

УДК 351.72; 347.73

А.Д. Толысбаева

Государственный университет имени Шакарима, докторант PhD, Казахстан, г. Семей
E-mail: t_aliya_79@mail.ru

Бюджетная политика парламентов Казахстана, России и Узбекистана

В данной статье рассматривается ведение бюджетной политики парламентов Казахстана, России и Узбекистана. Автором делается сравнительный анализ законодательства данных стран в сфере ведения бюджета. Делаются выводы на основании изучения и проведения анализа.

Ключевые слова: право, бюджет, бюджетная политика, законодательство.

А.Д. Толысбаева

Қазақстан, Ресей және Өзбекстан парламентінің бюджеттік саясаты

Мақалада Қазақстан, Ресей және Өзбекстан парламентінің бюджеттік саясаты қарастырылған. Автор осы мемлекеттердің бюджет саласындағы заңнамаға салыстырмалы талдау жасаған. Талдаудың негізінде қорытынды жасалған.

Түйін сөздер: құқық, бюджет, бюджеттік саясат, заңнама.

A.D. Tolysbaeva

Fiscal policy parliaments of Kazakhstan, Russia and Uzbekistan

This article examines the conduct of fiscal policy the Parliament of Kazakhstan, Russia and Uzbekistan. The author makes a comparative analysis of the legislation of these countries, in the purview of the budget. Conclusions based on the study and analysis.

Key words: law, budget, fiscal policy, legislation.

Типичный бюджетный цикл является ежегодным и состоит из четырех основных фаз. Парламент принимает участие в каждой из них.

Парламент в целом и отдельные его члены в этой фазе могут оказать влияние на бюджет, учитывая общественные доклады и рекомендации относительно прошлого, настоящего и будущего бюджетов, а также путем переговоров с политическими партиями по поводу уровня расходов.

Парламент рассматривает бюджетные предложения, поступившие от правительства. Большинство парламентов обладают полномочиями вносить поправки в эти предложения во время рассмотрения. После этой процедуры бюджет принимается в качестве закона.

Закон о бюджете выполняется исполнительной ветвью государственной власти, обычно с незначительным парламентским участием, хотя

парламент может санкционировать дополнительные отчисления для проведения определенных операций.

Выполнение исполнительной властью бюджета подлежит тщательному оцениванию со стороны независимых аудиторов, Счетной палаты и парламента.

На практике происходит частичное наложение этих фаз, в результате чего иногда возникает ситуация, когда необходимо одновременно рассматривать несколько бюджетов. Например, расходы будущего бюджета могут быть подготовлены одновременно с выполнением бюджета текущего фискального года, что является оценкой предыдущего фискального года.

Бюджетное законодательство Республики Казахстан основывается на Конституции Республики Казахстан, состоит из Бюджетного Кодекса и иных нормативных правовых актов,

принятие которых предусмотрено Бюджетным Кодексом.

Если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Кодексе, то применяются правила международного договора.

Акты Правительства Республики Казахстан и местных исполнительных органов о распределении денег соответственно из республиканского и местных бюджетов на очередной финансовый год утрачивают силу после окончания соответствующего финансового года, за исключением положений данных актов о выделении денег на возвратной основе.

Действия приложений к закону о республиканском бюджете (решению маслихата о местном бюджете) по второму и третьему годам планового периода утрачивают силу с введением в действие закона о республиканском бюджете (решения маслихата о местном бюджете) на следующий плановый период [1, с. 9].

Закон о республиканском бюджете, решение маслихата о местном бюджете, акты Правительства Республики Казахстан и местных исполнительных органов об их реализации, а также нормативные правовые акты о внесении изменений и дополнений в них вводятся в действие с 1 января соответствующего финансового года.

Проекты законов, предусматривающие сокращение доходов или увеличение расходов республиканского и местных бюджетов, могут быть внесены в Мажилис Парламента Республики Казахстан лишь при наличии положительного заключения Правительства Республики Казахстан. Заключение Правительства Республики Казахстан формируется с учетом предложений Республиканской бюджетной комиссии.

