

УДК 336.025:336.225(574)

ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ СИСТЕМЫ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Жакенова Г.И., Ишкинина Г.Ш., Морозова О.В.

ФГБОУ ВО «Усть-Каменогорский филиал Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова», Усть-Каменогорск, e-mail: Jgi79@mail.ru, guzel-uk@mail.ru, mov-777@mail.ru

Настоящая статья посвящена изучению становления и развития института налогового администрирования в Республике Казахстан. Несомненно, в настоящее время названный институт находится в стадии развития, реформирования и дальнейшего совершенствования. Авторами рассмотрены исторические и экономические предпосылки зарождения и формирования системы налогового администрирования. Сделан вывод о том, что в отечественной истории развития налогообложения было выделено четыре крупных исторических этапа – начиная с конца 90-х годов и по настоящее время. Выявлено, что эффективность системы налогового администрирования на всех четырех этапах его становления зависела от степени развития государственного аппарата, социально-экономического уровня развития общества, самого государства и налоговой культуры населения. Исследование позволило сделать вывод о том, что налоговая политика государства с четкой организацией администрирования налоговых платежей приводит к эффективной налоговой системе, что характеризуется устойчивым финансовым положением государства. Рост эффективности налоговой системы выражается в значительном увеличении налоговых поступлений в государственную казну, данный рост связан с бурным развитием промышленности в Республике Казахстан и увеличением количества налогоплательщиков. Кроме того, повышение эффективности работы налоговых органов Республики Казахстан явилось необходимым условием процесса обеспечения экономического развития страны.

Ключевые слова: налоговая система, налоговое администрирование, налоговые органы

STAGES OF DEVELOPMENT OF TAX ADMINISTRATION SYSTEM IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Zhakenova G.I., Ishkinina G.Sh., Morozova O.V.

Plekhanov Russian University of Economics, branch, Ust-Kamenogorsk, e-mail: Jgi79@mail.ru, guzel-uk@mail.ru, mov-777@mail.ru

This article is devoted to the study of the formation and development of the Institute of Tax Administration in the Republic of Kazakhstan. Definitely, at present this institute is in the stage of development, reform and further improvement. The authors considered the historical and economic prerequisites for the origin and formation of tax administration system. It is concluded that in the domestic history of taxation development, four major historical stages were identified – since the end of the 90th and till present. It was revealed that the efficiency of tax administration system at all four stages of its formation was hampered by the degree of development of government, the socio-economic level of development of society, the state itself and tax culture of the population. Besides, increasing the efficiency of tax authorities of the Republic of Kazakhstan were necessary conditions for the process of ensuring the economic development of the country.

Keywords: tax system, tax administration, tax authorities

Социально-экономическая трансформация общества в стране невозможна без постоянной и системной модернизации государственных институтов, которые аккумулируют денежные потоки в Республике Казахстан. Ведь именно 85–90% поступлений доходов в бюджетную систему государства обеспечивается за счет налогов, сборов и платежей, в какой-то мере налоговое администрирование и его развитие в условиях быстро меняющейся современной рыночной экономики остается одной из наиболее актуальных проблем.

Становление законодательно-нормативной базы налогового администрирования в Республике Казахстан формировалось одновременно с развитием отечественной налоговой системы страны. В данной статье представлены этапы становления и развития института налогового администри-

рования в Республике Казахстан – начиная с конца 1991 г. и по настоящий момент. Исследуемая проблема рассматривается во взаимосвязи с развитием государственности Казахстана и гражданского общества как некий целостный феномен. В работе рассмотрена отечественная история законодательства в области налогового администрирования, условно разделенная на четыре периода.

Первый период характеризуется принятием собственного налогового законодательства на заре становления Казахстана в качестве суверенного и независимого государства. Он охватывает декабрь 1991 г. – апрель 1995 г.

Именно в этот период был принят Закон Республики Казахстан от 25 декабря 1991 года «О налоговой системе в Республике Казахстан», являющийся основным

для правового регулирования налогообложения, а также целый ряд нормативно-правовых актов, посвященных отдельным видам налогов, а именно Законы от 24 декабря 1991 года, такие как «О налоге на добавленную стоимость»; «Об акцизах»; «О налоге на имущество физических лиц»; «О налоге на операции с ценными бумагами»; «О таможенном тарифе и пошлине»; «О сборе с граждан, не зарегистрированных в качестве субъекта предпринимательской деятельности»; «О курортном сборе»; «О целевом сборе»; «О фиксированных рентных платежах»; «О внесении изменений в Закон Казахской ССР «О подоходном налоге с граждан Казахской ССР, иностранных граждан и лиц без гражданства» [1].

