

ВЛИЯНИЕ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ НА РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление является важнейшим элементом демократического государственного устройства и призвано обеспечить сочетание государственных интересов и интересов каждого отдельно взятого города, поселка, деревни, каждой каким-либо способом обособленной населенной территории. Органы местного самоуправления призваны решать вопросы местного значения, создавать условия для обеспечения повседневных потребностей населения - это и есть реализация одного из ключевых прав человека и гражданина, гарантируемых демократическими государствами - права на достойную жизнь. Таким образом, местное самоуправление не только оппонент, но и соратник государственной власти, а развитое, местное самоуправление освобождает органы государственной власти от "текучки", позволяет сконцентрироваться на решении общегосударственных проблем, способствует оптимизации государственного управления. Органы местного самоуправления должны иметь право на достаточную для осуществления своих функций и полномочий экономическую и финансовую базу.

Роль же налоговой политики государства в развитии местного самоуправления (МСУ) должна рассматриваться в связи с общей налоговой политикой государства. Чтобы понять, какое значение имеют налоги для органов местного самоуправления (ОМСУ), нужно разобраться с налоговой системой Кыргызской Республики, с местной налоговой системой, с финансовыми основами МСУ, наполняемостью местного бюджета как местными, так и общегосударственными налогами. Налоговая политика государства в отношении местного самоуправления оказывает самое непосредственное влияние на развитие института самоуправления, ведь от того, насколько будут обеспечены органы местного самоуправления финансовыми средствами, а точнее собственными источниками дохода, зависит как самостоятельность местного самоуправления и, соответственно, заинтересованность в результатах своей работы, так и эффективность работы органов МСУ.

В связи с проводимыми реформами (т.е. ввод нового Налогового Кодекса от 2 октября 2008 г.) в налоговой сфере, данная тема является весьма актуальной. Важнейшим элементом, проводимой государством политики в сфере государственного бюджета и финансов является налоговая политика. Именно налоги лежат в основе доходной части республиканского и местного бюджета нашей республики.

Построение справедливой и эффективной налоговой системы, обеспечение её ясности, предсказуемости и стабильности являются важным условием укрепления финансовой базы органов местного самоуправления, повышения предпринимательской и инвестиционной активности, прогресса нашей республики на пути создания рыночной экономики и интегрирования кыргызской экономики в мировую.

Налоговая политика государства в отношении местного самоуправления нуждается в совершенствовании. От нее требуется, с одной стороны, обеспечивать финансовыми ресурсами потребности органов местного самоуправления, а с другой, служить инструментом социально-экономической политики, направленной на выполнение задачи стабилизации экономики и важнейших структурных сдвигов, при этом сочетая законы и свободу действий на местах.

В целях совершенствования системы местных налогов предлагаются следующие пути:

- Государству следует отказаться от практики выделения бюджетам местного самоуправления выравнивающих грантов, исходя от выполнения доходной части бюджета. Подобная практика порождает у органов местного самоуправления изживенческую психологию: гораздо легче ничего не предпринимать и получать от

государства субсидии, нежели те же самые деньги зарабатывать тяжелым трудом. Выход здесь один: расчет выравнивающих грантов необходимо производить не исходя из выполнения доходной части бюджета, а на основе размера налогового потенциала конкретной территории. Этот подход более сложный, но справедливый и способствует созданию стимулов для местного самоуправления работать над пополнением своего бюджета.

▪ При утверждении нормативов отчислений в местные бюджеты в системе местных бюджетов всех территориальных уровней необходимо как можно больше консультироваться с органами местного самоуправления первичного территориального уровня, максимально учитывая их предложения по установлению ставок местных налогов, нормативам отчислений в бюджеты этого территориального уровня. Целесообразно ввести в практику взаимные совместные консультации между органами власти различных территориальных уровней с тем, чтобы при определении размеров источников местных бюджетов обсудить вопросы, касающиеся объемов совместно решаемых на различных уровнях управления задач и адекватного финансового обеспечения, выполняемых органами власти услуг либо долевого финансирования.

