слабо учитывает региональные приоритеты, характеризуется множеством неоправданных льгот, размывающих экономическую суть налогов. Отдавая предпочтение фискальной функции налогообложения, проводимая налоговая политика оставляет практически нереализованным стимулирующий потенциал налоговой системы, создающий предпосылки для экономического роста.

Одним из основных условий эффективности налоговой политики является качественное налоговое администрирование, призванное обеспечить повышение уровня собираемости налогов, создание справедливой и прозрачной системы налогообложения, сокращение издержек по уплате налогов налогоплательщиками и издержек государства по осуществлению налогового контроля.

Важнейшим направлением налогового администрирования выступает формирование оптимальных отношений между крупным бизнесом и государством, поскольку более 50 % налогов бюджетная система РФ получает от крупнейших налогоплательщиков, преобладающей организационной формой которых являются крупные корпорации. В силу интегрированной структуры производства и соответ-

¹ © Ильин В. А., Поварова А. И. Текст. 2017.

ствующей ей специфики финансов, близости к органам власти эти корпорации обладают возможностями, отсутствующими у других хозяйствующих субъектов. Данные характеристики касаются не только отечественной экономики, они имеют место и в экономике развитых стран. Исследования швейцарских ученых показали, что менее 1 % транснациональных компаний контролируют 40 % мирового богатства [4]. Американский экономист Дж. Гэлбрейт охарактеризовал современную экономику как экономику крупных корпораций [5]. Все это обуславливает необходимость особого подхода к налоговому администрированию данной категории юридических лиц.

Вместе с тем в настоящее время администрирование крупнейших налогоплательщиков осуществляется на основе общих положений Налогового кодекса РФ, в котором нет соответствующего отражения их специфических особенностей. Непроработанность нормативно-правовой базы позволяет применять различные схемы уклонения от уплаты налогов, препятствуя тем самым стабильной наполняемости бюджета.

Не претендуя на исчерпывающее исследование обозначенной в заголовке проблемы, но опираясь на собранный в ходе многолетних исследований фактологический материал, мы попытались отразить свое понимание взаимосвязи налогового администрирования, результативности деятельности крупнейших предприятий России и их влияния на формирование доходного потенциала территорий.

Постановка проблемы

Итоги анализа исполнения субфедеральных бюджетов, проводимого ИСЭРТ РАН, показывают усиление тенденций дисбаланса и напряжения, которые в большинстве российских регионов перешли в острый бюджетный кризис. По итогам 2015 г. 76 из 85 субъектов РФ имели дефицит бюджета. В 57 регионах уровень государственного долга превысил половину объема налоговых и неналоговых доходов бюджета, что стало одним из основных факторов сокращения инвестиционных расходов, ослабления поддержки внутреннего спроса и уменьшения возможности противостоять новым проблемам в сфере бюджетной политики.

Кризисные явления в значительной степени затронули регионы, в которых основу налогооблагаемой базы составляют крупнейшие производственные корпорации. Так, например, среднегодовые поступления налога на прибыль от бюджетообразующего предприя-

тия Вологодской области ПАО «Северсталь» сократились в пять раз — до 1,4 млрд руб. в 2011–2015 гг. против 7 млрд руб. в 2006–2010 гг. В результате в последние годы уровень государственного долга области достигал 97–105 % собственных доходов регионального бюджета.

Выявление конкретных причин столь серьезного снижения участия ПАО «Северсталь» в мобилизации доходов бюджета Вологодской области стало побудительным мотивом для проведения анализа финансовой деятельности головного предприятия корпорации — Череповецкого металлургического комбината (ЧерМК). Для более взвешенной оценки было решено сопоставить основные показатели работы ЧерМК с показателями Новолипецкого (НЛМК) и Магнитогорского (ММК) металлургических комбинатов, которые играют определяющую роль в наполняемости бюджетов Липецкой и Челябинской областей. В процессе анализа были выявлены как специфические факторы, относящиеся к деятельности металлургических комбинатов, так и системные аспекты, характеризующие проблемы функционирования корпораций черной металлургии России в современных условиях. Впоследствии анализ деятельности частных корпораций черной металлургии был дополнен анализом финансовых показателей ключевых нефтегазовых компаний с государственным участием, оказывающих существенное воздействие на национальные и пространственные тренды социально-экономического развития.

В ходе изучения ситуации в корпорациях выяснилось, что региональный уровень проблем во многом порождается федеральным центром, традиционно выступающим инициатором налоговых новаций. Это вызвало необходимость углубленного изучения содержания нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы налоговой политики в отношении крупнейших налогоплательщиков.

Теоретико-методологическая основа исследования

В научной литературе нет однозначного толкования понятия «налоговая политика». Например, И.А. Майбуров определяет налоговую политику как составную часть социально-экономической политики государства, ориентированную на создание налоговой системы, способной стимулировать накопление и рациональное использование национального богатства [6]. Коллектив авторов во главе с Д.Г. Черником полагает, что налоговая политика представляет собой «совокупность эконо-

мических, финансовых и правовых мер государства по формированию налоговой системы в целях... развития экономики страны за счет перераспределения финансовых ресурсов» [7].

По нашему мнению, какими бы различными ни были позиции по научному обоснованию дефиниции «налоговая политика», в сущности она выражает фундаментальные основы общественного строя, его цели. Переход к другому общественному устройству неизбежно сопровождается изменением субъектов, объектов, источников и других элементов, формирующих налоговую систему.

В России трансформация налоговой системы и политики с переходом к рыночному типу экономических отношений состояла в освоении опыта развитых стран, прошедших путь от реализации фискальной функции налогов к регулирующей и стимулирующей функциям. Необходимо было найти рациональное сочетание прямых и косвенных налогов, исходя из того, что прямые налоги более прогрессивны по своему экономическому и социальному содержанию. Косвенные же налоги непосредственно не связаны с эффективностью труда и капитала и, по определению представителей классической теории налогообложения, носят эксплуататорский характер [8]. Тем не менее налоговая реформа, проводившаяся в России с начала 1990-х гг., была нацелена на приоритет фискальной функции налогов, поэтому она закрепила структурные диспропорции налоговой системы, отдавая предпочтение косвенному налогообложению. Если в консолидированных бюджетах таких федеративных государств, как Швейцария, Канада, США, доля косвенных налогов составляет 5–29 % [9], то в консолидированном бюджете РФ она превышает 60 % [10].

