

Джумабаева Г.Б., Курманалиева А.С.

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН САЛЫК САЛУУ СИСТЕМАСЫНДАГЫ
САЛЫК ЖЕҢИЛДИКТЕРИНИН РОЛУ**

Джумабаева Г.Б., Курманалиева А.С.

**РОЛЬ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ В СИСТЕМЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

G.B. Dzhumabaeva, A.S. Kurmanaliev

**THE ROLE OF TAX HOLIDAY IN TAXATION SYSTEM
OF KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 336.221.4(575.2)(04)

Салык салуу системасындагы салык жеңилдиктеринин мааниси, ролу, ошондой эле азыркы салык кызматынын администрациялаштыруудагы салык салуу жеңилдиктерин колдонуудагы проблемалары каралды.

Негизги сөздөр: салык, салык жеңилдиктери, салык алуу, фискалдык саясат, салык системасы.

Рассмотрено значение и роль налоговых льгот в системе налогообложения, а также современные проблемы налогового администрирования при использовании льготного налогообложения.

Ключевые слова: налог, налоговые льготы, налогообложение, фискальная политика, налоговая система.

The article describes the role of tax holidays in taxation and modern problem of tax holidays in tax administration.

Key words: tax, tax holiday, taxation, fiscal policy and tax system.

В настоящее время налоговая льгота – это предоставленная налоговым законодательством исключительная возможность смягчения налогового бремени для налогоплательщика. Так, льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере.

Можно отметить, что налоговые льготы – важнейший элемент любого налога, имеющий исключительный характер. Благодаря применению данного налогового инструмента государством достигаются две цели. Главная цель состоит в сокращении размеров налогового обязательства налогоплательщика. Вторая цель, которая на практике преследуется относительно реже это отсрочка или рассрочка платежа. Однако и вторую цель надлежит рассматривать как способ косвенного сокращения налоговых обязательств налогоплательщика, поскольку отсрочка или рассрочка платежа фактически являются кредитом, предоставленным бесплатно или на льготных условиях. Будучи элементом осуществляемой государством фискальной политики, налоговые льготы могут оказывать влияние на развитие производства, совершенствование его отраслей и

территориальной структуры, создание нужных инфраструктурных объектов и т.д. С их помощью решаются важные социальные задачи: регулируются доходы разных социальных групп населения, освобождаются от обложения лица, находящиеся за чертой бедности, учитываются требования демографической политики. Во внешнеэкономической сфере налоговые льготы наиболее широко применяются для поощрения иностранных инвестиций. Налоговая льгота не может иметь индивидуальный характер. Налогоплательщик вправе отказаться от льготы либо приостановить ее использование на один или несколько налоговых периодов. В мировой практике существует классификация налоговых льгот. Так, в зависимости от субъектов и элементов налогового производства налоговые льготы делятся на четыре группы, предоставляемые: по объекту (изъятия, скидки); по ставкам (понижение ставки); по срокам уплаты (отсрочка уплаты, налоговый кредит); по отдельным субъектам (комбинация из перечисленных льгот, налоговые каникулы).

В Кыргызской Республике сформированы основы налоговой системы, отвечающей требованиям современной рыночной экономики и базирующейся на общепринятых сегодня в мировой практике основных видах налогов. Дальнейшее проведение социально-экономических преобразований, включение республики в мировую экономику требуют снижения общей налоговой нагрузки, качественного улучшения налогового администрирования и правильного применения системы налоговых льгот.

