

# ФИНАНСЫ

## ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА СБОРА НАЛОГОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

*Б.А.АШИРОВ, Академия управления при Президенте Кыргызской Республики*

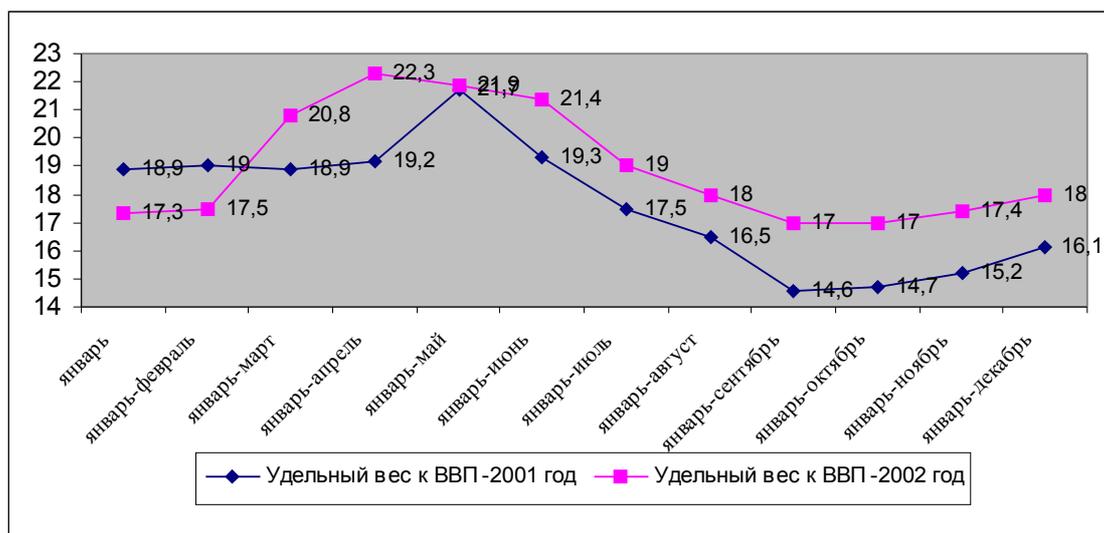
**В** условиях перехода к рыночной экономике формирование и пополнение доходной части государственного бюджета Кыргызстана становится острой проблемой, что особо подчеркивается при обсуждении бюджета республики на каждый год. Так, по данным Министерства финансов Кыргызской Республики за 2002 г., общие доходы бюджета составили 13568,6 млн.сом. при плане 13468,9, или исполнены на 100,7 %. Доля бюджетных доходов в ВВП возросла с 16,1 % за 2001 г. на 1,9 процентных пункта и составила 18,0 % (см. рисунок).

млн.сом., или 5,9 % к ВВП, против 2955,0 млн.сом. (4,0 % к ВВП) в 2001 г.

На 1 января 2003 г. государственный внутренний долг достиг 1017,40 млн. сом. (или 22,07 млн.долл. США), внешний долг - 4227,60 млн.сом. (или 91,72 млн. долл. США).

Специфические особенности переходной экономики и огромный дефицит бюджета республики пока еще не позволяют кардинально изменить систему налогообложения, но повысить уровень налоговых доходов можно путем улучшения собираемости налоговых поступлений.

Динамика общих доходов за 2001-2002 гг.



Несмотря на рост бюджетных доходов, сохраняются дефицит государственного бюджета, рост внутреннего и внешнего долга страны. Так, по данным Министерства финансов Кыргызской Республики, дефицит бюджета в 2002 г., с учетом внешнего финансирования ПГИ, составил 4402,4

На нынешнем этапе для Кыргызстана чрезвычайно важной проблемой являются своевременное пополнение государственного бюджета, его сбалансированность по доходам и расходам, сокращение дефицита.

В решении этих важнейших задач усиливается государственная значимость деятельности налоговых органов, что требует создания качественно иной системы сбора налогов, соответствующей глубине преобразований и масштабам возрождающейся экономики Кыргызской Республики.

Эффективность работы налоговой службы республики зависит от целого ряда факторов. К основным из них можно отнести те, которые связаны, во-первых, с законодательно-правовой регламентацией, во-вторых, с организацией работы, прежде всего касающейся сбора налогов и других обязательных платежей.