Противоречивый характер носит и сложившееся за годы реформ распределение налоговых полномочий в бюджетной иерархии. За федеральным бюджетом закреплены наиболее циклически устойчивые налоги (налог на добавленную стоимость, налог на добычу полезных ископаемых), а за региональными бюджетами — конъюнктурно зависимые прямые налоги (налог на прибыль, налог на совокупный доход, в какой-то степени к ним можно отнести налоги на имущество и налог на доходы физических лиц). Стабилизирующим элементом субнациональных бюджетов может выступать, пожалуй, лишь безвозмездная трансфертная помощь из федерального центра.

Завершением создания современной российской налоговой системы стало принятие

Налогового кодекса РФ. Кодификация налогового законодательства позволила придать комплексный системный характер содержанию отраслевого правового регулирования.

Закрепленные в Налоговом кодексе взаимоотношения государства и налогоплательщиков по конкретным видам налогов, а также общие принципы построения налоговой системы явились методологической основой проведенного исследования. В работе широко использовался метод структурного анализа создания и движения финансовых потоков. Весомую роль в системном выявлении динамики производственных и финансовых показателей сыграл балансовый метод.

Информационной базой исследования явились данные публичной отчетности, размещенной на официальных сайтах нефтегазовых и металлургических корпораций: ПАО «Газпром» (далее — Газпром); ОАО «НК «Роснефть» (Роснефть); ПАО «Северсталь» (Северсталь); ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат» (ММК) и ПАО «Новолипецкий металлургический комбинат» (НЛМК). Использовались данные отчетности Федеральной налоговой службы, Федерального казначейства и Федеральной службы государственной статистики.

Результаты исследования и обсуждение

Обобщение механизмов налогового администрирования крупнейших налогоплательщиков в сфере наиболее значимых налогов показало, что оно не всегда коррелирует с фундаментальными принципами налогообложения, заложенными в Налоговом кодексе — принципами справедливости, эффективности, соразмерности и учета интересов.

В последние годы идет активное сокращение удельного веса одного из основных прямых налогов бюджетов субъектов РФ — налога на прибыль организаций, более трети сборов которого обеспечивают крупнейшие налогоплательщики. Так, по нашим расчетам, за 2012–2015 гг. на фоне 76 % роста выручки среднегодовые поступления платежей от крупнейших нефтегазовых и металлургических корпораций сократились на 38 % по сравнению с уровнем 2008–2011 гг. (табл. 1).

Результаты дальнейшего анализа позволили заключить, что снижение ставки налога на прибыль в 2009 г. с 24 % до 20 %, а также ухудшение рыночной конъюнктуры далеко не единственные факторы, повлиявшие на уменьшение налоговых отчислений. Реальные причины кроются также в ряде корректировок на-

Таблица 1

**Среднегодовые поступления налога на прибыль от нефтегазовых и металлургических корпораций
в бюджеты субъектов РФ за 2008–2015 гг., млрд руб.**

Корпорация	2008–2011		2012–2015		2012–2015 к 2008–2011, %	
	Выручка	Налог на прибыль	Выручка	Налог на прибыль	Выручка	Налог на прибыль
Роснефть	1261,1	39,7	3567,7	36,1	282,9	90,9
Газпром	2851,9	161,7	3979,3	90,4	139,5	55,9
ММК	203,1	2,7	262,0	2,9	129,0	107,4
НЛМК	183,0	5,7	261,7	2,5	143,0	43,9
Северсталь	212,8	5,1	237,2	0,5	111,5	9,8
Итого	4711,9	214,9	8307,9	132,4	176,3	61,6

Источник: составлено авторами по данным отчетов корпораций о финансовых результатах.

Таблица 2

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

Показатели	2012	2013	2014	2015	Всего за 2012–2015
<i>Увеличение поступлений</i>					
Число субъектов РФ	56	63	51	34	х
Поступления, млрд руб.	52,6	47,4	61,9	32,5	194,4
<i>Снижение поступлений</i>					
Число субъектов РФ	18	20	32	48	х
Недопоступления, млрд руб.	60,8	63,8	127,0	125,9	377,5
Чистые потери	8,2	16,4	65,1	93,4	183,1

Источник: составлено авторами по данным Счетной палаты РФ.

логового законодательства, ориентированных на легализацию снижения базы налогообложения крупнейших налогоплательщиков.

Применительно к 2012–2015 гг. данная тенденция проявилась в том, что вступил в действие экспериментально не апробированный закон о плате налога на прибыль в рамках консолидированных групп налогоплательщиков (КГН)¹, допускающий взаимозачет прибылей и убытков. При этом в силу установления законодателем жестких критериев формирования нового порядка налогообложения затронул только крупные компании, предоставив им дополнительные налоговые льготы, которыми не смогут воспользоваться предприятия малого и среднего бизнеса.

Действие режима консолидации явилось мощным средством, обедняющим бюджеты регионов: потери налога на прибыль увеличились с 61 млрд руб. в 2012 г. до 126 млрд руб. в 2015 г. Одновременно произошло резкое увеличение числа регионов с понижающей динамикой поступлений налога на прибыль. Чистые выпадающие доходы субфедеральных бюджетов за четыре года работы КГН составили 183 млрд руб. (табл. 2).

¹ О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков. Федеральный закон от 16.11.2011 г. № 321-ФЗ.

Одним из наглядных примеров несостоятельности консолидированного налогообложения может служить деятельность КГН «Северсталь», с созданием которой власти Вологодской области связывали надежды на преодоление критического состояния бюджетной системы региона, рассчитывая на ежегодные дополнительные поступления налога на прибыль порядка 2 млрд руб.² Однако действие группы принесло обвал платежей в бюджет Вологодской области, составивший 90 % к уровню 2011 г., и ощутимые потери для бюджетов Мурманской области, республик Карелия и Коми, ресурсодобывающие предприятия которых, ранее являвшиеся основными поставщиками налога на прибыль, были присоединены к КГН «Северсталь». Падение ключевого доходного источника продуцировало стремительный рост долговой нагрузки региональных бюджетов (табл. 3).

