

О.А. Миронова¹, К.В. Новоселов²

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВЫЙ МЕХАНИЗМ ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

¹Поволжский государственный технологический университет
Йошкар-Ола, Россия

²Финансовый университет при Правительстве РФ
Москва, Россия

Рассматривается значение бюджетно-налогового механизма в обеспечении экономической безопасности, что особенно важно в кризисных условиях, когда в экономике объективно применяются ограничительные меры для хозяйствующих субъектов, снижая объемы их финансово-хозяйственной деятельности и увеличивая налоговую нагрузку. Влияние бюджетно-налогового механизма как системы мер, реализуемых в рамках налоговой политики для противодействия основной угрозе государству – необеспеченности бюджетов всех уровней налоговыми доходами, и хозяйствующим субъектам – угрозе чрезмерной налоговой нагрузки, определяется во многом эффективностью и результативностью применяемого инструментария контрольно-надзорной деятельности налоговых органов. Система измерения качества проводимой контрольно-надзорной деятельности не является совершенной, направлена в основном на решение фискальных задач по обеспечению доходной части бюджета налоговыми доходами, не учитывает потенциал развития и налоговые возможности подконтрольных субъектов. Поэтому развитие бюджетно-налогового механизма за счет системы превентивных мер в отношении налогоплательщиков рассматривается в статье как возможное направление повышения его эффективности и результативности за счет сохранения общего налогового потенциала не только в условиях коронакризиса, но и в стратегической перспективе.

Ключевые слова: экономическая безопасность, бюджетно-налоговый механизм, противодействие угрозам, контрольно-надзорная деятельность, показатели результативности и эффективности, налоговая нагрузка.

Введение

Условия обеспечения экономической безопасности, в которых функционируют социально-экономические системы, трансформируются во времени и под влиянием геополитических и иных глобальных факторов, включая пандемию коронавируса. Значительная продолжительность пандемии в мире стала тормозом в развитии многих глобальных и локальных экономических систем, сфер социально-экономической жизни. Поэтому оптимистические заявления руководителя Банка России Э. Набиуллиной о том, что

«...экономика России продолжает активно восстанавливаться» [1, с. 2], по меньшей мере, настораживают своими результатами в сфере финансов, особенно в части: повышения ключевой ставки ЦБ РФ; наличия дисбаланса между инфляционными ожиданиями населения и ростом цен; роста долговой нагрузки заемщиков по ипотечным кредитам и др. Это не может не влиять на снижение социальной стабильности в обществе и появление актуальных угроз экономической безопасности. Новые и трансформированные в связи с коронакризисом известные угрозы требуют новых подходов к управлению деятельностью по обеспечению экономической безопасности систем разного уровня, совершенствования методологического инструментария.

Влияние бюджетно-налогового механизма на деятельность по обеспечению экономической безопасности

Многоаспектность экономической безопасности и возможность ее исследования с применением методологии типологизации, дает основание транслировать методологический инструментарий экономической безопасности на более узкие сферы финансово-экономического развития для предотвращения угроз в бюджетной и налоговой сферах, в сфере денежного и валютного обращения, ценных бумаг и драгоценных металлов, кредитной сфере, таможенно-тарифном регулировании, внешнеэкономической и страховой сфере, а также в сфере информационного обеспечения данными статистического, финансового (бухгалтерского) учета и отчетности. Привычное функционирование финансовых механизмов меняется под воздействием принимаемых для стабилизации ситуации мер специального и чрезвычайного характера.

