

A. O. SCHMIDTKE
A. M. KONTSEVOVA

REPRESENTATION

OF THE FUNDAMENTAL GROUP OF A SURFACE

IN THE THEORY OF GROUPS

АРЗЫБЕК КОЖОШЕВ
АИДА АБАРБЕКОВА

МОДЕРНИЗАЦИЯ
БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Бишкек – 2021

УДК 336
ББК 65.9(2 Кн) 261.3
К-58

Рецензенты: **Саякбаева А.А.**, доктор экономических наук,
профессор
Чубурова Ж.Т., доктор экономических наук,
профессор

Кожомов А. О., Абарбекова А.М.

К - 58 Модернизация бюджетно-налоговой политики Кыргызской Республики. Б.: «Издательство научных журналов и детской художественной литературы», 2021. - 154 с.

ISBN 978-9967-9154-1-1

В монографии рассмотрены теоретические основы функционирования бюджетно-налоговой политики Кыргызской Республики, проанализированы ее экономическая сущность, типы и виды этой политики как особой формы распределительных отношений. Теоретические разработки данной монографии могут послужить основой для разработки практических рекомендаций в сфере совершенствования бюджетно-налоговой политики КР, обеспечения ее экономической устойчивости.

Разработанные в монографии предложения и рекомендации по модернизации управления государственными финансами, выраженные в механизмах формирования системы цифрового бюджета и внедрения фискального мониторинга, способствующие пополнению государственного бюджета, могут быть использованы при разработке проектов республиканского и местных бюджетов в министерствах и ведомствах, вовлеченных в данный процесс, а также в вузах как учебно-методическое пособие по направлениям «Экономика», «Финансы», «Государственное и муниципальное управление», а также работниками государственных и муниципальных органов Кыргызской Республики.

К 060501204-18

УДК 336
ББК 65.9(2 Кн) 261.3

ISBN 978-9967-9154-1-1

© Кожомов А.О., Абарбекова А.М., 2021
© «Издательство научных журналов и
детской художественной литературы», 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНО- НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ	
1.1. Теоретические и методические аспекты бюджетно-налоговой политики как экономической формы распределительных отношений	7
1.2. Модели бюджетно-налоговой политики на различных этапах развития общества	22
1.3. Мировая практика совершенствования бюджетно-налоговой политики	34
ГЛАВА 2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	
2.1. Организационно-финансовый механизм проводимой бюджетно- налоговой политики	54
2.2. Факторы риска, определяющие финансовую стабильность и устойчивость бюджетно-налоговой системы	85
2.3. Нормативное правовое обеспечение реализации бюджетно- налоговой политики	100
ГЛАВА 3. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	
3.1. Основные направления модернизации бюджетно-налоговых механизмов, обеспечивающих пополнение государственного бюджета	112
3.2. Управление цифровыми финансами в контексте государственного бюджета	133
3.3. Разработка и реализация Дорожной карты бюджетно-налоговой политики	140
3.4. Реализация механизмов и инструментов налогового прогнозирования и планирования в рамках развития налогового администрирования	153
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	164
ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	167
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	169

ПЕРЕЧЕНЬ УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

1. ВВП - валовый внутренний продукт
2. ВВП - валовый национальный продукт
3. ВТО - Всемирная торговая организация
4. НПА - нормативный правовой акт
5. ГНС - Государственная налоговая служба при
КР - Правительстве Кыргызской Республики
6. ГТС - Государственная таможенная служба при
КР - Правительстве Кыргызской Республики
7. НБ КР - Национальный банк Кыргызской Республики
8. ГЦБ - государственные ценные бумаги
9. ГКО - государственные казначейские облигации
10. ГKB - государственные казначейские векселя
11. ФОТ - Фонд оплаты труда
12. НДС - налог на добавленную стоимость
13. МСУ - местное самоуправление
14. ГМУ - государственное и муниципальное управление
15. ГНПФ - Государственный накопительный пенсионный фонд
16. ФОМС - Фонд обязательного медицинского страхования
17. ТЭО - технико-экономическое обоснование
18. БОР - бюджет, ориентированный на результат
19. НТП - научно-технический прогресс
20. СПБ - среднесрочный прогноз бюджета
21. ЕАЭС - Евразийский экономический союз

ВВЕДЕНИЕ

Одной из главных задач любого государства является обеспечение социально-экономических гарантий общества с целью формирования благоприятных условий для экономического роста. В этом направлении работают все государственные институты. В обеспечении стимулов позитивного и гармоничного развития как для общества, так и для государства, необходимо выстраивать взаимоотношения между государственными институтами и социумом через внедрение эффективных методов, механизмов и инструментов такого взаимодействия.

Создание эффективных инструментов в области финансово-кредитной, бюджетно-налоговой системы является стратегической задачей государства, построение институтов социально-экономического развития требует модернизации системы бюджетно-налоговой политики как составной части финансовой политики.

Очевидно, что создание эффективной, динамично устойчивой экономики в перспективе невозможно без системного подхода к вопросам формирования источников финансовых ресурсов в республике, без определения роли и места институциональных звеньев финансово-кредитной системы и оценки вклада каждого из них.

Одним из главных изменений современного социально-экономического миропорядка стало цифровое общество, и движение в эту сторону кажется неизбежным. Сами понятия «цифровое общество», «цифровая экономика» (и аналогичные им) еще не имеют четких философских, социальных, экономических формулировок и категорий, но, несмотря на это, сегодня цифровые технологии активно применяются в различных отраслях экономики.

В данной монографии были сформулированы некоторые аспекты цифрового бюджета, сделана попытка выстроить архитектуру формирования адаптивного бюджета с элементами баз данных и управления ими.

Сама система оценки фискальной политики, на наш взгляд, должна иметь четкую и фундаментальную основу с точки зрения соблюдения не только интересов государства, но и социально-экономических субъектов, которые заинтересованы в развитой социальной инфраструктуре страны, региона.

ГЛАВА I

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ

1.1. Теоретические методические аспекты бюджетно-налоговой политики как особой экономической формы распределительных отношений

Возникновение политики как общественного явления имеет глубокие исторические корни и связано со становлением и развитием человеческого общества, формированием государственной власти. Власть — это отношения руководства и подчинения, складывающиеся между людьми в процессе организации общественной жизни. Понятие «политика» зародилось, когда появился особый вид власти, имеющий право примирения одной группы людей с другой группой посредством государства. Такая власть получила название государственная. Такая власть давала соответствующие преимущества тем, кто ею обладал. Люди стали бороться за нее, за определенную ее организацию и осуществление. Это обусловило возникновение системы политических отношений в экономике. Поскольку государство представляет собой политический и экономический союз, объединяющий целые нации и народности, постольку политика — не просто отношения между людьми, а отношения между социальными общностями. Экономическая политика формируется в сфере отношений и деятельности, которая связана с государственной властью и народом. Форма политики, ее организационно-экономическая структура реально воплощены в деятельности политических партий, общественных движений, а также и в принятых экономических и политических законах и правовых нормах. Содержание же политики выражается в ее целях, направлениях государственного развития, в предложенных способах решения существующих

проблем, в мотивах и механизме принятия как политических, так и экономических решений.

Одним из важнейших направлений экономической политики государства выступает его бюджетно-налоговая политика, так как достичь успехов в построении экономически сильного и стабильного общества возможно только при успешном построении грамотного государственного бюджета и обеспечении собираемости налогов. Именно бюджетно-налоговая политика, в которой сочетаются интересы государства и функции государства, требующие для решения поставленных задач наиболее полного сбора бюджетных средств, занимает ведущее место в экономической политике страны, ее концепция формирует и налоговую, и инвестиционную политику.

Очевидно, что главными средствами перераспределения доходов и наиболее важными орудиями государственного регулирования экономики и экономической политики выступают бюджет и налоги.

В макроэкономике нет однозначной формулировки термина бюджетно-налоговой политики, но существует много ее определений, например:

- бюджетно-налоговая политика представляет собой формирование государственного бюджета через систему налогообложения и манипулирование средствами государственного бюджета для достижения поставленных целей (рост производства, занятости, снижение темпов инфляции);

- бюджетно-налоговая политика государства представляет собой систему регулирования экономики посредством государственных расходов и налогов, т.е. она сводится к манипулированию налогами и расходами;

- бюджетно-налоговая политика – это совокупность финансовых мероприятий государства по регулированию правительственных доходов и расходов;

- бюджетно-налоговая политика – это меры правительства по изменению государственных расходов, налогообложения и состояния государственного бюджета, направленные на обеспече-

ние полной занятости, равновесия платежного баланса и экономического роста при производстве ВВП.

И эти вышеперечисленные, и другие определения, несмотря на некоторые различия в формулировках, отражают основную сущность бюджетно-налоговой политики: она представляет собой совокупность мероприятий правительства и государства по регулированию государственных расходов, налогообложения и состояния государственного бюджета, направленных на стабилизацию экономики через достижение поставленных целей.

Бюджетно-налоговая политика может как благотворно, так и достаточно болезненно, воздействовать на стабильность национальной экономики. Она значительно видоизменяется в зависимости от поставленных стратегических задач.

Также бюджетно-налоговая политика определяет основные направления использования финансовых ресурсов государства, методы финансирования и главные источники пополнения казны. В зависимости от конкретно-исторических условий в отдельных странах такая политика имеет свои особенности.

По сути, бюджетно-налоговая политика направлена на сглаживание деловых циклов и обеспечение экономического роста страны путем манипулирования средствами госбюджета.

Основные инструменты бюджетно-налоговой политики и сама направленность их использования находятся в определяющей зависимости от типа экономического строя, фазы экономико-политического цикла и др. Бюджетно-налоговая политика должна быть тесно скоординирована с проводимой в стране денежно-кредитной политикой и учитывать общехозяйственную ситуацию, сложившуюся в ней (см. табл. 1.1).

Есть различные модели бюджетно-налоговой политики, которые характеризуются, прежде всего, уровнем присущей им налоговой нагрузки, а также размером расходов государства на реализацию его социально-экономических функций.

Инструменты бюджетно-налоговой политики

Наименование	Инструменты
Государственные инвестиции	Инвестиции, образуемые из средств государственного бюджета и других государственных финансовых источников. Эти инвестиции могут быть предоставлены в нескольких видах/формах: • льготные инвестиционные кредиты; • налоговые послабления и льготы; • прямые капиталовложения из бюджета; • инвестиции от государственных компаний и учреждений разных форм и уровней (министерства, внебюджетные фонды и т.д.)
Государственные закупки товаров и услуг	Часть произведенных в стране или за рубежом товаров и услуг, закупаемых правительством, государственными органами за счет средств государственного бюджета. Такие закупки осуществляются государством для нужд собственного потребления (закупки оборудования, медикаментов и др.) и в целях обеспечения потребления населением и резервирования (например, государственные закупки зерна и продовольствия).
Общественные работы	Финансируемые государством строительные работы. Прежде всего, имеются в виду работы, которые осуществляются в период спада (recession) или депрессии (depression) в жилищном или дорожном строительстве. Цель общественных работ – увеличение занятости либо расширение совокупного спроса (aggregate demand). Данный вид работ обычно ассоциируется с кейнсианской экономической теорией (Keynesianism).
Социальные программы	Программы, нацеленные на решение той или иной социальной проблемы. Как правило, социальный и социально-экономический эффект этих программ выражается в повышении качества жизни граждан и общества в целом.

Государственные трансферты	Это выплаты, не связанные с покупкой товаров и услуг. К государственным трансфертам относятся: пенсии, стипендии, пособия, выплаты по медицинскому страхованию, выплаты по социальному страхованию, субсидии государственным предприятиям. Государственные трансферты влияют на потребление и на показатель ВВП страны.
Управление налоговым гнетом, варьирование прямых и косвенных налогов.	Обобщенный показатель, характеризующий роль налогов в жизни общества и определяемый как отношение общей суммы налоговых сборов к совокупному национальному продукту. Иными словами, налоговое бремя отражает ту часть произведенного обществом продукта, которая перераспределяется посредством бюджетных механизмов.

Источник: составлено авторами.

В ходе исследования нами рассмотрены следующие модели бюджетно-налоговой политики:

1. Кейнсианская модель. Она ориентирована на совокупный спрос, предполагает сильное вмешательство государства в социально-экономическую жизнь и сочетание масштабных государственных расходов с высокими налогами.

2. Неоклассическая модель, которая переносит акцент с регулирования совокупного спроса на стимулирование совокупного предложения, привлечение в страну дополнительных капиталов и рабочей силы и обеспечение на этой основе ускоренного роста ВВП и занятости.

Кроме того, бюджетно-налоговая политика также подразделяется на бюджетную и налоговую политики в отдельности.

Бюджетная политика ориентируется в основном на достижение сбалансированного бюджета, сбалансированного по государственным доходам и расходам на протяжении всего бюджетного периода, с использованием элементов и инструментов (хотя практика показала, что большинство стран мира имеют несба-

лансированный бюджет, расходы превышают доходы) (см. рисунок 1.1).

Для лучшего понимания сути бюджетной политики необходимо иметь четкое представление о том, что такое государственный бюджет.

Государственный бюджет является финансовым счетом, в котором представлена сумма доходной и расходной части государства за определенный период времени. Признание бюджета основным финансовым планом определяет его важное место в перераспределении национального дохода, главенствующее положение в системе финансовых планов.



Рисунок 1.1. Место государственной бюджетной политики в деятельности государства

Источник: составлено авторами.

Бюджет выполняет следующие функциональные обязанности:

- распределительную (через госбюджет перераспределяется от 20 до 60 процентов национального дохода);
- контрольную (движение бюджетных ресурсов сообщает о финансовом состоянии экономики и позволяет его контролировать);
- регулирующую (изменения расходов и доходов государственного бюджета позволяют смягчить спад производства, снизить уровень инфляции и уровень безработицы).

Используя функциональный принцип, государственные расходы можно классифицировать по целевому назначению:

- на экономические цели;
- на социальные цели;
- на военные цели;
- на содержание аппарата государственного управления.

Но расходную часть государственного бюджета не представляется возможным составить без формирования государственных доходов.

Чаще всего задачей государственной бюджетной политики становится преодоление бюджетных дефицитов, достигающих критического уровня. Бюджетные дефициты в пределах 5% общего объема государственного бюджета и до 1-2% ВВП не считаются опасными. Так что в большинстве случаев бюджетная политика может быть ориентирована на разработку и поддержание, а затем и принятие подобного бюджета. Но если дефицит бюджета превышает 10% его величины, превышает 5% ВВП, это свидетельствует о крупнейших промахах в бюджетной политике и о острой необходимости стабилизации бюджета.

Для достижения сбалансированности госбюджета бюджетная политика должна теснейшим образом гармонизироваться с политикой доходов и расходов государства.

Политика государственных расходов призвана удовлетворять спрос государственного сектора, т.е. потребности в расходах на неотложные государственные нужды, отражаемые в расходных статьях бюджета.

Политика государственных доходов исходит из имеющихся и потенциальных источников поступления денежных средств в госбюджет с учетом ограниченных возможностей использования этих источников.

Что касается *налоговой политики*, то она проявляется в установлении видов налогов, объектов налогообложения, налоговых ставок, условий взимания налогов, налоговых льгот. Все эти параметры государство регулирует таким образом, чтобы поступление денежных средств за счет уплаты налогов обеспечивало финансирование государственного бюджета.

Но при этом приходится сталкиваться с главным противоречием налоговой и всей фискальной политики. Оно заключено в том, что чем выше налоговое бремя, тем ниже желание и возможность платить налоги, и тем больше ущерб, наносимый промышленному и сельскохозяйственному производству, созданию налогооблагаемого продукта взиманием налогов. Целесообразно в основу государственной налоговой политики положить не высокие, а рациональные налоговые ставки.

Налоговая политика государства связана не только с обеспечением поступлений в бюджет, но и с проводимой структурно-инвестиционной политикой. Регулируя налоги, налоговые ставки, налоговые льготы, государство способно стимулировать к саморазвитию определенные виды производств, оказывать воздействие на структуру потребления, поощрять allocation средств в развитие экономики.

Среди разнообразных государственных доходов наиболее распространенной формой являются налоги.

Налоги — это обязательные платежи физических и юридических лиц, взимаемые государством для выполнения своих функций. Как правило, эти выплаты не только обязательны, но и безвозмездны и принудительны. Налоги необходимы, так как государство с их помощью воздействует на многие экономические и социальные процессы. Они помогают поощрять либо подавлять определенные виды деятельности, направлять развитие тех или иных отраслей и регионов, регулировать количество де-

нет и денежное обращение, воздействовать на инвестиционную активность предпринимателей, равновесие между совокупным спросом и совокупным предложением. И хотя налоги в большей степени вызывают возмущение, чем одобрение, без них ни современное общество, ни государство существовать не могут.

Таким образом, бюджетно-налоговая политика — это такая политика, которая направлена на стабилизацию экономики с помощью государственного бюджета и налоговой системы.

Экономическая наука выделяет следующие типы бюджетно-налоговой политики:

Дискреционная — это сознательное манипулирование правительственными расходами и налогами с целью изменения реального объема национального производства и занятости, контроля над инфляцией и ускорения экономического роста.

Она может осуществляться с помощью как прямых, так и косвенных инструментов. К первым относят изменение государственных закупок товаров и услуг, трансфертных платежей. Ко вторым — изменения в налогообложении (ставок налогов, налоговых льгот, базы налогообложения), политику ускоренной амортизации.

Ограниченные возможности дискреционной фискальной политики адаптироваться к потребностям, вызванным новыми хозяйственными пропорциями, вызывают необходимость дополнить ее иным типом макроэкономической политики, а именно, недискреционной, или автоматической бюджетно-налоговой политикой.

На практике уровень государственных расходов, налоговых поступлений может измениться даже в случае непринятия правительством соответствующих решений. Это объясняется существованием зстрессенной стабильности, которая определяет автоматическую (пассивную, недискреционную) фискальную политику.

Следовательно, — пассивная бюджетно-налоговая политика — представляет собой необходимые изменения в уровнях государственных расходов и налогов, и они вводятся автоматически.

Инструментом этого типа политики являются встроенные стабилизаторы, такие как изменения в налоговых поступлениях, пособия по безработице, иные социальные выплаты, субсидии фермерам.

Встроенная стабильность основана на механизмах, которые работают в режиме саморегулирования и автоматически реагируют на изменения состояния экономики, к ним относятся:

- изменения налоговых поступлений. Сумма налогов зависит от величины доходов населения и предприятий. В период спада производства доходы начнут уменьшаться, что автоматически сократит налоговые поступления в казну. Следовательно, увеличатся доходы, оставшиеся у населения, предприятий. Это позволит в определенной степени замедлить снижение совокупного спроса, что положительно скажется на развитии экономики.

Такое же воздействие оказывает и прогрессивность налоговой системы. При уменьшении объема национального производства сокращаются доходы, но одновременно понижаются и налоговые ставки, что сопровождается уменьшением как абсолютной суммы налоговых поступлений в казну, так и их доли в доходах общества;

- системы пособий по безработице и социальные выплаты (трансферты), их еще называют «отрицательными налогами». Они также оказывают автоматическое антициклическое воздействие. К примеру, повышение уровня занятости ведет к росту налогов, за счет которых финансируются пособия по безработице. При спаде производства увеличивается число безработных, что сокращает совокупный спрос. Это поддерживает потребление, замедляет падение спроса и, следовательно, противодействует нарастанию кризиса.

Встроенные стабилизаторы смягчают изменения в совокупном спросе и тем самым помогают стабилизировать выпуск национального продукта. Именно благодаря их действию изменилось развитие экономического цикла. Спады производства стали менее глубокими и более короткими. Раньше это было невозможно, так как налоговые ставки были ниже, а пособия по безработи-

це и социальные выплаты незначительны.

Главные достоинства недискреционной фискальной политики - ее инструменты (встроенные стабилизаторы), которые включаются своевременно при малейшем изменении экономических условий, т.е. здесь практически отсутствует временной лаг. Недостаток автоматической фискальной политики - в том, что она только помогает сглаживать циклические колебания, но не может их устранить. Следует отметить: чем выше ставки налогов, тем больше трансфертные платежи, тем более эффективна недискреционная политика.

Экономисты-теоретики положительно оценивают роль недискреционной, или автоматической, фискальной политики, полагая, что она сыграла роль стабилизатора и способствовала более плавному развитию экономики западных стран в период после Второй мировой войны.

Экономической сущностью бюджетно-налоговой политики являются виды бюджетно-налоговой политики. Существуют два вида дискреционной фискальной политики:

1) Экспансионистская (стимулирующая), проводится в период экономического спада, когда имеет место дефляционный разрыв.

При такой политике государство увеличивает расходы или уменьшает налоги, или делает и то, и другое. В случае успешной реализации такая политика приводит к образованию положительного сальдо госбюджета.

2) Контрактивная (сдерживающая) представляет собой уменьшение государственных расходов или уменьшение налогов, либо и то, и другое.

В случае успешной реализации такая политика приведет к образованию положительного сальдо государственного бюджета.

В зависимости от цели проводится стимулирующая или сдерживающая бюджетно-налоговая политика. В периоды экономического спада необходимо увеличивать государственные расходы, одновременно снижая налоги, или реализовать оба варианта, т.е. проводить стимулирующую политику. В краткосрочном периоде

она смягчает экономический цикл, а если проводить в долгосрочном периоде, то это приведет к стимулированию экономического роста. Так было в 80-е годы XX века в развитых странах мира, где налоговые реформы, в результате которых были снижены ставки налога на прибыль корпораций, подоходного налога, способствовали подъему экономики этих стран (рис. 1.2).



Рисунок 1.2. Виды бюджетно-налоговой политики

Источник: [Булочник Ю.В., Безгласная Е.А. Инструменты бюджетно-налоговой политики и эффективность их применения в современной экономике России// URL: <http://econ.fae.ru/article/6432>]

Чтобы выяснить, правильно ли государством реализуется бюджетно-налоговая политика, необходимо оценить ее результаты. Наиболее часто в этих целях используют состояние государственного бюджета, так как осуществление фискальной политики сопровождается ростом или сокращением бюджетных дефицитов или излишков. Однако судить по этим показателям о действенности проводимой дискреционной политики достаточно сложно. Это объясняется тем, что, с одной стороны, фактические

бюджетные дефициты и излишки могут изменяться вследствие целенаправленного изменения государственных расходов и налогов. С другой стороны, на их размеры могут повлиять изменения объема национального продукта, доходов, что обусловлено существованием встроенной стабильности. Чтобы разделить эти причины и иметь возможность оценить правильность принимаемых мер, используют бюджет так называемой занятости. Он показывает, какими были бы дефицит или излишек госбюджета, если бы экономика функционировала в условиях полной занятости.

Особую важность в построении бюджетно-налоговой политики играют принципы налогообложения, так при установлении налогов должны быть определены все элементы налогообложения, при этом акты законодательства о налогах и сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы), когда и в каком порядке он должен выплатить.

Таким образом, законодатель требует, чтобы при исчислении налогов для налогоплательщика были определены все элементы налогообложения, включая объекты, которые следует облагать налогом, порядок определения налоговой базы по таким объектам, ставки налогов по каждому объекту налогообложения, алгоритм расчета налога, подлежащего взносу в бюджет.

Вопрос о размерах налогообложения давно волнует политиков, ученых, практиков. Существует широкий ряд теоретических исследований, касающихся ставок налогов и поступлений в государственный бюджет. В данной работе сделана попытка составить свою трактовку связи между величиной ставки налогов и поступлением их в государственный бюджет. Американский экономист Артур Лаффер показал, что не всегда повышение ставки налога ведет к росту налоговых доходов государства. Он попытался теоретически доказать, что при ставке подоходного налога выше 50% резко снижается деловая активность компании и населения в целом. Основные точки для анализа (см. рис. 1.3):

- ставка налога равна 0%: поступлений в бюджет нет;
- ставка налога равна 100%: поступлений в бюджет также

нет (в легальной экономике никто не работает, все уходит в «теневую экономику»);

- точка А: при этом значении достигается максимум поступлений в бюджет.

Если налоговая ставка превышает объективную границу (точка А), то налоговые поступления начнут уменьшаться. А. Лаффер доказал, что один и тот же по величине доход в государственный бюджет может быть обеспечен и при высоких, и при низких налоговых ставках.

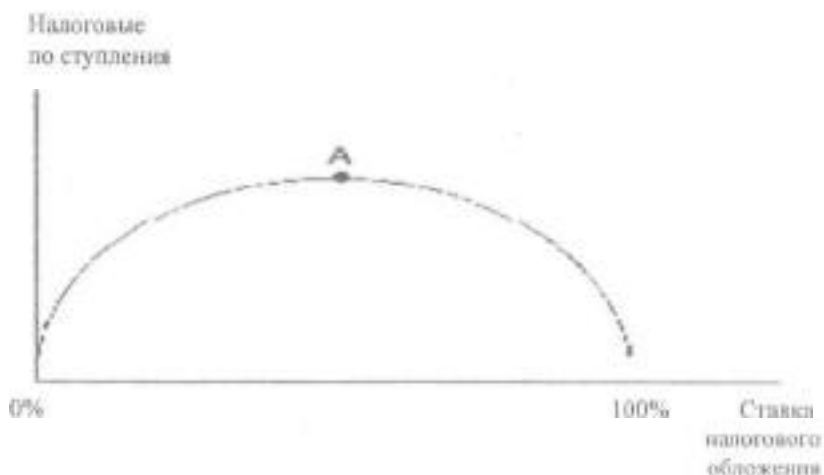


Рисунок 1.3. Кривая Лаффера в системе налогообложения

Источник: данные [<http://econbooks.ru/books/part/17479>]

Однако на практике идеи Лаффера использовать трудно, так как сложно определить, на левой или на правой стороне кривой находится экономика страны в данный момент. Так, из-за ошибки в этом определении «эффект Лаффера» не сработал в США в период президентства Р. Рейгана. Хотя снижение налогов и привело к росту деловой активности в стране, но существенно затруднило при этом реализацию социальных программ.

Конечно, трудно рассчитывать, что на основе только теории можно построить идеальную шкалу налогообложения. Теория

должна быть основательно откорректирована на практике. Немаловажное значение в оценке ее справедливости имеют национальные, культурные и психологические факторы.

Не менее важным в бюджетно-налоговой политике выступает фактор дефицита государственного бюджета. Противники кейнсианских методов регулирования экономики — монетаристы (monetarists), сторонники теории экономики предложения (supply-side economics) и теории рациональных ожиданий (rational expectations theory) — так называемые представители неоклассического направления в экономической теории, считают дефицит государственного бюджета одним из важнейших недостатков фискальной политики. Действительно, инструментами стимулирующей фискальной политики, проводимой при спаде и направленной на увеличение совокупного спроса, выступает увеличение государственных закупок и трансфертов, т.е. превышение расходов бюджета над доходами, что (как всегда!) ведет к росту дефицита госбюджета. Неслучайно рецепты государственного регулирования экономики, которые предложил Дж. Кейнс, получили название «дефицитного финансирования». Особенно остро проблема бюджетного дефицита проявилась в большинстве развитых стран, использовавших после Второй мировой войны кейнсианские методы регулирования экономики. В середине 70-х годов прошлого столетия в США возник так называемый «двойной дефицит» («twin debts»), при котором дефицит государственного бюджета сочетался с дефицитом платежного баланса. Поэтому проблема финансирования дефицита госбюджета превратилась в одну из важнейших макроэкономических проблем в преобладающем большинстве стран мира.

Всестороннее изучение теоретических аспектов этого вопроса, а также грамотное использование теории механизмов бюджетно-налоговой политики позволит обеспечить стабильные темпы экономического роста, возможность эффективного и своевременного использования государством экономических рычагов регулирования.

1.2. Модели бюджетно-налоговой политики на различных этапах развития общества

Экономическая теория допускает существование конкурирующих между собой школ и направлений. Применение той или иной концепции зависит от конкретной экономической ситуации в стране и цели, поставленной перед национальной экономикой.

Английский экономист Дж. М. Кейнс (1883-1946) и его последователи (А. Пигу, Р. Харрод, Э. Хансен) - основатели кейнсианского направления в экономической теории. Понятие бюджетно-налоговой (фискальной) политики как реального инструмента государственного регулирования экономики связано с именем Дж. М. Кейнса. Сущность бюджетно-налоговой политики, с точки зрения кейнсианской теории, состоит в управлении совокупным спросом в определенных целях посредством манипулирования налогами, трансфертами и правительственными закупками. Дж. М. Кейнс и его сторонники придавали и придают бюджетно-налоговой политике главенствующую роль в воздействии на экономический рост, уровень занятости и динамику цен.

При рассмотрении экономических вопросов кейнсианцы ставили спрос на первое место, считая, что именно он создает предложение. Поэтому, по их мнению, сокращение налогов приводит к росту совокупного спроса, одновременно с которым растет реальный объем ВВП и уровень цен, то есть ускоряется темп инфляции. Кроме того, происходит сокращение поступлений в государственный бюджет, следствием чего является появление или нарастание бюджетного дефицита.

В отличие от кейнсианцев, сторонники теории «экономики предложения» считают, что предложение создает спрос, и утверждают, что кейнсианская концепция не учитывает воздействие налогов на динамику совокупного предложения. Они считают, что снижение налоговых ставок может стимулировать совокупное предложение и увеличить налоговые поступления, то есть сократить бюджетные дефициты. Но большинство экономистов к этой позиции относятся с осторожностью, полагая,

что сокращение налогов на практике может и не оказать сильного стимулирующего влияния на совокупное предложение.

Поскольку экономисты разделяют два основных направления экономической мысли – кейнсианское и неоклассическое, следует напомнить об их различиях. Так, кейнсианская теория, отражая элементы анализа общего функционирования экономики, тем самым обосновывает важные макроэкономические направления государственного регулирования, а также доказывает необходимость создания «эффективного спроса» как условия, необходимого для обеспечения реализации произведенной продукции через воздействие различными методами государственного регулирования (см. табл. 1.2).

Таблица 1.2.

**Различия в подходах кейнсианцев и неоклассиков
к моделям фискальной политики**

Проблемы государственной экономической политики	Рекомендации кейнсианства	Рекомендации современных неоклассических теорий
Роль государства в современной политике	Значительная	Ограниченная
Основные цели государственной политики	Антициклическое регулирование, социальная политика	Обеспечение свободы функционирования рынка, антиинфляционная политика
Главные методы государственной политики	Бюджетные ассигнования, налоги, гибкая кредитно-финансовая политика	Стабильная кредитно-финансовая политика
Государственные расходы, дефицит государственного бюджета	Высокие расходы, бюджетный дефицит как необходимый инструмент регулирования	
Налоги	Высокие и прогрессивные	Низкие и пропорциональные

Составлено авторами по источнику: [Осадчая И.М. Современное кейнсианство. - М., 1971. - С.133]

Учитывается, кроме того, что изменение совокупного предложения происходит в течение длительного периода времени, но при этом величина совокупного спроса вполне может измениться за короткий период.

Отметим, что в условиях критики позиции кейнсианцев современные экономисты аналогично подходят и к сущности бюджетно-налоговой политики. Вполне логично, что в ряду основных задач современной бюджетно-налоговой политики стоят как создание и сохранение единого экономического пространства, так и сглаживание иногда чересчур острого неравенства между регионами. Немаловажно также стимулирование эффективности производства и недопущение отставания социальной сферы.

Не менее важной в классическом понимании выступает теория налогообложения в бюджетно-налоговой политике, поскольку налоги являются заметным явлением в общественной и государственной жизни. Они всегда были предметом осмысления, толкования и научного анализа с самых различных точек зрения: политической, философской, экономической, финансовой, социальной, правовой и др. Человеческая мысль накопила множество концепций, высказываний, суждений по поводу налогов, которые привели к формированию научных доктрин, получивших название «налоговые теории».

Налоги играли роль источников дохода бюджета государства, и полемика велась вокруг принципов справедливости их взимания (равномерного или прогрессивного) и части изъятия, обусловленного фискальной потребностью. Но с усложнением экономических отношений в обществе, действий объективных циклических процессов возникла потребность в корректировке классического учения, выделении роли государства и усилении степени его влияния на экономические процессы, а также изучения рычагов регулирования социально-экономических границ налогообложения. Появились и новые налоговые теории.

Очевидно, что немалую роль в обеспечении притока инвестиций должно сыграть государство с его не только бюджетно-налоговой, но и кредитно-денежной политикой, распространяющее

свое руководящее влияние на склонность к потреблению путем соответствующей системы налогов, не исключая всякого рода компромиссы, в т.ч., способы сотрудничества государственной власти с частной инициативой. Дж.М. Кейнс был сторонником прогрессии в налогообложении, по его мнению, именно такая налоговая система стимулирует принятие риска производителем относительно капитальных вложений. Одним из важных условий его теории является зависимость экономического роста от достаточных денежных сбережений в условиях полной занятости. Если этого нет, то большие сбережения мешают экономическому росту, так как представляют собой пассивный источник доходов, не вкладываемых в производство, поэтому излишние сбережения надо изымать с помощью налогов. Но в современных условиях, когда зачастую нередки системные и масштабные экономические кризисы, кейнсианская теория государственной политики «эффективного спроса» перестала отвечать требованиям экономического развития. Кейнсианская система регулирования была подорвана по следующим причинам. Во-первых, когда инфляция начала приобретать хронический характер ввиду изменений в условиях производства, а не реализации, стало необходимым регулирование, которое улучшило бы предложение ресурсов, а не спрос на них. Во-вторых, с развитием экономической интеграции произошло повышение зависимости каждой страны от внешних рынков. Стимулирование же спроса государством зачастую оказывало положительное воздействие на иностранные инвестиции.

Последователи Дж.М. Кейнса (А. Хансен, Дж. Робинсон, Х. Халлер, Ф. Ноймарк и др.) – неокейнсианцы – значительно развили его учение, активно внедряя идеи форсированных государственных вложений в научные исследования, новую технику, а также реализацию активной политики структурной перестройки экономики, основанной на обновлении научных достижений и технического оснащения.

