

The legal basis of the tax regulation of innovative activity in the Kyrgyz Republic
Keresova M.
Правовые основы налогового регулирования инновационной деятельности
в Кыргызской Республике
Кересова М. К.

*Кересова Мирабэлла Кересовна / Keresova Mirabella Keresovna – старший преподаватель
заочно-дистантного обучения,
экономический факультет,
Кыргызский национальный университет им. Ж. Баласагына, г. Бишкек, Кыргызская Республика*

Аннотация: в данной статье представлено становление налогового законодательства Кыргызской Республики. Также сделан сравнительный анализ налогового кодекса.

Abstract: this article presents the formation of tax legislation of Kyrgyz Republic. In addition, a comparative analysis of the tax code was made.

Ключевые слова: анализ, налоговая система, налоговое регулирование, налоговое законодательство, инновационная деятельность.

Keywords: analysis, tax system, tax regulation, tax laws, innovative activity.

Исследование современного состояния налогового законодательства вызывает особый интерес научного и практического позиционирования. На данном этапе Кыргызская Республика получила очередной опыт кодификации законодательства в сфере налогообложения. Сегодня действует второй Налоговый кодекс, разработанный с учетом последствий функционирования старых институтов налогообложения, эффективных инструментов, оптимизирующих налоговую систему.

Известно, что инновационной деятельности присуща такая объективная особенность, как высокая капиталоемкость и риск. При существующей высокой конкуренции со стороны иностранных производителей инновационной продукции на рынке инноваций, имеет место сильный эластичный спрос, что обязывает государство заставить обратить пристальное внимание на внедрение эффективного механизма налогового регулирования, способствующего активации как субъектов инновационной деятельности, так и потенциальных инвесторов.

Основы современного действующего налогового законодательства были заложены в начале 1990-х годов, как известно в данный период в Кыргызской Республике начались кардинальные преобразования, в том числе экономического и правового уклада страны, которые не оставили без внимания и налоговую систему. Преобразование налоговой системы совпало с мировой тенденцией налогового реформирования, которая охватила ряд ведущих стран мира в 1980 годы.

Таким образом, современная кыргызская налоговая система формировалась с учетом опыта развитых стран. В связи с этим существующая налоговая система по принципу построения, структуре в целом соответствует общемировым налоговым системам. Но, тем не менее, при становлении кыргызской налоговой системы основные элементы налогообложения были смоделированы с учетом интересов и потребностей национальной экономики.

Развитие налоговых правоотношений с конца 1991 по настоящее время претерпело несколько этапов, конкретнее - четыре. Первый этап становления современной налоговой системы начался с 1991 года с принятием ряда нормативных правовых актов. Ситуация конца 1991 года складывалась из полного отсутствия доходных источников бюджета, запасов и ресурсов, финансирования расходов исключительно за счет эмиссии, развала товарного рынка, нарастания инфляции, остановки производства [1]. Налоговое законодательство того времени по срокам разработки и внедрения не имеет аналогов в мире, всего три месяца. В декабре 1991 были приняты законы Закон Республики Кыргызстан (далее РК) N 658-XII «О налогах с населения» и Закон РК N 660-XII «О налогах с предприятий, объединений и организаций».

Новыми для нашей налоговой системы стали НДС, акцизы, земельный налог и налог на операции с ценными бумагами. Затем в феврале 1992 года приняли Закон РК N 760-XII «Об отчислении средств для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Республике Кыргызстан», в марте Закон Кыргызской Республики (далее КР) N 874-XII «О Государственной налоговой службе при Министерстве финансов Кыргызской Республики». В данных законах были определены виды налогов, сборов и пошлин, а также свод правил, регламентирующих налоговые отношения между участниками.

Становление налоговой системы, ввиду формирования совершенно новой системы, сопровождался огрехами, в законодательстве не были прописаны налогового-правовые принципы,

не был выработан налогово-терминологический инструментарий, что, конечно же, нашло свое негативное отражение в дальнейшем становлении налоговой системы.

Но, тем не менее, первый этап становления налоговой системы не без основания можно назвать революционным, произошел переход от плановой системы к рыночной экономике, определился подход к налогам, как к основным источникам финансовых ресурсов государства. Можно сказать, что в данный период произошло осмысление понятия механизма налогового регулирования, понимание функциональных возможностей налогов не только как фискальной, но и стимулирующей.

Второй этап налогового реформирования начинается с принятия Конституции Кыргызской Республики 5 мая 1993 года, базируется на конституционных принципах, в частности были прописаны: законность налогов, единство налоговой системы, обязанность уплачивать налоги и т. д. Второй этап налоговой реформы носил хаотичный характер, шел процесс упорядочения введенной налоговой системы. В процессе рационализации вносились многочисленные изменения в налоговое законодательство, что в конечном итоге вызвала необходимость упорядочения нормативной правовой базы.