Добавим, что налоговое администрирование крупнейших налогоплательщиков локализовано в пределах особых отдаленных межре-

² Из выступления губернатора Вологодской области О. А. Кувшинникова на сессии Законодательного Собрания Вологодской области 28 ноября 2012 г.: «Получение „Северсталью” статуса КНГ в зависимости от конъюнктуры цен на мировых рынках металлопроката может дополнительно принести в казну Вологодчины от одного до двух миллиардов рублей».

Таблица 3

Поступления налога на прибыль в бюджеты субъектов РФ от основных налогоплательщиков в 2011–2015 гг., млн руб.

Предприятие	2011 (до КГН)	После вхождения в состав КГН			
		2012	2013	2014	2015
<i>Вологодская область</i>					
ЧерМК	4289 (36 %)*	788	827	674	477 (7 %)*
Справочно: долговая нагрузка бюджета, %**	89,6	92,2	105,3	99,8	97,0
<i>Мурманская область</i>					
Оленегорский ГОК	4201 (26 %)*	2070	2269	1590	2063 (11 %)*
Справочно: долговая нагрузка бюджета, %**	10,7	26,9	36,9	55,3	46,0
<i>Республика Карелия</i>					
Карельский окатыш	3534 (56 %)*	2485	0	0	0
Справочно: долговая нагрузка бюджета, %**	43,8	60,3	90,7	119,3	119,6
<i>Республика Коми</i>					
Воркутауголь	2676 (17 %)*	614	29	40	0
Справочно: долговая нагрузка бюджета, %**	20,9	24,7	43,6	61,2	68,2

* Цифра в скобках — доля предприятия в общих поступлениях налога на прибыль в бюджет.

** Долговая нагрузка рассчитана как отношение объема государственного долга к налоговым и неналоговым доходам бюджета.

Источник: составлено авторами по данным ФНС, Минфина РФ, Федерального казначейства.

гиональных инспекций и оставляет вне досягаемости региональных органов власти финансовые показатели работы КГН, что отражается на полноценном планировании доходной части субфедеральных бюджетов¹.

Таким образом, отрицательные тенденции проявились уже в первые годы действия института КГН, позволяющего снизить общую налоговую нагрузку группы, что приводит к формально законной, но невыгодной для бюджетов регионов оптимизации.

В ходе проводимого нами исследования выявилась весьма важная для объективности результатов проблема, связанная с методологией исчисления базы налогообложения прибыли. Дело в том, что существуют разные подходы к определению прибыли как экономической категории и прибыли для целей налогообложения, поэтому величина прибыли как объекта налогового администрирования отличается от величины прибыли как результата производственной деятельности. Если последняя формируется в основном под влиянием рыночных факторов, то порядок опре-

деления налогооблагаемой прибыли носит специфический характер, учитывающий особые подходы к признанию и оценке доходов и расходов. В результате организации обязаны вести наряду с бухгалтерским учетом специальный налоговый учет, что, на наш взгляд, не вполне оправданно, поскольку именно бухгалтерский учет должен быть базой для исчисления налогов. Его достоинствами являются точность, достоверность, полнота отражения финансово-хозяйственных операций, чего нет в налоговом учете, сама концепция которого исходит из необходимости максимально полного признания затрат налогоплательщиков [11]. На практике применение двойных стандартов учета чаще всего приводит к существенному уменьшению исчисленного налога на прибыль, о чем свидетельствует отчетность анализируемых корпораций. Только в 2015 г. налог на прибыль, исчисленный по правилам бухгалтерского учета (то есть по ставке 20 % от прибыли до налогообложения), был на 63 млрд руб. больше, чем налог на прибыль, подлежащий к уплате в соответствии с налоговым учетом (табл. 4).

Обозначенные пробелы налогового законодательства усложняют механизм формирования налоговой базы и открывают дополнительные возможности для вывода части прибыли из-под налогообложения.

Существенные потери бюджетам регионов, на территории которых дислоцируются корпорации, приносит стремление их собственников укрепить свои имущественные позиции пу-

¹ 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 от этой группы, не подкрепленных каким-либо экономическим обоснованием.

Налог на прибыль в бюджеты субъектов РФ, исчисленный в отчетности корпораций за 2015 г., млрд руб.

Показатель	Газпром	Роснефть	Северсталь	ММК	НЛМК	Итого
Прибыль до налогообложения	434,5	173,3	44,3	38,5	58,2	748,8
Налог на прибыль, исчисленный по бухгалтерскому учету	78,2	31,2	8,0	6,9	10,4	134,7
Налог на прибыль, исчисленный по налоговому учету	12,7	43,0	0,005	9,9	6,2	71,8
Разница	65,5	-11,8	8,0	-3,0	4,2	62,9

Источник: составлено авторами по данным отчетов корпораций о финансовых результатах.

тем приобретения иностранных активов, причем убыточных, требующих для своего финансирования отвлечения значительных объемов денежных средств головных предприятий, что четко просматривается на примере Северстали (рис. 1).

С 2004 г. по 2013 г. руководство корпорации потратило на скупку и последующее финансовое обеспечение иностранного бизнеса 450 млрд руб., отдача от которых выразилась в убытках, составивших 394 млрд руб. Из этой суммы 196 млрд руб. на основаниях, допускаемых Налоговым кодексом, были отнесены на убытки ЧерМК. По самым приблизительным расчетам, ущерб, нанесенный бюджету Вологодской области от недопоступления налога на прибыль, составил 35 млрд руб., или 5 млрд руб. в год. И эти факты служат основанием для ответа на вопрос, почему Вологодская область, имея на своей территории один из флагманов металлургической индустрии, испытывает острый бюджетный кризис.

Таким образом, даже немногочисленные примеры показывают, что направленность фе-

дерального законодательства способствует смягчению налогового бремени крупнейших налогоплательщиков, стимулирует переход к непрозрачным формам ведения бизнеса, что не только приводит к потерям бюджетных доходов, но и снижает экономическую отдачу: по данным Росстата, в 2008–2015 гг. доля металлургического и нефтегазового комплекса в производстве ВВП оставалась стабильной, составляя в среднем 5–10 %.

