

Шерипов Н.Т.

АДМИНИСТРАТИВДИК РЕФОРМАНЫН КЫРГЫЗ
РЕСПУБЛИКАСЫНДА САЛЫКТЫК КӨЗӨМӨЛДҮ УЮШТУРУУДА
УКУКТУК НЕГИЗДЕРИНЕ ТИЙГИЗГЕН ТААСИРИ

Шерипов Н.Т.

ВЛИЯНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ
НА ПРАВОВУЮ ОСНОВУ ОРГАНИЗАЦИИ НАЛОГОВОГО
КОНТРОЛЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

N. Sheripov

INFLUENCE OF ADMINISTRATIVE REFORM ON
THE LEGAL BASIS OF TAX CONTROL ORGANIZATION
IN THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК: 342.6:336.22 (575.2)(04)

Макалада Кыргыз Республикасында жүргүзүлгөн административдик реформанын салыктык көзөмөлдү уюштуруудагы көйгөйлүү маселелери каралган. Изилдөөнүн жүрүшүндө автор административдик укук, салык укугу боюнча юридикалык адабияттарда окумуштуулардын мамлекеттик контроль, салыктык контроль жана аларда башкарууну уюштуруу, коомдук көзөмөл, мамлекеттик башкаруу сыяктуу түшүнүктөргө берген аныктамаларына терең талдоо жүргүзүп, алардын укуктук өзгөчөлүгүн белгилеген. Андан сырткары, автор салыктык контроль республикада каржы тутумунун жана бүтүндөй өлкөнүн экономикасын натыйжалуу көтөрүүнүн маанилүү каражаты болуп саналган мамлекеттик финансылык контролду артыкчылыктуу багыттарынын бири экендигин адилеттүү белгилеген. Макалада салыктык контроль мамлекеттик финансылык контролду башка тармактарынан жөнө салуу предмети жана объектиси, мазмуну, формалары жана ыкмалары, контролдоочу органдардын жана контролдоочу жеке жана юридикалык жактардын курамы менен айырмаланаары белгиленген.

Негизги сөздөр: салык, салыктык контроль, мамлекеттик контроль, финансылык контроль, салык мыйзамдары, салыктык башкаруу.

В статье рассмотрены актуальные проблемы организации налогового контроля за административной реформой, проводимой в Кыргызской Республике. В ходе исследования автором проведен углубленный анализ определений, данных учеными таким понятиям, как государственный контроль, организация налогового контроля и управления, общественный контроль, государственное управление в юридической литературе по административному праву, налоговому праву, и отметил их правовые особенности. Кроме того, автор справедливо отметил, что налоговый контроль является одним из приоритетных направлений государственного финансового контроля, который является важным средством эффективного совершенствования финансовой системы и экономики страны в целом. В статье указано, что налоговый контроль отличается от других отраслей государственного финансового контроля предметом и объектом регулирования, содержанием, формами и методами, составом органов контроля и подконтрольных физических и юридических лиц.

Ключевые слова: налог, налоговый контроль, государственный контроль, финансовый контроль, налоговое законодательство, налоговое администрирование.

The article discusses current problems of organizing tax control over the administrative reform carried out in the Kyrgyz Republic. During the study, the author conducted an in-depth analysis of the

definitions given by scientists to such concepts as state control, organization of tax control and management, public control, public administration in the legal literature on administrative law, tax law, and noted their legal features. In addition, the author rightly noted that tax control is one of the priority areas of state financial control, which is an important means of effectively improving the financial system and the country's economy as a whole. The article states that tax control differs from other branches of state financial control in the subject and object of regulation, content, forms and methods, composition of control bodies and controlled individuals and legal entities.

Key words: tax, tax control, state control, financial control, tax legislation, tax administration.

Кыргыз Республикасынын өнүгүүсүнүн азыркы этабы өткөнгө сын көз караш менен баа берүү жана келечекти тандоо, өнүгүүнүн мындан аркы перспективаларын изилдөө зарылдыгы менен байланышкан жүргүзүлүп жаткан реформалардын карама-каршылыктуу абалы менен мүнөздөлөт.

Кыргыз Республикасы үчүн кризис жылдарында салык укугу илимине болгон кызыгуунун төмөндөшү бул багыттагы көптөгөн илимий изилдөөлөрдүн кыскарышына алып келди. Башкаруу проблемаларын чечүүгө көңүл кош жана субъективдүү мамилелердин айынан башкарууну уюштурууда оппортунизм басымдуулук кыла баштады. Көп жагынан мамлекеттик башкарууну уюштуруу чөйрөсүндө илимий болжолдоо мүмкүнчүлүгү жоголгон.