В свою очередь были установлены жесткие меры в виде санкции за нарушение налогового законодательства, носящие ступенчатый характер, где допускалось наложение ряд взысканий налогово-правового и административного характера за одинаковый проступок.

Одновременно Закон «О налоговой системе в Республике Казахстан» обладал целым рядом определенных преимуществ, способствующих правильной с точки зрения соответствия объективной и субъективной нужде казахстанского общества организации налогообложения, многие из которых, в процессе дальнейшей переработки правовой системы оказались утерянными или просто ненужными в силу определенных причин авторов проектов законодательных актов.

Наиболее сложной задачей при разработке совершенно новой современной налоговой системы была потребность по крайней мере сохранения сложившегося ранее уровня доходов государства, ведь нельзя было сразу отказаться от финансирования из бюджета целого ряда различных социально значимых программ и проектов. Исполнение этой проблемы усугублялось, с одной стороны, падением казахстанского производства и уменьшением доходов бюджета в результате сокращения налоговых поступлений, а с другой стороны – потребностью восполнения за счет бюджета возрастающих социальных затрат в рыночных условиях [2].

С преобразованием политического и экономического устройства Республики Казахстан становления самого государства изменялись и методы администрирования налогов и других обязательных платежей в бюджет. Государство начинает устанавливать правила и механизм организационно-правового регулирования: кто субъект налога; облагаемый доход, собственность;

величина объекта налога; норму налогообложения; сумму налога; механизм проверки и т.п.

Следующий период с апреля 1995 года по июнь 2001 года – характеризуется введением Указа Президента Республики Казахстан от 24 апреля 1995 года «О налогах и других обязательных платежах в бюджет». Причиной принятия данного закона явилось совершенно новое налоговое преобразование, заключенное в том, что налоговое законодательство приобрело консолидированный и даже кодифицированный характер. Тем самым закон объединил в себе целый ряд ранее действовавших налоговых правил согласно которому «законодательные и другие нормативно-правовые акты, противоречащие положениям настоящего закона, не имеют никакой юридической силы».

Закон закрепил ответственность за неисполнение налогового обязательства.

Большим достижением закона является отказ от принудительного взыскания недоимки, пени и налогово-правового штрафа на основе одностороннего разрешения органов налоговой службы – если плательщик налогов выражал несогласие с начисленными недоимками, пенями и штрафом, то налоговый орган мог произвести взыскание только по решению суда. Такой подход не только обеспечивал объективное рассмотрение дела и защиту законных интересов, как налоговых органов, так и налогоплательщиков, но и полностью соответствовал требованиям правового и демократического государства, каким провозгласил себя Казахстан согласно своей Конституции.

Закон устанавливал ответственность налоговых органов за убытки, причиненные в результате неправомерных действий работников этих органов, за счет республиканского бюджета

Третий период просуществовал вплоть до 2008 года и был обусловлен с введением Кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налогового кодекса), ратифицированного Законом Республики Казахстан от 12 июня 2001 года.

Основными причинами принятия данного Кодекса выступили следующие факторы:

– во-первых, острая необходимость упорядочения нормативно-правовой базы налоговой системы в рамках накопленного опыта налоговой службы, а именно потребность в прозрачной юридической регламентации некоторых видов налогов, а также сборов и платежей, выявившихся недостатков в отечественном законодательстве и его совершенствование. Тем более налоговая

система Республики Казахстан осталась прежней;

– во-вторых, потребность внести изменения в отечественное налоговое законодательство, в том числе внедрение таких институтов, как налоговое обязательство, налоговое представительство, принципы налогообложения и т.п., таким образом дать более прозрачную и понятную структуру базовому нормативно-правовому акту в системе налогообложения – Налоговому кодексу Республики Казахстан, соответственно привести в единую систему налогово-правовые нормы;

– в-третьих, желание постоянно совершенствовать механизм юридической ответственности за нарушение налогового законодательства Республики Казахстан.

В начале 2000-х гг. в Казахстане была проведена огромная работа по пересмотру деятельности налоговых органов и налогового законодательства, а также проведена автоматизация бизнес-процессов. Данная реформа проводилась при активном сотрудничестве с Международным банком реконструкции и развития – Всемирный банк. Привлечение Всемирного банка в качестве партнера при проведении реформы позволило Казахстану получить доступ к передовым международным практикам налогового администрирования, обширный опыт и баз знаний создали почву для активного перехода на новую модель работы. В конечном итоге появились такие информационные системы, как Интегрированная налоговая информационная система (далее – ИНИС).