Очевидно, что действующие механизмы администрирования прибыли крупного капитала нуждаются в законодательной корректировке, нацеленной на соразмерность вклада крупнейших корпораций в бюджеты регионов и объема получаемых ими доходов. Основываясь на результатах исследования, предлагаем следующие первоочередные шаги в данном направлении.

Во-первых, необходимы меры по дополнительной проработке закона о консолидированных группах налогоплательщиков:

— введение компенсационных механизмов для регионов, пострадавших от нового налогового режима;

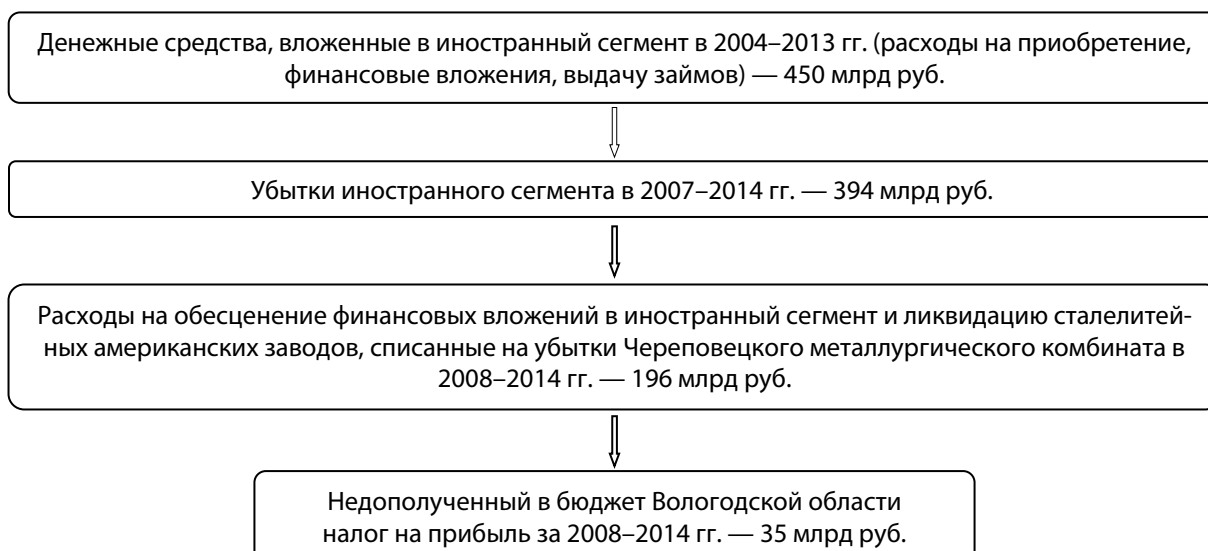


Рис. 1. Влияние транснационализации бизнеса Северстали на финансовые результаты головного предприятия и наполняемость бюджета Вологодской области (составлено авторами по данным отчетности ПАО «Северсталь»)

— ограничение возможности взаимозачета убытков, полученных нерентабельными участниками группы;

— распределение налога на прибыль между регионами не в зависимости от численности занятых и стоимости основных фондов, как это определено Налоговым кодексом РФ, а пропорционально прибыли, полученной по месту деятельности участника КГН;

— установление обязанности для каждого участника группы раскрывать всю информацию о финансовых результатах деятельности¹.

Во-вторых, важнейшей задачей выступает унифицирование методологии исчисления прибыли для целей налогообложения в направлении достижения максимальной прозрачности и оптимальной согласованности налогооблагаемой прибыли с ее экономическим содержанием. Наряду с этим законодательные изменения должны предусматривать повышение прозрачности деятельности публичных компаний, прежде всего в отношении детального раскрытия финансовой отчетности, которая должна обеспечивать заинтересованных пользователей данными об эффективности корпоративного управления [12].

В-третьих, назрела необходимость пересмотра подходов к признанию отдельных видов затрат, уменьшающих базу налогообложения, в частности расходов по формированию резервов под обесценение финансовых вложений в иностранные дочерние структуры, списанию сомнительной дебиторской задолженности, ликвидации основных средств.

Исследуя вопросы взаимоотношений крупных корпораций с бюджетом, мы не могли обойти вниманием сферу администрирования налога на добавленную стоимость (НДС), занимающего главное место в системе косвенных платежей. НДС является закрепленным за федеральным бюджетом налогом, и, хотя добавленная стоимость создается в регионах, налог с этой стоимости не влияет на формирование региональных бюджетов. Напротив, доля НДС в налоговых доходах федеральной казны за 2000–2015 гг. увеличилась с 38 % до 50 %.

По сути, НДС регулирует ценообразование, поэтому рост косвенного налогообложения следует рассматривать как переложение налоговой нагрузки на потребителей путем повы-

шения реализационных цен, что неизбежно влечет снижение покупательского спроса населения и уменьшение инвестиционных возможностей граждан.

Анализируя отчетность Федеральной налоговой службы, можно увидеть, что давление НДС на экономических агентов крайне неравномерное ввиду существенного влияния на размер базы налогообложения многочисленных льгот, предоставляемых в соответствии с Налоговым кодексом².

К их числу относится, прежде всего, введение нулевой ставки НДС для предприятий-экспортеров³, более 86 % из которых представлены крупнейшими налогоплательщиками. За 2013–2015 гг. прямой возврат НДС на продукцию крупных экспортеров составил 4,1 трлн руб., из них 1,4 трлн руб., или 35 %, пришлось на долю пяти нефтегазовых и металлургических корпораций (табл. 5).

Судя по приведенным данным, в среднем 60 % поступавшего в федеральную казну НДС возвращалось экспортерам сырья и продуктов его первичной переработки, что фактически девальвировало их роль в формировании совокупного налога: доля крупных экспортеров в общем объеме поступлений НДС за указанный период в среднем не составляла и 9 %.

