

УДК 336.221.4(575.2)

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

М.Ш. Рысалиева

Рассматривается роль налогов и налогообложения в экономической системе государства, особое внимание уделяется анализу основных этапов реформирования налоговой системы в Кыргызской Республике.

Ключевые слова: налоги; налогообложение; налоговая система; реформирование; налоговое законодательство.

THE MAIN STEPS FOR DEVELOPMENT OF TAX SYSTEM IN THE KYRGYZ REPUBLIC

M.Sh. Rysaliev

The article is devoted to actual problems in sphere of the taxation, the role of taxes and the taxation in economic system of the state, and also the basic stages of reforming of tax system in the Kyrgyz Republic are considered.

Key words: tax; assessed taxation; tax system; reforming; law of taxation.

В любой стране реформирование налоговой системы является сложным начинанием, масштабы и направленность которого зачастую ограничиваются многими политическими и экономическими факторами. В отличие от стран с развитой рыночной экономикой, имеющих устоявшуюся налоговую систему, более или менее гармоничные взаимоотношения государства с налогоплательщиками, Кыргызская Республика, как и все страны бывшего СССР, была вынуждена заново создавать многие институты, формировать налоговую политику, строить налоговую систему.

В развитии налоговой системы КР можно выделить несколько основных этапов. С конца 1991 г. в Кыргызстане складывалась весьма неблагоприятная экономическая ситуация: полное отсутствие доходных источников бюджета, запасов и ресурсов, финансирование расходов исключительно за счет эмиссии, развал товарного рынка и остановка производства. В условиях спада производства и реального сокращения налоговой базы необходимо было принимать срочные и решительные меры для сохранения хотя бы на прежнем уровне налоговых поступлений в государственный бюджет с учетом предстоящего объема расходов на финансирование экономики и социальных программ. Поэтому в сложившихся условиях налоговая политика преследовала, прежде всего, фискальные интересы государства.

Введенная 2 января 1992 г. налоговая система КР по сравнению с советскими временами была действительно новой и действительно рыночно ориентированной, во всяком случае для достигнутой стадии трансформации экономики. Следует отметить, что налоговая система нашей республики была разработана и внедрена буквально в течение трех месяцев на основе западных налоговых систем, приспособленных к особенностям КР в условиях переходного периода. Примеров успешного запуска полностью новых налогов в такие сжатые сроки в мире до тех пор не было. Конечно же, многие проблемы в области налогообложения решались без должного критического анализа зарубежного опыта, без учета конкретной экономической ситуации, другими словами – методом проб и ошибок.

Немаловажно отметить и то, что при принятии чисто экономических решений нередко превалировали политические эмоции. Поэтому определенной, четкой и продуманной налоговой политики в тот момент не могло быть. Основная проблема заключалась в том, что более половины всех налогов и сборов относилось на себестоимость продукции, что не только искажало стимулы к повышению эффективности производства, но и отрицательно сказывалось на общем уровне доходности налогообложения.

Хотя очень часто налоги и рассматривают как главную причину спада производства и финансового кризиса предприятий, но, на наш взгляд, во многом это связано с несколько неправильным пониманием и смещением акцентов в причинах кризисных тенденций. В частности, именно в начале 90-х годов постоянная нехватка оборотных средств лишь внешне была связана с первоочередностью уплаты налоговых платежей и вызвана главным образом неплатежеспособностью многих предприятий и отсутствием практических мер по их реструктуризации. В данной ситуации даже полная отмена всех налогов не смогла бы сделать предприятия действительно эффективно работающими, т. к. руководителям необходимо было осваивать новые рыночные навыки и знания, а также приобретать деловые навыки, которыми они ранее не обладали.

Анализируя проводимую налоговую политику данного периода в целом, можно сделать вывод, что правительство КР при ее формировании исходило из политики максимальных налогов. Это обеспечивалось за счет высоких налоговых ставок, введения большого числа налогов, отмены налоговых льгот, установления системы значительных штрафных санкций, ограничения прав налогоплательщиков при одновременном установлении неограниченных прав фискальных органов. Вместе с тем экономических, социальных и политических предпосылок для проведения политики максимальных налогов в это время не существовало, вследствие чего подобная политика привела к резким негативным последствиям, суть которых состояла в следующем.

