

ЮРИДИКАЛЫК ИЛИМДЕР**ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ****LEGAL SCIENCES***Атаходжаев А.А., Аскарров Э.А.***КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН БЮДЖЕТТИК КОДЕКСИ:
ЖАҢЫЛЫКТАРДЫН КӨЙГӨЙЛӨРҮ ЖАНА КЕЛЕЧЕГИ***Атаходжаев А.А., Аскарров Э.А.***БЮДЖЕТНЫЙ КОДЕКС КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ:
ПРОБЛЕМАТИКА И ПЕРСПЕКТИВЫ НОВОВВЕДЕНИЙ***A.A. Atakhodzhaev, E.A. Askarov***BUDGET CODE OF THE KYRGYZ REPUBLIC: PROBLEMS
AND PROSPECTS OF INNOVATIONS**

УДК: 336.14(575.2)

Ар кандай бюджеттик мыйзамдын маанилүү жоболору бюджеттик процессти жөнгө салуучу ченемдер болуп саналат. Тигил же бул түрдөгү мыйзамдарда негизги даталарды белгилөө практикасы ар башка өлкөлөрдө колдонулат. Кыргызстанда да колдонуудагы мыйзамдарда (Мыйзамдар "КР бюджеттик укуктун негизги принциптери жөнүндө КР" жана "финансы-экономикалык негиздери жөнүндө" жергиликтүү өз алдынча башкаруу), ошондой эле кабыл алынган Бюджеттик кодексте жана Кыргыз Республикасынын (БК КР) аныкталган негизги этаптары долбоорун түзүү, жергиликтүү бюджеттин жана отчет берүү боюнча. Кодексине болуу менен башкы каражаты мобилизациялоо жана чыгымдоонун ресурстарын мамлекеттин берет саясий бийлик реалдуу мүмкүнчүлүгүнө таасир этүү экономикасына, озунун анын структуралык өзгөртүүгө, өнүктүрүүгө дем берсин экономиканын артыкчылыктуу секторлорун камсыз кылууга, социалдык жактан колдоону кыйла начар корголгон катмарларына калк. Бул иштин объектиси болуп мамлекеттик бюджет саналат.

Негизги сөздөр: бюджеттин ачык-айкындуулугу, бюджеттик мыйзамдар, бюджеттик контрол, бюджетти мамлекеттик жөнгө салуу.

Важнейшими положениями любого бюджетного законодательства являются нормы, регулирующие бюджетный процесс. Практика установления основных дат в законодательстве в том или ином виде используется в разных странах. В Кыргызстане, как в действующем законодательстве (Законы КР «Об основных принципах бюджетного права в КР» и «О финансово-экономических основах местного самоуправления»), так и в принятом Бюджетном кодексе Кыргызской Республики (БК КР), определены

основные этапы формирования проекта местного бюджета и представления отчета по нему. Кодекс, являясь главным средством мобилизации и расходования ресурсов государства, дает политической власти реальную возможность воздействовать на экономику, финансировать ее структурную перестройку, стимулировать развитие приоритетных секторов экономики, обеспечивать социальную поддержку наименее защищенным слоям населения. Объектом настоящей работы является государственный бюджет.

Ключевые слова: прозрачность бюджета, бюджетное законодательство, бюджетный контрол, государственное регулирование бюджета.

The most important provisions of any budget legislation are the rules governing the budget process. The practice of setting the main dates in the legislation in one form or another is used in different countries. In Kyrgyzstan, both the current legislation (the Laws of the Kyrgyz Republic "On the basic principles of Budget Law in the Kyrgyz Republic" and "On the financial and economic foundations of local Self-Government") and the adopted Budget Code of the Kyrgyz Republic (BC of the Kyrgyz Republic) define the main stages of forming a draft local budget and submitting a report on it. The Code, being the main means of mobilizing and spending state resources, gives the political authorities a real opportunity to influence the economy, finance its structural adjustment, stimulate the development of priority sectors of the economy, and provide social support to the least protected segments of the population. The object of this work is the state budget.

