

Джумабаева Г.Б.

О СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

G.B. Dzhumabaeva

ON THE STRATEGY OF TAX SERVICES KYRGYZ REPUBLIC

УДК: 336.22:342.5(575.2)

В статье рассматриваются основные направления развития налоговых органов. Проведен краткий аналитический обзор проведенных реформ, а также основные цели и задачи развития налоговой службы.

The article the main of development of the tax authorities. Conducted an analytical summary of the reforms of as well as the basic goals and objectives of the tax service.

За годы независимости в стране принимались меры, направленные на реформирование системы налогового администрирования. В ходе реформ с 1 января 2009 года была введена в действие новая редакция Налогового кодекса Кыргызской Республики (Ж КР).

НК КР предусматривал решение важнейших задач в сфере администрирования налогов. Одними из которых являлось создание правовой основы для качественного улучшения налогового администрирования, снижение неоправданно высокого административного бремени, создание благоприятных условий для ведения бизнеса через стимулирование деятельности добросовестных налогоплательщиков. Новая редакция Ж КР была направлена на гармонизацию налогового законодательства с другими законодательными актами республики, устранение противоречий и пробелов в нормативных правовых актах.

В последующем, в налоговое законодательство были внесены изменения и дополнения, направленные на совершенствование его норм. Рассмотрение вносимых изменений и дополнений осуществлялось в ходе обсуждения их с бизнес-сообществом и экспертами, включая рассмотрение соответствующих предложений на постоянно действующих совместных экспертных и общественных площадках.

Необходимо отметить, что в целом Ж КР были заложены правовые основы для создания современной эффективной налоговой системы. Параллельно с реформой налогового законодательства шел процесс модернизации деятельности самой налоговой службы. В соответствии с задачами, предусмотренными в Стратегии развития страны на 2006-2008 гг., при технической и финансовой поддержке Азиатского банка развития (АБР), с 2008 года в системе налоговой службы республики началась реализация Проекта "Реформирование и модернизация налогового администрирования".

В рамках первого этапа была частично обновлена инфраструктура налоговых органов, осуществлены преобразования в организационной структуре, в результате которых структура и рабочие процессы были выстроены по функциональному принципу. В отдельных пилотных подразделениях создана соответствующая инфраструктура и внедрены механизмы работы с налогоплательщиками по принципу "Единого окна", создан Учебный центр для обучения сотрудников ГНС и налогоплательщиков. С августа 2010 года начата разработка Информационной системы налогового администрирования страны (ИСНАК), поэтапное внедрение которой планируется осуществить в 2012 году. В г. Бишкек и Чуйской области запущена система электронной подачи налоговых отчетов.

При технической поддержке Международной финансовой корпорации (МФК) разработана и внедрена в крупных налоговых подразделениях автоматизированная система планирования, назначения и обработки результатов выездных налоговых проверок, основанная на механизмах оценки риска неуплаты налогов,

В целом меры по реформированию системы налогового администрирования положительно сказались на результатах деятельности фискального органа. Так, в течение последних трех лет наблюдается стабильный рост поступлений налогов и платежей, собираемых налоговыми органами. Объем налоговых сборов за эти годы увеличился с 21,1 млрд. сомов - в 2009 г. до 30,3 млрд. сомов - в 2011 г. на 0,9 процентных пункта (с 10,7 до 11,6%) вырос показатель удельного веса налоговых доходов в ВВП. Отмечается положительная динамика роста показателя числа активных хозяйствующих субъектов. При сокращении числа проводимых налоговых проверок хозяйствующих субъектов растет показатель поступления в бюджет сумм налогов и платежей, выявленных по результатам таких проверок.