Во-первых, у налогоплательщиков после уплаты налогов практически не оставалось финансовых ресурсов, что делало невозможным расширенное воспроизводство. Экономика страны с каждым годом все сильнее сползала в пропасть кризиса, падали темпы производства во всех отраслях экономики.

Во-вторых, широкие масштабы приобрело массовое укрывательство доходов от налогообложения, приведшее к тому, что государство собирало по большинству налогов чуть более половины причитающихся средств. При этом каждый третий легальный налогоплательщик, состоящий на учете в налоговом органе, налогов вообще не платил, практически каждый второй – налогов платил меньше, чем положено по закону, и только один из шести налогоплательщиков исправно и в полном объеме рассчитывался по своим обязательствам с государством.

В-третьих, массовый характер приобрела так называемая “теневая экономика”, уровень производства которой по разным оценкам достигал от 25 %

(по официальным ставкам Нацстаткома КР) до 50–60 % (по экспертным оценкам).

Все это послужило причиной разразившегося острого финансового кризиса в стране, в результате которого изменилась налоговая политика и усилилась регулирующая роль государства в развитии экономики через более активное использование рыночных механизмов, в том числе налогов. К тому же была необходима единая система, определяющая и регулирующая всю законодательную основу взимания налогов в Кыргызстане. Налоговые отношения в результате недостаточной правовой проработки законов регулировались не столько ими, сколько большим количеством подзаконных актов. В результате налоговая система стала громоздкой, сложной и запутанной.

Логическим завершением становления налоговой системы данного этапа явился Налоговый кодекс Кыргызской Республики, введенный 1 июля 1996 г., целью которого было упорядочение и совершенствование законодательства, а также регулирование наиболее важных и принципиально общественных отношений, позволяющих обеспечить внутреннюю согласованность, целостность, системность и полноту правового регулирования.

В целом налоговая система Кыргызстана по своей общей структуре, принципам формирования и перечню налоговых платежей соответствовала системам налогообложения, действующим в странах с рыночной экономикой. Однако частые изменения и поправки в Налоговом кодексе КР подорвали принцип стабильности налогообложения, снизили эффективность налоговой системы, привели к определенной эклектике Налогового кодекса, множеству противоречий в налоговом законодательстве и отсутствию стимулов для инвестиций и легализации доходов.

К тому же огромная налоговая нагрузка на законопослушных налогоплательщиков, наличие большого числа налоговых льгот, а также многочисленных лазеек для сокрытия доходов и неуплаты налогов создали в стране атмосферу отсутствия честной конкуренции законопослушных и закононепослушных налогоплательщиков, а также способствовали развитию теневой экономики. Налоги не выполняли функцию регулятора производства, и все более четко проявлялась фискальная функция налогов при одновременном сокращении темпов прироста налоговых поступлений и росте бюджетного дефицита.

Таким образом, по мере дальнейшего углубления рыночных преобразований недостатки действующей налоговой системы становились все более и более заметными, а ее несоответствие происходящим в экономике изменениям все более

и более очевидным. Все это потребовало дальнейшего кардинального изменения действовавшей налоговой политики Кыргызстана.

Поэтому следующий этап развития налоговой системы можно охарактеризовать как этап неустойчивого налогообложения. Неслучайно на протяжении последующих лет экономических реформ в Налоговый кодекс ежегодно, а нередко и по несколько раз в год вносились многочисленные поправки, которые решали лишь некоторые секторальные проблемы, не затрагивая основ системы. А вносимые изменения по улучшению налогового и таможенного администрирования сводились лишь к попытке скорректировать действующее законодательство и ограничивались попытками приспособить его к складывающимся условиям в ущерб долгосрочным задачам построения стабильной и эффективной налоговой системы. За прошедшие годы было много отдельных частных изменений, но основные принципы сохранились. Анализ реформаторских преобразований данного этапа в области налогов в основном показывает, что выдвигаемые предложения касаются в лучшем случае отдельных элементов налогового механизма (прежде всего размеров ставок, предоставляемых льгот и привилегий; объектов обложения; усиления или замены одних налогов на другие).