Уровень собираемости – это показатель, с помощью которого можно оценивать деятельность налоговых служб и при ее повышении решать задачи своевременного пополнения государственного бюджета. В 2002 г. в целом по республике, по сравнению с 2000, 2001 гг., здесь достигнуты позитивные сдвиги, за исключением земельного налога. За этот год наличными денежными средствами собрано 7774,1 млн.сом., что на 664,3 млн.сом. больше сборов 2001 г., или на 10 %.

Несмотря на отмеченный в экономике республики в 2002 г. спад промышленного производства практически на 10 %, на 1,5 % возрос удельный вес налоговых поступлений в общем объеме ВВП. Этого удалось достичь за счет:

- окончания налоговых каникул предприятий системы «Кумтор», что привело к увеличению поступлений на 252 млн.сом., или 0,3 % ВВП;
- увеличения предельной ставки налога за оказание платных услуг населению и с розничных продаж с 3 до 4 %, что позволило увеличить поступления на 96,3 млн.сом., или 0,1 % ВВП;
- новых ставок налога с земель несельскохозяйственного назначения, что привело к росту поступлений на 61,1 млн.сом., или 0,08 % ВВП;
- расширения видов экономической деятельности, осуществление которых производится на патентной основе, в том числе на основе обязательного патентирования, что привело к росту поступлений на 85,2 млн.сом., или 0,11 % ВВП;
- увеличения сборов НДС на внутреннюю продукцию на 144,9 млн.сом., или 0,9 % ВВП за счет роста доли объема отгруженной продукции на 4,4 % от объема производства.

Отрицательное влияние на обеспечение поступления доходной части бюджета оказывают «недоимки».

В категорию «недоимщики» входят налогоплательщики, имеющие сумму просроченной

задолженности. Первостепенное внимание уделяется задолженностям, являющимся до недавнего времени бесспорными, так как со временем размер недоимки растет и в определенный момент становится нереальным для взыскания. На наш взгляд, пора применить меры, предусмотренные в мировой практике: предоставить возможность налогоплательщикам для погашения задолженности в рассрочку. Основным методологическим приемом при этом является установление периода рассрочки в зависимости от реальной возможности налогоплательщика погасить долг. Актуальным является вопрос расширения прав налоговых служб по аресту и изъятию имущества налогоплательщика после применения всего комплекса мер по взысканию задолженности, оказавшихся безрезультатными. Для предупреждения и ликвидации недоимки, на наш взгляд, нужно ввести законодательно статью в Налоговый кодекс об одновременном предоставлении декларации и уплаты начисленного налога.

По основным видам налогов размер недоимки остается значительным, удельный вес в процентах к поступлению имеет тенденцию роста (за исключением подоходного налога). В 2002 г., по сравнению с 2001 г., увеличение объема недоимки произошло по всем налогам, кроме подоходного и акцизов.

В целом как по Кыргызской Республике, так и по регионам размер недоимки имеет внушительную цифру. Состояние налоговой задолженности перед бюджетом на 1 января 2003 г. оценивается в 560,8 млн.сом., в том числе по налогу на прибыль – 247,8 млн.сом., НДС – 134,2, земельному налогу – 53,6, подоходному налогу – 29,7, отчислениям в ФПЛЧС – 27,8, налогу за пользование автодорогами – 21,8 млн.сом. На 1 января 2003 г. наибольший объем недоимки налоговых платежей пришелся на Чуйскую область – 61,7 млн.сом., Баткенскую – 37,9; Джалал-Абадскую – 36,8; г.Бишкек – 35,4; Иссык-Кульскую – 28,2; Нарынскую область – 2,9 млн.сом.

Основными причинами недоимки, роста сумм налоговой задолженности являются:

1. Неудовлетворительное финансовое состояние предприятий и организаций, систематический рост дебиторской и кредиторской задолженностей.
2. Рост объема товарно-материальных ценностей на складах.
3. Низкий потребительский спрос на товарную продукцию, выпускаемую отечественными товаропроизводителями, и рост остатков готовой продукции.

Сохраняется проблема взаимных неплатежей предприятий.

