

КЫРГЫЗСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Ж. БАЛАСАГЫНА
КЫРГЫЗСКО–РОССИЙСКИЙ СЛАВЯНСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Б.Н. ЕЛЬЦИНА

Диссертационный совет Д.08.20.622

УДК 336.22:342.5 (575.2)

АБАРБЕКОВА АИДА МЫРЗАШЕВНА

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ
ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
В УСЛОВИЯХ РЫНКА**

08.00.10 – финансы, денежное обращение, и кредит

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата экономических наук

Научный руководитель:
д.э.н., доцент Кожошев А.О.

Бишкек – 2021

СОДЕРЖАНИЕ

ПЕРЕЧЕНЬ УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	5
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ	
1.1. Теоретические и методические аспекты бюджетно-налоговой политики как особой экономической формы распределительных отношений.....	10
1.2. Кейнсианская и неоклассические модели бюджетно-налоговой политики и их соотношение на различных этапах развития общества.....	25
1.3. Сравнительный анализ совершенствования бюджетно-налоговой политики в зарубежных странах.....	38
ГЛАВА 2. ДИАГНОСТИКА СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	
2.1. Анализ и оценка организационно-финансового механизма функционирования бюджетно-налоговой политики	59
2.2. Факторы рисков, определяющие финансовую стабильность и устойчивость бюджетно-налоговой системы.....	82
2.3. Нормативно-правовое обеспечение функционирования бюджетно- налоговой политики.....	97
ГЛАВА 3. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	
3.1. Основные направления совершенствования бюджетно-налоговых механизмов, обеспечивающих пополнения государственного бюджета.....	110

3.2. Управление цифровыми финансами в контексте государственного бюджета	131
3.3 Разработка и реализация Дорожной карты развития бюджетно-налоговой политики.....	139
3.4. Реализация механизмов и инструментов налогового прогнозирования и планирования в рамках развития налогового администрирования.....	152
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	164
ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	166
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	169

ПЕРЕЧЕНЬ УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

1. ВВП - Валовый внутренний продукт
2. ВВП - Валовой национальный продукт
3. ВТО - Всемирная торговая организация
4. НПА - Нормативный правовой акт
5. ГНС - Государственная налоговая служба при Правительстве
КР Кыргызской Республики
6. ГТС - Государственная таможенная служба при
КР Правительстве Кыргызской Рспублики
7. НБКР - Национальный банк Кыргызской Республики
8. ГЦБ - Государственные ценные бумаги
9. ГКО - Государственные казначейские облигации
10. ГКВ - 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 - Техничко-экономическое обоснование
18. БОР - Бюджет, ориентированный на результат
19. НТП - Начно-технический прогресс
20. СПБ - среднесрочный прогноз бюджета

ВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Выдвинутая перед государством стратегическая задача экономического роста требует совершенствования системы бюджетно-налоговой политики как составной части финансовой политики, направленной на экономическое и социальное развитие страны. Естественно, создание эффективной, динамично устойчивой экономики, без системного подхода к вопросам формирования источников финансовых ресурсов в республике, без определения роли и места институциональных звеньев финансово-кредитной системы и оценки их вкладов в перспективе невозможно. Более того, бюджетно-налоговая политика является основным инструментом воздействия государства на регулирование экономики в целом, что и определяет актуальность решения исследуемой проблемы как в теоретическом, так и методическом аспекте, ее осмысления и принятия стратегических решений по разработке и совершенствованию механизмов и инструментов бюджетно-налоговой политики государства, учитывающие как возможности экономического, финансового и налогового потенциала страны, составляющих информационную базу методического расчета совокупного дохода республики в целом и на этой основе прогнозирование налоговых поступлений по республике.

Связь темы диссертации с приоритетными научными направлениями, крупными научными программами (проектами), основными научно-исследовательскими работами, проводимыми образовательными и научными учреждениями. Диссертационная работа выполнена в рамках Программы Правительства Кыргызской Республики «Жаны доорго – кырк кадам 2018 –2023», Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на период 2018-2040 годы, Стратегии инновационной модернизации экономического развития КР на период до 2020 года, Концепции инновационной модернизации экономического развития КР на период до 2035 года и с комплексной темой научных исследований Кыргызского

национального аграрного университета им. К. И. Скрябина «Бюджетно-налоговая политика в Кыргызской Республике».

Цель и задачи исследования. Целью диссертационной работы является разработка комплекса теоретических и практических рекомендаций по совершенствованию бюджетно-налоговой политики КР, обеспечению ее экономической устойчивости.

В соответствии с намеченной целью исследования в диссертации поставлены следующие задачи:

1. исследовать научно-теоретические основы функционирования бюджетно-налоговой политики, раскрыть ее экономическую сущность, типы и виды, как особой формы распределительных отношений;
2. дать оценку организационно-финансовому механизму функционирования бюджетно-налоговой политики;
3. предложить механизмы по управлению государственными финансами, в цифровом формате;
4. разработать основные направления совершенствования бюджетно-налоговых механизмов по обеспечению пополнения государственного бюджета,
5. разработать Дорожную карту развития бюджетно-налоговой политики;
6. предложить механизмы налогового прогнозирования и планирования в рамках развития налогового администрирования.

Научная новизна полученных результатов заключается в решении научной задачи по формированию устойчивой бюджетно-налоговой политики на основе анализа цикличности ее развития.

В работе получены и выносятся на защиту следующие основные научные результаты:

1. исследованы теоретические и методические основы функционирования бюджетно-налоговой политики с обоснованием экономической сущности, как особой формы распределительных отношений;
2. дана оценка организационно-финансовому механизму функционирования бюджетно-налоговой политики на современном этапе развития экономики;

3. разработаны рекомендации по управлению государственными финансами, выраженные в механизмах формирования системы цифрового бюджета;
4. предложены основные направления совершенствования бюджетно-налоговых механизмов, обеспечивающих пополнение государственного бюджета КР, **выражающиеся во внедрении фискального мониторинга**;
5. разработана модель Дорожной карты развития бюджетно-налоговой политики в КР;
6. разработаны механизмы налогового прогнозирования и планирования в рамках развития налогового администрирования в системе бюджетно-налоговой политики.

Экономическая значимость полученных результатов. Полученные результаты исследования по решению проблем бюджетно-налоговой политики могут быть использованы органами государственного управления при разработке и реализации государственных программ, направленных на формирование бюджетного потенциала в стратегическом развитии страны.

Практическая значимость полученных результатов. Основные положения и полученные результаты диссертационного исследования могут быть использованы в ВУЗах республики для разработки учебно-методических комплексов, пособий и программ по дисциплинам: «Налоги и налогообложение», «Государственные и муниципальные финансы» и «Налоговая политика государства».

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Формирование эффективной бюджетно-налоговой политики государства требует системного подхода, опирающегося на научное знание в зависимости от социально-экономического развития, от совокупности таких факторов как общие налоговые изъятия, объем перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы, а также величина и структура расходов консолидированного бюджета. Бюджетно-налоговая политика государства связана и с проводимой структурно-инвестиционной политикой государства. Регулируя налоги, налоговые

- ставки, налоговые льготы, государство способно стимулировать тем самым развитие определенных видов производств, оказывать воздействие на структуру потребления, поощрять вложение средств в развитие экономики;
2. дана комплексная оценка организационно-финансового механизма функционирования бюджетно-налоговой политики, как многогранной системы социально-экономических отношений;
 3. разработана концептуальная система «Цифрового бюджета» которая отражается в четырёх ее главных компонентах: 1) цифровые финансы Кыргызской Республики: компонент стратегического управления; 2) государственные институты; расходная политика государственного бюджета; 3) доходная политика государственного бюджета; 4) информационное интегрированное управление базой данных и государственным бюджетом;
 4. новые направления совершенствования бюджетно-налоговых механизмов в цифровом формате, предлагаемые автором, обеспечат пополнение государственного бюджета, через создание прочного экономического базиса и стабильных политических условий общественного развития;
 5. модель Дорожной карты развития бюджетно-налоговой политики разработанная автором, позволяющей в среднесрочной перспективе сохранить устойчивость государственного бюджета, определить финансовые ресурсы, которые будут направлены на достижение целей государственной политики, что потребует дальнейшей бюджетно-налоговой консолидации посредством дополнительных мер в отношении доходной части бюджета;
 6. реализация механизмов налогового прогнозирования и планирования в рамках развития налогового администрирования даст возможность обеспечить сбалансированность по доходам и расходам государственного бюджета. В работе дан прогноз поступления налогов на среднесрочный период, при этом налоговое прогнозирование включает формирование налоговых баз по каждому налогу и сбору.

Личный вклад соискателя заключается в теоретико-методическом обосновании функционирования бюджетно-налоговой политики. В процессе диссертационного исследования соискателем был проведен комплексный научно-экономический анализ и дана оценка функционирования бюджетно-налоговой политики на основе изучения научных и публицистических материалов, статистических сборников и послужили основой для разработки механизмов и практических рекомендаций по совершенствованию существующих и разработки новых механизмов реализации бюджетно-налоговой политики Кыргызской Республики.

Апробация результатов диссертации. Основные результаты исследования внедрены в Министерство экономики и финансов КР, а также выводы диссертационного исследования нашли отражение в выступлениях и докладах автора на международных и республиканских научно-практических конференциях, в том числе в г. Москве, г. Минск и г. Бишкек, а также итоги диссертационного исследования были опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК КР.

Полнота отражения результатов диссертации в публикациях. По итогам научного исследования опубликовано 14 научных статей, общим объемом 6,0 п.л., которые отражают основное содержание диссертации.

Структура и объем диссертации. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы. Текст работы изложен на 178 страницах компьютерного текста, включая 21 таблицу и 18 рисунков.

ГЛАВА 1. 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» зародилась, когда появился особый вид власти, имеющий право примирения одной группы людей с другой группой посредством государства. Такая власть получила название государственная. Государственная 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 принятых экономических и политических законах и правовых нормах, а содержание политики выражается в ее целях, направлениях государственного развития, в

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

Одним из важнейших направлений экономической политики государства является ее бюджетно-налоговая политика, так как достичь успехов в построении экономически сильного и стабильного общества можно лишь при успехах в сфере построения грамотного государственного бюджета и собираемости налогов. Именно бюджетно-налоговая политика, в которой отражаются интересы государства, функции государства, требующие для решения поставленных задач по сбору бюджетных средств, занимает ведущее место в экономической политике страны, ее концепция формирует и налоговую, и инвестиционную политику. Главными средствами перераспределения доходов и наиболее важными орудиями государственного регулирования экономики и экономической политики являются бюджет и налоги.

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

- 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 государственными 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 обеспечение полной занятости, равновесия платежного баланса и экономического роста при производстве ВВП.

Все вышеперечисленные определения, несмотря на некоторые различия в формулировках, отражают основную сущность бюджетно-налоговой политики. Из этих определений следует, что бюджетно-налоговая политика представляет собой совокупность мероприятий правительства государства по регулированию государственных расходов, налогообложения и состояния государственного бюджета, направленных на стабилизацию экономики путем достижения 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.

Бюджетно-налоговая политика направлена на сглаживание деловых циклов и обеспечение экономического роста страны путем манипулирования государственным бюджетом.

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.)

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.

Таблица 1.1 - Инструменты бюджетно-налоговой политики

Наименование	Инструменты
Государственные инвестиции	<p>Инвестиции, образуемые из средств государственного бюджета и других государственных финансовых источников. Государственные инвестиции могут быть предоставлены в нескольких видах или формах:</p> <ul style="list-style-type: none"> • льготные инвестиционные кредиты, • налоговые послабления и льготы, • прямые капиталовложение из бюджета, • инвестиции от государственных компаний и учреждений разных форм и уровней (министерства, внебюджетные фонды и т.д)
Государственные закупки товаров и услуг	<p>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, и др.) и в целях обеспечения потребления населением и резервирования (например, государственные закупки зерна и продовольствия).</p>
Общественные работы	<p>Финансируемые государством строительные работы. Прежде всего имеются в виду работы, которые предпринимаются 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).</p>
Социальные программы	<p>Программы, населенные на решение той или иной социальной проблемы. Как правило, социальный и социально-экономический эффект социальных программ выражается в повышении качества жизни граждан и общества в целом.</p>

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
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: составлен автором

В ходе диссертационного исследования определены нижеследующие модели бюджетно-налоговой политики:

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

2. *Неоклассическая модель* – 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 этого, бюджетно-налоговая политика, также разделяется на бюджетную и налоговую политики в отдельности.

Бюджетная политика ориентируется в основном на достижение уравновешенного 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 несбалансированный бюджет, расходы превышают доходы) (см. Рисунок1.1).

Для лучшего понимания сути бюджетной политики необходимо иметь

четкое представление о том, что такое государственный бюджет.

Государственный бюджет, в нашем понимании 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: составлен автором

Бюджет выполняет следующие функциональные обязанности:

- распределительную (через государственный бюджет перераспределяется от 20 до 60% национального дохода);
- контрольную (движение бюджетных ресурсов сообщает о финансовом состоянии экономики и позволяет его контролировать);

- регулируемую (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 расходная часть государственного бюджета не представляется возможным 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, принятие подобного бюджета. Но если дефицит бюджета достигает выше 10% его величины, превышает 5% ВВП, это свидетельствует о крупнейших промахах в бюджетной политике и острой необходимости стабилизации бюджета.

Для достижения сбалансированности государственного бюджета бюджетная политика должна теснейшим образом сопрягаться 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 государственный бюджет 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.

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. Так что в основу государственной налоговой политики должны быть положены 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 на саморазвитие определенных видов производств, оказывать воздействие на структуру потребления, поощрять вложение 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 денег 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, делает необходимым дополнить ее иным типом макроэкономической политикой, а именно не дискреционной, или автоматической бюджетно-налоговой политикой.

На практике уровень государственных расходов, налоговых поступлений может измениться даже в случае, если правительство не принимает соответствующих решений. Это объясняется существованием встроеной стабильности, которая определяет автоматическую (пассивную, не дискреционную) фискальную политику.

Следовательно, *автоматическая* – пассивная бюджетно-налоговая политика, представляет собой необходимые изменения в уровнях государственных расходов и налогов, и вводятся автоматически. Инструментом этого типа политики являются встроены стабилизаторы, такие как, изменения в налоговых поступлениях, пособия по безработице и другие 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, остающиеся 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, так, например, увеличение 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 безработице и социальные выплаты незначительны.

Главным достоинством не дискреционной фискальной политики является то, что ее инструменты (встроенные стабилизаторы) 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, чем больше трансфертные платежи, тем более действенна не дискреционная политика.

Экономисты-теоретики положительно оценивают роль не дискреционной, или автоматической, фискальной политики, полагая, что она в послевоенный период сыграла роль стабилизатора и способствовала более плавному развитию экономики западных стран.

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 государственного бюджета.

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 делать и то и другое, т.е. проводить стимулирующую политику. В краткосрочном периоде она смягчает экономический цикл, а если проводить в долгосрочном периоде это приведет к стимулированию экономического роста. Так было в 80-е годы в развитых странах, где налоговые реформы, в результате

которых были снижены ставки налога на прибыль корпораций, подоходного налога, способствовали подъему экономики этих стран. (рис.1.2).

Чтобы выяснить, правильно ли, проводится государством 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 государственного бюджета, если бы экономика функционировала в условиях полной занятости.



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://econf.rae.ru/article/6432>]

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 их платить. 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. Существуют множество теоретических исследований, касающихся ставок налогов и поступлений в государственный бюджет. В диссертационной работе мы попытались дать 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. Рисунок 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.

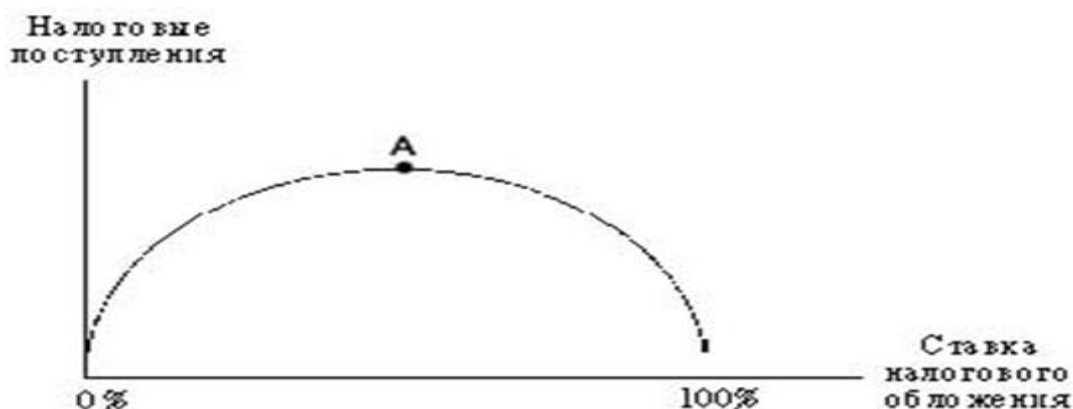


Рисунок 1.3. Кривая Лаффера в системе налогообложения

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 оно затруднило 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 является дефицит 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 государственного бюджета. Не случайно 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, причем, в США возник так называемый «двойной дефицит» («*twin debts*»), при котором дефицит государственного бюджета сочетался с дефицитом платежного баланса. В связи с этим проблема финансирования дефицита государственного бюджета превратилась в одну из важнейших макроэкономических проблем большинства стран мира.

Таким образом, в ходе теоретического исследования, мы определили сущность, виды и типы бюджетно-налоговой политики, нам удалось выяснить какие основные инструменты и модели используются в бюджетно-налоговой политике государства.

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

1.2. Кейнсианская и неоклассические модели бюджетно-налоговой политики, и их соотношение на различных этапах развития общества

Понятие бюджетно-налоговой (фискальной) политики как реального инструмента государственного регулирования экономики связано с именем английского экономиста Дж. М. Кейнса (1883-1946), основателя кейнсианского направления в экономической теории и его последователями (А. Пигу, Р. Харрод, Э. Хансен). С точки зрения кейнсианской теории, сущность бюджетно-налоговой политики состоит в управлении в определенных целях совокупным спросом 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.

Кроме того, изменение совокупного предложения происходит в течение длительного периода времени, в то время как величина совокупного спроса может быть изменена в короткий период.

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. Современные экономисты, даже подвергаясь критике позиции кейнсианцев, в основном таким же образом подходят к сущности бюджетно-налоговой политики. Задачами современной бюджетно-налоговой политики являются создание и сохранение единого экономического пространства, сглаживание неравенства между регионами, а также стимулирование эффективности производства и социальной сферы.

Не менее важным в классическом понимании, является теория налогообложения в бюджетно-налоговой политике, где 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».

Эволюция различных налоговых теорий происходила одновременно с развитием различных направлений экономической мысли. Концептуальные модели налоговых систем менялись в зависимости от экономической политики государства. Формирование налоговой системы происходит на достаточно высоком уровне развития государства. Долгое время господствующим было только классическое представление о роли налогов в экономике.

Более 200 лет назад А. Смитом (1723-1790) впервые было создано учение об эволюции государственных финансов и налоговой системе. Он определил ее как более или менее упорядоченное и систематическое изъятие части доходов

самостоятельно хозяйствующих субъектов и выдвинул четыре принципа налогообложения: равномерность, определенность, удобство уплаты и дешевизна.

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, влияния его на экономические процессы, а также регулировании социально-экономических границ налогообложения. Появились новые налоговые теории.

В настоящее время можно выделить два основных направления экономической мысли – кейнсианское и неоклассическое. Кейнсианская теория отражает элементы анализа общего функционирования экономики, обосновывает важные макроэкономические направления государственного регулирования. Данная теория доказывает необходимость создания «эффективного спроса» как условия для обеспечения реализации произведенной продукции посредством воздействия различных методов государственного регулирования (см. рисунок 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	Бюджетные ассигнования,	Стабильная кредитно-

государственной политики	налоги, гибкая кредитно-финансовая политика	финансовая политика
Государственные расходы, дефицит госбюджета	Высокие расходы, бюджетный дефицит-необходимый инструмент регулирования	Минимальные расходы, бюджетный дефицит вреден
Налоги	Высокие и прогрессивные	Низкие и пропорциональные

Источник: составлена [Юсадчая И.М. Современное кейнсианство. - М., 1971.- С. 133]

Немалую роль в обеспечении притока инвестиций должно сыграть государство с его не только бюджетно-налоговой, но и кредитно-денежной политикой, осуществляющее свое руководящее влияние на склонность к потреблению путем соответствующей системы налогов, не исключая всякого рода компромиссов и способов сотрудничества государственной власти с частной инициативой. Дж. М. Кейнс был сторонником прогрессии в налогообложении, поскольку считал, что 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 вкладываются в производство, поэтому излишние сбережения надо изымать с помощью налогов. В современных условиях, где происходят системные 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. Неокейнсианцы проводили идею форсированных государственных вложений в научные исследования, новую технику, а также проведение активной политики структурной перестройки хозяйства в связи с достижениями науки и техники.

Поэтому на смену кейнсианской концепции «эффективного спроса» пришла неоклассическая теория «эффективного предложения».

Неоклассическая теория основывается на убеждении в преимуществах свободной конкуренции и возможности решения всех народно-хозяйственных проблем 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, считая государство дестабилизирующим фактором с безграничным ростом его расходов. 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 полную занятость и устойчивый рост национального богатства.

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 народном хозяйстве 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. 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.

Еще А. Смит указал 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 тех денежных средств, которые они могли бы вложить 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 снизить налоговое бремя на экономику. Экономика ответит на это своим ростом, т. е. увеличением налоговой базы (ростом числа налогоплательщиков и возрастанием их налогооблагаемого дохода), что, в свою очередь, приведет к возрастанию общего объема налоговых поступлений, и, как следствие, выходу основной части налогоплательщиков из «теневого» 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 то же время по 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, полной замены кейнсианских методов регулирования экономики не произошло.

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, существует взаимодействие основных концепций: кейнсианства в различных вариациях, теории экономики предложения и теории монетаризма. И хотя неоклассические течения чаще используются в качестве теоретической основы для государственного регулирования, многие уже не отделяют эти методы от кейнсианских, тем самым подчеркивая взаимопроникновение различных теорий.

Кроме этого, большая группа экономистов Самуэльсон, (1915-2006) Дж. Гелбрейт (1908-2006) (США), Т. Балог (1905-1985) (Великобритания) пытались синтезировать теорию «налог – 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, где 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, и поэтому, по мнению А. Смита, 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. 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 последующему, начиная со второй половины 1970-х гг. прошлого столетия, росту дефицита и государственного долга, 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. А. Вагнер считал рост государственных расходов экономическим законом, а финансируемые за счет государственных займов чрезвычайные (т.е. ведущие к дефициту бюджета) государственные расходы – 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 государственного долга разделяет и более поздняя теория компенсирующегося бюджета. Последняя рассматривает развитые 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, прежде всего 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 государственных расходов 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 государственные расходы, стимулирует инфляцию и позволяет возникнуть эффекту фискального вытеснения.