Так, для противодействия угрозам в период коронакризиса в России предусмотрен комплекс мер для более эффективной реализации экономической политики через воздействие одного из наиболее значимых для экономического развития бюджетно-налогового механизма, включающего меры, направленные на:

- «сохранение предсказуемой и устойчивой экономической среды с низким уровнем восприимчивости внутренних экономических условий к состоянию внешней конъюнктуры и обеспечение контр-циклической направленности бюджетной политики в целях минимизации влияния краткосрочного падения экономической активности на средне-(долг)срочный потенциал экономики» [2, с. 4-5];
- «содействие восстановлению экономики и реализацию пакетов антикризисных мер в стоимостном выражении эквивалентом более 4,5% ВВП; стратегическую приоритизацию расходов бюджета и возвращение экономики на траекторию роста; стимулирование инвестиционной активности (для чего: принят закон «О защите и поощрении капиталовложений

и развитии инвестиционной деятельности», предусматривающий предоставление инвесторам «базовой» налоговой стабилизации в части налога на прибыль и имущественных налогов») [2, с. 13-14];

- «совершенствование стимулирующих льгот по налогу на прибыль организаций за счет применения инвестиционных налоговых вычетов у участников консолидированных групп налогоплательщиков (КГН), а также на упрощение условий применения пониженных налоговых ставок для участников региональных инвестиционных проектов; создание комфортных условий для добровольной и своевременной уплаты налогов, для чего: введен институт «авансовой» уплаты налогов для физических лиц («единый налоговый платеж физического лица»); сокращено количество предоставляемой отчетности по имущественным налогам организаций [2, с. 15].

Полагаем, что усиление воздействия всех финансовых механизмов на экономическую безопасность наиболее эффективным образом происходит в условиях проведения уполномоченными органами контрольно-надзорной деятельности (КНД) в каждой конкретной сфере. КНД, трактуемая «как деятельность государства, осуществляемая в финансовой сфере экономики» представлена на рис. 1 в виде институциональной модели. Каждый из выделенных в модели институциональных элементов имеет свое содержание и правовую основу, позволяющую позиционировать этот элемент к деятельности конкретных органов власти и управления, уполномоченных в сфере контрольно-надзорной деятельности и в сфере обеспечения экономической безопасности. Отдельно подчеркнем значимость такого элемента, как «Стандарт зрелости управления результативностью и эффективностью контрольно-надзорной деятельности», который по сути определяет организационно-методологическую основу оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Разработанный в 2018 г. для контрольно-надзорных органов, а также для тех органов исполнительной власти, которые «стремятся повысить результативность и эффективность исполнения своих полномочий», данный стандарт [4] и большая часть предлагаемых им инструментов основаны на исследовании передового российского и мирового опыта управления результативностью и эффективностью деятельности органов исполнительной власти.

Для повышения результативности и эффективности КНД необходимо формирование системы показателей ее оценки. В систему могут входить группы показатели, характеризующих уровень достижения общественно-значимых результатов, включая:

- *группу показателей результативности* для оценки снижения вреда (ущерба), причиняемого подконтрольными субъектами в отношении охраняемых законом ценностей;

- *группу показателей эффективности* для оценки снижения общественно-опасных последствий с учетом задействованных трудовых, материальных, финансовых ресурсов, административных и финансовых издержек подконтрольных субъектов при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий;
- *группу индикативных показателей*, характеризующих различные аспекты контрольно-надзорной деятельности, включая: объем задействованных ресурсов, непосредственное состояние подконтрольной среды, качество проводимых мероприятий в части предотвращения максимального объема потенциального вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, количественные параметры проводимых мероприятий КНД.