Key words: budget transparency, budget legislation, budget control, state regulation of the budget.

Бюджетный кодекс как унифицированный документ, направленный на регулирование бюджетных правоотношений впервые был принят еще в далеком 1969 году в Федеративной Республике Германия. Относительно широкое распространение он получил в государствах постсоветского пространства лишь в начале 2000-х годов, а в некоторых государствах, среди которых была Кыргызская Республика и вовсе был принят совсем недавно.

Впервые бюджетный кодекс Российской Федерации был принят в 1998 году и в последующем он множество раз претерпевал изменения и дополнения.

В современном состоянии последней редакции бюджетный кодекс Российской Федерации состоит из 5 частей, 30 глав и 397 статей [1].

Первоначально в разрезе регионов было одобрено 16 законопроектов, описывающих бюджетные процессы и процедуры. В период с 2007 по 2009 годы (первый кризисный период) в целях приведения нормативно-правовой базы в соответствие с бюджетным законодательством был разработан и утвержден 51 закон. В следующие годы на региональных уровнях были утверждены бюджетные законы в 11 субъектах Российской Федерации. Необходимо отметить, что в зависимости от самого региона, конкретные законы во многом отличаются между собой по степени разработанности. Так, некоторые из них имели исключительно рамочный характер, без необходимой детализации и соответственно без отражения действительных бюджетных процессов и процедур Российской Федерации.

Под рамочным проектом следует понимать нормативный правовой акт, который имеет лишь несколько глав, которые содержат нормы по регулированию формирования, рассмотрения и утверждения государственного (республиканского) бюджета и закона о бюджете фонда обязательного медицинского страхования.

Одновременно с подобными законами, некоторые субъекты Российской Федерации имеют относительно высокую детализированную базу норм.

Данными нормами выступают положения об устройстве бюджета региона, доходные и расходные части бюджета, понятие сбалансированности бюджетов, межбюджетные трансферты, непосредственно сам бюджетный процесс: формирование, рассмотрение и его утверждение, государственный контроль, порядок, сроки и формы отчетности по исполнению бюджета и многое другое.

Некоторые области Российской Федерации, среди которых Самарская и Пензенская, внесли около

четырёх десятков изменений, направленных на регулирование бюджетного процесса и регламентирование бюджетного устройства.

Исчисляя число вносимых изменений, не стоит забывать, что в каждом конкретном регионе и субъекте законы принимались в разное время, следовательно, это не является каким-либо показателем для проведения сравнительного анализа, при этом однозначно то, что первая редакция бюджетного акта не может остаться неизменной. Во многих регионах Российской Федерации бюджетное законодательство продолжается по сегодняшний день.

Первоначальной идеей бюджетного кодекса Российской Федерации было принятие рамочного нормативного акта, при этом его детализация стала вынужденной необходимостью постоянной доработки и дополнений, приведения в соответствие с другими актами, современным состоянием и положением дел. Одной из причин необходимости формирования детализированного документа являлось избежание сложностей и проблем для муниципальных органов, полномочия, права и ответственность которых будет четко регламентирована.

В совокупности, первая редакция бюджетного кодекса Российской Федерации, как было отмечено выше, принятая в 1998 году (вступила в силу лишь в 2000 году), по моим предварительным расчетам подвергалась изменениям и дополнениям около 172 раз, то есть 8 и более законов в год в течение двадцати прошедших лет [2].

Если проанализировать число изменений и их частоту по датам, и попытаться сопоставить с открытыми данными по показателям федерального бюджета, то становится явным, что существует прямая зависимость и закономерность внесения изменений и дополнений именно в те годы, когда федеральный бюджет исполнялся с дефицитом.

Наиболее часто, изменения и дополнения были направлены на реформирование бюджетных процессов и выход из кризисных ситуаций посредством придания свободы финансовым потокам и их владению, сферы межбюджетных правоотношений, полномочий, прозрачности, процедурных моментов и отчетности.