Кыргыз Республикасында жүргүзүлүп жаткан административдик кайра куруулар жалпысынан мамлекеттик контролду уюштуруунун жана өзгөчө салыктык контролду уюштуруунун теориялык негиздерин сын көз караш менен кайра карап чыгуу милдетин пайда кылды.

Мамлекеттин контролдоо ишинин максаттарын жана милдеттерин, принциптерин, функцияларын, формаларын жана ыкмаларын оңдоо, юридикалык илимде административдик реформалардын шарттарында аны натыйжалуу уюштуруу маселеси мамлекеттик механизмди өркүндөтүүнүн, аны дүйнөлүк стандарттарга жана милдеттерге кайра багыттоонун зарыл шарты болуп саналат. Салыктык контролду натыйжалуу уюштуруу мыйзамдуулуктун абалына жана салык

чөйрөсүндөгү жеке жана юридикалык жактардын укуктарынын кепилдигине гана эмес, мамлекеттин экономикалык коопсуздугуна да олуттуу таасирин тийгизет.

Салыктык контролдон теориялык негиздерин жана салык контролун жүргүзүүчү мамлекеттик органдардын иштешин изилдөө биринчи кезекте «контролдоо» түшүнүгүнүн аныктамасына кайрылууну камтыйт, анткени контролдоону иш-чаралардын мазмуну негизинен бул ишти башкарууну уюштуруунун өзгөчөлүктөрүн аныктайт.

«Control» англис тилинен алынган сөз деп айтууга негиз бар. Оксфорддун англисче сөздүгүнө ылайык, анын үч семантикалык мааниси белгиленген:

- 1) текшерүү же көзөмөлдөө;
- 2) отчетту талап кылууга;
- 3) эркин аракеттерди чектөөгө жана багыттоого

[1, 51-б.].

Андан сырткары, бул сөз француз тилинен да келип чыгышы мүмкүн: «... контролдоо (французча контрол – эки нускада сакталган тизме) – бир нерсени текшерүү, мисалы, мыйзамдардын, пландардын, чечимдердин аткарылышын текшерүү дегенди түшүндүрөт» [2].

Жогорудагы аныктамаларды талдоо контролдоо - текшерүү, байкоо жана макулдашуудан турган белгилүү бир иш-аракет деген тыянак чыгарууга мүмкүндүк берет.

Административдик укук, башкаруу теориясы жана салык укугу боюнча илимий адабияттарда мамлекеттик контроль башкаруу, социалдык башкаруу, коомдук көзөмөл, мамлекеттик башкаруу сыяктуу категориялар менен тыгыз байланышта каралат.

Мамлекеттик контролдон маңызын аныктоодо илимпоздор арасында биримдик жок, алар аны башкача аныкташат: каражат катары, фактор катары форма, элемент, функция, иш-аракет, пикир, шарт, мекеме, ыкма, бийлик ж.б.

Бул ыкмалар, албетте, мамлекеттик контроль концепциясына универсалдуу формула берүү каалоосунан анчалык деле чагылдырбайт, бирок бул көрүнүштү ар кандай илимий багыттардын өкүлдөрүнүн – философиялык, башкаруучулук, саясий, укуктук кызыкчылыктардын призмасы аркылуу кароонун натыйжасы болуп саналат.

Мамлекеттик башкаруунун ажырагыс бөлүгү катары контроль объективдүү зарыл. Ал башкарылуучу объектинин жүрүм-турумун тууралап, белгиленген идеалдуу моделдерге ылайык башкаруу процессин башкарат. Мамлекеттик контроль коомду башкаруунун зарыл элементи болуп саналат. Бул ишмердүүлүктүн айрым чөйрөлөрүндө коомдук мамилелерге мамлекеттик таасир этүүнүн натыйжалуулугунун кандайдыр бир «өлчөмү» болуп саналат. Аны ишке

ашыруу процессинде мамлекеттик башкаруу канчалык эффективдүү экенин ачыктоого болот. Мамлекеттик көзөмөл демократиялык мамлекеттик башкаруунун эң маанилүү атрибуттарынын бири болуп саналат, өнүккөн башкаруу системасы болмоюнча бир дагы мамлекет толук кандуу иштей албайт, көзөмөлсүз, тартипсиз жана жоопкерчиликсиз күчтүү жана туруктуу бийлик мүмкүн эмес [3, 24-б.].