▪ Налоговая система должна быть проста и понятна населению, которое имеет полное право знать, куда и на что будут тратиться эти налоги. Поэтому необходима популяризация содержания системы налогообложения и формирования местных бюджетов среди населения путем выпуска информационных листовок, опубликования общих данных о местном бюджете в общественно доступных местах, проведения бюджетных слушаний и т.д.

На сегодняшний день проблемами налоговой политики в отношении местного самоуправления являются:

• Вопросы администрирования налогов, то есть кому собирать и распределять местные налоги, а также часть от государственных налогов. При сборе налогов ГКНИ, местная власть не заинтересована в собираемости этих налогов. В то же время, как показал опыт пилотного проекта по переходу на двухуровневый бюджет, при сборе налогов самими органами МСУ собираемость налогов и заинтересованность МСУ в этом сильно возрастает.

• Наполняемость местных бюджетов собственными источниками доходов. То есть основополагающий принцип самоуправления, а именно самофинансирование органов МСУ местными налогами и сборами в ощутимой мере, не выполняется. Здесь необходимо разрешить введение органами МСУ местных налогов, как принято в зарубежных странах.

Пути совершенствования налоговой политики в условиях экономической и политической трансформации республика стремится создать систему государственного управления, которая бы отвечала интересам административно-территориальных подразделений, которые значительно отличаются друг от друга степенью наличия природных ресурсов и уровнем экономического развития.

На долю региональных и местных органов власти приходится почти треть всех бюджетных расходов, поэтому от правильного выбора политики в данном вопросе зависит успех реформирования финансов государственного сектора.

Подчеркнем, что изменения в экономической жизни республики требуют внесения отдельных поправок в Налоговый Кодекс, предложим рассмотреть ряд совершенствований, облегчающих налоговое бремя в республике. К ним относятся:

Первое. Введение упрощенной системы для субъектов малого предпринимательства. Малые предприятия, создающие новые рабочие места для населения, в том числе инвалидов и домохозяек, экономят пособия по безработице, снимают социальный гнет по безработице, дают возможность использовать вторичное сырье, материалы, отходы производства; создают новые формы обслуживания населения. Вполне приемлемым представляется введение низкого упрощенного налога для малых предприятий с численностью работающих 2-10 человек. Это должен быть единый налог с

оборота приблизительно в 10 % от всех продаж. Такие предприятия должны быть освобождены от всех остальных налогов, но, в то же время, должны строго придерживаться элементарных правил бухгалтерского учета. При условии максимального упрощения регистрации таких предприятий это явится дополнительной мерой для развития малого предпринимательства. В связи с чем требует дальнейшего совершенствования налогообложения малого предпринимательства.

Второе. Совершенствование администрирования налогов. Необходимо обеспечить сбор налогов "живыми деньгами" и добиться значительного снижения уровня взаимозачетов. На первом этапе следует отказаться от так называемого товарного взаимозачета. Недопустимо, когда в целях финансирования бюджетных организаций принимаются товары по необоснованно - высоким ценам.

Третье. Отказ от предоставления льгот отдельным хозяйствующим субъектам, что позволит реализовать принцип справедливости. Существующая практика предоставления налоговых льгот отдельным хозяйствующим субъектам и экономическим секторам, нарушая принцип справедливости, выглядит как санкционированное государством уклонение от уплаты налогов. Сокращение налоговых льгот не только сделает налоговую систему более нейтральной по отношению к отдельным участникам экономической деятельности, не только поставит дополнительные барьеры перед злоупотреблениями и коррупцией, но и расширит налогооблагаемую базу.

Четвертое. Стимулирование инвестиций. Налоговая политика должна осмотрительно и разумно стимулировать инвестиции. Необходимо закончить разработку схем ускоренной амортизации в отдельных отраслях экономики, как это предусмотрено налоговым кодексом. В целях стимулирования инвестиций в экономику республики необходимо предусмотреть частичный вычет капитальных расходов в пределах 5-10% от совокупного дохода, учитывая внедрение ускоренной амортизации.

