

## НАЛОГОВАЯ РЕФОРМА ПРОДОЛЖАЕТСЯ

*А.У. ЖАПАРОВ, депутат ЗС ЖК,  
заслуженный экономист КР*

Основы действующей в Кыргызской Республике налоговой системы были заложены в начале 90-х годов прошлого столетия. Принятые в то время налоговые законы не отличались глубиной проработки вследствие неопределенности экономической ситуации, недостатка времени и отсутствия опыта в построении фискальных систем. Образцом для законодательства в то время служило российское законодательство со всеми его достоинствами и недостатками. Поэтому нашему налоговому законодательству были свойственны все издержки периода становления российской налоговой системы, которая формировалась и совершенствовалась методом проб и ошибок. Отсутствие четкой налоговой концепции применительно к экономике переходного периода с ее особенностями привело к нарушению принципа стабильности налогов: десятки раз вносились изменения в механизм налогообложения, росло количество налогов, менялся их перечень и состав, предоставлялись льготы необоснованно большому количеству хозяйствующих субъектов.

Принятие в 1996 г. Налогового кодекса КР сразу выдвинуло нашу страну на передовые позиции среди стран СНГ в части налогового законодательства. Это событие положило начало реформированию отечественной фискальной системы. Рассматривая направление налоговых реформ в других странах СНГ, в частности, таких, как Россия и Казахстан, мы можем заметить, что по ряду позиций Кыргызстан опережает вышеназванные государства. Уже в 1996 г. в нашей республике с принятием Налогового кодекса было отменено большое количество налоговых льгот по НДС и налогу на прибыль. Также мы раньше других государств начали переход на взимание косвенных налогов по принципу страны назначения. Но на сегодняшний день мы отстаем в части снижения налоговых ставок, отмены нерыночных налогов. Конечно, нужно отметить, что у этих стран есть возможность страховки фискального риска, связанного с реформой. Возможные потери покрываются доходами от продажи полезных ископаемых. Тем не менее Кыргызстан в силу своей специфики вынужден вести открытую экономическую политику и расширять налоговую базу за счет привлечения инвестиций.

Несмотря на новаторский характер Налогового кодекса, бессистемно вносившиеся поправки зачастую нарушали заложенные в нем правила и механизмы, что закономерно привело к необходимости системного подхода к законодательству.

В 2001 г. в соответствии с поручением Президента КР была разработана и принята Концепция совершенствования налоговой политики в Кыргызской Республике, ставшая базовым документом при проведении работы по совершенствованию налогового законодательства. Одним из основных разработчиков Концепции, наряду с Правительством КР и другими заинтересованными ведомствами, явился Комитет по налогам, таможенным и другим сборам Законодательного собрания Жогорку Кенеша КР. Можно отметить, что на сегодняшний день реализована большая часть направлений налоговой реформы.

Много внимания было уделено снижению налогового бремени хозяйствующих субъектов. В частности, до 20 % снизились предельные ставки подоходного налога и налога на прибыль. С 4 до 6,5 минимальных заработных плат увеличились необлагаемые вычеты из совокупного годового дохода для физических лиц. В результате, по итогам 2002 г., сумма подоходного налога увеличилась по сравнению с 2001 г. на 12 % (на 114 млн. сом). Что касается расширения налогооблагаемой базы по налогу на прибыль, то окончательный вывод можно будет сделать после того, как будет завершен расчет по декларациям 2002 г. По предварительным итогам, поступления по данному платежу (без учета системы «Кыргызэнерго», по которой поступление данного налога значительно снизилось) увеличились на 5,8 %.

Одним из направлений налоговой реформы является максимальное приближение вычетов из совокупного годового дохода в целях налогообложения по реальным затратам. Уже подготовлен законопроект, с принятием которого вычеты на текущий ремонт увеличатся с 10 до 20 %. Данный проект находится на рассмотрении Законодательного собрания ЖК КР.