Само по себе возмещение НДС экспортерам — общепринятая мировая практика при проведении внешнеторговых операций, предусматривающих уплату НДС на территории страны-импортера. Изначально возмещение НДС было введено в целях избежания двойного налогообложения и обеспечения конкурентоспособности отечественных товаров за рубежом. Однако в России механизм возврата НДС зачастую стал использоваться в качестве источника выкачивания колоссальных бюджетных средств, о чем свидетельствуют нарастающие диспропорции в динамике роста возмещаемых сумм и экспортных операций. Согласно данным налоговой и таможенной статистики, за 2013–2015 гг. сумма возмещения НДС экспортерам увеличилась на 16 % при уменьшении экспорта на 38 %.

К примеру, из-за компенсации НДС поступления налоговых платежей в федеральный бюджет с Новолипецкого металлургического комбината приобрели устойчивые отрицательные значения, указывающие на то, что не пред-

¹ Применительно к данному пожеланию нелишним будет сказать, что в 2014–2015 гг. из 22 участников КГН «Северсталь» финансовую отчетность публиковал только ЧерМК, поэтому закономерно, что формирование доходной части бюджета Вологодской области носит условный характер.

² Налоговый кодекс РФ предусматривает более 100 видов льгот и изъятий по НДС.

³ О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса РФ. Федеральный закон от 29.12.2000 г. № 166-ФЗ.

Таблица 5

Возвраты НДС, уплаченного при экспорте продукции в 2013–2015 гг., млрд руб.

Показатель	2013	2014	2015	Всего за 2013–2015
Экспорт всего, млрд долл.	526	498	340	1364
В т. ч. крупные экспортеры*	462	432	285	1179
Доля в общем объеме экспорта, %	87,8	86,8	83,9	86,4
Поступления НДС, всего	1977	2301	2589	6867
Возврат НДС крупным экспортерам	1267	1351	1473	4091
К общему объему поступившего НДС, %	64,1	58,7	56,9	59,6
Доля крупных экспортеров в общем объеме поступлений НДС, %	11,0	8,3	7,5	8,8
Возвраты НДС корпорациям, всего	550	476	401	1427
Газпром	341	289	230	860
Роснефть	183	162	144	489
НЛМК	16	15	18	49
ММК	6	6	5	17
Северсталь	4	4	4	12

* Предприятия по добыче полезных ископаемых, химического и металлургического производств.
Источник: составлено авторами по данным ФНС, Росстата, финансовой отчетности корпораций.

приятие вносит налоги в бюджет, а наоборот, бюджет платит этому предприятию (рис. 2).

Как отметили эксперты Центра Сулакшина, «возмещение НДС — это не просто уменьшение доходов бюджета, это средства, уже фактически собранные с хозяйствующих субъектов на промежуточных циклах воспроизводственного процесса, по своей экономической сущности это прямое изъятие инвестиционных ресурсов из экономики» [13].

Бюджетные потери в результате возвратов НДС отчасти компенсируются более высокой налоговой нагрузкой предприятий конкурентоспособных обрабатывающих производств по сравнению с крупными сырьевыми компаниями, естественными монополиями и финансовыми структурами, на которые приходится более 40 % всей суммы выручки в экономике страны (табл. 6).

Давление косвенного налогообложения высокотехнологичных предприятий отражается на соразмерности их участия в формировании региональных бюджетов. По нашим расчетам, если за указанный период доля этих предприятий в поступлениях НДС в федеральный бюджет составляла в среднем 12,5 %, то доля в сборах прямых налогов в бюджеты субъектов РФ (налога на прибыль, налога на доходы физических лиц, налогов на имущество) не превышала и 5 %.

Приведенные примеры показывают несистемный характер распределения налогового бремени между отраслями, что препятствует решению задачи преодоления сырьевой направленности экономики и не обеспечивает в полной мере соблюдение принципа равенства налогообложения.

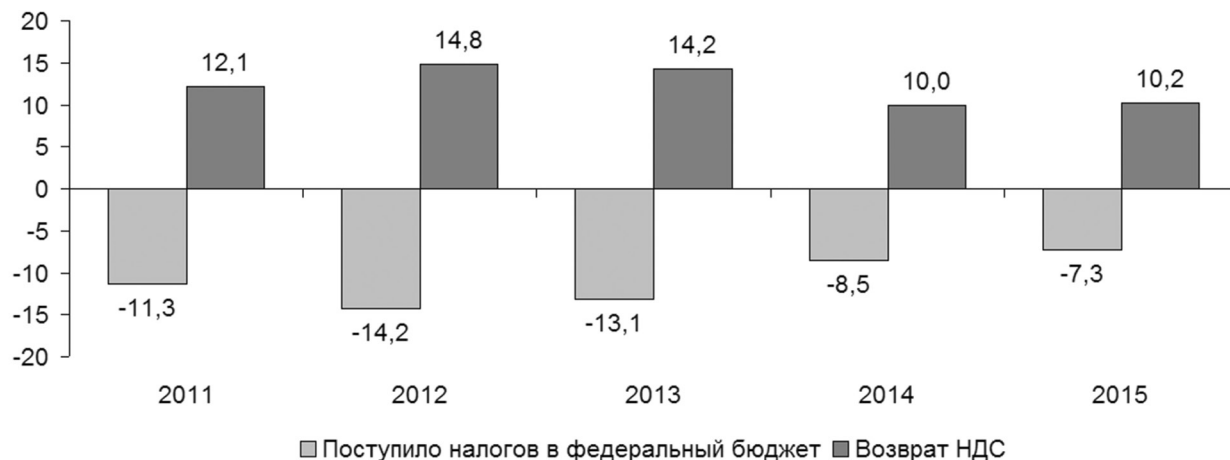


Рис. 2. Поступление налогов от НЛМК в федеральный бюджет и возмещение НДС НЛМК из федерального бюджета в 2011–2015 гг., млрд руб. (составлено авторами по данным отчетности ФНС)

Таблица 6

Отраслевая структура поступлений НДС в 2013–2015 гг.