Вполне закономерно, что на смену кейнсианской концепции «эффективного спроса» пришла неоклассическая теория «эффективного предложения». В основе этой теории – утверждение

неоспоримости преимуществ свободной конкуренции и возможности решения на этой основе всех проблем экономики при помощи рыночного механизма.

Различие в этих основных концепциях заключается в неодинаковом подходе к методам государственного регулирования. Согласно неоклассическому направлению, внешние корректирующие меры должны быть направлены лишь на то, чтобы устранить препятствия, мешающие действию законов свободной конкуренции. Поэтому государственное вмешательство не должно ограничивать рынок с его естественными саморегулирующими законами, способными без какой-либо помощи извне достигнуть экономического равновесия. В этом заключается отличие неоклассической теории от кейнсианской концепции, утверждающей, что динамическое равновесие неустойчиво, и делающей выводы о необходимости прямого вмешательства государства в экономические процессы.

Английский классик Дж. Милль (1806-1873), построивший неоклассическую модель, отводил государству лишь косвенную роль в регулировании экономических процессов, поскольку считал государство, с безграничным ростом его расходов, дестабилизирующим фактором. Отдавая предпочтение лишь кредитно-денежной политике центрального банка, не учитывая бюджетной и налоговой политики, неоклассики полагают, что таким образом будет создан эффективный механизм перераспределения дохода, обеспечивающий устойчивый рост национального богатства и полную занятость.

В неоклассической теории, в свою очередь, широкое развитие получили два направления: теория экономики предложения и монетаризм.

Теория экономики предложения предусматривает снижение налогов и предоставление налоговых льгот корпорациям, так как, по мнению сторонников этого направления, высокие налоги сдерживают предпринимательскую инициативу и тормозят политику инвестирования, обновления и расширения производства. Другой важный аспект теории – обязательное сокращение

государственных расходов. Ведь главный постулат теории – утверждение, что лучший регулятор рынка – сам рынок, а государственное регулирование и высокие налоги лишь мешают его нормальному функционированию.

Общий закон формирования уровня налоговых ставок гласит, что, широкая налоговая база позволяет иметь относительно небольшие ставки налогообложения, и наоборот, узкая налоговая база предполагает их высокие ставки. Возникает порочный круг: ухудшение экономической ситуации в экономике страны ведет к уменьшению налоговой базы и вынуждает государство для обеспечения своих финансовых потребностей повышать ставки налогов. Возрастающее налоговое бремя ограничивает инвестиции и, таким образом, спрос и занятость. Происходит дальнейшее сокращение налоговой базы, продолжается рост налогов.

Сокращение спроса, налоговый пресс и высокие темпы инфляции, часто непредсказуемые, подрывают интерес, а зачастую и саму возможность законной хозяйственной деятельности у предпринимателей, усиливается теневая экономика, падает налоговая дисциплина и собираемость налогов, происходит массовое бегство капиталов за границу. Между тем, очевидно, что возможности повышения налогов у государства не безграничны. Ему остается печатать необеспеченные денежные знаки, прибегать к иностранным займам, что несколько не способствует оживлению экономики. Такое развитие событий наблюдалось довольно часто и во многих странах. Нашим соотечественникам оно знакомо. В 1990-х гг. после обретения независимости в Кыргызстане имели место длительное сокращение производства, гиперинфляция, конфискационные налоги и регулярные государственные займы как внутри страны, так и за рубежом.

Но еще А. Смит указывал на то, что «от снижения налогового бремени государство выиграет больше, нежели от наложения непосильных податей: на освобожденные средства может быть получен дополнительный доход, с которого в казну поступит налог. При этом плательщики с большей легкостью сделают эти платежи, что освободит государство от необходимости принуждения и

расходов на сбор налогов».

Эту мысль, взятую на вооружение сторонниками концепции экономики предложения, поясняет так называемая налоговая кривая американского экономиста А. Лаффера (род. 1940 г.), выражающая зависимость налоговых поступлений в государственный бюджет от уровня налоговых ставок. Согласно этой теории, высокий уровень налогообложения отрицательно сказывается на развитии производства, подавляя предпринимательскую активность и лишая предпринимателей денежных ресурсов, способных стать инвестициями в производство.

Рост налогового бремени приводит к увеличению государственных доходов до определенного предела. Переступив этот предел, налоги начинают душить экономику, что приводит к уменьшению налоговой базы и соответственно к сокращению общего объема налоговых поступлений. Поэтому предлагается снизить как количество налогов, так и налоговые ставки по оставшимся, тем самым существенно снизив налоговое бремя на экономику. Экономика ответит на это своим ростом, т.е. увеличением налоговой базы (ростом числа налогоплательщиков и возрастанием их налогооблагаемого дохода). А это, в свою очередь, приведет к возрастанию общего объема налоговых поступлений, и, как следствие, выходу основной части налогоплательщиков из «теневое» сектора экономики в «легальный».

По теории А. Лаффера, развитие теневой экономики имеет обратную связь с налоговой системой, т.е. повышение налогов увеличивает размеры теневой экономики, легальное и нелегальное укрытие от налогов, при котором большая часть имеющегося дохода не декларируется. Эта теория также хорошо объясняет причины утечки капиталов в оффшорные зоны и увеличивающиеся из года в год масштабы оффшорного бизнеса.

Что касается теории монетаризма, то она разработана американским экономистом, профессором Чикагского университета М. Фридманом (1912-2006), приверженцем идеи свободного рынка, который предлагал ограничить роль государства только той деятельностью, которую, кроме него, никто не может осуществить:

регулированием массы денег в обращении. Делается также ставка и на снижение налогов. В соответствии с постулатами теории монетаризма, одним из основных средств регулирования экономики является изменение денежной массы и процентных банковских ставок. Так как государство с каждым годом увеличивает свои расходы, влекущие дополнительный рост инфляции, его нельзя допускать к регулированию объемов производства, занятости и цен. Однако оно может помочь в регулировании денежной массы, изъяв лишнее количество денег из обращения — если не с помощью займов, так с помощью налогов.

Таким образом, сочетание снижения налогов с манипулированием денежной массой и процентной ставкой позволяет достичь стабильности функционирования финансового механизма государства и предприятий.

Основная идея неоклассических теорий заключается в поисках методов снижения инфляции и предоставления большего количества налоговых льгот корпорациям и той части населения, которая формирует потребительский спрос на рынке. Несмотря на популярность и практическое использование приемов неоклассического направления, все же не произошло полной замены кейнсианских методов регулирования экономики.

Оценивая перечисленные концепции, следует отметить, что практика налоговой деятельности ни в одной стране мира не основана на какой-либо одной теории налогообложения, полагая ее единственно верной и истинной. Во многих зарубежных странах, правительства которых применяют методы налогового регулирования в бюджетно-налоговой политике, довольно успешно взаимодействуют основные концепции кейнсианства в различных вариациях, теории экономики предложения и теории монетаризма. И хотя неоклассические течения чаще используются в качестве теоретической основы для государственного регулирования, многие экономисты-теоретики уже не отделяют эти методы от кейнсианских, соглашаясь с возможностью взаимопроникновения различных теорий.

Кроме этого, большая группа экономистов — Самуэльсон

(1915-2006), Дж. Гэлбрейт (1908-2006) (США), Т. Балог (1905-1985) (Великобритания), и др. пытались синтезировать теорию «аналог – средство стабилизации экономики» с классической теорией невмешательства государства в дела экономики. Признавая, с одной стороны, неэффективность существующих методов государственного регулирования и выступая сторонниками свободы предпринимательской деятельности, в то же время, с другой стороны, они выступают за совершенствование механизма регулирования экономики, чему должна способствовать политика в области государственных расходов и налогов.

Не менее интересна теория государственного долга. Еще английский экономист А. Смит рассматривал государственный долг как негативное явление из-за того, что частный капитал, идущий на образование и обслуживание этого долга, отвлекается от своей главной функции – увеличивать национальное богатство. По мнению А. Смита, поэтому государственный долг «затрудняет в большей или меньшей степени дальнейшее накопление нового капитала...», т.е., говоря языком современной экономической теории, государственный долг уменьшает валовое накопление капитала за счет эффекта фискального вытеснения.

Другой английский экономист Давид Рикардо (1772-1823) считал, что рост государственного долга не менее негативен для национальной экономики, чем рост налогов, хотя налогоплательщики предпочитают рост государственного долга, чем рост налогов [5].

Развивая его взгляды, американский экономист Роберт Барро (род. в 1944 г.) сформулировал теорему эквивалентности Рикардо - Барро, согласно которой снижение налогов может обернуться дефицитом бюджета и ростом государственного долга, за обслуживание которого придется расплачиваться ростом налогов в будущем (государственные займы – это отложенные налоги) [6]. Хотя эта теорема остается до сих пор предметом дискуссий, однако есть немало примеров, подтверждающих ее. Прежде всего, это США, где нежелание повышать уровень налогообложения в условиях растущих государственных расходов привело к по-

следующему, начиная со второй половины 70-х гг. XX столетия, росту дефицита и госдолга, за что будущим поколениям американских налогоплательщиков, вероятно, придется расплачиваться сокращением социальных трансфертов от государства или ростом налоговых ставок.

Немецкая историческая школа, наоборот, в лице Адольфа Вагнера (1835–1917) положительно относилась к росту государственного долга. Вагнер считал рост государственных расходов экономическим законом, а финансируемые за счет государственных займов чрезвычайные (т.е. ведущие к дефициту бюджета) госрасходы – неизбежными во многих ситуациях. При этом он полагал, что и постоянные, и чрезвычайные государственные расходы полезны, потому что служат росту выпуска продукции. Такой положительный подход к росту долга государства разделяет и более поздняя теория компенсирующегося бюджета. Последняя рассматривает развитие экономики как стагнирующие, имеющие склонность к избыточному сбережению, и поэтому государственные займы, особенно идущие на инвестиции, компенсируют разницу между сбережениями и инвестициями. С точки зрения этой теории, нормальный рост в развитой экономике возможен только на основе роста государственного долга, отражающего активное участие государства в инвестировании, которое без государства было бы недостаточным, хотя сбережения для него имеются.

Однако кейнсианская теория разработала иной подход к государственному долгу, исходя из идеи функциональных финансов. Согласно этому подходу размеры государственного долга лишь отражают состояние бюджета, сбалансированного на циклической основе. Однако критики такого подхода указывают, что сбалансировать бюджет в течение всего цикла технически сложно, так как трудно предугадать продолжительность и размах фаз цикла (например, находится ли экономика в состоянии подъема и ему не следует мешать уменьшением госрасходов или экономика уже вошла в фазу бума, который необходимо охлаждать снижением госрасходов).

По мнению неоклассиков и неолибералов, влияние государственного долга на экономику негативно, так как государство, наращивая расходы, стимулирует инфляцию и позволяет возникнуть эффекту фискального вытеснения.

В доминирующей экономической политике в целом, приписываемой теориям Дж.М. Кейнса, есть терпимость к довольно высоким уровням государственного долга для оплаты государственных инвестиций в скучные времена, которые, если последуют времена бума, можно будет оплатить за счет роста налоговых поступлений.

Когда эта теория получила мировую популярность в 1930 г., многие страны стали использовать государственный долг для финансирования крупных инфраструктурных капитальных проектов, таких как шоссе или крупные гидроэлектростанции. Считалось, что это может создать эффективный цикл и рост делового доверия, поскольку будет больше рабочих с деньгами, которые будут их тратить. Некоторые утверждали, что в связи со значительным увеличением военных расходов Второй мировой войны действительно закончилась Великая депрессия. Конечно, военные расходы основаны на тех же налогах (или долге) и базовых фундаментальных факторах, как остальная часть национального бюджета, таким образом, этот аргумент немного подрывает кейнсианскую теорию. Действительно, тогда некоторые предположили, что значительно более высокие национальные расходы, обусловленные войной, по существу, подтверждают основной кейнсианский анализ.

Тем не менее, кейнсианская схема осталась доминирующей, во многом благодаря собственной брошюре Дж.М. Кейнса «Как оплатить войну», опубликованной в Великобритании в 1940 г. Поскольку война оплачивалась и выигрывалась, Кейнс и Гарри Д. Уайт, помощник секретаря министерства финансов США, оказали, согласно Дж. Гэлбрейту, доминирующее влияние на Бреттон-Вудские соглашения. Эти соглашения определяют политику для Банка международных расчетов (БМР), Международного валютного фонда (МВФ) и Всемирного банка, так называемых

Бреттон-Вудских учреждений, основанных в конце 1940-х (последние два, БМР был основан в 1930-м). Они являются доминирующими хозяйствующими субъектами настройки политики в отношении государственного долга. Благодаря своей роли в определении политики в отношении торговых споров, Всемирная торговая организация (ВТО) также обладает огромной силой влияния на иностранные обменные отношения, так как многие страны зависят от конкретных товарных рынков для платежных балансов, которые необходимы им, чтобы погасить долги.

Понимание структуры государственного долга и анализ его рисков требует от каждого оценить ожидаемую стоимость любого создающегося за счет государственного долга общественного актива, по крайней мере, в будущих налоговых условиях, если не в прямых доходах. Выбор должен быть сделан в пользу актива, который является общественно выгодным. Требуется:

- определить, используется ли государственный долг в настоящее время для финансирования потребления, которое включает всю социальную помощь и все военные расходы;

- определить, не приведет ли триединый итог (прибыль, люди, окружающая среда) в результате существования государственного долга к неудаче или дефолту государственной власти, например, к смене правительства;

- определить, не является ли наращивание государственного долга результатом каких-либо одиозных или скрытых действий руководителей страны. Это включает в себя любые кредиты на покупку «активов», таких как дворцы для лидеров, или подавление или уничтожение народа. Международное право не позволяет людям быть ответственными за такие долги, при которых они не играют в любом случае от расходов и не имеют контроль над ними;

- определить, создаются ли за счет расходов будущие блага — например, расходы по финансированию строительства общественного бассейна позволят людям отдыхать в том месте, где ранее это было невозможно.

Таким образом, эти классические теории свидетельствуют о

том, что практически невозможно определить какие-либо границы, но можно проследить тенденцию взаимосвязи между развитием бюджетной составляющей, долей налоговых поступлений в бюджет и структурой налогов, что помогает избежать негативных последствий действия налогов либо их сгладить в определенной экономической ситуации. Теоретическим методам и средствам, которые предлагают ученые различных экономических направлений, используемым в макроэкономическом управлении, необходимы согласованность и направленность на решение наиболее важных задач в развитии общества. Иными словами, должен быть тщательно продуман и скорректирован набор экономических регуляторов для успешного достижения желаемого результата.

1.3. Мировая практика совершенствования бюджетно-налоговой политики

Во всем мире бюджетно-налоговая политика признается одним из основных инструментов финансово-экономического развития, оказывающим решающее воздействие на стабильность национальных экономик и экономическую конъюнктуру. В настоящее время от правильности осуществления бюджетно-налоговой политики, ее совершенствования, зависит эффективное функционирование всего экономического комплекса. Применение неверных фискальных мер приводит к формированию негативных тенденций в национальных экономиках, зачастую создавая предпосылки к образованию дефицита государственного бюджета и других проблем.

При помощи бюджетно-налоговой политики страны воздействуют на формирование централизованных и децентрализованных денежных фондов, фондов накопления и потребления, используя для этого налоги, расходы государственных бюджетов, государственный кредит, денежно-кредитную политику. В каждой стране действует своя бюджетно-налоговая политика, особенность которой заключается в фискальных действиях пра-

ительства, которые могут оказывать влияние на национальную экономику, в частности, интегрированные экономики стран ЕАЭС демонстрируют такую зависимость.

Зарубежный опыт свидетельствует, что с изменением экономической ситуации должна измениться и роль государства в рыночном механизме хозяйствования, следовательно – и направления использования государством рыночных рычагов, в том числе, бюджетной и налоговой систем как инструментов рыночного взаимодействия.

Рассмотрим особенности бюджетно-налоговых политик стран с развитой экономикой.

США. В соответствии с государственным устройством США бюджет делится на три уровня: федеральный бюджет, бюджет штатов и бюджет местных органов управления. Федеральный бюджет состоит из двух частей. Первая часть – это расходы бюджета, а вторая, соответственно, доходы бюджета.

При рассмотрении структуры расходов необходимо остановиться на двух важных особенностях формирования расходной части бюджета США. Первая заключается в том, что официальные бюджетные документы составляются на трех уровнях: ведомственном (расходы по линии каждого из бюджетных учреждений), функциональном (расходы по обеспечению каждой из бюджетных функций государства) и программном (расходы по программам). Вторая особенность состоит в бюджетно-расходной процедуре – утверждении конгрессом (в три этапа) расходов по каждой из статей.

Основные расходы в штатах и структурах местного самоуправления идут на образование (до 35% общих расходов), различные пособия (13%, в основном через бюджеты штатов), здравоохранение и транспорт (примерно по 9%), систему общественной безопасности (8%). Кроме того, бюджеты этих уровней финансируют общественную санитарию, охрану окружающей среды, жилищное строительство и коммунальное хозяйство (последнее в основном через местные бюджеты). Федеральная помощь идет на образование, здравоохранение и социальную

помощь. Дотации и субсидии распределяются неравномерно и носят программно-целевой характер. Федеральная помощь властям штатов проходит по 13 из 19 основных расходных статей (категорий).

Доходы бюджета формируются за счет налоговых поступлений. Для американской налоговой системы характерно наличие трех уровней налогообложения (федеральный, региональный и местный). При этом наибольшие поступления в консолидированный бюджет обеспечиваются подоходным налогом. Подоходный налог имеет прогрессивную шкалу взимания, способствуя переложению значительной части налогового бремени на наиболее обеспеченную часть граждан (см. табл. 1.3).

Под налогообложение попадают практически все виды доходов, начиная от заработной платы трудящихся по найму, разовых гонораров, полученных от индивидуальной предпринимательской деятельности, заканчивая доходами от продажи собственного имущества. Также необходимо отметить тот факт, что при определении налоговой базы учитываются определенные особенности налогоплательщика. В зависимости от наличия детей или других нетрудоспособных членов семьи, факта проживания на собственной или арендованной жилплощади и других особенностей налогоплательщик имеет ряд льгот, позволяющих существенно уменьшить сумму при начислении подоходного налога. Таким образом, пенсионеры, студенты или люди, занятые на низкооплачиваемых работах, платят значительно меньше.

Еще одной важной особенностью является связь подоходного налога с определенными возможностями региональных органов власти и органов местного самоуправления, которым разрешено самостоятельно устанавливать и регулировать ставки этого налога, направляемого в соответствующий бюджет. И если на федеральном уровне этот налог имеет прогрессивную шкалу обложения, то на уровне муниципалитетов и отдельных округов шкала подоходного налога нередко может иметь регрессивный или пропорциональный характер, что позволяет всем гражданам солидарно участвовать в формировании доходной части бюджета

независимо от уровня социально-экономического развития конкретного штата.

Начиная с 1969 г. одной из наиболее значительных проблем в США считался хронический дефицит федерального бюджета, приводивший к наращиванию государственного долга. Ежегодные выплаты процентов по государственному долгу превысили 15% расходной части бюджета. В государственный долг, в отличие от федерального долга, входит также совокупный дефицит бюджетов штатов. Однако в течение последних десятилетий эти бюджеты в целом сводились, как правило, с небольшим профицитом и потому влияли почти незаметно на состояние госдолга США.

Таблица 1.3.

Ставки налога на доходы физических лиц в США

Ставка	Категория налогоплательщика			
	Одинокий налогоплательщик, долл. США	Супруги (общая декларация), иждовец, долл. США	Супруги (индивидуальные декларации), долл. США	Глава хозяйства, долл. США
10%	Не более 8350	Не более 16700	Не более 8350	Не более 11950
15%	8351-33950	16700-67900	8351-33950	11951-45500
25%	33951-82250	67901-137050	33951-68525	45551-117450
28%	82251-171550	137051-208850	68525-104425	117451-190200
33%	171551-372950	208851-372950	104426-186475	190201-372950
35%	Более 372951	Более 372951	Более 186476	Более 372951

Источник: [http://www.irs.gov/newsroom/article/0_id=187825,00.html]

В законодательном бюджетном процессе можно выделить пять основных параметров проекта федерального бюджета на очередной финансовый год:

- общий уровень новых бюджетных полномочий;
- общая величина расходов по федеральному бюджету в будущем финансовом году;
- общая величина доходов по федеральному бюджету в будущем финансовом году;
- величина бюджетного профицита (или дефицита);
- размер долга федерального правительства.

Эти показатели закрепляются в совместной резолюции обеих палат конгресса по проекту федерального бюджета, который представляет собой процессуальный документ, связывающий воедино основные составляющие федерального бюджета.

Бюджетный год в США начинается 1 октября и заканчивается 30 сентября следующего года.

Германия. Бюджет выступает главным звеном финансовой системы ФРГ, его структура и бюджетный процесс соответствуют федеративному характеру государственного строя. В госбюджет включаются доходы и расходы трех уровней административного управления: федерации (центральный бюджет), земель (региональные бюджеты) и общин (местные бюджеты). Сводный (консолидированный) госбюджет получается путем сложения доходов и расходов бюджетов всех трех уровней за вычетом межбюджетных трансфертов (субсидий, дотаций). С 1974 г. в госбюджет начали включать средства фонда социального страхования и социального обеспечения.

Бюджетный год в ФРГ совпадает с календарным годом. Федеральный бюджет утверждается бундестагом (парламентом). Составление, утверждение и исполнение федерального бюджета предусматривают определение ожидаемых доходов и расходов в бюджетном плане и ведение бюджетного учета, фактическое отражение исполнения бюджета.

Формирование доходов госбюджета – это мощный регулирующий процесс, он определяет такой важный для экономики показатель, как «квота государства» (его доля в ВВП). Государство в начале 80-х гг. перераспределяло через госбюджет (включая фонд социального страхования) до половины ВВП.

Формирование доходов определяет целую систему финансовых каналов, по которым в казну стекаются средства от физических и юридических лиц. Здесь особую роль играет налоговая политика как важнейшая подсистема бюджетной политики. Налоговые поступления составляют 4/5 всех доходов бюджета, причем на 2/3 налоговые поступления формируются за счет прямых налогов (подходного или налога на зарплату, корпорационного, промыслового). Кроме налоговых поступлений, доходы центрального бюджета складываются из прибыли от экономической деятельности государственных предприятий и рентных платежей. В эту статью доходов регулярно включается многомиллиардная прибыль центрального банка ФРГ. Несколько меньшее значение имеют поступления процентных выплат за предоставленные межгосударственные кредиты, доходы от участия в капитале, а также средства от реализации этих участия.

В глобальном аспекте достижению цели выравнивания доходов служит ступенчатая структура налоговой системы. Большую роль в формировании бюджетных доходов играет поступление от «общих» (совместных) налогов – подходного, корпорационного, НДС, – которые распределяются в соответствующей пропорции между бюджетами трех уровней власти (вертикальное выравнивание). Затем земельная доля в НДС перераспределяется от благополучных в финансовом плане земель к бедным (горизонтальное выравнивание). Кроме того, из бюджета федерации слабые земли получают «дополнительные федеральные дотации» (вертикальное выравнивание).

При налогообложении доходов физических лиц в Германии действует общий принцип: доходы должны облагаться в стране, от источников внутри которой они получены. При этом необходимо учитывать, что в ФРГ применяется прогрессивное налогообложение.

Важной отличительной особенностью подходного обложения в ФРГ выступает наличие системы семейного налогообложения. Суть концепции семейного налогообложения в ФРГ сводится к тому, что особенности имущественного статуса и заработков

отдельных лиц, состоящих в определенной степени родства, подлежат учету при определении порядка налогообложения, а в отдельных случаях могут облагаться совместно.

В результате для супругов налог исчисляется наполовину от общей суммы доходов супругов, а потом увеличивается в два раза. Несложно отметить, что в случаях, когда разница в величине доходов супругов значительна, такая форма обложения доходов очень выгодна плательщикам, так как ведет к существенной экономии средств по сравнению с уплатой налогов раздельно при общем режиме налогообложения (см. табл. 1.4).

Таблица 1.4

Ставки налога на доходы физических лиц в Германии

Категория плательщика	Налоговая база, евро	Маргинальные ставки, %
Одинокий плательщик	До 7664	0
	7665-12739	15,00-23,97
	12740-52151	23,97-42
	Свыше 104303	42
Супруги, уплачивающие налог совместно	До 15329	0
	15330-25479	15,00-23,97
	25480-104303	23,97-42
	Свыше 104303	42

Источник: данные монографии: Шувалова Е.Б., Климовицкий В.В., Пузин А.М. Налоговые системы зарубежных стран. - М., 2010. - С. 108.

Одним из орудий воздействия государства на процесс общественного воспроизводства выступают государственные расходы. Они отражают особенности развития страны. За счет бюджета в первую очередь обеспечивается финансирование традиционных сфер деятельности федерации, земель и общин. Удельный вес расходов центрального правительства в ВВП остается сравнительно стабильным: от 13 до 15% (в годы кризисов).

Важное место в системе государственного регулирования принадлежит бюджетным расходам на экономику (затраты на жилищное строительство, коммунальное хозяйство, энергетику, добывающую промышленность, обрабатывающую промышленность, связь, транспорт и сельское хозяйство).

Финансирование научно-технических программ осуществляется через министерство исследований и технологий. Доля расходов на науку и образование невелика (2-5%) по сравнению с социальными выплатами, субсидиями на экономику и затратами на управление. Финансирование НИОКР – 2,9% от ВВП. Расходы на управление составляют около 3% расходов федерального бюджета и включают затраты на содержание верховных органов власти и федерального государственного аппарата.

Государственный долг ФРГ, как и других промышленно развитых стран, стал одним из факторов функционирования финансовой системы. По величине и темпам роста долга ФРГ стоит на третьем месте после США, Великобритании. Особенностью развития государственного долга ФРГ является тенденция к сокращению доли федерального правительства и земель при росте задолженности общин. Наряду с ростом государственной задолженности увеличивается и кредитная деятельность государства. На протяжении нескольких последних лет сумма предоставленных кредитов превышает сумму полученных займов. ФРГ размещает займы внутри страны и за границей.

Для финансирования государственного долга федеральное правительство выпускает следующие виды ценных бумаг: облигации ФРГ, федеральные облигации, долговые сертификаты, федеральные кассовые облигации, сберегательные сертификаты, казначейские финансовые обязательства, беспроцентные казначейские сертификаты. Большая часть государственного долга ФРГ размещена у банков, сберегательных касс и фонда социального страхования. Кредитором правительства в первую очередь выступает государственная кредитная система – государственные ипотечные специальные банки, Бундесбанк.

Франция. Франция — унитарное государство, и ее бюджетная система включает два звена: государственный бюджет и местные бюджеты.

Само понятие бюджета во Франции было сформулировано еще в 1862 г. и долго оставалось классическим, подвергшись изменению только в 1956 г.

Декрет 1959 г. четко разграничил понятия «закон о финансах» и «закон о бюджете»: первый определял размеры и назначение ресурсов и затрат государства с учетом экономического и финансового равновесия, задача второго — детализация и расшифровка общих положений закона о финансах.

Государственный бюджет Франции является основным звеном финансовой системы, на его долю приходится половина всех финансовых ресурсов государства. В целом государственный бюджет не утверждается законодательной властью, а ежегодно составляется как вспомогательный документ, механически объединяющий общий бюджет, многочисленные специальные счета казначейства и присоединенные бюджеты.

Во Франции нет единства бюджетной системы, каждый бюджет формально обособлен. В действительности существует известная централизация: бюджеты нижестоящих административных единиц утверждаются исполнительной властью высшего звена.

Финансовое подчинение местных органов обеспечивается системой государственных субсидий и займов, а также надбавками к центральным налогам. Средства местных органов власти хранятся на счетах органов казначейства. Это дает возможность центральному правительству контролировать финансовую деятельность местных органов власти. Выпуск местных займов также требует одобрения государства. Финансовая система Франции многозвенная, но отличается высокой степенью централизации. Центральный бюджет (общий бюджет, присоединенные бюджеты различных государственных организаций, специальные счета казначейства) аккумулирует приблизительно 80% всех доходов и расходов финансовой системы Франции.

Центральный бюджет включает два вида операций:

I. Операции окончательного характера (безвозвратное финансирование), которые подразделяются на текущие, гражданские, капитальные и военные расходы, — 90%.

II. Операции временного характера (кредиты) — 10%.

Расходы центрального бюджета также делятся на две части:

— текущие, которые в свою очередь подразделяются на военные (содержание военнослужащих, их обучение и материально-техническое обеспечение), социальные и др.;

— капитальные, включающие в себя военные (строительство военных объектов, закупка военной техники), расходы на иностранные дела (создание посольств, консульств за границей, а также взносы в международные кредитно-финансовые учреждения) и др.

Особое место в государственном бюджете занимает финансирование крупных научно-исследовательских и экономических программ. Основное внимание уделяется развитию передовой и перспективной техники и технологий.

Доходы государственного бюджета формируются преимущественно за счет налогов (90%), выручки от продажи оружия, средств государственных предприятий, займов и других источников.

Налогообложение во Франции имеет ряд особенностей, которые тесно связаны с историческим развитием страны. Налогообложение находится в компетенции парламента (Национальной Ассамблеи), который ежегодно при голосовании по государственному бюджету утверждает законодательные акты о налогах, а также декреты и предписания, принимаемые в развитие указанных законов.

Налог на доходы физических лиц взимается с семьи, которая может состоять из одного человека. Семья сдает одну декларацию. Супруги, не зарегистрированные в законном браке, но проживающие вместе, семьей не считаются (см. табл. 1.5).

Ставки налога на доходы физических лиц во Франции

Налоговая база, евро	Налоговая ставка, %
До 5614	0
5615-11198	5,5
11199-24872	14
24873-66679	30
Свыше 66679	40

Источник: данные [http://en.wikipedia.org/wiki/Taxation_in_France]

С 1975 г. центральные бюджеты Франции были несбалансированными и до сих пор исполняются с хроническим дефицитом. Правительство Франции начало реализацию программы сокращения дефицита госбюджета, так называемую программу конвергенции, и приступило к более жесткому регулированию расходов, не отказываясь при этом от проведения отдельных мероприятий с целью сокращения безработицы и снижения государственного долга. Значительные госрасходы увеличивают обязательные отчисления – налоги и социальные взносы, а также ведут к увеличению и государственного долга.

Япония. Бюджетный год в Японии продолжается с 1 апреля по 31 марта. Доходы и расходы бюджета имеют определенную группировку, включающую разделы, статьи и параграфы. Доходы подразделяются на 7 разделов, 11 статей и 43 параграфа, расходы – на 13 разделов, 41 статью и 242 параграфа. Подготовка проекта бюджета осуществляется министерством финансов и его департаментами. Другие министерства и ведомства готовят предложения относительно объема и структуры своих бюджетов, а также по некоторым другим финансовым вопросам и не позднее 31 августа направляют соответствующие документы в бюджетный департамент министерства финансов.

Согласно Конституции Японии, парламенту принадлежит исключительное право распоряжаться государственными финансами. Исполнение бюджета осуществляется финансовым министерством и другими министерствами и ведомствами.

Кассовое обслуживание бюджета производят Японский банк и его отделения. Министерства и ведомства в пределах установленных им расходов представляют в министерство финансов свои платежные сметы для рассмотрения и утверждения. Далее копии смет направляются в Японский банк, где проводятся соответствующие операции.

Контроль над расходованием утвержденных ассигнований проходит поквартально, в форме отчетов министерств и ведомств. Контролеры министерства финансов изучают полученные отчеты, проверяют данные и готовят общий отчет об исполнении бюджета по доходам и расходам.

Доходная часть бюджета Японии состоит из налоговых и неналоговых поступлений. По сравнению с другими странами доля неналоговых поступлений в этой стране довольно высока. Сюда входят доходы от арендной платы, продажи земельных участков и другой недвижимости, пени, штрафы, доходы от лотерей, займы и т.п. Неналоговые статьи дохода включают также и остаток предыдущего года.

Особенность Японии заключается в том, что показатель удельного веса государственных расходов в ВВП страны является одним из наименьших среди показателей развитых стран.

Огромную часть расходов госбюджета составляют социальные расходы, а среди них — пенсии по старости и инвалидности. Японское правительство обращает большое внимание на создание достойного уровня жизни лицам пожилого возраста. Это связано с тем, что численность данной категории постоянно растет и к 2025 г. достигнет 5,2 млн. человек против 2 млн. в 1993 г. Кроме того, из-за роста продолжительности жизни и увеличения периода трудовой активности этой категории населения, а также нехватки молодой рабочей силы пожилые люди станут важным компонентом рынка труда.

Пенсионная система Японии весьма сложна и многослойна. Из госбюджета обеспечивается 1/3 выплат базовой пенсии, остальное же – за счет различных пенсионных фондов.

В настоящее время социальное страхование в расходной части бюджета занимает 36%, а в 1971-2000 гг. на эту статью приходилось около половины всех расходов страны.

Реализуя программу научно-технического прогресса, правительство Японии увеличивает государственные ассигнования на НИОКР.

Власти страны, уделяя особое внимание науке и образованию, объясняют это тем, что они превратились в главный структурный фактор экономического роста. Если в 1960-1970 гг. прирост ВВП обеспечивался за их счет на 57%, то с начала 2000 г. этот показатель повысился до 75-80%. В составе расходов на науку 13% составляют ассигнования на социальные науки, а 87% – на естественные и технические. Но в планах – ликвидировать в ближайшие годы существующий перекося в финансировании.

Из японского госбюджета финансируются дорожное строительство, работы по развитию системы связи, авиационного и железнодорожного транспорта, расходы по ликвидации последствий стихийных бедствий и т.п.

В стране насчитывается 47 префектур, объединяющих 3045 городов, поселков и районов, каждый из которых обладает самостоятельным бюджетом.