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

Когда эта теория получила мировую популярность в 1930 году, 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 году. Поскольку война оплачивалась и выигрывалась, Джон М. Кейнс и Гарри Д. Уайт, помощник секретаря министерства финансов США, оказали, согласно Джону Кеннету 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 году). 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 имеет огромную силу, чтобы повлиять 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.

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, скажем, к свержению 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 выигрывают 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, могут позволить 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. Сравнительный анализ совершенствования бюджетно-налоговой политики в зарубежных странах

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 проведения бюджетно-налоговой политики, ее совершенствования зависит эффективное функционирование всего народного хозяйства. Применение неверных фискальных мер приводит к формированию негативных тенденций в национальных экономиках, зачастую создавая предпосылки к образованию дефицита государственного бюджета и другие проблемы.

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 которого заключается в фискальных действиях правительств зарубежных стран, 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 изменяться и роль государства в рыночном механизме хозяйствования, следовательно – и направления использования государством рыночных рычагов, в том числе бюджетной и налоговой систем как инструментов рыночного хозяйствования.

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 – 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 для обеспечения выполнения основных бюджетных задач). Вторая особенность состоит в бюджетно-расходной процедуре – утверждении расходов конгрессом по каждой из статей в три этапа.

Основные расходы в штатах и местных самоуправлениях 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 ее налоговой системы характерно наличие трех уровней налогообложения (федеральный, региональный и местный уровни). 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 (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.

Таблица 1.3 - Ставки налога на доходы физических лиц в США

Ставка	Категория налогоплательщика			
	Одинокий плательщик, долл. США	Супруги (общая декларация), вдовец, 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>]

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 оказывали почти незаметное влияние на состояние государственного долга США.

В законодательном бюджетном процессе можно выделить три взаимосвязанных этапа. Первый – определение пяти основных параметров проекта федерального бюджета на очередной финансовый год:

- общего уровня новых бюджетных полномочий;
- общей величины расходов по федеральному бюджету в будущем финансовом году;
- общей величины доходов по федеральному бюджету в будущем финансовом году;
- величины 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 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 начал 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 вначале 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 участков.

В глобальном аспекте достижению цели выравнивания доходов служит ступенчатая структура налоговой системы. Большую роль в формировании

бюджетных доходов играет поступление от «общих» (совместных) налогов – подоходного, 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 подоходного 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).

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).

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 [Шувалова Е.Б., Климовицкий В.В., Пузин А.М. Налоговые системы зарубежных стран. – С. 108]

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. Кредиторами 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, сформулировано в 1862 г., и долго оставалось классическим и было изменено 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 вышестоящего 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 государственного бюджета утверждает законодательные акты о налогах, а также декреты и предписания, принимаемые в развитие указанных законов.

Таблица 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]

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).

С 1975 г. центральные бюджеты Франции были несбалансированными и до сих пор исполняются с хроническим дефицитом. Правительство Франции, начало реализацию программы сокращения дефицита государственного бюджета, 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 государственные расходы увеличивают обязательные отчисления – налоги и социальные взносы, а также ведут к увеличению 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 Министерством финансов и иными 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, которые министерством рассматриваются и утверждаются. Далее копии смет направляются в Японский банк, и последний осуществляет соответствующие операции.

Контроль над расходованием утвержденных ассигнований проводится поквартально в форме отчетов министерств и ведомств. Контролеры Министерства финансов проводят изучение полученных отчетов, проверку данные и составляют 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 Японии достаточно высока. Сюда входят доходы от арендной платы, продажи земельных участков и другой недвижимости, пени, штрафы,

доходы от лотерей, займы и т. п. В неналоговые статьи дохода включается также 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 государственного бюджета 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 достаточно сложна и многослойна. Средствами государственного бюджета обеспечивается 1/3 выплат базовой пенсии. Остальное выплачивается за счет различных пенсионных фондов.

В настоящее время социальное страхование в расходной части бюджета занимает 36%, а в 1971–2000 гг. на нее приходилось примерно половина всех расходов страны.

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

Особое внимание, уделяемое науке и образованию, объясняется 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. В ближайшие годы намечено ликвидировать существующий перекоп в финансировании.

За счет государственного бюджета финансируются дорожное строительство, работы по развитию авиационного и железнодорожного

транспорта, системы связи, расходы по ликвидации последствий стихийных бедствий и т. п.

В Японии 47 префектур, объединяющих 3045 городов, поселков и районов, каждый из которых имеет самостоятельный бюджет.

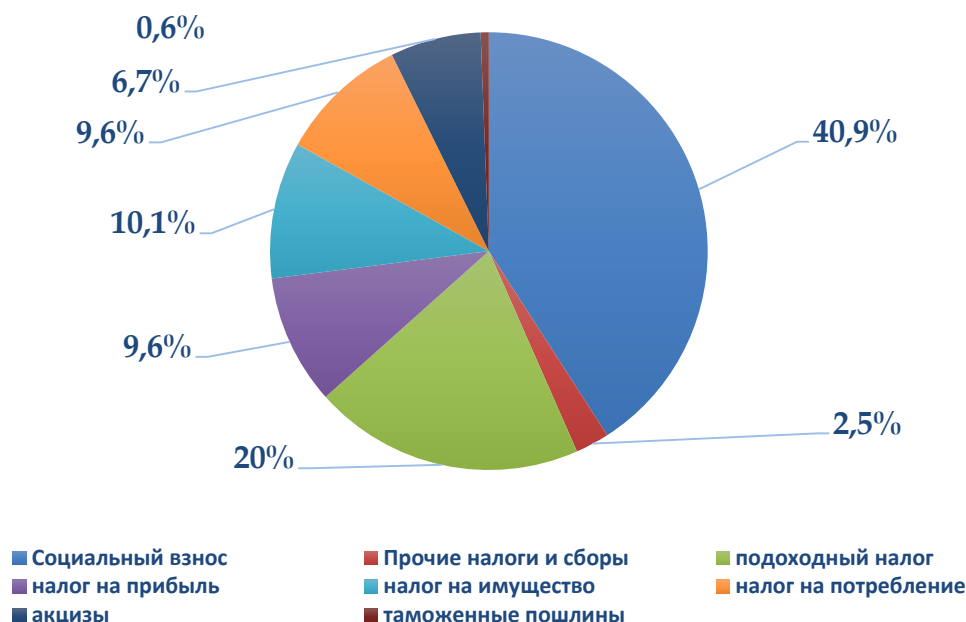


Рисунок 1.4. Структура доходов бюджетно-налоговой системы Японии

Источник: данные [Japan - 2011 Article IV Consultation. Staff Report // Country Report. - № 11/181// URL: imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/crl1181.pdf]

Доходная часть местных бюджетов состоит из налоговых и неналоговых поступлений. 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. Всего в стране 30 местных налогов (см. рисунок 1.4.).

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). С 2008 г. в Японии действует прогрессивная шкала налогообложения (табл. 1.6).

Таблица 1.6 - Ставки подоходного налога и размер налоговых вычетов в Японии

Налогооблагаемый доход, йен	Ставка налога, %	Стандартный вычет, йен
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/scr/2011/cr11181.pdf]

Главной статьей 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 Российской Федерации 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 уделить особое

внимание администрированию и частичному реформированию существующих механизмов воздействия на экономику страны.

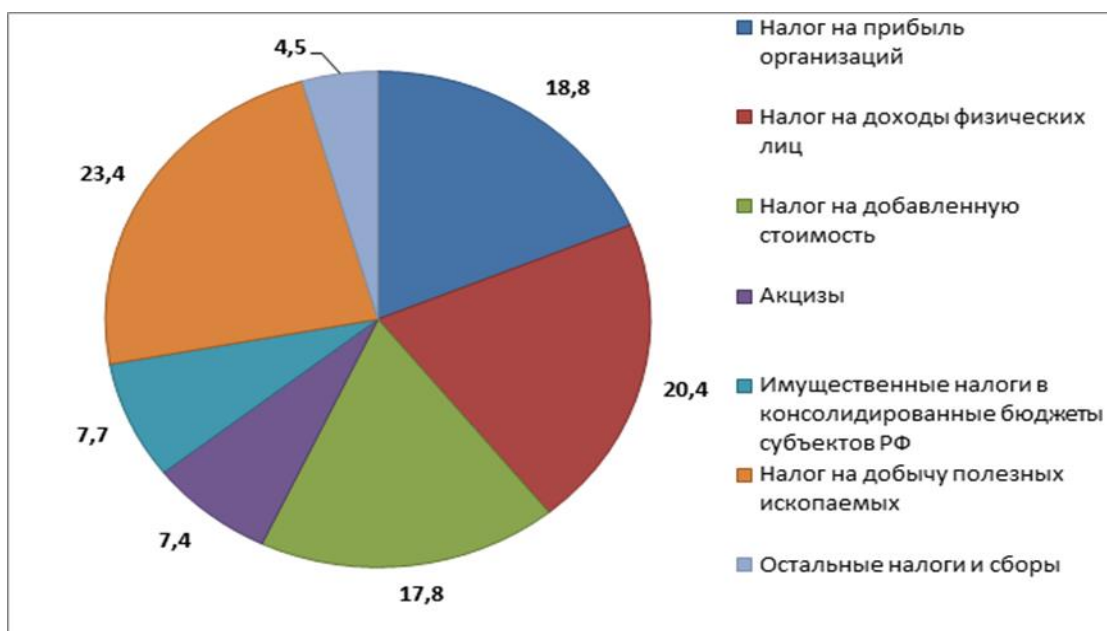


Рисунок 1.5. Структура доходов бюджетно-налоговой системы РФ

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

В сложившейся ситуации бюджетно-налоговая политика 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 отдельные регионы и отрасли экономики.

С 1 января 2019 года на территории Российской Федерации повышена основная ставка НДС с 18 % до 20 %, при этом льготные ставки (10% и 0%) на определенные виды товаров сохранены.

Кроме этого плательщики единого сельхозналога с 2019 года 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 не взимания дополнительной платы за такие услуги и услуги по техническому управлению морскими (смешанными) судами, оказываемых иностранным лицам, не состоящим на учете в налоговых органах и зарегистрированные 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.

Таким образом, грамотная реализация налоговой политики – это не только способ существенно увеличить поступления в государственный бюджет, 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. Эта политика должна содержать системные, взаимосвязанные изменения законов в области налогов и осуществлять мероприятия экономической политики правительства в определенных масштабах.

С 2019 года вступили в действие новые правила электронных проверок в Республике Казахстан. 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 января 2020 года общие сроки исковой давности будут сокращены с пяти до трех лет. Однако пятилетний срок исковой давности будет сохранен 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 января 2020 года 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 апреля 2019 года 323 вида деятельности
- с 1 июля 2019 года 86 видов деятельности
- с 1 октября 2019 года 224 вида деятельности

С 2018 года определенные категории плательщиков НДС, являющиеся 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 года в зачет по НДС могут приниматься суммы НДС, указанные в счете-фактуре, выписанном исключительно в электронном виде.

В случае если счет-фактура выписан на бумажном носителе в адрес поставщика, при этом если 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 теневой экономики позволит снизить объемы неформальной и неконтролируемой экономики путем создания благоприятных условий для предпринимательства, стимулирующих его выход из «тени». Это в свою очередь увеличит размеры 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.

Таким образом, следует признать, что в экономических моделях зарубежных странах 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.

ВЫВОДЫ ПО ПЕРВОЙ ГЛАВЕ

1. Определено экономическое понятие сущности бюджетно-налоговой политики, ее типы и виды. Именно бюджетно-налоговая политика, в которой отражаются интересы государства, функции государства, требующие для

решения поставленных задач по сбору бюджетных средств, занимает ведущее место в экономической политике страны, ее концепция формирует и налоговую, и инвестиционную политику. Главными средствами перераспределения доходов и наиболее важными орудиями государственного регулирования экономики и экономической политики являются бюджет и налоги.

2. Изучены экономические учения классиков кейнсианской и неоклассической модели фискальной политики, где с точки зрения кейнсианской теории, сущность бюджетно-налоговой политики состоит в управлении в определенных целях совокупным спросом 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.

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.

3. Рассмотрен опыт развития бюджетно-налоговой политики в зарубежных странах, где с помощью 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

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

ГЛАВА 2. ДИАГНОСТИКА СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

2.1 Анализ и оценка организационно-финансового механизма функционирования 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. Определенно, 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 притоков, связанная с величиной экономической активности в республике и увеличением импортной составляющей, но и неналоговыми поступлениями и официальными трансфертами. Бюджетно-налоговая политика в настоящее время сохраняет социальную направленность государственных расходов, и в 2019 году расходная часть бюджета составила 167,6 млрд. сомов, превышая доходную часть на 432 млн сомов (доход 167,8 млрд. сомов) и дефицит бюджета к ВВП составил 0,1%. Дефицит бюджета в 2019 году оказался самым маленьким за рассматриваемый период. Самый высокий дефицит бюджета был в 2016 году и составлял более 20,8 млрд. сомов или 4,4% к ВВП (табл. 2.1). В 2019 году дефицит государственного бюджета был уменьшен до 432 млн сомов

Таблица 2.1 - Структура доходов и расходов государственного бюджета КР, млн сом.

	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
<i>рост ВВП в %,</i>	<i>110,9</i>	<i>104,0</i>	<i>103,9</i>	<i>104,3</i>	<i>104,7</i>	<i>103,5</i>	<i>104,5</i>
Доходы государственного бюджета	101940,8	119428,1	128422,9	130669,9	149547,5	151538,3	167182,9
<i>в % к ВВП</i>	<i>28,7</i>	<i>29,8</i>	<i>29,8</i>	<i>27,4</i>	<i>28,2</i>	<i>27,2</i>	<i>28,3</i>
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
<i>в % к ВВП</i>	<i>29,4</i>	<i>30,3</i>	<i>31,2</i>	<i>31,8</i>	<i>31,3</i>	<i>28,3</i>	<i>28,4</i>
Дефицит гос.бюджета	-2330,5	-1875,6	-6149,3	-20888,9	-16476,2	-6369,0	-432,3
<i>в % к ВВП</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,5</i>	<i>-1,4</i>	<i>-4,4</i>	<i>-3,1</i>	<i>-1,14</i>	<i>-0,1</i>

Источник: составлена по данным [68. - С. 339-340]

Покрытие бюджетного дефицита государство осуществило в основном, за счет внешнего кредитования, однако продолжая практику внешнего заимствования без проведения соответствующих экономических реформ, этот процесс приведет только лишь к наращиванию государственного долга, и давлению на бюджет, а по сути, к «пожиранию» кредитов и грантов.

Поступление в доходную часть бюджета республики составило 167,1 млрд. сомов или 28,3% к ВВП, увеличившись в 2019 году на 1,7% (в 2018 году доходы увеличились на 10,2%). В структуре доходов бюджета налоговые поступления занимают большую часть, так налоговые сборы в 2019 году составили 121,5 млрд. сомов, повышение составило 4,2% в сравнении с

аналогичным периодом 2018 года. Поступления налогов от налоговых органов составили 72,7%, от таможенных органов - 27,3% (в 2018 году соотношение составляло 77,0% и 23,0%, соответственно).

Структуру основных налоговых поступлений в государственный бюджет республики, в процентах к итогу можно увидеть в таблице 2.2, где большую долю всех налоговых доходов составили налоги на товары и услуги и НДС 40,7% и 30,4% соответственно. За рассматриваемый период, по некоторым видам налогов наметилась тенденция к снижению к предыдущим годам.

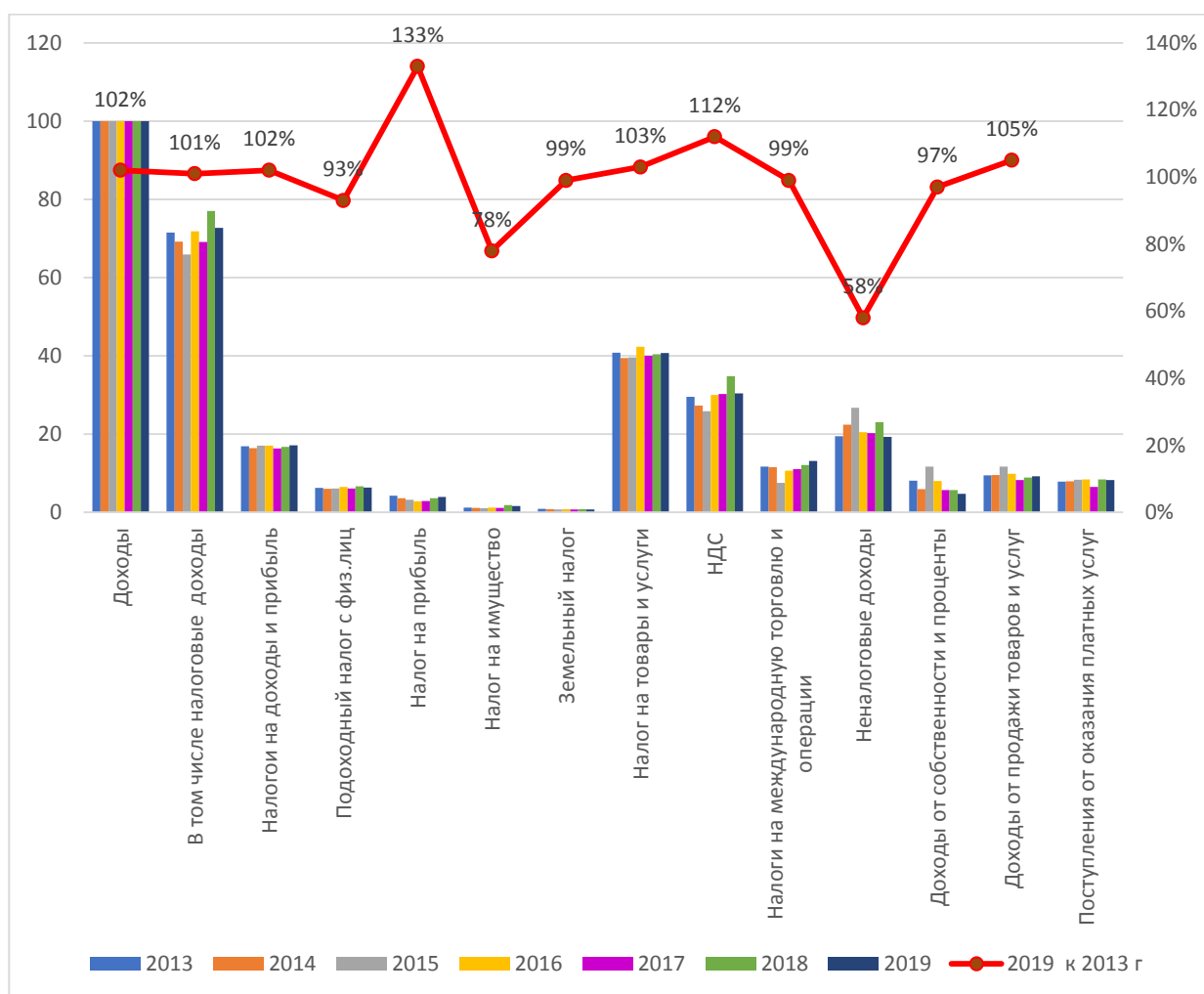


Рисунок 2.1 - Структура основных налоговых доходов государственного бюджета КР, в % к итогу

Источник: составлена по данным [68. С. 345]

Что касается неналоговых доходов, то и там идет тренд к снижению по всем неналоговым поступлениям, доходы от собственности составляли в 2013

году 8,1%, то в 2019 году снизились до 4,7% или на 3,4%, основной причиной на наш взгляд считаем неэффективный менеджмент на государственных предприятиях. Поступления от оказания платных государственных услуг повысились в 2019 году до 8,2% с 7,8% в 2013 году.

Таблица 2.2 - Структура основных расходов из государственного бюджета КР, млн сом.

	Годы							2019г. к 2013г., %
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018	
Расходы								
общегосударственные	104 271,3	121303,7	134572,2	151558,8	166023,6	157907,3	167 615,2	161%
от операционной деятельности	86 599,7	95584,6	105252,4	115961,0	124910,3	129092,4	136 116,4	157%
на гос. службу	10 774,4	12478,3	14 063,1	15 610,7	17 067,6	18 957,2	20 530,4	190%
оборону, общественный порядок	11 356,1	13526,8	14 858,6	15 928,7	16 470,7	17 238,4	17 728,3	156%
гос. услуги, связанные с экономической деятельностью	3 842,1	4 405,3	5 311,7	6 122,1	6 432,3	5 888,1	6 458,3	168%
на ЖКХ	3 547,4	3 965,0	4 144,4	5 049,1	5 383,9	4 843,3	4 881,4	138%
здравоохранение	11 828,5	12 031,2	12 729,5	13 337,4	16 148,6	13 608,6	14 009,4	118%
образование	21 702,0	22 427,4	25 453,0	30 364,2	32 281,8	33 392,8	35 879,7	165%
культуру и религию	2 685,9	2 861,0	3 186,4	3 783,1	3 593,6	4 191,7	4 000,5	149%
социальную защиту	20 356,5	23 297,5	24 813,1	24 982,9	26 818,5	30 150,2	32 672,7	160%
на приобретение нефинансовых активов	17 671,7	25 719,0	29 319,8	35 597,8	41 113,3	2 8814,9	31 498,8	178%

Источник: составлена по данным [68.С. 341]

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, финансирование затрат на оказание

всех государственных услуг, утвержденных постановлениями Правительства КР.

Рассмотрим структуру основных расходов из государственного бюджета КР (табл. 2.2). Так, ежегодно расходная часть бюджета увеличивалась и достигла 166,0 млрд. сомов в 2017 году, однако в 2018 году расходная часть бюджета снизилась до 157,9 млрд. сомов, и вновь расходы повысились в 2019 году до 167,6 млрд. сомов, хотя в 2013 году расходы составляли 104,3 млрд. сомов, рост составил 63,3 млрд. сомов или на 61%.

Основными статьями расходов явились «расходы на операционную деятельность», которые составили 136,1 млрд. сомов, что составляет 81,2% от всех общегосударственных расходов (см. табл. 2.3).