Отрасль	2013		2014		2015	
	млрд руб.	%	млрд руб.	%	млрд руб.	%
Добыча полезных ископаемых	217,1	11,0	188,8	8,2	168,8	6,5
Обрабатывающие производства*	257,0	13,0	292,0	12,7	297,4	11,5
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	147,1	7,4	171,5	7,5	208,8	8,1
Строительство	275,5	13,9	299,9	13,0	299,4	11,6
Торговля	201,6	10,2	279,4	12,1	384,0	14,8
Транспорт и связь	198,9	10,1	269,9	11,7	271,2	10,5
Финансовая деятельность	64,9	3,3	87,8	3,8	105,5	4,1
Прочие	614,9	31,1	711,5	31,0	854,3	32,9
Итого	1977,0	100,0	2300,8	100,0	2589,4	100,0

* Производство машин и оборудования, электрооборудования, электронного и оптического оборудования; автомобилей, судов, летательных и космических аппаратов, прочих транспортных средств, строительных материалов.

Источник: составлено авторами по данным отчетности ФНС.

Таблица 7

Прогнозная оценка дополнительных бюджетных доходов в результате введения дифференцированных ставок возврата экспортного НДС, млрд руб.*

Показатель	Нефтегазовый комплекс						Металлургический комплекс					
	2017		2018		2019		2017		2018		2019	
	Ставки НДС, %											
	18	10	18	5	18	0	18	16	18	12	18	6
Экспорт	9850		10064		9719		2670		2764		2860	
Возврат НДС	1773	985	1812	503	1749	0	481	427	498	332	515	172
Дополнительные доходы федерального бюджета	788		1309		1749		54		166		343	
Возможные дополнительные трансферты бюджетам регионов	236		393		525		16		50		103	

* Оценка дополнительных доходов выполнена при следующих допущениях: ожидаемые объемы экспорта соответствующих отраслей приведены из прогноза Министерства экономического развития РФ на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/>; расчет по металлургическому производству исходит из предполагаемого экспорта готовой металлопродукции, поэтому вариант полной отмены возврата НДС не рассматривался.

Результаты исследования дают нам основание рассматривать изменение подходов к применению нулевой ставки НДС по экспортным операциям в качестве резерва увеличения доходов федерального бюджета, что, в свою очередь, создаст возможности для выделения дополнительной безвозмездной финансовой помощи регионам. В этой связи мы предлагаем внести элементы гибкости в действующий порядок компенсации экспортного НДС путем установления дифференцированной шкалы возвратов налога для экспортеров, отгружающих продукцию с малой добавленной стоимостью [14]. Для экспортеров сырья предусмотреть поэтапную отмену полной компенсации НДС¹.

¹ Дифференцированная система ставок возврата НДС в зависимости от степени переработки экспортной продук-

По нашим расчетам, выполненным на примере ключевых отраслей российского экспорта, в 2017–2019 гг. дополнительные доходы федерального бюджета от поэтапного введения дифференцированных ставок НДС оцениваются в 4,4 трлн руб., или 1,5 трлн руб. ежегодно (табл. 7).

Если допустить, что треть этой суммы могла бы направляться на выделение межбюджетных трансфертов, то к 2020 г. объем безвозмездной финансовой помощи субъектам РФ можно было бы увеличить на 628 млрд руб., или на 40 % по сравнению с его фактическим объемом в 2015 г.

ции действует в Китае: экспортерам высокотехнологичной продукции возмещается 17 % НДС, экспортерам полуфабрикатов — 5 %. Компаниям, вывозящим сырье, возврат не производится.

Таблица 8

Капитальные вложения корпораций в 2011–2015 гг., млрд руб.

Показатель	2011	2012	2013	2014	2015	Всего за 2011–2015
<i>Газпром</i>						
Капитальные вложения	1628	1545	1475	1423	1693	7765
К собственным средствам, %	21,5	18,4	15,1	13,4	14,4	16,1
<i>Роснефть</i>						
Капитальные вложения	391	473	560	533	595	2552
К собственным средствам, %	18,8	18,9	19,0	17,2	16,1	17,8
<i>Северсталь</i>						
Капитальные вложения	16,1	12,5	9,9	7,7	8,9	55,1
К собственным средствам, %	13,1	9,7	8,4	5,9	6,3	8,6
<i>ММК</i>						
Капитальные вложения	21,6	14,9	11,8	9,6	12,4	70,3
К собственным средствам, %	13,4	9,3	12,4	9,7	9,4	10,8
<i>НЛМК</i>						
Капитальные вложения	28,8	15,5	10,2	7,5	11,5	73,4
К собственным средствам, %	9,5	4,7	3,2	2,3	3,5	4,6

Источник: составлено авторами по данным финансовой отчетности корпораций.

Таблица 9

Дивиденды, начисленные основным собственникам металлургических корпораций в 2010–2014 гг., млрд руб.

Показатель	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Северсталь</i>					
Дивиденды	5,3	12,7	7,6	5,5	48,9
К налогу на прибыль, раз	0,99	2,4	4,5	3,9	21,2
Чистая прибыль, убыток (-)	-15,6	77,3	25,3	2,7	-53,1
<i>ММК</i>					
Дивиденды	3,2	0	2,7	0	5,7
К налогу на прибыль, раз	2,0	0	3,1	0	4,2
Чистая прибыль, убыток (-)	7,0	-3,6	-2,7	-79,4	-3,4
<i>НЛМК</i>					
Дивиденды	9,3	10,3	3,2	3,4	12,5
К налогу на прибыль, раз	1,8	1,4	0,7	0,6	1,3
Чистая прибыль, убыток (-)	37,2	38,6	19,0	5,3	23,6

Источник: составлено авторами по данным финансовой отчетности корпораций.

Система дифференцированных ставок возврата НДС крупным экспортерам позволит также определенную часть дополнительных ресурсов направлять на поддержку обрабатывающей промышленности и стимулировать тем самым экспорт продукции с высокой добавленной стоимостью.

Надо сказать и о том, что направленность воздействия налоговых преимуществ слабо сочеталась со стимулированием инвестиционной деятельности крупнейших налогоплательщиков. На модернизацию своего производства нефтегазовые и металлургические корпорации использовали 5–18 % свободных финансовых ресурсов в виде нераспределенной прибыли и денежных средств (табл. 8).