Доходную часть местных бюджетов составляют налоговые и неналоговые поступления. В Японии местные налоги не доминируют в местных бюджетах, составляя меньше половины их доходной части. Это отличает японскую налоговую систему от североамериканской, где местные налоги превышают 2/3 бюджета муниципалитетов. Закон о местных налогах определяет их виды и предельные ставки, в остальном управление ведется местными органами власти. В стране насчитывается всего 30 местных налогов (см. рис. 1.4.).

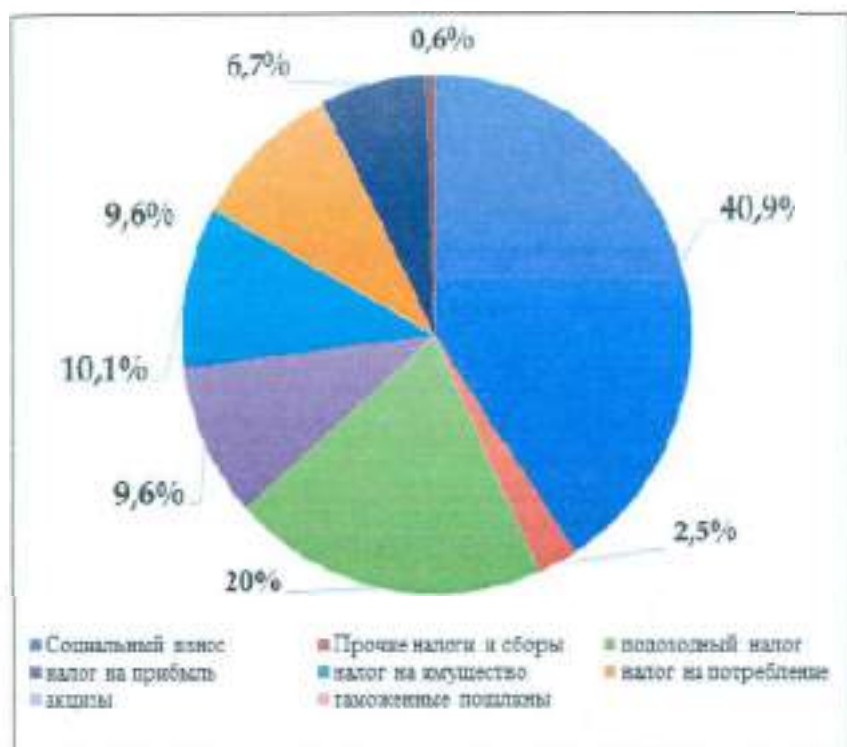


Рисунок 1.4. Структура доходов бюджетно-налоговой системы Японии

Источник: данные [Japan - 2011 Article IV Consultation: Staff Report // Country Report. - №11/181// URL: imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr1181.pdf].

При обложении большинства доходов действует система удержания налога у источника выплаты: это относится к процентным доходам, дивидендам, заработной плате, пенсии и т.п. При этом некоторые виды доходов, такие, в частности, как проценты, некоторые виды дивидендов, доходы от прироста стоимости капитала, доходы от продажи ценных бумаг, облагаются отдельно (т.е. налоговая база по данным видам доходов не прибавляется к налоговой базе по другим видам доходов). В Японии введена с 2008 г. прогрессивная шкала налогообложения (см. табл. 1.6).

Таблица 1.6.

**Ставки подоходного налога
и размер налоговых вычетов в Японии**

Налогооблагаемый доход, Yen	Ставка налога, %	Стандартный вычет, Yen
До 1950000	5	-
От 1950001 до 3300000	10	97500
От 3300001 до 6950000	20	427500
От 6950001 до 9000000	23	636000
От 9000001 до 16920000	33	1536000
Свыше 16920000	40	-

Источник: данные [Japan - 2011 Article IV Consultation. Staff Report // Country Report. - № 11/181 URL: imf.org/external/pubs/ft/scri/2011/cr11181.pdf]

Главной статьёй неналоговых доходов префектур являются дотации государства на проведение общенациональных мероприятий (около 13%). Другие неналоговые поступления составляют 30% доходной части местных бюджетов.

За счет средств местных органов власти в Японии финансируется развитие производственной инфраструктуры, мероприятия, связанные с ликвидацией последствий стихийных бедствий. Кроме этого, осуществляются расходы на подготовку рабочих соответствующих квалификаций, выплату различных пособий, пенсий, на содержание местных органов власти. Местные бюджеты в Японии сводятся без дефицита. Удельный вес расходов местных органов власти в ВВП значительно больше удельного веса в ВВП расходов центрального правительства.

Российская Федерация. На современном этапе в развитии экономики России наблюдается значительный спад, что связано с введением санкций со стороны США и Евросоюза, ослаблением курса рубля и падением цен на нефть до минимальных значений за более чем семь лет. Для изменения сложившейся ситуации государству необходимо продолжать делать акцент на админи-

стрировании и частичном реформировании существующих механизмов воздействия на экономику.



Рисунок 1.5. Структура доходов бюджетно-налоговой системы РФ.

Источник: данные [www.Budgetrf.ru/ - С. 23].

Бюджетно-налоговая политика в сложившейся непростой ситуации представляется одним из самых эффективных инструментов по управлению экономическим ростом. Государство, используя разнообразные подходы к налогообложению отдельных отраслей экономики, может оказывать воздействие на формирование и последующее распределение как централизованных, так и децентрализованных денежных фондов, выстраивает взаимоотношения с налогоплательщиками на всех уровнях бюджетной системы, и может эффективно стимулировать как отдельные регионы, так и отрасли экономического сектора.

С 1.01.2019 г. на территории Российской Федерации повышена основная ставка НДС с 18 до 20%, но сохранены при этом льготные ставки (10 и 0%) на определенные виды товаров.

Кроме того, плательщики единого сельхозналога с 2019 г. стали плательщиками НДС. В то же время в определенных случаях такие организации и индивидуальные предприниматели будут иметь право на освобождение от исполнения обязанностей плательщика НДС.

Касательно новых льгот, то освобождены от уплаты НДС: перевозка пассажиров автомобильным (городским наземным электрическим транспортом) на государственном или муниципальном контракте; услуги по ремонту товаров в период гарантийного срока, при условии невзимания дополнительной платы за такие услуги и услуги по техническому управлению морскими (смешанными) судами, оказываемые иностранным лицам, не состоящим на учете в налоговых органах и зарегистрированным в судовых реестрах иностранных государств.

В настоящее время разрешено принимать к вычету «входной» НДС по товарам, работам и услугам, имущественным правам, которые были приобретены за счет субсидий и бюджетных инвестиций, при условии, что деньги выделяются без учета затрат на НДС (должно быть указано в документах о предоставлении субсидий или бюджетных инвестиций).

Скорректированы перечни кодов видов продовольственных товаров и товаров для детей, облагаемых НДС по ставке 10% при ввозе в Россию, а именно, - исключены позиции, касающиеся ввоза племенных животных, птиц и яиц, а также корма для декоративных грызунов и рептилий; расширены позиции по размерам в отношении детских товаров.

С помощью прямых и косвенных налогов функция стимулирования реализуется через комплекс мер, включающих в себя предоставление налоговых преференций и определенных преимуществ различным категориям субъектов экономических отношений. Очевидно, что реализация грамотной налоговой политики – это не только способ существенно нарастить приток вливаний в госбюджет, но и эффективный механизм регулирования экономики государства в целях повышения экономического роста в целом.

Республика Казахстан. Налогово-бюджетная политика государства за последние годы была нацелена на стимулирование экономического роста и диверсификацию экономики. Бюджетно-налоговая политика страны должна опираться на определенную государственную концепцию обложения налогами, которая учитывает объективные причины развития экономики и макроэкономические тенденции.

Такая политика должна содержать системные, взаимосвязанные изменения законов в области налогов и предусматривать реализацию мероприятий экономической политики правительства в определенных масштабах.

С 2019 г. в Казахстане вступили в действие новые правила электронных проверок. Согласно этим правилам, налогоплательщикам разрешено создавать файл налоговых данных по стандартной форме и передавать его в налоговые органы. Целью этой процедуры является сокращение сроков налоговых проверок (до 10 календарных дней вместо обычных 30) и исключение необходимости личного контакта налогоплательщика с налоговыми органами.

Начиная с 1.01.2020 г. общие сроки исковой давности планировалось сократить с пяти до трех лет. Однако пятилетний срок исковой давности сохраняется для: (а) 300 крупнейших налогоплательщиков, находящихся на налоговом мониторинге, а также (б) недропользователей.

Введен новый принцип добросовестности налогоплательщиков, предусматривающий, в частности, следующее:

- все неопределенности и неурегулированные вопросы налогового законодательства толкуются в пользу налогоплательщика;
- бремя доказывания нарушения налогового законодательства возлагается на налоговые органы;
- если налоговое обязательство исполнено в соответствии с предварительно полученным письменным разъяснением налогового органа, которое впоследствии было отозвано, то налоговое обязательство подлежит корректировке без начисления налогоплательщику штрафов и пени.

Введение принципа добросовестности - это важная мера, направленная на достижение баланса интересов налогоплательщика и государства.

Начиная с 1.01.2020 г., существенные изменения (такие как установление нового налога или повышение ставок) могут вноситься в законодательство не более одного раза в год и быть введены в действие не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия. Изменения и дополнения могут вноситься в законодательство только путем принятия отдельных законов по вопросам налогообложения и не могут быть включены в тексты законов, содержащих самостоятельный предмет правового регулирования.

Расширены виды деятельности, при осуществлении которых налогоплательщики должны применять онлайн-контрольно-кассовые машины (онлайн-ККМ).

За год на онлайн-ККМ перевели 633 вида деятельности:

- с 1.04.2019 г. - 323 вида деятельности;
- с 1.07.2019 г. - 86 видов деятельности;
- с 1.10.2019 г. - 224 вида деятельности.

С 2018 г. определенные категории плательщиков НДС, являющихся участниками информационной системы электронных счетов-фактур, имеют право на использование специальных банковских счетов (контрольных счетов) для получения и производства платежей НДС. Преимущество использования контрольных счетов заключается в том, что в таком случае плательщики будут иметь право на ускоренный возврат дебетового сальдо по НДС (15 рабочих дней, а 55-155 раб/дня по общему порядку).

Помимо экспортеров-плательщиков НДС, для которых действует нулевая ставка НДС, право на использование контрольных счетов предоставлено плательщикам НДС, приобретающим или получающим в финансовый лизинг определенные товары, предназначенные для производства. Приобретенные товары не должны продаваться в течение двух лет после даты их приобретения.

С 2019 г. в зачет по НДС могут приниматься суммы НДС, указанные в счете-фактуре, выписанном исключительно в электронном виде.

В случае же, если счет-фактура выписан на бумажном носителе в адрес поставщика, если при этом у покупателя возникает обязательство по выписке счетов-фактур в электронном виде, то сумма НДС по приобретенным товарам, работам, услугам не подлежит отнесению в зачет.

Следовательно, одним из источников увеличения доходов и резервов дополнительных поступлений в бюджет является сокращение размеров теневого сектора экономики. Реализация мер и мероприятий по сокращению объема теневой экономики позволит снизить величину секторов неформальной и неконтролируемой экономики путем создания благоприятных условий для предпринимательства, стимулирующих его выход из «тени». Это, в свою очередь, повысит размер налогооблагаемой базы и, соответственно, объемы налоговых поступлений в бюджет при сравнительно низких ставках налогов, что будет способствовать росту национальной экономики.

На основе исследования нами был изучен зарубежный опыт бюджетно-налогового стимулирования экономики в условиях обеспечения стабильности роста государственных доходов и бюджетных обязательств. Также были рассмотрены сложившиеся приоритеты в построении национальных бюджетно-налоговых политик.

Анализ существующего в разных странах опыта позволяет сделать выводы: в экономических моделях зарубежных стран существует совокупность присущих только им особенностей, обеспечивающих наибольшую эффективность реализации бюджетно-налоговой политики исключительно для данных государств. Поэтому можно с уверенностью сказать, что в ряде случаев зарубежный опыт может быть успешно адаптирован к использованию в бюджетно-налоговой системе КР в контексте реализации задач по собираемости налогов, повышению инвестиционной привлекательности и открытости национальной экономики.

ГЛАВА 2

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

2.1. Организационно-финансовый механизм проводимой бюджетно-налоговой политики

Бюджетно-налоговая политика в Кыргызской Республике – это целенаправленная деятельность государства по определению основных задач и количественных параметров по формированию доходной и расходной части государственного бюджета, управлению государственным долгом. Определению, это один из важных инструментов экономической политики страны.

Доходная часть государственного бюджета. Позитивные внутриэкономические и внешние условия в Кыргызской Республике благоприятно отражаются на основных индикаторах государственного бюджета.

Доходная часть бюджета характеризуется определенным наращиванием не только налоговых потоков, но и прямо связана с усилением экономической активности в республике и увеличением импортной составляющей, а также с ростом неналоговых поступлений и официальных трансфертов. Бюджетно-налоговая политика в настоящее время сохраняет социальную направленность государственных расходов. Так, в 2019 г. расходная часть бюджета составила 167,6 млрд. сомов, превысив доходную часть на 432 млн. сомов (доход достиг 167,8 млрд.), а дефицит бюджета к ВВП при этом составил 0,1%, оказавшись самым низким за рассматриваемый период (2013-2019 гг.)

Самый высокий дефицит бюджета был отмечен в 2016 г., когда его размер превысил 20,8 млрд. сомов, или 4,4% к ВВП (см. данные табл. 2.1). В 2019 г. дефицит государственного бюджета удалось сократить до 432 млн. сомов.

Покрытие бюджетного дефицита государство осуществляло в основном за счет внешнего кредитования. Отметим, что продолжение практики внешнего заимствования без проведения соответствующих экономических реформ в Кыргызстане приведет только лишь к наращиванию государственного долга и его давления на бюджет, а по сути, к «проеданию» кредитов и грантов.

Структура доходов и расходов государственного бюджета КР, млн. сомов

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ВВП	355294,8	400694,0	430489,4	476331,2	530475,7	557113,3	590042,4
на душу населения, сомов	65016	71801	75497	81778	89256	91836	90448,7
рост ВВП к %	110,9	104,0	103,9	104,3	104,7	103,5	104,5
Доходы государства государственного бюджета к % к ВВП	101940,8	119428,1	128422,9	130669,9	149547,5	151538,3	167182,9
	28,7	29,8	29,8	27,4	28,2	27,2	28,3
Налоговые доходы в % к ВВП	20,5	20,6	19,7	19,7	19,5	20,9	20,6
Расходы государственного бюджета	104271,3	121303,7	134572,2	151558,8	166023,6	157907,3	167615,2
к % к ВВП	29,4	30,3	31,2	31,8	31,3	28,3	28,4
Дефицит государственного бюджета	-2330,5	-1875,6	-6149,3	-20888,9	-16476,2	-6369,0	-432,3
к % к ВВП	-0,7	-0,5	-1,4	-4,4	-3,1	-1,14	-0,1

Источник: составлено по данным [68, с. 339-340].

Поступление в доходную часть бюджета республики в 2019г. составило 167,1 млрд. сомов, или 28,3% к ВВП, увеличившись в анализируемом году на 1,7% (в 2018-м доходы выросли на 10,2%). В структуре доходов бюджета КР налоговые поступления занимают большую часть: налоговые сборы в 2019 г. достигли 121,5 млрд. сомов, с повышением в 4,2% при сравнении с аналогичным периодом 2018 г. Поступление налогов от налоговых органов составило 72,7%, от таможенных органов - 27,3% (в 2018 г. соотношение составляло 77,0 и 23,0%, соответственно).

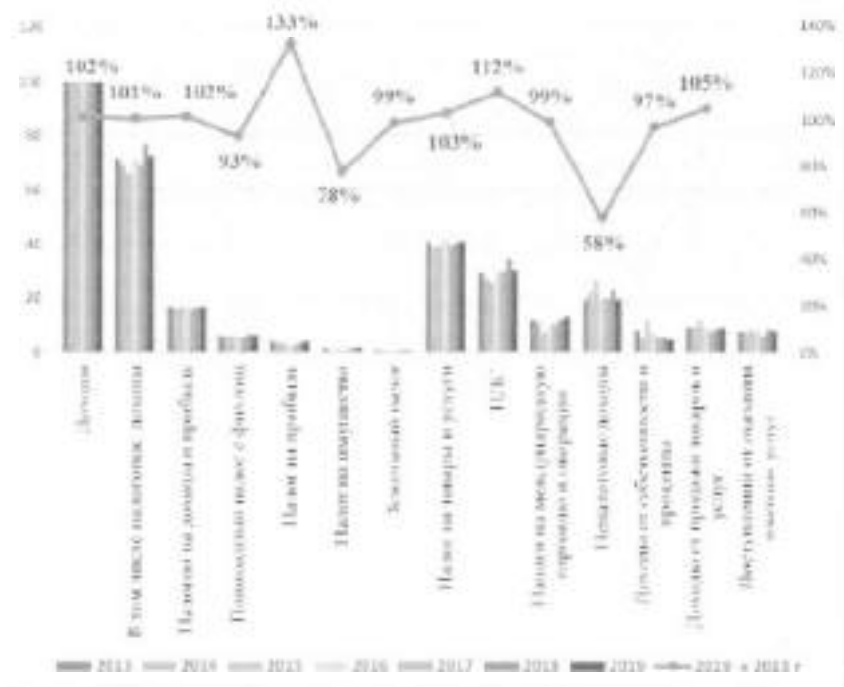


Рисунок 2.1. Структура основных налоговых доходов государственного бюджета КР, в % к итогу

Источник: составлено по данным [68, с.345].

Структуру основных налоговых поступлений в государственный бюджет республики (в процентах к итогу) можно увидеть в табл. 2.2. Большую долю всех налоговых доходов составили налоги на товары и услуги и НДС - 40,7 и 30,4%, соответственно. Однако, за рассматриваемый период по некоторым видам налогов наметилась тенденция к снижению, в сравнении с предыдущими годами.

Что касается неналоговых доходов, то и там идет тренд к снижению по всем неналоговым поступлениям. Если в 2013 г. доходы от собственности составляли 8,1%, то в 2019-м они снизились до 4,7%, или на 3,4%. Основной причиной, на наш взгляд, является неэффективный менеджмент на государственных предприятиях. Доля поступлений от оказания платных государственных услуг в 2019 г. повысилась до 8,2% с 7,8% в 2013 г.

Расходная часть государственного бюджета. Расходы бюджета — это финансовые средства, направляемые на решение задач по функционированию государства и органов МСУ, где генерирование расходов бюджетов по всем уровням строится по единым методологическим принципам, нормам минимальной бюджетной обеспеченности и финансирования затрат на оказание всех государственных услуг, утвержденных постановлениями Правительства КР.

Рассмотрим структуру основных расходов из государственного бюджета КР (табл. 2.2). Так, при ежегодном росте расходной части бюджета в 2017 г. она достигла 166 млрд. сомов, однако в 2018-м она снизилась до 157,9 млрд. сомов, но в 2019 г. размер расходов вновь повысился до 167,6 млрд. сомов. По сравнению с уровнем 2013 г., когда расходы составили 104,3 млрд. сомов, в 2019-м прирост достиг 63,3 млрд. сомов, или 61%.

Каковы же основные статьи расходов? В первую очередь, это «расходы на операционную деятельность», которые составили 136,1 млрд. сомов, или 81,2% от всех общегосударственных расходов (см. табл. 2.3).

Таблица 2.2.

Структура основных расходов из государственного бюджета КР, млн. сомов

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019 к 2013, %
Расходы								
Общегосударственные	104271,3	121303,7	134572,2	151558,8	166023,6	157907,3	167615,2	161%
От операционной деятельности	86599,7	95584,6	105252,4	115961,0	124910,3	129092,4	136116,4	157%
На госслужбу	10774,4	12478,3	14063,1	15610,7	17067,6	18957,2	20530,4	190%
На оборону, общественный порядок	11356,1	13526,8	14858,6	15928,7	16470,7	17238,4	17728,3	156%
Госуслуги, связанные с экон. деят-тью	3842,1	4405,3	5311,7	6122,1	6432,3	5888,1	6458,3	168%
На ЖКХ	3547,4	3965,0	4144,4	5049,1	5383,9	4843,3	4881,4	138%
На здравоохранение	11828,5	12031,2	12729,5	13337,4	16148,6	13608,6	14009,4	118%
На образование	21702,0	22427,4	25453,0	30364,2	32281,8	33392,8	35879,7	165%
На культуру и религию	2685,9	2861,0	3186,4	3783,1	4191,7	4131,7	4000,5	149%
На социальную защиту	20356,5	23297,5	24813,1	24982,9	30150,2	30150,2	32672,7	160%
На приобретение нефинансовых активов	17671,7	25719,0	29319,8	35597,8	28814,9	28814,9	31498,8	178%

Источник: составлено по данным [68, с.341].

Таблица 2.3.

Структура основных расходов государственного бюджета КР, в % к итогу

Показатели	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019 г. в %к 2013 г.
Расходы	100	100	100	100	100	100	100	
в том числе:								
от операционной деятельности	83.1	78.8	78.2	76.5	75.2	81.7	81.2	0.97
на гос. службу	10.3	10.3	10.5	10.3	10.3	12.0	12.2	1.18
оборону, общественный порядок	10.9	11.2	11.0	10.5	9.9	10.9	10.5	0.96
гос услуги, связанные с экономической деятельностью	3.7	3.6	3.9	4.0	3.9	3.7	3.8	1.10
охрану окружающей среды	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5	1.00
на ЖКХ	3.4	3.3	3.1	3.3	3.2	3.1	2.9	0.85
здравоохранение	11.3	9.9	9.5	8.8	9.7	8.6	8.3	0.73
образование	20.8	18.5	18.9	19.4	20.0	21.1	21.4	1.03
культуру и религию	2.6	2.4	2.4	2.5	2.2	2.6	2.4	0.92
социальную защиту	19.5	19.2	18.4	16.5	16.2	19.1	19.5	1.00
на приобретение нефинансовых активов	16.9	21.2	21.8	23.5	24.8	18.2	18.8	1.12

Источник: таблица составлена по данным [68, с.345].

Финансирование государственной службы составило 20,5 млрд. сомов, что составляет 12,2% от всех расходов. За семь анализируемых лет, можно утверждать, расходы на госслужбу не превышали 10,2-12,2%. Расходы на оборону и общественный порядок в 2019 г. составили 17,7 млрд. сомов, или 10,5% от всех расходов. Расходы на оборону и общественный порядок в основном предназначены для осуществления определенных мероприятий: защиты государственных границ, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности на территории республики, и др.

Что касается охраны окружающей среды, то здесь расходы составили 742,4 млн. сомов в 2019 г. - 0,5% от всех общегосударственных расходов. К сожалению, в Кыргызстане финансирование природоохранных мероприятий осуществляется по остаточному принципу, именно данный факт привел эту отрасль в критическое состояние, к примеру, практически не выделяются финансовые средства для сохранности хвостохранилищ, а в стране их более 90. В Советском Союзе эта статья расходов составляла около 1% ВВП, в то время как страны с развитой экономикой расходовали на эти мероприятия в 1,5-2 раза больше. Так, США на экологию выделяют ежегодно 1,5-1,8%, Германия – 1,5%, Япония – 1,25%. В Кыргызстане этот показатель составил в 2018 г. 0,14% от ВВП.

Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) составили в 2019 г. 4,9 млрд. сомов, среднестатистический показатель расходов на эти цели за пять лет составил 2,9-3,4% от общереспубликанских расходов, к ЖКХ мы относим расходы на электрическое, газовое, тепловое, водо-снабжение и эксплуатацию лифтового хозяйства.

В части финансирования расходов на социально-культурную сферу, куда входят и структуры системы образования, здравоохранения, культуры, искусства, социального страхования, отметим, что денежные средства на обеспечение функционирования и развития социально-культурной инфраструктуры направляются из нескольких статей: из республиканского бюджета; из вне-

бюджетных фондов; добровольных пожертвований от юридических и физических лиц. Бюджетные отчисления, направляемые на социально-культурную инфраструктуру, составляют более 54,5% от всех финансовых источников (из них на здравоохранение – 8,3, на образование – 21,4%), это расходы государства на социально-культурную жизнедеятельность отрасли, т.е. на систему образования, медицину, а также культуру, СМИ, физическую культуру, социальное обеспечение.

В 2019 г. на здравоохранение было израсходовано 14,0 млрд. сомов, или 8,3% от всех общегосударственных расходов, хотя в 2013 г. этот показатель составлял 11,3%, т.е. отмечена тенденция к снижению, что в конечном итоге приведет (и уже приводит) к снижению качества предоставляемых медицинских услуг. Основной причиной снижения расходов на столь важную сферу выступает фактор наличия высокого дефицита республиканского бюджета.

Что касается системы образования, то здесь мы видим ежегодный рост расходов, так, в 2019 г. общие расходы на систему образования составили 35,9 млрд. сомов, что в сравнении с 2013 г. больше на 14,2 млрд., или на 21,4% в структуре всех расходов государственного бюджета КР.

Источники покрытия дефицита государственного бюджета. Министерство финансов Кыргызской Республики для возмещения дефицита государственного бюджета, а также с целью развития рынка ценных бумаг, осуществляет выпуск ГKB¹ и ГКО² на внутреннем рынке.

На основании Закона КР «О республиканском бюджете КР на 2019 год и прогнозировании на 2020-2021 годы» (от 28.12.2018) дефицит республиканского бюджета в 2019 г. планировалось покрывать за счет привлечения средств от выпуска и размещения ГЦБ на общую сумму 14,8 млрд. сомов, в т.ч. за счет: ГKB – 4,455 млрд. сомов, ГКО – 10,395 млрд. сомов [33].

¹ Краткосрочные дисконтные ценные бумаги (до 1 года)

² Долгосрочные купонные ценные бумаги (более года)

Таблица 2.4.

Привлеченные средства для выполнения доходной
части республиканского бюджета (млн. сомов)

Источник	Прогноз утвержденный	Фактическое поступление*	Отклонение
Выпуск ГКВ	4455,0	2481,8	-1973,2
Выпуск ГКО	10395,0	15865,8	5470,8
Итого	14850,0	18347,7	3947,7

* фактическое поступление – утвержденный прогноз.

Источник: составлено по данным [129].

Фактические индикаторы от поступления, выпуска и размещения ГЦБ на 2019 г. были утверждены в объеме 18,350 млрд. сомов (ГКВ – 2,500 млрд. сомов, ГКО – 15,850 млрд. сомов), т.е. увеличены на 3,500 млрд. сомов.

За 2019 г. поступление средств в республиканский бюджет от размещения ГЦБ составило 18,347 млрд. сомов, в том числе по ГКВ – 2,481 млрд. сомов и ГКО – 15,865 млрд. сомов. С начала отчетного года в отечественной банковской системе наблюдался заметный, вполне высокий уровень избыточной ликвидности, чем и был вызван спрос со стороны коммерческих банков на ГЦБ. Таким образом, фактическое исполнение прогнозных индикаторов, утвержденных в соответствующем законе о республиканском бюджете на 2019 г., составило: 123,6% показателя утвержденного бюджета или 100,0% показателя уточненного бюджета. Однако важно отметить: чистое финансирование по ГЦБ¹ за отчетный период было положительным и составило 9,928 млрд. сомов [33]. Структура внутренних займов по видам ГЦБ представлена на рис. 2.1.

¹ Разность между поступлениями от ГЦБ и погашением основной суммы ГЦБ.

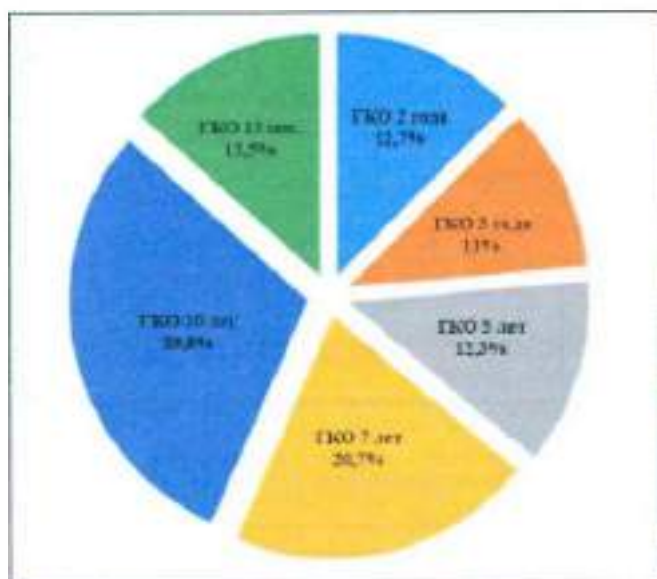


Рисунок 2.2. Структура заимствования посредством выпуска и размещения ГЦБ

Источник: составлено по данным [129].

Заимствование финансовых средств происходило на внутреннем рынке страны через размещение ГЦБ на аукционе только прямым участникам торгов. Структурная составляющая выпуска ценных бумаг была разработана с учетом спроса участников аукциона.

Налоговая политика. В течение последнего десятилетия Кыргызская Республика находилась в состоянии непрерывного реформирования налоговой системы. Процесс модернизации налоговой системы является бесконечным, по причине того, что каждый новый этап экономического развития имеет свои приоритеты направления по совершенствованию налоговой системы, что в конечном итоге требует соответствующих решений проблем взаимодействия государства с хозяйствующими субъектами. Большая часть государственного бюджета формируется через налоговые поступления, которые в 2019 г. составили 72,7%, а неналоговые поступления – 27,3%.

Складывающаяся в последние годы ситуация показывает, что в получении государственной прибыли неэффективно задействована государственная собственность, хотя в экономическом потенциале республики этот вид собственности занимает более 30%, а отдача его при этом не достигает 4,7% от всех поступлений в государственную казну. Налоговые поступления в 2019 г. составили 121,5 млрд. сомов, отметим прирост более чем на 4,9 млрд. сомов в сравнении с 2018 г. [62].

Как известно, основные налоговые поступления в госбюджет осуществляются через косвенные налоги (НДС, акцизный налог, таможенные поступления). В частности, налоговые поступления по НДС в 2019 г. составили 50,9 млрд. сомов, или 41,9%, хотя в 2018 г. поступления по НДС составляли 52,7 млрд. сомов с долей, равной 45,2%. Что касается поступлений по акцизным налогам, то здесь они достигли 9,9 млрд. сомов, или 8,2% от всех видов поступлений.

Это говорит о несовершенстве структуры доходной составляющей. Хотя всем известно, что косвенные налоги – это наценка к стоимости товара и ее в конечном итоге оплачивает конечный потребитель, т.е. население. Не надо забывать, что повышение ставок косвенных налогов может привести к снижению внутреннего спроса на товары и услуги, что в итоге приведет к снижению уровня жизни населения из-за высокой стоимости товаров на внутреннем рынке.

Некоторые виды налогов имеют регулятивную функцию, часть видов налогов собирается и аккумулируется в бюджетах МСУ. В бюджет республики поступают такие виды налогов, как НДС, акцизные налоги, налоги на операции с ценными бумагами; таможенные налоги и сборы, а также налоги на доходы от осуществления внешнеэкономической деятельности. В части, касающейся вида налогов на доходы и прибыль, можно сказать следующее: налог на доходы и прибыль в 2019 г. достиг 19,3 млрд. сомов (15,9%), хотя в 2018 г. этот показатель составлял 16,8 млрд. сомов (14,5%), т.е. превышение составило +2,5 млрд. сомов, или на 1,4%.

Таблица 2.5

Структура основных налоговых поступлений в государственный бюджет, млн сомов.

	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
Налоговые доходы	72842,4	100	82639,1	100	84 655,2	100	93810,0	100	103368,1	100	116613,7	100	121 525,5	100
налог на доходы и прибыль	17221,4	23,6	19 634,8	23,7	7 74 4	25,7	22 8	23,7	24 392,3	23,6	16978,0	14,5	19326,9	15,9
производный налог с физических лиц-резидентов КР	6336,8	8,7	7 133,4	8,6	7 802,4	9,2	8 552,9	9,1	9 174,2	8,9	10 005,3	8,6	10 624,0	8,7
налог на доходы лиц-нерезидентов КР	1207,9	1,6	1 408,2	1,7	1 711,8	2,0	2 042,5	2,2	1 935,7	1,9	1 468,6	1,2	2 237,8	1,8
налог на прибыль	4267,8	5,8	4 300,3	5,2	4 111,1	4,8	3 659,0	3,9	4 301,3	4,2	5 504,1	4,7	6 465,2	5,3
налог на основе патента	1695,5	2,3	2 002,9	2,4	2 096,5	2,5	2 208,3	2,3	2 326,6	2,2	2 530,6	2,2	2 669,4	2,2
налог на валовый доход от месторождения «Куунтор»	3568,1	4,9	4 624,3	5,6	5 873, 5	6,9	5 580,3	5,9	6 452,1	6,2	6 963,5	6,0	7 549,8	6,2

налоги на собственность	2064,5	2,8	2 209,7	2,7	2 286,1	2,7	2 494,8	2,6	2 625,1	2,5	2 809,9	2,4	2 950,1	2,4
налог на имуще- ство	888,2	1,2	920,0	1,1	952,9	1,1	990,3	1,0	1 052,2	1,0	1 681,8	1,4	1 721,4	1,4
налоги на товары и услуги	-11582,7	57,1	47 016,2	56,9	50 909,8	60,1	55 250,0	58,9	59 555,2	57,9	68782,1	59,0	66755,5	54,9
НДС	30083,2	41,3	32 663,4	39,5	33 220,8	39,2	39 297,0	41,9	45 131,0	43,7	52 786,2	45,2	50 912,1	41,9
акцизный налог	4089,7	5,6	6 334,4	7,7	7 756,9	9,1	9 058,9	9,6	9 506,5	9,2	10 296,3	8,8	9 945,0	8,2
налоги за использо- вание недр	885,9	1,2	749,6	0,9	2 421,1	2,8	880,5	0,9	1 183,9	1,1	1 128,1	1,0	1 682,4	1,4
налоги на международную торговлю и операции	11886,2	16,3	13 771,1	16,6	9 684,3	11,4	13 809,3	14,7	16 492,9	15,9	15 319,3	15,7	21 967,7	18,1
взносы/от- числения на социальные нужды	-	-	-	-	-	-	71,0	0,1	2 412,5	2,3	-	-	-	-
полученные офис. трансферты	9189,2	12,6	9 959,1	12,0	9 308,6	10,1	9 877,1	10,5	13 466,5	13,0	9 216,1	7,8	13 258,3	10,9

Источник: таблица составлена по данным [68, с.339-340].