За период 1996–2008 гг. в налоговое законодательство нашей страны были внесены следующие изменения:

- снижение ставок подоходного налога до 20 %, а с 1 января 2006 г. установлена единая ставка в размере 10 %;
- снижение ставок налога на прибыль до 20 %, а с 1 января 2006 г. до 10 %;
- постепенное увеличение регистрационного порога на добавленную стоимость со 100 до 300 тыс. сом., затем с 500 до 2500 тыс. сом., а с 1 января 2008 г. в размере 4 млн сом.;
- сокращение количества местных налогов с 16 до 8;
- установление нулевой ставки НДС на поставки работ и услуг, связанных с международными перевозками;
- уменьшение размеров применяемых штрафных санкций;
- расширение перечня видов предпринимательской деятельности, осуществляемых физическими лицами на патентной основе, и др.

Несмотря на положительные моменты, налоговая система данного периода характеризовалась чрезмерной величиной налогового бремени, ограниченностью прав предпринимателей, запутанностью и неоднозначностью трактовки законодатель-

ных и нормативных актов, неимоверной частотой внесения изменений и дополнений в законы. Существовали сложности и в администрировании налогов, а именно: многочисленные возможности уклонения от уплаты налогов; разнообразные льготы, приводящие к неравенству налогоплательщиков и наносящие огромный ущерб экономике; появление на рынке множества фирм-однодневок, в то время как права налоговой службы чрезвычайно ограничены, а профессия налогового инспектора низкооплачиваема.

Несовершенство налогового законодательства данного этапа привело к ухудшению инвестиционного климата, неэффективности производства и бизнеса, массовому уходу предприятий и граждан от налогов, развитию теневого сектора экономики. К серьезным недостаткам налогового режима, ухудшающим инвестиционный климат в Кыргызстане, повышающим уровень теневой экономики, следует также отнести отсутствие стабильности в проведении общей экономической политики, отсутствие государственных программ, четко определяющих приоритеты промышленной и научно-технической политики, и др.

Экономические преобразования в стране требовали системного решения, назрела необходимость принятия мер по восстановлению нарушенного принципа единства налоговой системы, предусматривающих институциональные реформы в налоговой сфере, нацеленных на улучшение администрирования всей налоговой системы и стимулирование экономической деятельности в республике.

Создание максимально благоприятных условий для реализации Концепции совершенствования налоговой политики, Стратегии фискальной реформы в Кыргызской Республике, Стратегии совершенствования налоговой политики в Кыргызской Республике и Стратегии развития страны предполагало разработку единого кодифицированного документа, охватывающего все виды налогов и интегрирующего все налоговое поле нашей страны – новой редакции Налогового кодекса Кыргызской Республики.

Обновленная налоговая система начала функционировать с 1 января 2009 г. В новом Налоговом кодексе учтен положительный международный опыт, который был накоплен за годы, прошедшие со времени принятия в 1996 г. первого Налогового кодекса Кыргызстана, а также опыт стран СНГ и дальнего зарубежья.

С вступлением в действие этого законодательного документа начался следующий этап реформирования всей системы налогообложе-

ния нашей страны, а сам Налоговый кодекс стал единым, взаимосвязанным и комплексным документом, регламентирующим систему налоговых отношений в Кыргызской Республике. Принятие нового Налогового кодекса КР также существенно упрощает налоговое законодательство на основе формирования единой правовой базы налогообложения.