По данным Нацстаткома Кыргызской Республики, дебиторская задолженность к концу 2002 г. достигла 21654,1 млн.сом., увеличившись по сравнению с началом года на 3111,6 млн.сом., или 16,8 %. Основная сумма прироста задолженности обеспечена предприятиями электроэнергетики и организациями торговли.

Из общего объема дебиторской задолженности более 55 % (11996,3 млн.сом.) образовано предприятиями промышленности, свыше 14 % (3056,6 млн.сом.) – организациями торговли, 9,4 % (2045,2 млн.сом.) – предприятиями материально-технического снабжения и сбыта. Свыше двух третей долгов предприятий приходилось на задолженность внутри республики, 17,6 % - стран СНГ, 7 % - предприятий стран дальнего зарубежья.

Сложная процедура сбора налогов ставит перед необходимостью совершенствования организационной и контрольной работы налоговых инспекций. При этом важна консолидация усилий налоговых, финансовых, правоохранительных органов и органов управления.

Значительный интерес для нашей республики в этом отношении представляет опыт Франции, где налоговый контроль является одной из конституционных функций государства. Он обеспечивает поддержание баланса между правами и обязанностями налогоплательщиков.

Все необходимые меры для борьбы с уклонением от уплаты налогов предусмотрены в Налоговом кодексе. Подобный целостный документ существует в немногих странах.

В Налоговом кодексе Кыргызской Республики достаточно отражены все виды ответственности налогоплательщика за нарушение законодательства: финансовая, административная, уголовная. Например, такие виды ответственности налогоплательщика, как:

- передача дел в суд;
- о принудительном взыскании суммы задолженности;
- о ликвидации налогоплательщика как банкрота;
- арест и изъятие имущества;
- изъятие иностранной валюты, принадлежащей налогоплательщику, имеющему налоговую задолженность, которая передается НБ Кыргызской Республики для продажи ее на валютном аукционе или валютной бирже. Полученные от продажи средства подлежат перечислению в бюджет;
- Плательщики налогов, в том числе лица, выплачивающие доходы, несут ответственность за правильность исчисления и своевременность уплаты

налогов в бюджет в соответствии с Налоговым кодексом;

- В случае неуплаты налога в установленный срок налогоплательщик должен в соответствии со статьей 63 Налогового кодекса уплатить проценты по учетной ставке Национального банка с суммы налоговой задолженности за каждый день просрочки (включая день уплаты). Проценты определяются исходя из средней учетной ставки Национального банка Кыргызской Республики, сложившейся за предыдущий квартал;

- Налоговая инспекция применяет:
  - к налогоплательщику, не представившему декларацию в установленные сроки, – финансовые санкции в виде штрафа в размере 5 % от неуплаченной суммы налога за каждый месяц, в течение которого имела место просрочка, но не более 10 % от неуплаченной итоговой суммы налога для физических лиц;

- к налогоплательщику, не уплатившему начисленную сумму налога на дату, указанную в уведомлении, – финансовые санкции в виде штрафа в размере 5 % от неуплаченной суммы налога за каждый месяц, в течение которого неуплата имела место;

общая сумма совокупного штрафа не может превышать 10 % от неуплаченной итоговой суммы налога для физических лиц и не более 25 % для юридических лиц;

за занижение суммы умышленно или путем подделки документов – штраф в размере заниженного налога;

- к налогоплательщику, занимающемуся экономической деятельностью, не будучи зарегистрированным в налоговой службе как субъект, – финансовые санкции в виде штрафа в двукратном размере от суммы налогов, подлежащих уплате за весь период такой деятельности.

Однако права, предоставленные налоговым органам по взысканию налоговой задолженности, являются недостаточными. Сложный механизм взыскания недоимки не дает в полной мере эффективно производить взыскание задолженности налогоплательщиков по налогам и платежам в бюджет.