Так, эффективное применение налоговых льгот может осуществляться только в рамках реформирования системы социального управления широкой институциональной реформы. При этом должны решаться специфические для переходного этапа кыргызской экономики проблемы. Считаем, что такими проблемами, сдерживающими страну на пути социально-экономического роста и конкурентоспособности, являются: низкий уровень развития базовых институтов, высокий уровень коррупции, непомерный теневой сектор в экономике. Несмотря на широкое использование в налоговой теории и практике понятия "налоговые льготы", до сих пор не сложилось однозначного, четко определенного

подхода к общему пониманию и видовому содержанию налоговых льгот, отсутствует развернутая классификация видов налогового льготирования в отечественной и зарубежной практике. В последние годы сложилось также неоднозначное отношение к оценке места, роли и направлений использования налоговых льгот в современной политике налогового реформирования. Следует отметить, что система налоговых льгот одновременно выступает в двух основных ипостасях: как элемент налогообложения (структуры налога) и как важнейший инструмент политики налогового регулирования рыночной экономики. В налоговом законодательстве должны быть четко определены элементы структуры налога, то есть все основные внутренние составляющие условия и правила его взимания. Неопределенность, двусмысленность и недостаточная четкость трактовки всей совокупности элементов налога и налогообложения могут привести, во-первых, к созданию условий для уклонения (обхода) от налога его плательщиками на законных основаниях; во-вторых, к толкованию отдельных положений закона налоговыми органами в свою пользу и в ущерб для налогоплательщика. Значимость элементов налога (налогообложения) выражается в том, что в случае неопределения или нечеткого определения хотя бы одного из них нельзя считать окончательным правовой факт установления обязательства для налогоплательщика по уплате налога (сбора). Так налоговые льготы - это формы практической реализации регулирующей функции налогов. Вместе с изменением массы налоговых начислений, манипуляций способами и формами обложения, дифференциацией ставок налогов, изменением сферы их распространения и системой налоговых трансфертов налоговое льготирование является одним из основных инструментов проведения той или иной налоговой политики и методов государственного налогового регулирования. Последнее предполагает целенаправленное воздействие государства на все стадии процесса расширенного воспроизводства с целью стимулирования (в отдельных случаях – сдерживания) предпринимательской, инвестиционной и трудовой активности, ускоренного накопления капитала в наиболее приоритетных отраслях экономики, развития прикладной науки, техники и социальной сферы.

В современном налоговом механизме льготам принадлежит особая роль. Во многих зарубежных странах налоговые льготы считаются более эффективным средством поддержки организаций, чем бюджетные субсидии. Налоговые льготы призваны способствовать решению задач, стоящих перед обществом на конкретном этапе экономического развития. По экономическому содержанию налоговые льготы могут стимулировать развитие научно-технического прогресса, проведение природоохранных мер, расширение производства наиболее дефицитной продукции, развитие малых предприя-

тий, строительство приоритетных промышленных объектов в экономически слабо развитых районах, увеличение капитальных вложений в агропромышленный комплекс и т.д. Большую роль налоговые льготы призваны играть и в выполнении государственной социальной программы. Действенность налоговых льгот достигается благодаря их гибкости в результате многообразия и постоянной вариативности; высокому потенциалу воздействия на интересы и, следовательно, на поведение налогоплательщиков; ярко выраженной адресности и строгой целевой направленности. Наконец, налоговые льготы фактически означают финансирование путем обеспечения условий для увеличения доходов в будущем благодаря увеличению финансовых ресурсов, направляемых в производство.

Налоговое законодательство предусматривает большое количество льгот практически по каждому из существующих налогов. Такая ситуация усложняет налоговую систему, делает ее нестабильной, превращает контроль за соблюдением налогового законодательства в чрезвычайно трудную ситуацию, оставляя множество лазеек для легального ухода от налогов. Следует отметить, что практика применения налоговых льгот установила, что налоговые льготы не отвечают общим принципам налогообложения быть справедливой, прозрачной и упрощенной. Так, в частности, льготы:

- неэффективны - они приводят к образованию победителей и потерпевших в налоговой системе и при этом требуются значительные усилия в плане администрирования, чтобы обеспечить законопослушание. При этом система была бы более эффективной при условии устранения налоговых льгот из налогового законодательства и обеспечения прямых дотаций тем налогоплательщикам, которым государство хочет оказать помощь;
- сокращают бюджетные поступления – организации, которые вовлечены в различные виды деятельности, могут прибегнуть к использованию доходов не должным образом в тех областях, на которые распространяются льготы;
- приводят к перекосам в экономике - капиталы и ресурсы будут направляться в те отрасли, которые пользуются льготами, а не туда, где они действительно нужны;
- и наконец, подрывают доверие к налоговому законодательству.