С процессом кодификации налогового законодательства начинается третий этап налогового реформирования. Первый налоговый кодекс был принят и введен в действие Жогорку Кенешем в 1996 году. Появление единой налоговой конституции, синтезирующей совокупность налоговых правил, позволил перейти на совершенно новую эволюционную ступень развития налоговых правоотношений. Однако сразу отметим, что сформированная налоговая система отличалась большим количеством налогов, сложностью администрирования, имелись неясности и противоречия и т. д., а также сложилось большое количество отсылочных норм, параллельно регулирующих налоговые отношения.

Это в свою очередь подвело к созданию нового налогового кодекса, что стала важной вехой в развитии налогового права и ознаменовало четвертый этап налоговой реформы. В связи с этим нам предстоит ответить на ряд вопросов: насколько адекватна созданная налоговая система; как технически, так и насколько экономически целесообразно прописано налоговое законодательство; насколько соответствует развитию инновационной деятельности.

Процесс реформирования сопровождался принятием ряда нормативных актов, регулирующих налоговые отношения. Реестр источников законодательной базы налогового регулирования достаточно весомый, в силу сложившихся экономических, политических обстоятельств склонен меняться (рис. 1).



Рисунок составлен автором

Рис. 1. Иерархия нормативных правовых актов, регулирующих налоговые правоотношения

Согласно иерархии нормативных актов на первом месте базируется Конституция Кыргызской Республики, принятая 27 июня 2010 года. В Конституции прописан целый ряд норм, оказывающих прямое действие на налоговые отношения. Это следующие нормы:

- пункт 1, ст. 6 – определяющий верховенство и действие на всей территории Кыргызской Республики;
- пункт 2, ст. 6 – принимаемые нормативные акты не должны противоречить Конституции;
- пункт 3, ст. 6 – международные договора являются частью правовой системы Кыргызской Республики;
- пункт 4, ст. 6 – условие вступления нормативных актов – обязательное опубликование;
- пункт 5, ст. 6 – нормативный правовой акт, ухудшающий положение, обратной силы не имеет;
- пункт 3, ст. 13 – говорится о единой налоговой системе. Право установления налогов принадлежит Жогорку Кенешу. Законы, устанавливающие новые налоги и ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют;
- пункт 2, ст. 42 – каждый имеет право на экономическую свободу, свободное использование своих способностей и своего имущества для любой экономической деятельности, не запрещенной законом;
- статья 55 – граждане обязаны платить налоги и сборы в случаях и порядке, предусмотренных законом и т. д.

Представленные конституционные нормы определяют конституционно-правовой смысл налогового законодательства. Данные нормы имеют весомое практическое значение при разрешении споров.

Налоговое законодательство состоит из Налогового кодекса КР, далее НК КР [2] и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов ст. 2 НК КР. Согласно п. 1, ст. 15 НК КР: «акты налогового законодательства и другие нормативные правовые акты КР не должны противоречить НК КР». В случае наличия противоречия между НК КР и другими нормативными актами КР, согласно п. 2, ст. 15 НК КР: «для регулирования налоговых правоотношений применяются нормы, установленные НК КР».

Необходимо упомянуть Закон «О введении в действие Налогового кодекса Кыргызской Республики», в нем прописан технический регламент вступления НК КР, внесение изменений в нормы законодательства, противоречащих НК КР [3]. Налоговое регулирование некоторых налогов, таких как: налог с продаж, налог на добавленную стоимость, налог на имущество – в части определения ставок по сей день регулируются данным законом.

Второй налоговый кодекс был принят в 2008 году, ввели в действие с 1 января 2009 года. Законодатель только во втором налоговом кодексе заложил концептуальные принципы налогообложения, которые, по сути, определили основу налоговой политики.

Налоговый кодекс КР состоит из двух частей, концептуальная первая – общая часть, специализированная вторая – особенная часть, куда внесены нормы, конкретизирующие регулирование каждого вида налога и специального режима.

В общей части НК КР определена система налогов, элементы налогообложения, права и обязанности участников налоговых правоотношений, правила исполнения обязанности по уплате налоговых обязательств и задолженностей, изменения сроков уплаты, способ обеспечения исполнения налоговых платежей, регламентация проведения налогового контроля. Налоговый кодекс по принципу построения отличается от других институтов права в силу особенностей формирования. В отличие от других он объединяет в себе правовую и процессуальную части. В данной связи, в НК КР заложено понятие налогового правонарушения, рассмотрена ответственность за их совершение и процедура взимания налоговых санкций. В ходе апробации Налогового кодекса идет работа над совершенствованием законодательства.

Процесс создания нового НК КР шло по пути упрощения состава налогов (ротация, отмена, сокращения), трансформации, модификации, снижения уровня налогообложения, изменения соотношения некоторых видов налогов.