Введен метод взимания налогов на основе обязательного патентирования для отдельных видов хозяйственной деятельности. Это позволило вывести из теневого оборота часть доходов тех хозяйствующих субъектов, чья выручка не поддается на сегодняшний день реальному учету. Это - игровой бизнес, сауны, бильярдные, дискотеки, автостоянки и другие виды деятельности. Если за 2001 г. сумма поступлений по ним составила 12,6 млн. сом., то за 2002 г. от реализации обязательных патентов в бюджет поступило 63,2 млн. сом., что свидетельствует о целесообразности введения системы обязательного патентирования.

В качестве альтернативного варианта введена упрощенная система налогообложения для субъектов

малого предпринимательства. Субъекты малого бизнеса получили возможность выбора между классической и упрощенной системой налогообложения. Хотя поступления в бюджет невелики – всего 4,5 млн. сом. Из этого можно сделать вывод, что упрощенная система должна быть доработана для, чтобы стать более привлекательной для предпринимателей.

Принят Закон КР «О Соглашениях о разделе продукции при недропользовании». В соответствии с данным Законом налоги, подлежащие уплате инвестором государству, кроме земельного налога и платежей при пользовании недрами, заменяются разделом товарной продукции, получаемой от разработки месторождения, что является существенной льготой для инвесторов, особенно на стадии выхода на проектную мощность предприятия.

На рассмотрение ЖК КР представлен законопроект «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс КР», предусматривающий введение налога на недропользование. Этот налог должен заменить собой применяемые сегодня отчисления на восстановление минерально-сырьевой базы. Данный проект закона был рассмотрен Законодательным собранием и направлен на доработку в Правительство КР.

Принят Закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс Кыргызской Республики», в соответствии с которым увеличен предел размеров сокрытых налогов, с которого наступает уголовная ответственность. Для граждан это предел увеличился со 100 до 1000 минимальных заработных плат, для индивидуальных предпринимателей – с 1000 до 5000 минимальных заработных плат, для должностных лиц хозяйствующих субъектов в крупном размере – с 200 до 5000, а в особо крупном размере – с 2000 до 10000.

Законодательным собранием ЖК КР принят Закон «О реструктуризации задолженности по начисленным налогам, процентам, финансовым и штрафным санкциям». В соответствии с этим законом хозяйствующие субъекты получают возможность при уплате налоговой задолженности освободиться от бремени процентов и финансовых санкций.

Повышение ставки налога за оказание платных услуг населению и с розничных продаж с 3 до 4 % привело к тому, что поступления по данному виду платежа в 2002 г. возросли по сравнению с 2001 г. на 105, 5 млн. сом., или на 34,6 %.

Повышение ставки налога на земли несельскохозяйственного назначения привело к увеличению поступлений по этому налогу более чем в 6 раз. Если за 2001 г. поступило 11,8 млн. сом., то за 2002 г. – 74,7 млн. сом.

Повышение ставок гостиничного и курортного налогов, а также отмена отдельных льгот увеличило поступления на сумму более 7 млн. сом. Для местных бюджетов она играет большую роль.

Существенные изменения произошли в структуре фискальных органов. Указом Президента КР в 2002 г. в рамках Комплексной основы развития Кыргызской Республики на период до 2010 г. и Национальной стратегии сокращения бедности была утверждена Реформа № 2/2003

Стратегия фискальной реформы в Кыргызской Республике до 2005 г. В соответствии с данной стратегией был образован Комитет по доходам при Министерстве финансов КР, объединивший налоговые и таможенные органы в единую фискальную систему. Это дало возможность начать реализацию такого направления Концепции, как создание единой регистрационной системы налогоплательщиков.