Кроме этого, предоставление существенных льгот по уплате налогов организациям отдельных отраслей, регионов, форм собственности формируют различные налоговые режимы, порождают разнообразные возможности для уклонения от уплаты налогов. Деформируются межотраслевые и межрегиональные соотношения цен, объема выпуска и поставок продукции, затрат на производство. К тому же предоставление налоговых льгот одним категориям налогоплательщиков тождественно усилению

налоговой нагрузки на остальных налогоплательщиков. Все это привело к тому, что все большее количество льгот стало упраздняться. Данный процесс, в целом позитивный, тем не менее, не должен завершиться полной ликвидацией льгот. Налоговые льготы необходимы, их предоставление отдельным категориям хозяйствующих субъектов - объективная потребность государственного регулирования рыночной экономики. Невозможно создать абсолютно нейтральную налоговую систему. Во всех развитых странах существуют налоговые льготы, эффективные для общества и государства, стимулирующие инвестиции и инновации, стабилизирующие социальную обстановку. Эти льготы необходимы, выступают обязательным рычагом государственного регулирования рыночной экономики и неотъемлемым элементом любой эффективной налоговой системы. С другой стороны, льготы общего плана также не приносят значимого результата для экономики. Несмотря на значимость налоговых льгот для создания эффективной налоговой системы, проблема их использования до сих пор разработана недостаточно. Большинство соответствующих публикаций посвящено в основном тому, как использовать существующие налоговые льготы для минимизации налоговых обязательств, или связано с обоснованием необходимости их скорейшего упразднения. Поэтому анализ эффективности применения льгот в хозяйственной практике позволит определить целесообразность предоставления тех или иных льгот.¹

Неэффективность льгот – это невыполнение ими своих функций. Льгота может быть неэффективной даже в том случае, когда предоставляется и используется по назначению. Особенно это актуально для стимулирующих налоговых льгот, когда льгота оказывает незначительное влияние на принятие налогоплательщиком тех или иных решений. К примеру, эффективность предоставляемых населению социальных и имущественных налоговых вычетов по подоходному налогу пока не представляется очевидной. В том случае, когда величина освобождения от уплаты налога намного меньше, чем произведенные налогоплательщиком расходы, значительного влияния на решение о необходимости таких расходов вычет оказать не может.

Несмотря на преобладание чисто социальных льгот, их обоснованность стоит под вопросом. Лишь 20% льгот реально попадают людям, нуждающимся в этом. Оставшиеся 80% поступают в бюджеты достаточно обеспеченных граждан. Такое положение приводит к незначительности влияния социальных льгот на сглаживание дифференциации населения по доходам. Большое количество получателей снижает среднюю величину льгот в денежном выражении, что негативно влияет на их эффективность.

Доказательством того, что действующая система социальных льгот является безадресной (в том смысле, что пользователями льгот должны быть те, кому они действительно нужны) является неприемлемо высокая дифференциация населения по получаемым доходам. Значение дифференциации более чем незначительно и ее уровень скорее подходит под определение бедной страны.

В настоящее время часто возникает вопрос, к чему же может привести снижение количества льгот в стране. И на этот вопрос нет четкого и однозначного ответа. Ликвидация широкого перечня льгот позволит значительно упростить налоговую систему, сделать ее более упорядоченной и прозрачной. Появление дополнительных налоговых доходов в результате отмены льгот создает условия для снижения налоговых ставок. Ликвидация налоговой льготы – это увеличение налогового бремени, снижение объемов свободных денежных средств налогоплательщика. Один из налоговых парадоксов состоит в том, что если введение льготы не всегда связано с положительным эффектом, то ее ликвидация может сопровождаться негативными эффектами, особенно ростом цен. Это объясняется желанием налогоплательщиков получить дополнительную прибыль, обосновывая ее необходимостью компенсировать убытки от уплаты ставшего более высоким для них налога. В результате в краткосрочном периоде может происходить рост цен и/или сокращение производства, однако в среднесрочной перспективе негативное влияние отмены льготы практически не ощущается.