В то же время, проведенный анализ показал, что, несмотря на достигнутый прогресс, нерешенными остаются некоторые проблемы налогового администрирования, главным образом, связанные с недостаточной эффективностью деятельности налоговых органов, наличием устаревших, неэффективных форм и инструментов администрирования. Не решены принципиальные вопросы пересмотра приоритетов и модернизации деятельности фискального органа, предусматривающие изменение акцента

в работе службы с чисто фискальных ориентиров на предоставление сервисных услуг.

До конца не решены вопросы обеспечения качества услуг, предоставляемых налогоплательщику, минимизации условий для возникновения коррупционных контактов, улучшения взаимодействия с другими государственными органами и общественными институтами, оптимизации внутренних рабочих функций и процессов, повышения качества кадрового состава службы.

Важным, если не самым главным, вопросом остается решение задачи изменения взглядов и отношения налоговой службы к своей роли и задачам в реализации налоговой политики государства, перестройки мышления, с одной стороны, и пересмотр позиции и отношения налогоплательщиков и граждан к своим обязанностям и ответственности перед государством и обществом - с другой. Деятельность ГНС должна быть нацелена на преобразование в эффективно функционирующую современную налоговую администрацию, удовлетворяющую потребности общества и государства.

Следует отметить, что основная логика заключается в обеспечении повышения эффективности налогового администрирования в целом с учетом соблюдения баланса между необходимостью повышения собираемости налогов и снижением административного бремени налогоплательщика.

Исходя из этого, и с учетом миссии и видения ГНС были определены следующие стратегические цели на среднесрочный период:

- 1) повышение эффективности деятельности ГНС;
- 2) развитие клиентоориентированности;
- 3) увеличение потенциала собираемости налогов.

Кроме того, совершенствование системы управления ГНС, оптимизация внутренних бизнес-процессов, повышение квалификации и мотивации персонала являются основой для преобразования ГНС в эффективно функционирующую современную налоговую администрацию. В этой связи необходимо решить следующие задачи.

1. Оптимизация организационной структуры и внутренних функций

На всех уровнях ГНС существуют подразделения, сотрудники по финансовым, кадровым и юридическим вопросам, осуществляющие налоговые проверки и другие контрольные функции. При этом размещение и концентрация таких ресурсов в территориальных органах не оправдывает себя ни с точки зрения затрат государства на их содержание (учитывая небольшую налоговую базу территории), ни с позиции сокращения излишнего административного бремени на бизнес. В связи с этим в небольших территориальных подразделениях необходимо упразднить дублирующие функции, сконцентрировав их на более высоких уровнях

управления, перераспределить ресурсы в укрупненные налоговые органы и центральный аппарат, усилив потенциал аналитических и ИТ-подразделений. Данная задача будет реализовываться параллельно с решением вопроса передачи функций по администрированию местных налогов органам местного самоуправления. Кроме того с целью оптимизации деятельности ГНС необходимо пересмотреть структуру, функции и рабочие процессы внутри налоговых органов.

2. Исключение излишних функций ГНС

В настоящее время на ГНС возложен ряд несвойственных ей и излишних функций, в частности, функции принудительной ликвидации, администрирования недействующих налогоплательщиков и другие, которые не несут в себе фискальной составляющей, отвлекают человеческие и временные ресурсы. Следует проанализировать и исключить несвойственные ГНС функции.

3. Укрепление кадрового потенциала

Улучшение кадровой политики - ключевой вопрос реформирования ГНС. На сегодняшний день при наборе в налоговую службу к сотрудникам предъявляются общие требования, предусмотренные для государственных служащих, при этом применяется система аттестации, которая недостаточно эффективна ввиду наличия элементов, позволяющих давать необъективные оценки знаний сотрудника. Кроме того данная система аттестации неэффективна в силу длительных периодов между сроками их проведения. Необходимо пересмотреть и повысить квалификационные требования при трудоустройстве в ГНС, учитывая специфику органа. Следует разработать и внедрить систему оценки деятельности сотрудников, ориентированную на конкретный результат работы, которая будет увязана с системой мотивации персонала (при оценке сотрудника на соответствие его занимаемой должности, продвижения по службе, материальное поощрение и т.д.). Необходимо концептуально определиться и реализовать меры по реформированию системы обучения и повышения квалификации кадров ГНС.