Если рассматривать другие виды налогов, то, к примеру, по подоходному налогу в 2019 г. сбор достиг 10,6 млрд. сомов, его доля – 8,7% от всех поступивших налогов, что превысило показатель 2018 г.

Отметим, что, хотя Государственная налоговая служба КР (ГНС) и выполняет план по налогам и сборам, известно, что имеется больший потенциал для максимального сбора налогов. Согласно цифрам официальной статистики, размер теневого сектора в отечественной экономике к настоящему году составляет около 23%, по неофициальным же расчетам – более 40%. Есть факты, что многие хозяйствующие субъекты коммерческой направленности прячутся от налогов под вывесками бюджетных организаций. Среди причин этого, на наш взгляд, – отсутствие системы инвентаризации всей государственной собственности.

В национальном налоговом законодательстве имеются, конечно, определенные недостатки, особенно в практическом плане по исчислению и уплате налогов и других обязательных платежей в бюджет. Эти недочеты позволяют некоторым нечистоплотным налогоплательщикам не соблюдать налоговое законодательство, это закономерно приводит к серьезным потерям в доходной части бюджета. Наиболее негативное воздействие на налоговый процесс оказывают несовершенная система и порядок уплаты налогов и сборов, слабо прописаны в законе взаимоотношения участников налоговых отношений, уголовная и административная ответственность за нарушение законодательства в сфере налогов.

Причина сложности сбора налогов кроется, прежде всего, в слабом существующем налоговом законодательстве, не содержащем необходимые нормативы, которые могли бы обеспечить полный учет налогоплательщиков. Данные Национального статистического комитета КР (НСК) свидетельствуют: почти 5% хозяйствующих субъектов, зарегистрированных в органах юстиции, не считают нужным встать на учет в органы налоговой службы и, следовательно, не платят налоги; в среднем 15-18% плательщиков, состоящих в органах налоговой службы, ежегод-

но не сдают налоговую и бухгалтерскую документацию, а 15% хозяйствующих субъектов сдают отчетность по нулям. Итого, выпадение по налогам – 35-38%.

Вполне логично утверждать, что государству необходима новая концепция налоговой политики, цель которой – снижение налоговой нагрузки на бизнес, сокращение размера теневой экономики, разработка эффективной методологической базы с учетом нынешних реалий, модернизация и усовершенствование республиканского налогового администрирования.

Рассмотрим положение с неналоговыми поступлениями в госбюджет. Неналоговые поступления – это форма доходных поступлений от государственно-муниципальной собственности, от специальных счетов по платным услугам бюджетных организаций, относящихся к полномочиям органов исполнительной власти.

Таблица 2.6

Структура основных неналоговых поступлений в государственный бюджет КР, млн. сомов

	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
Неналоговые доходы	19770,5	100	26780,5	100	34328,0	100	26816,3	100	30255,0	100	25710	100	32312,5	100
Доходы от собственности	8266,6	41,8	7007,2	26,1	15052,5	43,8	10451,8	39,0	18486,9	28,0	682,3	33,8	7840,9	24,3
Доходы от продажи товаров и оказания услуг	9558,6	48,3	11307,3	42,2	12313,5	35,9	12845,2	47,9	112264	40,5	13388,8	151,2	15862,9	47,5
Административные сборы и платежи	1627,5	8,2	1851,4	6,9	1605,0	4,7	1919,7	7,1	2589,2	8,5	2895,9	11,2	3670,4	11,3

Источник: таблица составлена по данным [68, с.339-340].

Анализ данных по неналоговым поступлениям, показанных в таблице, свидетельствует: доходы от собственности в 2019 г. составили 24,3% от общих неналоговых поступлений, в то время как в 2013 г. эта доля составляла 41,8%, т.е. снижение достигло 17,5%. Основные поступления по этому виду – это доходы от продажи товаров и доходы от оказания платных услуг населению, которые составили 15,3 млрд. сомов в 2019 г. (или 47,5%), для сравнения, в 2013 г. доля этого вида доходов составила 48,3%, т.е. отмечено падение на 0,8%.

Что касается административных сборов и платежей, это доходы от коммерческой деятельности, к ним относятся: продажа продукции, произведенной на госпредприятиях; штрафные санкции; добровольные взносы; доля этой статьи составила 11,3% в 2019 г. (3,7 млрд. сомов).

Местные бюджеты. С переходом экономики страны на рыночные отношения спектр хозяйствования стал расширяться, произошло усложнение административно-экономических функций органов МСУ, содержание проводимого реформирования начало смещаться на нижний уровень бюджетной системы. Надо признать, что соответствующего укрепления финансового потенциала органов МСУ до сих пор, спустя почти тридцать лет, так и не произошло, по причине большого количества местных бюджетов. Но подчеркнем, что органы МСУ были законодательно наделены широкими полномочиями и самостоятельностью, возможностями незамедлительного решения местных проблем в области расширения и укрепления базы доходной части местных бюджетов. Очевидно, что настало время и назрела необходимость для принципиального решения вопроса на всех уровнях.

Приведенный ниже анализ состояния местных бюджетов показал, что каждый год изменения индикаторов финансовых планов в органах МСУ, ориентированные на их рост, не только не способствуют развитию органов МСУ, а наоборот, осложняют и без того плачевное состояние местных органов, гасят любую инициативу и желание обеспечивать сбор дополнительных доходов в бюджет. В особенности, в таких вопросах, как формирование о-

ходной части местных бюджетов по остаточному принципу, недостаток ясной и объективной картины системы стимулирования и формирования доходной части бюджета не дают органам МСУ возможности перспективно и стабильно спланировать социально-экономическое развитие местного сообщества.

Анализ исполнительской части доходов местных бюджетов за семилетний период показывает, что ежегодно доходная часть бюджета МСУ составляла не более 21-22 млрд. сомов, кроме периода 2014-2016 гг., когда доходы бюджета МСУ не превышали 17,6 млрд. сомов. А в 2019 г. налоговые доходы составили 15,6 млрд. сомов, или 71,2% всех поступлений в бюджет МСУ. Налог на доходы и прибыль является основной статьей пополнения бюджета МСУ, его доля – 66,5% от всех поступлений МСУ. Самые низкие налоговые поступления отмечены по административным налогам (67 млн. сомов) и по налогам за пользование недрами (158,8 млн. сомов), что составляет всего 1,0% от всех сборов в бюджет МСУ. По нашему мнению, настало время увеличения ставок налогов по этим видам налогов, в особенности это касается горнодобывающих предприятий, осуществляющих разработку месторождений, добычу редкоземельных металлов и других полезных ископаемых (см. табл. 2.7).

Таблица 2.7.

Доходная часть местного бюджета КР, млн. сомов.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Доходы	21 236.9	16 108.5	17645.1	17661.4	20 201.3	20 209.1	21 898.1
Доходы от операционной деятельности	21 112.1	16 062.0	17523.2	17570.1	20 252.2	20 144.1	21 815.8
Налоговые доходы и прибыль	10 428.0	11 693.7	12 325.7	12 324.1	11905.2	12 876.8	15 596.1
Налоги на доходы и прибыль	5 008.1	5 734.4	6 175.3	6 695.0	7 116.1	7 762.5	10378.1

Подходный налог с физ- лиц	3 167.4	3 565.9	3 901.2	4 276.0	4 587.1	5 002.6	7 436.7
Налог на ос- новое имуще- ство	1 695.5	2 002.9	2 096.5	2 208.3	2 326.6	2 530.5	2 669.4
Налоги на собствен- ность	2 064.5	2 209.7	2 286.1	2 191.8	2 625.1	2 809.9	2 950.1
Налог на имущество	1 176.3	1 289.7	1 332.2	1 501.6	1 504.6	1 681.8	1 721.4
Земельный налог	561.2	920.0	953.9	990.3	1 052.2	1 128.1	1 228.7
Налог на товары и услуги	3 347.6	3 748.8	3 863.9	3 134.3	2 164.5	2 303.9	2 266.8
Налог с про- даж	3 247.1	3 631.2	3 754.2	3 006.8	2 016.9	2 141.7	2 108.0
Налоги за пользование недрами	100.5	117.7	109.7	127.5	147.6	162.2	158.8
Получен- ные офи- циальные трансферты	8 578.0	1 944.6	2 549.4	2 767.3	5 454.9	4 108.4	2 971.5
Независимые доходы	2 106.5	2 423.7	2 648.1	2 478.5	2 891.1	3 158.7	3 248.2
Доходы от собствен- ности и процента	728.5	918.9	1 222.0	1 139.0	1 494.3	1 397.4	1 443.4
Доходы от продажи товаров и оказания услуг	1 173.9	1 226.1	1 134.0	1 131.7	1 095.2	1 445.4	1 489.5
Админи- стративные сборы и штрафы	301.4	231.6	196.1	212.6	63.9	64.0	67.0

Поступле- ния от оказа- ния платных услуг	872,6	994,5	937,9	919,1	1 031,2	1 136,8	1 129,7
--	-------	-------	-------	-------	---------	---------	---------

Источники: таблица составлена по данным [68, с.349].

Таким образом, за последние 20 лет используется два уровня в системе межбюджетных отношений: Минфин КР, согласно Бюджетному кодексу страны, работает напрямую с органами МСУ (город, айылные аймаки).

При разработке стратегий бюджетной политики особое место уделено бюджетам МСУ, которые образуют четыре группы субъектов. Среди них:

- города республиканского значения - 2;
- города областного значения - 12;
- города районного значения - 11;
- айылные аймаки – 453.

Общее количество по республике - 478 субъектов.

Анализ расходов бюджета МСУ показывает, что практически расходы не превышают доходы – основные расходы МСУ (их доля - более 77,6%) идут на операционную деятельность. По статье «расходы на государственную службу органов МСУ» израсходовано в 2019 г. 3,9 млрд. сомов, что составляет 18,3%, хотя, как мы видим из цифр табл. 2.9, в 2013 г. доля по этой статье не превысила 11,3%. Доля услуг ЖКХ занимает 16,9%, в абсолютных цифрах – 3,6 млрд. сомов в 2019 г., в то время как в 2013-м эта доля не превышала 11,6%. Расходы на общественный порядок составили всего 70,9 млн. сомов, или 0,3%.

Особое внимание следует обратить на статью «расходы на окружающую среду» – за анализируемый период на нее не было выделено ни сома.

На систему здравоохранения выделяется не более 1,0% от всех расходов МСУ, причиной тому – передача из местного бюджета в республиканский всех статей расходов на учреждения здравоохранения.

Таблица 2.8.

Расходы местного бюджета КР, млн. сомов.

	2013	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
Расходы	20733,2	100	17266,5	100	17613,7	100	19389,7	100	19944,1	100	21479,3	100
Расходы от осуществления операционной деятельности	19230,6	92,7	13902,3	30,5	14375,0	81,6	15621,0	80,5	15892,3	79,7	16663,6	77,6
Гос. службы общего назначения	2338,6	11,3	3367,6	19,5	2921,8	16,6	3171,5	16,3	3696,5	18,5	3922,8	18,3
Общественный порядок	195,8	0,9	65,4	0,4	58,7	0,3	78,6	0,4	79,4	0,4	70,9	0,3
Охрана окружающей среды	0,7	0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0
Услуги ЖКХ	2402,4	11,6	2516,6	14,6	3598,0	20,4	4034,9	20,8	3544,8	17,8	3636,6	16,9
Здравоохранение	1545,8	7,4	916,8	5,3	224,1	1,3	246,7	1,3	225,6	1,1	222,9	1,0
Культура	667,8	3,2	807,7	4,7	854,3	4,8	868,4	4,5	1013,9	5,1	1075,6	5,0
Образование	11222,4	54,1	5168,9	29,9	5503,0	31,2	5929,2	30,6	5979,1	30,0	6433,8	29,9
Социальная защита	522,8	2,5	683,2	3,9	699,6	4,0	711,8	3,7	713,2	3,6	703,2	3,3

Источник: таблица составлена по данным [68, с.350].

В системе образования общие расходы составили в 2019 г. 29,9%, хотя в 2013 г. этот показатель составлял 54,1%. Это также объясняется передачей расходов на республиканский уровень. На сферу культуры приходится в системе местного бюджета не более 5%, но по сравнению с данными 2013 г. на эту статью выделено на 2,7% больше (табл. 2.8).

В связи с этим, считаем необходимым для большей собираемости местных налогов расширить налогооблагаемую базу. К примеру в некоторых развитых странах применяются такие местные налоги, как курортный налог, особенно в летний период, гостиничный и рекламный налоги. На наш взгляд, нет необходимости делить подоходный налог, следует его в полном объеме оставить в местном бюджете. Таким образом, для реформирования системы межбюджетных отношений необходимо пересмотреть налогооблагаемую базу. От того, как будет решаться эта задача, зависит величина всей базовой составляющей расходной части бюджета МСУ.

Государственный долг. Государственный долг имеет значительное влияние на макроэкономическую систему нашей страны. Объясняется это тем, что обслуживание госдолга и погашение задолженности по нему напрямую влияют на состояние государственных финансов. Государственный долг зависит от политики, осуществляемой государством. Поскольку погашение долга государства требует больших финансовых затрат, следовательно, накопление госдолга в больших размерах к ВВП может иметь чрезвычайные последствия для экономики республики [43].

В то же время мировой опыт показывает, что любая страна в определенной степени использует механизм внешнего заимствования для покрытия дефицита своего бюджета. Не является исключением и Кыргызстан, также использующий механизм внешних заимствований для финансирования расходной части бюджета. В свете превышения законодательно установленного порогового уровня в 60% к ВВП, в 2015 г. в Кыргызской Республике вопрос государственного долга стал одним из наиболее обсуждаемых и дискутируемых, поскольку к тому времени доля госдолга превысила 67% к ВВП (табл. 2.9.)

Таблица 2.9.

**Динамика государственного долга Кыргызской Республики
за 2013-2019 гг., млн. сомов.**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Гос. долг - всего	167431,8	214759,1	289195,5	281450,9	311846,2	311834,6	319474,6
в том числе							
внешний	155556,0	202396,9	273711,8	259110,5	280905,1	267228,6	268179,8
внутренний	11875,8	12362,2	15539,7	22340,4	30941,1	44606,0	51294,8
в процентах к ВВП							
Гос. долг - всего	47,1	53,6	67,2	59,1	58,8	56,0	54,1
в том числе							
внешний	43,8	50,5	63,6	54,4	53,0	48,0	45,4
внутренний	3,3	3,1	3,6	4,7	5,8	8,0	8,7

Источник: таблицы составлены по данным [68, с.350].

Рост размера государственного внешнего долга (в сомах) в 2019 г. в сравнении с 2013 г. составил 172,4%, с увеличением в 1,7 раза. Основными причинами роста индикатора уровня государственного долга к ВВП за рассматриваемый период можно назвать: замедление темпов роста экономики; девальвацию национальной валюты по отношению к другим валютам; привлечение достаточных средств внешних заимствований в экономику в рамках ПГИ, что привело к быстрому приросту объема внешнего долга. Из данных табл. 2.10 видно, что среднее значение индикатора государственного долга к ВВП за 2013-2018 гг. достигло 56,3% [43].

Увеличение государственного долга в Кыргызстане произошло за счет привлечения внешних заимствований на реализацию таких крупных энергетических проектов, как Датка - Кемин, где было освоено более 386 млн. долларов США как внешнее заимствование, строительство второго блока ТЭЦ в столице республики, где этот проект обошелся в 389 млн. долларов США, и др. В конечном счете, эти займы привели к росту госдолга и увеличению нагрузки на бюджет.

В соответствии с утвержденным графиком, с 2020 г. увеличились расходы по обслуживанию государственного внешнего долга. По прогнозным данным, пик периода возврата долгов придется на 2024-2029 гг. Так, в 2024 г. сумма возврата превысит 300 млн. долларов США, а в 2028 г. - 338 млн.⁴ (см. рис. 2.3). За этот период нам придется возратить более 1,9 млрд. долларов внешнего долга, или 32% от всего внешнего долга за 2016-2058 гг. При этом за период 2022-2028 гг. только Экспортно-импортному банку Китая Кыргызстан должен вернуть от 98,3 до 135,4 млн. долларов [43].

Вполне логично, что рост финансовых ресурсов, выделяемых на обслуживание внешнего долга, отрицательно воздействует на бюджетные индикаторы, поскольку увеличение доли расходов на обслуживание долга ложится большей нагрузкой на госбюд-

⁴График составлен с учетом запланированных освоений внешних кредитов на 2016-2019 гг.

жет. Если на сегодня обслуживание внешнего долга составляет только 8% от доходов государственного бюджета, то к 2028 г. эта величина достигнет 14%, и лишь затем пойдет на снижение.² Хотя данные значения являются вполне допустимыми для таких стран, как Кыргызстан, но только при обеспечении устойчивости и управляемости долгом, однако внешние риски могут в определенной степени ухудшить ситуацию [43].⁴

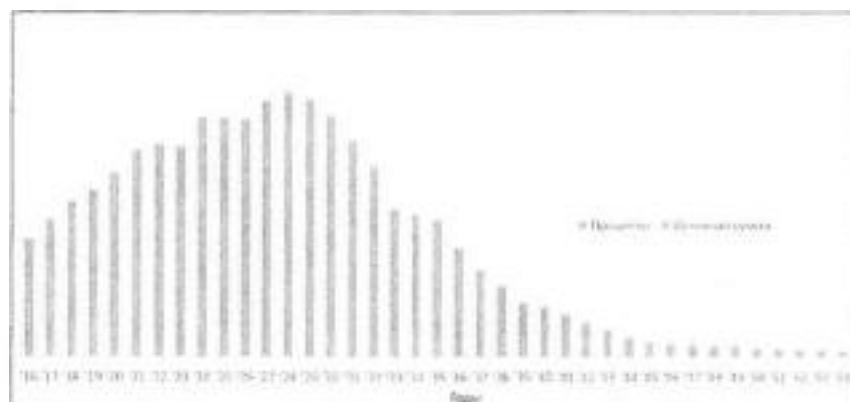


Рисунок 2.3. График обслуживания внешнего долга КР в 2016-2058 гг.
Источник: составлено по данным [129].

В 2016-2019 гг. структура освоения внешних кредитов сохранила общую направленность, что характерно, в это время преобладали менее льготные кредиты, грант-элементы, доля которых составила 20-35%. Отсутствие льготных кредитов в основном связано с освоением крупных средств Эксимбанка Китая, у которого достаточно большие кредитные ставки. Суммы ежегодных кредитных инвестиций из Китая в Кыргызстан за рассматриваемый период варьировались от 104,9 млн. долларов США

² Прогнозы сформированы с учетом номинального роста ВВП в 8%, в том числе — реального 3% ежегодно. Доходы бюджета рассчитаны на основе прогнозов, и составят около 24% номинального ВВП.

⁴ На текущий момент для КР порогом устойчивости внешнего долга среди прочих является индикатор «Обслуживание внешнего долга/ВВП» не более 20%.

до 363,5 млн. долларов. Что касается высокольготных кредитов с грант-элементами от 45 до 60%, то они имеют неустойчивый характер и в большинстве своем имеют ограниченные масштабы. Следующими по размеру источниками кредитования нашей республики выступают заемные средства от Всемирного банка и Банка КФВ (Германия), где средневзвешенный грант-элемент по внешним займам за 2010-2016 гг. колебался с 32,7 до 36,2% от всех заимствований, например, грант-элемент по всем привлеченным кредитным средствам составил 32,7%, это вызвано поступлением крупного займа из Китая свыше 360,7 млн. долларов на менее льготных условиях.⁷

Можно отметить, что уменьшение предоставления (т.е. сокращение) льготных кредитов для Кыргызской Республики отражает общемировую тенденцию, касающуюся ужесточения финансовых условий заимствования для всех развивающихся стран.

В общемировой тенденции данное проявление наиболее отражено на примере африканских стран: в конце 1990-х – начале 2000-х африканские страны вошли в программу ХИПК, начиная с 2010 г. (страны, не способные вернуть долги внешним донорам), осуществили первые выпуски Еврооблигаций, по сути, стали привлекать долги на коммерческих, рыночных условиях.⁸ Одна-

⁷ Расчет грант-элемента осуществлялся на стандартных финансовых условиях кредиторов с учетом первоначальных сроков погашения и льготных периодов по кредитам. Кредиторы Кыргызской Республики были поделены на 3 группы в зависимости от уровня льготности предоставляемых кредитов. К менее льготным кредитам, грант-элемент которых 20-35%, относятся: Европейский банк реконструкции и развития, Фонд международного развития Организации стран-экспортеров нефти, Исламский банк развития, Международный валютный фонд, Кувейтский фонд Арабского экономического развития, Эксимбанк Китая, Евразийский банк развития, Европейский Союз и Фонд развития Абу-Даби, Евразийское экономическое сообщество. К льготным кредитам с грант-элементом в 35-45% были отнесены Турция, Европейский инвестиционный банк, Азиатский банк развития, Саудовский фонд развития, Польша. К числу высокольготных займов с грант-элементом 45-60% отнесены Япония, Всемирный банк, Банк КФВ (Германия), Международный фонд сельскохозяйственного развития.

⁸ Руанда, Сенегал, Замбия, Эфиопия, Танзания, Уганда и пр.

ко подобная тенденция по переориентации по источникам финансирования, т.е. от получения льготных кредитов к коммерческим займам, вылилась в конечном счете в серьезные проблемы. Расчет основывался на возможном выходе на международные рынки капитала по причине высоких цен на сырье и минеральные ресурсы и базировался на оптимистических ожиданиях экономического роста, но, к сожалению, этого не произошло.

Вместе с тем, наблюдающееся падение цен на природные ресурсы, а соответственно, снижение роста, вызывают сомнения относительно будущей способности приведенных в качестве примера стран обслуживать внешне-долговые обязательства.

Таблица 2.10.

Финансовые условия по внешнему долгу, установленные кредиторами

Кредитор	Финансовые условия		
	Срок кредита	Льготный период	Процентная ставка
Китай	20-25	5-11	1,5%-2%
Япония	40	10-12	0,1%-0,8%
Германия	37-40	9-13	0,75%-1,5%
Кувейт	20-24	3-4	2%-1%
Саудовская Аравия	25	5	1%
Турция	20	7	0,1%
ОАЭ	20	5	2%
МВФ	10-13	5-8	0,5%
Фонд ОПЕК	18	4	1,25%
АБР	25-40	7-10	1%-1,5%
ЕАБР	19	8	1%
ЕС	16	15	0,75%-1,375%
ВБ (МАР)	35-40	5-10	0,75%
ИБР	24-30	6-10	не превышает 2,5%
МФСР	40	10	0,75%
СФР	40	10	0,75%
ЕБРР	15	3	1-6 m Euribor 1+6m Euribor

Источник: таблица составлена по данным [129]

Выше представлены типовые финансовые условия по внешнему долгу кредиторов (табл.2.10)

Необходимо отметить, что государственный долг Кыргызской Республики состоит на 92,4% из внешних заимствований в иностранной валюте, долговые обязательства напрямую зависят от курса национальной валюты. При этом необходимо учитывать, что обменный курс национальной валюты в большинстве случаев зависит от внешних и внутренних факторов, (золотовалютные запасы, внешнеэкономическая деятельность, средства мигрантов и др.)

Следовательно, и на Кыргызстан косвенно могут повлиять эти тенденции, или в довольно заметной степени - на курс валюты.

По заключению МВФ, сделанному в 2018 г., уровень внешнего долга КР по-прежнему соответствует относительному риску критической долговой ситуации, однако приближается к порогу высокого риска долговой устойчивости. Следовательно, если нашу республику отнесут к странам в категории высокого риска критической долговой ситуации, то автоматически уменьшится доступ к льготным ресурсам [45].

Вполне очевидно, что Кыргызстан не может позволить себе допустить достижение порога критической долговой ситуации. Хотя в среднесрочной и долгосрочной перспективе государственный долг будет управляемым, республика все же окажется очень чувствительной к внешним рискам, что может привести к сокращению роста реального ВВП или неспособности сократить первичный дефицит государственного бюджета в среднесрочной перспективе [45]. Логично подчеркнуть в очередной раз, что руководству страны необходимо уделять все больше внимания вопросам эффективного использования ранее полученных средств внешнего заимствования.

Социальный фонд КР. Переход к рыночным условиям хозяйствования сопровождался реформированием всей финансовой системы страны. В особенности это касалось центрального звена – бюджета. Из бюджета со временем отделились внебюджетные фонды, где центральное место занял Социальный фонд КР.

Социальный фонд КР - это внебюджетный фонд в системе государства и главный распорядитель внутренних финансовых средств всей системы социального и пенсионного обеспечения. СФ КР выполняет свою функцию согласно разработанным принципам, на основе самостоятельности, и управляет финансовыми средствами государственного социального страхования (сбором и аккумулированием финансовых средств, назначает, пересчитывает, выплачивает пенсии и пособия).

Согласно Закону КР «О Социальном фонде КР», все финансовые средства фонда формируются за счет страховых взносов, поступающих как от физических, так и от юридических лиц, независимо от форм собственности, а также за счет субсидий из государственного бюджета, штрафных санкций, от доходов по акциям предприятий, принадлежащих Социальному фонду КР.

Таблица 2.11.

Доходы и расходы Соцфонда КР, млн. сомон.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Доходы	34650,5	38615	41681,3	44700,4	48911,9	51013,7	53843,0
в % к ВВП	9,9	9,7	9,8	9,4	9,2	9,2	9,1
Поступле- ние страхо- вых взносов всего	20449,1	22052,5	24087,4	26558,3	28739,6	30642,1	32399,0
в том числе:							
в Пенсио- нный фонд	17806,2	19148,2	20924,4	23075,7	24675,3	26477,3	27947,3
в Фонд ОМС	1490,1	1625,4	1785,6	1968,8	2128,4	2216,9	2319,7
в Г Н ПФ	963,6	1061,8	1159,9	1272,6	1481,5	1596,3	1767,5
в Фонд оформле- ния фунда- ментов	189,1	217,1	217,5	241,1	260,4	282,7	283,7

Поступления по республиканского бюджета	13049,3	15322,7	16349,6	16093,0	17560,0	20021,7	21039,7
Прочие доходы (дивиденды по акциям и др.)	183,7	252,6	190,1	231,2	224,1	334,6	250,9
Расходы	34022,4	37607,2	39749,7	42312,3	46462,6	50309,6	53506,9
в % к ВВП	9,7	9,5	9,4	8,9	8,8	9,0	9,1
в том числе:							
По средствам пенсионного фонда	31494,4	34614,8	36633,7	38913,2	42558,1	46096,0	49131,4
расходы на выплату пенсий	29031,9	31466,7	33159,4	35379,5	38635,8	40564,5	43903
пенсии	1183,3	1671,5	1969,0	2035,8	2305,7	2467,9	2737,4
военнослужащим В Фонд ОМС	1390	1717,4	1735,3	3321,7	2167,4	2328,4	2320,0
в ГПДФ	963,6	1061,8	1159,9	1272,6	1481,5	1596,3	1767,5
в Фонд оздоровления трудящихся	174,4	213,2	220,9	234,8	112,8	285,8	287,1
Дефицит (-), профицит (+) бюджета	628,1	1007,8	1931,6	2388,1	2449,3	3153,4	336,7

Источник: таблица составлена по данным [136].

Все финансовые средства, поступившие в СФ за 2019 г., составили 53 млрд. 843 млн. сомов, с ростом в сравнении с 2018 г. на 5,5%, или на 2 млрд. 829 млн. сомов, в том числе:

- за счет страховых взносов – 32 млрд. 399 млн. сомов, прирост на 1 млрд. 757 млн. в сравнении с предыдущим годом;
- субсидии из государственного бюджета на 1.01.2020 г. составили 21 млрд. 039 млн. сомов, с превышением на 1 млрд. 017 млн. сомов в сравнении с 2018-м [30] (табл. 2.12).

К уровню ВВП доходы СФ составляли в 2013 г. 9,7%, а в 2019г. - 9,1%. В среднем же этот показатель не превышает 10% к ВВП.

Более 50% всех страховых поступлений приходилось на Бишкек, также 12% – на Чуйскую область, 11 – на Джалал-Абадскую и 6% – на Ошскую область. Анализируя выплату пенсий и пособий Соцфондом КР, можно отметить:

расходы составили 53 млрд. 506 млн. сомов, в сравнении с предыдущим годом с ростом на 6,3%, или на 3 млрд. 196 млн. сомов [30].

Итоги 2019 г. показали профицит бюджетных средств фонда на 336,7 млн. сомов.

Основной функцией СФ КР является обеспечение социальной защитой и пенсионным страхованием граждан Кыргызстана – своевременная выплата пенсий по возрасту, пособий по инвалидности и в случае потери кормильца, и др.

Таким образом, бюджетно-налоговая политика – эта выстроенная годами система экономических и социальных отношений, возникающих в процессе правильного аккумулирования, распределения и использования средств государства, целью которого является повышение уровня жизни населения республики.

2.2. Факторы риска, определяющие финансовую стабильность и устойчивость бюджетно-налоговой системы

С момента зарождения человечества человек не нашел иных способов управлять экономикой, кроме управления с помощью финансовых средств. Очевидно, что для развития экономики

важно правильно и результативно перенаправлять финансовые средства.

Осуществляя независимую экономическую политику, любая страна должна иметь свои собственные финансовые ресурсы, для этого необходима аккумуляция всех средств и их последующее распределение на конкретные цели. Государство выступает в этом случае как крупный распорядитель: изыскивает финансовые средства, необходимые для развития экономики, и перенаправляет их в те или иные секторы.

Важно определить те причины, которые обуславливают необходимость использовать государственное принуждение в сфере бюджетных отношений. В этом случае мы видим несколько причин.

В первую очередь, необходимо отметить чрезвычайно исключительную роль бюджетно-налоговой системы в жизнедеятельности страны.

Бюджет является неотъемлемым атрибутом любого государства, через налогооблагаемую базу осуществляется функционирование всей бюджетно-налоговой системы. Бюджет при этом выступает не только инструментом экономического регулирования, но и средством решения перспективных задач, которые стоят перед ним. Бюджет - это мощный инструмент воздействия на экономический рост, как и на развитие всего государства в целом.

По своей сути, любой государственный бюджет представляет собой законодательный документ с четкими планами, прогнозами на текущий или прогнозируемый период, ежегодно утверждаемый парламентом страны. Независимо от формы правления, будь это парламентская или президентская, парламент страны должен обсудить и одобрить бюджет, причем одобрение бюджета служит выражением доверия к исполнительной власти, в случае же обратного, непринятие (неодобрение) бюджета приводит к отставке всей исполнительной власти.

Не менее важным является и само понятие бюджетного процесса, которое затрагивает всю систему общественной и политической жизни страны. С помощью бюджетного процесса идет

консолидация всех финансовых средств, имеющихся у государства, в том числе и финансы органов МСУ с их муниципальными функциями.

Бюджетная политика является подотраслевым проявлением государственно-правового действия. Под государственно-правовыми действиями мы понимаем суммарность всех официальных документов, дающих право и возможность системно управлять всеми государственно-муниципальными структурами государства, выполнять соответствующие процедуры, искать средства и способы управлять бюджетом, при этом регулируя поставленные задачи и функции, т.е. это разработка и реализация нормативно-правовых документов, выполнение системного контроля и мониторинга для удовлетворения потребностей гражданского общества [40, с.8].

Бюджет, являясь живым организмом, который всегда находится в постоянном движении и развитии, имеет последовательную цепочку процесса развития, который мы называем бюджетным процессом. Согласно нормативно-правовому определению, бюджетный процесс представляет собой регулятор бюджетно-правовых норм с расширенными функциями государственно-муниципальных органов, а также и других участников бюджетного процесса, с функциями по разработке и контролю над его реализацией. В бюджетной политике составной частью выступает бюджетный процесс.

Кроме вышесказанного, бюджетную политику реализовывают и исполнительные органы власти совместно с органами МСУ, это связано с их распределительными функциями, все зависит от содержания, масштабов аккумуляции финансовых средств, распределения и использования соответствующих бюджетных фондов. Важно отметить, что органы государственно-муниципальной власти являются основными носителями бюджетно-налогового управления в бюджетной деятельности, и составляют основу фаз инвестиционного развития в бюджетном процессе (см. рис. 2.4).



Рисунок 2.4. Фазы инвестиционного развития в бюджетной деятельности.

Источник: составлено авторами.

Для Кыргызстана важной фазой в бюджетной деятельности, в целях инвестиционного оживления, выступает необходимость максимального оказания государственной поддержки не только внешним инвесторам, но и внутренним, с учетом их предполагаемых запросов.

В бюджетной системе государство путем нормативно-правового регулирования определяет статьи доходов в бюджет, порядок их аккумулирования, а затем группирует по способам использования и перераспределения финансовых ресурсов.

Таким образом, бюджет выступает основным инструментом перераспределения национального дохода: государство в первую очередь перенаправляет финансовые ресурсы в дотационные отрасли экономики и регионы, проблемы в которых требуют безотлагательного решения. Иначе говоря, бюджет государства проводит перераспределение в интересах остро нуждающихся отраслей

и регионов. Причиной тому является преобладание доктринального метода регулирования бюджетной деятельности.

Если рассматривать бюджетные отношения, которые складываются в бюджетной политике, то они многогранные и сложные. В большинстве случаев эти отношения складываются в рамках функционирования бюджетной системы, за счет распределения доходной и расходной частей по отраслям экономики и бюджетам местных сообществ. Бюджетный процесс проходит несколько стадий: разработку, обсуждение, утверждение и реализацию его исполнения, а также контроль со стороны гражданского общества. Безусловно, весь процесс регулируется НПА, закрепленными в Бюджетном кодексе КР.