ИНИС была создана специалистами ЕРАМ Systems по поручению Министерства финансов Республики Казахстан в 2008 г., как объединившая главный аппарат налогового комитета и территориально-распределенные подразделения налоговых органов государства.

Несомненно, для регистрации и учета налогоплательщиков до разработки ИНИС в каждой инспекции налоговой службы применялась собственная база данных, которая постепенно изменялась и велась независимо от баз данных прилегающих налоговых органов.

Сам проект по созданию ИНИС был запущен в контексте программы Всемирного банка по модернизации налогового администрирования в Республике Казахстан. Сегодня в Республике сформирована едиственная основополагающая инфраструктура, которая систематически поддерживается и развивается. Названная система состоит из таких частей, комплексно реализующих основные функции, выполняемые налоговыми органами – это регистра-

ция, прием налоговой отчетности, учет, налоговый аудит.

Внедрение системы ИНИС позволило оптимизировать внутренние рабочие процессы, а именно синхронизировать деятельность налоговой службы на всех уровнях, обеспечить все подразделения единой непротиворечивой информацией, ускорить процесс принятия решений по различным вопросам и снизить число ошибок, вызванных человеческим фактором.

В настоящее время в информационной системе ИНИС ежедневно обрабатывается около 150000 различных документов. Налогоплательщики получили доступ к возможности оплачивать налоги и производить другие обязательные платежи в бюджет через интернет-сервисы ведущих банков Республики Казахстан.

В 2006–2008 гг. в рамках Программы совместных экономических исследований Всемирного банка и Правительства Республики Казахстан проведен анализ в сфере налоговой политики и налогового администрирования Казахстана.

Дальнейшую историю законодательно-нормативной базы налогового администрирования авторы связывают с четвертым этапом, который отличается кардинальными политическими и экономическими изменениями, в стране начавшимися с 2009 г. и продолжающимися до настоящего времени.

Налоговым комитетом Министерства финансов Республики Казахстан была создана и внедрена Система обработки налоговой отчетности (далее – СОНО) [3].

Система СОНО – это приложение для всех форм налоговой отчетности, тем самым заменяет приложения ИС НДС, ИСИД, ЭФНО, ИС МОП и работает вместо ранее существовавшей Системы гарантированной доставки сообщений (СГДС). При применении СОНО налогоплательщик налога имеет возможность скачать необходимые формы, соответственно заполнить их и отправить на дальнейшую обработку в электронной или распечатанной форме [4].

Однако, как считают специалисты, время и прогресс не стоят на месте, эпоха информатизации и глобализации поставила новые вызовы перед налоговыми органами Казахстана, и главный из них – возможность быстрого изменения и приспособления к требованиям и тенденциям развития экономики [5].

В данный период времени результатом реализации Программы совместных экономических исследований Всемирного банка и Правительства Республики Казахстан в области налоговой политики стало приня-

тие нового Налогового кодекса РК, вступившего в силу с 1 января 2009 г.

Результаты в области налогового администрирования стали платформой для начала реализации масштабной реформы – Проект по реформированию налогового администрирования на 2011–2016 гг.

Реализация данного Проекта реформирования явилась логическим продолжением принятой государством налоговой политики по либерализации налогового законодательства и снижению налоговых ставок, который сам по себе без совершенствования процедур и методов налогового администрирования не позволит создать привлекательный бизнес-климат в стране.

Таким образом, поставлены четкие задачи о необходимости коренного пересмотра деятельности с увеличением эффективности работы с ориентиром на обслуживание налогоплательщиков и, соответственно, о повышении добровольности соблюдения налогоплательщиками налогового законодательства.

Как известно, тремя китами добровольного соблюдения налогового законодательства являются: надежная и прозрачная система проведения налоговой проверки, рациональное взимание налогов (в том числе принудительное), а также удобство и доступность оказания налоговых услуг.

В декабре 2014 года Постановлением Правительства РК почти все налоговые и таможенные органы были реорганизованы в единый государственный орган под названием Комитет государственных доходов Республики Казахстан, объединив соответствующие департаменты по областям, включая передачи функций по расследованию экономических и финансовых преступлений в органы государственных доходов.

Данная реформа была направлена на решение следующих задач:

- оптимизация государственного аппарата;
- снижение административной нагрузки на налогоплательщиков;
- сокращение уровня теневой экономики;
- увеличение поступлений в бюджет;
- повышение качества оказываемых услуг со стороны государства;
- повышение доверия граждан к государственной системе Казахстана.

