

СТУПЕНИ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

С.Д. ЧОЛБАЕВА, БГИЭК

Хорошо отлаженная система финансовых взаимоотношений между центральными органами государственной власти и органами местного самоуправления имеет важное значение, особенно для формирования доходной части местных бюджетов.

Местный бюджет является самостоятельной частью бюджетной системы Кыргызской Республики, основным источником социально-экономического развития местных сообществ. На основании Закона КР от 11 июня 1998 г. “Об основных принципах бюджетного права в КР” - это бюджет областей, г. Бишкека, районов, городов, айлов и поселков, государственную власть в которых осуществляют местные кенешы и айыл окмоту.

С принятием в 1991 г. Жогорку Кенешем КР Закона “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в КР” и образованием налоговых органов областные администрации вынесли на рассмотрение областных кенешей проекты о местных налогах, которые своим решением вводили их на своих территориях. Существовали многочисленные виды местных налогов и сборов, схожие между собой, но не идентичные по базам обложения.

До 1994 г. система местного налогообложения была наиболее слабо отработанной областью налоговых правоотношений.

Первая попытка создания единой системы местного налогообложения была предпринята с утверждением Закона “О местных налогах и сборах” от 14 апреля 1994 г., №1478-12.

Регламентирование системы местного налогообложения осуществлялось исходя из отдельных статей Закона “Об основах налоговой системы Кыргызской Республики”, принятого 14 июля 1994 г.

В соответствии с названным Законом были введены 12 видов местных налогов и сборов,

которые определялись как часть системы налогов, взимаемых местными органами власти с юридических и физических лиц в местный бюджет и используемых на социально-экономические потребности местного значения в соответствии с их компетенцией.

Предусмотрены льготы отдельным категориям плательщиков, кенешам даны дополнительные права устанавливать другие льготы и освобождать от уплаты налогов с учетом финансового состояния отдельных граждан, предприятий и организаций.

Введение 12 видов местных налогов и сборов преследовало цель пополнить доходные источники местных бюджетов, способствовать их балансированию и обеспечить социально-хозяйственные потребности городов, районов и других административно-территориальных единиц. Но, как показала налоговая практика того периода, с данной ролью система местного налогообложения не справлялась.

Поступление местных налогов и сборов в местные бюджеты были незначительны, зато затраты по их администрированию, а также затраты времени и сил налоговых работников были высоки и несоизмеримы с эффектом функционирования местного налогообложения. Основными причинами такого положения явились постоянно меняющиеся нормативы отчислений из общегосударственных налогов в местные бюджеты, незаинтересованность в повышении доходов местных бюджетов.

Следующая попытка реформировать систему местного налогообложения была предпринята в 1996 г. с введением Налогового кодекса КР, когда возникла необходимость создания единого законодательства по налогам.

В этой связи 7 апреля 1997 г. Налоговый кодекс Кыргызской Республики был дополнен разделом “Местные налоги и сборы”, куда были включены 16 видов местных налогов и сборов и выработана техника их администрирования.

Отменены три ранее действовавших налога: сборы за право торговли, проведения кино- и телесъемок, налог на скот, содержащийся у граждан. Дополнительно были введены налоги с казино, розничных продаж и оказания услуг, на охоту и рыболовство, на неиспользуемые производственные и торгово-бытовые площади или их части.

С июня по ноябрь 1997 г. местные кенешы начали вводить на своих территориях местные налоги.

Однако почти до мая 1998 г. во всех регионах республики из-за проблем взаимоотношений с хозяйствующими субъектами налоговые положения подвергались частым изменениям и дополнениям.

В мае 1999 г. в раздел 8 Налогового кодекса были вновь введены изменения: в соответствии со статьей 182 курортный налог вводится решением районного кенеша и взимается за каждый день проживания; на основании статьи 185 сбор за проведение местных аукционов и лотерей, конкурсов и выставок, проводимых в коммерческих целях, определяется суммой призового фонда коммерческих конкурсов и выставок, суммой реализованных товаров, заявленных к аукциону, или суммой реализованных лотерейных билетов.

Налог на право охоты и рыболовства взимается при получении разрешения в Обществе охотников. Налог с казино переименован в налогообложение видеосалонов и концертно-зрелищных мероприятий, увеличены ставки налога с владельцев транспортных средств, и по статьям 182, 186 и 192 уплата налогов налогоплательщиками будет производиться ежемесячно.

Поскольку все местные налоги и сборы поступают в местные бюджеты, немаловажную роль в реформировании системы местного налогообложения играют органы местного самоуправления. Грамотный подход к формированию местного бюджета является основой плодотворной деятельности законодательных и исполнительных органов местного самоуправления.

Закон КР от 11 июня 1998 г. "Об основных принципах бюджетного права" не допускает вмешательства вышестоящих органов в процесс разработки и утверждения местных бюджетов,

если соблюдаются нормативы отчислений от общегосударственных налогов, а также грантов.