Сокращение числа налогов, снижение налоговых ставок оказали качественное влияние на условия хозяйствования. Общая тенденция налогового реформирования идет путем сокращения числа налогов с 16 (8 общереспубликанских и 8 местных) до 8 (6 общереспубликанских и 2 местных). Однако процесс отмены одних налогов подменяется процедурой ротации, когда взамен отмененных вводятся другие налоговые платежи. Яркий пример ротации – введенный каскадный косвенный налог с продаж, он заменил собой налоги на автоторги и на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и сборы с розничного товарооборота, а также налог на имущество небезосновательно можно считать ротационными.

Положительным техническим моментом помимо заложенных концептуальных принципов налогообложения, можно считать четкое определение элементов налогообложения, обязательное наличие которых позволяет определить правомочность установления налоговых платежей, что оказывает содействие налогоплательщику в понимании содержания каждого налогового обязательства. Данные нормы достаточно отвечают принципу определенности налогообложения.

Если исходить из положений, определяющих принципы, нельзя обойти вниманием принцип презумпции правомерности, и в данной позиции новый НК КР отличается положительным аспектом;

перечень прав и обязанностей участников налоговых правоотношений рассмотрен во втором разделе НК КР, в части перечня обязанностей органов налоговой службы весомым является норма, где уточняется обязанность по оказанию содействия налогоплательщикам в исполнении ими налоговых обязательств, что позволит заложить фундаментальные основы формирования налоговой культуры.

Также немаловажен принцип добросовестности, где наличие налогового правонарушения органы налоговых служб обязаны доказывать на основе документально-подтвержденных фактов.

Учитывая развитие современных информационных технологий, предусмотрены такие новые понятия, как «электронная подпись» и «электронный документ». НК КР в целях минимизации транзакционных издержек налогоплательщика и, что немаловажно, контакта налогоплательщика и должностного лица органов налоговых служб, предоставляет возможность сдачи налоговой отчетности в электронной форме.

Раздел НК КР, определяющий выполнение налогового обязательства и налоговой задолженности, на наш взгляд, по сравнению со старым налоговым кодексом выглядит более технически обоснованным. Пример - механизмы предоставления отсрочки и рассрочки.

Детализированы способы обеспечения налоговой задолженности, в случае непогашения признанной налоговой задолженности налогоплательщиком, взыскание производится налоговыми органами без согласия налогоплательщика. Данная статья расширяет полномочия органов налоговых служб, но в противовес введены ограничения на права налоговых органов по передаче дел в правоохранительные органы.

В целях повышения эффективности налогообложения необходимо определить необходимый уровень налоговой нагрузки (оптимизация налогового планирования), который невозможно получить без реальных данных об экономической деятельности субъектов налогообложения. В целях решения данной проблемы в новый НК КР заложены нормы по представлению единой налоговой декларации.

Вопрос ограничения проведения налоговых проверок не лишен объективности, в новом НК КР четко определены виды налоговых проверок, сроки и частота проведения. Также положительным моментом является методика определения объекта выездных плановых проверок, основанной на результатах так называемого «Анализа оценки факторов риска неуплаты налога».

Также введены ограничения в периодичность и сроки проведения хронометражных обследований, и предусмотрена возможность присутствия представителей бизнес-ассоциаций в ходе проверок.

Конечно, нельзя не упомянуть введение специальных режимов: налоговый контракт и специальный режим в парке высоких технологий (далее ПВТ). Режим ПВТ стимулирует развитие инновационной деятельности в части развития информационных технологий. Данный режим регулируется еще отдельными нормами [4].

Можно привести еще положительные моменты, заложенные в НК КР. В целом эти преимущества затрагивают лишь отдельные стороны налогообложения и не оказали существенного воздействия на общую концепцию налоговой политики страны в целом.

Касательно действующего НК КР, можно сказать, выполнен он технически гораздо лучше старого, но все же не лишен недостатков. В подтверждение нестабильности налогового законодательства можно привести бесконечные изменения, вводимые в НК КР; внесено более 50 редакций, некоторые из них носили масштабный характер, затрагивая большое количество нормативных положений. Такое состояние налогового законодательства препятствует эффективному экономическому инновационному развитию государства.

Литература

1. *Дуйшемалиев Н. Т.* Налоговая система Кыргызстана. Б. 1997. 158 с.
2. Налоговый кодекс Кыргызской Республики от 17 октября 2008 года № 230. «Эркин Тоо» от 22 октября 2008 года №№ 78, 79, 80, 81.
3. Закон Кыргызской Республики от 17.10. 2008 г. № 231 (ред. 08.05.2013 г. № 69) «О введении в действие Налогового кодекса Кыргызской Республики». «Эркин Тоо» от 22.10. 2008 г. №№ 78, 79, 80, 81.
4. Закон Кыргызской Республики от 8 июля 2011 г. N 84 «О Парке высоких технологий Кыргызской Республики». «Эркин Тоо» от 12.07.2011 г. N 56.