Таблица 2.3 - Структура основных расходов государственного бюджета КР, в % к итогу

<i>Показатели</i>	Годы							<i>2019г.</i>
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	<i>в % к 2013г.</i>
Расходы	100	100	100	100	100	100	100	
<i>в том числе:</i>								
от операционной деятельности	83,1	78,8	78,2	76,5	75,2	81,7	81,2	<i>0,97</i>
на гос. службу	10,3	10,3	10,5	10,3	10,3	12,0	12,2	<i>1,18</i>
оборону, общественный порядок	10,9	11,2	11,0	10,5	9,9	10,9	10,5	<i>0,96</i>
госуслуги, связанные с экономической деятельностью	3,7	3,6	3,9	4,0	3,9	3,7	3,8	<i>1,10</i>
охрану окружающей среды	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	<i>1,00</i>
на ЖКХ	3,4	3,3	3,1	3,3	3,2	3,1	2,9	<i>0,85</i>
здравоохранение	11,3	9,9	9,5	8,8	9,7	8,6	8,3	<i>0,73</i>
образование	20,8	18,5	18,9	19,4	20,0	21,1	21,4	<i>1,03</i>
культуру и религию	2,6	2,4	2,4	2,5	2,2	2,6	2,4	<i>0,92</i>
социальную защиту	19,5	19,2	18,4	16,5	16,2	19,1	19,5	<i>1,00</i>
на приобретение нефинансовых активов	16,9	21,2	21,8	23,5	24,8	18,2	18,8	<i>1,12</i>

Источник: составлена по данным [68. С. 345]

Финансирование на государственную службу составило 20,5 млрд. сомов или 12,2% от всех расходов, анализируя семилетний период, можно сказать, что на государственную службу расходы не превышали 10,2-12,2%. Расходы на

оборону и общественный порядок в 2019 году составили 17,7 млрд. сомов или 10,5% от всех расходов. Расходы на оборону и общественный порядок в основном предназначены на осуществление определенных мероприятий: защиту своих государственных границ, охрану общественного порядка, обеспечение общественной безопасности на территории республики и др.

Что касается охраны окружающей среды, то здесь расходы составили 742,4 млн сомов в 2019 году, что составило 0,5% от всех общегосударственных расходов. Финансирование природоохранных мероприятий осуществляется по остаточному принципу в республике, что привело эту отрасль в критическое состояние, к примеру, практически не выделяются финансовые средства на сохранение хвостохранилищ, а у нас их более 90. В Советском Союзе эта статья расходов составляла около 1% ВВП, к примеру, страны с развитой экономикой расходовали на эти мероприятия в 1,5-2 раза больше. Так, США на экологию выделяют ежегодно 1,5-1,8%, в Германии – 1,5%, в Японии – 1,25%, в Кыргызстане этот показатель составил в 2018 году 0,14% от ВВП.

Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) составили в 2019 году 4,9 млрд. сомов, среднестатистический показатель 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, где в эту сферу входят структуры системы образования, здравоохранения, культуры, искусства, социального страхования, то здесь на обеспечение функционирования и развития социально-культурной инфраструктуры денежные средства направляются из нескольких статей: из республиканского бюджета; из внебюджетных 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, культуру, СМИ, физическую культуру, социальное обеспечение.

В 2019 году на здравоохранение было израсходовано 14,0 млрд. сомов или 8,3% от всех общегосударственных расходов, хотя в 2013 году этот показатель составлял 11,3%, т.е. идет тенденция к снижению, что в конечном итоге приведет к снижению качества предоставляемых медицинских услуг. Основной причиной снижения расходов является высокий дефицит республиканского бюджета.

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

Источники покрытия дефицита государственного бюджета. Министерство финансов Кыргызской Республики для возмещения дефицита государственного бюджета, а также с целью развития рынка ценных бумаг, осуществляет выпуск ГКВ¹ и ГКО² на внутреннем рынке.

На основании Закона КР «О республиканском бюджете КР на 2019 год и прогнозировании на 2020-2021 годы» от 28.12.2018г. № 218 дефицит республиканского бюджета в 2019 году планировалось покрывать за счет привлечения средств выпуска и размещения ГЦБ на общую сумму 14,8 млрд. сомов, в т.ч. за счет: ГКВ – 4,455 млрд. сом, ГКО – 10,395 млрд. сомов [33].

Таблица 2.4 - Привлеченные средства для пополнения доходной части республиканского бюджета (млн сом.)

¹ Краткосрочные дисконтные ценные бумаги (до 1 года)

² Долгосрочные купонные ценные бумаги (более года)

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

*фактические поступления – утвержденный прогноз

Источник: составлен по данным [129]

Прогнозные индикаторы от поступления, выпуска и размещения ГЦБ на 2019 год 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.

Поступление средств от размещения ГЦБ за 2019 год в республиканский бюджет составило 18,347 млрд. сомов, в том числе по ГКВ – 2,481 млрд. сомов и ГКО – 15865 млрд. сомов. Увеличение выпуска ГЦБ мы видим в том, что с начала отчетного года в банковской системе наблюдался вполне высокий уровень избыточной ликвидности, чем и вызвал спрос со стороны коммерческих банков на ГЦБ. Таким образом, фактическое исполнение прогнозных индикаторов, утвержденных в соответствующем законе о республиканском бюджете на 2019 год, составило: 123,6% показателя утвержденного бюджета или 100,0% показателя уточненного бюджета. Однако, важно отметить, что чистое финансирование по ГЦБ³ за отчетный период было положительным и составило 9,928 млрд. сомов [33]. Структура внутренних займов по видам ГЦБ представлена на рисунке 2.1.

³ Разность между поступлениями от ГЦБ и погашением основной суммы ГЦБ.

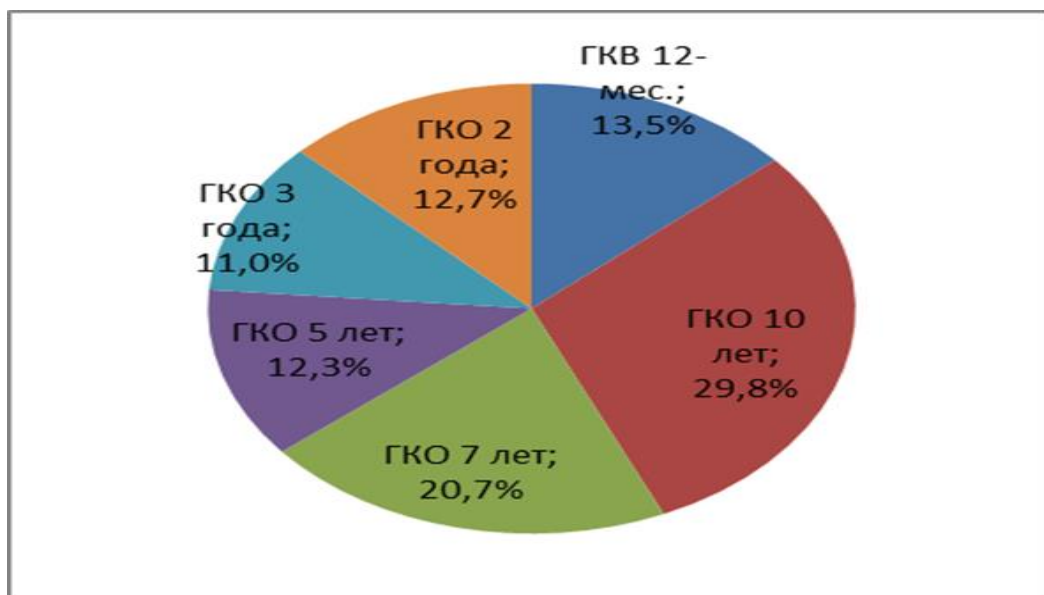


Рисунок 2.2. Структура заимствования посредством выпуска и размещения ГЦБ
 Источник: составлен по данным [129]

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 составили в 2019 году -72,7%, а неналоговые поступления – 27,3% от всех поступивших доходов в бюджет.

Сегодняшняя ситуация показывает, что мало неэффективно задействована государственная собственность в получении государственной прибыли, хотя в экономическом потенциале республики государственная

собственность занимает более 30%, а отдача составляет не более 4,7% от всех поступлений в государственную казну.

Налоговые поступления в 2019 году составили 121,5 млрд. сомов, прирост более чем на 4,9 млрд. сомов в сравнении с 2018 годом [62].

В государственный бюджет основные налоговые поступления осуществляются через косвенные налоги (НДС, акцизный налог, таможенные поступления). В частности, налоговые поступления по НДС составили 41,9% в 2019 году (50,9 млрд. сомов), хотя в 2018 году поступления по НДС составлял 45,2%, (52,7 млрд. сомов). Что касается поступлений по акцизным налогам, то здесь он составил 8,2% от всех видов поступлений (9,9 млрд. сомов).

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.

Как мы знаем, некоторые виды налогов имеют регулятивную функцию, часть видов налогов собираются и аккумулируются 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, то здесь можно сказать следующее, налог на доходы и прибыль в 2019 году составили 15,9% (19,3 млрд. сомов), хотя в 2018 году этот показатель составлял 14,5% (16,8 млрд. сомов), т.е. повышение составило на 1,4% или (+2,5 млрд. сомов).

Таблица 2.5 - Структура основных налоговых поступлений в государственный бюджет млн сом

	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
Налоговые доходы	72842,4	100	82639,1	100	84 655,2	100	93810,0	100	103368,0	100	116613,7	100	121 525,5	100
налоги на доходы и прибыль	17221,4	23,6	19 634,8	23,7	21 773,2	25,7	22 252,8	23,7	24 392,3	23,6	16978,0	14,5	19326,9	15,9
подходный налог с физических лиц-резидентов КР	6336,8	8,7	7 133,4	8,6	7 802,4	9,2	8 552,0	9,1	9 174,2	8,9	10 005,3	8,6	10 624,0	8,7
налоги 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 «Кумтор»	3568,1	4,9	4 624,3	5,6	5 873,8	6,9	5 580,3	5,9	6 452,1	6,2	6 963,8	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 имущество	888,2	1,2	920,0	1,1	953,9	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	41582,7	57,1	47 016,2	56,9	50 909,8	60,1	55 250,0	58,9	59 855,2	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 испол-е 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 между-родную 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	18 319,3	15,7	21 967,7	18,1
взносы/отчисления на социальные нужды	-	-	-	-	-	-	71,0	0,1	2 412,5	2,3	-	-	-	-
полученные офиц. 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: составлена по данным [68. – С. 339-340]

Если рассматривать другие виды налогов, то к примеру, по подоходному налогу в 2019 году сбор этого вида налога составил 10,6 млрд. сомов или 8,7% от всех поступивших налогов, также сборы были выше чем в 2018 году.

Хотя ГНС КР и выполняет план по налогам и сборам, но мы считаем есть потенциал по максимальному сбору налогов. Согласно официальной статистике теневая экономика сегодня в республике составляет 23%, по неофициальной более 40%. Многие хозяйствующие субъекты имеющие коммерческую направленность прячутся от налогов под вывесками бюджетных организации,

причиной тому мы считаем, отсутствие системы инвентаризации всей государственной собственности.

В налоговом законодательстве имеются определенные недостатки, особенно в практическом плане по исчислению и уплате налогов и других обязательных платежей в бюджет, что дает возможность некоторым нечистоплотным налогоплательщикам не соблюдать налоговое законодательство, что приводит к серьезным потерям доходной части бюджета. Наиболее негативно на налоговый процесс оказывает несовершенная система и порядок уплаты налогов и сборов, слабо прописаны взаимоотношения участников налоговых отношений, уголовная и административная ответственность за нарушение законодательства в сфере налогов.

Причиной сложности сбора налогов мы видим, прежде всего, в слабом существующем налоговом законодательстве, не содержащем необходимые нормативы, которые могли бы обеспечить полный учет налогоплательщиков. Согласно Национального статистического комитета КР в республике около 5% хозяйствующих субъектов, зарегистрированных в органах юстиции, не считают нужным встать на учет в органы налоговой службы и, следовательно, не вносят налоговые платежи, в среднем 15-18% плательщиков, состоящих в органах налоговой службы, ежегодно не сдают налоговую и бухгалтерскую документацию, а 15% хозяйствующих субъектов сдают отчетность по нулям.

Из этого следует, что государству необходима новая концепция налоговой политики, целью которой является снижение на бизнес налоговой нагрузки, снижение теневой экономики, разработка эффективной методологической базы с учетом нынешних реалий, улучшение и усовершенствование налогового администрирования.

Таблица 2.6 - Структура основных неналоговых поступлений в государственный бюджет, млн сом.

	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
Неналоговые доходы	19770,5	100	26780,5	100	34328,0	100	26816,3	100	30255,0	100	25710,9	100	32 312,5	100
Доходы от собственности	8 266,6	41,8	7 007,2	26,1	15052,5	43,8	10451,8	39,0	8 486,9	28,0	8 682,3	33,8	7 840,9	24,3
Доходы от продажи товаров и оказания услуг	9 558,6	48,3	11 307,3	42,2	12313,5	35,9	12845,2	47,9	12 264,2	40,5	13 388,3	51,2	15 362,9	47,5
Административные сборы и платежи	1 627,5	8,2	1 851,4	6,9	1 605,0	4,7	1 919,7	7,1	2 589,2	8,5	2 895,9	11,2	3 670,4	11,3

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

Неналоговые поступления - это форма доходных поступлений от государственно-муниципальной собственности, от специальных счетов по платным услугам бюджетных организаций, относящихся к полномочиям органов исполнительной власти

Анализ неналоговых поступлений (табл. 2.6), показывает что доходы от собственности в 2019 году составили 24,3% от общих неналоговых поступлений, хотя в 2013 году этот показатель составлял 41,8%, снижение составило 17,5%. Основные поступления по этому виду – это доходы от продажи товаров и доходы от оказания платных услуг населению, которые составили 47,5% (15,3 млрд. сомов в 2019 году), хотя в 2013 году этот вид доходов составлял 48,3%, т.е. падение на 0,8%

В части административных сборов и платежей, то это доходы от коммерческой деятельности, к ним относятся продажа продукции произведенной на государственных предприятиях, штрафные санкции, добровольные взносы, что составило 11,3% в 2019 году (3,7 млрд. сомов).

Местный бюджет. С переходом КР 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 не произошло, по причине большого количества

местных бюджетов, хотя органы МСУ были наделены широкими полномочиями и самостоятельностью, что требует незамедлительного решения проблем в области расширения и укрепления базы доходной части местных бюджетов. В настоящее время, мы считаем этот вопрос нуждается в принципиальном решении на всех уровнях.

Нижеследующий анализ состояния местных бюджетов показал, что каждый год, изменения индикаторов финансовых планов органов МСУ, направленные в сторону увеличения, не только не способствуют развитию органов МСУ, а наоборот, осложняют и так плачевное состояние местных органов, отталкивают любую инициативу и желание по сбору дополнительных доходов в бюджет. В особенности, в таких вопросах, как формирование доходной части местных бюджетов по остаточному принципу, недостаток ясной и объективной картины системы стимулирования и формирования доходной части бюджета, не дают возможность органам МСУ перспективно и стабильно спланировать социально-экономическое развитие местного сообщества.

Анализируя исполнительную часть доходов местных бюджетов за семилетний период можно сказать, что ежегодно доходная часть бюджета МСУ составляла не более 21-22 млрд. сомов, кроме периода 2014-2016 гг., где доходы бюджета МСУ не превышали 17,6 млрд. сомов. Налоговые доходы в 2019 году составляли 15,6 млрд. сомов или 71,2% от всех поступлений в бюджет МСУ. Основной статьей пополнения бюджета МСУ является налог на доходы и прибыль, который составил 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 (табл. 2.7).

Таблица 2.7 - Доходная часть местного бюджета, млн сом.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Доходы</i>	21 236,9	16 108,5	17 645,1	17 661,4	20 291,3	20 209,1	21 898,1
Доходы от операционной деятельности	21 112,4	16 062,0	17 523,2	17 570,1	20 251,2	20 144,1	21 815,8
Налоговые доходы	10 428,0	11 693,7	12 325,7	12 324,4	11 905,2	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	10 378,1
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 основе патента	1 695,5	2 002,9	2 096,5	2 208,3	2 326,6	2 530,5	2 669,4
Налоги на собственность	2 064,5	2 209,7	2 286,1	2 494,8	2 625,1	2 809,9	2 950,1
Налог на имущество	1 176,3	1 289,7	1 332,2	1 504,6	1 572,9	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 продаж	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
<i>Полученные официальные трансферты</i>	8 578,0	1 944,6	2 549,4	2 767,3	5 454,9	4 108,4	2 971,5
<i>Неналоговые доходы</i>	2 106,5	2 423,7	2 648,1	2 478,5	2 891,1	3 158,7	3 248,2
Доходы от собственности и проценты	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
Административные сборы и платежи	301,4	231,6	196,1	212,6	63,9	64,0	67,0
Поступления от оказания платных услуг	872,6	994,5	937,9	919,1	1 031,2	1 136,8	1 129,7

Источник: составлена по данным [68. - 349]

Как мы видим, за последние 20 лет используется два уровня в системе межбюджетных отношений, где Минфин КР согласно Бюджетному кодексу КР взаимодействует напрямую с представителями МСУ (город, айылые аймаки).

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

- *Города республиканского предназначения - 2;*
- *Города областного предназначения - 12;*
- *Города районного предназначения - 11;*
- *Айылые аймаки – 453;*

Общее количество 478 субъектов.

Таблица 2.8 - Расходы местного бюджета, млн сом.

	2013	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
<i>Расходы</i>	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	80,5	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. - 350]

Анализируя расходы бюджета МСУ, можно сказать, что практически расходы не превышают доходы, где основные расходы МСУ, а это более 77,6% идут на операционную деятельность. Расходы на государственную службу МСУ израсходовано в 2019 году 3,9 млрд. сомов, что составляет 18,3%, хотя как мы видим из таблицы 2.9, в 2013 году эта статья не превышала 11,3%. Услуги ЖКХ занимают 16,9% или 3,6 млрд. сомов в 2019 году, в 2013 году эта статья не превышала 11,6%. Расходы на общественный порядок составили 0,3% или всего 70,9 млн сомов.

Особое внимание хотелось бы обратить на статью «расходы на окружающую среду», где за анализируемый период на эту статью не было выделено ни сома. На систему здравоохранения выделяется не более 1,0% от всех расходов на МСУ, причиной тому является, то, что все статьи расходов на учреждения здравоохранения переданы из местного бюджета в республиканский. В системе образования, общие расходы составили в 2019 году 29,9%, хотя в 2013 году этот показатель составлял 54,1%. Это также объясняется передачей расходов на республиканский уровень. Сфера культуры составляет в системе местного бюджета не более 5%, т.е. повысилась в

сравнении с 2013 годом на 2,7%. (табл. 2.8).

По нашему мнению, для большей собираемости местных налогов, необходимо расширить налогооблагаемую базу, к примеру в некоторых развитых странах используется такие местные налоги как курортный налог, особенно в летний период, гостиничный и рекламный налоги, подоходный налог нет необходимости делить, а весь оставить за местным бюджетом.

Таким образом, для реформирования системы бюджетирования МСУ необходимо пересмотреть налогооблагаемую базу, и от того как будет решаться эта задача, зависит вся базовая составляющая расходной части бюджета МСУ.

Государственный долг. Государственный долг играет немаловажную роль в макроэкономической системе нашей страны. Это вызвано тем, что обслуживание и погашение задолженности напрямую влияют на состояние государственных финансов. Государственный долг зависит и показывает политику, осуществляемую государством. Поскольку погашение государственного долга требует больших финансовых затрат, следовательно накопление госдолга может иметь чрезвычайные последствия для экономики республики [43]. Мировой опыт показал, что в определенной степени любая страна использует механизм внешнего заимствования для покрытия дефицита своего бюджета. КР не является исключением и также использует механизм внешних заимствований для финансирования расходной части бюджета.

Таблица 2.9 - Государственный долг Кыргызской Республики, млн сом.

	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	268 179,8
внутренний	11 875,8	12 362,2	15 539,7	22 340,4	30 941,1	44606,0	51 294,8
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: составлена по данным [68. - 350]

В свете превышения законодательно установленного порогового уровня в 60% к ВВП, в 2015 году в Кыргызской Республике, вопрос государственного долга стал одним из наиболее обсуждаемых вопросов, так как он составил 67,2% к ВВП (табл. 2.9.)

Рост государственного внешнего долга в сомах с 2013 года в сравнении с 2019 годом составил 172,4%, или увеличился в 1,7 раза. Основными причинами роста индикатора уровня государственного долга к ВВП за рассматриваемый период является замедление темпов роста экономики, девальвация национальной валюты по отношению к другим валютам, привлечение достаточных средств внешних заимствований в экономику в рамках ПГИ, что привело к быстрому увеличению объема внешнего долга. Из таблицы 2.10 видно, что среднее значение индикатора государственного долга к ВВП за 2013-2018 годы составило 56,3% [43].

Увеличение государственного долга КР произошло за счет привлечения внешних заимствований на реализацию таких крупных проектов как, Датка-Кемин, где было освоено более 386 млн долларов США внешних заимствований, строительство второго блока ТЭЦ в столице республики, где этот проект обошелся в 389 млн долларов США, что в конечном итоге привел к увеличению государственного долга республики.

В соответствии с утвержденным графиком, с 2020 года увеличатся расходы по обслуживанию государственного внешнего долга. Согласно прогнозным данным, пик периода возврата долгов начнется с 2024 по 2029 годы, когда сумма возврата достигнет в 2024 году более 300 млн долл. США и к 2028 году - 338 млн долл.⁴ США, (Рисунок 2.3). На этот период нам придется возратить более 1,9 млрд. долл. США внешнего долга, или 32% от всего внешнего долга за 2016-2058 годы. При этом за период с 2022-2028 гг. только Экспортно-Импортному Банку Китая мы должны вернуть от 98,3 до 135,1 млн долл. США [43].

