

УДК 336.143 (575.2) (04)

**ВКЛАД СТОЛИЦЫ В ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТА СТРАНЫ:
ОЦЕНКА НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ**

Х.А. Фынчина – ст. преподаватель,
Г.А. Кененбаева – ст. преподаватель

The article analyses the tax aspects of forming budget system of Kyrgyz Republic. It makes a quotation of figure substantiations great investment for the budget of Bishkek of different levers.

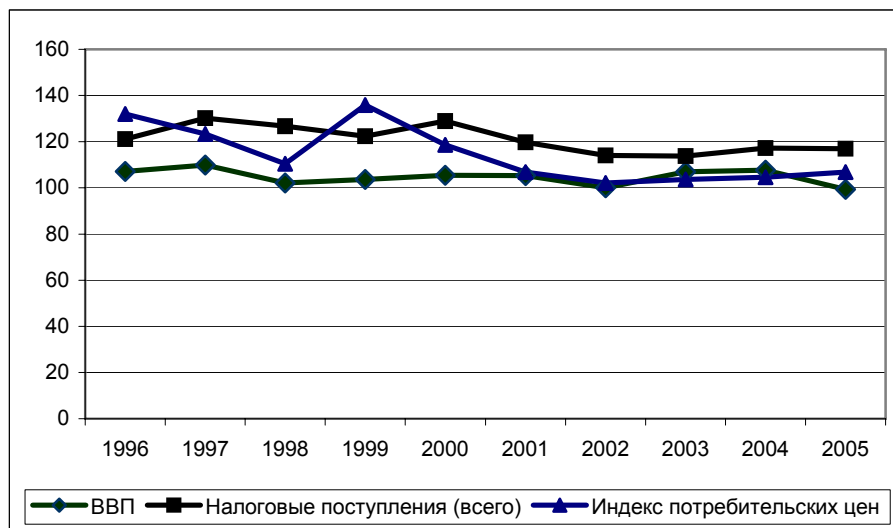
Налоговая система Кыргызской Республики отражает передовые достижения в области построения налоговых систем экономически развитых стран мира. Практически с первых дней принятия проводилась работа по повышению ее эффективности. Результативность реформирования механизма налогообложения во многом зависит от темпов экономического роста и степени пополнения бюджетов, а это, в свою очередь, определяет и решение социальных проблем. Регулирующая и фискальная налоговые функции являются взаимосвязанными, совершенствование системы налогообложения предполагает, прежде всего, создание между ними оптимального соотношения.

С целью обеспечения выполнения фискальной функции Государственная налоговая служба осуществляет контроль над соблюдением законодательства по налогам, правильным исчислением налоговых сумм, полнотой и своевременностью внесения их в бюджет. Положение со сбором налогов в бюджеты разных уровней интересует широкие слои населения, особенно после объявления тотальной борьбы с коррупцией в этой сфере. Темп роста общей суммы налоговых поступлений в 2005 г. по сравнению с 2004 г. составил 117%¹, по линии

Государственной налоговой инспекции (ГНИ) – 111,1%. Этот показатель в 2004 г. по сравнению с 2003 г. составил, соответственно, 117,3 и 106,8%. Более высокий темп роста сбора налоговых платежей отмечен в Государственной таможенной инспекции (ГТИ). Налоговые поступления по ГНИ в большей степени отражают их корреляцию с факторами социально-экономического развития страны.

Взаимосвязь налоговых поступлений с ВВП и показателем изменения цен показана на рисунке. Пик роста налоговых поступлений приходится на 1997 г., когда наблюдался и самый высокий темп роста ВВП. Фактически это первый год работы по Налоговому кодексу, новой системе налогообложения. За последние пять лет темп роста налоговых поступлений стабильно опережает рост ВВП и индекса потребительских цен (ИПЦ). В этом периоде отмечались снижения акцизов на некоторые импортные товары (в связи с установлением единых норм на внутреннюю продукцию и ввозимые товары), водку, нефтепродукты, налога на прибыль. Как видно на рисунке, это несколько снизило темпы роста сборов налогов, но не больше роста ВВП и ИПЦ. Можно заключить, что опережающий темп роста налоговых поступлений в значительной степени достигнут за счет эффективной работы налоговой службы.