Пятое. Переход по взиманию косвенных налогов с государствами-участниками СНГ на принцип "страны назначения". География внешнеэкономических связей Кыргызстана такова, что в доле экспорта товаров на государства - члены СНГ приходится более 40 % всего экспорта, а в доле импорта около 55 %. В этой ситуации преимущества взимания косвенных налогов по принципу "страны назначения" очевидны. Во-первых, обеспечивается максимальный охват налогообложением импортируемых товаров, во-вторых, освобождение от косвенных налогов при экспорте служит стимулятором производства экспортно-ориентированных товаров. Существующий опыт взимания НДС по принципу "страна назначения" с Казахстана и Узбекистана уже доказал свои преимущества. К примеру, от импорта товаров из Казахстана, который составил около 10 % от всего импорта товаров в республику в 1997 году, мы получили дополнительно более 58 млн. сомов в виде НДС. Необходимо будет добиться соглашений о взимании косвенных налогов по названному принципу со всеми странами СНГ.

Шестое. Выравнивание ставок акцизного налога, как на производимые, так и на ввозимые подакцизные товары. Одинаковый уровень ставок акцизных налогов на производимые и импортируемые товары широко используется в мировой практике, как инструмент исключаящий дискриминацию импортеров. В настоящее время правительством принято соответствующее постановление и направлено на рассмотрение Жогорку Кенеша.

Седьмое. Приведение ставок земельного налога в соответствие с фактической стоимостью земли.

Надо серьезно думать о ставках налога на землю. Главный вид общественного богатства - земля должна быть не просто дорогой, а очень дорогой, особенно для иностранных инвесторов. Или хотя бы зависеть от сроков аренды.

Мы должны отметить, что ставки земельного налога в Кыргызстане являются самыми низкими и это единственный налог, который платит сельскохозяйственный производитель. На сегодня в структуре ВВП доля сельскохозяйственного сектора составляет более 50 %, а удельный вес налоговых поступлений от этого сектора составляет всего около 5-7 %. Другими словами, все налоговое бремя падает на другие

сектора экономики, такие как промышленность и торговля.

Улучшение информированности налогоплательщиков. Для реализации задач, стоящих перед фискальными органами необходимо широкое информирование населения о правилах применения Налогового и Таможенного кодексов. Незнание основ налогового и таможенного законодательства часто является почвой для различного рода злоупотреблений со стороны отдельных работников контрольных органов. Это обстоятельство порождает недоверие со стороны населения к государственным органам, что является большим тормозом в вовлечении его в официальный бизнес. Необходимо ускорить издание под руководством Минфина официального документа, разъясняющего те или иные положения Налогового и Таможенного кодексов, с возможно широким отражением прав налогоплательщиков и обязательства государственных органов.

Не менее важным требующего решения вопроса является установление паритетных отношений между налогоплательщиками и налоговыми органами. В настоящее время права налогоплательщиков ограничены, что выражается в беспорном взимании налогов, пени, штрафных санкций, в невозможности получения консультаций в налоговых инспекциях и в том, что налоговая инспекция не несет ответственности за разъяснения, оказавшиеся неточными, даже в случае обращения налогоплательщика в суд и принятия решения в его пользу ранее изъятые налоговыми органами суммы не всегда ему возвращаются, а засчитываются в уплату текущих налогов.

Совершенствование механизма функционирования налога на недвижимость предполагает: создание кадастра земли, кадастра недвижимости, реестра собственников, автоматизированной системы управления недвижимостью, создание системы юридического консультирования по вопросам оценки земли.

В будущем в Налоговый кодекс, по согласованному решению соответствующими органами власти, необходимо предусмотреть возможность введение налога на недвижимость для юридических и физических лиц (вместо земельного и др. налогов).

Недвижимость - объект теневого рынка или единичных продаж. Кроме того, земля под строительство, за исключением садовых участков, сейчас не является объектом купли-продажи, хотя, по сути дела, и составляет (неявно) значительную часть объекта. Именно ее вклад и образует различия в стоимости одного и того же здания в центре города или на окраине.

Цель введения налога на недвижимость - увеличение налоговых доходов местных бюджетов за счет более эффективного налогообложения земельной составляющей. Сейчас собственник земли платит за нее ничтожный процент, нерационально ее использует, но в силу низкой платы за землю с землей не расстается. При новом налоге на недвижимость собственнику будет выгодно либо самому эффективно использовать свою недвижимость, либо ее продать или сдать в аренду. Тот, кто приобретает недвижимость, начнет хозяйственную деятельность, получит прибыль, часть которой в виде налога поступит в бюджет. Кроме того, земля также будет облагаться с учетом ее эффективного использования.