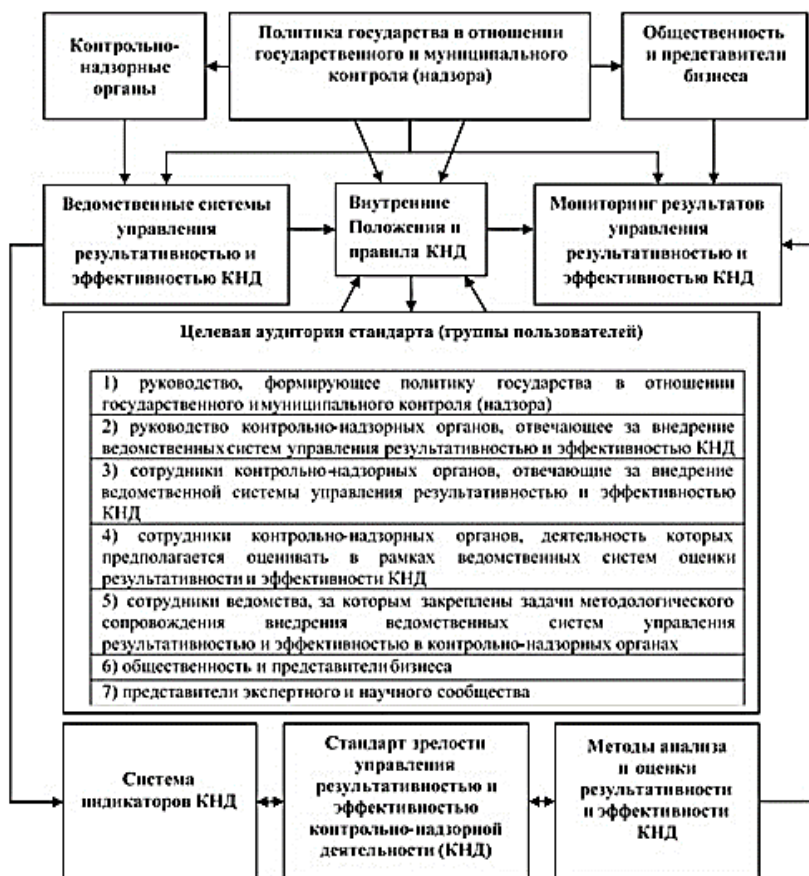


Рис. 1. Организационная схема контрольно-надзорной деятельности (КНД): институциональный аспект [3, с. 139]

Формирование систем показателей, используемых в финансовых механизмах для оценки уровня экономической безопасности конкретной сферы, происходит на основе данных официальной статистики (данных отчетности) органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность в данной сфере.

Приведем пример. Контрольно-надзорная деятельность как действенный инструмент налоговых органов направлена на предотвращение угрозы несвоевременного и/или не полного внесения налоговых доходов в бюджетную систему Российской Федерации. Для оценки в перечне *показателей результативности* контрольно-надзорной деятельности налоговых органов, включены следующие основные показатели (табл. 1).

Таблица 1.

Основные показатели результативности КНД [5]

Показатели результативности, отражающие уровень безопасности охраняемых законом ценностей, выражающийся в минимизации причинения им вреда (ущерба)	Целевое значение показателя, 2020 год	Источник (форма налоговой отчетности)
1. Отклонение фактических поступлений администрируемых ФНС России доходов от начислений: $S = 100 - (P/(N+N1) \times 100\%),$ где: P – сумма поступлений; N – сумма начислений; N1 – сумма поступлений по налогам и сборам, по которым отсутствуют начисления	1,92	1-НМ, 1-МР
2. Соотношение объема задолженности по налогам и сборам, страховым взносам и объема поступлений по налогам и сборам, страховым взносам в бюджетную систему РФ: $СГ = ЗД (ОП) / П(ОП) \times 100,$ где: СГ – соотношение за год; ЗД (ОП) – задолженность отчетного периода; П(ОП) – поступления отчетного периода	12,9	1-НМ, 4-НМ

Показатели эффективности также включают два показателя:

- 1) *доходы на 1 рубль затрат* (или *соотношение доходов с расходами – СДР*), руб. Показатель определяется как: $СДР = Д : Р$, где: Д – доходы, администрируемые ФНС России; Р – расходы на содержание налоговых органов
- 2) *поступление администрируемых ФНС России доходов на 1 служащего*, млн руб. Показатель определяется как $ПД1 = Д : Ч$, где Д – доходы, администрируемые ФНС России; Ч – фактическая численность сотрудников налоговых органов.