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

Рост финансовых средств на обслуживание внешнего долга окажет отрицательное воздействие на бюджетные индикаторы, так как, увеличение доли расходов на обслуживание долга будут изъяты из государственного бюджета. Если на сегодня обслуживание внешнего долга составляет только 8% от доходов государственного бюджета, то к 2028 году оно достигнет 14%, и лишь затем пойдет на снижение.⁵ Хотя данные значения являются вполне допустимыми для таких стран как наша страна, но только при обеспечении устойчивости и управляемости долгом, однако внешние риски могут в определенной степени ухудшить ситуацию [43].⁶

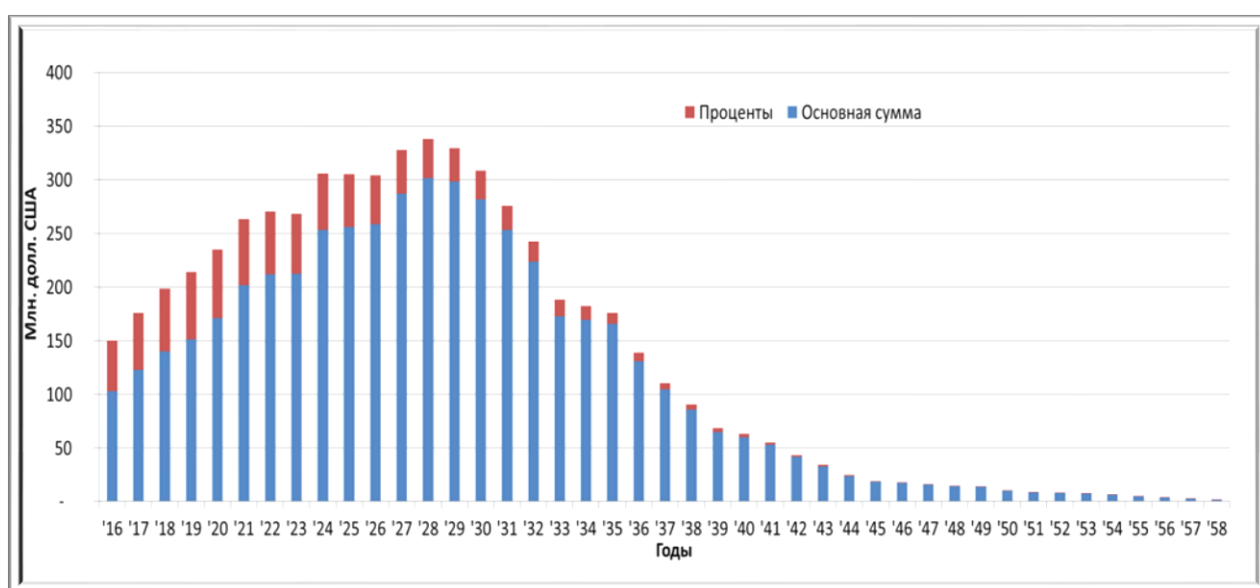


Рисунок 2.3. График обслуживания внешнего долга КР с 2016-2058годы

Источник: составлена по данным [129]

В 2016-2019 годы структура освоения внешних кредитов сохранила общую направленность, характерно преобладали менее льготные кредиты, грант-элементы, которых составили 20%-35%. Отсутствие льготных кредитов в основном связано с освоением крупных средств Эксимбанка Китая, у которого достаточно большие кредитные ставки. Суммы ежегодных кредитных

⁵ 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.

⁶ На текущий момент для КР порогом устойчивости внешнего долга среди прочих является индикатор «Обслуживание внешнего долга/ВВП» не более 20%.

инвестиций из Китая за рассматриваемый период изменялись от 104,9 млн долл. США до 363,5 млн долл. США. Что касается высокольготных кредитов с грант-элементами от 45%-60%, то они имеют неустойчивый характер и в большинстве собой представляют ограниченные масштабы. Следующими источниками кредитования нашей республики являются заемные средства от Всемирного Банка и Банка КФВ (Германия), где средневзвешенный грант-элемент по внешним займам за 2010-2016 годы колебался с 32,7 % до 36,2% от всех заимствований, к примеру, грант-элемент по всем привлеченным кредитным средствам составил 32,7%, это вызвано с поступлением заемных средств от Китая, в размере 360,7 млн долл. США на менее льготных условиях.⁷

В общей сложности, снижение предоставления льготных кредитов для Кыргызской Республики отражает общемировую тенденцию по ужесточению 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 года (страны неспособные вернуть долги внешним донорам), осуществили первые выпуски Еврооблигаций, по сути, стали привлекать долги на коммерческих, рыночных условиях.⁸ Однако, подобная тенденция по переориентации по источникам финансирования, а именно, от получения льготных кредитов к коммерческим займам, вылилась в серьезные проблемы. Расчет основывался на выход на международные рынки капитала по причине высоких цен на сырье и минеральные ресурсы и

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.

базировался на оптимистических ожиданиях экономического роста, что, кстати, и не произошло.

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

Таблица 2.10- Финансовые условия по внешнему долгу кредиторов

Кредитор	Финансовые условия		
	Срок кредита	Льготный период	Процентная ставка
Китай	20-25	5-11	1,5%-2%
Япония	40	10-12	0,1%-1,8%
Германия	37-40	9-13	0,75%-1,15%
Кувейт	20-24	3-4	2%-4%
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+6m Euribor /1+6m Euribor

Источник: составлена по данным [129]

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

Необходимо отметить, что государственный долг нашей 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, на Кыргызстан косвенно могут влиять эти тенденции или в достаточной мере на курс валюты.

По заключению МВФ, 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 к категории высокого риска критической долговой ситуации, то автоматически уменьшится доступ к льготным ресурсам [45].

Вследствие чего, нам необходимо не допускать порог критической долговой ситуации. В среднесрочной и долгосрочной перспективе государственный долг, как мы ожидаем, будет управляемым, но в этом случае республика будет очень чувствительна к внешним рискам, что может привести к сокращению роста реального ВВП или неспособности сократить первичный дефицит государственного бюджета в среднесрочной перспективе [45]. Исходя из этого, необходимо уделять пристальное внимание вопросам эффективного использования средств внешнего заимствования.

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

Социальный фонд КР - это внебюджетный фонд в системе государства и главный распорядитель всей системы социального и пенсионного обеспечения. 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 «О Социальном фонде КР» все финансовые средства Фонда формируются за счет страховых взносов поступающих, как от физических, так и 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 сом

	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
Поступление страховых взносов всего	20449,1	22052,5	24087,4	26558,3	28739,6	30642,1	32399,4
в том числе:							
в Пенсионный фонд	17806,2	19148,2	20924,4	23075,7	24675,3	26477,5	27947,9
в Фонд ОМС	1490,1	1625,4	1785,6	1968,8	2128,4	2216,9	2 319,7
в ГНПФ	963,6	1061,8	1159,9	1272,6	1481,5	1596,3	1 767,5
в Фонд оздоровления трудящихся	189,1	217,1	217,5	241,1	260,4	282,7	283,7
Поступления из республиканского бюджета	13049,3	15322,7	16349,6	16093,0	17560,0	20021,7	21039,0
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	53506,3
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	42558,4	46096,0	49131,6
расходы на выплату пенсий	29031,9	31466,7	33159,4	35379,5	38635,8	40564,5	43903,4
пенсии военнослужащим	1183,3	1671,5	1969,0	2035,8	2305,7	2467,9	2737,4
В Фонд ОМС	1390	1717,4	1735,3	3321,7	2167,4	2328,4	2 320,0
в ГНПФ	963,6	1061,8	1159,9	1272,6	1481,5	1596,3	1 767,5
в Фонд оздоровления трудящихся	174,4	213,2	220,9	234,8	112,8	288,8	287,1
Дефицит (-), профицит (+) бюджета	628,1	1007,8	1931,6	2388,1	2449,3	3153,4	336,7

Источник: составлена по данным [136]

Все финансовые средства, поступившие в Фонд за 2019 год составили 53 млрд. 843 млн сомов, рост в сравнении с 2018 годом составил 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 сомов в сравнении с предыдущим годом;

- субсидий из государственного бюджета на 1.01.2020 г. составили 21 млрд. 039 млн сомов или превышение на 1 млрд. 017 млн сомов в сравнении с 2018 годом [30] (табл. 2.12).

К уровню ВВП доходы составили от 9,1% в 2019 году до 9,7% в 2013 году, средний показатель не превышает 10% к ВВП.

Более 50% всех страховых поступлений приходится на столицу, на Чуйскую область 12%, на Джалал-Абадскую область 11%, на Ошскую область 6%.

Анализируя выплаты пенсий и пособий, то здесь расходы составили 53 млрд. 506 млн сомов, в сравнении с предыдущим годом рост составил на 6,3% или на 3 млрд. 196 млн сомов [30].

Итоги 2019 года, показали профицит бюджетных средств Фонда на 336,7 млн сомов.

Из вышесказанного следует, что основной функцией Фонда является обеспечение пенсионным страхованием граждан нашей республики, социальной защитой, своевременной выплатой пенсионных пособий, по инвалидности, по возрасту, в случае потери кормильца и др.

Таким образом, можно сказать, что 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 рисков, определяющие финансовую стабильность и устойчивость бюджетно-налоговой системы

С момента зарождения человечества, человек не нашел ни одного способа управлять экономикой, кроме как управлять при помощи финансовых средств, и возможно не изобретет. Тем самым, для развития экономики, важно

правильно перенаправлять финансовые средства для стимулирования развития экономики, или будет развитие или будет стагнация.

Для осуществления независимой экономической политики любая страна должна иметь свои собственные финансовые ресурсы, для этого необходима аккумуляция всех средств и распределение на конкретные цели. Государство выступает в этом случае, как крупный распорядитель: изыскивает финансовые средства, необходимые для развития экономики, и перенаправляет в те или иные направления.

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 осуществляет функционирование всей бюджетно-налоговой системы. Бюджет не только является инструментом экономического регулирования, но и средством решения перспективных задач, которые стоят перед ним. Бюджет это мощный инструмент воздействия на экономический рост и 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, одобрение бюджета проходит через парламент страны, любое одобрение бюджета служит выражением доверия к исполнительной власти, в случае обратного, это 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 ее муниципальными функциями.

Первостепенную роль в бюджетной политике играет ее функция, т.е. разновидность государственной функции. Бюджетная функция это модификация финансовой деятельности, где бюджетная политика представляет собой всю сущность функции первой, однако между ними есть отличительная особенность, которая выражается в их полномочиях, по способам воздействия по срокам, с определенными целями в их реализации. [58.С.13,79].

Бюджетная политика является подотраслевым проявлением государственно-правового действия. Под государственно-правовыми действиями, мы рассматриваем суммарность всех официальных документов, дающих вероятность системно управлять всеми государственно-муниципальными структурами государства. Выполнять соответствующие процедуры, поиск средств и способов управлять бюджетом с регулировкой поставленных задач и функции, т.е. разработка и реализация нормативно-правовых документов, системный контроль, мониторинг 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 бюджета, 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 контролем за ее реализацией. В бюджетной политике составной частью является 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. (Рисунок 2.4.)

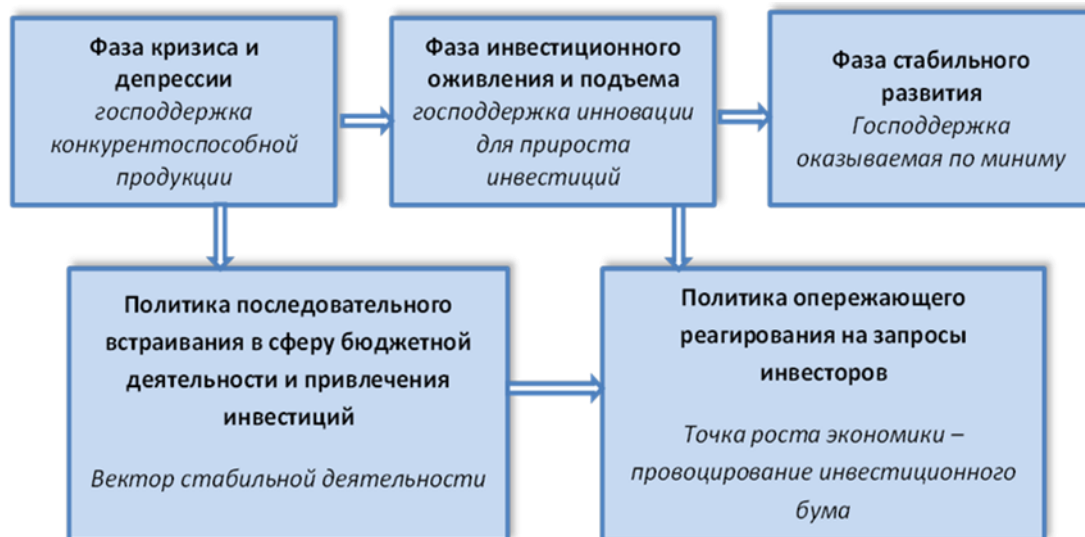


Рисунок 2.4. Фазы инвестиционного развития в бюджетной деятельности

Источник: составлен автором

Для нашей республики важной фазой бюджетной деятельности мы видим фазу инвестиционного оживления, где необходимо максимально оказать государственную поддержку 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, группирует по способам использования и перераспределения финансовых ресурсов.

Таким образом, бюджет является основным инструментом перераспределения национального дохода, государство в первую очередь перенаправляет финансовые ресурсы в дотационные отрасли экономики и регионы, которые требуют безотлагательного решения, говоря иными словами, бюджет государства проводит перераспределение остро нуждающимся

отраслям и регионам. 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 части по отраслям экономики и бюджетами местных сообществ. Бюджетный процесс проходит несколько стадий, а именно, разработку, обсуждения, утверждения и реализацию их исполнения, а также контроль со стороны гражданского общества, и регулируются НПА, закрепленными в Бюджетном кодексе.

Развитие экономики в большинстве случаев зависит от политической и финансовой устойчивости, характеризующаяся стабильным состоянием всей бюджетно-налоговой системы, одновременно гарантируется ее продуктивность и функционирование, создаются условия для качественного справедливого перераспределения доходной и расходной части, с учетом согласованных действий. Вместе с тем, финансовая стабильность бюджетно-налоговой системы определяется совокупностью тех денежных средств которую она накопила, с возможностью функционировать самостоятельно, при этом, не забывая о своей финансовой и бюджетной безопасности, особенно при наступлении глобальных экономических кризисов.

Отсюда следует, что понятийный смысл определения финансовой и бюджетной стабильности бюджетно-налоговой системы, можно трактовать, как обеспечение стабильности всех партнеров бюджетных отношений, территориально-административных структур, система бюджетных счетов, отражающих всю сущность держателей денежных фондов, независимо от воздействия внешних и внутренних факторов.

При этом не надо забывать, о причинах, которые оказывают существенное влияние на финансовую стабильность и устойчивость бюджетно-налоговой системы. Об этом в своих научных публикациях говорили такие ученые, как Мусакожоев Ш.М., Сарыбаев А.С. и др. По мнению

вышеназванных ученых, финансовая стабильность бюджетно-налоговой системы, даст возможность разработать высокоперспективные направления экономического и социального развития республики, с созданием финансовой базы бюджета в посткризисный период с использованием современных систем бюджетно-налоговых отношений.

Бюджетно-налоговая система, является важнейшим инструментом в обеспечении органов исполнительной власти финансовыми ресурсами. Финансовая стабильность обеспечивается своевременным пополнением доходной части бюджета, ее регулярное пополнение и эффективность в большей части зависит от степени реализации полномочий органов исполнительной власти. Следовательно, механизм управления бюджетно-налоговой системой, осуществляется органами исполнительной власти, ее налоговым потенциалом и динамикой развития на перспективу.

Оценивая индикаторы и факторы, которые влияют на стабильность бюджетно-налоговой системы мы можем определить Текущее состояние устойчивости системы.

Исследуя финансовую стабильность бюджетно-налоговой системы необходимо описать все существующие факторы и показатели, оказывающие влияние на изменение состояния системы, включая определенно 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. Необходимо не забывать, что в динамике финансовое состояние бюджетно-налоговой системы зависит от того, сможет ли орган государственной власти в перспективе обеспечить платежеспособность субъектов в условиях нарастания экономического кризиса.

На сегодняшний день Кыргызская Республика осуществила 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, финансовую устойчивость бюджетно-налоговой системы, можно обеспечить, во-первых, за счет снижения влияния внешних негативных факторов, во-вторых, за счет условий, при котором обеспечивается максимальная сбалансированность и бюджетная гармонизация. Финансовая стабильность или устойчивость предполагает использование адаптационных мер при взаимодействии между ее элементами, с достижением целей, с использованием социально-правовых, экономических, кредитно-монетарных и иных факторов.

Тем не менее, в нынешних условиях, при систематическом совершенствовании нормативно-правового законодательства бюджетно-налоговой системы, существующая форма взаимосвязи между уровнями власти до сих пор недостаточно обеспечивает высокоэффективное управление бюджетно-налоговой системой. Возможный дисбаланс бюджетно-налоговой системы, углубление направленности к перпендикулярному бюджетно-налоговой неуравновешенности и росту дефицита государственного бюджета в большинстве случаев приводит к недостаточному учету таких факторов, как отсутствие самостоятельного управления бюджетов районов и областей, несовершенство в разграничении доходов и расходов местного бюджета.

В этом случае в значительной степени возрастают риски в финансовой стабильности бюджетно-налоговой системы, а при наступлении финансово-экономического кризиса эти риски значительно увеличиваются. В основе риска, как отмечает, профессор Сарыбаев А.С., лежит неконкретность элементов внешней и внутренней среды, отсутствие выбора альтернативного варианта действий, характеризующая практическую деятельность по формированию доходов бюджета и его исполнению [65].

Финансовую стабильность бюджетно-налоговой системы, мы можем определить через ряд экономических факторов (см. рисунок 2.4), что даст 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, позволяющие достичь наиболее благоприятного уровня покрытия обязательств по расходованию бюджетных средств. Причем, система может быть обособленной и устойчивой, в том случае, когда плотнее ее внутренние и внешние связи [82].

На рисунке 2.5 мы отобразили 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 исполнять государственным и местным органам власти своих собственных функций [52].

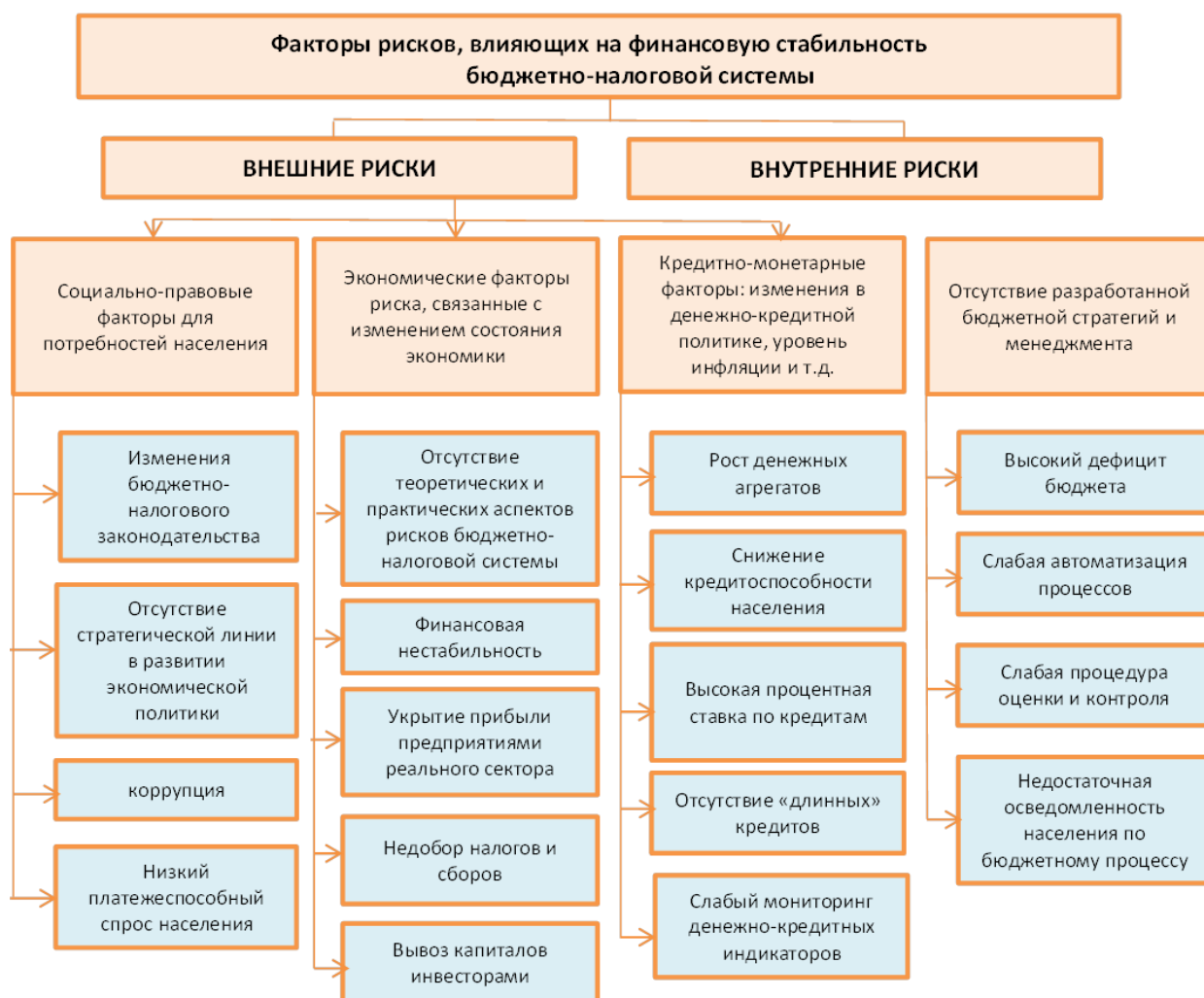


Рисунок 2.5. Классификация факторов рисков в условиях финансовой стабильности бюджетно-налоговой системы

Источник: составлен автором

Основными мы считаем риски в денежно-кредитной политике, снижение кредитоспособности населения из-за низкого уровня жизни, высокие процентные ставки по кредитам в коммерческих банках, тем самым снижается покупательная способность населения, невозможность развиваться малому и среднему бизнесу и др.

Что касается экономических факторов, то здесь вероятен риск в недоборе налогов и сборов, по причине укрытия прибыли предприятиями в особенности государственными. Элемент коррупции является одним из главных рисков, влияющих на стабильность бюджетно-налоговой системы, а также высокая доля теневого сектора экономики, где согласно исследованиям некоторых ученых-экономистов теневой сектор достигает 40% от ВВП.

Следовательно, для обеспечения финансовой стабильности бюджетно-налоговой системы, учитывая точку зрения прогнозирования рискованных ситуаций и диагностирования реальных возможностей и использования механизмов для минимизации рисков первостепенное значение, мы видим в выявлении внутренних и внешних факторов рисков, находящихся в зависимости от отношения источника возникновения этих рисков [52].

Принятие во внимание факторов, порождающих риски, влияющих на стабильность бюджетно-налоговой системы, даст нам возможность найти новые механизмы управления ими и таким образом представляется как инструмент улучшения финансовой стабильности бюджетно-налоговой системы Кыргызской Республики.

Получается, органы, принимающие управленческие решения в сфере бюджета и налогов могут создать такие условия, при котором есть уникальная возможность обеспечить устойчивое функционирование всей бюджетно-налоговой системы и иметь возможность влиять на дальнейшее устойчивое функционирование системы.