Поскольку развитие экономики в большинстве случаев зависит от политической и финансовой устойчивости в стране, характеризующейся стабильным состоянием, в т.ч., и всей бюджетно-налоговой системы, отметим, что именно наличие нестабильности в политической, социальной и, соответственно, финансовой сферах приводили в совсем недавнем обозримом прошлом Кыргызстана к острым кризисным периодам в 2005, 2010 и 2020 годах.

Но именно стабильное состояние системы гарантирует ее продуктивность и функционирование, поскольку создаются условия для качественного справедливого перераспределения доходной и расходной частей, с учетом согласованных действий. Вместе с тем, финансовая стабильность бюджетно-налоговой системы определяется совокупностью тех денежных средств, которую она накопила, что предоставляет возможность функционировать самостоятельно, не забывая при этом об обеспечении финансовой и бюджетной безопасности, особенно при наступлении глобальных экономических кризисов.

Следовательно, понятийный смысл определения финансовой и бюджетной стабильности бюджетно-налоговой системы можно трактовать, как обеспечение стабильности всех партнеров бюджетных отношений, территориально-административных структур, систем бюджетных счетов, отражающих всю сущность

держателей денежных фондов, независимо от воздействия внешних и внутренних факторов.

При этом не надо забывать, что есть целый ряд причин, которые существенно влияют на финансовую стабильность и устойчивость бюджетно-налоговой системы. Это отмечали в своих научных исследованиях отечественные ученые-экономисты: Ш.М. Мусакожоев, А.С. Сарыбаев, А.У. Жапаров, А.О. Кожошев и др. По их мнению, финансовая стабильность бюджетно-налоговой системы республики создает возможности для разработки высокоперспективных направлений экономического и социального развития, с созданием финансовой базы бюджета в посткризисный период и с использованием современных систем бюджетно-налоговых отношений.

Бюджетно-налоговая система выступает как важнейший инструмент в обеспечении органов исполнительной власти необходимыми финансовыми ресурсами. Финансовая стабильность обеспечивается своевременным пополнением доходной части бюджета, но ее регулярное пополнение и эффективность в большей части зависят от степени реализации полномочий органов исполнительной власти. Следовательно, механизм управления бюджетно-налоговой системой реализуется органами исполнительной власти, ее налоговым потенциалом и динамикой развития на перспективу.

Оценивая индикаторы и факторы, которые влияют на стабильность бюджетно-налоговой системы, можно определить текущее состояние устойчивости системы.

Исследуя финансовую стабильность бюджетно-налоговой системы, надо описать все существующие факторы и показатели, оказывающие влияние на изменение состояния системы, включая и доходную, и расходную части республиканского бюджета, сбалансированность бюджетов, удельный вес и динамику собственных доходов местных бюджетов, объем государственного дефицита, размеры кредиторской и дебиторской задолженности государственных субъектов в бюджетных отношениях. Нельзя забывать, что в динамике финансовое состояние бюджет-

но-налоговой системы зависит от того, сможет ли орган госаппарата в перспективе обеспечить платежеспособность субъектов в условиях нарастания экономического кризиса.

На сегодняшний день Кыргызская Республика осуществляла процесс перехода бюджетно-налоговой системы к рыночным условиям хозяйствования, разработала и реализовала новую концепцию финансовой устойчивости, используя инструменты и механизмы государственного воздействия на экономическую и социальную политику страны.

Таким образом, финансовая устойчивость бюджетно-налоговой системы обеспечивается, во-первых, уменьшением влияния внешних негативных факторов, и во-вторых, обеспечением условий, при которых достигается максимальная сбалансированность и бюджетная гармонизация. Финансовая стабильность/или устойчивость предполагает использование адаптационных мер при взаимодействии ее элементов, с достижением целей, с использованием социально-правовых, экономических, кредитно-монетарных и иных факторов.

Отметим в то же время: несмотря на действия правительства по систематическому совершенствованию нормативно-правового законодательства в бюджетно-налоговой сфере, существующая сейчас форма взаимосвязи между уровнями власти не обеспечивает в достаточной мере высокоэффективного управления бюджетно-налоговой системой. Возможный дисбаланс этой системы, углубление направленности к перпендикулярной бюджетно-налоговой неуравновешенности и росту дефицита госбюджета в большинстве случаев приводит к недостаточному учету таких факторов, как отсутствие самостоятельного управления бюджетами районов и областей на местах, несовершенство в разграничении доходов и расходов местного бюджета.

Закономерно, что при этом значительно возрастают риски для финансовой стабильности бюджетно-налоговой системы, а при наступлении финансово-экономических кризисных предпосылок и факторов эти риски значительно увеличиваются. В основе риска, как отмечает профессор А.С. Сарыбаев, лежит некор-

ректность элементов внешней и внутренней среды, отсутствие выбора альтернативного варианта действий, характеризующих практическую деятельность по формированию доходов бюджета и его выполнению [65].

Уровень финансовой стабильности бюджетно-налоговой системы мы можем определить через ряд экономических факторов (см. рис. 2.5), что создаст нам возможность пресечь наступление рискованных ситуаций. К числу таких факторов мы можем отнести внешние и внутренние риски, наличие на каждом уровне бюджетно-налоговой системы собственных источников дохода и полномочий по их мобилизации, позволяющих достичь наиболее благоприятного уровня покрытия обязательств по расходованию бюджетных средств. Причем, система может быть обособленной и устойчивой в том случае, если теснее ее внутренние и внешние связи [82].

На рисунке 2.5. мы отображали риски, которые могут повлиять на финансовую стабильность и восприниматься как вероятность наступления такого состояния бюджетно-налоговой системы, которое не даст возможность обеспечить финансовыми ресурсами бюджет, и соответственно, не позволит государственным и местным органам власти выполнять свои функции [52].

Основными рисками в денежно-кредитной политике выступают: снижение кредитоспособности населения из-за низкого уровня жизни; высокие процентные ставки по кредитам в коммерческих банках; и вытекающие из перечисленных факторы снижения покупательной способности населения, а также невозможность развития малого и среднего бизнеса, и др.

Что касается экономических факторов, то здесь вероятен риск недобора налогов и сборов по причине укрытия прибыли предприятиями, в особенности государственными. Элемент коррупции выступает одним из главных рисков, влияющих на стабильность бюджетно-налоговой системы, также продолжает оставаться высокой доля теневого сектора экономики, достигающего, по целому ряду оценок, 40% к ВВП.



Рисунок 2.5. Классификация факторов рисков в условиях финансовой стабильности бюджетно-налоговой системы.

Источник: составлено авторами.

Следовательно, чтобы обеспечить финансовую стабильность бюджетно-налоговой системы, следует обязательно рассматривать вероятные рискованные ситуации, прогнозировать их, диагностировать реальные возможности использования механизмов для минимизации рисков. Первостепенное значение в этом процессе придается выявлению внутренних и внешних факторов рисков в зависимости от источников их возникновения [52].

Принимая во внимание факторы, порождающие риски и влияющие на стабильность бюджетно-налоговой системы страны, мы можем найти новые механизмы управления ими, которые послужат инструментом улучшения финансовой стабильности бюджетно-налоговой сферы КР.

Получается, что органы, принимающие управленческие решения в сфере бюджета и налогов, могут создавать такие условия, при которых возникает уникальная возможность обеспечить устойчивое функционирование всей бюджетно-налоговой системы и иметь возможность влиять на ее дальнейшее развитие.

Итак, на основании вышеотмеченного, можно определить две группы факторов, влияющих на устойчивость бюджетно-налоговой системы: экономические факторы (уровень ВВП, уровень инфляции, совокупный спрос и т.д.) и неэкономические факторы, к ним относятся: политические (отставка правительства и президента, периоды острой нестабильности, протестные явления и др.), правовые (несовершенство НПА) и экологические (загрязнение окружающей среды).

В зависимости от способа их влияния на бюджетно-налоговую систему, они могут быть классифицированы как прямые и косвенные, иметь регулируемое и нерегулируемое воздействие.

Следовательно, аккумуляция бюджетных средств для решения первостепенных для государства задач потребует консолидирования большого объема доходных средств и расширения бюджетных полномочий на республиканском уровне. Из этого мы сделали вывод, что повышение качества распределения бюджетных полномочий по расходам финансовых ресурсов между уровнями бюджетно-налоговой системы в определенной степени

не учитывает возможные риски, и с целью их предотвращения необходим ориентир на самостоятельность управления на всех уровнях передаваемых полномочий, в особенности, в сфере предоставления бюджетных услуг [52].

На фоне повышения роли межбюджетных отношений важно отметить, что механизм формирования объема дотационных выплат на планирование бюджетной обеспеченности регионов, которые занимают сегодня существенную долю в региональных бюджетно-налоговых системах, предусматривает возможность учета названных в рис. 2.5. факторов, содействующих формированию различных рисков и их дальнейшего регулирования.

На практике расчеты и использование показателей, характеризующих налогооблагаемую базу в предыдущие отчетные периоды, привели к выравниванию доходов бюджетно-налоговой системы не по налоговому потенциалу, а по предыдущим вероятным доходам. Очевидно, что это не позволило осуществить получение дополнительных сумм, необходимых получателям финансовых займов в условиях появления экономических рисков.

Рассматривая сущность «налогового потенциала» в контексте перспективного развития бюджетно-налоговой системы и прогнозируя его динамику на будущие периоды, целесообразно определиться с ясным пониманием этого термина, используемого в широком и узком понимании.

В широком понимании, в соответствии с Бюджетным кодексом КР, налоговый потенциал представляет собой финансовые ресурсы, аккумулируемые через налоги и сборы в структуре «население-хозяйство-территория». В узком же значении понятие «налоговый потенциал» – это комплексное сочетание финансовых ресурсов, которые подлежат мобилизации в бюджет через систему налогообложения.

Необходимо отметить, что использование любого значения налогового потенциала обусловлено целью поставленной задачи. К примеру, оценивая налоговую активность местных властей по уровню сбора налогов, желательно использовать значение налогового потенциала в узком понимании.

Вместе с тем, при определении задач, связанных с совершенствованием бюджетно-налоговой системы, формированием и реализацией бюджетно-налоговой политики на уровне республики и регионов, оценка налогового потенциала должна использоваться в широком смысле.

Существует важное различие между концепцией резервов, используемой в экономической литературе, и налоговым потенциалом. Помимо материальной и нематериальной деятельности, мы перечислили способность административных территорий целенаправленно реформировать и эффективно использовать все имеющиеся ресурсы.

Налоговый потенциал имеет не только экономическое значение для планирования и прогнозирования налоговых платежей в республиканский бюджет и межбюджетных трансфертов, но и позволяет выявить альтернативы и способы, связанные с возможностью увеличения платежей.

С целью разграничения бюджетного и налогового потенциалов территориальных образований используются нормы Бюджетного кодекса КР, определяющие структуру и источники налоговых доходов местных бюджетов. Детализированные категории налогового потенциала заключаются в том, что данный механизм воспринимается как составной компонент бюджетного потенциала, включающего материальные и нематериальные ресурсы населения.

При планировании доходов можно использовать прогнозные показатели, характеризующие налоговую базу в последующем финансовом году, позволяющие учитывать возможные изменения в структуре и объеме налоговой базы каждой области, района или айыл окмоту (айыльного аймака), что соответственно уменьшает любые риски в функционировании бюджетно-налоговой системы.

Очередной возникающий вопрос, на который необходимо обратить внимание: как сохранить устойчивую заинтересованность аймаков и возможность сокращения отрицательного воздействия на налоговую базу бюджетно-налоговой системы?

Чтобы обеспечить финансовую стабильность бюджетно-налоговой системы, целесообразно и необходимо внедрение программ по модернизации процессов планирования и выполнения бюджетов всех уровней. Техническое перевооружение системы казначейства повлечет за собой оперативность и прозрачность процессов поступления и распределения бюджетных средств, позволит предотвратить нецелевое их использование, у всех заинтересованных органов появляется возможность получать информацию в реальном режиме.

Несустойчивость организаций, исполняющих бюджет, обуславливается в большинстве случаев такими экономическими причинами, как: слабая экономическая и финансовая политика; ошибки и просчеты; незаконное использование бюджетных средств; иные правонарушения в управлении бюджетно-налоговой системой.

Для повышения эффективности процессов по организации и исполнению бюджета следует предложить такие меры:

1. Разработать эффективную систему регулирования и контроля над финансовой стабильностью бюджетно-налоговой системы в республике, включая разработку и внедрение механизмов регулирования бюджетно-налоговой системы, которые должны:

- способствовать предотвращению ничем не обоснованных привилегий при реализации и расходовании финансовых средств органами государственной власти всех уровней; разработать эффективные механизмы обеспечения ответственности за выполнение ими своих финансовых обязательств;
- препятствовать неоправданному предоставлению финансовых субсидий для выравнивания бюджетной обеспеченности;
- устранить несоответствия в разграничении расходных обязательств между всеми уровнями бюджетно-налоговой системы и закреплении доходов и расходов за ними;
- оптимизировать финансовые потоки, которые предусматривают защиту социальных статей расходов при прогнозировании и исполнении бюджета;

- реализовать меры, которые препятствуют уклонению от уплаты налогов, способствуют снижению налогового потенциала;
- усовершенствовать научно-обоснованное соотношение плановых и фактических индикаторов через надлежащее обеспечение качества планирования;
- осуществлять контроль над реализацией перспективных финансовых планов;
- провести мониторинг исполнения бюджета и контролировать аналитическую работу, целью которой является совершенствование эффективности работы основных распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей [52].

2. Эффективное управление местными бюджетами включает в себя:

- принятие нормативной базы, позволяющей увеличить налоговый потенциал местных бюджетов;
- увеличение количества источников доходов через повышение самостоятельности местных бюджетов;
- разработку и реализацию предпосылок для активного предпринимательского поведения субъектов хозяйствования через целенаправленное воздействие на формирование ресурсного потенциала областей и районов;
- привлечение инвесторов законодательством, гарантирующим им защиту прав и свобод;
- улучшение показателей денежно-кредитной системы экономики страны.

Следовательно, по результатам исследования, все процедуры, способствующие эффективности циклов исполнения бюджета, предотвращающие финансовые пробелы и влияющие на динамичное развитие бюджетно-налоговой системы, мы распределили по следующим группам: по методам воздействия, по способам воздействия, по объектам воздействия (см. рис. 2.6). К примеру, среди методов воздействия на стабильность бюджетно-налоговой системы играет большую роль политический фактор, т.е. нестабильность в политическом поле (митинги, неправильные государственные решения, которые дестабилизируют экономику республики).



Рисунок 2.6. Процедуры, влияющие на финансовую стабильность бюджетно-налоговой системы.

Источник: составлено авторами.

Таким образом, в соответствии с потенциалом бюджетно-налоговой системы, различными факторами, определяющими финансовую неустойчивость Кыргызской Республики (что нежелательно), были определены факторы риска, способные повлиять на бюджетно-налоговую систему, эффективность процессов, и нарушить контроль и масштабность всей системы.

2.3. Нормативное правовое обеспечение реализации бюджетно-налоговой политики

Бюджетное и налоговое законодательство выступает основой нормативно-правовой базы бюджетно-налоговой политики в стране. Под бюджетным законодательством мы понимаем сочетание существующих НПА, разработанных для исполнительных органов власти и МСУ, которые направлены на функционирование бюджетно-правовых отношений.

Источниками бюджетного права являются институционально четко указанные внешние нормы, говоря иначе, это нормы внешнего содержания бюджетного права, которые регулируют отношения, возникающие в процессе исполнения бюджетной политики и работы бюджетной системы.

Нормативное правовое регулирование бюджетных отношений имеет особую остроту только при условии экономии бюджетных ресурсов, особенно при наступлении финансового кризиса, когда необходимо показать результативность и эффективность расходования бюджетных средств, поскольку этот фактор выступает индикатором эффективной государственной политики в бюджетно-налоговой сфере.

Иерархически последовательная система актов бюджетного, налогового и внебюджетного права выглядит таким образом:

Конституция Кыргызской Республики – ключевой документ, необходимый для реализации бюджетного права (принята на референдуме 27.06.2010 г.) Основными в сфере бюджетного права являются статьи Конституции КР, которые напрямую содержат бюджетно-правовые нормы, а также пункты, в которых отражены общие принципы бюджетного устройства республики, касающиеся формирования доходов бюджетов через налоговые и неналоговые поступления, а также разработки и реализации бюджетной политики. Особенно это отражено в статье 13 Конституции КР, где говорится:

1. Государственный бюджет республики включает в себя республиканский и местные бюджеты;

2. Процедура разработки, утверждения и исполнения государственного и местных бюджетов, а также проведения аудита по их исполнению определяются законодательством. Бюджет страны принимается парламентом, а местные бюджеты – постановлениями местных законодательных органов;

В начале 2021 г. в стране состоялся референдум по внесению изменений в Основной закон КР. Изменения коснулись, в том числе, и норм бюджетного права, налогового законодательства, а также таможенных нормативов.

3. Единая налоговая система функционирует на всей территории Кыргызстана. Полномочия по установлению налоговых ставок и налогооблагаемой базы принадлежат парламенту республики.

Нормы права, утверждающие принятие новых видов налогов, обратной силы не имеют.

Основные положения в области бюджетного, налогового и внебюджетного права, зафиксированные в Конституции Кыргызской Республики, сгруппированы в специальные законодательные акты (табл. 2.12).

Важным законодательным документом в системе бюджетного права является Закон КР «О республиканском бюджете на 2019 г. и прогнозе на 2020-2021 гг.» от 29.11.2018 г. за № 218(23) [33].

В соответствии с ним, в 2019 г. доходная часть республиканского бюджета должна была составить 151,762 млн. сомов, расходная часть - 161,913 млн. сомов, дефицит республиканского бюджета - 10,150 млн. сомов [33].

На 2020 и 2021 гг. своевременно был одобрен Парламентом КР прогноз доходов республиканского бюджета в размере 157,043 млн. сомов и 161,890 млн. сомов, соответственно. Расходная часть республиканского бюджета на 2020 и 2021 гг. была определена в размере 165,199 млн. сомов и 164,535 млн. сомов, соответственно. Аналогично был определен прогноз по размеру дефицита республиканского бюджета: 8,156 млн. сомов - в 2020г., 2,644 млн. сомов - в 2021 г. [33].

С целью снижения рисков по исполнению бюджета на кратко-

срочный период Правительству КР в лице Минфина необходимо осуществить ряд важных мер:

- укрепить финансовую дисциплину, определить важные приоритеты в расходовании финансовых средств, направленные на достижение конкретных результатов;
- повысить эффективность использования бюджетных ресурсов, обеспечить сбалансированность всех уровней бюджета и выполнение индикаторов бюджета по всем статьям;
- совершенствовать систему государственного управления;
- повысить качество принимаемого бюджетного законодательства;
- запретить принятие новых расходных статей для государственных структур без соответствующего на то обоснования;
- разработать новые модели межбюджетных отношений через постепенное снижение дотаций местным бюджетам;
- разработать и реализовать проект по программному бюджетированию с предоставлением гибкости государственным структурам - с правом определения штатной численности и заработной платы в пределах выделенных фондов оплаты труда.

Таблица 2.12.

**Нормативные правовые документы, регламентирующие
бюджетно-налоговое и внебюджетное законодательство КР**

Нормативный документ	Дата и год принятия
Бюджетное законодательство	
Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в КР» [36]	От 1.06.1998 года за 2078, утративший силу с 01.01.2017 года согласно Закона КР от 16.05.2016 года за №60, в связи с принятием нового Бюджетного Кодекса КР
Закон КР «О республиканском бюджете КР на 2019 год и прогнозе на 2020-2021 годы» [33]	От 29.11.2018 года за №218(23)

Закон «Об основных положениях Казначейства КР» [35]	От 28.05.1994 года за № 1553-ХІІ, утративший силу с 01.01.2017 года согласно Закона КР от 16.05.2016 года за №60, в связи с принятием нового Бюджетного Кодекса КР
Закон КР «О государственном и негосударственном долге КР» [31]	От 21.09.2001 года за №683, утративший силу с 01.01.2017 года согласно Закона КР от 16.05.2016 года за №60, в связи с принятием нового Бюджетного Кодекса КР
Закон КР «О местном самоуправлении» [32]	От 15.07.2011 года за №101
Закон «О финансово-экономических основах МГУ» [29]	От 25.09.2003 года за №203, утративший силу с 01.01.2017 года согласно Закона КР от 16.05.2016 года за №60 в связи с принятием нового Бюджетного Кодекса КР
Бюджетный кодекс КР [11]	От 16.05.2016 года за №59
Налоговое законодательство	
Налоговый кодекс КР [55]	От 17.10.2008 года за 20230
Внебюджетное законодательство	
Постановление Правительства КР «О проведении пилотного проекта по администрированию страховых взносов» [60]	От 10.11.2015 года за №763, признан утратившими силу с 01.01.2019 года
Постановление Правительства КР «О внесении изменений в постановление Правительства КР «О проведении пилотного проекта по администрированию страховых взносов» [61]	От 10.11.2015 года за №763, признан утратившими силу с 01.01.2019 года
Закон КР «О бюджете Социального фонда КР на 2019 год и прогнозе на 2020-2021 годы» [30]	От 28.09.2019 года за №452

Источник: данные таблицы сгруппированы авторами.

Согласно Закона КР «О государственном и негосударственном долге КР» от 21.09.2011 г. за №83 [31] в республике была разработана Стратегия управления государственным долгом Кыргызской Республики на 2018-2020 гг., где основополагающими целями и задачами были названы:

- повышение потребностей государства в бюджетировании через заимствование финансовых средств с минимальными уровнями издержек и рисков;

- совершенствование развития рынка государственных ценных бумаг;

- своевременное погашение государственного долга перед кредиторами внутреннего и внешнего займа;

- строгое направление новых внутренних и внешних кредитных займов в наиболее жизненно важные проекты и программы. Это позволит повысить экономический рост и сократить уровень бедности в стране;

- осуществление требования соблюдения минимального уровня льготных займов (грант-элементов) не менее 35%, при привлечении новых государственных внешних займов.

Если же говорить о привлечении государственных внутренних займов, то необходимо привлекать такие займы через выпуск и размещение ГЦБ путем проведения торгов-аукционов.

Далее, в соответствии со ст. 76 Бюджетного кодекса КР [11], в 2016 г. был принят Закон КР «О бюджете Социального фонда КР на 2019 г. и прогнозе на 2020-2021 гг.» [30], где базовым элементом стало принятие основных индикаторов бюджета СФ КР. На 2019 г. бюджет Соцфонда был запланирован по доходам в размере 54,061 млн. сомов, по плановому прогнозу на 2020 г. – в размере 57,426 млн. сомов, и на 2021 г. – 60,992 млн. сомов, соответственно [30].

Поступление страховых взносов было определено на основании ставок страховых взносов в 2019 г. в размере 27,25% от ФОТ, в том числе, в Пенсионный фонд – 23%, в ГНПФ – 2%, в ФОМС – 2%, и в Фонд оздоровления трудящихся – 0,25%.

В 2019 г. планировалось поступление страховых взносов в

СФ в размере 32,744 млн. сомов.

Также планировалось получить доходы от дивидендов по акциям предприятий, принадлежащих Соцфонду КР, а также от полученных доходов на остатки денежных средств от размещения временно свободных денежных средств, штрафов и пени, где, согласно прогнозам, сумма поступлений должна была достигнуть 351,1 млн. сомов. А сколько реально поступило в 2019 и 2020?

Ассигнования из республиканского бюджета в СФ КР в 2019 г. были запланированы в сумме 20,965 млн. сомов. Принятый закон не потребует дополнительных финансовых затрат из республиканского бюджета, кроме указанных выше ассигнований, согласно ст.37 и 56 Бюджетного кодекса КР [11].

В настоящее время основополагающим нормативным правовым актом, регламентирующим бюджетное законодательство в стране, выступает Бюджетный кодекс КР, принятый 16.05.16 г. за № 59 (в редакции Законов КР от 17.06.17 г. за № 106, и 18.06.18 г. за № 69). Кодекс содержит 10 разделов, 26 глав и 132 статьи, все разделы Бюджетного кодекса представлены ниже [11]:

РАЗДЕЛ I. Общие положения

РАЗДЕЛ II. Бюджетная система КР

РАЗДЕЛ III. Структура республиканского и местных бюджетов

РАЗДЕЛ IV. Бюджетные инвестиции

РАЗДЕЛ V. Структура бюджетов Социального фонда КР и ФОМС

РАЗДЕЛ VI. Межбюджетные отношения

РАЗДЕЛ VII. Государственный муниципальный долг

РАЗДЕЛ VIII. Полномочия участников бюджетного процесса

РАЗДЕЛ IX. Бюджетный процесс

РАЗДЕЛ X. Заключительные положения [11].

Бюджетный кодекс КР является важным финансово-экономическим документом, затрагивающим интересы 1/3 части трудоспособного населения страны, работников бюджетной сферы. Структура документа базируется на трех основополагающих принципах Закона КР «О науке и научно-технической деятельно-

сти» (2012) и норм Бюджетного кодекса. Также бюджетный процесс рассматривается в трех стадиях: разработка, утверждение и исполнение [11]. Следовательно, логическая цепочка кодекса имеет простую составляющую, где отражены основные предпосылки и стадии бюджетного процесса.

В результате принятого Бюджетного кодекса КР все разрозненные нормативно-правовые акты, касающиеся функционирования бюджетно-налоговой системы, были объединены в один законодательный документ, что позволило устранить существующие противоречия и предоставило возможность продуктивно функционировать всей бюджетно-налоговой системе.

Объединив все эти документы, Бюджетный кодекс стал главным финансовым документом. Базовой основой Бюджетного кодекса стала оптимизация бюджетного процесса, поскольку необходимо приближение этого важного документа к нормам международных стандартов [11].

Бюджетный кодекс представляет собой основной документ, регламентирующий бюджетные отношения, возникающие в процессе бюджетного и налогового администрирования. Он включает обсуждение, принятие, корректировку и реализацию двух-уровневого бюджета (республиканский и местные бюджеты). Также документ отражает функционирование системы государственных инвестиций, процесс обслуживания внешнего и внутреннего долга, утверждение бюджетов Социального фонда КР и ФОМС, а также формирует юридический статус всех участников бюджетного процесса, с персональной ответственностью всех сторон за неисполнение законодательных норм в системе бюджетирования. Бюджетный кодекс дает возможность государству решать первостепенные задачи: по модернизации НПА, касающиеся бюджетных отношений; с построением системы прозрачности, ориентированной на результат; по повышению эффективности расходования бюджетных средств; по контролю за процессом максимальной реализации государством своих прямых функциональных обязанностей.

Основными направлениями модернизации законодательства

в области бюджетных отношений определены следующие:

- нормативное правовое укрепление прав и свобод граждан республики, с возможностью напрямую обсуждать и участвовать в вопросах формирования бюджетов, мониторинга и контроля;
- совершенствование надзорных функций со стороны Жогорку Кенеша КР (парламента страны);
- разработка новых бюджетных требований и принципов при принятии и выполнении бюджетов всех уровней;
- соблюдение всех регламентов в бюджетном процессе, касающихся сроков, применяемых в бюджетном процессе, и процедур разработки и реализации всех уровней бюджетов;
- реализация новых механизмов и инструментов бюджетного прогнозирования и планирования, программно-целевого бюджетирования, ориентированного на итог;
- недопущение коррупции на всех этапах бюджетирования за счет обеспечения прозрачности и открытости при распределении бюджетных средств;
- совершенствование действующей системы межбюджетных отношений с применением прозрачности в регулировании;
- распределение функции ответственности всех участников бюджетного процесса через разграничение ролей и полномочий;
- справедливый подход при распределении расходов;
- разработка новой концепции развития регионов и внедрения цифровизации;
- разработка новых программ по привлечению внешних и внутренних инвестиций [125].

Одновременно необходимо выделить и ряд иных немаловажных вопросов, которые отражены в Бюджетном кодексе КР:

- четко определены нормы, обуславливающие, что проекты законов об увеличении расходной части бюджета, об изменении финансовых обязательств государства, о финансировании из республиканского бюджета, или о сокращении его ресурсов, принимаются только с согласия Правительства КР;

- объем внутреннего и внешнего долга определяется Правительством КР;

- реформирование системы учета спецсредств, которые включают только средства и оказание услуг по реестру выполненных работ, утверждаются Правительством КР;

- предусмотрены особые условия финансирования бюджетов Жогорку Кенеша КР, судебной системы и Счетной палаты КР [11, с.1].

Не менее важным вопросом является ответственность государственных и муниципальных органов за нарушение законодательства в области бюджетирования, о чем в ст. 130 Бюджетного кодекса КР сказано следующим образом:

1. Правительство республики и органы МСУ несут личную ответственность по обязательствам, которые могут возникнуть по причине несбалансированности бюджета;

2. Должностные лица госорганов власти, органов МСУ несут уголовную и иную ответственность по обеспечению соблюдения условий законодательства КР;

3. Руководители госорганов и органов МСУ несут персональную ответственность за своевременное поступление финансовых ресурсов, предусмотренных законодательством КР, в доходную и расходную часть бюджета;

4. В случае выявления фактов несоблюдения финансовой дисциплины уполномоченный государственный орган, контролирующий бюджетное законодательство (Счетная палата КР), вносит Президенту КР, в Жогорку Кенеш КР и в Правительство КР представление об освобождении от занимаемых должностей ответственных лиц, по вине которых были допущены нарушения [11, с.1].

Бюджетный кодекс КР был принят согласно Закона КР «О введении в действие Бюджетного кодекса КР» с 01.01.17 г., кроме ст. 87 («Оценка эффективности бюджетных программ»), который вступил в силу годом позже.

Что касается налогового законодательства, Налоговый кодекс КР (НК КР) был принят в октябре 2008 г., после многолетних активных дискуссий и обсуждений на всех уровнях с участием, в том числе, бизнес-сектора и широкой общественности. Его нор-

мами были определены шесть общегосударственных налогов, действующих на территории страны: НДС, налог на прибыль, подоходный налог, акцизный налог, налог с продаж и налог за пользование недрами [55].

Согласно нормам этого нового налогового документа, местные налоги были уменьшены до двух наименований - земельный налог и налог на имущество.

Налоговый кодекс КР содержит 14 разделов, 59 глав и 389 статей, регулирующих бюджетные отношения в КР между субъектами, определено понятие налогового законодательства, принципы, а также понятие видов налогов [55].

В налоговое законодательство включены следующие нормативно-правовые акты:

- 1) действующий НК КР;
- 2) нормативно-правовая документация, функционирующая на основании НК КР (далее - акты налогового законодательства КР).

Действующий Налоговый кодекс определяет:

- 1) принципы налогообложения в КР;
- 2) порядок и способы уплаты налогов в КР;
- 3) виды взимаемых налогов в КР;
- 4) способ установления и завершения функционирования местных налогов;
- 5) основные положения по возникновению, изменению, прекращению и исполнению налоговых обязательств;
- 6) права и обязанности органов налоговой службы, налогоплательщиков и других сторон, участвующих в налоговом законодательстве;
- 7) разработку и реализацию форм и методов налогового контроля;
- 8) рассмотрение ответственности за нарушение налогового законодательства всеми сторонами;
- 9) определение четкой процедуры апелляции решений органов налоговой службы и действий/бездействия сотрудников налоговой службы [55, с.4].

Столь же значительную роль в налоговой политике играют принципы налогообложения – как основные идеи и положения,

на которых держится вся налоговая политика страны. В налоговом законодательстве можно выделить следующие принципы налогообложения (табл. 2.13.).

Отметим, что впервые принципы налогообложения были изложены еще экономистом А. Смитом. Разработанные им принципы свойственны налогам как объектам экономической категории, независимо от определенного государства и времени, иначе их часто называют ключевыми принципами. Логично, что в современном мире эти принципы налогообложения подверглись определенным изменениям. Во многих странах они называются по-разному, и мы их кратко охарактеризовали в представленной ниже таблице.

Таблица 2.13.

Принципы налогообложения в налоговом законодательстве КР.

Законности налогообложения:	Ни на кого не может быть возложена обязанность уплатить налог, не предусмотренный настоящим Кодексом, а также взнос или платеж, обладающий установленным и настоящим Кодексом признаками налога, либо установленные или введенные в действие в ином порядке, чем это определено настоящим Кодексом.
Обязательности налогообложения:	Каждый обязан платить налоги в порядке и случаях, предусмотренных настоящим Кодексом. Все участники налоговых правоотношений обязаны соблюдать налоговое законодательство Кыргызской Республики.
Единства налоговой системы:	Налоговая система Кыргызской Республики является единой на территории всей Кыргызской Республики.
Гласности налогового законодательства:	Нормативные правовые акты, регулирующие налоговые правоотношения, подлежат обязательному опубликованию в порядке, предусмотренном законодательством Кыргызской Республики.
Справедливости налогообложения:	1. Налогообложение в Кыргызской Республике является всеобщим. 2. Запрещается предоставление налоговых льгот индивидуального характера, если иное не предусмотрено в статье 3 настоящего Кодекса. 3. Налоги не могут иметь дискриминационный характер и применяться исходя из гендерных, социальных, расовых, национальных, религиозных критериев.