Достаточно сказать, что, по нашим расчетам, с 2001 г. по 2014 г. на газификацию россий-

ских регионов Газпром потратил 253 млрд руб., или всего 5 % чистой прибыли. Неслучайно уровень газификации самой крупной газовой империи в мире составляет 65,4 %, в то время как в эксплуатирующих российский газ странах Европы – 80–90 %.

Безусловно, право распоряжения полученной прибылью принадлежит собственникам, однако ее рациональное использование во многом зависит от уровня корпоративного управления, выработки стратегии распределительной политики, основанной на поиске компромисса между желаниями акционеров и производственными потребностями [15]. Вопреки этому принципу, существенные объемы прибыли, получаемые корпорациями черной металлургии, использовались на масштабные дивидендные выплаты основным собственникам (табл. 9).

К примеру, при наличии огромных убытков, что само по себе ставит под вопрос эффективность выплаты дивидендов, в 2014 г. владелец Северстали получил около 50 млрд руб., что превысило доходы регионального бюджета Вологодской области. Будет уместно напомнить и о том, что платежи по налогу на прибыль в региональную казну от Северстали фактически были сведены на нет.

Обобщая вышесказанное, можно подчеркнуть, что приоритет удовлетворения собственных интересов в распределительной политике корпоративного управления — это вполне предсказуемый результат отхода от соблюдения определенных критериев, требований и принципов налогового регулирования крупнейших налогоплательщиков.

Заключение

В Стратегии национальной безопасности, утвержденной Указом Президента РФ от 31.12.2015 г., стабильность налоговой и бюджетной систем определена в числе важнейших факторов обеспечения экономической безопасности. Решение задачи полного и устойчивого поступления доходов во многом связывается в настоящее время с налоговым администрированием крупнейших налогоплательщиков. Однако, как показали результаты исследования, несовершенство правовых механизмов, заложенных в действующем законодательстве, позволяет уходить от уплаты налогов в государственную казну и не обеспечивает разумного распределения финансовых ресурсов. Большинство изменений, внесенных в последние годы в Налоговый кодекс РФ, сократили доходный потенциал бюджетной системы, усиливая дестимулирующее воздействие налогообложения на экономические процессы.

Реализация общественного предназначения налогов исключает неравномерное распределение налогового бремени между хозяйствующими субъектами. Вместе с тем принцип справедливого налогообложения пока не нашел отражения в налоговой политике, что ставит в неравные условия экспортеров природных ресурсов и продукции высоких переделов,

стимулируя тем самым вывоз национального богатства.

Формирование рациональной структуры налоговой системы потребует определения оптимального соотношения между прямыми и косвенными налогами, способного обеспечить достаточное количество финансовых ресурсов и одновременно создать условия для экономического роста.

Поиск дополнительных доходных источников обозначил целесообразность системного анализа имеющихся в экономике резервов, постоянной корректировки уровня налоговой нагрузки в отношении разных категорий налогоплательщиков и выверенных налоговых преференций.

Проблемы развития регионов диктуют необходимость выстроить системный подход к решению задачи их финансового обеспечения, но не с опорой на классическую практику бюджетного выравнивания, а на основе согласования программно-целевых методов финансирования и формирования условий для достаточного собственного доходного потенциала, в том числе за счет изменений налогового регулирования корпоративного сектора, консолидирующего основную часть финансовых потоков. Пока же существующая модель распределения собранных в регионах налогов, закрепляющая принцип фискального приоритета Федерации, по определению обрекает субъекты РФ на борьбу за межбюджетные трансферты, не решающие задач территориального развития.

Предложенные в настоящей статье направления по совершенствованию налогового администрирования крупнейших корпораций, предполагающие внесение изменений и дополнений в Налоговый кодекс РФ в части пересмотра консолидированного налогообложения, методологических аспектов определения налогооблагаемой базы, возвратов из бюджета экспортного НДС, помогут обеспечить баланс интересов всех участников налоговых отношений в рыночной экономике, приблизить достижение основополагающих принципов налогообложения.

Список источников

1. Татаркин А. И. Диалектика государственного и рыночного регулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов // Экономика региона. — 2014. — № 1. — С. 9–33.
2. Кашин В. А., Абрамов М. Д. Промышленная политика и налоговое регулирование. — М.: ИПР РАН, 2015. — 164 с.
3. Ильин В. А. Эффективность государственного управления и состояние региональных бюджетов // Экономист. — 2013. — № 12. — С. 3–11.

4. Vitali S., Glattfelder J., Battiston S. The network of global corporate control // PloS One. — 2011. — № 10. — Vol. 6. — Pp. 1–6.
5. Гэлбрейт Дж. Экономика невинного обмана. Правда нашего времени. — М.: Европа, 2009. — 88 с.
6. Майбуров И. А. Теория и история налогообложения. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. — 434 с.
7. Налоги и налогообложение / под ред. Д. Г. Черника. — М.: ЮНИТИ, 2010. — 367 с.
8. Мандель Э. Марксистская теория империализма и ее критики [Электронный ресурс]. URL: http://www.redflora.org/2013/05/blog-post_23.html (дата обращения 17.06.2016).
9. Лыкова Л. Н., Букина И. С. Налоговые системы зарубежных стран. — М.: Юрайт, 2013. — 428 с.
10. Зотиков Н. З. Роль косвенного налогообложения в формировании доходов бюджетов // Oeconomia et Jus. — 2015. — № 1. — С. 9–14.
11. Поварова А. И. Снижение фискальной функции налога на прибыль: факторы и пути повышения // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2014. — № 3. — С. 180–195.
12. Hendriksen E. S., Van Breda M. F. Accounting theory. — Homewood, IL: Irwin, 1992. — 905 p.
13. Бюджет и налоги в экономической политике России / Симонов В. В., Сулакшин С. С., Подпорина И. В., Погорелко М. Ю. — М.: Научный эксперт, 2008. — 241 с.
14. Поварова А. И. Неэффективное администрирование НДС как угроза экономической безопасности России // Экономические и социальные перемены. Факты, тенденции, прогноз. — 2013. — № 2. — С. 126–140.
15. Miller M., Modigliani F. Dividend Policy, Growth and the Valuation of Shares // The Journal of Business. — 1961. — Vol. 34. — No. 4. — P. 411–433.