Биз жогоруда айтылгандардын бардыгын бир жагынан мамлекеттик финансылык контроль тутумунун, экинчи жагынан салыктык башкаруу системасынын маанилүү элементи болгон салыктык контролго толугу менен колдонобуз.

Салыктык контроль – бул бүткүл дүйнөдө терең тарыхый тамыры бар көрүнүш. Салыктык контроль салыкка окшош биринчи феномендин пайда болушу менен бир убакта пайда болот. Тарыхта салык көзөмөлү Байыркы Грецияда жана Байыркы Римде финансылык көзөмөлдүн алкагында пайда болгон. Ал эми Кыргыз Республикасында мамлекеттик контроль да алгач финансылык көзөмөл катары пайда болгон.

Салыктык контролдон болушу салыктардын контролдук функциясы менен объективдүү түрдө аныкталат. Фискалдык, бөлүштүрүүчү (социалдык) жана жөнгө салуучу функциялардан тышкары, алар контролдоо функциясын да аткарышат. Салыктык контроль – салыктарды контролдоо функциясын ишке ашыруунун бир түрү, анын жардамы менен жеке жана юридикалык жактардын финансылык-чарбалык иш-аракеттери, алардын киреше булактары жана чыгашаларынын багыттары текшерилет, ошондой эле финансылык агымдардын «ачык-айкындуулугу» текшерилет, камсыз кылынат.

Салыктардын контролдук функциясынын механизми ошондой эле салык төлөөчүлөрдүн финансылык-чарбалык ишинин натыйжалуулугун, алардын курамын, салык жөндөмдүүлүгүн жана натыйжалуулугунун деңгээлин, мамлекет тарабынан жүргүзүлүп жаткан салык саясатынын максатка ылайыктуулугун жана натыйжалуулугун текшерүүдө да көрүнөт.

Ар кандай заманбап индустриялуу мамлекет салык мамлекети болуп саналат, б.а. анын мамлекеттик чыгымдарынын негизги бөлүгү салыктын эсебинен жабылат. Демек, салык контролун эффективдүү уюштуруу мамлекеттик башкаруунун атрибуту болуу менен ар кандай салык тутумунун иштешинин зарыл шартына айланат.

Жогоруда айтылгандардан төмөнкүдөй тыянак чыгарууга болот.

Биринчиден, салык контролу мамлекеттик башкаруунун өз алдынча функциясы болуп саналат, ага карата ал салык салуу чөйрөсүндө мамлекеттик саясатты ишке ашыруунун, салык мыйзамдарын бузуулардын алдын алуунун жана аныктоонун каражаты, инструменти катары иштейт.

Экинчиден, салыктык контроль белгилүү бир мазмунга, өзүнүн ыкмаларына, ыкмаларына, ишке ашыруу формаларына ээ болгон башкаруучулук иш катары кароого болот.

Үчүнчүдөн, салык контролу мамлекеттик башкаруу системасынын эң татаал элементи болуп саналат.

Төртүнчүдөн, салыктык контроль салыктык башкаруунун элементи катары башкаруу циклинин маанилүү этабы, бюджеттин салыктык кирешелерин пландаштыруу методологиясынын элементтеринин бири болуп саналат.

Бешинчиден, салык контролун башкаруу ишинин формаларынын бири катары кароо керек.

Алтынчыдан, салык контролун салык органдарынын негизги функциясы, салыктык башкаруунун негизги формасы же ыкмасы катары кароого болот.

Салыктык контроль бүгүнкү күндө финансы системасынын жана бүтүндөй өлкөнүн экономикасынын натыйжалуу иштешинин маанилүү элементи жана милдеттүү шарты болуп саналган мамлекеттик финансылык контролдон артыкчылыктуу багыттарынын бири болуп калууда. Салыктык контроль мамлекеттик финансылык контролдон башка тармактарынан өзүнүн объекти (предмети), мазмуну, формалары жана ыкмалары, контролдоочу органдардын жана контролдоочу адамдардын курамы менен айырмаланат. Мындан тышкары, бул багыттын өзүнүн конкреттүү максаттары, милдеттери, функциялары бар.