¹ Здесь и далее расчеты сделаны по данным НСК и Минфина КР.



Динамика ВВП, индекса потребительских цен и налоговых поступлений, % к предшествующему году.

Бишкек является главным налогоплательщиком в Кыргызстане. Налоги, собираемые в столице Кыргызской Республики, занимают в государственном бюджете в последние пять лет 27,8–29,8%. В 2005 г. по городу Бишкек собрано налоговых доходов 5 518,4 млн. сом., в том числе: в республиканский бюджет – 4 258,2 млн. сом., в бюджет города – 1 260,2 млн. сом. В налоговых доходах, поступаемых в государственный бюджет, они составили в разные годы этого периода еще большую долю – от 49,2 до 66,6%¹ (см. табл. 1).

Сравнение налоговых поступлений ГНИ в целом по стране за 2005 и 1996 (год принятия

Налогового кодекса) гг. показывает рост в 3,3 раза, по столице эта цифра составляет 4,6 раза. Выявляется статистически значимая корреляция налоговых поступлений с развитием экономики. В частности, весьма нестабильно изменение объема промышленной продукции, в целом по республике оно характеризуется темпом снижения в 2002 г. (95,2%), темпом роста в 2000 г. (132,9%) и 2004 г. (107,8%). В то же время по Бишкеку наблюдается относительно устойчивый рост объема промышленной продукции: от 110,5% в 2000 г. до 118,5% в 2004 г.

Расширение налогооблагаемой базы происходит в определенной степени за счет роста числа предприятий, занимающихся экономической деятельностью. Так, в целом по республике количество зарегистрированных в налоговых инспекциях предприятий только за период с 2002 г. выросло с 163 649 до 241 896, по Бишкеку – с 44 816 до 52 483. Таким образом, темп роста хозяйствующих субъектов по Бишкеку опережает соответствующий показатель по республике. Однако доля действующих субъектов в общем числе зарегистрированных в столице ниже республиканского и составила в 2005 г. 47,7%, по КР – 73,6%. Темп роста этого показателя по сравнению с 2002 г. также отстает (118% в Бишкеке и 159% в КР). Это свидетельство определенного оживления экономической жизни не только в столице, но и в регионах.

¹ В Бишкеке более 60% налоговых поступлений приходится на 200 крупных налогоплательщиков. Администрирование по ним осуществляет созданное в апреле 2003 г. Управление по контролю доходов крупных налогоплательщиков и участников ВЭД (УККН). Среди них: АОЗТ “Кумтор гольд компани” (АОЗТ “КГК”), АО “Кыргызтелеком”, ОАО “Реестма-Кыргызстан”, ООО “Бител”, АО “Международный аэропорт Манас”, сумма уплачиваемых каждым из них налогов на порядок выше платежей других крупных налогоплательщиков. Представляется, что для объективности оценки следует уменьшить долю вклада Бишкека в бюджет примерно на 15% (только АОЗТ “КГК” вносит 14,5% в налоговые поступления, учитываемые по столице).

Таблица 1

Распределение налоговых поступлений
по г. Бишкек и Кыргызской Республике*

Показатель	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Налоговые поступления в государственный бюджет по г. Бишкек, млн. сом.	2765,4	3433,4	3644,4	4265,5	4809,3	5518,4
То же, % к общим доходам государственного бюджета	29,8	28,8	27,0	27,8	28,2	28,3
То же, % к налоговым поступлениям ГНИ в государственный бюджет	53,2	49,2	52,2	61,2	64,5	66,6
Налоговые поступления в республиканский бюджет по г. Бишкек, млн. сом.	2146,5	2571,1	2814,4	3303,8	3792,5	4258,2
То же, % к общим доходам республиканского бюджета	28,4	25,8	25,1	25,9	26,7	26,3
То же, % к налоговым поступлениям ГНИ в республиканский бюджет	55,8	62,1	62,5	65,7	70,6	72,4

* По данным Минфина КР.