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, митинги и др.), правовые (несовершенство НПА) и экологические (загрязнение окружающей среды).

В зависимости от того каким образом эти факторы влияют на бюджетно-налоговую систему, они могут быть классифицированы как прямые и косвенные, иметь регулируемое и нерегулируемое воздействие.

А также от объектов воздействия, выделяются факторы доходной и расходной части государственного бюджета, имеются обязательства органов государственной власти по уплате внешнего и внутреннего долга.

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 полномочии, в особенности, в сфере предоставления бюджетных услуг [52].

На фоне повышения роли межбюджетных отношений, механизм формирования объема дотационных выплат на планирование бюджетной обеспеченности регионов, которые занимают на сегодняшний день существенную долю в региональных бюджетно-налоговых системах, предусматривают возможность учета вышеназванных факторов, содействующих формированию и регулированию различных рисков, должно быть осуществлено при помощи использования налогового потенциала всех территорий.

На практике, в ходе расчетов и использовании показателей, характеризующих налогооблагаемую базу в предыдущие отчетные периоды, привело к выравниванию доходов бюджетно-налоговой системы не по налоговому потенциалу, а по предыдущим вероятным доходам, что не позволило осуществить получение дополнительных сумм, необходимых получателям финансовой помощи при возникновении экономических рисков.

Рассматривая сущность «налогового потенциала» в контексте перспективного развития бюджетно-налоговой системы и прогнозируя его динамику на будущие периоды, то целесообразно определиться с ясным пониманием этого термина, используемого в широком и узком понимании. В широком понимании в соответствии с Бюджетным кодексом налоговый потенциал представляет собой финансовые ресурсы, аккумулируемые через налоги и сборы в структуре «население-хозяйство-территория». Если рассматривать в узком значении понятия налоговый потенциал – комплекс сочетания финансовых ресурсов, которые подлежат мобилизации в бюджет через систему налогообложения.

Необходимо отметить, что использование любого значения налогового потенциала обусловлено от той или иной 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, используемых в экономической литературе, и налоговым потенциалом, помимо материальной и нематериальной деятельности, мы перечислили способность территории и общества в целом целенаправленно реформировать и эффективно использовать все имеющиеся ресурсы.

Налоговый потенциал представляет собой не только экономическое значение для планирования и прогнозирования налоговых платежей в республиканский бюджет и обозначения межбюджетных трансфертов, но и выявить альтернативы и способы, связанные с возможностью их расширения.

С целью разграничения бюджетного и налогового потенциалов территориальных образований используются нормы Бюджетного кодекса, определяющие структуру и источники налоговых доходов местных бюджетов. Детализированный способ к понятию налогового потенциала заключается в том, что данный способ воспринимается как составной компонент бюджетного потенциала, материальных и нематериальных ресурсов населения, возможности реального сектора экономики с ее финансовым потенциалом, потенциалом роста или снижения финансовых ресурсов территориальных образований.

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

Очередной возникающий вопрос, на который необходимо обратить внимание - это сохранить устойчивую заинтересованность и возможность сокращения отрицательного воздействия на бюджетно-налоговую систему.

С целью обеспечения финансовой стабильности бюджетно-налоговой системы необходимо внедрение программ по модернизации процессов планирования и исполнения 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.

Неустойчивость организаций исполняющих бюджет обуславливается в большинстве случаев следующими экономическими причинами, как слабая

экономическая и финансовая политика, ошибки и просчеты, незаконное использование бюджетных средств и другие правонарушения в управлении бюджетно-налоговой системой.

Для обеспечения эффективных процессов по организации и исполнению бюджета, мы можем отнести:

1. разработку эффективной системы регулирования и контроля за 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 расходованию финансовых средств органами государственной власти всех уровней и разработка эффективных механизмов 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 закреплению 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, способствующие снижению налогового потенциала;

- усовершенствовать научно-обоснованные соотношения плановых и фактических индикаторов, через установление качества планирования;

- проводить контроль над реализацией перспективных финансовых планов;

- провести мониторинг за реализацией бюджета и контроль за аналитической работой, целью которого 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;
- разработка и реализация 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.



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

Источник: составлен автором

Следовательно, по результатам исследования, все процедуры, способствующие эффективности циклов исполнению 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. рисунок 2.6). К примеру, по методам 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).

Таким образом, нами в соответствии с потенциалом бюджетно-налоговой системы, различными факторами, определяющими финансовую устойчивость нашей страны, были определены факторы риска, способные повлиять на бюджетно-налоговую систему, эффективность процессов, факторы риска, способные обеспечить контроль и масштабность всей системы

2.3 Нормативно-правовое обеспечение функционирования бюджетно-налоговой политики

Важнейшим элементом нормативно-правовой базы бюджетно-налоговой политики выступает бюджетное и налоговое законодательство, являющееся основным источником бюджетно-налогового права. Причем 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, иными словами это нормы внешнего содержания бюджетного права, которые регулируют отношения, возникающие в процессе деятельности бюджетной политики и ее бюджетной системы.

Нормативно-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, что является индикатором эффективной государственной политики в области бюджетно-налоговых отношений.

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

Конституция Кыргызской Республики – ключевой документ необходим для реализации бюджетного права, принятый на референдуме 27.06.2010 г., основным документом бюджетного права являются статьи Конституции Кыргызской Республики, которые напрямую содержат бюджетно-правовые нормы, а также пункты, в которых отражены общие принципы бюджетного устройства Кыргызской Республики, формирование доходов бюджетов через налоговые и неналоговые поступления, разработка и реализация все бюджетной политики нашей страны. Особенно это отражено в статье 13 положения Конституции Кыргызской Республики, где:

1. Государственный бюджет республики, который включает в себя республиканский и местный бюджет;

2. Процедура разработки, утверждения и исполнения государственного и местных бюджетов, а также проведения аудита по исполнению определяются законодательством, где государственный бюджет принимается парламентом республики, а местные бюджеты – постановлением местных законодательных органов;

3. Единая налоговая система функционирует на всей территории страны. Полномочия по установлению налогов ставок и налогооблагаемой базы принадлежит парламенту республики. Нормы права, утверждающие принятия новых видов налогов обратной силы не имеют.

Основные положения в области бюджетного, налогового и внебюджетного права, зафиксированные в Конституции Кыргызской

Республики, мы сгруппировали в специальные законодательные акты (табл. 2.12).

Важным законодательным документом в системе бюджетного права является Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете на 2019 год и прогнозе на 2020-2021 годы» от 29.11. 2018 года № 218 (23) [33], где был принят на 2019 год республиканский бюджет, доходная часть в сумме 151,762 млн сомов, расходная часть в сумме 161,913 млн сомов, дефицит бюджета составил в сумме 10,150 млн сомов[33].

Таблица 2.12 - Нормативно-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 11.06.1998 года за №78, 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-ХП, 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 №83, 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 МСУ» [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 №230
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 изменения 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: сгруппирована автором

Одобрен прогноз дохода бюджета в сумме 157, 043 млн сомов на 2020 год, и 161,890 млн сомов на 2021 г. Расходная часть бюджета на 2020 г., в

сумме 165,199 млн сомов, на 2021 год в сумме 164,535 млн сомов, прогноз по дефициту бюджета в сумме 8,156 млн сомов на 2020 г., на 2021г. - в сумме 2,644 млн сомов [33].

С целью снижения рисков по исполнению бюджета на краткосрочный период необходимо провести следующие меры:

- 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, выполнение бюджета по всем статьям;

- совершенствовать реформы системы 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 дотации местным бюджетам;

- разработать и реализовать проект по программному бюджетированию с предоставлением гибкости государственным структурам, с целью определения штатной численности и заработной платы в пределах выделенных фондов оплаты труда.

Согласно Закона КР «О государственном и негосударственном долге КР», от 21. 09. 2001 года за № 83 [31] в республике была разработана Стратегия управления государственным долгом Кыргызской Республики на 2018-2020 годы, где основополагающими целями и задачи явились:

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

- совершенствование развития рынка государственных ценных бумаг;

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

Новые внутренние и внешние кредитные займы строго направлять в наиболее жизненно важные проекты и программы, которые дадут возможность повысить экономический рост и сократить уровень бедности.

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

Что касается привлечения государственных внутренних займов, то здесь необходимо привлекать займы через выпуск и размещение ГЦБ через торги-аукционы.

Согласно статьи 76 Бюджетного кодекса КР [11], был принят Закон КР «О бюджете Социального фонда КР на 2019 год и прогнозе на 2020-2021 гг.» [30], где базовым элементом должно стать принятие основных индикаторов бюджета Социального фонда КР.

Бюджет Соцфонда КР на 2019 г. запланирован в сумме 54,061 млн сомов по доходам и согласно плановому прогнозу 57,426 млн сомов на 2020 г. и на 2021 г. в сумме 60,992 млн сомов соответственно [30].

Поступление страховых взносов определены на основании ставок страховых взносов 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% .

Поступление страховых взносов планируется в сумме 32,744 млн сомов в 2019 году.

Также доходы планируется получить за счет 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 составит 351,1 млн сомов.

Ассигнования из республиканского бюджета запланированы в сумме 20,965 млн сомов.

Принятый Закон не потребует дополнительных финансовых затрат из республиканского бюджета, кроме тех ассигнований сказанных выше согласно статей 37 и 56 Бюджетного кодекса КР [11].

В настоящее время основополагающим нормативно-правовым актом регламентирующим бюджетное законодательство является Бюджетный кодекс КР, принятый 16.05.16 г. за № 59 (в редакции Законов КР от 17.06.17 г. за № 106, и 18.06.18г. за № 69), имеющий 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 является важным финансово-экономическим документом, затрагивающий интересы 1/3 части трудоспособного населения страны, работников бюджетной сферы. Структура Кодекса базируется на трех основополагающих принципах закона науки о государственных финансах - это бюджетная система, бюджетное устройство и бюджетный процесс. Также, бюджетный процесс рассматривается в трех стадиях: разработка, утверждение и исполнение бюджета [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

дало возможность устранить существующие противоречия и возможность продуктивно функционировать всей бюджетно-налоговой системе. Основным смыслом разработки Бюджетного кодекса КР является, в необходимости существенных изменений, полное объединение всех существующих нормативно-правовых актов касающихся деятельности бюджетно-налоговой системы. Объединив все эти документы, Бюджетный кодекс стал главным финансовым документом. Базой основой Бюджетного кодекса является, оптимизация бюджетного процесса и приближение этого важного документа к международным стандартам. [11].

Бюджетный кодекс представляет собой основной документ, регламентирующий бюджетные отношения, возникающие в процессе бюджетного и налогового администрирования, в особенности при обсуждениях, принятии, корректировке и реализации двухуровневого бюджета (республиканский и местный бюджеты), отражающих функционирование системы государственных инвестиций, процесс обслуживания внешнего и внутреннего долга, утверждения 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 первоочередные задачи по модернизации НПА касающихся бюджетных отношений, с построением системы транспарентности ориентированных на результат, повышению эффективности расходования бюджетных средств и максимальную реализацию государством своих прямых функциональных обязанностей. Основными направлениями модернизации законодательства в области бюджетных отношений мы видим:

- в нормативно-правовом укреплении прав и свобод, наших граждан, с возможностью напрямую обсуждать и участвовать в вопросах формирования бюджетов, мониторинга и контроля;
- в совершенствовании надзорных функций со стороны Жогорку Кенеша;

- в разработке новых бюджетных требований и принципов при принятии и реализации всех уровней бюджетов;

- в соблюдении всех регламентов в бюджетном процессе, касающихся терминов, применяемых в бюджетном процессе, и процедур разработки и реализации всех уровней бюджетов;

- в реализации новых механизмов и инструментов бюджетного прогнозирования и планирования, программно-целевого бюджетирования ориентированного на итог;

- в недопущении коррупции на всех этапах бюджетирования, за счет обеспечения прозрачности и открытости при распределении бюджетных средств;

- в совершенствовании действующей системы межбюджетных отношений с применением прозрачности в регулировании;

- в распределении функции ответственности всех участников бюджетного процесса, через разграничение ролей и полномочий;

- в справедливом подходе при распределении расходов;

- в разработке новой концепции развития регионов и внедрения цифровизации;

- в разработке новых программ по привлечению внешних и внутренних инвестиций [125].

Кроме сказанного необходимо выделить другие важные вопросы, которые отражены в Бюджетном кодексе:

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

- объем внутреннего и внешнего долга определяется Правительством;

- реформирование системы учета спецсредств, которые включаются только средства, оказание услуг по реестру полученных от выполненных работ, утверждаются Правительством;

- предусмотрены особые условия финансирования бюджетов Жогорку Кенеша, 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, где в статье 130 Бюджетного кодекса отражено:

1. правительство и органы МСУ лично несут ответственность по обязательствам, которые могут возникнуть по причине несбалансированности бюджета;

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

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

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

Бюджетный кодекс был принят согласно Закона КР «О введении в действие Бюджетного кодекса КР» с 01.01.17 г., кроме статьи 87 («Оценка эффективности бюджетных программ»), который вступил в силу с 01.01.18 г.

Что касается налогового законодательства, то здесь был принят Налоговый кодекс КР, от 17.10.08 г. за № 230, который определил 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 принятому новому Налоговому Кодексу, местные налоги были уменьшены до двух - земельный налог и налог на имущество.

Налоговый кодекс 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].

Общее понятие налогового законодательства состоит из следующих нормативно-правовых актов, а именно:

- 1) действующего Кодекса;
- 2) нормативно-правовых документаций, функционирующих на основании настоящего Кодекса (далее акты налогового законодательства КР).

3. действующий 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) определение прав и обязанностей органов налоговой службы, налогоплательщиков и других сторон участвующих в налоговом законодательстве;

- 7) разработка и реализация форм и методов налогового контроля;

- 8) рассмотрение ответственности за нарушение налогового законодательства всеми сторонами;

- 9) процедура апелляции решений органов налоговой службы и действий или бездействий сотрудников налоговой службы [55. С.4].

Не менее важным аспектом в налоговой политике играют принципы налогообложения, это основные идеи и положения на котором держится вся

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

Таблица 2.13 - Принципы налогообложения в налоговом законодательстве КР

1) Законности налогообложения;	Ни на кого не может быть возложена обязанность уплатить налог, не предусмотренный настоящим Кодексом, а также взнос или платеж, обладающий установленными настоящим Кодексом признаками налога, либо установленные или введенные в действие в ином порядке, чем это определено настоящим Кодексом
2) Обязательности налогообложения;	Каждый обязан платить налоги в порядке и случаях, предусмотренных настоящим Кодексом. Все участники налоговых правоотношений обязаны соблюдать налоговое законодательство Кыргызской Республики
3) Единства налоговой системы;	Налоговая система Кыргызской Республики является единой на всей территории Кыргызской Республики
4) Гласности налогового законодательства;	Нормативные правовые акты, регулирующие налоговые правоотношения, подлежат обязательному опубликованию в порядке, предусмотренном законодательством Кыргызской Республики
5) 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
6) Презумпции 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
7) Презумпции правомочности;	При возникновении налоговых правоотношений налогоплательщик или налоговый представитель признаются действующими или бездействующими правомочно 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; и 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 правомочно 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
8) 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.

Источник: по данным Налогового Кодекса КР [55. - С.6- 8].

Впервые принципы налогообложения были изложены экономистом английского происхождения А. Смитом. Разработанные им принципы свойственны налогам как объектом экономической категории независимо от определенного государства и времени, по другому их часто называют ключевыми принципами. В современном мире эти принципы налогообложения подверглись определенным изменениям. Во многих странах они называются по-разному, и мы их кратко охарактеризовали в вышеназванной таблице.

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.

ВЫВОДЫ ПО ВТОРОЙ ГЛАВЕ

1. Анализ и комплексная оценка организационно-финансового механизма функционирования бюджетно-налоговой политики показала, что бюджетно-налоговая политика Кыргызской Республики как основополагающая политика определяет основные задачи и количественные параметры по генерированию доходов и расходов государственного бюджета, управлению государственным долгом и является ключевым инструментарием экономической политики страны.

2. Исследуя факторы роста, определяющие финансовую стабильность и устойчивость нашей республики согласно потенциалу бюджетно-налоговой системы, мы определили факторы рисков, которые могут воздействовать на бюджетно-налоговую систему, эффективность происходящих процессов, призванных обеспечить контроль и масштабность всей системы.

3. Изучая правовую базу функционирования бюджетно-налоговой политики, можно отметить, что важнейшим элементом нормативно-правовой базы бюджетно-налоговой политики выступает бюджетное и налоговое законодательство, являющееся основным источником бюджетно-налогового права. 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.

ГЛАВА 3. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

3.1. Основные направления совершенствования бюджетно-налоговых механизмов обеспечивающих пополнения государственного бюджета

Бюджетно-налоговая политика в предстоящем пятилетнем периоде направлена на создание благоприятных макроэкономических условий для стимулирования экономического роста экономики и ее структурной перестройки, ослабление налоговой нагрузки на бизнес и повышение жизненного уровня народа.

В настоящее время бюджетно-налоговая политика является важнейшим механизмом в формировании государственного бюджета, которая включает в себя теоретико-методическую основу, и практическую составляющую специфики расходных статей бюджетных средств.

Бюджетная политика. В современных условиях роль прогнозов нельзя переоценить, особенно в процессе формирования бюджета на среднесрочный период: при прогнозировании и составлении бюджета учитываются все, налоговые, таможенные и иные поступления, а также макроэкономические индикаторы по статьям расходов. Однако необходимо отметить качество и реальность при составлении среднесрочных прогнозов (в нашем случае это трехлетний прогноз развития бюджета), оно требует тщательной разработки, так как имеются соответствующие замечания при составлении прогнозов.

При прогнозировании основных бюджетных индикаторов, в первую очередь необходимо сопоставить фактические индикаторы с прогнозными, и по нашему мнению есть определенные расхождения. Прежде всего, это затрагивает прогнозные значения индекса ВВП, уровень инфляции, индекс

потребительских цен, продукции промышленного и сельскохозяйственного назначения, которые практически за весь исследуемый период оказывались намного выше реальных, или совершенно противоположными, также это касалось прогнозов внешнеторговой деятельности. На основе этих предположений академик НАН КР Мусакожоев Ш.М. в своих публикациях писал: «Особой принципиальностью разработанных правительством среднесрочных прогнозов бюджета (СПБ) является расхождение целевых индикаторов в прогнозах». «СПБ, в основном разрабатываются на основе неэффективных методов прогнозирования, в основном это метод экстраполяции, который характеризуется невысокой достоверностью, в особенности на среднесрочных и долгосрочных периодах прогнозирования» [53,54].

В нынешней тяжелой ситуации для более точного прогнозирования, настала необходимость перехода к индикативному планированию, с поиском современных механизмов и инструментов прогнозирования и планирования бюджетных процессов, с использованием принципов стимулирования приоритетных отраслей экономики.

С начала девяностых годов прошлого столетия Кыргызстан перешел к рыночным условиям, и взамен директивного планирования используемого в советский период, назрела необходимость в использовании разновидности индикативного планирования. Сегодня большинство стран с развитой экономикой использует отдельные элементы планирования, это действенный механизм в развитии экономики, он доказал 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.

Следовательно, мы пришли к определенным выводам, что проектирование и разработка бюджета, должны строиться по лекалам

индикативного планирования.

При разработке и реализации государственного бюджета, важно не забывать про взаимную связь между бюджетом и стратегическим планом. К примеру, определенная часть бюджетных средств могла бы финансировать государственные программы и проекты, с учетом утвержденного стратегического плана, тем более государственные программы и проекты являются источниками пополнения государственного бюджета, что в конечном итоге приведет к решению социальных задач и повышению уровня жизни населения страны.

Однако, не надо 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 нас подходит финансовый план составления и реализации государственного бюджета.

Необходимо срочно разработать новую нормативно-правовую документацию по реализации перспективного финансового плана (ПФП), которого нет в ни одном разделе Бюджетного кодекса КР. Этот нормативно-правовой акт должен функционировать совместно со среднесрочным прогнозом бюджета на следующий бюджетный год.

Согласно нашим исследованиям, мы считаем, что реализация государственной стратегии развития бюджетно-налоговой политики, не может быть качественно сформирована без такого важного документа как ПФП.

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 направлений экономического роста страны. Для этого требуется от структур составляющих плановые индикаторы, четкого системного мониторинга и контроля над исполнением плановых показателей.

Наряду с разработкой проекта государственного бюджета следует разработать краткосрочную (на 1 год) и среднесрочную (2-5 лет) целенаправленные программы (стратегическую программу развития страны). Стратегические программы, профинансировать 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 (1 год или 2-5 лет);
- стратегический план реализации государственной программы;
- информация о финансировании государственной программы;
- ответственные за макроэкономические индикаторы.

Государственные программы должны включать в себя основные макроэкономические индикаторы национального, регионального и местного значения, в особенности касающегося развития реального сектора экономики, развития регионов и местных сообществ, с привлечением не только бюджетных средств, но и дополнительных финансовых ресурсы и инвестиции.

В настоящее время существуют множество государственных программ имеющих государственную или региональную составляющую, где необходимо пересмотр методологии практики разработки целенаправленных программ, за счет:

- установления приоритета, по интересам и востребованности по тем или иным секторам экономики;
- разработка механизмов отбора программ;
- тщательного отбора программ, на основе обновления методик формирования, ответственных лиц за исполнения тех или иных экономических индикаторов.

Предлагаемая методология государственных программ имеет прообразы сегодняшних программно-целевых методов составления бюджета (ПЦМ). ПЦМ представляет собой как зависимость статей бюджетных расходов с результатами их исполнения. Методология ПЦМ может быть использована в

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

Таким образом, для практического применения метода целевого бюджетирования, мы считаем, что государство должно разработать следующие механизмы:

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 индикаторами;

2. систематизировать некоторые бюджетные индикаторы, которые смогут 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, содержать принципы бюджетного права, соотношения доходов и расходов.

Следовательно, стратегическое планирование создаст приемлемые условия по разработке и реализации исполнения бюджета, основной концепцией которого станет, соответствие политики развития национальной экономики, не только на республиканском, но и на региональном уровне.

Таким образом, применение новых технологических инструментов бюджетного прогнозирования и индикативного планирования, в конечном счете, даст возможность содействию благополучному сотрудничеству

законодательных и исполнительных органов власти, повысится уровень общественно-гражданского участия в разработке и реализации бюджетной политики на государственном уровне.

Повышение эффективности расходования бюджетных ресурсов на оказание государственных услуг гражданскому обществу является первостепенной задачей нынешней политики бюджетного планирования, прогнозирования и реформирования на всех ступенях бюджетной системы. Государство в ответе за принятые на себя расходные бюджетные обязательства и несет полную ответственность за израсходованные бюджетные средства.