Выделим некоторые особенности нового Налогового кодекса:

- сокращено количество общегосударственных налогов с 8 до 6, а местных налогов – с 8 до 2;
- ставка НДС снижена с 20 до 12 %;
- увеличены ставки налога на владельцев транспортных средств (с 1.01.2008 г.), что способствует перераспределению налогового бремени на более обеспеченную часть населения;
- введены следующие разделы: “Специальные налоговые режимы” (предусматривает уплату отдельных налогов путем приобретения обязательного или добровольного патента, а также упрощенную систему налогообложения на основе единого налога); “Налоговый контракт” (направлен на снижение бремени налогового администрирования на отдельных налогоплательщиков); введен налоговый режим “Свободные экономические зоны”;
- введен налог с продаж вместо налога за пользование автомобильными дорогами, отчислений в Фонд предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и налога за оказание платных услуг населению и с розничных продаж;
- введен новый принцип оценки имущества;
- снижена ставка, применяемая при упрощенной системе налогообложения, с 10 до 6 %, при этом для переработки сельскохозяйственной продукции, производственной сферы и торговли – до 4 %, для остальных видов деятельности – до 6 %;
- детально расписаны амортизируемые основные средства, порядок начисления амортизации, поступления и выбытия основных средств в целях налогообложения;
- минимизированы прямые контакты налогоплательщиков с сотрудниками налоговых органов, включая представление налоговой отчетности в электронном виде через Интернет;
- преобразованы отчисления на развитие и воспроизводство минерально-сырьевой базы в налог за пользование недрами с введением “бонусов” и “роялти”;
- пересмотрены ставки земельного налога на земли несельскохозяйственного назначения в сторону увеличения и т. д.

В целом принятие нового НК КР исключило отдельные противоречия в налоговом законодательстве и, несомненно, улучшило общую редакцию Кодекса. Несмотря на это, новый Налоговый кодекс Кыргызской Республики все еще требует дальнейшего совершенствования с целью превращения его в реальную налоговую конституцию страны, в закон прямого действия, т. к. только он должен регулировать весь процесс налогообложения.

Таким образом, современный этап развития налоговой системы – это этап реформирования и дальнейшего совершенствования налоговой системы. Реформирование налоговой системы – достаточно сложный процесс и не ограничивается только принятием нового Налогового кодекса. Одновременно с принятием Кодекса необходимо внести изменения в Гражданский кодекс КР, законы о Государственной налоговой службе и налоговой полиции, в целый ряд отраслевых законов и т. д.

В настоящее время предусмотрен ряд усовершенствований и корректировок основных видов налогов, введено множество новых льгот, расширены права регионов и самоуправлений в области налогов.

Минимизируются условия для ненужных контактов налогоплательщика и государства. Внедряется принцип “единого окна” при уплате платежей, предоставляется возможность сдачи налоговой отчетности в электронном виде, создан “Колл-центр”, где любой может получить необходимую справочную информацию, связанную с работой налоговиков, с фискальным законодательством, процедурами исполнения налоговых обязательств перед государством.

В настоящее время осуществляется автоматизация налоговых органов, а также создание Центральной базы данных и Системы информационного управления, развитие коммуникационной инфраструктуры налоговых учреждений, а также создание современной Центральной операционной системы при поддержке Всемирного банка в рамках проекта по реформированию и модернизации деятельности налоговой службы. Продолжается работа по легализации теневого сектора экономики и совершенствованию налогообложения, созданию единой регистрационной базы, упрощению регистрации, а также целого ряда мер по совершенствованию законодательной базы.

Совершенствование системы налогообложения неразрывно связано с созданием прочного экономического базиса и стабильных политических условий общественного развития. От того, как скоро это будет создано, зависит формирование устойчивых предпосылок для постепенного

превращения системы налогообложения в фактор экономического роста.

Список использованной литературы

Князев В.Г. Налоги и налогообложение / В.Г. Князев, В.Г. Пансков. М.: ИНФРА-М., 2009.

Концепция совершенствования налоговой политики в КР от 29.05.2001 г. № 255.

Налоговый кодекс КР. Бишкек, 1996.

Налоговый кодекс КР от 17.10.2008 г. Бишкек, 2008.

Рысалиева М. Реформирование налоговой системы в Кыргызской Республике: материалы Международного семинара “Актуальные проблемы денежно-кредитной политики и реформирования экономики в переходном периоде”. Бишкек, 2006. С.108.

Стратегия развития Государственной налоговой службы при Правительстве Кыргызской Республики на 2012–2014 годы.

<http://www.sti.gov.kg>

<http://www.minfin.kg>