Таблица 2

Структура налоговых поступлений по г. Бишкек и Кыргызской Республике*

Налог	г. Бишкек			Процент к соответствующим налогам в КР	Процент к общей сумме налоговых поступлений 2005 г. по КР
	Процент к общей сумме налоговых поступлений		Темп роста, %		
	2004 г.	2005 г.			
Налоговые поступления ГНИ	100,0	100,0	114,7	66,6	100,0
Подоходный налог с физических лиц	15,7	16,4 ¹	120	51,9	21,1
Налог на прибыль юридических лиц	13,1	16,6	146,3	71,6	15,5
НДС на внутреннюю продукцию	24,7	21,3	98,9	88,0	16,1
Акцизный налог на внутреннюю продукцию	4,6	4,0	100,3	45,1	5,9
Налог за пользование автомобильными дорогами	6,2	6,2	187,0	72,4	5,7
Отчисления на предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций	11,6	11,8	116,7	69,6	11,3
Отчисления на развитие и воспроизводство минерально-сырьевой базы	10,4	8,6	86,7	91,7	6,3
Земельный налог	0,7	0,5	75,1	8,2	3,8
Другие налоги	12,0	14,5	139,0	67,6	14,3

* По данным Минфина КР.

¹ 12,7% суммы подоходного налога по Бишкеку поступает от систем образования, здравоохранения и социального обеспечения, которые частично представляют бюджетную сферу.

Из всех предприятий и организаций Бишкека только 2,9% – государственные акционерные общества. Структура действующих хозяйствующих субъектов в Бишкеке представлена на 22,1% юридическими лицами, на 35,4% юридическими лицами с иностранными инвестициями, на 42,4% физическими лицами. По республике, 12,3; 5,1; 32,4 и 50,2% соответственно составляют крестьянские и фермерские хозяйства. Высока концентрация в столице иностранных юридических лиц, 97,1% их действуют в Бишкеке. Это в определенной степени характеризует перекосы в развитии рыночной инфраструктуры в республике.

Рост налоговой базы по Бишкеку обеспечивается и за счет повышения рентабельности предприятий. Статистические данные показывают устойчивый рост сальдированного финансового результата предприятий и организаций со 131,3 млн. сом. в 2000 г. до 2 623,6 млн. сом. в 2004 г.¹

Анализ поступлений по видам налогов показывает неодинаковое значение отдельных налогов в сумме налоговых поступлений по Бишкеку и в целом по республике (см. табл. 2). В Бишкеке наибольший удельный вес имеет НДС на внутреннюю продукцию (21,3%)², в 2004 г. он занимал еще большее место (24,7%). По республике этот показатель ниже на 5,2%, что объясняется снижением производственных показателей в 2005 г. в горнодобывающей отрасли республики на 24,8%, в металлургическом производстве – на 24,5%, в производстве электрооборудования – на 24,5%. Уменьшение поступлений по данному налогу в 2005 г. произошло также вследствие роста возмещения НДС за приобретенные материальные ресурсы для осуществления поставок по нулевой ставке на 173,1 млн. сом. больше, чем в 2004 г. Основным объемом возмещения приходится на промышленные предприятия по производству машин, оборудования, строительных материалов и транспортные организации.

¹ Регионы Кыргызской Республики // Кыргызстан в цифрах. – Бишкек, 2005. – С. 319.

² Для обеспечения сопоставимости показателей по г. Бишкек и в целом по КР не учтен НДС на импортируемую продукцию, администрирование по которому осуществляет ГТИ.

Близки параметры по налогу на прибыль в налоговых доходах столицы (16,6%) и республики (15,5%). Весомое значение этого налога обусловлено увеличением в 2005 г. по сравнению с 2004 г. в 8 раз полученной балансовой прибыли предприятиями реального сектора экономики в целом по республике (в 2004 г. рост этого показателя составил 6,1 раз).

Далее идет подоходный налог с физических лиц, который лидирует в налоговых поступлениях КР, занимая 21,1%. Причиной такой рокировки является отставание в темпах роста подоходного налога по Бишкеку. Это подтверждается статистическими данными по средней начисленной заработной плате работникам предприятий и организаций.