4. Укрепление материально-технической базы, увеличение оплаты труда сотрудников

Внедрение повсеместной автоматизации, переход на клиентоориентированность, повышение мотивации сотрудников ГНС, предупреждение коррупции и многие другие факторы, необходимые для успешного реформирования ГНС, требуют значительного финансового и технического обеспечения. С этой целью необходимо предусмотреть в государственном бюджете финансирование планируемых мероприятий, рассмотреть возможности использования средств донорских организаций. Для определения необходимых финансовых затрат требуется оценка реальных потребностей в инфраструктуре ГНС. По результатам оценки следует определить бюджет ГНС с учетом обоснованных расчетов, которые будут отражать эффект от уве-

личения расходов на реформу ГНС. При этом в краткосрочном периоде необходимо предусмотреть в государственном бюджете средства для реального увеличения размеров оплаты труда сотрудников ГНС в увязке с общим увеличением сборов налогов в бюджет и системой оценки деятельности персонала службы.

5. Пересмотр системы оценки деятельности налоговых органов

Существующая оценка работы ГНС в основном осуществляется исходя из показателей исполнения плана доходной части бюджета и отдельных контрольных сфер. Аналогичный подход используется при проведении внутреннего аудита подведомственных структур (учитывая установленные для внутреннего аудита госорганов функции), когда акцент делается на применение наказания сотрудников ГНС, а не на проведение системного анализа выявленных нарушений и недостатков в работе. С учетом пересмотра приоритетов в работе ГНС, заложенных в Стратегии, необходимо в целом пересмотреть и изменить подходы и соответствующие показатели в данной сфере.

6. Автоматизация процессов налогового администрирования

В настоящее время в 32 территориальных подразделениях ГНС все процедуры налогового администрирования (учет доходов, обработка отчетов, оформление выходных документов, внутренних отчетов и т. д.) осуществляется вручную, в 17 налоговых органах учет ведется с использованием устаревшей программы. В этой связи в целях качественной реализации задач, стоящих перед ГНС, необходимо внедрить единую централизованную автоматизированную систему администрирования. При этом процесс внедрения новой системы должен проходить поэтапно, с учетом особенностей охватываемых регионов.

Необходимо рассмотреть возможности замены способов обработки в ГНС налоговых документов на бумажных носителях с ручного на более производительные и качественные, например, обработку с помощью специализированных сканеров.

Актуальным является и вопрос создания при ГНС государственного предприятия либо хозрасчетного учреждения с функциями осуществления разработок программных продуктов и сопровождения информационных систем в сфере ИТ-технологий. Это позволит привлечь в ГНС высококвалифицированных специалистов, решить проблемы качественного обеспечения налоговых органов специализированными программными инструментами, сопровождения существующих и будущих систем.

7. Совершенствование взаимодействия с другими участниками налоговых правоотношений

На эффективность налогового администрирования отрицательное влияние оказывает отсутствие у ГНС оперативного доступа к информации других органов государственного управления - участников налоговых правоотношений: Государственной регистрационной службе Кыргызской Республики (ГРС КР), Социальному фонду Кыргызской Республики (СФ КР), Министерства внутренних дел Кыргызской Республики (МВД КР) и т. п., несовершенство действующего механизма и форматов взаимодействия с Центральным казначейством при Министерстве финансов Кыргызской Республики и коммерческими банками, органами юстиции и статистики. В этой связи необходимо выработать комплекс совместных мер по решению указанных проблем, включая вопросы обеспечения обмена информацией между ведомствами в режиме он-лайн, формирования информационных баз данных соответствующих органов с обязательной привязкой к идентификационному номеру налогоплательщика.

Рецензент: д.э.н., профессор Кочербаева А.А.