Для проектов законов, вносимых в Мажилис Парламента Республики Казахстан в порядке законодательной инициативы Президента Республики Казахстан, наличие такого заключения не требуется.

Положения проектов указов Президента Республики Казахстан и постановлений Правительства Республики Казахстан, предусматривающие увеличение расходов или сокращение доходов республиканского или местных бюджетов, подлежат обязательному рассмотрению Республиканской бюджетной комиссией.

Положения этих актов могут быть введены в действие не ранее следующего финансового года при условии, что положительные заключения Правительства Республики Казахстан с учетом предложений Республиканской бюджетной комиссии даны в первой половине текущего года.

В случае, если положительные заключения даны во второй половине текущего года, то указанные положения могут быть введены в действие не ранее финансового года, следующего за планируемым.

Проекты решений местных представительных органов, предусматривающие увеличение расходов или сокращение доходов местных бюджетов, могут быть внесены на рассмотрение маслихатов лишь при наличии положительного заключения акима. Заключение акима формируется с учетом предложений соответствующей бюджетной комиссии.

Положения проектов актов местных исполнительных органов, предусматривающие увеличение расходов или сокращение доходов местных бюджетов, подлежат обязательному рассмотрению соответствующей бюджетной комиссией.

В Республике Казахстан утверждаются, исполняются и являются самостоятельными бюджеты следующих уровней: республиканский бюджет; областной бюджет, бюджеты города республиканского значения, столицы; бюджет района (города областного значения).

Областной бюджет, бюджеты города республиканского значения, столицы, бюджет района (города областного значения) относятся к местным бюджетам, может также разрабатываться, утверждаться и исполняться чрезвычайный государственный бюджет.

В Республике Казахстан составляются государственный и консолидированный бюджеты, бюджет области, используемые в качестве аналитической информации и не подлежащие утверждению.

Государственным бюджетом является централизованный денежный фонд государства, объединяющий республиканский и местные бюджеты без учета взаимопогашаемых операций между ними.

Консолидированным бюджетом является централизованный денежный фонд государства, объединяющий республиканский бюджет, бюд-

жеты областей, города республиканского значения, столицы и поступления, направляемые в Национальный фонд Республики Казахстан, без учета взаимопогашаемых операций между ними.

Бюджетом области является централизованный денежный фонд, объединяющий областной бюджет, бюджеты районов (городов областного значения) без учета взаимопогашаемых операций между ними.

В случае использования в полном объеме денег, предусмотренных в составе резерва, Правительство Республики Казахстан или местный исполнительный орган при необходимости вносит в Парламент Республики Казахстан или соответствующий маслихат предложения об увеличении размера резервов Правительства Республики Казахстан или местного исполнительного органа посредством внесения изменений и дополнений в закон о республиканском бюджете или решение маслихата о местном бюджете [2].

Бюджетная система Российской Федерации – это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, региональных бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Звеньями бюджетной системы являются: федеральный бюджет, региональные бюджеты субъектов РФ – республиканские бюджеты республик в составе РФ, краевые и областные бюджеты краев и областей, городские бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга; бюджеты местных административно-территориальных образований – районные бюджеты сельских районов, городские бюджеты городов (кроме Москвы и Санкт-Петербурга), районные бюджеты районов в городах, бюджеты поселков и сельских населенных пунктов.

Консолидированный бюджет – это свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории. Следует отметить, что консолидированный бюджет не имеет правовой нагрузки, однако, его параметры широко используются в процессе сводного планирования, отчетности, анализа [3, с. 29].

Бюджетный кодекс РФ регламентирует принципы построения и функционирования бюджетной системы РФ; единства; разграничения доходов и расходов между уровнями бюд-

жетной системы РФ; самостоятельности бюджетов; полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов; сбалансированности бюджета; эффективности и экономности использования бюджетных средств; общего (совокупного) покрытия расходов бюджета; гласности; достоверности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств [4].

Остановимся на некоторых из них более подробно. Принцип единства означает единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса в РФ, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней. Одним из инструментов, обеспечивающих принцип единства, является бюджетная классификация. Бюджетная классификация РФ является группировкой доходов и расходов бюджетов всех уровней с присвоением объектам классификации группировочных кодов.