Рост этого показателя по КР превышает аналогичный показатель по Бишкеку. Темп роста средней начисленной заработной платы работникам предприятий и организаций в целом по стране в 2004 г. по сравнению с 2000 г. составил 182,6%, по Бишкеку – 168,6%. Примечательно, что индекс цен на потребительские товары и услуги ниже, чем рост средней заработной платы. Например, в 2004 г. это соотношение составило 102,8 и 116,9%, а в 2001 г. – 103,7 и 118,6%. Несмотря на это, налогообложение физических лиц (как и юридических) не усиливается, а по высокооплачиваемой части населения оно ослаблено³.

Акцизный налог теряет свое фискальное назначение. С его помощью в большей степени осуществляется регулирование экономики, в частности, снижение спада производства ликероводочной продукции и объема нереализованной продукции⁴ через уменьшение ставок акцизного налога. Снижением ставок акцизов на нефтепродукты предпринята попытка сдерживать повышение цен на бензин, дизельное топливо, топливо реактивное.

³ С 2006 г. установлено пропорциональное налогообложение доходов физических лиц по одной ставке 10% взамен прогрессивного налогообложения по ставкам 10 и 20% в зависимости от уровня доходов.

⁴ По данным ГП “Алкопром”, в 2005 г. объем нереализованной продукции этого предприятия составил 81 тыс. декалитров.

Целевые налоги, такие, как отчисления на предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, налог за пользование автомобильными дорогами и отчисления на развитие и воспроизводство минерально-сырьевой базы, в совокупности занимают в налоговых поступлениях по Бишкеку 26,6% в 2005 г. и по республике – 23,3%.

В Бишкеке интенсивно развивается предпринимательская деятельность, от которой поступают подоходный налог, взимаемый на патентной основе (учитывается в составе подоходного налога), единый налог с субъектов малого предпринимательства и доходы от обязательных патентов.

Доходы по патентам выросли в 2005 г. по сравнению с 2004 г. на 10,2%, по сравнению с 2000 г. они выросли более чем в 3 раза. Самый

высокий темп роста в течение последних лет отмечен в 2001 г. (154,3%). Наибольший удельный вес составляют патенты на производство и реализацию товаров народного потребления и продовольственных товаров – 62,1%; на бытовое обслуживание – 17,4%. Доля подоходного налога по патентам в 2005 г. в Бишкеке составила 62,3% от республиканского показателя.

Доходы от экономической деятельности (по таким видам, например, как казино, бильярд, сауна, дискотека и др.), подлежащие налогообложению на патентной основе в обязательном порядке по КР, в 2005 г. составили 125,3 млн. сом., по сравнению с 2004 г. они выросли на 29,7 млн. сом. Выдано патентов на сумму 92,9 млн. сом. юридическим лицам и 29,7 млн. сом. физическим лицам. Доля этих доходов, собранных в Бишкеке, составила

Таблица 3

Отраслевая структура налоговых поступлений ГНИ по Бишкеку и КР за 2005 г.¹, % к общим налоговым поступлениям²

Отрасль	Кыргызская Республика	Бишкек
Организации системы связи	17,9	29,6
Цветная металлургия	13,6	7,8
Промышленность		
Всего	23,9	15,6
В том числе:		
ГП “Алкопром”	7,0	0,8
– переработка сельхозпродукции	5,2	4,1
– нефтегазовая промышленность	3,3	1,5
– производство строительных материалов	2,9	1,5
– легкая промышленность	0,5	0,6
– топливная промышленность	0,3	0,1
– прочие отрасли промышленности	4,7	5,4
Торговля и предприятия питания	12,3	14,5
Образование, здравоохранение и предоставление социальных услуг	4,8	4,4
Электроэнергетика	4,6	4,8
Банковская деятельность	4,2	6,7
Строительство	4,1	3,3
Транспорт	3,6	3,0
Жилищно-коммунальное хозяйство и бытовое обслуживание	2,2	2,9
Организации водного хозяйства	0,4	0,1
Сельское хозяйство (только НДС)	0,3	0,0
Туризм	0,3	0,5
Прочие отрасли	6,6	6,1
Доходы от ликвидации недоимок	1,2	0,7

¹ По данным Минфина КР.

² Без земельного налога по сельскохозяйственным угодьям.

84%, или 105,2 млн. сом. Темп роста в 2005 г. по сравнению с 2004 г. относительно высок – 124,5% (по республике 125,3%).