Информация об авторах

Ильин Владимир Александрович — член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор, научный руководитель организации, Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук (Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, 56А; e-mail: ilin@vssc.ac.ru).

Поварова Анна Ивановна — старший научный сотрудник, Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук (Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, 56 а, 102; e-mail: aip150663@yandex.ru).

For citation: Ilyin, V. A. & Povarova, A. I. (2017). Failures in Big Business Tax Administration and Their Impact on Regional Budgets. *Ekonomika regiona [Economy of region]*, 13(1), 25–37.

V. A. Ilyin, A. I. Povarova

Institute of Socio-Economic Development of Territories of RAS (Vologda, Russian Federation; e-mail: ilin@vssc.ac.ru)

Failures of Big Business Tax Administration and Their Impact on Regional Budgets

The destabilization processes of the Russian Federation's budget system, primarily at the regional level, are becoming long-term in their nature. It is necessary to find ways to overcome these processes. The current measures by the authorities are aimed at reducing budget expenditures and will not solve the existing problems. In the authors' opinion, these are, first of all, the failures of tax policy concerning the major taxpayers. The main purpose of the article is to provide the selected research results of the Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences on the taxation of major oil and metals corporations, their relations with both federal and regional budgets. The analysis of regulatory acts allowed to conclude that the standard practice of major taxpayers' tax administration hardly corresponds to the basic principles of taxation. As a result, in recent years, revenues from the main income source of the territories — income tax steadily decline; industrial production development is limited by the inefficient tax concession system and the increasing costs, corporate management imbalances. These imbalances suppose that the interests of private capital owners and the management of state corporations prevail over the solution of the issues of social development. The paper proposes some measures to improve the profit taxation and increase the fiscal function of income tax. We have developed a differentiated scale of refunds from the budget of value-added tax paid by large commodity exporters with a view to provide incentives for increasing exports of competitive products. The article also suggests that with continued centralization of the system of tax distribution across government levels, a part of additional revenues generated through the implementation of a selective approach to the provision of tax incentives could be used to increase financial support of the regions.

Keywords: tax policy, tax administration, federal budget, regional budgets, major taxpayers, oil and metals corporations, income tax, value-added tax, tax incentives, tax law adjustment

References

1. Tatarin, A. I. (2014). Dialektika gosudarstvennogo i rynochnogo regulirovaniya sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya regionov i munitsipalitetov. In Russian [Dialectic of state and regional regulation of socio-economic development of regions and municipal units]. *Ekonomika regiona [Economy of region]*, 1, 9–33.
2. Kashin, V. A. & Abramov, M. D. (2015). *Promyshlennaya politika i nalogovoye regulirovanie. In Russian [Industrial policy and tax regulation]*. Moscow: IPR RAN Publ., 164.
3. Ilyin, V. A. (2013). Effektivnost gosudarstvennogo upravleniya i sostoyanie regionalnykh byudzhетov. In Russian [State administration effectiveness and the state of regional budgets]. *Ekonomist [The economist]*, 12, 3–11.

4. Vitali, S., Glattfelder, J. & Battiston, S. (2011). The network of global corporate control. *PLoS One*, 10(6), 1–6.
5. Galbraith, J. *Ekonomika nevinnoogo obmana: pravda nashogo vremeni*. In Russian [The economics of innocent fraud: truth for our time]. Moscow: Evropa Publ., 88.
6. Maiburov, I. A. (2007). *Teoriya i istoriya nalogooblozheniya*. In Russian [Theory and history of taxation]. Moscow: YuNITI-DANA Publ., 434.
7. Chernik, D. G. (2010). *Nalogi i nalogooblozhenie*. In Russian [Taxes and taxation]. Moscow: YuNITI-DAGP Publ., 367.
8. Mandel, E. *Marksistskaya teoriya imperializma i ee kritiki*. In Russian [Marxist imperialism theory and its criticism]. Retrieved from: http://www.redflora.org/2013/05/blog-post_23.html.
9. Lykova, L. N. & Bukina, I. S. (2013). *Nalogovyye sistemy zarubezhnykh stran*. In Russian [Tax systems of foreign countries]. Moscow: Yurait Publ., 428.
10. Zotikov, N. Z. (2015). Rol kosvennogo nalogooblozheniya v formirovaniy dokhodov byudzhetrov. In Russian [The role of indirect taxation in generating budget incomes]. *Oeconomia et Jus*, 1, 9–14.
11. Povarova, A. I. (2014). Snizhenie fiskalnoy funktsii naloga na pribyl: faktory i puti povysheniya. In Russian [Reduction of the fiscal function of corporate tax: the factors and ways of increase]. *Ekonomicheskie i sotsialnyye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 3, 180–195.
12. Hendriksen, E. S. & Van Breda, M. F. (1992). *Accounting theory*. Homewood, IL: Irwin, 905.
13. Simonov, V. V., Sulakshin, S. S., Podporina, I. V. & Pogorelko, M. Yu. (2008). *Byudzhets i nalogi v ekonomicheskoy politike Rossii*. In Russian [Budget and taxes in the Russian economic policy]. Moscow: Nauchnyi ekspert Publ., 241.
14. Povarova, A. I. (2013). Neeffektivnoye administrirovaniye NDS kak ugroza ekonomicheskoy bezopasnosti Rossii. In Russian [Inefficient VAT administration as a threat to Russia's economic security]. *Ekonomicheskie i sotsialnyye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 2, 126–140.
15. Miller, M. & Modigliani, F. (1961). Dividend Policy, Growth and the Valuation of Shares. *The Journal of Business*, 34, 411–433.

Authors

Vladimir Aleksandrovich Ilyin — Corresponding Member of RAS, Doctor of Economics, Professor, Research Advisor, Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences (56A, Gorkogo Str, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: ilin@vscc.ac.ru).

Anna Ivanovna Povarova — Senior Research Associate, Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences 56A, Gorkogo Str, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: aip150663@yandex.ru).