Оба показателя отражают уровень безопасности охраняемых законом ценностей, который выражается в минимизации причинения этим ценностям вреда (ущерба), с учетом задействованных трудовых, материальных и финансовых ресурсов и административных и финансовых издержек подконтрольных субъектов, при осуществлении проводимых контрольно-надзорных мероприятий.

Эффективность контрольно-надзорной деятельности может рассматриваться уже, в отношении каждого проводимого контрольного мероприятия, оцениваться по характерному для данного мероприятия количественному спектру показателей. На рис. 2 показана динамика показателей «охват подконтрольных субъектов выездными налоговыми проверками (ВНП)», «эффективность ВНП», «количество ВНП».

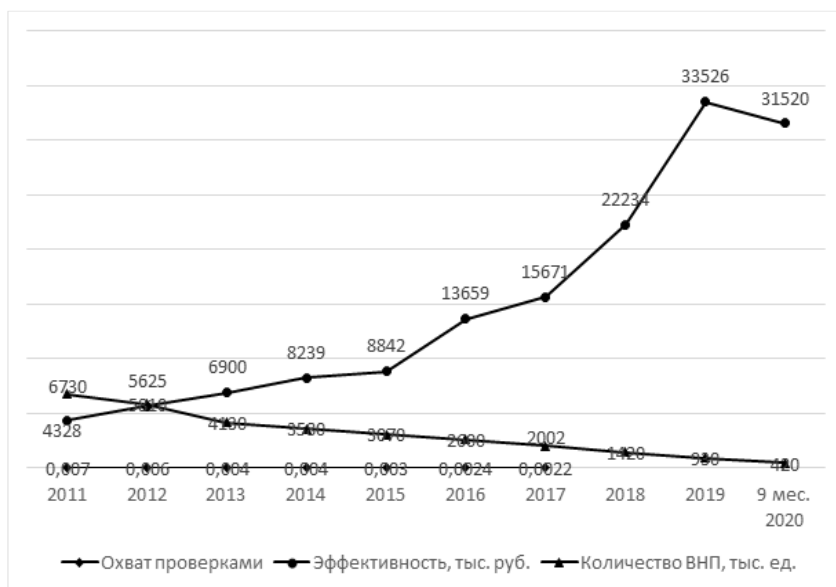


Рис. 2. Динамика количества и эффективности выездных налоговых проверок в 2011-2020 гг.

Перечень индикативных показателей (ИП), характеризующих различные аспекты результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, является объемным, охватывает 4 подгруппы показателей, характеризующих соответственно:

- непосредственное состояние подконтрольной сферы, а также негативные явления, на устранение которых направлена контрольно-надзорная деятельность (2 показателя);

- качество проводимых мероприятий в части их направленности на устранение максимального объема потенциального вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (8 показателей);
- параметры проведенных мероприятий (4 показателя);
- объем задействованных трудовых, материальных и финансовых ресурсов (3 показателя).

При определении воздействия налогового механизма на уровень экономической безопасности между группами показателей может выстраиваться разная зависимость, что связано поставленными задачами исследования. Для ее изучения требуется приведение показателей к сравнимому уровню и методическое наполнение всей системы показателей.

В рамках требований результативности и эффективности, предъявляемых к контрольно-надзорной деятельности «в целях устранения несправедливых конкурентных преимуществ теневого сектора и роста доходов бюджетов бюджетной системы», ставится задача улучшения качества администрирования доходов бюджетной системы – в том числе, за счет цифровизации налогового администрирования и интеграции всех источников информации в единое информационное пространство.

Аналитическая работа, прогнозирование рисков и проведение риск-ориентированного контроля, используемые в контрольно-надзорной деятельности налоговых органов в целом и в отдельных мероприятиях, позволяют проводить минимальное количество выездных налоговых проверок. Контрольно-надзорная работа в настоящее время нацелена на «продвинутую» аналитику, цифровые технологии, технологичные решения для повышения качества налогового администрирования, использование которых смещает акцент с повышения эффективности одной ВМП на рост текущих налоговых обязательств налогоплательщиков за счет отказа от применения схем минимизации налоговых обязательств, а также сокращения налогового разрыва.