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

Основными направлениями эффективности повышения расходов бюджета, для нашей страны мы видим в использовании следующих механизмов:

- внедрение инструментов БОР (СПБ);
- полная реформа бюджетной системы, через ее реструктуризацию;
- повышение качественной составляющей финансового управления в государственном секторе.

Важным инструментом в повышении эффективности расходования бюджетных средств, мы видим во внедрении новых методов и способов при формировании бюджета, которые должны быть основаны на принципах

бюджетирования, ориентированных на результат (БОР). В общем, новая модель БОР представляет собой механизм распределения бюджетных ресурсов между получателями бюджетных средств и их конкретными результатами, гарантируя, таким образом, максимально эффективное расходование бюджетных ресурсов.

Одновременно, бюджетные ресурсы должны распределяться в соответствии общественным приоритетам и ожиданиям. Фактически основой общего анализа эффективности предоставления бюджетных услуг могут лежать две основные составляющие: экономическая и социальная эффективность, которые связывают эти две составляющие объемами предоставляемых услуг и их затратами, определяемая как индикатор достижения определенных социальных результатов.

Из этого следует, что при разработке бюджетных норм, на основе которых будет проведено исчисление оценки предоставляемых бюджетных услуг, должно предшествовать установка и характер достигнутых целей при оказании услуг.

Комплексный подход к разработке и реализации бюджета на принципах БОР имеют отличия от действующих принципов организации бюджетного процесса, где 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 расходов государственных средств, смысл этого бюджетирования ограничивался затратами на том же приращенном уровне, по-другому, фактические затраты не отличались от результатов.

В числе основных нерешенных вопросов функционирования бюджетной системы в процессе дальнейшего направления повышения эффективности

расходования бюджетных средств, необходимо отметить следующие моменты:

существующий механизм финансирования по сметам является малоэффективным, так как не дает ощутимых результатов функционирования бюджетных структур; обеспечению квазибюджетных структур (те государственные учреждения, которые получают доходы от платных услуг) мешают увеличению объемов финансирования тех учреждений, которые выполняют государственные услуги на не рыночной основе.

Следующим направлением модернизации бюджетной сети реализуется через: оптимизацию существующей сети бюджетополучателей, путем перехода на новые принципы финансирования государственных и муниципальных услуг (финансирование через договора, кредитование потребителя, целевое бюджетирование); реализация системы формирования БОР на уровне республики и органов МСУ.

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, сохраняющий свой общеправовой статус, будет повышена качество финансового управления со стороны государственных органов и органов МСУ.

Очередным основным направлением повышения качества использования бюджетных ресурсов, мы считаем совершенствование качественной составляющей управленческого менеджмента, так как основной проблемой, является слабый уровень управления в госсекторе. Предполагаемое направление предоставляет максимальную свободу при принятии решений тем предприятиям, кому доверено управлять бюджетными ресурсами. Эти процедуры и процессы, обеспечивают максимум наибольшую эффективность использования бюджетных средств: определяют действенные способы расходования локальных ресурсов с целью достижения положительных результатов; обеспечивают результативность при исполнении принятых решений; полную ответственность всех участников бюджетного процесса,

вплоть до уголовной и иной ответственности за итоги и полученные результаты.

Таким образом, для получения результативности эффективного и ответственного управления бюджетными средствами, для высокого качества предоставления бюджетных услуг и эффективного расходования бюджетных ресурсов, необходима 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, обеспечение и закрепление существующих благоприятных тенденций в системе налогообложения, через повышение эффективной составляющей налоговой системы в целом, стремление улучшить экономическое развитие страны и дальнейшая модернизация конкурентных преимуществ национальной экономики.

Важнейшим направлением реформ в налоговой политике мы видим в упрощении налоговой системы, через снижение налогового бремени на участников производственного процесса и на экономику в целом.

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

С целью модернизации налоговой политики нами предлагаются следующие мероприятия:

- совершенствовать налоговые ставки, через повышение определенных видов прямых налогов, разработка и реализация новых моделей построения налогооблагаемой базы, пересмотр используемых налоговых льгот в пользу частичного уменьшения, расширения налогооблагаемой базы каждого из установленных налогов и сборов. К примеру, для пополнения государственного бюджета необходимо внедрить новые виды

налогов, такие как, налог на гостиницы, на рекламу, курортной налог и другие;

- снизить нагрузку на ФОТ, через механизмы дифференцированного подхода к каждой группе плательщиков;
- оптимизировать ставки и совершенствовать механизмы выплат страховых взносов в пенсионное страхование (снизить актуарный коэффициент, при начислении пенсии);
- расширить налогооблагаемую базу, через разработку мер налоговой политики по защите инвесторов и активного внедрения автоматизации, результатом выступят дополнительные доходы от налога на прибыль;
- расширить ставки земельного налога пропорционально фактической стоимости земельных угодий. Необходимо со всей серьезностью 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;
- максимально задействовать механизм 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.

Важным решением в налоговой политике как мы видим в упрощении налоговой системы в республике. Однозначно, упрощенных налоговых систем ни в одной стране мира в принципе нет. В целом они не лишены недостатков, везде идет попытка их упростить, но существующая наша налоговая система, 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, это связь является обратной, то есть увеличение ставок налогов и сборов порождает сокращение платежеспособного спроса, тем самым снижается инфляция. Во втором случае, снижение налоговых ставок, в частности косвенных, может усилить инфляционный процесс, по причине того, что в государственной казне не остается финансовых средств, при котором государство вынуждено включить печатный станок для пополнения государственного бюджета, что приведет к росту цен на товары, при этом прямые налоги влияют опосредованно, косвенные - непосредственно. А инфляционные процессы девальвируют не только доходы населения, но и государства в целом, что повышает налоговое бремя на население, как это происходило в 90-х годах прошлого столетия.

Один из важнейших негативных сторон в функционировании налоговой системы является проведение налоговыми службами внеплановых проверок без особой на то необходимости по несколько раз в год. В этом случае нами предлагается проведение проверок субъектов предпринимательства не реже одного раза в три года, и по всем видам налогов, в случае регулярной сдачи отчетности и оплаты налогов налогоплательщиком, при этом не было выявлено нарушение, то он должен быть освобожден от любых проверок на несколько лет.

Хотелось отметить, что налоговая политика, на ближайший среднесрочный период будет относительно устойчивой, все будет зависеть от конъюнктуры мирового рынка, по некоторым налоговым ставкам, возможны незначительные повышения. Что касается налогового администрирования, то здесь будет достигнут баланс между фискальными структурами и налогоплательщиками. В условиях стабильности экономики республики, налоговые поступления будут расти, но рост будет также зависеть от роста макроэкономических индикаторов (ВВП, уровень инфляции, других сборов

кроме налоговых, а также внедрения цифровизации в бюджетно-налоговой сфере).

Что касается налоговой политики, то здесь мы видим следующие меры, которые необходимо реализовать:

- разработка конкретных прогнозных индикаторов республиканских и местных бюджетов, с целью повышения качественной составляющей налоговой политики, особенно в области заимствования и долговых обязательств;
- создание благоприятных условий для сдачи отчетов, через цифровизацию, усиление контроля над хозяйствующими субъектами не уплачивающих налоговые платежи, разработка методологии по выводу экономики из теневого сектора, предотвращение коррупционных схем в налоговой системе, публикация в СМИ недобросовестных плательщиков;
- завершение цифровизации и автоматического контроля в налоговой системе;
- полное предоставление 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. Разработка единой формы, как по налоговой отчетности, так и по страховым взносам;
- разработка механизмов по отсрочки налоговых платежей, при наступлении форс-мажорных условий (экономический кризис, Пандемия covid-19 и др.), с целью недопущения банкротства малого и среднего предпринимательства.;
- разработка и реализация единой информационно-компьютерной базы данных по всем плательщикам, в особенности между налоговыми и таможенными органами, системой Казначейства КР и Министерством экономики КР;

- реализация концепции 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 шире использовать механизмы частно-государственного партнерства в экономике;
- разработка и реализация проектов законов, по совершенствованию межбюджетных отношений в развитии территориально-административных преобразований. Пересмотр системы распределения бюджетных субсидий, субвенций, трансфертов (передать некоторые общереспубликанские налоги в бюджет МСУ);
- разработка современных систем неналоговых платежей, с воздействием на все виды функционирования госуправления и предоставлением государственных услуг;
- создание условий для легализации выхода предприятий из теневой экономики;
- разработка механизмов по внедрению цифрового отчета в налоговых органах по IT-каналам, для удобства оплаты налоговых и страховых платежей. Оптимизировать до минимума предоставления отчетов и справок в налоговые органы;
- разработка законопроекта по образованию налоговых судов, с широкими полномочиями;
- освещение через СМИ, телевидения и социальных сетей о важности для республики, своевременной уплаты налогов и страховых взносов для пополнения государственного бюджета республики;
- пересмотр некоторых статей Кодекса КР об административной ответственности, в сторону смягчения.

Таким образом, налоговая система является существенным инструментом государства по пополнению государственного бюджета, развитию экономики и социальной сферы в стране. Совершенствование налоговой системы в Кыргызской Республике даст возможность быстро и с уверенностью решить все практические вопросы, препятствующие нормально и достойно развиваться нашей республике.

Местный бюджет. Для реформирования местного бюджета, необходимо предпринять нижеследующие действия, а именно:

Осуществление комплексных мер по повышению роли местных бюджетов, совершенствование системы взаимоотношений между республиканским бюджетом и местным. Законодательно расширить финансово-экономическую базу развития МСУ, особенно в вопросах земельно-водных ресурсов, в рамках установленных законом границ пользования ими, коммунально-хозяйственная собственность, которая должна служить основой при получении доходов МСУ и удовлетворения экономических и социальных требований населения на местах.

В целях проведения реформ в системе МСУ необходимо тщательно и продумано подготовиться. Это не означает принятия тех или иных законов, это означает реорганизацию всей системы политических, экономических и социальных отношений, в том числе перераспределение коммунально-хозяйственной собственности, создание самостоятельных местных муниципальных служб, разграничить полномочия между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В кратчайшие сроки Правительству КР рекомендуется разработать и реализовать региональную программу развития с учетом местных реалий, направленную на укрепление экономических, финансовых, организационных и правовых основ функционирования органов МСУ на местах. 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 структура управления местных администрации должна доступной и для местного сообщества.

Для последовательного прогресса в направлении повышения самостоятельности и прозрачности функционирования муниципального образования, важно использовать и внедрять опыт общественно-гражданских слушаний местных бюджетов. Общественные слушания местного бюджета 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 период, поиск направлений по увеличению налоговых и социальных отчислений в местный бюджет на соответствующей территории, с целью расширения прав и обязанностей местных органов власти по увеличению доход образующей базы.

Повышение эффективности функционирования органов МСУ по принципам 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 хорошо функционировать финансовая поддержка МСУ, которая дала бы возможность:

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

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

- осуществить разработку новых механизмов по формированию 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, согласно предусмотренным возможностям законодательства КР;

- выпуск муниципальных займов и лотерей.

Проблемы финансов местных бюджетов накапливались десятками лет. Сегодня эти проблемы расцениваются как отягчающий клубок разногласии и нерешенных вопросов, особенно в условиях более чем существенного дефицита финансовых средств, как в республиканском, так и в местном бюджетах. Следовательно, встал острый вопрос о проведении реформирования местных

финансов, которое должна сопровождаться нормативным закреплением полномочий, прав и обязанностей местных властей.

Дефицит бюджета и государственный долг. В большинстве стран в мире 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 это ярко 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 тягостными 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, в конечном счете, будут благотворными.

Исследование источников формирования государственного бюджета, а также факторов, которые могут образовать за собой дефицит государственного бюджета, является одной из ключевых задач определенных государственных институтов (Минэкономики, Минфин, НИСИ и др.). Следовательно, исследуя эту проблему и решив ее, через рациональное использование кредитных ресурсов, государство может повысить уровень жизни своего 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) определяемых законодательством республики.

Всестороннее исследование этой проблемы, а также правильное применение механизмов и инструментов бюджетно-налоговой политики даст возможность гарантировать устойчивый темп экономического роста, позволит использовать правильные экономические рычаги регулирования государством.

Таким образом, проблема государственного дефицита бюджета, и государственного долга будет оставаться актуальной независимо от места и времени. Однако грамотно разработанная и сформированная бюджетно-налоговая политика, даст возможность достичь макроэкономической стабильности, сбалансированности государственных финансов, что приведет к процветающему, уравновешенному и стабильному повышению уровня жизни населения, а также всех государственных и негосударственных структур государства.

Социальная защита. Для повышения эффективности функционирования системы социальной защиты населения республики, важная функция заключается в 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 пособий и пенсий;
- провести дотацию уязвимым слоям населения из бюджета, в случае повышения тарифов на ЖКХ;
- формирование максимальной благоприятной среды для возможности самостоятельного жизненного обеспечения остро нуждающимся незащищенным слоям населения; совершенствование системы социального сервиса населению.

Максимальная заинтересованность органами социальной опеки на детей с ограниченными возможностями здоровья, детей оставшихся без родителей; модернизировать систему служб социальной защиты на государственно-

муниципальных уровнях для обеспечения оказания поддержки детям и семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

Также необходимо обеспечение социальных услуг для лиц преклонного возраста, разработать механизмы и инструменты по недопущению бедности и нищеты среди этих категорий людей.

Пенсионная система. В последнее время, в пенсионном обеспечении сложилась достаточно 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 из года в год растет.

С целью обеспечения финансовой стабильности пенсионной системы и возможностью увеличить размеры базовой и страховой пенсий предполагается провести комплексную модернизацию существующей распределительной составляющей системы, через внедрение накопительных механизмов и инструментов пенсионного обеспечения[136].

Механизм подразумевает снижение ставок страховых взносов с работодателя и увеличения процентных ставок с работника, а также завершить модернизацию системы пенсионного обеспечения, построенного 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].

Создать благоприятные условия для развития добровольного социального страхования, с созданием независимых негосударственных пенсионных фондов (в КР только один единственный НПФ), тем самым облегчить и так тяжелое положение Социального фонда КР, обеспечив пенсионную защиту нашим пенсионерам[136].

Для достижения результатов необходимо:

- снижение уровня бедности на 1% каждый год;
- разработать новые механизмы по повышению адресной социальной помощи, построенные на индивидуальном подходе к каждой семье. Повысить устойчивость пенсионной системы по оказанию адресной поддержки незащищенным категориям людей;
- Правительству изыскать финансовые средства для повышения заработной платы на 50% медицинским работникам, учителям школ и преподавателям ВУЗов и СПУЗов, с возможностью увеличения накопительной базы будущей пенсий;
- максимально и в срок решить задачи по социальным выплатам уязвимым слоям населения, недопустимость задолженности по плате 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 по созданию рабочих мест, через систему самозанятости.

Основные направления перехода на новые принципы межбюджетных отношений. Укрепление государственного порядка и территориальной целостности КР создаст 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, 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 развитие экономического и социального развития областей, районов и айыл окмоту, даст возможность балансировать между экономическим потенциалом регионов и комфортной средой обитания для населения, созданием равноправных возможностей для граждан независимо от места проживания в реализации своих социальных прав и удовлетворении потребностей.

Подводя итоги наиболее существенных направлений развития бюджетно-налоговой политики, 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 случае, высокое неоправданное налогообложение населения может привести к сокращению потребительского спроса. Из этого следует, что государству необходимо привлекать в производственный оборот временно свободные денежные средства, для создания оптимальных условий для воспроизводственного процесса и главное создать дополнительные рабочие места.

Таким образом, современная модернизация бюджетно-налоговой политики даст возможность для создания крепкой экономической основы и устойчивых политических и экономических условий общественного развития. От этих условий будет, зависеть создание стабильных предпосылок для

перехода системы налогообложения в фактор экономического роста. Кыргызстану необходима такая бюджетно-налоговая политика, которая бы не тормозила экономическое развитие, а наоборот представляла собой мощный импульс подъема экономики республики.

3.2 Управление цифровыми финансами в контексте государственного бюджета

Одним 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 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 государственным органам и торговым маркам «Мегаком», «Скай Мобайл», формировать единые системы информационной базы для всех направлений, в том числе, создание цифровых финансов.

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

На данном этапе 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 счет-фактур. Но в этом направлении наша республика довольно сильно отстает, от наших партнеров по ЕАЭС, в данном компоненте тон задает Российская Федерация.

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

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

Нами сделана попытка формирования концептуальной системы «Цифрового бюджета».



Рисунок 3. 1. Цифровые финансы Кыргызской Республики (1 компонент, Стратегическое управление)

Источник: составлен автором

Как показана на рисунке 3.1, сама система определения цифровых финансов в контексте стратегического управления говорит о том, что вся система должна работать в едином информационном пространстве. Более того мы считаем, что необходимо принятие Закона «О цифровой политике Кыргызской Республики» который, определял бы политику реализации цифровой социально-экономической жизни общества.

В рамках данного закона мы могли бы пересмотреть Бюджетный кодекс, Налоговый кодекс и другие законы в области государственных финансов.

Следующий компонент, который мы предлагаем на данном рисунке 3.1, это фискализация всей системы доходов.

Сама доходная политика республиканского бюджета на текущий момент имеет неэффективные механизмы. Например, громоздкий документооборот, огромная система отчетности, излишняя система надзора и контроля, и др. В соответствии с этим, 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 для оценки политики движения денежных потоков. Для исполнения данного пункта нет необходимости больших расходов, достаточно обеспечения со стороны государства более современных кассовых аппаратов.

Такой интегрированный подход дает основание об учете со стороны казначейства республики, единственная проблема в этом компоненте является «главная книга казначейства», так как правовые нормы требуют для этой книги внесения информации на бумажный носитель. Данную 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.

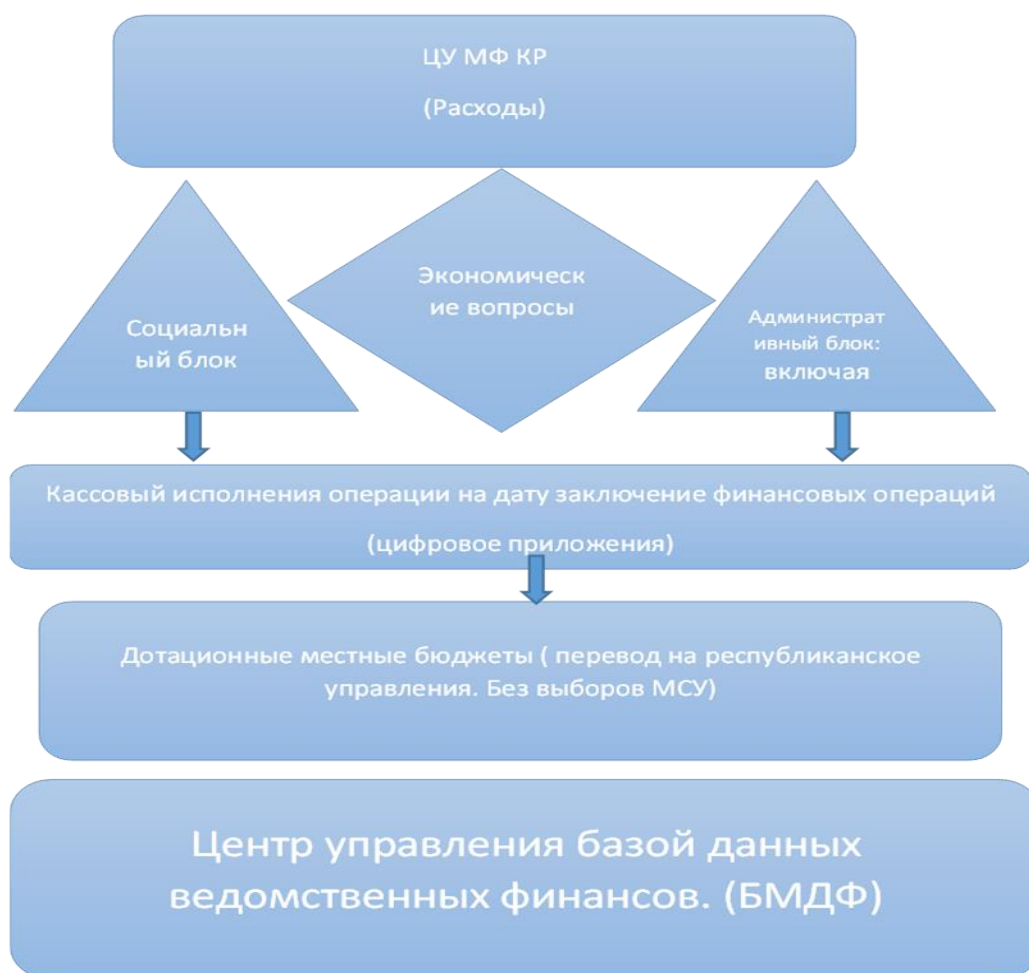


Рисунок 3.2. Государственные институты: расходная политика государственного бюджета (2 компонент)

Источник: составлено автором

Как видно из рис. 3.2. сама система Центра управления межведомственных финансов, это самая насущная тема в целом управлении государственными финансами, так как каждая сторона, исполняя свои функции, не сопрягает свои действия с действиями своих партнеров по системе. И в этом вопросе существуют проблемы целевых ориентиров всей системы государственного управления. Вследствие обработки многочисленных документов, возможно дублирующих друг друга, государственные органы выполняют задачи не всегда свойственные им. Деятельность основных финансовых органов, сфокусированная на решении узковедомственных

проблем, может не достигать конечных целей на практике проблемы конкретного человека.

Социальный блок является одним из самых сложных компонентов при переводе на цифру, но именно это задача является главной. Поэтому постараемся более детализировать данный блок.

Давайте определимся, что такое социальная цифровизация? По нашему мнению, во-первых, это точная цифра социальных потребностей для населения, минимизация коррупции, определение социальной политики направленной конкретному человеку, детализация общих цифр, возможность создания индивидуального социального паспорта и т.д. По нашему мнению, вообще при внедрении цифрового бюджета, могут исчезнуть такие государственные органы как Социальный фонд, ФОМС, аппарат Минфина может сократиться до нескольких отделов, также и аппараты различных министерств, в этой сфере.

Кассовое исполнение операции на дату заключения сделок и финансовых операции, на наш взгляд должно происходить через цифровое приложение. Для адаптации такого приложения мы уже говорили в рамках первого компонента, это более современные кассовые аппараты.