Предпринимателям предоставляется и другая форма налогообложения, предполагающая уплату единого (вместо двух или четырех налогов в зависимости от правового статуса предпринимателя). Рост единого налога с субъектов малого предпринимательства также характеризует развитие малого бизнеса, как в столице, так и в республике в целом. Хотя сумма налога пока уступает (по республике она составила в 2005 г. 26,7 млн. сом.), темп роста значительный (163,8%) и обеспечен в основном за счет роста в Бишкеке (169,8%).

Отраслевая структура налоговых поступлений не отражает картины в целом по республике (табл. 3). Около 30% налогов в Бишкеке поступило от предприятий связи. От двух организаций (АО “Кыргызтелеком” и ООО “Бител”), представляющих эту отрасль, в 2005 г. поступило в бюджетную систему более 1 144 млн. сом. По республике эта доля тоже велика, но занимает второе место в налоговых поступлениях. Это обусловлено высоким темпом роста объема услуг связи: в столице за период с 2000 г. он вырос более чем в 4 раза, а в республике – более чем в 3 раза.

Большой вклад в поступление налогов (23,9%) в целом по республике вносят предприятия промышленности – ГП “Алкопром”, переработка сельхозпродукции, нефтегазовая промышленность, производство строительных материалов. Относительно низкая доля взносов сферы производства в Бишкеке сложилась вследствие несоразмерно малого удельного веса платежей предприятиями по производству алкогольной продукции.

Цветную металлургию, прежде всего, представляет АОЗТ “Кумтор гольд компании”, от которого в 2005 г. поступило налоговых платежей на сумму более 798,5 млн. сом.

Доля торговли и предприятий питания занимает третье место в налоговых доходах столицы и четвертое – республики. Это обусловлено относительно высоким темпом роста розничного товарооборота и оборота предприятий питания. С 2000 г. этот показатель вырос почти в два раза в Бишкеке, немного отстает аналогичный показатель по республике.

Незначительны налоговые поступления от крупных предприятий сельского хозяйства по НДС, с учетом земельного налога по землям сельскохозяйственного назначения они составляют, по разным оценкам, от 2,3 до 2,7% объема налогов ГНИ.

Региональный анализ можно провести по показателю налоговой эффективности, определяемой как сумма поступлений налогов на душу населения. Средний показатель налоговой эффективности по Кыргызской Республике (см. табл. 4) в 2005 г. составил 3,2 тыс. сом. (для сравнения: среднероссийский показатель налоговой эффективности за 11 месяцев 2000 г. – 8,6 тыс. руб.¹, по Москве – 35,8; по Тюменской области – 48,9 тыс. руб.)

Первенство по этому показателю принадлежит столице – 13,6 тыс. сом., что выше среднего показателя по республике в 4,2 раза (таково соотношение этого показателя по Москве и в целом по Российской Федерации). Если пересчитать его с учетом налогов, уплачиваемых АОЗТ “КГК”, то Бишкек все равно будет абсолютным лидером, а по Иссык-Кульской области этот показатель повысится более чем в 2 раза². При таком высоком показателе налоговой эффективности в столице, во всех других регионах они будут ниже респуб-

¹ Астапов К. Социально-экономическое развитие: итоги и перспективы // Экономист. – 2001. – №9. – С. 21.

² Это касается не только данного предприятия и не только Иссык-Кульской области, но и других регионов. В связи с тем, что денежные потоки крупных налогоплательщиков, филиалов некоторых экономических субъектов, расположенных в отдельных регионах (например, АО “Ошэлектрор”, АО “Джалал-Абадэлектрор”, филиалы ОАО “Экобанк”, ЗАО “Индексимбанк” и др.), аккумулируются по месту регистрации головного предприятия в столице, а не по месту осуществления экономической деятельности, искажается истинный вклад отдельных местностей в доходную часть бюджета. В результате нарушается соотношение отчислений в республиканский и местные бюджеты (65 и 35%), это наблюдается с 2003 г. (см. табл. 1). Представляется, что это связано не с созданием УККН (такая структура есть во многих развивающихся странах, в частности, России, Казахстане, Азербайджане и др.), а с недостаточным развитыми финансовыми отношениями, нерегулированием этого вопроса со стороны НБ КР.