Ставки налога на недвижимость должны разрабатываться местными властями. Кроме того, налог на недвижимость отличается от других налогов тем; что органы налоговой администрации сами определяют налогооблагаемую базу, рассчитывают соответствующую величину налога, сами выпускают налоговые счета, рассылают их налогоплательщикам, все же остальные налоги рассчитываются самими плательщиками.

По нашему мнению, что при определении основных направлений налоговой политики следует исходить из особой важности стимулирования роста производства и его качественного параметра, в основе приоритетов также должно быть заложено решение проблем экологии и социальной сферы, развитие производства товаров народного потребления, торговли и бытового обслуживания населения.

Финансово-экономические основы, обеспечивая хозяйственную самостоятельность местного самоуправления, служат прежде всего удовлетворению потребностей населения

муниципальных образований, созданию условий его жизнедеятельности. Вместе с тем укрепление и развитие финансово-экономических основ местного самоуправления оказывает влияние на экономическое и финансовое положение в стране в целом. Но при этом следует учитывать, что финансовая и экономическая самостоятельность муниципальных образований во многом обусловлена состоянием экономики нашего общества, его финансов.

Если распределение доходов от налогов и трансфертные механизмы ежегодно меняются, то система межбюджетных отношений теряет свою предсказуемость и стабильность. Органы МСУ лишаются преимуществ предсказуемой и стабильной системы, а именно, возможности планировать инвестиции и мотивации собирать налоги. Стоит ли опасаться, что если у органов МСУ появится возможность собирать налоги, некоторые из них ничего не соберут? Ответом будет «да», если система межбюджетных отношений нестабильна, потому что нет гарантии того, что доходы останутся в местном бюджете. Ответом будет «нет», если система межбюджетных отношений стабильна. И, хотя налоговый потенциал в значительной степени неравномерно распределен по стране, все органы МСУ будут иметь стимулы для сбора налогов и других платежей, если они будут знать, что их местное население от этого выиграет

Другим существенным фактором является самостоятельность и подотчетность местного самоуправления, которые усиливаются, когда органы МСУ уполномочены устанавливать ставки собственных местных налогов и сборов (что может осуществляться в рамках установленных пределов). Такая гибкость является одним из инструментов, которым местное самоуправление может пользоваться для стимулирования местного экономического развития, одной из своих главных функций. Для этого не обязательно, чтобы они осуществляли администрирование и сбор налогов. Однако во многих странах с переходной экономикой реформирование государственной налоговой службы может привести к тому, что приоритетом станет сбор общегосударственных налогов в ущерб сбору местных налогов. У органов МСУ имеется более прямая заинтересованность в полном определении и оценке потенциальной базы налогообложения и в сборе доходов. Когда ответственность за налог на имущество была передана в руки органов МСУ Румынии, а за налог на малый бизнес – в руки албанских органов МСУ, в обоих случаях доходы от сбора этих налогов существенно возросли. Далее, следует также учитывать соображения, связанные с географическими особенностями: в малонаселенных пунктах с труднодоступным или горным рельефом, должностные лица, работающие на местах, имеют больше шансов лучше разбираться в местной налогооблагаемой базе, нежели сотрудники налоговых органов, расположенных в региональных центрах. Расходы на сбор налогов не должны превышать сумму собираемых налогов.

Во всем мире одним из инструментов регулирования взаимоотношений между центральной властью и МСУ является налоговая политика. Чем больше налоговых полномочий у местной власти, тем самостоятельнее она в решении местных задач, тем больше свободы для маневра и творческой инициативы.

Литература:

1. Конституция Кыргызской Республики.
2. Налоговый Кодекс Кыргызской Республики от 2 октября 2010 г.
3. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года в ред. 13 января 2010 г. № 1.
4. Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 года в ред. 17 июля 2009 г. № 232.
5. Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года в ред. 15 июля 2009 года № 213.
6. Сборник нормативных документов по налогам и налогообложению. –Б.: «Нормативные акты Кыргызской Республики», 1998. – 308 с.