Самый насущный вопрос для бюджетной системы на сегодня это поддержка дотационных местных бюджетов, не смотря на то, что существует разделение доходов таких крупных налогов как подоходный налог, земельный налог и др. местные бюджеты пока находятся в иждивенческом положении, привычка все решает центр осталась. Считаем конкретно классифицировать каждый местный бюджет и дать им реальный план действий, с привлечением местного сообщества. Чтобы каждый местный житель знал куда, зачем и сколько уходит денег на ту или иную деятельность местных органов власти. При цифровизации все это будет возможно.

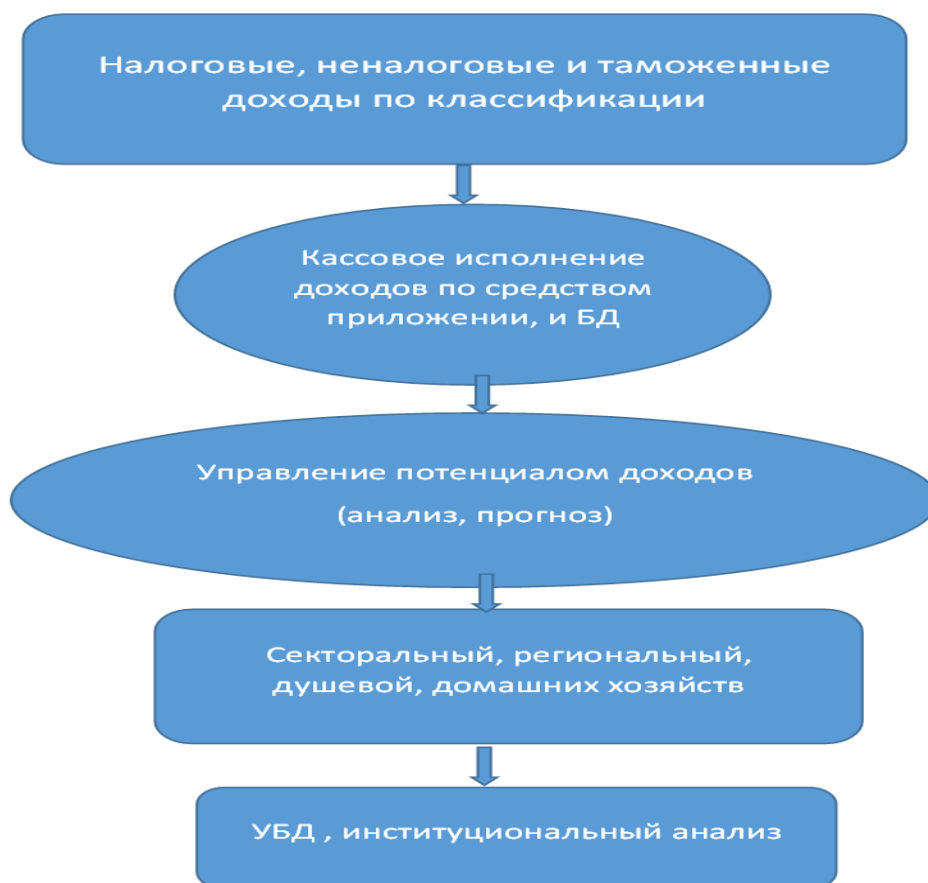


Рисунок 3.3. Доходная политика ГБ (3 компонент)

Источник: составлено автором

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 .

Самый важный компонент является анализ и прогноз, здесь требуется уже человеческий капитал, с включением основных параметров данных с НСК

КР и других госорганов, а также научными данными и исследованиями, где уже аналитики будут выводить анализ до человека. (примечание, на прицеле макроэкономического анализа должны всегда находиться домашние хозяйства и конкретный человек).

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

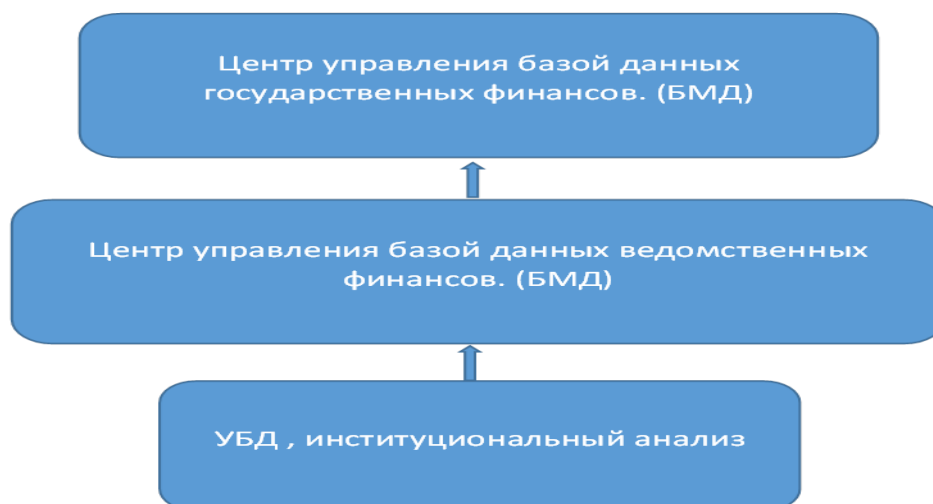


Рисунок 3.4. Информационное интегрированное управления БД, ГБ (4 компонент)

Источник: составлено автором

Данный компонент является полностью техническим. Соответственно в первую очередь министерству финансов необходимо разработать все технические регламенты касательно цифрового бюджета. Принять соответствующий закон, внести, как мы уже говорили в законодательные нормы.

Таким образом, считаем, цифровое общество неизбежно, рано или поздно Кыргызстану придется решать эту проблему, имея непозитивный опыт внедрения цифровых платформ на локальных уровнях. Можно сказать, что вся цифровая культура, которая нас окружает, будет влиять на социально-экономическую жизнь нашей страны, будет проникать и в бюджетные правоотношения.

3.3 Разработка и реализация Дорожной карты развития бюджетно-налоговой политики

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

Для выполнения государством возложенных на него функций важно наличие определенных финансовых ресурсов. Это по крайней мере потребует сосредоточения в бюджете конкретных 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.

Эти взаимоотношения строятся в зависимости от поставленных задач перед бюджетно-налоговой политикой, от ее качеств и результативности. Следовательно, возникает необходимость в разработке и реализации Дорожной карты бюджетно-налоговой политики с установлением ее содержания, структуры и принципов формирования.

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

Для достижения этих целей потребуются дальнейшее бюджетно-налоговая консолидация путем поиска специальных мер касающихся доходной составляющей и расходования. Эти меры дадут возможность легализовать теневую экономику, ограничить избегания налогов, равномерно распределить налоговое бремя и упростить налоговую систему, а также более активно использовать потенциальные возможности по неналоговым платежам[125].

Продолжится модернизация системы бюджетного и налогового администрирования, поиск целесообразного баланса между предпринимателями и фискальными органами, снизится коррупция, что в конечном итоге обеспечит прозрачность и повысится эффективность их деятельности[125].

В основном, деятельность бюджетно-налоговой политики на среднесрочный период останется устойчивой. При этом основной задачей налоговой политики должно стать стимулирование экономического роста за счет предоставления приемлемых условий для бизнес-сообщества и привлечения инвестиции, где 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. [56]

Отмечая за последние годы непростую ситуацию с финансовой устойчивостью государственного бюджета, требуются комплексные изменения в сторону совершенствования за счет принятия существенных действий и мер. Внушительный государственный долг и серьезный объем дефицита государственного бюджета, который сложился за последний период, предупреждает нас о больших рисках в финансовой устойчивости бюджетно-налоговой системы.

Своевременно стоит вопрос о важности усиления эффективности администрирования бюджетными ресурсами и переориентация расходов в сторону уменьшения. В данном случае одним из мер является снижение расходов бюджета неприоритетных секторов экономики за счет внутренних ресурсов по каждой отрасли экономики.

Бюджетно-налоговое консолидирование будет проходить, и базироваться на мерах по совершенствованию налогового регулирования и комплексной реформе государственной и муниципальной службы, через сдерживание роста ФОТ, повышения эффективности государственной и муниципальной службы. Модернизация администрирования государственных финансов даст

возможность повысить эффективность государственных расходов, укрепить структуру и исполнение бюджета, в дальнейшем повысить прозрачность бюджетного процесса.

Продолжится деятельность по продвижению программного бюджета с последующим увеличением количества учреждений, формирующих программный бюджет. Для этого должны быть осуществлены меры по наращиванию потенциальных возможностей 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 занятости.

Содержание Дорожной карты развития 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: разработан автором

Основным фактором бюджетно-налоговой политики республики выступает сложившийся бюджетный и налоговый потенциал республики, комбинированными 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 является деятельностью налогового и неналогового администрирования, где основным инструментом фискализации является электронная торговля 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 этим инструментам

результатом станут, выход большинства налогоплательщиков из теневой экономики, повысится собираемость налогов, прозрачность бизнес-процессов, активизируется инновационная деятельность во всех отраслях экономики (см. рисунок 3.5).

Что касается, эффективности функционирования бюджетно-налоговой политики в области расходов, то она достигается за счет механизмов оптимизации. Основной задачей бюджетно-налоговой политики в области межбюджетных отношений мы видим в гармонизации отношений между всеми уровнями власти, повышение качества бюджетного и налогового менеджмента, а также благодаря расширению практических навыков по учету итогов функционирования органов исполнительной власти при принятии решений по предоставлению финансовой поддержки из государственного бюджета. Следовательно, основными факторами развития, воздействующие на эффективность сформированной БНП, мы видим в бюджетных потенциалах в области 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, включающие факторы, которые характеризуют финансовое состояние государственного бюджета, общее состояние доходной и расходной части бюджета.

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

Четвертая подгруппа факторов отражает социальное развитие страны, характеризующая 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 ступеней 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, где нормативно-правовое поле обеспечивается Конституцией КР, Бюджетным кодексом КР, Законами КР, Указами Президента КР;

3) проведение анализа и комплексной оценкой нынешнего состояния бюджетно-налоговой политики, а также за предшествующие годы. Комплексная экономическая оценка дается за последние 3-5 лет по направлениям: уровню доходов и расходов бюджета, уровень развития социальной сферы, финансово-экономическое положение региональных территорий, состояние дефицита государственного бюджета и внешнего долга.

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

5) уточнение потребности в бюджетных ресурсах, где формируется потребность в финансовых средствах с целью обеспечения безотлагательного финансирования своевременных расходных обязательств и погашения кредиторской и дебиторской задолженности;

6) проведение анализ и оценка потенциальных финансовых источников с целью привлечения этих средств, основных направлений их использования и условий. 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, позволив определить потребность в бюджетных ресурсах для обеспечения расходных обязательств и оценить масштабы финансирования расходов за счет внутренних и внешних средств заимствований;

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

9) установление и восприятия факторов 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 на бюджетные возможности;

10) корректирование бюджетно-налоговой политики, где корректировка необходима при резком изменении финансово-экономической ситуации (к примеру, снижение доходов в бюджет, непредвиденные государственные расходы 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, которые могут обеспечить, содействию в принятии решений, этапы включают в себя:

1) определение перспективных направлений с целью реализации бюджетно-налоговой политики;

2) разработка индикаторных оценок для определения итогов результатов бюджетно-налоговой политики;

3) создание механизма по налогообложению оказания услуг в электронной форме;

4) оценка хода реализации согласно индикаторам;

5) подведение итогов по результатам функционирования бюджетно-

налоговой политики;

б) разработка комплексных мероприятий и процедур с целью повышения эффективности функционирования бюджетно-налоговой политики, посредством представления форм и матричной информации о проводимой модернизации, через определения четкой последовательности действий, сроков, ответственных за исполнение, а также необходимых организационно-финансовых ресурсов.

Реализация этапов подразумевает также и сами процессы бюджетно-налоговой политики, где основными процессами 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. (табл. 3.1).

Таблица 3.1 - Этапы реализации и процессы бюджетно-налоговой политики

Этапы реализации бюджетно-налоговой политики	Процессы
Этап 1 определение направлений реализации бюджетно-налоговой политики	- создание инициативной рабочей комиссии из представителей Министерств и ведомств, отвечающих за формирование государственного бюджета по выработке направлений 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 оценка 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: разработан автором

Кроме этого важными механизмами эффективности функционирования бюджетно-налоговой политики мы видим в:

Эффективности нормативно-правового регулирования

Это правоспособность государства принимать справедливые законодательные акты, требовать их неукоснительного исполнения наравне с финансовым обеспечением, которые являются столь же необходимыми условиями для достижения результативности в области бюджетно-налоговой политики. В рамках законодательно установленных полномочий и ответственности, значительный вклад 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, высокого дефицита бюджета и государственного долга следует максимально усилить эффективную компоненту государственных инвестиций, за счет:

- расширения программно-целевой составной части в функционировании государства;
- инновационный переход 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

На текущий момент, в КР не принят нормативный акт, дающий определение понятия «электронной торговли». Так, электронная торговля представляет собой куплю-продажу, поставку, возмездное оказание услуг, перевозку, заем и кредит, и влечет за собой также упущенные возможности

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, где основными принципами являются – законность, простота, предсказуемость, последовательность, транспарентность и др.

Модернизация государственного пенсионного обеспечения

Это, прежде всего, необходимо для граждан, так как от правильных действий в сфере пенсионного обеспечения зависит возможность и условия обеспечения прав пенсионеров. Поскольку от индикаторов пенсионного обеспечения зависит предсказуемость и стабильность бюджетной политики, и социально-экономическое развитие Кыргызстана. 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 максимального 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 участия их в системе обязательного и добровольного пенсионного страхования с целью формирования ими достойных пенсий.

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

Обеспечение и прозрачность государственного бюджета и бюджетных

процессов для гражданского общества

Социально-экономическая политика государства и бюджетный процесс должен осуществляться в интересах гражданского общества. Результативность ее осуществления обусловлено не только действиями определенных государственных структур, но и в какой степени гражданское общество воспринимает текущую политику, разделяя поставленные цели, принципы и механизмы ее реализации, 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 неискушенного 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.

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 рисунке 3.6.

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 той частотой, с которой происходит случившиеся событие, и может вызвать рисковые ситуации. Субъективный метод основан на применении разнообразных предположений, оценок экспертов, прогнозирующих риски, его опыт и компетентные навыки.

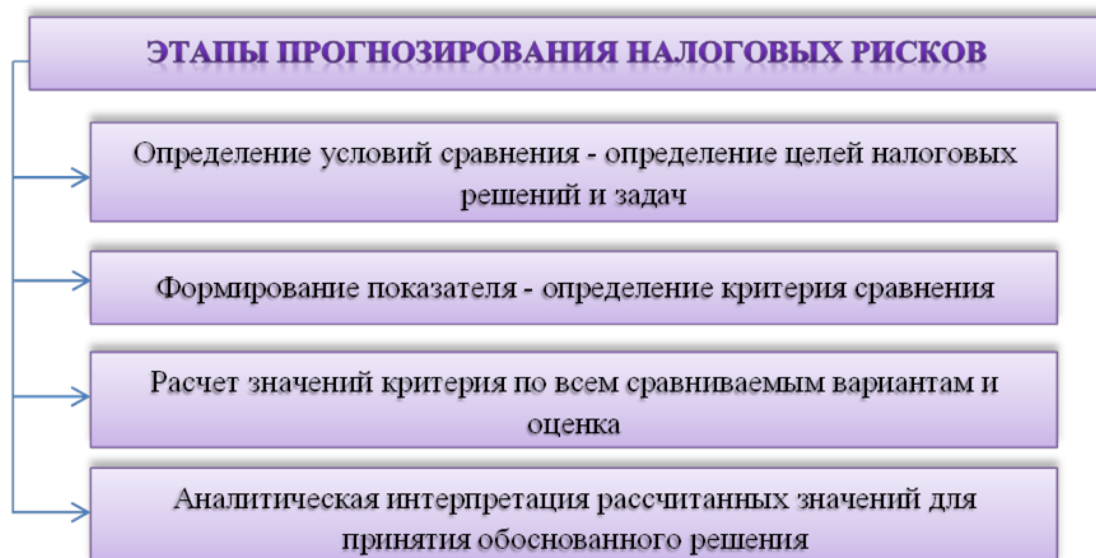


Рисунок 3.6. Этапы прогнозирования налоговых рисков

Источник: составлен автором

Ресурсное обеспечение Дорожной карты

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

- 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 реализацией Дорожной карты

Для успешной реализации намеченных Дорожной картой задач необходимо разработать алгоритм управления процессом, который включает в себя

Формирование плана мероприятий по реализации Дорожной карты с указанием сроков исполнения, результатов и ответственных лиц его исполнения;

Консолидацию всех ресурсов, в том числе материальных и нематериальных, необходимых для достижения результативности показателей ;

разработка 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 должно стать формирование механизмов мониторинга, анализа и оценки показателей процессов реализации Дорожной карты по достигнутым результатам, представление сводного отчета вносимых инициатив по 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 объемы бюджетного финансирования, с целью достижения качественных и количественных целей и задач государственной экономической политики.

Ориентированы на противодействие факторам неустойчивости, особенно инфляционным процессам и дефициту бюджета, что в конечном итоге улучшит предпринимательский и инвестиционный климат.

Глубоко продуманная политика в области государственных расходов вместе с мерами денежного и кредитного регулирования, включает использование универсального механизма установления курса национальной валюты, которая 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 нынешних условиях функционирования отечественной экономики особо важным направлением мы видим в максимальном пополнении государственного бюджета и обеспечении его баланса по доходам и расходам. В разрешении проблем последующего прироста налоговых притоков в бюджетную сферу и улучшения уровня сбора налоговых поступлений важную значимость имеет переход на рациональную систему бюджетно-налогового прогнозирования и планирования. Следовательно, особое значение приобретают функции налогового прогнозирования и планирования, которые осуществляются налоговыми органами по управлению налоговыми и неналоговыми доходами в бюджетную систему, это мобилизация налогов и сборов в государственный бюджет, контроль над соблюдением плательщиками существующего налогового законодательства, мониторинга 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 на их решении, контроля, анализа и комплексной оценки 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, тем не менее, практика показала, что все обязанности взаимно сплетены и протекают вместе с циклами. Следовательно, закономерно считать налоговое прогнозирование и планирование как системный адаптационный процесс, при котором систематически регулируются результаты (в пределах заданных параметров), оформленных в качестве индикаторов, пересматривающих меры по достижению решений с непрерывным контролем и мониторингом возникающих трансформации.

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 является комплексным и многофакторным процессом определения общих итогов и структур налоговых доходов бюджета. Прогнозирование и планирование налоговых доходов регламентируется нормами бюджетного права и представляет собой равенство нескольких элементов. (см. рисунок 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 мы видим в налоговой политике проводимых в стране, раскрывающих правовые и организационные принципы работы системы налогообложения и методы вычисления реальных доходов.



Рисунок 3.7. Процесс государственного налогового планирования

Источник: составлен автором

Вторым компонентом мы считаем планирование налоговых доходов через дифференцирование налоговых прав и источников дохода посредством разделения функции между органами власти и управления различных уровней, распределение конкретных соотношений разделения налогов между всеми уровнями бюджета.

Третьим подходом в планировании налоговых доходов мы видим в расчетах определенных сумм, т.е. контингент налогов, идентифицируемых государством. Это является первостепенной составляющей частью системы бюджетно-налогового планирования, так как, оценивая налоговые поступления

можно обеспечить экономически последовательный качественный и количественный формат бюджетных индикаторов. Основной этап этого подхода при планировании налоговых доходов мы считаем в определении сумм налоговых поступлений на среднесрочный период, в основу которого лежит расчет доходности субъектов налогообложения и отдельных отраслей, а также всей экономики в целом.

Четвертым постулатом является налоговое администрирование, которое должно ориентироваться на возможно максимальный сбор налогов с целью минимизации естественных затрат плательщиков налогов.

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 должно быть заложено в плановых показателях налоговых поступлений, что в конечном итоге даст возможность пополнить государственный бюджет республики.

С теоретической и практической точки зрения, качественная составляющая налогового планирования в большинстве случаев обусловлена точностью разрабатываемых прогнозов. 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 быть готов к неблагоприятным условиям в экономике. Для преодоления экономического кризиса необходимо разработать современный экспертно-аналитический центр в системе бюджетирования, с разработкой механизмов на всех ее уровнях реализации.

В период наступления экономического кризиса важно обратить на налоговое прогнозирование и планирование расходной части бюджета, которые должны включать антикризисные инструменты, позволяющие в наибольшей степени ориентировать фактические поступления налогов к прогнозным индикаторам.

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

В диссертационной работе проведен прогноз поступления налогов на среднесрочный период, где налоговое прогнозирование содержит формирование налоговой базы по каждому виду налогов и сборов.

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

Важно учесть, 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 от политических факторов.

Использование индикатора ВВП способствует анализу сложившегося уровня налоговой нагрузки на экономику (налоговая нагрузка на экономику - это соотношение налогов и сборов к ВВП) и 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) является основным параметром при исчислении налогооблагаемой базы таких налогов, как НДС и налога на прибыль. Необходимо 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 информационной базы данных в центре и в регионах должна быть универсально-оптимальной, коммуникабельной с действующими налоговыми отчетностями.

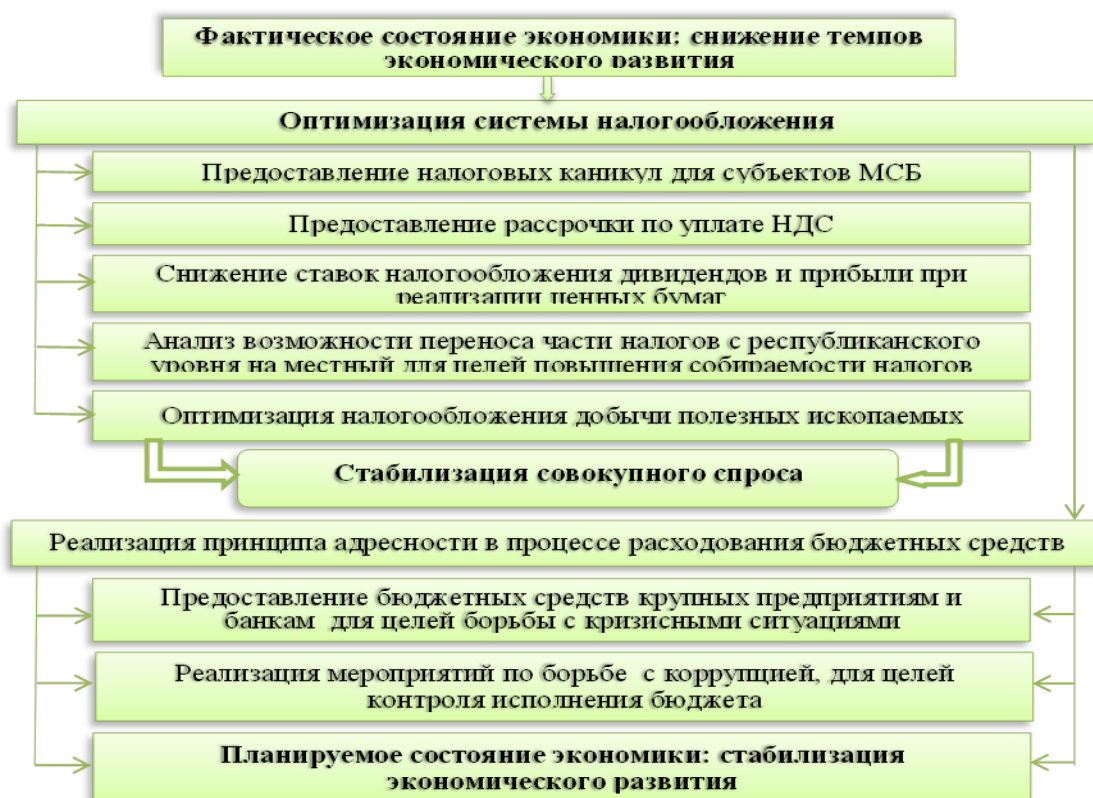


Рисунок 3.8 Антикризисные механизмы налогового прогнозирования и планирования

Источник: разработан автором

Для разработки 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.