Так, были внедрены и укреплены нормы по полномочиям, формированию финансово-конкурентной среды, переход от управления затратами на управление эффективностью результатов.

Также бюджетные послания Президента были исключены из перечня и системы документов стратегического планирования и были преобразованы в

отдельный раздел, что говорит о снятии определенной доли ответственности, следовательно, возложения таковых на органы государственной власти. Была сформирована ситуация, при которой определенные положения должны были быть включены в бюджетный кодекс, но они остались в статусе федеральных законов.

В соответствии с последними изменениями, на конец текущего 2020 года, довольно остро стоит вопрос о переходе на программное формирование федерального бюджета, который предполагает пусть не кардинальные, но весомые функциональные изменения для законодательной власти, а также усиление ответственности для органов исполнительной власти в части принятия бюджетных решений.

Помимо относительно глобальных проблем, бюджетный кодекс в своей последней редакции до сих пор не решил вопросы терминологии. Например, отсутствует четкое толкование отличия затрат от ассигнований, поступления от доходов и прочее.

Следует также отметить, что Бюджетный кодекс Российской Федерации в данной редакции практически не рассчитан на функционирование в условиях кризисной ситуации, вне зависимости от ее вида, будь то чрезвычайная ситуация и положение или бюджетные циклы и т.д.

Наряду с изложенным, многие отраслевые кодексы и законы имеют свои нормы, в которых заложено большое число регулятивных инструментариев, вследствие чего возникает проблема в необходимости согласования с бюджетным кодексом или же наоборот согласования самого бюджетного кодекса с другими отраслями права, при этом выработанные и предложенные нормы в качестве неких шлюзов не имеют возможностей практической реализации, то есть носят исключительно номинальный и формальный характер.

Существующая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации призвана на консолидацию в единую систему в целях принятия стабильного, системного, понятного, удобного и кодифицированного законодательного акта.

Однако проблематика бюджетного процесса Российской Федерации, то есть в частности бюджетного кодекса, в первую очередь обозначена в виде межбюджетных отношений, она может определить возможные пути решения в рамках всей бюджетной политики, проводимой государством.

Так, сложности и проблемы межбюджетных отношений предполагается возможным решить не при полном делегировании полномочий, а хотя бы

путем расширения полномочий на уровне регионов и местных властей, в части налогово-бюджетных сфер, одновременно установив жесткую ответственность. Также данные меры обусловлены необходимостью формирования конкурентной среды, бюджетных ограничений и увеличении доли федерального бюджета в доходах консолидированного бюджета.

Следующую проблему низкой эффективности и не рационального расходования бюджетных средств возможно решить целым рядом мер, среди которых изменение структуры бюджетных затрат, сокращение необоснованных расходов, увеличение доли капитальных вложений, формирование механизма, который мог бы связать доступ населения к общественным благам с налоговыми платежами. Бесспорно, проведение открытых публичных государственных закупок товаров, работ и услуг также могли бы оказать положительное влияние, сводя к минимуму риски злоупотребления и совершения уголовно наказуемых деяний в сфере финансов, бюджетных поступлений.

Таким образом, в перспективе предполагается разработка целого ряда проектов нормативных правовых актов не только в сам бюджетный кодекс, но и в другие кодексы, законы и подзаконные акты, прямо или косвенно связанные с бюджетным законодательством, бюджетным процессом и преступлениями в области бюджетных правоотношений.

Далее предлагается рассмотреть бюджетный кодекс Кыргызской Республики, то есть его современное состояние и перспективы как практической реализации, так и регулятивного воздействия.

Бюджетный кодекс Кыргызской Республики был принят в мае 2016 года, на сегодняшний день из 10 разделов, 26 глав и 132 статей. В период с момента принятия по сегодняшний день было внесено всего 6 изменений [3].

Исходя из норм, имеющихся в принятом бюджетном кодексе, в правовом регулировании бюджетного процесса Кыргызской Республики, как на республиканском уровне, так и на местном, существуют проблемы, которые необходимо решать в ближайшем будущем.

