

УДК 336.2 (575.2)

## ФИНАНСОВЫЙ МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

*А.Ю. Краснов*

Характеризуется содержание финансового механизма как составного элемента финансовой политики государства. Определяются особенности финансового механизма формирования неналоговых доходов бюджета Кыргызской Республики.

*Ключевые слова:* финансовое положение; финансовые ресурсы; финансовый механизм; налоговые доходы; неналоговые доходы.

---

## КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН САЛЫКТЫК ЭМЕС КИРЕШЕЛЕРИН ТҮЗҮҮНҮН ФИНАНСЫЛЫК МЕХАНИЗМИ: ТЕОРИЯЛЫК ЖАНА МЕТОДОЛОГИЯЛЫК АСПЕКТИЛЕРИ

*А.Ю. Краснов*

Бул макалада финансылык механизм мамлекеттин финансылык саясатын түзүүчү элемент катары мүнөздөлөт. Кыргыз Республикасынын бюджетинин салыксыз эмес кирешелерин түзүүдө финансылык механизмдин өзгөчөлүгү аныкталган.

*Түйүндүү сөздөр:* финансылык абал; финансылык ресурстар; финансылык механизм; салыктык кирешелер; салыктык эмес кирешелер.

---

## FINANCIAL MECHANISM FOR THE FORMATION OF NON-TAX REVENUES OF THE KYRGYZ REPUBLIC: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECT

*A.Yu. Krasnov*

The content of the financial mechanism as an integral part of the state financial policy is characterized. The peculiarities of the financial mechanism for the formation of non-tax revenues of the budget of the Kyrgyz Republic are determined.

*Keywords:* financial position; financial resources; financial mechanism; tax revenues; non-tax revenues.

Своевременное и полноценное выполнение государством возложенных на него функций и задач определяется большим количеством факторов, наиболее заметное влияние среди которых оказывают: экономическое и социальное развитие, научно-технический прогресс, информатизация общества, экологическая обстановка и др. Однако особого внимания в их числе заслуживает финансовое положение страны, поскольку, являясь самостоятельным элементом обеспечения выполнения государственных обязательств, оно к тому же выступает материальной основой реализации указанных факторов. Отметим, что под финансовым

положением страны принято понимать «совокупные возможности решения стоящих перед ней проблем, в том числе развития на основе имеющихся в распоряжении бюджетных средств» [1, с. 59]. В этой связи особую актуальность приобретают вопросы формирования необходимого объема финансовых ресурсов.

Создание условий для привлечения и последующего эффективного использования финансовых ресурсов является одной из ключевых задач финансовой политики государства. Основным инструментом ее решения выступает финансовый механизм, оказывающий влияние на всю систему

финансовых отношений, осуществляемых в государстве.

В современной экономической литературе относительно содержания финансового механизма не сложилось единого понимания. Так, по мнению В.М. Родионовой, под финансовым механизмом следует понимать совокупность принципов и форм организации финансовых отношений, методов формирования и использования финансовых ресурсов и способов их количественного определения [2]. Точку зрения В.М. Родионовой разделяет А.Г. Грязнова, уточняя при этом, что финансовый механизм представляет собой инструмент осуществления финансовой политики государства, регионов и муниципальных образований [3].

В качестве инструмента реализации финансовой политики рассматривает финансовый механизм И.Н. Мысляева, определяя при этом его как «часть хозяйственного механизма, включающего:

- совокупность организационных форм финансовых отношений;
- порядок формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств;
- методы финансового планирования;
- формы управления финансами и финансовой системой;
- финансовое законодательство» [4].

Не менее интересным представляется определение финансового механизма, приведенное в работе С.В. Барулина, согласно которому данный механизм представляет собой совокупность элементов, форм, методов и инструментов формирования и использования финансовых ресурсов, публичных и частнохозяйственных доходов, призванную обеспечить полноценное функционирование системы

финансов и реализацию финансовой политики государства (муниципальных образований) и хозяйствующих субъектов [5].

Из приведенных формулировок становится очевидно, что реализация финансового механизма при проведении финансовой политики государства осуществляется в первую очередь посредством определения величины финансовых ресурсов, аккумулируемых в доходной части бюджета и направляемых на удовлетворение потребностей населения. При этом отметим, что в современной экономической литературе под доходами бюджета принято понимать экономические (денежные) отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами в процессе формирования фондов денежных средств, поступающих в распоряжение органов власти разного уровня и местного самоуправления [6]. Согласно ст. 18 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики, формирование доходов республиканского и местных бюджетов происходит в форме налогов, неналоговых платежей, взносов, отчислений и сборов, установленных нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, а также в виде полученных трансфертов [7]. Как следует из таблицы 1, налоговые и неналоговые доходы являются определяющими в процессе формирования доходной базы бюджета. Их величина в течение всего анализируемого периода составляла в среднем 92 % от совокупных доходов.