Важно при этом сохранять баланс налоговой нагрузки подконтрольного субъекта, которая измеряется объемом налоговых обязательств, зависит от применяемого субъектом налогового режима, количества и сумм уплачиваемых налоговых платежей в сопоставлении с основными показателями финансово-хозяйственной деятельности (выручка, прибыль, капитал). Например, наиболее распространенным показателем общей налоговой нагрузки (НН) для хозяйствующих субъектов признан показатель, рассчитываемый как:

$$\text{НН} = (\text{Н общ} / \text{В общ}) \times 100\%,$$

где Н общ – общая сумма начисленных налогов; В общ – общая выручка от реализации.

В то же время в предлагаемых различными авторами (М.И. Кировой, М.Н. Крейниной, Т.К. Островенко, Ф.Ф. Ханафеевым и др.) методиках

определения и оценки налоговой нагрузки встречается множество частных налоговых индикаторов, исчисляемых с использованием простых и замкнутых микробалансов, графо-аналитических зависимостей, статистических и комбинированных численных балансовых методов, расчетно-аналитического, коэффициентного, нормативного методов, метода ситуационного налогового планирования и других. Влияние на результаты применяемых методик оказывают: изменение вида деятельности, миграция (т.е. замена налоговой юрисдикции), использование различных схем налоговой оптимизации.

Несмотря на то, что оценка налоговой нагрузки во многом зависит от используемой методики ее определения, она может характеризоваться, как:

- *незначительная*, не оказывающая существенного негативного влияния на результаты финансово-хозяйственной деятельности субъекта;
- *оптимальная*, не оказывающая негативного влияния на результаты деятельности и своевременное исполнение налоговых и иных обязательств субъекта, возникающих в процессе этой деятельности, но позволяющая делать определенные отвлечения финансовых ресурсов на будущее развитие;
- *чрезмерная*, не позволяющая исполнять хозяйствующему субъекту свои обязательства перед бюджетом и кредиторами, оказывающая негативное влияние на результаты финансово-хозяйственной деятельности, на сокращение объемов этой деятельности, ведет к банкротству [6, с. 63].

Чрезмерная налоговая нагрузка является прямой угрозой экономической безопасности субъекта. Поэтому при проведении контрольно-надзорной деятельности налоговыми органами должен сохраняться приоритет превентивных мер, позволяющий оценить «добросовестность» каждого подконтрольного субъекта как налогоплательщика и обеспечить возможность его развития за счет преференциальной налоговой политики, что особенно важно в условиях коронакризиса, и в посткризисный период. Обеспечение превентивности налогового контроля может обеспечить мониторинг, для организации которого необходимо в ближайшей перспективе сформировать единую для микроуровня систему налоговых индикаторов.

Заключение

Под воздействием бюджетно-налогового механизма и используемого инструментария контрольно-надзорной деятельности формируются условия для новых моделей поведения налогоплательщиков, ранее активно использующих схемы уклонения от уплаты налогов. Это, безусловно, положительно влияет на обеспечение экономической безопасности за счет эффективного противодействия угрозам развития бюджетно-налоговой сферы отечественной экономики.