Доходами местных бюджетов всех уровней являются:

арендная плата за землю, земельный налог, государственная пошлина в размерах, установленных законодательством;

местные налоги и сборы в соответствии с разделом 8 Налогового кодекса Кыргызской Республики, неналоговые платежи;

отчисления от республиканских налогов в соответствии с нормативами, установленными законом;

доходы бюджетных организаций местного подчинения от социальных средств;

централизованные финансовые средства, переданные местным органам самоуправления на выполнение отдельных программ и полномочий;

дотации, субвенции, трансфертные платежи и иные поступления.

Начиная с 1997 г. часть земельного налога, налога за оказание платных услуг и с розничных продаж могут аккумулироваться в местных бюджетах вышестоящего уровня. В то же время местные кенешы вышестоящего уровня имеют право устанавливать нормативы отчислений для кенешей нижестоящего уровня по другим налогам и доходам, полностью зачисляемым в их бюджет. В местные бюджеты всех уровней производятся отчисления по единым для всех видов общегосударственных налогов и доходов нормативам (35%), а также от суммы поступивших штрафов, пени и других санкций налоговых органов. Единые для всех областей и г.Бишкека размеры отчислений от общегосударственных налогов утверждаются Жогорку Кенешем, а для регионов нижестоящего территориального уровня - кенешами вышестоящего территориального уровня и не подлежат изменению в течение трех лет. Для повышения заинтересованности введено 75%-ное сверхнормативное отчисление при перевыполнении общегосударственных налогов.

В целях реализации общегосударственной политики и приоритетов устанавливается система трансфертов (грантов) между республиканскими и местными уровнями власти. Посредством категориальных грантов финансируется минимальный уровень услуг; выравнивающих грантов - поддерживается

стабильное экономическое положение и выравнивание доходов между бюджетами регионов; стимулирующих грантов - долевое софинансирование расходов местных бюджетов по приоритетным направлениям.

Из местных бюджетов финансируются мероприятия, от выполнения которых зависит уровень образования, здравоохранения и благосостояния населения. Ответственность за их реализацию возлагается на органы местного самоуправления и айыл окмоту.

Местные кенешы всех уровней утверждают бюджеты в общей сумме доходов и расходов с выделением бюджета текущих расходов и бюджета развития, источники доходов и направления расходов, размер оборотной кассовой наличности на конец года.

Областные, городские и районные кенешы утверждают нормативы отчислений от налога на прибыль, акцизного налога на внутреннюю (местную) продукцию, подоходного налога с физических лиц в соответствующие бюджеты нижестоящего уровня, а также сумму грантов для кенешей нижестоящего уровня.

Другим немаловажным фактором является отсутствие в бюджетах местного самоуправления понятия “дефицит”, потому что их бюджет балансируется за счет выравнивающих грантов, выделяемых из республиканского бюджета. Отсюда следует, что, получив контрольные цифры, местные органы самоуправления имеют возможность лучше планировать использование бюджетных ресурсов в силу того, что им известны вероятные ресурсы на будущие годы, а на данный момент они лишь предполагают их размер или ожидают установления бюджетных контрольных цифр на определенный год. В условиях крайне тяжелой экономической ситуации сложно изыскивать финансовые средства для формирования капитальных вложений и создания инфраструктурной базы экономического развития регионов.

В этой связи совершенствование системы местного налогообложения должно быть направлено на создание отлаженного механизма координации и управления потоками иностранной помощи. В рамках Программы государственных инвестиций (ПГИ) определены основные приоритеты привлечения инвестиций в

государственный сектор экономики. Программа государственных инвестиций пока функционирует только на уровне республиканского бюджета, но в перспективе необходимо ее внедрение и в региональные бюджеты.

Для обеспечения бюджетного планирования по регионам необходимо, чтобы инвестиционные программы включали финансовые прогнозы и оценку качества государственных инвестиций каждого региона. Все это будет способствовать разработке полностью интегрированного бюджета, в котором текущие и инвестиционные распределения планируются как единое исполнение.

Отрадно и то, что для достижения устойчивого роста регионов в настоящее время проводится децентрализация государственной власти, которая позволит решить ряд насущных проблем, в частности:

- оптимальное разграничение функций государственной власти и местных органов власти;

- максимальная передача полномочий в решении вопросов местного значения: право местных органов власти иметь свои доходы, устанавливать местные налоги и сборы и предоставлять льготы исходя из региональных особенностей;

- право местных органов власти изменять ставки местных бюджетов.

Таким образом, децентрализация дает местным органам власти самим решать близкие им текущие проблемы местной общественности.

В свою очередь сильная местная власть служит укреплению демократии в целом.

Реформа местного налогообложения во многом зависит от целей и задач местных органов власти. Именно они должны быть заинтересованы во введении таких местных налогов и сборов, которые не преследовали бы фискальных целей, а ориентировали предпринимателей на местах на ведение экологически чистых способов хозяйствования. Пока такая форма работы не получила должного развития в налоговом законодательстве республики.

Однако можно с уверенностью констатировать, что за последние четыре года сформировалась необходимая правовая база для

местных систем налогообложения, на основе которой можно реализовать все предложения, регулирующие вопросы администрирования местных налогов и сборов.