Характеризуя динамику показателей таблицы 1, следует также обратить внимание на удельный вес отдельных групп доходов в их общей величине. Так, например, в отдельные периоды доля неналоговых платежей начинает существенно возрастать с 19,4 до 22,4 и 26,7 % в 2014 и 2015 гг. соответственно.

Таблица 1 – Роль налоговых и неналоговых доходов в формировании доходов бюджета Кыргызской Республики, млн сомов

Показатель	2013	2014	2015	2016	2017	Темп роста к 2013, во сколько раз
Доходы бюджета КР, всего	101 786,4	119 378,65	128 291,87	130 574,35	149 502,04	1,47
Налоговые доходы	72 842,39	82 639,13	84 655,2	93 809,98	103 367,98	1,42
Удельный вес в доходах бюджета, %	71,6	69,2	65,9	71,8	69,1	
Неналоговые доходы	19 751	26 780,45	34 328,04	26 816,27	30 255,03	1,53
Удельный вес в доходах бюджета, %	19,4	22,4	26,7	20,5	20,2	

Источник: составлено автором на основе данных отчетов об исполнении бюджета Кыргызской Республики за 2013–2017 гг. [8].

Процесс формирования финансовых ресурсов из неналоговых источников имеет определенные особенности, отличающие их от налоговых доходов:

- порядок администрирования, как правило, регламентируется достаточно обширным перечнем нормативных документов, в которых также определяется, будут ли неналоговые доходы носить обязательный или необязательный характер, будут ли они взиматься на добровольной или принудительной основах;
- по отношению к данной группе доходов не определены ставки, сроки уплаты, льготы и другие налоговые элементы;
- отсутствует жесткое планирование; формирование плановых показателей, как правило, происходит на основе ретроспективных данных, учитывая темпы инфляции и поправки в законодательстве [9].

К числу отличительных особенностей налоговых и неналоговых платежей можно также отнести: формы платежей, методы и порядок формирования, содержание прав и обязанностей плательщиков, с одной стороны, и органов государственной власти – с другой. При этом следует иметь в виду, что деление доходов на налоговые и неналоговые имеет условный характер, который определяется исключительно тем, что в национальном законодательстве понимается под налогами.

В соответствии со ст. 19 Налогового кодекса Кыргызской Республики под налогом понимается обязательный, индивидуально-безвозмездный денежный платеж, взимаемый с налогоплательщиков в соответствии с налоговым законодательством [10], исходя из чего назовем основные признаки налога. Ими являются:

- обязательность;
- индивидуальная безвозмездность;
- законность;
- признак цели – налоги поступают только в бюджет.

Помимо указанных признаков, все налоги имеют такие элементы, как: объект налогообложения, налоговая база, ставка налога, налоговый период, порядок исчисления налога, порядок уплаты налога, сроки уплаты налога, регламентируемые Налоговым кодексом страны. Следовательно, все доходы бюджета, за исключением тех, которые регулируются налоговым законодательством, являются неналоговыми. Однако с методологической точки зрения данное утверждение не совсем верно, поскольку таможенные платежи также можно рассматривать в качестве косвенных налогов, так как согласно Бюджетной классификации Кыргызской Республики таможенные пошлины и таможенный тариф относятся к налогам на международную торговлю

и операции. В этой связи относить таможенные платежи к неналоговым доходам считаем нецелесообразным. Безусловно, у читателя может возникнуть вопрос правомерности данного утверждения, поскольку любой кодекс, включая налоговый, по юридическому статусу выше любого закона. Однако следует иметь в виду, что на основании бюджетной классификации составляется закон «О республиканском бюджете Кыргызской Республики», при этом именно бюджетная классификация используется при прогнозировании доходов в процессе осуществления операций с бюджетными средствами.

Основным документом, регламентирующим взимание неналоговых доходов в Кыргызской Республике, является Кодекс о неналоговых доходах, вступивший в действие с 1 января 2019 г. Необходимо отметить, что на территории постсоветских государств это первая попытка систематизировать неналоговые доходы и сформулировать правила их администрирования. Необходимость принятия данного нормативно-правового акта была обусловлена рядом причин, в частности: отдельные положения регламентировавшего и объединявшего большинство неналоговых платежей закона Кыргызской Республики «О неналоговых платежах» от 14 апреля 1994 г. № 1480-ХІІ не отвечали требованиям времени и, соответственно, не работали [11].