Презумпция добросовестности налогоплательщика:	Налогоплательщик и налоговый представитель признаются действующими добросовестно, пока этот факт не будет опровергнут на основании документально подтвержденных сведений в соответствии с порядком, установленным налоговым законодательством Кыргызской Республики
Презумпция правомерности	При возникновении налоговых правоотношений налогоплательщик или налоговый представитель признаются действующими или бездействующими правомерно во всех случаях, кроме случаев, когда такое действие или бездействие запрещено налоговым законодательством Кыргызской Республики, при одновременном соблюдении следующих условий: Налоговый кодекс Кыргызской Республики стр. 7 из 203 1) действие или бездействие не противоречит принципам, установленным налоговым законодательством Кыргызской Республики. 2) действие или бездействие не препятствует надлежащему исполнению налогового обязательства. 2. Уполномоченный государственный орган, органы налоговой службы, таможенные органы, а также органы местного самоуправления признаются действующими правомерно при возникновении налоговых правоотношений, если их действие предусмотрено налоговым законодательством Кыргызской Республики. Органам, предусмотренным настоящей частью, запрещается осуществлять действие, не предусмотренное налоговым законодательством Кыргызской Республики.
Определенности налогообложения:	1. Налогообложение должно быть определенным. Определенность налогообложения означает возможность установления в налоговом законодательстве Кыргызской Республики всех оснований и порядка возникновения, исполнения и прекращения налогового обязательства. 2. При установлении налогов должны быть определены все элементы налогообложения по каждому из налогов, за исключением налогов, предусмотренных разделами XI и XV настоящего кодекса.

Источники: сгруппировано авторами по данным Налогового кодекса КР [55, с.6-8].

Таким образом, в Кыргызской Республике многие из перечисленных НПА в области бюджетных отношений реализуются не в полной мере, или частично. Слабость практических долгосрочных норм в бюджетных отношениях приводит к противоречивым разграничениям полномочий между всеми уровнями власти; к нехватке устойчивой нормативной основы при формировании финансовых ресурсов с целью реализации этих прав.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

3.1. Основные направления модернизации бюджетно-налоговых механизмов, обеспечивающих пополнение государственного бюджета

Бюджетно-налоговая политика в предстоящем пятилетнем периоде (2020-2025) направлена на создание благоприятных макроэкономических условий для стимулирования роста экономики и ее структурной перестройки, на ослабление налоговой нагрузки на бизнес, а значит, в конечном итоге, на повышение уровня жизни населения страны.

Бюджетно-налоговая политика выступает важнейшим механизмом в формировании государственного бюджета, она включает в себя как теоретико-методическую основу, так и практическую составляющую специфики расходных и доходных статей бюджетных средств.

Бюджетная политика. В современных условиях все более и более усиливается значение прогнозирования, особенно в процессе формирования бюджета на среднесрочный период: при подготовке прогнозов и составлении бюджета учитываются все налоговые, таможенные и иные поступления, а также макроэкономические индикаторы по статьям расходов. Однако, качество и реальность составления среднесрочных прогнозов (в нашем случае это трехлетний прогноз развития бюджета) требуют тщательной подготовки во избежание допущения серьезных погрешностей при составлении прогнозов.

При прогнозировании основных бюджетных индикаторов необходимо, в первую очередь, сопоставить фактические инди-

каторы с прогнозными, и здесь имеются определенные расхождения. Прежде всего, надо говорить о прогнозных значениях индекса ВВП, уровня инфляции, индекса потребительских цен, а также индексов продукции промышленного и сельскохозяйственного назначения, которые практически за весь исследуемый период оказывались намного выше реальных, или совершенно противоположными. Также это касалось и прогнозов внешнеэкономической деятельности. На основе этих предположений академик НАН КР, экономист Ш.М. Мусакожоев в своих публикациях отмечал расхождение целевых индикаторов в разработанных правительством среднесрочных прогнозах бюджета (СПБ): «СПБ, в основном, разрабатываются на основе неэффективных методов прогнозирования, в частности, метода экстраполяции, который характеризуется невысокой достоверностью, в особенности, для среднесрочных и долгосрочных периодов прогнозирования» [53, с.54].

В условиях преодоления последствий глобального и локального финансово-экономического кризиса становится все актуальнее вопрос более точного прогнозирования. Вполне обоснована необходимость перехода к индикативному планированию, к поиску новых, современных механизмов и инструментов прогнозирования и планирования бюджетных процессов, к использованию принципов стимулирования приоритетных отраслей экономики.

С момента обретения Кыргызстаном независимости (август 1991 г.) экономика страны прошла нелегкий путь перестройки от директивного планирования, используемого в советский период развития, к рыночным условиям. Очевидно, что назрела необходимость в использовании разновидностей индикативного планирования. Сегодня большинство стран с развитой экономикой использует отдельные элементы планирования, показавшие высокую эффективность, в качестве одного из инструментов регулирования в бюджетных отношениях.

По существу, индикативный план – это сочетание процессуальных согласованных действий и взаимодействий бюджетных

процессов, где каждому участнику дается равноправное участие, с учетом многоступенчатой интеграции.

Поэтому можно сделать вывод, что проектирование и разработка бюджета должны строиться по лесалам индикативного планирования.

Подчеркнем при этом, что при разработке и реализации государственного бюджета очень важно не забывать о взаимной связи бюджета и стратегического плана. К примеру, определенной частью бюджетных средств могли бы финансироваться государственные программы и проекты, с учетом утвержденного стратегического плана, тем более что государственные программы и проекты являются источниками пополнения госбюджета, что значимо в контексте глобальных задач развития страны.

Однако не следует забывать, что прогноз – это видение, а стратегический план – это стратегия, которая должна неукоснительно выполняться исполнительными органами власти. Среднесрочный прогноз бюджета разрабатывается на 1-3 года, а стратегический план разрабатывается на 1-5 лет. Следовательно, для Кыргызстана подходит среднесрочный финансовый план составления и реализации государственного бюджета.

Необходимо срочно разработать новую нормативно-правовую документацию по реализации перспективного финансового плана (ПФП), но об этом плане пока не упомянуто ни в одном разделе Бюджетного кодекса КР. Этот нормативно-правовой акт должен функционировать совместно со среднесрочным прогнозом бюджета на следующий бюджетный год. Если прогноз составлен на 2021-2023 гг., то ПФП - на 2024-2026 гг.

Результаты исследования показали, что реализация государственной стратегии развития бюджетно-налоговой политики не может быть качественно сформирована без такого важного документа, как ПФП, который может сосредоточить финансовые ресурсы государства и направить на развитие перспективных направлений экономики.

Что касается планирования развития государственных и муниципальных секторов экономики, то их развитие должно

интегрироваться со стратегическими планами социально-экономического развития страны, причем государственный сектор экономики должен играть первостепенную роль в достижении приоритетных целей экономического роста. Это потребует от структур, составляющих плановые индикаторы, проведения четкого системного мониторинга и контроля над исполнением плановых показателей.

Наряду с разработкой проекта государственного бюджета следует разрабатывать краткосрочную (на один год) и среднесрочную (2-5 лет) целенаправленные программы (стратегическую программу развития страны). Стратегические программы целесообразно финансировать за счет средств бюджета или средств внебюджетных фондов, где основными постулатами должны быть:

- технико-экономическое обоснование (ТЭО) программы;
- прогноз социально-экономического развития на рассматриваемый период (один год или 2-5 лет);
- стратегический план реализации госпрограммы;
- информация о финансировании госпрограммы, предоставляемая правительством.

Государственные программы должны включать в себя основные макроэкономические индикаторы национального, регионального и местного значения, в особенности касающиеся развития реального сектора экономики, развития регионов и местных сообществ. А порядок финансирования должен подразумевать не только бюджетные средства, но и дополнительные финансовые ресурсы и инвестиции.

В настоящее время в Кыргызстане существует множество государственных программ, включающих государственную или региональную составляющую, где необходим пересмотр методологии практики разработки целенаправленных программ за счет следующих шагов:

- установления приоритета по интересам и востребованности в разных секторах экономики;
- разработки механизмов отбора программ;

- тщательного отбора программ на основе обновления методик формирования, ответственных лиц за исполнение тех или иных экономических индикаторов.

Предлагаемая методология подготовки государственных программ предполагает действующие программно-целевые методы составления бюджета (ПЦМ).

Методология ПЦМ может быть использована в ходе процесса планирования статей бюджета, его оценки и эффективности расходов. ПЦМ определяет возможности и приоритеты при принятии решений за счет соотношения статей расходов и полученных результатов, гарантирует содействие в реализации стратегического планирования; конкретизирует подходы к решению финансовых задач; повышает культуру справедливого распределения бюджетных средств; улучшает транспарентность проводимой государством бюджетно-налоговой политики.

Таким образом, для практического применения метода целевого бюджетирования в Кыргызстане необходимо:

1. Разработать и принять закон «О стратегическом планировании социально-экономического развития КР» с учетом нынешних реалий, разработать дерево целей с учетом всех рисков и направлений развития отраслей экономики, определить цели и задачи с разработкой поэтапного осуществления по всем макроэкономическим индикаторам;

2. Систематизировать некоторые бюджетные индикаторы, на основе которых возможно просчитать эффективность функционирования государственно-муниципальных органов с возможностью максимально достичь поставленных целей в системе бюджетирования;

3. Определить конкретные параметры отчетных данных об исполнении бюджета, где отчетные данные должны содержать информацию об объемах финансирования статей расходов, не нарушать принципы бюджетного права, соблюдать соотношение доходов и расходов.

Следовательно, стратегическое планирование создаст приемлемые условия для разработки и реализации исполнения бюд-

жета, основной концепцией такого планирования станет соответствие стандартам развития национальной экономики не только на республиканском, но и на региональном уровне.

Таким образом, применение новых технологических инструментов бюджетного прогнозирования и индикативного планирования создаст возможность, в конечном счете, для успешного и результативного сотрудничества законодательных и исполнительных органов власти, повысится уровень общественно-гражданского участия в разработке и реализации бюджетной политики на государственном и местном уровне.

Повышение эффективности расходования бюджетных ресурсов в целях оказания государственных услуг гражданскому обществу – первостепенная задача реализуемой сейчас в стране политики бюджетного планирования, прогнозирования и реформирования на всех ступенях бюджетной системы. Государство должно быть в ответе за принятые на себя расходные бюджетные обязательства.

Хотелось бы отметить, что существующее НПА в области бюджетных отношений не дают конкретной трактовки того, что же понимается под эффективным расходованием бюджетных средств, при том, что ст. 6 пункта (6) Бюджетного кодекса КР закрепляет принципы самостоятельности обеспечения сбалансированности и эффективности использования бюджетных ресурсов. Так, на основании указанной выше статьи Бюджетного кодекса, под результативностью и эффективностью использования бюджетных ресурсов в бюджетной системе понимается любой результат заданных параметров с привлечением минимального объема бюджетных средств, или получение максимального результата с использованием ограниченного бюджетом объема средств [11, с.1].

Среди основных направлений повышения эффективности использования средств бюджета в Кыргызстане, на наш взгляд, – использование следующих механизмов:

- внедрение инструментов БОР (СПБ);
- полная реформа бюджетной системы через ее реструктуризацию;

- повышение качественной составляющей финансового управления в государственном секторе.

Важный инструмент для повышения эффективности расходования бюджетных средств — внедрение новых методов и способов при формировании бюджета, которые должны быть основаны на принципах бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). В общем плане новая модель БОР представляет собой механизм распределения бюджетных ресурсов между их получателями и достигнутыми ими при этом конкретными результатами, гарантируя таким образом максимально эффективное расходование бюджетных денег.

Но подчеркнем: бюджетные ресурсы должны распределяться в соответствии с общественными приоритетами и ожиданиями. Фактически в основе общего анализа эффективности предоставления бюджетных услуг могут лежать две главные части: экономическая и социальная эффективность. Они связывают эти две части объемами предоставляемых услуг и их затратами, определяемыми как индикатор достижения конкретных социальных результатов.

Отсюда следует, что разработке бюджетных норм, на основе которых будет проведена количественная оценка предоставляемых бюджетных услуг, должны предшествовать определение установки и характера достигнутых целей при оказании услуг.

Надо отметить, что комплексный подход к разработке и реализации бюджета на принципах БОР отличается от действующих принципов организации бюджетного процесса, в которых фундаментом бюджетного планирования и расходования средств является анализ сметы расходов по статьям в различных ее вариантах. Содержание так называемого планирования по смете ограничивалось тем, что бюджетные расходы складывались согласно отчетным данным за прошедший период. К примеру, анализируя расходную часть бюджета за последние годы, можно отметить, что расходы ежегодно увеличивались, при тотальном увеличении дефицита бюджета. При таком подходе практически не учитывались конкретные цели и результаты, достигнутые расходованием

государственных средств. Смысл этого бюджетирования ограничивался затратами на том же уровне, иначе говоря, фактические затраты не отличались от результатов.

В числе основных нерешенных вопросов функционирования бюджетной системы и дальнейшего повышения эффективности расходования бюджетных средств остались следующие:

- существующий механизм финансирования по сметам является малоэффективным, так как не дает ощутимых результатов для функционирования бюджетных структур;
- обеспечению квазибюджетных структур (тех государственных учреждений, которые получают доходы от платных услуг) мешает увеличение объемов финансирования.

Следующее направление модернизации бюджетной сети осуществляется через ряд мер: оптимизацию существующей сети бюджетополучателей путем перехода на новые принципы финансирования государственных и муниципальных услуг (финансирование через договоры, кредитование потребителя, целевое бюджетирование); реализация системы формирования БОР на уровне республики и органов МСУ.

Очевидным является тот факт, что необходимо преобразование государственных и муниципальных предприятий, которое предусматривает разгосударствление и снижение количества госпредприятий, функционирование которых не соответствует поставленным целям и задачам государства. Для остальных госпредприятий, сохраняющих свой общеправовой статус, качество финансового управления со стороны госорганов и органов МСУ будет повышено.

Очередным важным направлением повышения качества использования бюджетных ресурсов является совершенствование качественной составляющей управленческого менеджмента, так как основной проблемой является низкий уровень управления в госсекторе. Предполагаемое направление предоставляет максимальную свободу при принятии решений тем предприятиям, кому доверено управлять бюджетными ресурсами. Данные процедуры и процессы обеспечивают максимальную эффектив-

ность использования бюджетных средств: определяют наиболее результативные способы расходования локальных ресурсов для достижения положительного эффекта; обеспечивают результативность при исполнении принятых решений; полную ответственность всех участников бюджетного процесса, вплоть до уголовной и иной степени ответственности за полученные итоги.

Таким образом, чтобы достичь результатов при эффективном и ответственном управлении бюджетными средствами, оказании бюджетных услуг высокого качества, эффективном расходовании бюджетных ресурсов, требуется разработка и внедрение современных механизмов финансового менеджмента во всех секторах государственного управления.

Налоговая политика. Что касается совершенствования налоговой политики на среднесрочный период, то здесь необходимо продолжение начатых налоговых реформ. В первую очередь, это обеспечение и закрепление существующих благоприятных тенденций в системе налогообложения через повышение эффективной составляющей налоговой системы в целом, во-вторых, дальнейшая модернизация конкурентных преимуществ национальной экономики, в-третьих, общее для всех стремление улучшить экономическое развитие страны.

Важнейшим направлением реформ в налоговой политике является необходимость упрощения налоговой системы через снижение налогового бремени на участников производственного процесса и на экономику республики в целом.

Среди шагов, необходимых для этого – активное внедрение механизмов фискального мониторинга и прослеживаемости движения товаров, процедур идентификации, обеспечивающих прозрачность и легальность сделок через онлайн-сервисы налоговых органов, информационно-аналитическое сопровождение торговли, трансграничный информационный обмен данными.

Цель модернизации налоговой политики предполагает проведение следующих мероприятий:

- совершенствование налоговых ставок через повышение определенных видов прямых налогов, разработка и реализация

новых моделей построения налогооблагаемой базы, пересмотр используемых налоговых льгот в сторону частичного уменьшения, расширение налогооблагаемой базы каждого из установленных законом налогов и сборов. К примеру, для пополнения местных бюджетов необходимо, на наш взгляд, внедрить новые виды налогов, в частности, налог на гостиницы, на рекламу, курортный налог и другие;

- снижение нагрузки на ФОТ через механизмы дифференцированного подхода к каждой группе плательщиков;
- оптимизация ставок и совершенствование механизма выплат страховых взносов в пенсионное страхование (снижение актуарного коэффициента при начислении пенсии);
- расширение налогооблагаемой базы через разработку мер налоговой политики по защите инвесторов и активное внедрение автоматизации, в результате чего поступят дополнительные доходы от налога на прибыль;
- расширение ставки земельного налога пропорционально фактической стоимости земельных угодий. Необходимо подумать о ставках налога на земельные угодья, так как главным видом национального богатства является земля, которая должна быть высокой по цене для зарубежных инвесторов и зависеть от сроков аренды;
- максимальное использование механизма прогрессивного налогообложения, особенно для лиц, имеющих в личном пользовании престижную дорогую недвижимость, крупные земельные участки или имеющих особо дорогие транспортные средства (вне зависимости от физического или юридического лица).

Важной тенденцией в налоговой политике республики является упрощение налоговой системы. Хотя ни одна страна в мире не может утверждать, что обладает упрощенной налоговой системой, и каждая из применяемых систем обладает плюсами и минусами, везде есть попытки упростить системы налогообложения. Не избежала этого и отечественная налоговая система, которая, как мы видим, имеет сложную структуру.

Существующая налоговая структура должна принимать во

внимание такой важный экономический показатель, как инфляция. Нельзя игнорировать тесную связь между налогами и инфляцией, потому что оба эти механизма являются основными средствами роста или снижения уровня ВВП государства и национального дохода, так как за счет них формируются государственные доходы и расходы.

В первом случае эта связь является обратной, то есть увеличение ставок налогов и сборов порождает сокращение платежеспособного спроса, тем самым, инфляция снижается. Во втором случае снижение налоговых ставок, в частности косвенных, может усилить инфляционный процесс потому, что в госказне не остается финансовых средств и государство вынуждено включить печатный станок для пополнения государственного бюджета. А это обязательно приводит к росту цен на товары, при этом прямые налоги влияют опосредованно, косвенные - непосредственно. А инфляционные же процессы девальвируют не только доходы населения, но и государства в целом, что повышает налоговое бремя на население, как это происходило в стране совсем недавно — с начала 90-х годов прошлого столетия.

При этом отметим, что одной из важнейших негативных сторон в функционировании налоговой системы является проведение налоговыми службами внеплановых проверок, причем без особой необходимости и по несколько раз в год. На наш взгляд, целесообразно установить график проведения проверок субъектов предпринимательства не чаще одного раза в три года по всем видам налогов. И в том случае, если предприниматель регулярно сдает отчетность и оплачивает все налоги в срок, не нарушает законодательство, не имеет нарушений, то он должен быть освобожден от любых проверок на несколько лет.

Хотелось бы еще отметить, что налоговая политика на ближайший среднесрочный период будет, по прогнозам, относительно устойчивой (хотя степень устойчивости зависит от конъюнктуры мирового рынка), но по некоторым налоговым ставкам возможно незначительное повышение. Что касается налогового администрирования, то здесь прогнозируется достижение балан-

са между фискальными структурами и налогоплательщиками. В условиях стабильности экономики страны налоговые поступления будут расти, но рост будет также зависеть и от увеличения макроэкономических индикаторов (ВВП, уровня инфляции, иных сборов кроме налоговых, а также от результатов внедрения цифровизации в бюджетно-налоговой сфере).

Что касается налоговой политики, необходимо реализовать такие меры:

- разработать конкретные прогнозные индикаторы республиканских и местных бюджетов с целью повышения качественной составляющей налоговой политики, особенно в области заимствования и долговых обязательств;

- создать благоприятные условия для сдачи отчетов через внедрение достижений цифровизации, усилить контроль над хозяйствующими субъектами-нарушителями налоговой дисциплины, разработать методологию по выводу части экономики из теневого сектора, предотвращать коррупционные схемы в налоговой системе, публиковать в СМИ список недобросовестных плательщиков;

- завершить внедрение цифровизации и автоматического контроля в налоговой системе;

- обеспечивать полное выполнение функциональных обязанностей по сбору страховых взносов из Соцфонда КР в ГНС КР;

- завершить формирование единой налогооблагаемой базы для расчета подоходного налога и страховых взносов с учетом объединения налоговой отчетности по предоставляемым суммам. Разработать единую форму как по налоговой отчетности, так и по страховым взносам;

- разработать механизмы по отсрочке налоговых платежей при наступлении форс-мажорных обстоятельств (экономический кризис, пандемия COVID-19 и др.) с целью недопущения банкротства малого и среднего предпринимательства;

- разработать и внедрить единую информационно-компьютерную базу данных по всем плательщикам и взаимнообмен данными, в особенности между налоговым и таможенным органами,

системой казначейства и министерства экономики КР;

- реализовать концессию по развитию цифровых услуг с использованием механизмов и инструментов сотовых операторов (электронные кошельки, банкинг и др.) и других компаний, осуществляющих электронные услуги;

- создать благоприятные условия, через определенные льготы тем предприятиям, которые стабильно, прозрачно и честно осуществляют экономическую деятельность;

- более широко использовать механизмы частно-государственного партнерства в экономике;

- разработать и реализовать проекты законов по совершенствованию межбюджетных отношений для развития территориально-административных образований. Пересмотр системы распределения бюджетных субсидий, субвенций, трансфертов (целесообразно передать некоторые общереспубликанские налоги в бюджет МСУ);

- разработать современные системы неналоговых платежей, с воздействием на все виды функционирования госуправления и предоставлением государственных услуг;

- создавать условия для легализации и выхода предприятий из сектора теневой экономики;

- разработать механизмы внедрения цифровой отчетности в налоговых органах по IT-каналам, для удобства оплаты налоговых и страховых платежей. Оптимизировать до минимума предоставление отчетов и справок в налоговые органы;

- разработать законопроект по образованию налоговых судов, с приданием им широких полномочий;

- расширить освещение через СМИ, ТВ, радио и социальные сети темы о важности и значимости для республики своевременной уплаты налогов и страховых взносов, поскольку это главный источник пополнения государственного бюджета республики;

- пересмотреть некоторые статьи Кодекса КР об административной ответственности в сторону смягчения.

Резюмируя, подчеркнем, что совершенствование отечественной налоговой системы, выступающей существенным ин-

струментом государства по пополнению госказны, развитию экономики и социальной сферы, создаст возможность быстро и с уверенностью решить все практические вопросы, препятствующие достойному развитию нашей республики.

Местный бюджет. Для реформирования местного бюджета и в Кыргызстане необходимо осуществить комплексные меры, направленные на повышение роли местных бюджетов, на совершенствование системы взаимоотношений между республиканским и местным бюджетами. Целесообразно расширить законодательно финансово-экономическую базу для развития МСУ, особенно в вопросах земельно-водных ресурсов, в рамках установленных законом границ пользования ими, а также в сфере коммунально-хозяйственной собственности, которая должна служить основой при получении доходов МСУ и удовлетворении экономических и социальных требований населения на местах.

Но проведение реформ в системе МСУ предполагает тщательную и продуманную подготовку. Это не означает принятия тех или иных законов, но означает реорганизацию всей системы политических, экономических и социальных отношений, в том числе, перераспределение коммунально-хозяйственной собственности, создание самостоятельных местных муниципальных служб, разграничение полномочий между органами госвласти и органами местного самоуправления.

В кратчайшие сроки Правительству КР рекомендуется разработать и реализовать региональные программы развития с учетом местных реалий, направленную на укрепление экономических, финансовых, организационных и правовых основ функционирования органов МСУ на местах.

Безусловно, реформирование МСУ представляет собой настолько насущную тему, что ее нужно рассматривать с привлечением широкого круга общественности.

При этом необходимо провести глубокое реформирование органов МСУ, в результате которого деятельность в сфере управления местных администраций должна быть доступной и для местного сообщества.

Для последовательного прогресса в направлении повышения самостоятельности и прозрачности функционирования муниципальных образований важно использовать и внедрять опыт общественно-гражданских слушаний местных бюджетов. Общественные слушания по местным бюджетам должны стимулировать участие местного сообщества в самоуправлении. Согласно Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», заинтересованность местных сообществ в обсуждении, формировании и исполнении местных бюджетов является одной из форм модернизации МСУ.

В первую очередь, важно установить стабильность территориального плана (с учетом инфляции) на краткосрочный и среднесрочный периоды, искать новые направления прироста налоговых и социальных отчислений в местный бюджет на соответствующей территории, расширить права и обязанности местных органов власти по увеличению доходообразующей базы.

Повышение эффективности работы органов МСУ на принципах самофинансирования — через укрепление финансово-экономической базы — предполагает дальнейшее совершенствование системы разработки и реализации местных бюджетов. Однако следует учесть, что основная тяжесть проблем по обеспечению объектов социально-культурной инфраструктуры на местах перейдет на первичный местный уровень, где необходимо провести переоценку нормативных ассигнований в местные бюджеты. Эти вопросы находятся в компетенции финансовых органов как на республиканском, так и на местном уровне. Должна быть разработана единая методологическая база бюджетной политики, призванная усилить роль местного бюджета на первичном территориальном уровне, через увеличение местной налогооблагаемой базы.

Также должна обеспечиваться финансовая поддержка МСУ из госказны, которая дала бы возможность:

- разграничить доходы и расходы между республиканским и местными бюджетами. Местные бюджеты первичного уровня МСУ должны соответствовать требованиям возложенных на них полномочий и функций;

- гарантировать своевременное финансирование государством различных услуг, являющихся государственным приоритетом (зарботная плата, услуги образования, здравоохранения и др.), посредством ассигнований органам МСУ категориальных и выравнивающих грантов, проработки механизмов передачи ассигнований из республиканского бюджета на территориальный уровень;

- осуществить разработку новых механизмов формирования местных бюджетов в зависимости от предоставленных средств на финансирование объектов, переданных в коммунально-хозяйственную собственность местных сообществ;

- реализовать пилотный проект с целью проработки финансовых механизмов для обеспечения функционирования органов МСУ;

- расширить доходную базу местного бюджета через разграничение налоговых, социальных и других поступлений;

- исключить выемку остатков свободных средств местного бюджета, полученных в результате экономии расходов или за счет увеличения поступлений в бюджет;

- создать финансовые и кредитные структуры, учреждения и предприятия (муниципальные банки, страховые, инвестиционные и другие предприятия) с использованием финансовых средств местных бюджетов, в соответствии с возможностями, предусмотренными законодательством КР;

- рассмотреть возможности дополнительных доходов через выпуск муниципальных займов и лотерей.

Подчеркнем, что проблемы финансов местных бюджетов накапливались десятки лет, а сегодня эти проблемы расцениваются как отягчающий клубок разногласий и нерешенных вопросов, особенно в условиях более чем существенного дефицита финансовых средств как на республиканском, так и на местном уровнях. Следовательно, встал острый вопрос о проведении реформирования системы местных финансов, которое должно сопровождаться нормативным закреплением полномочий, прав и обязанностей местных властей.

Дефицит бюджета и государственный долг: Мировой опыт свидетельствует, что в большинстве стран мира бюджетно-налоговая политика не в состоянии обеспечивать стабильное поступление доходов в государственную казну. Особенно это касается развивающихся стран, которые сталкиваются с таким распространенным явлением, как дефицит государственного бюджета. Следовательно, насущной проблемой является государственный долг, особенно ярко это выражено в странах постсоветского пространства.

Меры, используемые в бюджетно-налоговой политике, в большинстве случаев малоэффективны. В некоторых случаях эти меры могут быть достаточно жесткими и сопровождаться нежелательными и непопулярными явлениями (снижение заработной платы, снижение финансирования социального сектора и др.), что может привести к дестабилизации политической и экономической ситуации в стране. Однако эти неизбежные болезни роста зачастую, в конечном итоге, оказываются плодотворными.

Исследование источников формирования государственного бюджета, а также факторов, которые способствуют дефициту госбюджета, является одной из ключевых задач определенных государственных институтов (Минэкономики, Минфин, НИСИ и др.). Следовательно, исследовав эту проблему и устранив ее через рациональное использование кредитных ресурсов, государство может повысить уровень жизни собственного населения.

В этом случае следует разработать новые бюджетные механизмы для укрепления доходобразующей базы, денежного обращения и финансового положения.

Для этого необходимо провести так называемое секвестирование за счет рационального снижения расходов практически по всем статьям государственного бюджета (на 7-10%) ежегодно, до конца текущего финансового года, кроме защищенных статей (социальный сектор экономики), перечень которых определяет законодательство КР.

Всестороннее исследование этой проблемы, а также правильное применение механизмов и инструментов бюджетно-на-

договой политики даст возможность гарантировать устойчивый темп экономического роста, позволит использовать правильные экономические рычаги регулирования государством.

Таким образом, проблемы государственного дефицита бюджета и государственного долга будут оставаться актуальными независимо от места и времени. Однако грамотно разработанная и сформированная бюджетно-налоговая политика создаст возможности достижения макроэкономической стабильности, сбалансированности государственных финансов, что приведет к уравновешенному и стабильному повышению уровня жизни населения, а также всех государственных и негосударственных структур государства.

Социальная защита. Повышению эффективности функционирования системы социальной защиты населения республики способствует обеспечение своевременности и адресности предоставляемых пособий и пенсий, в особенности, семьям с низким уровнем жизни. Для этого необходимо внедрить следующие механизмы:

- усовершенствовать существующую систему льготных тарифов через разработку и реализацию методологии исчисления потребности в пособиях и пенсиях;
- проводить дотационные выплаты из бюджета уязвимым слоям населения в случаях повышения тарифов на ЖКХ;
- формировать максимально благоприятную среду, создающую возможности самостоятельного жизнеобеспечения для остро нуждающихся незащищенных слоев населения; совершенствовать систему предоставления социального сервиса населению.

Должна быть обеспечена максимальная заинтересованность органов социальной опеки в детях с ограниченными возможностями здоровья, детях-сиротах; надо модернизировать систему служб социальной защиты на государственно-муниципальных уровнях, чтобы обеспечивать поддержку детям и семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

Немаловажно и обеспечение социальных услуг для лиц преклонного возраста, давно назрела необходимость в разработке механизмов и инструментов по недопущению бедности и нищеты среди этих категорий людей.

Пенсионная система. В последнее время в системе пенсионного обеспечения сложилось довольно трудное положение. Количество страховых взносов и количество выплаты пенсионерам идет в отрицательное сальдо. Причиной тому является нежелание хозяйствующих субъектов выплачивать страховые взносы, а количество лиц, выходящих на пенсию, ежегодно растет.

С целями обеспечения финансовой стабильности пенсионной системы и возможностями увеличить размеры базовой и страховой пенсий необходимо провести комплексную модернизацию существующей распределительной системы через внедрение накопительных механизмов и инструментов пенсионного обеспечения [136].

Механизм этот подразумевает снижение ставок страховых взносов с работодателя и снижение процентных ставок с работника, а также завершение модернизации системы пенсионного обеспечения, построенной на страховом принципе назначения пенсии – через снижение актуарного коэффициента при назначении пенсии [136].

Для поддержания стабильного функционирования пенсионного обеспечения необходимо на постоянной основе проводить перерасчет базовой части пенсий и закрепить законодательно механизмы регулярного перерасчета общих размеров пенсий по вкладам и на счетах страхователя [136].

Не первое десятилетие в Кыргызстане говорится о том, что надо наконец создать благоприятные условия для развития добровольного социального страхования, с созданием независимых накопительных пенсионных фондов (в КР функционируют два НПФ – «Кыргызстан» и «Дордой-гарант»), тем самым облегчить и так тяжелое положение Социального фонда КР, обеспечив пенсионную защиту нашим пенсионерам [136]. О каком тяжелом положении СФ может идти речь? Ранее мы же говорили о его

многомиллиардных приростах ежегодно!!!! Тяжелое положение – у подопечных Соцфонда!

Для достижения результатов необходимо обеспечить:

- снижение уровня бедности на 1% каждый год;
- разработку новых механизмов по повышению адресной социальной помощи, построенных на индивидуальном подходе к каждой семье.

Повысить устойчивость пенсионной системы по оказанию адресной поддержки незащищенным категориям людей:

- правительству следовало бы изыскать финансовые средства для повышения заработной платы на 50% медицинским работникам, учителям школ и преподавателям высших и средних профессиональных учебных структур, с возможностью увеличения накопительной базы будущей пенсии;

- * необходимо максимально и в срок, в соответствии с Национальными программами по снижению уровня бедности в КР до 2035 г., решить задачи по социальным выплатам уязвимым слоям населения, недопущению задолженности по оплате труда работникам бюджетной сферы;

- * обеспечить жесткий контроль над финансированием защищенных статей на муниципальном уровне;

- * проведение эффективного мониторинга по социальным выплатам на местах, а при обнаружении нарушений принять меры административного и уголовного наказания;

- * разработать проект закона о государственных минимальных стандартах в социально-культурной сфере, закон о социальном обслуживании населения, а также новую концепцию модернизации пенсионной системы страны с учетом экономического положения;

- * разработать механизмы создания новых рабочих мест через систему самозанятости.

Основные направления перехода на новые принципы межбюджетных отношений. Укрепление государственного порядка и территориальной целостности Кыргызстана создаёт приемлемые условия для развития гражданского общества, а именно:

- повышение качества жизни населения, гарантированность социальной защиты и равноправного свободного доступа граждан нашей страны к общественно-социальным благам и защите;

- обеспечение стабильного социально-экономического развития при максимальном использовании всех ресурсов и налогового потенциала территориальных образований;

- объединение целей и задач территориальных образований с целями и задачами социально-экономического развития республики в целом и с учетом региональной специфики;

- модернизация системы финансирования областей и районов страны откроет возможности для большей автономности органам МСУ.

Поступательное движение развития бюджетно-налоговой политики на нынешнем этапе подразумевает равномерное экономическое и социальное развитие областей, районов и айыл окмоту (айылных аймаков), дает возможность балансировать между экономическим потенциалом регионов и комфортной средой обитания для населения, созданием равноправных возможностей для граждан, независимо от места проживания, для реализации своих социальных прав и удовлетворения потребностей.

Подводя итоги в рассмотрении наиболее существенных направлений развития бюджетно-налоговой политики страны, важно отметить, что влияние государственных расходов и налогов на экономику имеет разноречивый характер.

В одном случае, повышение государственных расходов вызывает дополнительный платежеспособный спрос и этим самым стимулируется экономический рост, в другом – неоправданно высокое налогообложение населения может привести к сокращению потребительского спроса. Из этого следует, что государству необходимо вовлекать в производственный оборот временно свободные денежные средства для создания оптимальных условий воспроизводственного процесса, и главное – создавать дополнительные рабочие места.