Рассматривая проведенные мероприятия, мы можем сказать, что первый этап налоговой реформы завершается успешно. Тем не менее нельзя не отметить ряд проблем и недоработок, допускаемых при реализации Концепции. Правительство и Министерство финансов при подготовке законопроектов в первую очередь руководствуются рекомендациями Международного валютного фонда. Сами по себе рекомендации не противоречат принятой Концепции и в ряде случаев предлагают те же самые мероприятия, в частности, отмену льгот по НДС для сельхозпроизводителей, введение налогов на имущество и недропользование и тому подобные меры. Однако, согласно Концепции, новые платежи должны вводиться одновременно с уменьшением ставок нерыночных налогов и снижением налоговых ставок по другим платежам. В соответствии с Концепцией, начиная с 2002 г., ставки налога за пользование автомобильными дорогами и ФПЛЧ ежегодно должны снижаться на 25 %. Тем не менее законопроекты по данным вопросам в ЖК КР не представлялись.

Еще в прошлогоднем Послании Президента КР было отмечено, что в 2003 г. будет продолжено снижение ставок подоходного налога и налога на прибыль до 10 %. Данная мера также не была исполнена.

В части сокращения налоговых льгот наиболее значительной мерой явилось введение облагаемой поставки для производителей сельскохозяйственной продукции. Безусловно, эта мера необходима для пополнения доходной части бюджета. Однако вопрос этот очень серьезный и требует тщательной проработки. Правительство представило законопроект в Жогорку Кенеш и, благодаря такому аргументу, как возможность реструктуризации внешнего долга, добилось его принятия Законодательным собранием. Считается, что таким образом миссия МВФ будет удовлетворена, а проблемы, которых достаточно много, будут решаться по мере возникновения.

Крестьяне, начиная с 1997 г., ни налогового, ни бухгалтерского учета не вели, следовательно, затраты на администрирование НДС увеличатся, возникнут трудности контроля и регистрации хозяйств как плательщиков НДС. Поскольку у большей части сельских товаропроизводителей отсутствует надлежащий учет реализации и затрат, налаживание бухгалтерского учета приведет к увеличению затрат и удорожанию себестоимости продукции.

В соответствии с действующим налоговым законодательством, плательщиками НДС становятся субъекты с объемом продаж 300,0 тыс. сом. и более,

что изначально приводит к различию цен на одну и ту же продукцию. Вместе с тем из-за отсутствия документов на приобретение товарно-материальных ресурсов (удобрения, ГСМ, семена) большинство сельских товаропроизводителей не смогут получить зачет, и НДС им придется уплачивать не с добавленной, а со всей стоимости продаж. Это приведет к тому, что продукция у хозяйств-плательщиков НДС не сможет конкурировать с продукцией неплательщиков НДС. Данная ситуация может привести к тому, что объединенные крестьянские хозяйства, которые и являются потенциальными плательщиками НДС, распадутся на множество маленьких фермерских хозяйств во избежание уплаты НДС.

Поставки сельскохозяйственных производителей с трудом поддаются учету, особенно в части растениеводства. Всегда будут скрываться обороты. Можно ожидать снижения ВВП на сумму сокрытых оборотов.

Переработчики сельскохозяйственной продукции, покупающие сырье у сельхозпроизводителей -неплательщиков НДС, потеряют право на фиксированный зачет в размере 3 %. Как следствие, увеличится себестоимость продуктов переработки, также возможен одномоментный рост цен на произведенную и переработанную сельхозпродукцию.

Для того, чтобы избежать вышеперечисленных негативных последствий, Правительство КР должно понимать, что проводить налоговую реформу только путем внесения изменений в законодательство невозможно. Необходима тщательная подготовка инструкций и подзаконных актов по их исполнению. В частности, препятствием искусственного сокрытия объемов производимой сельхозпродукции являются утверждение Положения по методам их оценки для использования в фискальных целях, разработка и реализация программы обучения сельхозпроизводителей методам налогового учета в разрезе регионов. Программа также должна включать в себя разъяснительную работу о преимуществах плательщиков НДС при реализации сельхозпродукции. При утверждении государственных цен на закупку сельхозпродукции необходимо учитывать НДС в закупочной цене.