Библиографический список

- [1] Заявление Председателя Банка России Э. Набиуллиной по итогам заседания Совета директоров Банка России 23.04.21 // Официальный сайт Банка России [Электронный ресурс] URL: www.cbr.ru
- [2] Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов [Электронный ресурс] URL: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/docs/budpol_taxpol/
- [3] Новоселов, К.В. Экономическая безопасность: теория и методология обеспечения в сфере бюджетно-налоговых отношений в России: монография / К.В. Новоселов. – Йошкар-Ола ИПФ «СТРИНГ», 2020. – 336 с.
- [4] Стандарт зрелости управления результативностью и эффективностью контрольно-надзорной деятельности: утв. протоколом заседания проектного комитета от 13 февраля 2018 г. № 1 [Электронный ресурс]. – URL: https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2019/12/Standart_final-19-02-2018.pdf
- [5] Перечень показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, утвержденный приказом ФНС России от 09.11.2017 № ММВ-7-1/846@
- [6] Налоговая безопасность: монография для магистров вузов, обучающихся по направлению подготовки «Экономика», «Юриспруденция» / [О.А. Миронова и др.]; под ред. О.А. Мироновой. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017. – 463 с.
- [7] Ведомственная программа профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям Федеральной налоговой службы на период 2018-2020: утв. приказом ФНС России от 28 сентября 2018 г. № ММВ-7-15/561 [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_309144/22f4157ef96f86b01d21d239cc0002cb0bcd198/

О.А. Mironova¹, K.V. Novoselov²

**ECONOMIC SECURITY AND BUDGET
AND TAX MECHANISM OF ITS SUPPORT**

¹Volga State Technological University
Yoshkar-Ola, Russia

²Department of Taxes and Tax Administration
Financial University under the Government of the Russian Federation
Moscow, Russia

Abstract. The importance of the budgetary and tax mechanism in ensuring economic security is considered which is important especially in crisis conditions, when restrictive measures are objectively applied in the economy for economic entities, reducing the volume of their financial and economic activities and increasing the tax burden. The influence of the budgetary and tax mechanism as a system of measures implemented within the framework of tax policy to counter the main threat to the state - the lack of tax revenue

for budgets of all levels, and to business entities - the threat of excessive tax burden, is largely determined by the efficiency and effectiveness of the tools used to control and supervise the activities of tax authorities ... The system for measuring the quality of the control and supervisory activities is not perfect, it is mainly aimed at solving fiscal tasks to ensure the revenue side of the budget with tax revenues, does not take into account the development potential and tax opportunities of controlled entities. Therefore, the development of the budgetary and tax mechanism through a system of preventive measures against taxpayers is considered in the article as a possible direction for increasing its efficiency and effectiveness by maintaining the overall tax potential not only in the context of a coronavirus crisis, but also in a strategic perspective.

Key words: economic security, fiscal mechanism, countering threats, control and supervisory activities, performance and efficiency indicators, tax burden.

References

- [1] Statement by the Governor of the Bank of Russia Elvira Nabiullina following the meeting of the Board of Directors of the Bank of Russia 04/23/21 // Official website of the Bank of Russia. [Electronic resource]. Available at: www.cbr.ru
- [2] The main directions of the budget, tax and customs tariff policy for 2021 and the planning period of 2022 and 2023. [Electronic resource]. Available at: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/docs/budpol_taxpol/
- [3] Novoselov, K.V. (2020). [Economic security: theory and methodology of provision in the field of fiscal relations in Russia]. *Yoshkar-Ola IPF "STRING"* [Yoshkar-Ola IPF "STRING"]. 336 p. (In Russ).
- [4] Maturity standard for performance and control performance management: approved. minutes of the meeting of the project committee dated February 13, 2018 No. 1. [Electronic resource]. Available at: https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2019/12/Standart_final-19-02-2018.pdf
- [5] The list of performance and efficiency indicators of control and supervisory activities, approved by order of the Federal Tax Service of Russia dated 09.11.2017 No. MMB-7-1 / 846 @
- [6] Tax security: a monograph for masters of universities studying in the direction of training "Economics", "Jurisprudence". UNITI-DANA: 463 p. (In Russ).
- [7] Departmental program for the prevention of risks of harm to legally protected values of the Federal Tax Service for the period 2018-2020: approved. by order of the Federal Tax Service of Russia dated September 28, 2018 No. MMB-7-15 / 561. [Electronic resource]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_309144 / 22f4157ef96f86b01d21d239cc0002cb0bcd198 /