Таким образом, современная модернизация бюджетно-налоговой политики создаст возможность для создания крепкой экономической основы и устойчивых политических и экономических условий общественного развития. От этих условий будет зависеть создание стабильных предпосылок для перевода системы налогообложения в фактор экономического роста. Кыргызстану необходима такая бюджетно-налоговая политика, которая не тормозила бы экономическое развитие, а наоборот, предоставила мощный импульс для подъема экономики.

3.2. Управление цифровыми финансами в контексте государственного бюджета

Одной из главных задач всей финансовой системы Кыргызстана с учетом движения в сторону цифровой экономики является создание на государственном уровне различных цифровых платформ для целей гармонизации и интегрирования в мировую экономическую систему. Здесь закономерно возникает несколько вопросов. Во-первых, какова на текущий момент сама готовность всей системы электронной платформы, существуют ли риски, связанные с потерей или взломом наиболее детализированной информации по всей системе финансовой безопасности.

Во-вторых, считаем необходимым порекомендовать заинтересованным и задействованным в процессе государственным органам и торговым маркам «Мегаком», «Скай Мобайл» в самом скором времени совместно рассмотреть возможность формирования единых систем информационной базы для всех направлений, в том числе, создания цифровых финансов.

Следует обратить внимание на то, что в республике делались попытки создания неких форм организации электронного управления социально-экономического характера, например, проекты «Умный город», «Электронное правительство», и др.

В 2017 г. Правительством КР были даны задания по формированию так называемой системы косвенных налогов в рамках

ЕАЭС, и в этом направлении ведутся работы и исполняются технические задания по фискализации и созданию цифровых счетов-фактур. Но в этом направлении наша республика довольно сильно отстает от стран-партнеров по ЕАЭС, в данном компоненте тон и скорость реформ задает Российская Федерация.

В-третьих, сама организация системы цифровых финансов подразумевает в целом два стратегических направления: а) государственные финансы; б) финансы частного сектора.

Следует отметить, что функционирование одного без другого затруднено, а в каких-то случаях – невозможно. В отношении государственных финансов мы можем утверждать, что первый компонент – это стратегическое управление (см. рис. 3.1). На данном этапе остановимся на двух основных вопросах. Во-первых, существует правовая база по исполнению данного проекта. В основных документах, регулирующих государственные финансы в целом, отсутствуют такие понятия, как цифровой бюджет, цифровые бухгалтерские документы, отслеживание компонента цифровой подписи и др. То есть, отсутствуют основные инструменты реализации самой системы организации цифровых компонентов. Во-вторых, нет понимания и того, что финансы частного сектора полностью зависят от таких крупных финансовых документов, как Бюджетный, Налоговый, Трудовой кодексы КР, а также Кодекс КР «О неналоговых платежах», Законов КР «О казначействе», «О бухгалтерском учете» и других системных документов, для которых необходимо полное цифровое форматирование.

Ниже представляем схему формирования концептуальной системы «Цифрового бюджета».

ЕАЭС, и в этом направлении ведутся работы и исполняются технические задания по фискализации и созданию цифровых счетов-фактур. Но в этом направлении наша республика довольно сильно отстает от стран-партнеров по ЕАЭС, в данном компоненте тон и скорость реформ задает Российская Федерация.

В-третьих, сама организация системы цифровых финансов подразумевает в целом два стратегических направления: а) государственные финансы; б) финансы частного сектора.

Следует отметить, что функционирование одного без другого затруднено, а в каких-то случаях — невозможно. В отношении государственных финансов мы можем утверждать, что первый компонент — это стратегическое управление (см. рис. 3.1). На данном этапе остановимся на двух основных вопросах. Во-первых, существует правовая база по исполнению данного проекта. В основных документах, регулирующих государственные финансы в целом, отсутствуют такие понятия, как цифровой бюджет, цифровые бухгалтерские документы, отслеживание компонента цифровой подписи и др. То есть, отсутствуют основные инструменты реализации самой системы организации цифровых компонентов. Во-вторых, нет понимания и того, что финансы частного сектора полностью зависят от таких крупных финансовых документов, как Бюджетный, Налоговый, Трудовой кодексы КР, а также Кодекс КР «О неналоговых платежах», Законов КР «О казначействе», «О бухгалтерском учете» и других системных документов, для которых необходимо полное цифровое форматирование.

Ниже представляем схему формирования концептуальной системы «Цифрового бюджета».



Рисунок 3.1. Система цифровых финансов Кыргызской Республики (1 компонент, Стратегическое управление)

Источник: составлено авторами.

Как показано на рис. 3.1, схема системы определения цифровых финансов в контексте стратегического управления свидетельствует о том, что эта система должна работать в едином информационном пространстве. Более того, целесообразно подготовить и принять закон «О цифровой политике Кыргызской Республики», который определял бы основы реализации цифровой политики в социально-экономической жизни общества.

Но предварительно, в рамках данного закона, следует внести соответствующие изменения и дополнения в Бюджетный, Налоговый кодексы страны и в другие сопряженные законы в области государственных финансов.

Следующий важнейший компонент на рис. 3.1 – это фискализация всей системы доходов.

Отметим, что на сегодняшний день налоговая политика республиканского бюджета применяет неэффективные механизмы. Имеем здесь в виду, например, громоздкий документооборот,

огромную систему отчетности, излишнюю систему надзора и контроля, и др. Поэтому предложенная нами система принципов кассового исполнения может дать более детальную информацию как для отчетности, так и для определения совокупности налоговой нагрузки и определения реальной картины остатков на кассовых счетах на конец дня и всего периода, – это нужно для оценки политики движения денежных потоков. Исполнение данного пункта не требует больших расходов, достаточно обеспечения со стороны государства в виде более современных, высокотехнологичных кассовых аппаратов.

Данный интегрированный подход дает основание для учета со стороны казначейства республики, но единственной проблемой в этом компоненте является «главная книга казначейства», так как правовые нормы требуют для ведения этой книги внесения информации на бумажный носитель. Эту проблему необходимо решить с помощью приобретения или создания специальной цифровой платформы, при которой сохраненную электронную информацию можно перенести в бумажный формат. В конце рабочего дня ответственные лица, проверив информацию, подписывают бумажную версию и сдают в архив. БМДФ – база магистральных данных финансов.



Рисунок 3.2. Государственные институты: расходная политика государственного бюджета (2 компонент)
Источник: составлено авторами.

Как видно из данных на рис. 3.2, сама система центра управления межведомственных финансов (верхний квадрат на рисунке) – это самая насущная тема во всем управлении государственными финансами, так как каждая сторона, исполняя свои функции, не сопрягает свои действия с действиями своих партнеров по системе. И в этом вопросе имеются проблемы с целевыми ориентирами всей системы государственного управления. Вследствие обработки многочисленных документов, возможно, дублирующих друг друга, госорганы выполняют задачи, не всегда свойственные им. Деятельность основных финансовых органов, сфокусированная на решении узковедомственных проблем, может не достигать на практике конечных целей проблемы конкретного человека.

Социальный блок является одним из самых сложных компонентов при переводе на цифровое обеспечение, но именно эта задача становится главной. Поэтому постараемся более детализировать данный блок.

Вначале следует определиться, что такое социальная цифровизация? Во-первых, это точная цифра социальных потребностей в денежном выражении

для населения, минимизация коррупции, определение социальной политики, направленной к конкретному человеку, детализация общих цифр, возможность создания индивидуального социального паспорта и т.д. Считаем необходимым рассмотреть, при внедрении цифрового бюджета, возможность крупного шага в реформировании системы госуправления – на наш взгляд, могут быть упразднены такие государственные органы, как Социальный фонд, ФОМС, а аппарат министерства финансов может значительно сократиться. Очень полезное предложение! Потому что Соцфонд в начале 90-х ИЗНАЧАЛЬНО создавался в Кыргызстане как НАДСТРОЙКА, абсолютно ненужная структура. При чем создавался под КОНКРЕТНОГО человека!!! В большинстве стран мира функции пенсионного обеспечения успешно выполняют управления министерств труда и соцразвития. – Примечание редактора ЕММ.

Важно обеспечить порядок, при котором кассовое исполнение операции на дату заключения сделок и финансовых операций совершалось бы через цифровое приложение. Для адаптации такого приложения необходимо внедрение повсеместно первого компонента – более современных кассовых аппаратов нового поколения. Самый насущный вопрос для бюджетной системы – это поддержка дотационных местных бюджетов, несмотря на то, что существует разделение доходов от сбора таких крупных налогов, как подоходный, земельный и др. А местные бюджеты находятся в изживенческом положении. Для решения такого вопроса считаем целесообразным классифицировать каждый местный бюджет и дать им реальный план действий от Минэкономики КР и Госагентства по информации и коммуникациям с привлечением местного сообщества. Главным достижением должно стать обеспечение прозрачности и транспарентности (открытости действий). Необходимо, чтобы каждый местный житель знал: куда, зачем и сколько уходит денег на ту или иную деятельность местных органов власти. Таким образом, цифровизация местных бюджетов даст возможность местному населению иметь доступ к открытой информации.



Рисунок 3.3. Доходная политика ГБ (3 компонент)

Источник: составлено авторами.

Третий компонент должен проходить через систему фискализации. С точки зрения оцифровки экономики, для повышения эффективности и качества налогового администрирования необходимо оптимизировать информационные потоки между участниками бюджетного процесса, их взаимное предоставление информации. Таким образом, повышается ценность информации, предоставляемой органами, пополняющими доходную часть бюджета, в том числе:

- оценка доходного потенциала на основе детального учета доходной базы;
- информация о сборе доходов;
- результаты административного воздействия на неплательщиков;
- прогнозирование суммы доходов.

Самыми важными компонентами являются анализ и прогноз. Для их проведения и составления требуется подготовленный, квалифицированный персонал сотрудников, поскольку им надо уметь использовать основные показатели Нацстаткомитета КР и других госорганов, а также данные научных исследований. На основе изучения реальных данных аналитики будут составлять анализ в разрезе потребностей отдельного человека. (Примечание. Конечными субъектами при проведении макроэкономического анализа в итоге всегда должны выступать конкретный человек и домашние хозяйства).

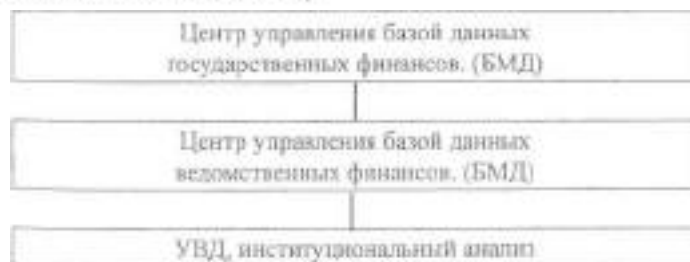


Рисунок 3.4. Информационное интегрированное управление БД, ГБ
(4 компонент)

Источник: составлено авторами.

Институциональный анализ проводится с целью принятия управленческих решений с учетом соответствующих рисков (технических, политических, природных, социальных, мировых).

Данный компонент является полностью техническим. Соответственно, в первую очередь Министерству финансов КР необходимо разработать все технические регламенты касательно цифрового бюджета. Далее, следует внести необходимые изменения в действующие НПА.

Таким образом, вхождение в цифровое сообщество неизбежно. Рано или поздно Кыргызстану придется решать эту проблему, имея пока недостаточный и не всегда позитивный опыт внедрения цифровых платформ на локальных уровнях. Следовательно, вся цифровая культура, которая нас окружает, будет влиять во все большей степени на социально-экономическую жизнь страны, проникая и в бюджетные правоотношения.

3.3. Разработка и реализация Дорожной карты бюджетно-налоговой политики в КР

Исследование проблем, возникающих при разработке и реализации проектов инвестиционного развития бюджетно-налоговой политики, дало возможность разработать Дорожную карту, которая позволит максимально оптимизировать деятельность в бюджетно-налоговой сфере.

Для выполнения государством возложенных на него функций важно наличие определенных финансовых ресурсов. Это, по крайней мере, потребует сосредоточения в бюджете конкретных объемов денежных ресурсов, формируемых в государстве. В процессе привлечения этих средств в бюджет и их рационального использования формируются финансово-денежные отношения между государством, налогоплательщиками и получателями бюджетных ресурсов.

Следовательно, возникает необходимость в разработке и реализации Дорожной карты бюджетно-налоговой политики в КР с

определением ее содержания, структуры и принципов формирования.

Основную цель среднесрочного развития бюджетно-налоговой политики мы видим в сохранении стабильности государственного бюджета, поиске финансовых средств, которые могут быть направлены на достижение целей государственной политики.

Для осуществления этих целей потребуются дальнейшая бюджетно-налоговая консолидация путем поиска специальных мер, касающихся доходной составляющей и расходования средств. Эти меры дадут возможность легализовать теневую экономику, ограничить «сбегание» от налогов, равномерно распределить налоговое бремя и упростить налоговую систему, а также более активно использовать потенциал по неналоговым платежам [125].

Модернизация системы бюджетного и налогового администрирования должна продолжаться, как и поиск взаимоприемлемого баланса между предпринимателями и фискальными органами. Результатом должно стать, в первую очередь, снижение уровня коррупционного давления, что в конечном итоге обеспечит прозрачность и повысит эффективность их деятельности [125].

По нашему мнению, деятельность бюджетно-налоговой политики в республике на среднесрочный период в основном останется устойчивой. При этом основной задачей налоговой политики должно стать стимулирование экономического роста за счет предоставления приемлемых условий бизнес-сообществу и привлечения инвестиций, для чего необходимо упростить процесс системы налогообложения и справедливо распределить налоговое бремя между экономическими субъектами, действуя в рамках разработанной Национальной стратегии развития КР на период 2018-2040 гг. [56].

Поскольку в последние годы сложилась непростая ситуация с финансовой устойчивостью государственного бюджета КР, логично, что требуется принять серьезные меры в этом направлении. Внушительный государственный долг и заметный объем дефицита государственного бюджета, сложившиеся в последние

десятилетия, предупреждают нас о больших рисках для финансовой устойчивости бюджетно-налоговой системы.

Своевременно встает вопрос о важности усиления эффективности администрирования бюджетными ресурсами и переориентации расходов в сторону уменьшения. В данном случае одной из мер является снижение расходов бюджета неприоритетных секторов экономики за счет поиска внутренних ресурсов в каждой из отраслей.

Бюджетно-налоговое консолидирование будет проходить и базироваться на мерах по совершенствованию налогового регулирования и комплексной реформе государственной и муниципальной службы, через сдерживание роста ФОТ, повышение эффективности работы государственной и муниципальной службы. Модернизация администрирования государственных финансов даст возможность повысить эффективность госрасходов, укрепить структуру и исполнение бюджета, в дальнейшем повысить прозрачность бюджетного процесса.

В Кыргызстане продолжается деятельность по продвижению программного бюджета с последующим увеличением количества учреждений, формирующих такой бюджет. Для этого предстоит осуществить меры по наращиванию потенциала министерств и ведомств посредством проведения управленческих семинаров и тренингов по реализации программного бюджетирования.

Что касается социальной сферы, то здесь необходимо совершенствовать систему социальных выплат за счет повышения адресности социальной помощи. Более того, эти меры социальной политики должны быть направлены на мотивацию работоспособного населения к росту занятости.

Содержание Дорожной карты бюджетно-налоговой политики наглядно демонстрирует концептуальная схема факторных потенциалов формирования и реализации бюджетно-налоговой политики, т.е. раскрытие налогового и неналоговых потенциалов.



Рисунок 3.5. Модель разработки и реализации бюджетно-налоговой политики КР.

Источник: разработано авторами.

Основным фактором развития бюджетно-налоговой политики республики выступает сложившийся бюджетный и налоговый потенциал республики, комбинируемыми составляющими в нашем случае являются безвозмездные поступления, налоговый и неналоговый потенциалы.

Системными компонентами бюджетно-налоговой политики являются: бюджетно-налоговая политика в области доходов и расходов, и бюджетно-налоговая политика в области межбюджетных отношений.

Эффективность функционирования бюджетно-налоговой политики в области доходов зависит от уровня налогового и неналогового администрирования. Основным инструментом фискализации выступает сектор электронной торговли в общей электронной экономике. Это результат процесса трансформации информационных и коммуникационных технологий, в результате которого технологии становятся более дешевыми, мощными и в достаточной степени стандартизированными. Благодаря внедрению и все более широкому распространению этих инструментов результатом станет выход большинства недобросовестных налогоплательщиков из сектора теневой экономики, повысится собираемость налогов, прозрачность бизнес-процессов, активизируется инновационная деятельность во всех отраслях экономики (см. рис. 3.5).

Что касается повышения эффективности функционирования бюджетно-налоговой политики в расходной части бюджета, то это достигается за счет механизмов оптимизации. Основную задачу бюджетно-налоговой политики в области межбюджетных отношений мы видим в гармонизации отношений между всеми уровнями власти, повышении качества бюджетного и налогового менеджмента, а также расширении практических навыков по учету итогов функционирования органов исполнительной власти при принятии решений по предоставлению финансовой поддержки из государственного бюджета.

Следовательно, основные факторы развития, действующие на эффективность сформированного БНП, мы рассматрива-

ем в бюджетных потенциалах в сферах доходов, расходов и межбюджетных отношений.

Первая подгруппа факторов представляет собой общественное разделение труда с определением структуры доходов и расходов бюджета.

Вторая подгруппа факторов определяет финансовое положение, включающее факторы, которые характеризуют финансовое состояние бюджета государства, общее состояние доходной и расходной частей бюджета.

Третья подгруппа факторов показывает инвестиционную инициативность при формировании инновационной составляющей бюджетно-налоговой политики.

Четвертая подгруппа отражает уровень социального развития страны, характеризующий уровень и качество жизни населения через определение потребительского спроса на товары и услуги.

Механизм разработки и реализации Дорожной карты бюджетно-налоговой политики КР.

Механизм разработки и формирования бюджетно-налоговой политики проходит несколько ступеней, каждая из них имеет свою поставленную цель, где предусмотрены соответствующие ей задачи.

Алгоритмическая составляющая разработки и формирования бюджетно-налоговой политики включает в себя:

1) поступательное движение общественных интересов в бюджетно-налоговой сфере в сферу официального признания. Инициирование разработки бюджетной политики на текущий финансовый год и планово-прогнозный период с доказательством ее необходимости;

2) формирование нормативно-правового поля, которое обеспечивается Конституцией КР, Бюджетным кодексом КР, Законами КР, Указами Президента КР;

3) проведение анализа и комплексной оценки современного состояния бюджетно-налоговой политики, а также анализа и оценки за предшествующие годы. Комплексная экономическая

оценка проводится в последнее пятилетие по таким направлениям: уровень доходов и расходов бюджета, уровень развития социальной сферы, финансово-экономическое положение региональных территорий, состояние дефицита госбюджета и внешнего долга;

4) обнаружение проблемных мест в бюджетно-налоговой сфере, по принципу оценки состояния бюджетно-налоговой политики за предшествующие годы, выявление существующих проблем и недостатков в формировании доходной части, а также в финансировании расходов и построении межбюджетных отношений;

5) уточнение потребности в бюджетных ресурсах: определяется сумма требуемых финансовых средств на безотлагательное финансирование своевременных расходных обязательств и погашение кредиторской и дебиторской задолженностей;

6) проведение анализа и оценка потенциальных финансовых источников с целью привлечения этих средств, а также перечня основных направлений их использования и условий для этого. Проведение оценки возможности компенсации расходных обязательств за счет внутренних и внешних финансовых заимствований с определением их размера;

7) определение первостепенных целей бюджетно-налоговой политики путем оценки состояния бюджетно-налоговой сферы в предшествующие годы, с определением потребности в бюджетных ресурсах для обеспечения расходных обязательств и оценки масштабов финансирования расходов за счет внутренних и внешних займов;

8) четкое формулирование задач бюджетной и налоговой политики, исходя из ее поставленных приоритетных целей;

9) установление факторов влияния эндогенно-экзогенного характера на бюджетную и налоговую политику, с группированием этих факторов по определенным критериальным признакам, которые отражают общий уровень развития экономики и (прежде всего) бюджетные возможности;

10) корректирование бюджетно-налоговой политики при наступлении определенных условий — резком изменении финан-

сово-экономической ситуации (к примеру, снижение доходов в бюджет, непредвиденные госрасходы в случае экстренных природно-климатических катастроф, приграничных или межэтнических конфликтов и т.д.).

Этапы реализации Дорожной карты.

Алгоритм реализации функционала бюджетно-налоговой политики, процессов использования механизмов и инструментов бюджетно-налоговой политики включает пять этапов:

- 1) определение перспективных направлений с целью реализации бюджетно-налоговой политики;
- 2) разработку индикаторных оценок для определения итоговых результатов бюджетно-налоговой политики;
- 3) создание механизма по налогообложению оказания услуг в электронной форме;
- 4) оценку хода реализации согласно индикаторам;
- 5) подведение итогов по результатам функционирования бюджетно-налоговой политики;
- 6) разработку комплексных мероприятий и процедур с целью повышения эффективности функционирования бюджетно-налоговой политики – посредством представления форм и матричной информации о проводимой модернизации, с определением четкой последовательности действий, сроков, персон, ответственных за исполнение, а также необходимых организационно-финансовых ресурсов.

Реализация вышеперечисленных этапов подразумевает также и исполнение процессов бюджетно-налоговой политики, где основными действиями являются:

- создание инициативных групп из числа представителей министерств и ведомств и бизнес-сообщества;
- четкое определение и расчеты количественных значений индикаторов;
- комплексная оценка функционирования бюджетно-налоговой политики;
- выбор соответствующих механизмов и инструментов (см. табл. 3.1).

Этапы реализации и процессы бюджетно-налоговой политики

Этапы реализации бюджетно-налоговой политики	Процессы
Этап 1 определение направлений реализации бюджетно-налоговой политики	- создание консультативной рабочей комиссии из представителей Министерств и ведомств, отвечающих за формирование государственного бюджета по выработке направления реализации бюджетно-налоговой политики. - практическая работа по исследованию условий реализации предложенных направлений, - проведение анализа институциональной среды
Этап 2 определение индикаторов для оценки результативности бюджетно-налоговой политики	выбор индикаторов, которые наиболее просты и удобны, а также наиболее полно отражают результативность бюджетно-налоговой политики
Этап 3 оценки эффективности реализации бюджетно-налоговой политики на основе индикаторов	- практическая работа по расчету количественных значений индикаторов
Этап 4 заключение о результативности бюджетно-налоговой политики	- проведение комплексной оценки эффективности бюджетно-налоговой политики - подготовка доклада о результативности бюджетной политики
Этап 5 разработка основных мероприятий по повышению результативности бюджетно-налоговой политики	- выбор соответствующих им методов и инструментов; - практическая деятельность по созданию индустриальных парков

Источник: разработано авторами.

Эффективность нормативно-правового регулирования.

Суть такого регулирования - это правоспособность государства принимать справедливые законодательные акты, требовать их неукоснительного исполнения наравне с финансовым обеспечением, и это необходимые условия для достижения резуль-

тивности в области бюджетно-налоговой политики. В рамках законодательно установленных полномочий и ответственности значительный вклад в этот процесс должны внести государственные органы и органы МСУ. Кроме этого, определенные публичные обязательства должны исполняться за счет средств государственных внебюджетных фондов.

Государственные инвестиции и развитие инфраструктуры.

Учитывая важность расширения социальных обязанностей государства, значительный дефицит бюджета и уровень государственного долга, следует максимально усиливать эффективную компоненту государственных инвестиций, в первую очередь за счет:

- расширения программно-целевой составной части в функционировании государства;
- инновационного перехода к практическим началам сотрудничества между государством и бизнес-сообществом на основе софинансирования проектов, развития государственной и негосударственной инфраструктуры с целью повышения конкурентоспособности отечественного предпринимательства. Такое взаимодействие даст толчок не только развитию негосударственных инвестиций само по себе, но и развитию эффективной составляющей государственных вложений.

Использование преимуществ электронной торговли.

До сих пор в Кыргызстане пока отсутствуют нормативные акты, дающие определение ряда понятий, связанных с электронной торговлей. Так, электронная торговля представляет собой куплю-продажу, поставку, возмездное оказание услуг, перевозку, заем и кредит, и дает возможности для развития электронной коммерции на основе широкой цифровизации налоговых механизмов с использованием электронных средств и коммуникаций, иных прав и обязанностей в сфере налогообложения.

Прежде всего, электронная коммерция представляет собой деятельность, направленную на совершение налогооблагаемых операций с помощью или посредством использования современных информационно-коммуникационных технологий, её основ-

ными принципами являются: законность, простота, предсказуемость, последовательность, транспарентность и др.

Модернизация государственного пенсионного обеспечения.

Трансформация в этой сфере необходима, прежде всего, для граждан, так как от верных действий в сфере пенсионного обеспечения зависят возможность и условия обеспечения прав пенсионеров. Поскольку от индикаторов пенсионного обеспечения зависит предсказуемость и стабильность бюджетной политики, и социально-экономическое развитие Кыргызстана, в целом. От количества собранных средств для дальнейшего развития пенсионной системы зависит и необходимый объем трансфертных средств из государственного бюджета для обеспечения устойчивого развития пенсионной системы.

Для этих целей важно:

а) увеличение охвата добровольным пенсионным страхованием значительного количества работников. Требуется выработать комплекс мероприятий, ориентированных на активизацию работодателей и работников к привлечению в систему добровольного пенсионного страхования;

б) проведение открытой политики по оповещению населения о результатах и перспективах их участия в системе обязательного и добровольного пенсионного страхования с целью формирования ими будущих достойных пенсий;

в) решение вопроса о совершенствовании накопительной части пенсионной системы совместно с мерами, которые будут направлены на снижение инфляционных процессов, формирование и консолидацию финансовых институтов рынка.

Обеспечение прозрачности государственного бюджета и транспарентности (состояния информированности) гражданского общества при формировании бюджетных процессов.

Социально-экономическая политика государства и бюджетный процесс должны осуществляться совместно, параллельно, и в интересах гражданского общества. Результативность таких действий обусловлена не только действиями определенных госструктур, но и тем, в какой степени гражданское общество вос-

принимает текущую политику, разделяя поставленные цели, принципы и механизмы ее реализации, и доверяя ей.

Государству, в первую очередь, важно усовершенствовать методологические и методические рекомендации по реформированию бюджетов всех уровней, и отчетов по их исполнению, в понятной для стороннего пользователя сжатой информативной форме. Эта информация должна охватывать объяснимые основные цели, задачи и ориентиры бюджетной политики, обоснованные государственные расходы и отображать достигнутые качественные и количественные параметры.

Возможные налоговые риски при реализации Дорожной карты. Под налоговыми рисками понимаются неопределенные расплывчатые цели государства относительно их достижения по причине влияния различных факторов, которые связаны с системой налогообложения, и могут всплыть в виде финансовых потерь. Этапы прогнозирования налоговых рисков рассмотрены на рис. 3.6.

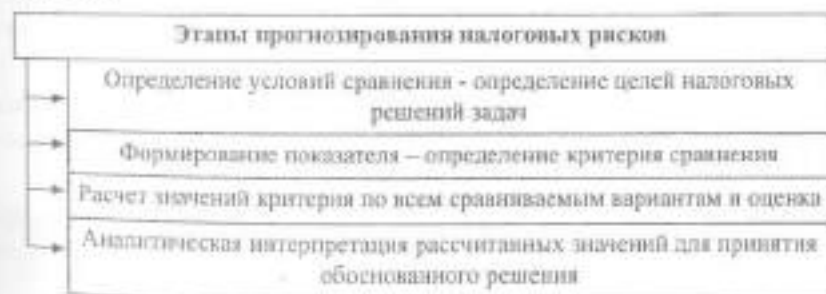


Рисунок 3.6. Этапы прогнозирования налоговых рисков

Источник: составлено авторами.

При разработке и реализации Дорожной карты возможна высокая вероятность наступления налоговых рисков, которые оцениваются объективным и субъективным способом. Объективный способ основан на подсчете частоты, с которой происходит случившееся событие, способное вызвать рисковые ситуации. Субъективный метод основан на применении разнообразных

предположений, оценок экспертов, прогнозирующих риски, их опыта и компетентных навыков.

Ресурсное обеспечение Дорожной карты.

В качестве инвестиционных и других финансовых ресурсов, привлекаемых для ресурсного обеспечения развития бюджетно-налоговой политики, необходимо предусмотреть:

- финансовые ресурсы, привлекаемые из государственного бюджета;
- финансовые ресурсы местного бюджета;
- внешние привлеченные инвестиционные заимствования, кредиты и гранты;
- внутренние инвестиционные заимствования предприятий и их учредителей.

Система управления и реализации Дорожной карты.

Для успешной реализации намеченных Дорожной картой задач необходимо разработать алгоритм управления процессом. Он включает:

- Формирование плана мероприятий по реализации Дорожной карты с указанием сроков исполнения, результатов и ответственных лиц по его исполнению.
- Консолидацию всех ресурсов, в том числе материальных и нематериальных, необходимых для достижения результативности показателей.
- Разработку инструментария мониторинга, анализа и комплексной оценки с целью минимизации различных финансовых рисков в реализации Дорожной карты.

Организацию и регулирование реализации Дорожной карты предлагается возложить на Министерство финансов КР. Основными задачами координирующего органа должны стать: формирование механизмов мониторинга, анализа и оценки показателей процессов реализации Дорожной карты по достигнутым результатам; представление сводного отчета по вносимым инициативам в направлении оптимизации комплексных мер в сфере финансового обеспечения в Правительство КР.

Таким образом, бюджетно-налоговая политика должна быть более эффективной, особенно через разработку новых механизмов и инструментов государственной экономической политики в целом. Новые механизмы и инструменты бюджетно-налоговой политики должны быть надежными и четко просчитанными, в особенности, по объемам бюджетного финансирования, с целью достижения качественных и количественных целей и задач государственной экономической политики. Они должны иметь ориентированность на противодействие факторам неустойчивости, особенно инфляционным процессам и дефициту бюджета. Совершенствование этих механизмов в конечном итоге улучшит предпринимательский и инвестиционный климат страны.

Глубоко продуманная политика в области госрасходов вместе с мерами денежного и кредитного регулирования включает использование универсального механизма установления курса национальной валюты, который обуславливает невысокую инфляцию, и способствует трансформации страны к переходу на инновационный путь развития, с максимальной устойчивостью к воздействию внешних и внутренних негативных факторов.

3.4. Реализация механизмов налогового прогнозирования и планирования в рамках развития налогового администрирования

В современных условиях функционирования отечественной экономики особо важной задачей выступает максимальное пополнение государственного бюджета и обеспечение его баланса по доходам и расходам. Для решения проблем, связанных с последующим приростом налоговых притоков в бюджетную сферу и улучшением уровня сбора налоговых поступлений крайне важно незамедлительно перейти на рациональную систему бюджетно-налогового прогнозирования и планирования. В этой связи особое значение приобретают функции налогового прогнозирования и планирования, которые осуществляются налоговыми органами в сфере управления налоговыми и неналоговыми доходами – это мобилизация налогов и сборов в госбюджет, контроль

процесса соблюдения налогоплательщиками налогового законодательства, мониторинг налоговых поступлений, и др.

В теоретико-методическом аспекте традиционный набор функционала по управлению налоговым прогнозированием и планированием предусматривает постановку целей и задач, формирование стратегических основ их результативности, акцентирование их на решения, контроле, анализе и комплексной оценке итогов (в ходе регулирования прогнозов при введении новой информации идет замыкание контура встречной связи и возобновляется следующий цикловой процесс). В алгоритмической парадигме прогнозирование предшествует планированию, но практика свидетельствует: все обязанности взаимно сплетены и протекают вместе с циклами. Следовательно, закономерно считать налоговое прогнозирование и планирование системным, совместным адаптационным процессом, при котором систематически регулируются результаты (в пределах заданных параметров), оформленные в качестве индикаторов, предусматривающие меры по достижению решений с непрерывным контролем и мониторингом возникающих трансформаций.

Налоговое прогнозирование и планирование - это оценка налогового потенциала через сбор налогов в бюджетную систему (консолидированный, республиканский и местные бюджеты).

С практической позиции, налоговое прогнозирование и планирование являются комплексным и многофакторным процессом определения общих итогов и структур налоговых доходов бюджета. Прогнозирование и планирование налоговых доходов регламентируются нормами бюджетного права и представляют собой равенство нескольких элементов (см. рис. 3.7).

В первом случае, система планирования налоговых доходов базируется на научно подтвержденной теории формирования налоговой системы государства, ее структурной составляющей и непротиворечивым преобразованиям, проводимым в экономике. Эти преобразования в налоговой политике, реализуемые в стране, раскрывают правовые и организационные принципы работы системы налогообложения и обуславливают применение методов исчисления реальных доходов.



Рисунок 3.7. Процесс государственного налогового планирования.

Источник: составлено авторами.

Вторым компонентом является планирование налоговых доходов через дифференцирование налоговых прав и источников дохода посредством разделения функций между органами власти и управления различных уровней, распределения конкретных соотношений разделения налогов между всеми уровнями бюджета.

Третьим подходом в планировании налоговых доходов, т.е. в расчетах определенных сумм, является контингент налогов, идентифицируемых государством, как первостепенная составляющая часть системы бюджетно-налогового планирования, поскольку, оценивая налоговые поступления, можно обеспечить экономически последовательный качественный и количественный формат бюджетных индикаторов.

Основной этап этого подхода при планировании налоговых доходов заключен в определении сумм налоговых поступлений на среднесрочный период, в основе которого лежит расчет доходности субъектов налогообложения и отдельных отраслей, а также в целом всей экономики.

Четвертым постулатом является налоговое администрирование, которое должно ориентироваться на максимально возможный сбор налогов с целью минимизации естественных затрат субъектов налогообложения. Пятый элемент представляет собой учет налоговых рисков, где возможно проявление невыплат реальных налоговых поступлений в сравнении с установленными

планами как в целом по налогам, так и по отдельным группам и видам налогов. Следовательно, высокая степень риска недобора налогов должна быть заложена в плановых показателях налоговых поступлений.