Аналогично складывается ситуация с налогом на имущество, введение которого является как одним из основных мероприятий по реализации Концепции, так и одной из рекомендаций, предлагаемых в меморандуме МВФ. Законопроект, представленный Комитету по налогам, таможенным и другим сборам, был направлен на доработку еще в 2002 г., так как он не давал представления о механизме администрирования данного платежа. Проект, доработанный Межведомственной комиссией по введению налога на недвижимое имущество, созданной постановлением Правительства КР от 02.11.02 г., № 313-р, также не дает ответа на все поставленные вопросы. Депутаты до сих пор не ознакомлены с проектом порядка определения оценочной стоимости имущества. А ведь именно

оценка является камнем преткновения для введения данного платежа. Также не представлен проект инструкции по администрированию данного платежа, хотя нет уверенности в том, что фискальные органы уже готовы к его взиманию. Не четко определен объект налогообложения. Перечень облагаемой недвижимости должен быть представлен в самом законе или в крайнем случае в инструкции к нему. Не решен вопрос взыскания недоимки по данному виду платежа у населения. Насколько мы знаем, жилище и личное имущество населения неприкосновенны. Кроме того, необходимо определить механизм адресной помощи малообеспеченному населению в связи с введением данного закона.

И это только небольшая часть проблем, которые подлежат разрешению. Тем не менее принятие данного законопроекта отчаянно форсируется правительством опять по той же причине – возможной реструктуризации внешнего долга.

В целом вопрос подготовки инструкций по исполнению законодательства стоит остро. Инструкции по реализации требований Налогового кодекса не обновлялись уже три года, хотя законодательство кардинально изменилось. На рассмотрении палаты находится большой законопроект по внесению изменений и дополнений в Налоговый кодекс. В ближайшее время он будет принят, однако сразу возникнут вопросы по его исполнению. Особенно это касается налогообложения лизинговых операций.

Существует ряд специфических видов деятельности, для которых, в соответствии с Концепцией, следует ввести отдельные разделы в налоговом законодательстве. Особенно это касается финансово-кредитных учреждений, страховой деятельности и др. В течение всего времени действия Налогового кодекса развивается идея о минимальном налогообложении данного вида деятельности. Закон «О Национальном банке КР» по-прежнему предусматривает ряд льгот по платежам в бюджет, не предусмотренным налоговым законодательством. Что касается деятельности страховых компаний, то их налогообложение почти каждый год кардинально меняется. Периодически они становятся плательщиками налога на прибыль и приравниваются к остальным субъектам. В остальное время ( и сегодня тоже) объектом обложения является сумма полученных страховых взносов.

В соответствии с Концепцией, должно быть продолжено подписание межгосударственных соглашений об избежании двойного налогообложения и взимании косвенных налогов. Хотя соглашений с каждым годом становится все больше, возникают проблемы их применения. Можно привести следующие примеры. В соответствии с Соглашением между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации «О принципах взимания косвенных налогов во взаимной торговле», ратифицированного Законом КР 30 декабря 2000 г. № 94, порядок применения косвенных налогов при оказании услуг оформляется отдельным протоколом. Соглашению уже третий год, тем не

менее данный протокол до сих пор не действует и услуги облагаются НДС в стране происхождения. Аналогичная ситуация складывается с Узбекистаном, который категорически отказывается применять нулевую ставку НДС при экспорте услуг. Министерство финансов должно приложить все усилия для разрешения данной проблемы.

Тем не менее, несмотря на все трудности и проблемы, первый этап налоговой реформы близится к завершению и результатами его можно гордиться. Мы можем сделать вывод, что налоговая реформа может принести значительный успех только в том случае, если парламент, правительство, органы местного самоуправления, представители бизнеса будут готовы работать в единой связке ради процветания суверенного Кыргызстана, в отдельных случаях поступаясь ведомственными интересами и амбициями.