Систематические поправки в законодательство, в области налогового права не на должном уровне 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, и одновременно могут привести к потерям налоговых доходов, так как налоговая неустойчивость в республике может быть немаловажной причиной, при которой большинство налогоплательщиков уходят в теневой сектор экономики.

В диссертационной работе мы рассчитали прогноз основных налоговых поступлений, где исходными данными налогового прогнозирования мы определили налоговую базу для каждого вида налогов.

Прогнозирование налогооблагаемой базы включает несколько фаз:

1 фаза, разрабатывается эконометрическая модель для расчета прогнозных оценок.

2 фаза, проводятся расчеты, при котором делаются 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 года. Расчет прогноза о поступлении налогов и сборов производится методом экстраполяции, с учетом ретроспективных значений о налогооблагаемой базе.

5 и 6 этапы, составляется прогноз по ретроспективным значениям за предыдущие года согласно формуле (3.1):

$$\Delta C = (I_n - I_p) / t \quad (3.1)$$

где ΔC – средний абсолютный прирост;

I_n – индикаторы последнего аналитического года;

I_p – индикаторы предшествующих годов;

t – время анализируемого периода т.е. года.

$$K_i = I_n + t * \Delta C \quad (3.2)$$

где K_i – количественный индикатор периода, в нашем случае этот период составляет до 2025 года;

t - время прогнозного периода, т.е. года.

Основным подходом к прогнозу мы применили подход, который измеряет прогнозируемую оценку фактического уровня, достигнутого путем среднего роста или прироста.

Подход, предложенный в диссертационной работе, имеет определенные реальные преимущества, в частности, мы можем 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 7 лет:

Таблица 3.2 – Прогноз основных налоговых поступлений, млн сом

	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	19326,9	20770,7	22563,5	23356,3	35149,1	39941,9	41734,7
подходный налог с физических лиц-резидентов КР	10624,0	9302,2	10011,6	11720,9	12430,3	13139,6	14849,1
налог на 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
налоги за испол-е недр	1682,4	1407,4	1481,9	1556,4	1630,9	1705,4	1780,0
налоги на международную торговлю и операции	21967,7	19947,9	20099,6	21251,2	22402,9	23554,6	24706,2

Источник: разработан автором

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 разработки прогнозирования налоговой базы и неналоговой базы на период до 2025 года, по разработанным нами прогнозным данным мы пришли к следующим результатам. (табл. 3.1 и 3.2)

Уровень ВВП увеличиться до 760,8 млрд. сомов, ежегодный прирост составит не более, 3-4%., кроме 2020 года, где падение ВВП составит 7,4% в связи с пандемией covid-19. Почти половина ВВП республики будет формироваться за счет сферы услуг. Ее доля в общем объеме экономики составит 48,6%, и в 2020-2021 годы она будет только увеличиваться – сначала до 48,9%, затем до 49,3%.

Доля промышленности будет постепенно снижаться, так как к 2024 году снизиться выработка золота на руднике «Кумтор». В 2019 году доля промышленности в ВВП составило 18,6%, меньшее значение для экономики будет нести и сельское хозяйство, его доля с 2020 года по 2021 годы будет постепенно снижаться до 11,2%.

Налоговые доходы к 2025 году составят 156,7 млрд. сомов, что составит 20,6% всех налоговых поступлений к ВВП. Рост налоговых поступлений в сравнении с 2019 году превысят на 35,2 млрд. сомов или рост на 29,0%, за счет сферы услуг.

Что касается налогов за использование недр, то к 2025 году он составит всего 1,8 млрд. сомов, считаем, что этот налог самый не востребоваанный, и постепенно необходимо поднимать ставки налогов по этому виду налогов.

В процессе налогового прогнозирования и планирования на макроуровне важно систематически осуществлять мониторинг функционирования государственных органов, его регулировании и принятых решений, касательно бюджетной сферы, перестройка направленности при получении

востребованных индикаторов 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, к определению и выстраиванию алгоритма работы всех ее составляющих для нормального функционирования бюджетно-налоговой системы Кыргызской Республики.

Подводя итоги, можно отметить, что налоговое прогнозирование и планирование представляет собой единую компоненту, представленную из самостоятельных теоретических и практических составляющих, с учетом основополагающих постулатов, и основанных на принципах сбалансированности, вариативности, целостности, оптимизации и эффективности.

Особенно хотим отметить, что при прогнозировании доходов, существуют различные варианты рисков, которые у нас на практике часто не берут во внимание, это расширение или сужение налогооблагаемой базы, также существуют риски в администрировании налогов, эти два компонента являются основными рисками при неисполнении плановых показателей налоговых доходов.

Для управления этими рисками налоговым органам Кыргызской Республики необходимо более активно включаться в процессы по улучшению взаимной торговли, продвигаемые на пространстве ЕАЭС, с целью создания условий для свободы перемещения товаров и услуг. Необходимо внедрять механизмы фискального мониторинга и прослеживаемости товаров. Они заключаются в процедурах идентификации, обеспечивающих прозрачность и легальность сделки 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 для создания крепкой экономической основы и устойчивых политических и экономических условий общественного развития. От этих 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 создание эффективного менеджмента является нами предложенная модель системы цифровых финансов, которая позволит создать открытый бюджет, от первичного звена до принятия макроэкономических решений.

ВЫВОДЫ ПО ТРЕТЬЕЙ ГЛАВЕ

1. Предложенные основные направления совершенствования бюджетных и налоговых механизмов и инструментов обеспечат пополнение государственного бюджета, где основные направления развития бюджетной и налоговой политики, на предстоящий пятилетний период будут направлены на реализацию макроэкономических условий с целью стимулирования экономического развития и структурной трансформации экономики, снижение налогового бремени и повышение жизненного уровня народа.

2. Разработана Дорожная карта развития бюджетно-налоговой политики, с установлением ее содержания, структуры и принципов формирования. Где конечной целью бюджетно-налоговой политики мы видим в стимулировании роста экономики через повышения качества предоставления государственных услуг для бизнес-сообщества и улучшения инвестиционной составляющей в части упрощения налогообложения и справедливого распределения налогового бремени между хозяйствующими субъектами, в рамках разработанной Национальной Стратегии развития КР на период 2018-2040 годы.

3. Предложены пути реализации механизмов и инструментов налогового прогнозирования и планирования в рамках развития налогового

администрирования. В диссертационной работе мы спрогнозировали поступления налогов на среднесрочный период. Следовательно, закономерно считать налоговое прогнозирование и планирование как системный адаптационный процесс, при котором систематически регулируются результаты (в пределах заданных параметров), оформленных в качестве индикаторов, пересматривающих меры по достижению решений с непрерывным контролем и мониторингом возникающих трансформации.

В процессе формирования законодательства в области налогового права и 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 в целом.

Заключение

В результате проведенного исследования нами сделаны определенные выводы:

1. Исследование сущности, типов и видов бюджетно-налоговой политики как особой экономической формы распределительных отношений предопределяется возможностью исследования регулирования бюджетных отношений с позиций эволюционного процесса развития государства, формирование финансовых отношений на различных стадиях становления государственности.

Основными инструментами бюджетно-налоговой политики являются, комплект задействованных государством инструментов фискальной политики и характером их направления и использования, которые лежат в определенной плоскости от типов экономического устройства, и различных фаз.

В ходе диссертационного исследования, мы исследовали нижеследующие модели фискальной политики, к ним мы можем отнести:

- кейнсианскую модель – ориентированную на совокупный спрос, которая предполагает широкое участие государства, как в экономический, так и в социальный процесс, с высокими налогами и значительными государственными расходами.

- неоклассическую модель, представляет собой систему регулирования потребительского спроса на совокупное предложение, привлечение в страну дополнительных инвестиций и человеческого капитала, что приводит к увеличению роста ВВП и созданию рабочих мест.

Кроме этого бюджетно-налоговая политика, также подразделяется на бюджетную и налоговую политики в раздельности.

2. Принимая во внимание опыт зарубежных стран в развитии бюджетно-налоговой политики, исследование показало, что при помощи этого механизма страны могут воздействовать на централизованные и децентрализованные денежные фонды, фонды накопления и потребления, за действуя такой инструмент как налоги, расходы, кредит, денежно-кредитную политику. В любом государстве функционирует своя бюджетно-налоговая политика, особенностью которого является фискальные действия правительств этих стран, оказывающая влияние на рост национальной экономики, в особенности, те страны, которые интегрированы между собой.

Зарубежный опыт показал, изменяя экономическую ситуацию, изменяется и роль государства в рыночном механизме регулирования, таким образом – использование государством рыночных рычагов хозяйствования, в том числе бюджетно-налоговых, создаст условия для развития экономик этих стран.

3. Проведенный анализ и комплексная оценка организационного и финансового механизмов функционирования бюджетно-налоговой политики на нынешнем этапе развития экономики, показала, что бюджетно-налоговая политика является целенаправленной деятельностью государства по решению основных задач и количественных индикаторов по формированию доходов и расходов государственного бюджета, управлению государственным.

При том, что бюджетно-налоговая политика объединяет все социально-экономические отношения, которые складываются в обществе в процессе разработки, распределения и использования централизованного денежного фонда страны.

4. Исследуя факторы роста, определяющие финансовую стабильность и устойчивость бюджетно-налоговой системы, можно сказать, что определение факторов, влияющих на финансовую стабильность бюджетно-налоговой системы, имеет первостепенное значение. Характеризуя финансовую стабильность бюджетно-налоговой системы важно исследовать всевозможные факторы, оказывающие влияние на изменение ее состояния, в особенности, доходную и расходную часть бюджета, сбалансированность бюджетов, удельный вес собственных доходов бюджетов разного уровня и их динамика, объем государственного дефицита, размеры кредиторской и дебиторской задолженности государственных субъектов в бюджетных отношениях. Необходимо не забывать, что в динамике финансовое состояние бюджетно-налоговой системы зависит от того, сможет ли органы государственной власти в перспективе обеспечить платежеспособность субъектов в условиях нарастания экономического кризиса.

5. Исследование нормативно-правовых актов функционирования бюджетно-налоговой политики, показало, что одним из важнейших элементов нормативно-правовой базы бюджетно-налоговой политики выступает бюджетное и налоговое законодательство, являющееся основным источником бюджетно-налогового права. Причем 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, иными словами это нормы внешнего содержания бюджетного права, которые регулируют отношения, возникающие в процессе деятельности бюджетной политики и ее бюджетной системы.

6. Использование информационных технологий в управлении государственными финансами будет способствовать улучшению доступа населения к информации и мониторингу эффективности деятельности

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, где основные направления развития бюджетно-налоговой политики в предстоящем пятилетнем периоде будут направлены на создание благоприятных макроэкономических условий для стимулирования экономического роста экономики и ее структурной перестройки, ослабление налоговой нагрузки на хозяйствующие субъекты и повышение жизненного уровня народа.

2. Процессы цифровизации государственных финансов и эффективное управление ими, остаются 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 развития 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 бизнес-сообщества и привлечения инвестиции, где 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. Рекомендуется активное внедрение механизмов фискального мониторинга и прослеживаемости товаров, процедур идентификации, обеспечивающих прозрачность и легальность сделки 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. В диссертационной работе дан прогноз поступления налогов на среднесрочный период, налоговое прогнозирование и планирование включает 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. Адилов А.Н., Татарина, С.Н. Реформа государственного управления: основы становления местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / А.Н. Адилов, С.Н. Татарина: 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. Саакян [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.Горегляда, И.В.Подпориной. –М., 2010.
11. Бюджетный кодекс КР от 16.05. 2016 года. - № 59. - С.1.
12. Горбунова О.Н., Селюков А.Д., Другова Ю.В. Бюджетное право России: Учебное пособие [Текст] / О.Н. Горбунова, А.Д.Селюков, 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: Авто- реф. 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. Ермасова, Н.Б. Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и в зарубежных странах [Текст] / Н.Б. Ермасова. – 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. – 455с.
26. Жданчиков П.А. Проблемы повышения эффективности бюджетных расходов и оценка использования финансовых ресурсов в условиях реформирования 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-ХІІ, 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/cn>
- 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 условие экономической безопасности в России [Текст] / А.В. Минаков // Экономический анализ: теория и практика, 2004. - №7. - С.67.
52. Минаков А.В. Эффективное управление бюджетно-налоговой системой как важнейшее условие повышения экономической безопасности России: Монография [Текст] / А.В. Минаков. - 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](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. Постановление Правительства КР «О внесении изменения в постановление Правительства КР «О проведении пилотного проекта по администрированию страховых взносов» от 10. 11. 2015 года № 763 и от 03.03. 2017 года № 139, признать утратившими силу с 01.01. 2019 г.
61. Постановление Правительства КР «О проведении пилотного проекта по администрированию страховых взносов» от 10.11. 2015 года № 763, признать утратившими силу с 01.01. 2019 года

62. Постановление Правительства КР «Об итогах исполнения республиканского бюджета КР за 2019 год и задачах на 2020-2021 годы».
63. Романовский М. В. Бюджетная система Российской Федерации. [Текст] / М. В. Романовский. – М., 1999.
64. Ряскова М.В. Бюджетная политика как инструмент государственного регулирования [Текст] / М.В. Ряскова. –М.: МГУ им.Ломоносова, экономический фпк-т, 2002. -С.16.
65. Сарыбаев А. Государственные финансы в экономике Кыргызской Республики [Текст] /. – Бишкек, 2002. С.41
66. Современные пути совершенствования управления бюджетными расходами [Текст] / //Электронный научный журнал «Управление экономическими системами», 2006. - №4(8).
67. Сомоев Р.Г. Бюджетный федерализм и развитие бюджетных отношений в Российской Федерации [Текст] / Р.Г. Сомоев. - СПб: Изд-во СПбГУЭФ, 2009.-С.264.
68. Статистический ежегодник Кыргызской Республики 2013-2019 [Электронный ресурс]/ – Режим доступа: <http://www.stat.kg/ru/publications/statisticheskij-ezhegodnik-kyrgyzskoj-respubliki/>
69. Турсунова С.А., Рахматов А., Джумашев Р. Финансы Кыргызской Республики: Учеб. пособие [Текст] / С.А., Турсунова, А.Рахматов, Р.Джумашев.– Бишкек, 2004.
70. Тюлюндиева, Н.М. Финансово-экономическая основа местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / Н.М. Тюлюндиева // Реформа. - 2001. - №2. – С. 63-66.
71. Улюкаев А. В. Проблемы государственной бюджетной политики: Научно-практическое пособие [Текст] /. — М.: Дело, 2004. - 544 с.
72. Фадеев, В.И. Муниципальное право России [Текст] / В.И. Фадеев. – М., 1994. - 267 с.

73. Финансовое право [Текст] // Под ред. М.М. Рассолова. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003 г.
74. 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).
75. 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.
76. Финансы, денежное обращение, кредит [Текст] // Под ред. Л.А. Дробозиной М., 2001. - Гл. 9.
77. Финансы, денежное обращение, кредит [Текст] // Под ред. Л.А. Дробозиной. - М., 2001. - Гл. 7.
78. Чыныбаев Б.С. Социальная активность и самоуправление [Текст] / Б.С. Чыныбаев. -Б.: Учкун, 2000. - 299 с.
79. Шадыебеков К.Б., Кожошев, А.О. Научно-практический комментарий Закона Кыргызской Республики «О муниципальной службе» [Текст] / К.Б. Шадыебеков, А.О. Кожошев. - Б., 2009. -155 с.
80. Швецов Ю.Г., Бутакова О.В. Функциональная направленность системы бюджетного регулирования [Текст] /Ю.Г. Швецов, О.В.Бутакова // Финансы, 2007.-№10. - С. 9.
81. Шакармова А.А., Ермакова, Н.А. Бюджетирование в управленческом учете и контроле страховых организаций [Текст] / Н.А. Ермакова, А.А. Шакармова. - Казан: Казанский федеральный университет (КФУ), 2015. - 193с.: ил. - Режим доступа: по подписке. - URL: <https://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=480088>
82. 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.

83. 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.
84. Эриашвили Н.Д. Финансовое право: Учебник [Текст] / Эриашвили Н.Д. - М.: 2011. 3-е изд. — 572 с.
85. Юсадчая И.М. Современное кейнсианство [Текст] / И.М.. Юсадчая. - М., 1971. - С. 133.
86. Яременко Ю.В. Методологические проблемы народнохозяйственного прогнозирования [Текст] / Ю.В. Яременко // Экономика и математические методы. - М.: 1984, Том XX, выпуск 3.
87. Ясюнас В.А. Местное самоуправление. Комментарии. Разъяснения [Текст] / В.А. Ясюнас. - М.: Ось-89, 1997. - 176 с.
88. 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.
89. Anderson T. L., Hill P. J. Privatizing the commons: an improvement? // Southern Journal of Economics. 1983. V. 50. № 2.
90. Arrow K. J. Political and economic evolution of social effects and externalities./ In: The analysis of public output. Ed. by Margolis J. N. Y.; 1970.
91. Bach S.. Blochliger H., Wallau D. (2008). The Spending Power of Sub-Central Governments: A Pilot Study. WP 8, May-09. OECD. Paris.
92. 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.
93. Blankart C. Offentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einfuehrung in die Finanzwissenschaft. Aufl. Miinchen: Franz Vahlen Verl., 2008. S. 649.
94. Blankart C. Offentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einfuehrung in die Finanzwissenschaft. Aufl. Miinchen: Franz Vahlen Verl., 2008. S. 649.
95. Chandler A. D., Jr. Strategy and Structure. Cambridge, Mass.: MIT Press,

- 1966.
96. Chueng S. N. S. Structure of a contract and the theory of non-exclusive resources. /In: The economics of property rights. Ed. by Furuboth E. G., Pejovich S. Cambridge, 1974.
 97. Cohen R Introduction // Origins of the State. The Anthropology of Political Evolution /R. Cohen and E.R. Service. Philadelphia, 1978. P. 1-21.
 98. David Wals. Global markets gyrate on fears of Europe's spreading financial crisis/ 26/05/2010.wsws.org.
 99. David Wals. Global markets gyrate on fears of Europe's spreading financial crisis/ 26/05/2010.wsws.org.
 100. 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.
 101. 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.
 102. Fama E. F. Agency problem and the theory of the firm. // Journal of Political Economy. 1980. V. 88. № 2.
 103. Farmer A. and Pecorino P. Issues of Informational Asymmetry in Legal Bargaining // Anderson D.A. Dispute Resolution: Bridging the Settlement Gap. Greenwich, CT: JAI Press, 1996.
 104. Freeh C. The Extended Coase Theorem and Long Run Equilibrium: the Nonequivalence of Liability Rules and Property Rights // Economic Inquiry. 1979. V. 17. P. 254-271.
 105. Friedman D.D. Making Sense of English Law Enforcement in the Eighteenth Century // The University of Chicago Law School Roundtable 2. 1995. P. 475-505.
 106. Musgave R.A. Who Should Tax, Where and What? In C.Meluse (ed.) Tax Assignment in Federel Countries, Canberra: Australian National University.: Press. 1983.

107. Musgrave R.A. Who Should Tax, Where and What? In C.Meluse (ed.) Tax Assignment in Federal Countries, Canberra: Australian National University.: Press. 1983.
108. Oates W. Fiscal Federalism. N. Y. Harcourt Brace Jovanovich, Inc.,1972.
109. Piketty T., Postel-Vinay G., Rosenthal J-L. : «Inherited vs Self-Made Wealth: Theory & Evidence from a Rentier Society», 2010, 55 p.
110. Richard M. Bird Fiscal Fragmentation, RM Bird and RD Ebel, Elgar, 400 pp., 2006.
111. Richard M. Bird Fiscal Fragmentation, RM Bird and RD Ebel, Elgar, 400 pp., 2006.
112. Service E.R. Origins of the State and Civilization. The Process of Cul-tural Evolution. N.Y., 1975. P. XII-XIΠ
113. Japan - 2011 Article IV Consultation. Staff Report // Country Report. - № 11/181 [URL: imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/crl1181.pdf].
114. Stefan Steinberg. G20 summit exposes deep trans-Atlantic differences. WSWS/01/07/2010.
115. Tobin J. Supply - side economics: What is it? Will it work?- Economic outlook USA. - Ann Arbor, 1981, Vol.8, N3, p.51
116. Williamson O.E. Hierarchies, Markets and Power in the Economy: An Economic Perspective // Industrial and Corporate Change. 1995. Vol. 4. № 1. P. 21-49.
117. Zimmermann H. Kommunal финанzen: Eine Einfuhrung in die finanz-wissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaftit.. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1999. S. 325
118. econbooks.ru/books/part/17479
119. mineconom.gov.kg
120. wikipedia.org/wiki/Taxation_in_France
121. www.budgetrf.ru
122. www.anticorr.gov.kg
123. www.budget.okmot.kg

124. www.forum.okmot.kg
125. www.gov.kg
126. www.irs.gov/newsroom/article/0,,id=187825,00.html
127. www.kazna.gov.kg
128. www.map.okmot.kg
129. www.minfin.kg
130. www.pravda.ru/news/economics/11-01-2006/73399-0
131. www.services.okmot.kg
132. www.stat.kg
133. www.toktom.kg
134. www.zakupki.okmot.kg
135. www.okmot.kg
136. www.socfond.kg