Налоговые поступления в бюджет по регионам в 2005 г.¹

Регион	Налоговые поступления (всего) ²				
	В государственный бюджет			В том числе в республиканский бюджет	
	сумма, млн. сом.	на душу населения, тыс. сом.	% к итогу	сумма, млн. сом.	% к итогу
Кыргызская Республика	16 361,4	3,2	100,0	13 955,2	100,0
г. Бишкек	11 136,5	13,6	68,1	9 876,3	70,8
Область Чуйская	1 777,8	2,4	10,8	1 300,4	9,3
Ошская	1 018,8	1,0	6,2	911,8	6,5
г. Ош	298,6	1,2	1,8	196,0	1,4
Область Иссык-Кульская	667,1	1,6	4,1	485,8	3,5
Нарынская	511,2	1,9	3,1	477,5	3,4
Таласская	140,2	0,7	0,9	94,2	0,7
Джалал-Абадская	682,7	0,7	4,2	526,3	3,8
Баткенская	128,5	0,3	0,9	86,7	0,6

ликанского. На втором месте находится Чуйская область (2,4 тыс. сом., или 75% от среднего уровня), далее – Нарынская область (1,9 тыс. сом., или 59%). Самые низкие налоговые поступления на душу населения в Баткенской области (0,3 тыс. сом., или всего 9,4% от среднереспубликанского уровня).

Доля общих налоговых поступлений по Бишкеку составляет более 70% в республиканском бюджете. Чуйская область обеспечила налоговые поступления в бюджетную систему республики на 9,3%, Ошская область – на 6,5%. Низка роль в формировании налоговых доходов Таласской (0,7%) и Баткенской (0,6%) областей.

Показатель налоговой эффективности в данном контексте характеризует не столько административную работу по сбору налогов, сколько, как следствие, отражает социально-экономическое развитие нашего общества. Нам представляется, что налоги на первых этапах развития рыночной экономики в большей степени должны выполнять стимулирующую функцию. Для этого следует шире ис-

пользовать различные методы предоставления налоговых льгот, в частности, для развития провинций, низкооплачиваемым группам работающих и др. Налоговая система нашей республики не предоставляет также каких-либо заметных стимулов в привлечении инвестиций (в том числе и иностранных) для развития регионов (не только в добыче природных ресурсов), в создании рабочих мест и пр. В условиях политической нестабильности, которая является главным фактором, сдерживающим инвестирование, большие возможности для достижения этой цели дает использование налоговых инструментов.

Новый Налоговый кодекс, который заменит ныне действующий, будет совершенней с точки зрения решения процедурных вопросов, четкости принципов налогообложения, исключая разные интерпретации и лазейки для ухода от налогов, дальнейшего снижения налоговой нагрузки. В последнем направлении ведется интенсивная работа: это снижение налога на прибыль с 20 до 10% и установление единой нормы подоходного налога в размере 10%, вместо двухступенчатого налогообложения доходов физических лиц, повышение ре-

¹ По данным Минфина КР.

² По линии ГНИ и ГТИ.

гистрационного порога по НДС и др. Налоговая политика Кыргызской Республики обосновывает эти меры расширением налоговой базы в перспективе, что обусловит рост налоговых доходов государства в соответствии с теорией Лаффера. Однако следует отметить, что не всегда теоретические предложения в области налогообложения приносят желаемый результат на практике. В США налоговая реформа 80-х годов предполагала снижение налогов. В реальности в 1983 г. из-за сокращения доходов это обернулось огромным дефицитом¹. Следует оценивать сложившиеся коллизии

¹ Налоги и налогообложение: Учебник / Д.Г. Черник и др. – М.: ИНФРА, 2001. – С. 57.

между налогоплательщиком и фискальными задачами государства как реальность, основанную на первичности права собственности перед налоговыми обязательствами. Задача налоговой политики состоит в том, чтобы не переступить оптимальной точки, после которой следует сокращение налоговых доходов (согласно Laffer curve), “т.е. необходимо решить вопрос, на какие предельные значения налогового бремени следует ориентироваться, чтобы обеспечить оптимальный... регулирующий и фискальный эффект налогообложения”².

² Барулин С.В., Бекетова О.Н. Лафферовы эффекты в экономике современной России // Финансы. – 2003. – №4. – С. 34.