Салык контролунун мыйзамдык аныктамасы биринчи жолу салыктык башкарууну жакшыртуу боюнча чараларды ишке ашырууга байланыштуу 2008-жылдын 17 октябрында кабыл алынган Кыргыз Республикасынын Салык кодекси менен киргизилген. Аталган кодексин 93-беренесине ылайык салыктык контроль - Кыргыз Республикасынын салык мыйзамдарынын аткарылышын салык органдарынын контролдоосу түшүндүрүлөт [4]. Тактап айтканда, Кыргыз Республикасынын салык кодексинде белгиленген тартипте салык төлөөчүлөрдүн жана салык агенттеринин салык мыйзамдарын сактоосун контролдоо боюнча ыйгарым укуктуу органдардын иш-аракети салык контролу астында таанылат. Биздин оюбузча, бул аныктама салыктык контролдон маңызын, юридикалык илимдин жетишкендиктерин чагылдырбайт жана ушуга байланыштуу тиешелүү түзөтүүнү талап кылат.

Кыргыз Республикасында салыктык көзөмөлгө жана аны уюштурууга арналган юридикалык илимий адабияттарды талдоо, каралып жаткан маселе боюнча басылмалардын көптүгүн эске алуу менен салыктык контроль түшүнүгүнүн укуктук аныктамалары күткөндөй көп эмес экендигин аныктоого мүмкүндүк берди.

Салыктык контролдон илимий-укуктук аныктамаларынын бири да анын мыйзамдык аныктамасына

негиз катары пайдаланылбаганын өкүнүч менен айтууга туура келет. Бул дагы бир жолу изилденип жаткан мамилелер чөйрөсүндөгү мыйзам чыгаруу практикасына юридикалык илимдин начар таасирин тастыктап турат.

Орус окумуштуусу ю.и.д., профессор Д.Г. Бачурин тарабынан берилген аныктама жогоруда айтылгандарга, автордун салыктык көзөмөлгө берген аныктамасына дал келет. Анын пикири боюнча, салык контролу – бул салыктарды жана салыктык төлөмдөрдү эсептөөдө жана төлөөдө салык төлөөчүлөрдүн жана салык агенттеринин аракеттеринин мыйзамдуулугун эсепке алуу, текшерүү жана баалоо үчүн ыйгарым укуктуу органдар тарабынан колдонулуучу мыйзам менен аныкталган уюштуруу-укуктук формалардын тутуму [5, 77-б.]. Бул изилдөөнүн багытын эске алуу менен салык контролу салыктарды жана жыйымдарды төлөө боюнча милдеттүү адамдардын туура жүрүм-туруму камсыз кылынган, ошондой эле салыктык укук бузууларды жасагандыгы үчүн салыктарды мажбурлап алууларды жана айыптык санкцияларды колдонуунун негиздерин изилдөө жана белгилөөчү атайын уюштуруучулук-укуктук механизм катары аныкталышы мүмкүн.

Кыргыз Республикасында мамлекеттүүлүктү бекемдөө боюнча жүрүп жаткан процесстер жана өткөөл экономикадан атаандаштыкка жөндөмдүү жана эффективдүү экономикага өтүү мамлекеттин жана салык төлөөчүлөрдүн кызыкчылыктарын жана талаптарды сактоону камсыз кылууга багытталган, коомдук өнүгүүнүн заманбап шарттарына жооп берген салыктык контролду принципалдуу эл аралык стандарттар менен жаңы уюштурууну талап кылат. Бүгүнкү күндө салык чөйрөсүндөгү административдик реформанын ата мекендик салыктык контроль тутумун уюштурууга тийгизген таасирине илимий талдоо жүргүзүү мүмкүн жана зарыл көрүнөт.

Алдынкы чет мамлекеттердин тажрыйбасы салыктык контролдон эффективдүүлүгү көбүнесе анын жөнгө салуучу функциясына байланыштуу экендигин ачык көрсөтүп турат. Салыктык контроль экономикалык-укуктук категория катары мамлекет менен бирге өнүгүп, жөнгө салуучу мүнөзгө ээ болуп, экономикалык өсүүгө жана социалдык маселелерди чечүүгө көмөктөшүп, мамлекеттин өнүгүүсүнүн маанилүү факторлорунун бири болууга тийиш.

Биздин оюбузча, Кыргыз Республикасында салык контролун уюштуруу, ошол эле учурда эл аралык укукка ылайык мамлекеттик финансыны башкаруунун жана салыктык башкаруунун милдеттүү элементи болуу менен салык төлөөчүлөрдүн укуктары жана мамлекеттин мыйзамдуу талаптары тең салмактуулукка жетишүүгө багытталган мамлекеттик жөнгө салуунун конкреттүү көрүнүшү болууга тийиш. Сунушталган ыкма, биздин көз карашыбыз боюнча,

административдик жана салыктык реформанын максаттарына жана милдеттерине толугу менен шайкеш келет, мамлекеттин экономика чөйрөсүндөгү ролун заманбап түшүнүүгө жана дүйнөлүк стандарттарга ылайык салык контролун уюштурууга жооп берет.