Кроме того, ввиду многочисленности неналоговых платежей правовое регулирование неналоговых доходов, не подпадавших под указанный закон, осуществлялся целым комплексом нормативных правовых актов, что значительно снижало эффективность управления ими. Так, администрирование неналоговых платежей предусматривалось в законах о государственной пошлине, лицензировании, недропользовании, о дорожном фонде, о ставке платы за загрязнение окружающей среды (выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов), о ставках платы за пользование природными объектами животного и растительного мира в Кыргызской Республике, о пастбищах и др.

Неналоговые доходы упоминаются также в Земельном, Гражданском, Административном и Уголовном кодексах. Источники правового регулирования неналоговых доходов были представлены распоряжениями и постановлениями Правительства Кыргызской Республики и иными нормативными правовыми актами.

Характеризуя неналоговые доходы, следует обратить также внимание на их преимущества. Так, наряду с целью дополнительного привлечения доходов в бюджет, объемы неналоговых платежей выступают индикатором спроса и потребностей населения в конкретных видах государственных услуг. Более того, предоставление платных услуг

позволяет правительству снизить уровень налогового бремени на бизнес либо ограничить предоставление бюджетных услуг в целом.

Формирование доходов неналогового характера выступает не только индикатором востребованности государственных услуг среди населения, но и позволяет создать условия для их расширения, особенно в отношении их наиболее социально значимой части. Существует также точка зрения, что введение оплаты за бюджетные услуги дает дополнительное преимущество в связи с повышением рациональности потребления, экономии финансовых ресурсов, что в итоге приводит к осознанию зависимости уровня оплаты за услуги от их объема и качества.

Немаловажное значение неналоговые доходы приобретают в условиях ограниченности налоговых полномочий отдельных уровней бюджетной системы. Тем не менее следует иметь в виду, что предоставление платных услуг имеет ограниченный круг потребителей, в результате чего неналоговые доходы не позволят полностью заместить налоговые платежи [12].

Очевидно, что на фоне общего числа неналоговых сборов значительными резервами роста, а следовательно, влияния на уровень доходов бюджетов обладают платежи за оказанные услуги (для развитых стран платежи и сборы за предоставленные услуги выступают в качестве первого по значимости доходного источника). Кроме того, в рамках усиления названного источника решаются две важные задачи: с одной стороны, платежи и сборы за оказанные услуги вынуждают индивидуальные домохозяйства и предпринимателей сознавать реальную стоимость общественных услуг, с другой стороны, платность предоставляемых услуг является стимулом к повышению ответственности перед населением за их качество, что обязывает власти эффективно управлять общественными финансами.

#### *Литература*

1. Колесов А.С. О сущности эффективности финансовой политики / А.С. Колесов // *Финансы*. 2012. № 9.
2. Родионова В.М. *Финансы: учеб.* / В.М. Родионова, Ю.Я. Вавилов, Л.И. Гончаренко и др. М.: Финансы и статистика, 2003.
3. Грязнова А.Г. *Финансы: учеб.* / А.Г. Грязнова; под ред. Е.В. Маркиной. М.: Финансы и статистика, 2006.
4. Мысляева И.Н. *Государственные и муниципальные финансы: учеб.* / И.Н. Мысляева. М.: ИНФРА-М, 2007.
5. Барулин С.В. *Финансы: учеб. для вузов* / С.В. Барулин. М.: КноРус, 2010.
6. *Финансы: учеб. для студ. вузов, обучающихся по экономическим специальностям, специальности «Финансы и кредит»* / под ред. Г.Б. Поляка. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009.
7. Бюджетный кодекс Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111338> (дата обращения: 18.03.2019).
8. Отчеты об исполнении государственного бюджета Кыргызской Республики за 2013–2017 гг. URL: <http://minfin.kg/ru/novosti/godovoy-otchet-ob-ispolnenii-byudzheta.html> (дата обращения: 18.03.2019).
9. Дьякова Е.Б. Неналоговые финансовые источники и их регулирование / Е.Б. Дьякова // *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. 2011. № 19. С. 33–40.
10. Налоговый кодекс Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202445> (дата обращения: 18.03.2019).
11. Закон Кыргызской Республики «О неналоговых платежах» от 14 апреля 1994 года № 1480-ХП. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/741> (дата обращения: 18.03.2019).
12. Ковалевская А. Роль неналоговых доходов в фискальной автономии местных бюджетов / А. Ковалевская // *Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика* / общ. ред. Мигары Де Сильвы, Галины Курляндской; Центр фискальной политики. М.: Весь Мир, 2006.