Существует множество проблем в сфере установления и действия льгот, связанных с повышением эффективности данного инструмента государственной поддержки. С помощью налогов государство действительно способно создать более или менее благоприятные и конкурентоспособные условия для деловых сфер. Но при этом происходит подавление других сфер. Поэтому переоценка государством социально-экономического значения некоторых производств недопустима, так как в противном случае неизбежно нарушается свобода конкуренции и принцип справедливости. Следовательно, политика предоставления преференций должна способствовать реализации приоритетов, установленных государством в объективном порядке (имеется в виду наличия четких критериев предоставления налоговых льгот, минимизирующих влияние групп специальных интересов).

Одна из главных проблем, связанных с результативностью льгот, – отсутствие гибкой и целенаправленной государственной политики в деле предоставления и реализации льгот. Существуют и объективные причины. Противоречивость и нестабильность экономической ситуации и правовой системы не могут не оказывать влияния на противоречивость и нестабильность льгот, которые во многом не упорядочены.

¹ Н.Д. Зарипова «Налоговое регулирование развитие организаций через налоговые льготы» - 2011. С.182

Льготы – это не только инструмент государственной поддержки, но и предмет особого внимания лоббистов, с помощью которых конкретные слои и группы добиваются выгодных для себя управленческих решений. Наличие большого количества льгот и послаблений неизбежно усложняет налоговую систему и подрывает ее эффективность, лишает ее необходимой гибкости, поскольку налоговые льготы с трудом поддаются контролю.

Сторонники упразднения льгот указывают на то, что предоставление преференций по уплате налогов предприятиям отдельных отраслей, регионов, форм собственности и страны происхождения, другим категориям налогоплательщиков, как правило, предполагает повышение налогового бремени остальных налогоплательщиков. Поэтому нельзя не согласиться с установками разработчиков налогового законодательства на то, чтобы унифицировать льготы, резко сократить их число, сделать их более прозрачными и повысить их стимулирующую и регулируемую роль. Однако, как справедливо отмечается в литературе, прежде чем проводить эти преобразования, необходимо выработать их системную концепцию. В противном случае неизбежны произвольная отмена одних и появление других, новых льгот. Формирование множественности налоговых режимов, высказанных в литературе, порождает многообразные возможности уклонения от уплаты налогов (путем трансферта прибыли из предприятий, не пользующихся преференциальным

режимом, в предприятия, имеющие льготы). Вместе с тем сегодня система налоговых льгот не обеспечивает в полной мере социальное регулирование и поддержку населения с низкими и средними доходами. Она ведет к еще большему социальному расслоению и увеличению социальной напряженности в обществе.

Совершенствование механизма использования налоговых льгот требует безотлагательного решения ряда практических вопросов функционирования налогового механизма в республике. Для введения в действие необходимых изменений, например можно использовать конкурсно – экспертный порядок предоставления налогоплательщикам налоговых льгот. Кроме того, во избежание коллизий и противоречий между законодательными и нормативно-правовыми актами по налогообложению, необходимо внести дополнения в отдельные статьи НК КР.

Литература:

1. Налоги налогообложение Юткина Т.Ф., «ИНФРА-М», 1998.с-89
2. Русакова О.Ю. Современная экономика. Учеб. пособие для ВУЗов экономической специальности - / Ростов-на-Дону «Феникс», 2006.с-165
3. Попова Л. В., Дрожжина И. А., Маслов Б. Г. Налоговые системы зарубежных стран / М.: Дело и Сервис, 2011. – С. 340
4. Зарипова Н.Д. «Налоговое регулирование развитие организаций через налоговые льготы» - 2011. С.182.

Рецензент: к.э.н., и.о. доцента Расулова Н.