Налоговые органы вправе производить изъятие имущества недоимщика только по решению суда даже по признанной таким должником налоговой задолженности. При этом существующая процедура принудительного взыскания налоговой задолженности налогоплательщика, в частности, процедура взыскания задолженности путем обращения долга на имущество должника

предусматривает неоправданно длительный срок. Так, согласно статье 52 Налогового кодекса Кыргызской Республики, налоговые органы вправе передать материалы (дело) в судебные органы для принудительного взыскания недоимки субъекта только после истечения двухмесячного срока с момента направления субъекту уведомления в установленном порядке. Далее, судебный орган рассматривает дело в течение месяца, при этом решение суда вступает в силу еще через месяц. Таким образом, с учетом предусмотренного законодательством механизма обжалования налогоплательщиком действий налоговых органов, процедура принудительного взыскания налоговой задолженности затягивается на год и более. Как правило, налогоплательщик за это время успевает реализовать свое имущество. Учитывая изложенное, предлагается внести изменения в Налоговый кодекс Кыргызской Республики в предоставлении права налоговым органам налагать временный запрет на отчуждение имущества субъекта-должника (в порядке, предусмотренном Правительством Кыргызской Республики) до окончательного решения суда об изъятии такого имущества в счет задолженности перед бюджетом, а задолженности недоимщика - до 30 дней. Данная норма не предусматривает прямого изъятия имущества налогоплательщика без решения суда, она лишь позволяет государственным налоговым органам временно приостановить возможные операции должника по его отчуждению до решения суда. В конечном итоге, решение об изъятии имущества принимает только суд.

Кроме того, предлагается законодательно предусмотреть право налоговых органов на беспорное, прямое изъятие с банковских счетов субъектов-должников денежных средств в счет погашения признанной ими задолженности перед бюджетом. Данная норма необходима в связи с тем, что в настоящее время действия налоговых органов по прямому беспорному списанию денежных средств с расчетных счетов с предприятий-должников (осуществляемые на основании Инструкции по администрированию, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики, и соответствующего Положения) оспариваются банками, обслуживающими таких субъектов, ссылаясь на отсутствие такой нормы в Налоговом кодексе Кыргызской Республики. Необходимо отметить, что принятие изменений, касающихся предоставления права налоговым органам на прямое изъятие денежных средств налогоплательщика-должника на признанную им

сумму налоговой задолженности, не нарушает законодательство, а приводит его в соответствие с реалиями сегодняшнего дня.

Аналогичные права на беспорное изъятие денежных средств субъектов-должников предоставлены налоговым органам службы большинства стран СНГ. Кроме того, такие права имеют таможенные органы Кыргызской Республики.

Следует отметить, что в Налоговом кодексе Кыргызской Республики уже предусмотрены права налоговых органов на прямое, беспорное изъятие денежных средств с банковских счетов третьих лиц (являющихся дебиторами у недоимщиков). То есть в настоящее время действует положение, в соответствии с которым можно изымать денежные средства дебиторов субъектов-должников, но нельзя изымать такие средства у самих недоимщиков.

Действующим законодательством налоговым органам не предоставлено право устанавливать на предприятиях-должниках налоговые посты. Отсутствие у налоговой службы такого права не дает возможности в полной мере осуществлять контроль над своевременным и полным погашением недоимщиками своей налоговой задолженности. Практика показывает, что многие должники, активно ведущие свою экономическую деятельность, в основном осуществляют денежные операции в наличной форме – через кассу, минуя банковские счета, при этом игнорируя требования налоговой службы о погашении налоговой задолженности. Кроме того, приняты массовый характер факты нелегального отпуска продукции предприятиями-производителями, в особенности производителями подакцизной продукции (ГСМ, табак, алкоголь).

Имеющаяся в настоящее время недоимка хозяйствующих субъектов является одним из резервов увеличения поступлений в бюджет, взыскания которой можно добиться за счет предоставления налоговой службе необходимых прав.

В связи с этим в законодательном порядке следует закрепить следующие положения:

1) предоставить право налоговым органам на прямое изъятие денежных средств с банковских счетов субъектов-должников без решения суда в размере признанной ими налоговой задолженности;

2) предоставить право налоговым органам налагать временный запрет на отчуждение имущества недоимщика (в порядке, предусмотренном Правительством Кыргызской Республики) до соответствующего решения суда об изъятии такого имущества;



- 3) сократить сроки принудительного взыскания налоговой задолженности недоимщика до 30 дней;
- 4) предусмотреть для налоговых органов право устанавливать налоговые посты на предприятиях-недоимщиках и предприятиях, имеющих ежедневную наличную выручку;
- 5) взыскивать налоговую задолженность в принудительном порядке.

*Август 2003 г.*