С теоретической и практической точки зрения, качественная составляющая налогового планирования в большинстве случаев обусловлена точностью разрабатываемых прогнозов. Говоря другими словами, точное планирование напрямую зависит от точного прогнозирования. Прогнозирование доходной части бюджета занимает одно из важных мест в экономической и финансовой стратегии страны. Процесс прогнозирования предполагает оценку ожидаемых притоков по каждому из видов налогов за конкретный период, в зависимости от изменяемых индикаторов (высоты ставок, льгот и др.). В разработке налогового прогнозирования и планирования, прежде всего, важно рассмотреть самый пессимистический сценарий развития – для того, чтобы бюджет мог подготовиться к вероятным неблагоприятным условиям в экономике. Для преодоления последствий экономического кризиса необходимо разработать положение о создании современного экспертно-аналитического центра в системе бюджетирования, с разработкой механизмов реализации на всех уровнях.

В период наступления экономического кризиса важно обратить внимание на налоговое прогнозирование и планирование расходной части бюджета, с включением антикризисных инструментов, позволяющих в наибольшей степени ориентировать фактические поступления налогов с прогнозными индикаторами.

Любые разработанные антикризисные меры в налоговом прогнозировании и планировании должны быть направлены на повышение эффективности налоговой системы, они позволяют государству корректировать процессы налогового прогнозирования и планирования через систематизацию налогообложения, при котором произойдет стабилизация покупательного спроса и рост экономики страны (см. рис. 3.7).

В данной работе подготовлен прогноз поступления налогов на среднесрочный период, причем налоговое прогнозирование

содержит данные по формированию налоговой базы по каждому виду налогов и сборов.

Важную функцию выполняют аналитические факторы, определяющие динамику поступления налогов в бюджетную систему (через анализ налогового потенциала). В процессе формирования законодательства в области налогового права, и определения границ адаптационного периода, к которому должен быть готов налогоплательщик, мы видим ослабление воздействия субъективных факторов, а взамен начинаются подключаться экономические факторы, с определением размеров налоговых доходов государства. При этом воздействие происходит на налоговый потенциал и на налоговую базу отдельных налогов и сборов.

Важно учитывать, что экономические индикаторы и некоторые обстоятельства в какой-то мере влияют на уровень налогового потенциала, хотя денежные поступления от налогов в большинстве случаев зависят от налоговой дисциплины, а часто и от политических факторов.

Использование индикатора ВВП способствует анализу сложившегося уровня налоговой нагрузки на экономику (эта нагрузка определяется как соотношение объема налогов и сборов к ВВП) и позволяет спрогнозировать его изменения на заданный прогнозный период. Этот индикатор в некоторой степени дает представление об изменении объемов поступления налогов и сборов в бюджетную систему. Кроме этого, ВВП (являющийся важным макроэкономическим индикатором развития экономики) выступает основным параметром при исчислении налогооблагаемой базы таких налогов, как НДС и налог на прибыль. Необходимо еще обратить внимание на опытную отработку методов прогнозирования и планирования налоговых поступлений в бюджет республики, составлять и периодически обновлять параметры, используемые для интегрированного анализа экономических условий развития страны. Должны устойчиво функционировать механизмы информационно-доверительного сотрудничества центрального органа ГНС КР с местными налоговыми органами на местах. Структурная составляющая информацион-

ной базы данных в центре и в регионах должна быть универсально-оптимальной, коммуникабельной с действующими налоговыми отчетностями.



Рисунок 3.8. Антикризисные механизмы налогового прогнозирования и планирования.

Источник: разработано авторами.

На разработку эффективного налогового прогнозирования и планирования огромное влияние оказывает стабильность налоговой системы с ее законодательными функциями, которые подразумевают постоянство системообразующих налоговых институтов и условий равной уплаты налогов в течение продолжительного периода времени.

Между тем, систематические поправки в законодательство в области налогового права не совсем благоприятно воздействуют на планирование и прогнозирование налоговых поступлений. Существенные изменения в налоговой системе на первых порах в большинстве случаев только лишь снижают налоговые сборы в бюджетную систему, а одновременно могут привести и к потерям налоговых доходов, так как именно налоговая нестабильность, непредсказуемость часто выступает немаловажной причиной ухода значительной части налогоплательщиков в теневой сектор экономики.

В работе рассчитан прогноз основных налоговых поступлений, где в качестве исходных данных налогового прогнозирования определена налоговая база для каждого вида налогов.

Прогнозирование налогооблагаемой базы включает несколько фаз:

1 фаза. Разрабатывается эконометрическая модель для расчета прогнозных оценок.

2 фаза. Проводятся расчеты, при которых можно сделать выводы о применимости той или иной модели прогнозирования на основе ее статистических особенностей.

3 фаза. На основе отобранной модели и оценки показателей просчитывается индикатор налоговых поступлений и его годовой сбор.

В 4 фазе определяются данные о наличии поступлений налогов и сборов за прошедшие годы. Расчет прогноза о поступлении налогов и сборов производится методом экстраполяции, с учетом ретроспективных значений по налогооблагаемой базе.

Во время 5-го и 6-го этапов составляется прогноз по ретроспективным значениям за предыдущие годы, согласно формуле (3.1):

$$\Delta C = (И_n - И_{n-1}) / t, \quad (3.1)$$

где: ΔC – средний абсолютный прирост;

$И_n$ – индикаторы последнего аналитического года;

$И_{n-1}$ – индикаторы предшествующих годов;

t – продолжительность анализируемого периода, т.е. год.

$$К_n = И_n + t * \Delta C, \quad (3.2)$$

где: $К_n$ – количественный индикатор периода, в нашем случае этот период – до 2025 г.;

t – продолжительность прогнозного периода, т.е. год.

При прогнозировании в данном случае применен основной подход, который измеряет прогнозируемую оценку фактического уровня, достигнутого путем среднего роста или прироста.

Подход, предложенный в данной работе, имеет определенные реальные преимущества, в частности, можно выделить небольшую трудоемкость расчета алгоритмических данных предусмотренных схем, с помощью которых можно определить результаты прогнозов среднесрочного периода для прогнозирования тех или иных значений в течение семи лет:

Таблица 3.2

Прогноз основных налоговых поступлений в КР, млн. сомов.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	факт	прогноз	прогноз	прогноз	прогноз	прогноз	прогноз
ВВП	590042,4	540861,3	586556,5	639451,7	693246,9	737042,1	760795,2
Налоговые доходы	121525,5	116275,7	120911,6	131547,5	139183,4	148819,3	156723,8
Налоговые доходы в % к ВВП	20,6	21,5	20,6	20,6	20,1	20,2	20,6
Налоги на доходы и прибыль	19376,9	20770,7	22563,5	23356,3	35149,1	39941,9	41734,7

Подходо- ный налог с физических лиц-рези- дентов КР	10624,0	9302,2	10011,6	11720,9	12430,3	13139,6	14849,1
НДС	50912,1	48416,8	50178,8	53940,7	57702,7	61464,6	65226,6
Акцизный налог	9945,0	8569,8	9924,0	11278,2	13632,4	15986,6	16340,8
Налог за использо- вание недр	1682,4	1407,4	1481,9	1556,4	1630,9	1705,4	1780,0
Налог на междуна- родную торговлю и операции	21967,7	19947,9	20099,6	21251,2	22402,9	23554,6	24706,2

Источник: разработано авторами.

Базовой информацией при разработке модельного инструментария послужили материалы Национального статистического комитета КР, статданные Государственной налоговой службы КР, Министерства финансов КР и др.

Ожидаемые результаты.

В процессе прогнозирования налоговой базы и неналоговой базы на период до 2025 г., на основе разработанных прогнозных данных, получены вышеуказанные результаты (табл. 3.1 и 3.2).

Согласно им, уровень ВВП увеличится до 760,8 млрд. сомов, ежегодный прирост составит не более 3-4%, кроме 2020 г., когда падение ВВП, предположительно, могло составить 7,4% в связи с пандемией covid-19. Но, по последним данным, выпадение за 2020 г. составило 9,1%.

Почти половина ВВП республики будет формироваться за счет развития сферы услуг. Ее доля в общем объеме экономики составит 48,6%, и в 2020-2021 гг. она будет только увеличиваться – в пределах 48,9-49,3%.

Доля промышленности будет постепенно снижаться, так как к 2024 г. снизится выработка золота на руднике «Кумтор». В 2019 г. доля промышленности в ВВП составила 18,6%. Меньшее значение для экономики будет иметь и сельское хозяйство: его доля с 2020 по 2021 гг. будет постепенно снижаться до 11,2%.

Налоговые доходы к 2025 г. должны достичь 156,7 млрд. сомов, что составит 20,6% всех налоговых поступлений к ВВП. Рост налоговых поступлений в сравнении с 2019 г. будет превышен на 35,2 млрд. сомов, или на 29,0%, за счет роста объема сферы услуг.

Что касается налога за использование недр, то к 2025 г. он составит всего 1,8 млрд. сомов. Считаем, что этот налог – самый невостребованный, и необходимо постепенно поднимать его ставку.

В процессе налогового прогнозирования и планирования на макроуровне важно систематически проводить мониторинг функционирования государственных органов, принятых ими решений в отношении бюджетной сферы, с целью обеспечения полного контроля и надзора за происходящими преобразованиями.

Предлагаемый механизм и инструментарий к налоговому прогнозированию и планированию на макроэкономическом уровне как к единой системе даст возможность определить и выстроить алгоритмы работы всех его составляющих для нормального функционирования бюджетно-налоговой системы КР.

Резюмируя, важно отметить, что налоговое прогнозирование и планирование представляет собой единую компоненту, состоящую из самостоятельных теоретических и практических основополагающих постулатов, основанных на принципах сбалансированности, эффективности, вариативности, целостности и оптимизации.

Особо подчеркнем, что при прогнозировании доходов существуют различные варианты рисков, которые на практике часто не берутся в расчет, к примеру, расширение или сужение налогооблагаемой базы. Но также имеются риски и в администрировании налогов. Эти два перечисленных компонента являются

основными рисками для неисполнения плановых показателей налоговых доходов.

Чтобы лучше управлять этими рисками, налоговым органам Кыргызской Республики необходимо активнее включаться в процессы по улучшению взаимной торговли, продвигаемые на пространстве ЕАЭС, с целью создания условий для свободы перемещения товаров и услуг. В связи с этим, необходимо внедрять механизмы фискального мониторинга и отслеживаемости товаров во времени и пространстве. Они заключаются в процедурах идентификации, обеспечивающих прозрачность и легальность сделок/операций через онлайн-сервисы налоговых органов, трансграничном информационном обмене данными, информационно-аналитическом сопровождении торговли. Необходимо создание соответствующих компонентов в системе цифрового бюджета - таких как подсистема по ценообразованию, подсистемы мониторинга ключевых показателей, подсистема проверки достоверности информации и т.д.

Таким образом, современная модернизация и цифровизация бюджетно-налоговой политики даст возможность создать эффективную экономическую основу и устойчивые политические и экономические условия общественного развития. От выполнения данных условий будет зависеть создание стабильных предпосылок для перехода системы налогообложения в фактор экономического роста. Одним из основных компонентов для снижения уровня влияния человеческого фактора и создания эффективного менеджмента является модель системы цифровых финансов, которая позволит создать открытый транспарентный бюджет от первичного звена до принятия макроэкономических решений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Широкомасштабный и постоянный процесс регулирования бюджетных отношений государства следует рассматривать с позиции эволюционного характера развития. Предопределяется это исследованием сущности, типов и видов бюджетно-налоговой политики как особой экономической формы распределительных финансовых отношений на различных стадиях становления государственности.

В числе основных инструментов бюджетно-налоговой политики можно назвать комплект применяемых государством инструментов фискальной политики, конкретизируя направления их развития и используя в зависимости от типов экономического устройства и различных фаз развития общества.

В ходе данного научного исследования проанализирован ряд общеупотребимых моделей фискальной политики:

- кейнсианская модель, ориентированная на совокупный спрос, которая предполагает широкое участие государства как в экономическом, так и в социальном процессе, с высокими налогами и значительными государственными расходами;

- неоклассическая модель – как система регулирования потребительского спроса на совокупное предложение, плюс привлечение в страну дополнительных инвестиций и человеческого капитала, что должно приводить к ускорению роста ВВП и созданию новых рабочих мест.

Опыт развития бюджетно-налоговой политики, с ее разделением на бюджетную и налоговую, в зарубежных странах мира показывает, что при помощи этого механизма правительства стран могут воздействовать на централизованные и децентрализованные денежные фонды, фонды накопления и потребления, задействуя такие инструменты, как налоги, расходы, кредит, денежно-кредитная стратегия. Каждое государство создает свой алгоритм функционирования собственной бюджетно-налоговой политики, особенностью каждой из которых являются фискальные действия правительства, влияющие на рост национальных

экономик и экономик союзов стран, тесно интегрированных между собой. Имеющийся опыт многих стран показал, что изменение экономической ситуации изменяет и роль государства в рыночной системе хозяйствования. Использование государством новых, современных рыночных рычагов хозяйствования, в том числе бюджетно-налоговых, стимулирует создание условий для ускорения развития экономик этих стран.

1. Проведенный анализ и комплексная оценка организационного и финансового механизмов функционирования бюджетно-налоговой политики на современном этапе развития экономики показали, что бюджетно-налоговая политика выступает как целенаправленная деятельность государства по решению основных задач и достижению количественных индикаторов в формировании доходов и расходов государственного бюджета. Надо учитывать, что бюджетно-налоговая политика объединяет все социально-экономические отношения, которые складываются в обществе в процессе разработки, распределения и использования централизованного денежного фонда страны.

2. Исследуя факторы роста, определяющие финансовую стабильность и устойчивость бюджетно-налоговой системы, необходимо отметить, что определение этих факторов имеет первостепенное значение. Характеризуя финансовую стабильность бюджетно-налоговой системы, важно исследовать эти факторы, влияющие на изменение ее состояния, в особенности, на доходную и расходную части бюджета, сбалансированность бюджетов, удельный вес собственных доходов бюджетов разного уровня и их динамику. Немаловажно рассмотреть и оценить объем государственного дефицита, размеры кредиторской и дебиторской задолженностей госсубъектов в бюджетных отношениях. В динамике финансовое состояние бюджетно-налоговой системы зависит от того, смогут ли органы государственной власти в перспективе обеспечить платежеспособность субъектов в условиях нарастания вероятных кризисных процессов.

3. Исследование нормативно-правовых актов, на которых базируется функционирование бюджетно-налоговой политики

в Кыргызской Республике, показало, что одним из важнейших элементов выступает бюджетное и налоговое законодательство как основной источник бюджетно-налогового права. Причем под бюджетным законодательством мы понимаем сочетание существующих НПА, разработанных для исполнительных органов власти и МСУ, которые направлены на результативную деятельность в сфере бюджетно-правовых отношений. Источниками бюджетного права являются институционально четко указанные внешние нормы, иными словами, это нормы внешнего содержания бюджетного права, которые регулируют отношения, возникающие в процессе деятельности бюджетной политики и бюджетной системы в целом.

5. Использование информационных технологий в управлении государственными финансами будет способствовать улучшению доступа населения к информации и мониторингу эффективности работы государственных органов, принятию решений по проектам и реализации эффективного процесса финансового управления в Кыргызской Республике.

ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Предложены основные направления совершенствования бюджетно-налоговых механизмов, обеспечивающих пополнение государственного бюджета. В предстоящем пятилетнем периоде основной вектор развития бюджетно-налоговой политики будет направлен на создание благоприятных макроэкономических условий для стимулирования экономического роста и структурной перестройки экономики, ослабление налоговой нагрузки на хозяйствующие субъекты и, в конечном итоге, повышение уровня жизни населения страны.

2. Процессы цифровизации государственных финансов и эффективное управление ими становятся все более актуальными вопросами на современном этапе развития Кыргызской Республики. Государство должно заниматься не только цифровизацией бизнес-процессов внутри институтов исполнительной власти, но и ориентироваться на социальную цифровизацию.

3. Разработана Дорожная карта бюджетно-налоговой политики, с установлением ее содержания, структуры и принципов формирования.

При этом основной задачей бюджетно-налоговой политики должно стать стимулирование экономического роста за счет предоставления приемлемых условий для развития бизнес-среды и привлечения инвестиций. Необходимо упростить процесс системы налогообложения и справедливо распределить налоговое бремя между экономическими субъектами в рамках разработанной Национальной стратегии развития КР на период 2018-2040 гг.

4. Предложена концептуальная модель цифрового бюджета Кыргызской Республики - государственной интегрированной информационной системы, обеспечивающей управление государственными финансами и оптимизацию финансового контроля в бюджетной сфере.

5. Необходимо активное внедрение механизмов фискального мониторинга и отслеживаемости товаров, процедур идентификации, обеспечивающих прозрачность и легальность сделок через онлайн-сервисы налоговых органов, трансграничный информационный обмен данными, информационно-аналитическое сопровождение торговли.

6. Предложены пути реализации механизмов налогового прогнозирования и планирования в рамках развития налогового управления. Динамика поступления налогов в среднесрочном периоде, налоговое прогнозирование и планирование предполагают оценку налогового потенциала через сбор налогов в бюджетную систему (консолидированный, республиканский и местные бюджеты).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абдумаликов К.А., Кутманбекова А.А. Перспективы развития местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / К.А.Абдумаликов, А.А.Кутманбекова // Вестник Университета экономики и предпринимательства. - Джалал-Абад, 2008. - 335 с.
2. Адилев А.Н., Татарникова, С.Н. Реформа государственного управления: основы становления местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / А.Н. Адилев, С.Н. Татарникова: учеб. пособие для вузов. - Б., 2002. - 93 с.
3. Акунов А.А. Государственное управление Кыргызстана в транзитный период [Текст] / А.А. Акунов. - Б.: Одиссей, 1998. - 201 с.
4. Акунов, А.А. Развитие системы государственного управления Кыргызстана: организационно-функциональный анализ [Текст] / А.А. Акунов. - Б.: КГНУ, 2000. - 243 с.
5. Анализ и планирование налоговых поступлений: теория и практика [Текст] / А.Б. Паскачев, Ф.К. Садыгов, В.И. Мишин, Р.А. Савкин [и др.] // под ред. Ф. К. Садыгова. - М.: Издательство экономико-правовой литературы, 2004. - 232 с.
6. Балацкий Е.В. Оценка влияния фискальных инструментов на экономический рост [Текст] / Е.В. Балацкий // Проблемы прогнозирования. - 2004. - № 4.
7. Бектенова Д.Ч. Финансы и кредит [Текст] // Д.Ч.Бектенова. - Бишкек, КРСУ, 2008.
8. Белова И.А. Типы бюджетно-налоговой политики [Текст] / И.А.Белова // Вестник Челябинского государственного университета. -2010.-№6.
9. Блауг М. Милль, Джон Стюарт. 100 великих экономистов до Кейнса [Текст] / Блауг М. Милль, Джон Стюарт // Библиотека «Экономической школы», вып. 4. -М., 2018.
10. Бюджетная система: Учебник вузов [Текст] //Под ред.А.М.Година, В.П.Гореглида, И.В.Подлорной. - М., 2010.
11. Бюджетный кодекс КР от 16.05. 2016 года. - № 59. - С.1.
12. Горбунова О.Н., Селоков А.Д., Другова Ю.В. Бюджетное право России: Учебное пособие [Текст] / О.Н. Горбунова, А.Д.Селоков, Ю.В. Другова. - М., 2018. -С.15.

13. Государственный бюджет [Текст] // Под ред. М.И. Ткачук. – М., 1995. – Гл. 1, 5.
14. Государственный бюджет и бюджетная политика в Кыргызской Республике [Текст]. – Б.: ЦЭиСР при МФ КР, 2003. – 83 с.
15. Дж.М. Кейнс. Общая теория занятости, процента и денег [Текст] / Дж.М. Кейнс // General Theory of Employment, Interest and Money, 1936.
16. Джолдошева Т.Ю. Государственные финансы Кыргызской Республики [Текст] / Т.Ю. Джолдошева. – Бишкек, 2007.
17. Джумабаева Г.Б., Джоробекова Г.Э. Бюджетная, налоговая и таможенно-тарифные системы Кыргызской Республики [Текст] / Г.Б. Джумабаева, Г.Э. Джоробекова. – Бишкек, 2008.
18. Дробышевский С., Синельников-Мурылев С., Соколов И. Эволюция бюджетной политики России в 2000-е годы [Текст] / С. Дробышевский, С. Синельников-Мурылев, И. Соколов // Вопросы экономики. – 2011. – №1.
19. Другова Ю.В. Бюджетный федерализм: правовой аспект: Автореф. дис. канд.юр. наук [Текст] / Ю.В. Другова. – М., 1999. С.10.
20. Дуплинская Е.Б. Совершенствование системы прогнозирования бюджетно-налоговых доходов [Текст] / Е.Б. Дуплинская // Финансы и кредит, 2007. – № 31. – С. 7.
21. Еланчук О. Взаимосвязь бюджетной и налоговой политики государства [Текст] / О. Еланчук // Проблемы теории и практики управления, 2001, №2. – С. 28-32.
22. Ермакова, Н.Б. Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и в зарубежных странах [Текст] / Н.Б. Ермакова. – М.: Высшее образование, 2008. – 516 с.
23. Ефимова С.Б. Методология формирования результативной системы государственных расходов и бюджетной политики: дисс. доктора экон. наук [Текст] / С.Б. Ефимова. – Саратов, 2008. – С. 32.
24. Ефимова С.Б. Системный подход к рассмотрению сущности государственных расходов [Текст] / С.Б.Ефимова // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2008. – №1.
25. Жапаров, А.У. Модернизация экономики Кыргызской Республики (монетарно-фискальный аспект) [Текст] / А.У. Жапаров. – Б., 2008. – 455 с.

26. Жданчиков П.А. Проблемы повышения эффективности бюджетных расходов и оценки использования финансовых ресурсов в условиях ре-формирования бюджетной сферы [Текст] / П.А. Жданчиков // Финансовая аналитика: проблемы и решения, 2010. - № 6.
27. Жунусов, Б. Государственный бюджет: пути формирования и использования // На пороге нового века [Текст] / Б. Жунусов: сборник статей. - Б., 2000. - С.335-347.
28. Завьялов Д.Ю. Оптимизация бюджетных расходов в условиях финансового кризиса [Текст] / Д.Ю. Завьялов // Финансы, 2009.- №12. - С. 9-12.
29. Закон КР «О финансово-экономических основах МСУ от 5.09.2003 года № 205, утративший силу с 01.01. 2017 года согласно Закона КР от 16.05. 2016 № 60, в связи с принятием нового Бюджетного кодекса КР
30. Закон КР «О бюджете Социального фонда КР на 2019 год и прогнозе на 2020-2021 годы» от 28.09.2018 года № 452.
31. Закон КР «О государственном и негосударственном долге КР» от 21. 09. 2001 года № 83, утративший силу с 01.01. 2017 года согласно Закона КР от 16.05. 2016 года № 60, в связи с принятием нового Бюджетного кодекса КР
32. Закон КР «О местном самоуправлении» от 15.07.2011 года № 101.
33. Закон КР «О республиканском бюджете КР на 2018-2019 год и прогнозе на 2020-2021 годы от 29.11. 2018 года № 218 (23).
34. Закон КР «Об основах налоговой системы» от 27 декабря 1991 года.
35. Закон КР «Об основных положениях Казначейства КР» от 28.05. 1994 года № 1553-ХII, утративший силу с 01.01. 2017 года согласно Закона КР от 16.05. 2016 года № 60, в связи с принятием нового Бюджетного кодекса КР.
36. Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в КР» от 11.06. 1998 года № 78, утративший силу с 01.01. 2017 года согласно Закона КР от 16.05. 2016 года № 60, в связи с принятием нового Бюджетного кодекса КР.
37. Зиганшина Л.А. Использование системы индикаторов в бюджетном прогнозировании [Текст]/ Л.А. Зиганшина //Финансы и кредит, 2010. - № 12.
38. Игудин А.Г. О бюджетировании, ориентированном на результат, во взаимоотношениях с региональными и местными бюджетами

- [Текст]/ А.Г. Игудин // Финансы, 2000. - №11. - С.53.
39. Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Бюджетная политика и экономический рост [Текст]/ Г. Идрисов, С. Синельников-Мурылев // Вопросы экономики. 2013. - №8. - С. 35-59.
 40. Карташов В.Н. Юридическая деятельность: проблемы теории и методологии: Автореф. дис. ...д-ра юр.ид. наук. - М., 1990. - С.8.
 41. Классификация доходов и расходов бюджета Кыргызской Республики в редакции 1998 года (с учетом введения дополнений в соответствии с приказом Министерства финансов Кыргызской Республики от 13 января 1998 года № 8/п). – Бишкек, 1998.
 42. Кожошев А.О. Бюджетный кодекс как основа регулирования бюджетными отношениями [Текст]/ А.О. Кожошев// Экономический Вестник. - Б.: 2016, - № 4.
 43. Кожошев А.О. Дефицит бюджета и государственный кредит [Текст]/ А.О. Кожошев// Экономика и статистика, - Б., 2013, - №4.
 44. Кожошев А.О. Основные направления бюджетно-налоговой (фискальной) политики Кыргызской Республики [Текст]/ А.О. Кожошев// Вестник КРСУ, 2016. - № 2, том 16, серия: Социально-экономические науки.
 45. Кожошев А.О. Прогнозирование развития бюджетных отношений и экономики Кыргызской Республики [Текст]/ А.О. Кожошев// Современное общество, образование и наука. - Тамбов, 2016. <http://ucom.ru/cp>
 46. Кожошев А.О. Совершенствование планирования и прогнозирования развития системы местного бюджета [Текст]/ А.О. Кожошев // Вестник КНУ им. Ж.Баласагына: специальный выпуск. Часть 2. – Б.: КНУ им. Ж.Баласагына, 2014.
 47. Конституция Кыргызской Республики [Текст].
 48. Любимцев Ю. Бюджетный дефицит как фактор экономической политики [Текст]/ Ю.Любимцев // Экономист, 2002. - №7.- С.55-62.
 49. Маклаков В.В. Реформы местного управления во Французской Пятой Республике [Текст]/ В.В. Маклаков // Реформы местного управления в странах Западной Европы: Сборник. – М.: Прогресс, 1993. - 211с.
 50. Местные финансы и формирование бюджетов муниципальных образований [Текст] // Финансы, 2006, №11.
 51. Минаков А.В. Бюджетно-налоговая безопасность как основное ус-

- ловие экономической безопасности в России [Текст] / А.В. Миняков // Экономический анализ: теория и практика, 2004. - №7. - С.67.
52. Миняков А.В. Эффективное управление бюджетно-налоговой системой как важнейшее условие повышения экономической безопасности России: Монография [Текст] / А.В. Миняков. - М.: Академия экономической безопасности МВД России, 2005. - 152 с.
 53. Мусакожоев Ш.М., Ишенов Б.Ч., Осмоналиев А.Ш. Методы экономического прогнозирования [Текст] / Ш.М. Мусакожоев, Б.Ч. Ишенов, А.Ш. Осмоналиев. - Б., 2009. - С.31-48.
 54. Мусакожоев Ш.М., Нарматова Н.Б. Государственное регулирование национальной экономики (на материалах Кыргызстана) [Текст] / Ш.М. Мусакожоев, Н.Б. Нарматова. - Б., 2006. - С. 31-32.
 55. Налоговый Кодекс Кыргызской Республики [Текст]. С.4-32
 56. Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на период 2018-2040 годы [Электронный ресурс]: Указ Президента КР от 31 октября 2018 года УП №221. - Режим доступа: http://www.gov.kg/?page_id=125892&lang=ru
 57. Общая теория финансов [Текст] // Под ред. Л.А. Дробозиной. - М., 2002.
 58. Пауль А.Г. Процессуальные нормы бюджетного права [Текст] / А.Г.Пауль// Питер, 2003. - С.13.
 59. Подпорина К.В. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование [Текст] / К.В. Подпорина // Финансы, 2005. - №10.
 60. Рякова М.В. Бюджетная политика как инструмент государственного регулирования [Текст] / М.В. Рякова. - М.: МГУ им. Ломоносова, экономический фл-т, 2002. -С.16.
 61. Саякбаева А.А., Омурова С.К. Ключевые параметры бюджетной политики в определении экономической безопасности Кыргызстана [Текст] / А.А. Саякбаева, С.К. Омурова// Евразийское Научное Объединение. - М.: ЕНО, 2019. - № 6-4 (52). - С. 269-273.
 62. Сомоев Р.Г. Бюджетный федерализм и развитие бюджетных отношений в Российской Федерации [Текст] / Р.Г. Сомоев. - СПб: Изд-во СПбГУЭФ, 2009.-С.264.
 63. Статистический ежегодник Кыргызской Республики 2013-2019 [Электронный ресурс] / - Режим доступа: <http://www.stat.kg/ru/publications/statisticheskij-ezhegodnik-kyrgyzskoj-respubliki/>

64. Тюлюндиева, Н.М. Финансово-экономическая основа местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / Н.М. Тюлюндиева // Реформа. - 2001. - №2. - С. 63-66.
65. Финансовое право [Текст]// Под ред. М.М. Рассолова. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003.
66. Финансы: учебник и практикум для академического бакалавриата / Л. А. Чалдаева [и др.] // Под редакцией Л. А. Чалдаевой. - 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2018. — 439 с. – Текст: электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. – URL: <https://biblio-online.ru/bcode/412992> (дата обращения: 01.12.2019).
67. Булочник Ю.В., Безгласная Е.А. Инструменты бюджетно-налоговой политики и эффективность их применения в современной экономике России [Текст] / Ю.В. Булочник, Е.А.Безгласная. –М., 2018. – 341с.
68. Финансы, денежное обращение, кредит [Текст]// Под ред. Л.А.Дробозиной М., 2001. – Гл. 9.
69. Финансы, денежное обращение, кредит [Текст]// Под ред. Л.А.Дробозиной. – М., 2001. – Гл. 7.
70. Шадыбеков К.Б., Кожошев, А.О. Научно-практический комментарий Закона Кыргызской Республики «О муниципальной службе» [Текст] / К.Б. Шадыбеков, А.О. Кожошев. – Б., 2009. –155 с.
71. Швецов Ю.Г., Бутакова О.В. Функциональная направленность системы бюджетного регулирования [Текст] /Ю.Г. Швецов, О.В.Бутакова // Финансы, 2007.-№10. - С. 9.
72. Шакарарова А.А., Ермакова, Н.А. Бюджетирование в управленческом учете и контроле страховых организаций [Текст] / Н.А. Ермакова, А.А. Шакарарова. - Казан: Казанский федеральный университет (КФУ), 2015. – 193с.: ил. – Режим доступа: по подписке. – URL: <https://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=480088>
73. Шевырев М.Б. Бюджетная система: сущность и роль в системе государственного регулирования экономики [Текст] / М.Б. Шевырев // Проблемы налогообложения и менеджмента. СКАГ, 2006. - 0,44 п.л.
74. Шувалова В.В., Климовицкий А.М. и др. Налоговые системы зарубежных стран [Текст] / В.В. Шувалова, А.М. Климовицкий и др. –М., 2018. –С.108.
75. Яшина Н.И. Теоретические и методические основы управления:

- бюджетом: риски доходной части бюджета [Текст] / Н.И. Яшина // Финансы и кредит, 2004. - №8 (146). - №7. -С.30.
76. Bach S., Blochliger H., Wallan D. (2008). The Spending Power of Sub-Central Governments: A Pilot Study. WP 8, May-09. OECD. Paris.
 77. Bierkholt O., Niculescu I. Fiscal Rules for Economies with Nonrenewable Resources: Norway and Venezuela // Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects / G.Kopits (ed.). Palgrave Macmillan, 2004. Ch. 11. P. 164-179.
 78. Blankart C. Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. Aufl. München: Franz Vahlen Verl., 2008. S. 649.
 79. Chandler A. D., Jr. Strategy and Structure. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1966.
 80. David Wals. Global markets gyrate on fears of Europe's spreading financial crisis/ 26/05/2010.wsws.org.
 81. Dewenter K.L., Malatesta P.H. (2001): State-Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labor Intensity // The American Econ. Rev. Vol. 91(1). P. 320-334.
 82. Dine S.I. (2005): Politicians and Banks: Political Influences on Government-Owned Banks in Emerging Markets // Journal of Financial Econ. Vol. 77(2). P. 453-479.
 83. Oates W. Fiscal Federalism. N. Y. Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972.
 84. Piketty T., Postel-Vinay G., Rosenthal J-L. : «Inherited vs Self-Made Wealth: Theory & Evidence from a Rentier Society», 2010, 55 p.
 85. Richard M. Bird Fiscal Fragmentation, RM Bird and RD Ebel, Elgar, 400 pp., 2006.
 86. Japan - 2011 Article IV Consultation. Staff Report // Country Report. - № 11/181 [URL: imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11181.pdf].
 87. Stefan Steinberg. G20 summit exposes deep trans-Atlantic differences. WWS/01/07/2010.
 88. Williamson O.E. Hierarchies, Markets and Power in the Economy: An Economic Perspective // Industrial and Corporate Change. 1995. Vol. 4. № 1. P. 21-49.

**АРЗЫБЕК КОЖОШЕВ
ЛИДА АБАРБЕКОВА**

**МОДЕРНИЗАЦИЯ
БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Монография

Редактор Жапаров Д.

Корректор Прякина О.

Компьютерная верстка Керимбаевой Ж.К.

Подписано в печать 18.04.21 г. Формат 60х84 $\frac{1}{16}$.

Объем 11,0 уч.-изд.л. Бумага офсетная.

Печать офсетная. Тираж 300 экз. Заказ 25.

«Издательство научных журналов и
детской художественной литературы»
720020, г. Бишкек, ул. Ж. Боконбаева, 99