Таким образом, в текущий план модернизации были включены следующие основные направления налогового администрирования:

- оказание налоговых услуг и создание современного Call-центра органов государственных доходов;
- совершенствование процесса проведения налоговых проверок;

– внедрение принципов системы управления рисками при проведении проверок и в деятельности органов государственных доходов;

– совершенствование взимания налоговой задолженности;

– развитие информационных систем;

– пересмотр системы апелляции;

– реинжиниринг бизнес-процессов;

– пересмотр организационной структуры органов государственных доходов.

Такое мероприятие, как введение всеобщего декларирования доходов граждан и создание Центров обработки информации органов государственных доходов, – это одна из ключевых задач проекта.

Построение новой модели налоговой службы релевантно задачам, поставленным Главой государства в целях реализации Стратегии вхождения Казахстана в 30 наиболее конкурентоспособных стран мира.

Исследование позволило сделать вывод о том, что налоговая политика государства с четкой организацией администрирования налоговых платежей приводит к эффективной налоговой системе, что характеризуется устойчивым финансовым положением государства. Рост эффективности налоговой системы выражается в значительном увеличении налоговых поступлений в государственную казну, данный рост связан с бурным развитием промышленности в Республике Казахстан и увеличением количества налогоплательщиков.

Как полагают авторы, в условиях непрерывной глобализации мировой экономики на национальную систему налогового администрирования возлагается огромная ответственность, именно от качества и степени проведения налогового администрирования будет зависеть, станет в перспективе отечественная налоговая система конкурентоспособной или будет осуществлять только роль фискального инструмента [6].

Как считают специалисты, прирост роста доходов бюджета обеспечивается путем увеличения налоговых поступлений занимающих более 90% в доходах государственного бюджета. Данное увеличение способствует росту экономики, росту импорта товаров и услуг, увеличению производства в отдельных отраслях в ходе реализации проектов Карты индустриализации.

Исследование четвертого этапа позволило сделать вывод о том, что фискальная политика страны с налаженной и понятной организацией налогового администрирования приведет к эффективной системе налогообложения. Рост эффективности системы налогообложения проявляется в ощутимом увеличении налоговых поступлений в государственный бюджет, данный рост связан

с активным развитием промышленности в Республике Казахстан и увеличением количества налогоплательщиков [7].

Налоговые администрации снова обдумывают и реорганизуют собственные бизнес-процессы из-за мирового экономического кризиса и всемирной глобализации. Сейчас множество стран объединяют ресурсы, уменьшают нагрузки налоговых органов и делегируют свои функции другим государственным органам, уменьшают время обработки данных и пропускной способности с помощью современных информационных технологий.

В отечественной системе налоговой администрации наблюдается развитие цифрового доступа к юридическим и физическим лицам, что существенно снижает издержки.

В настоящее время на сбор налогов и сборов расходуется сумма, равная 0,96% от общего объема доходной части бюджета страны. Таким образом, сбор 1000 тенге налогов обходится в 9,6 тенге – это, несомненно, положительный результат. В будущем если республика будет продолжать работать над улучшением этого показателя, то в области налогового администрирования может подняться на уровень таких стран, как Сингапур – 0,87%, Англия – 0,83%, Дания – 0,71%.

В заключение отметим, что органам государственных доходов РК необходи-

мо систематически проводить работу по уменьшению затрат путем обеспечения поступлений налогов и других платежей в бюджет, применять в своей работе методы экономности и совершенствовать бизнес-процессы.

Список литературы

1. Худяков А.И. Налоговое право Республики Казахстан. Общая часть: учебник. – Алматы: ТОО «Издательство «НОРМА-К», 2013. – 512 с.
2. Хочуев В.А. Становление и развитие налогового администрирования в Российской Федерации: автореф. дис... докт. экон. наук: 08.00.10. – Москва, 2010. – 39 с.
3. Создание Интегрированной налоговой информационной системы (ИНИС) для Министерства финансов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.epam.kz/aboutus/news-and-events/articles/2008/aboutus-ar-cnews-10-22-2008-2.html> (дата обращения: 17.02.18).
4. Что такое СОНО. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.zakon.kz/226602-chto-takoe-sono.html> (дата обращения: 17.02.18).
5. Оспанова А. Роль Всемирного банка в реформировании налогового администрирования в Казахстане // Налоговый контроль. – 2014. – № 7/1. – С. 43–44.
6. Жакенова Г.И., Ишкинина Г.Ш., Морозова О.В. Оценка фискальной эффективности налоговой системы страны // Geopolitical processes in the world today. – 2016. – С. 211–215.
7. Жакенова Г.И. Система налогового администрирования в Казахстане: проблемы и перспективы // Экономико-правовые и социокультурные механизмы развития науки: тезисы докл. Междун. конф. (Усть-Каменогорск, 28–30 марта 2017 г.). – Усть-Каменогорск, 2017. – С. 68–74.