В процессе исследования возникали определенные проблемы, среди которых можно выделить: нехватку отечественной литературы, посвященной проблеме бюджетного процесса, ограниченный доступ к информации о ходе деятельности государственных учреждений, ограниченность, либо отсутствие актуальности в аналитическом материале и многое другое, что было решено посредством обращения к

зарубежным, в том числе к Российским источникам и авторам, а также детальная работа непосредственно с самими регулирующими бюджетную сферу нормативными правовыми актами в виде кодексов.

В целом при проведении сравнительного анализа бюджета, бюджетных процессов и бюджетных кодексов Кыргызской Республики и Российской Федерации были выделены проблемы, присущие обоим государствам, среди которых отсутствие прозрачности, гражданского контроля и сложностей межбюджетных отношений, которые в силу федеративного устройства в Российской практике оказались немного сложнее.

Также стоит отметить необходимость внедрения в процедуры формирования и исполнения бюджетов, вне зависимости от их уровня, публичности или, говоря иными словами, открытого доступа для граждан на каждой стадии, от рассмотрения проекта до принятия и утверждения отчета об исполнении.

Органы исполнительной власти и законодательный орган, в компетенции которого входит утверждение проекта бюджета и принятие отчета о его исполнении, относительно других участников бюджетного процесса имеют более или менее регламентированные права, обязанности и функции, что предопределяет номинальную роль всех остальных участников процесса.

Естественно, совершенства нормативной правовой базы практически невозможно добиться в условиях нестабильных рыночных отношений, стремительно развивающейся финансовой системы, однако все же законодательство должно на постоянной основе подвергаться анализу, мониторингу на соответствие, выявление пробелов и внесения соответствующих изменений и дополнений.

Исследуя вопросы совершенствования бюджетных процедур, не могут остаться не затронутыми области рационального и эффективного использования бюджетных средств, которые могут достигнуты не только путем прозрачности и открытости, но пересмотром процедур проведения государственных закупок, в которых могут быть нарушены не только со стороны государства в лице учреждения либо органа исполнительной власти, но и лиц, предоставляющих услуги, товары или работы.

В настоящее время все описанное является следствием принятых нормативных правовых актов.

Из этого следует, что существует острая необходимость внесения изменений в Закон о нормативных правовых актах, в соответствии с которым анализ регулятивного воздействия к проекту акта проводится лишь в определенных случаях, тогда как практика требует его проведения ко всем проектам актов, причем с проведением действительно качественной работы группой экспертов как до принятия, так и после вступления в силу, с целью выявления противоречий, коллизий, пробелов и необходимости дополнений.

Итак, практическое достижение реальных результатов возможно при совершенствовании законодательства, в частности регулирующего бюджетный процесс и межбюджетные отношения, исходя из опыта Российской Федерации, с учетом отличия государственного устройства, особенностей национальной экономики и хозяйствования.

Последовательная и полная их реализация приведет к более тонкому и взвешенному подходу к разработке бюджетной политики, четкому правовому осмыслению соответствующих бюджетных процессов, обоснованному изменению бюджетного механизма формирования и расходования бюджетных средств на разных уровнях бюджетной системы республики.

Проектом определены перечень участников бюджетного процесса и их компетенции. Предлагаемое распределение полномочий в бюджетном процессе основано на принципе разграничения компетенции между органами представительной и исполнительной власти, что позволит уточнить степень ответственности каждого. В соответствии с этим принципом, составление и исполнение бюджетов относятся к функциям органов исполнительной власти, а рассмотрение, утверждение и контроль за исполнением бюджетов – к функциям органов представительной власти. Важный момент введения данной нормы – законодательное закрепление ответственности органов госвласти и местного самоуправления за разработку и исполнение программ (планов) развития территорий или отдельных отраслей экономики, что послужит последовательности принятия решений на каждом уровне управления и соответственно поступательному экономическому развитию.

Литература:

1. www.BudKod.ru.
2. www.Consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/.
3. www.cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111338.