«Салык контролун уюштуруунун» заманбап укуктук түшүнүгү, биздин оюбузча административдик реформанын максаттары менен шайкеш айкалышкан салык контролун уюштуруунун максаттары салык салуунун мыйзамдуулугун жана натыйжалуулугун камсыз кылуу, мамлекеттин жана салык төлөөчүлөрдүн кызыкчылыктарынын тең салмактуулугуна жетишүү болуп саналат. Ушундай эле мамиле салыктык контролду уюштуруу милдеттерин аныктоодо ишке ашырылууга тийиш.

Биздин оюбузча, салык контролун уюштуруу менен республикалык бюджетти түзүүдө мамлекеттин экономикалык коопсуздугун камсыз кылуу, контролдоо процессинде мамлекеттик жана мамлекеттик эмес органдардын өз ара аракеттенүүсүн өркүндөтүү, салык төлөөчүлөр жана башка милдеттүү жактар тарабынан салык мыйзамдарынын талаптарынын өз убагында жана толук аткарылышын текшерүү, салык төлөөчүлөрдүн жана башка милдеттүү адамдардын укуктарын жана мыйзамдуу кызыкчылыктарын сактоону камсыз кылуу жана салык салуу чөйрөсүндөгү укук бузууларга бөгөт коюу жана алдын алуу милдеттерин аткаруу керек.

Практикалык көз караштан алганда, салыктык контролдун уюштуруу-укуктук формаларын мыйзамдык жактан консолидациялоо дагы актуалдуу маселе болуп саналат, анткени аларды колдонуу белгилүү бир юридикалык кесепеттерге алып келет.

Автор салыктык контролдун уюштуруу-укуктук формалары салык төлөөчүлөрдү жана салык салуу объекттерин каттоо, ошондой эле салыктык текшерүүлөр (жеринде жана кызматтык) болуп саналат деп эсептейт. Алар, өз кезегинде, конкреттүү контролдоо

иш-аракеттеринин жыйындысы менен түзүлөт. Мисалы, жеке жана юридикалык жактарды, ошондой эле салык салуу объекттерин эсепке алууда, салыктык текшерүүлөрдү жүргүзүүдө төмөнкүдөй контролдук иш-чаралар жүргүзүлүшү мүмкүн: документтерди экспертизалоо; кирүүчү жана чыгуучу маалыматтар менен иштөө; инвентаризация жүргүзүү; экспертиза жүргүзүү; жайларды (аймактарды) жана объекттерди кароо; документтерди (маалыматтарды) талап кылуу; оозеки сурамжылоо; түшүндүрмөлөрдү алуу; салыктык текшерүү жүргүзүү үчүн салык кызмат адамдарынын аймакка же жайга кирүүсү; документтерди жана буюмдарды алып коюу; күбөнү, экспертти, адисти, күбөлөрдү, котормочуну тартуу. Биз салыктык контролдун уюштуруу-укуктук формаларын жана контролдоочу кызмат адамдары тарабынан жүргүзүлүүчү конкреттүү контролдук иш-аракеттерди гана мыйзамдаштырууга болот деп эсептейбиз. Ал эми салыктык контролдун ыкмалары доктриналык жактан гана аныкталып, сүрөттөлүп, изилдениши керек, анткени алар мыйзамдуу түрдө белгиленген формаларда камтылган.

Адабияттар:

1. Тарасов А.М. Технология государственного (президентского) контроля: элементы эффективности. // Право и политика. – 2001. - №12.
2. Словарь иностранных слов / Отв. ред. В.В. Бурцева, Н.М. Семенова. - М.: Рус.яз. - Медиа, 2004. - С. 337.
3. Соломатина Е.А. Сущность, основные черты и формы осуществления контрольной функции законодательной власти в механизме разделения властей / Государственная власть и местное самоуправление. - 2004. - № 5. - С. 24.
4. Налоговый кодекс Кыргызской Республикот 17 октября 2008 года - №230.
5. Бачурин, Д.Г. Правовые проблемы налогового контроля в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук / Д.Г. Бачурин. - Тюмень, 2004. - 234 с.
6. Гафуров А.Д., Шерипов И. Понятие и сущность налоговых правонарушений по законодательству развивающихся стран. / Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. 2012. №. 8. С. 141-144.