Проект государственного (федерального) бюджета разрабатывается Министерством финансов. В России эта работа начинается в январе предшествующего года. На первой стадии формирования проекта бюджета разрабатываются сценарные условия социально-экономического развития на следующий год. После одобрения их Правительством Минфин разрабатывает основные характеристики доходов и расходов федерального бюджета на планируемый год. На второй стадии происходит распределение бюджетных средств по статьям бюджетной классификации, а также адресное распределение их между главными распорядителями бюджетных средств.

В современной России эти мероприятия должны быть завершены до 15 июля. После этого до 15 августа Правительство и прочие органы исполнительной власти изучают прогноз социально-экономического развития РФ и проект федерального бюджета, внося изменения и дополнения.

Рассмотрение бюджета состоит из нескольких этапов. На первом этапе Правительство вносит бюджет на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. На втором этапе Совет Государственной Думы направляет законопроект в Комитет Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам. Там материалы рассматриваются депутатами с уча-

ствием чиновников, экономистов, ученых. На третьем этапе проект федерального бюджета направляется Президенту, в другие комитеты Государственной Думы, а также в Счетную палату на заключение. В нем Счетная палата описывает результаты проверки на законность и обоснованность расходов и доходов, заложенных в проект федерального бюджета. После рассмотрения бюджета в парламентских комитетах он выносится на заседания Государственной Думы, которая принимает его в четырех чтениях.

В первом чтении Государственная Дума обсуждает его общие качественные характеристики: концепцию и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год, основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год, основные принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, проект программы государственных внешних заимствований Российской Федерации в части источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета, а также основные характеристики федерального бюджета, к которым относятся:

- доходы федерального бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации;

- распределение доходов от федеральных налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации;

- дефицит федерального бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам федерального бюджета на очередной финансовый год и источники покрытия дефицита федерального бюджета;

- общий объем расходов федерального бюджета на очередной финансовый год [5, с. 95].

Во втором чтении утверждаются его расходы по разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации в пределах общего объема расходов федерального бюджета, утвержденного в первом чтении, и размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Государственная Дума рассматривает во втором чтении указанный законопроект в течение 15 дней со дня его принятия в первом чтении.

В третьем чтении Государственная Дума утверждает расходы федерального бюджета, клас-

сифицируя по подразделам то, на что должны быть израсходованы бюджетные средства и кто должен эти расходы осуществлять. Госдума рассматривает проект закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в течение 25 дней с момента принятия этого законопроекта во втором чтении.

В четвертом чтении Дума рассматривает поправки к закону, а так же поквартальное распределение доходов, расходов и дефицита.

Принятый Государственной Думой федеральный закон передается в Совет Федерации. После его принятия Советом Федерации его подписывает Президент, и он обнародуется.

Исполнение бюджета – это действия по изысканию и использованию бюджетных средств. С 1992 года в России введено казначейское исполнение федерального бюджета, т.е. существует единый орган по исполнению бюджета – Федеральное казначейство. В том случае, если в процессе исполнения бюджета необходимо изменить какие-либо его статьи, то эти изменения принимаются в форме закона. Это лишает возможности Правительство РФ свободно манипулировать средствами и менять бюджетные приоритеты без согласования с Государственной Думой.

Таким образом, законодательная палата принимает Государственный бюджет на следующий год с рассмотрением годовых и ежеквартальных отчетов о ходе его исполнения.

Кабинет Министров Республики Узбекистан с участием всех членов Правительства ежегодно представляет проект Государственного бюджета и основных направлений налоговой и бюджетной политики Республики Узбекистан – «Бюджетное послание», к которому в соответствии со статьей 26 Закона «О бюджетной политике» Счетной палатой Республики Узбекистан предоставляется экспертное заключение «Парламентское право Республики Узбекистан» [6].

На заседаниях комитетов, фракций политических партий, Законодательной палаты в целом депутаты детально обсуждают прогноз основных макроэкономических показателей, основные направления налоговой и бюджетной политики на предстоящий период, обращают внимание на то, чтобы главный финансовый документ страны предусматривал обеспечение устойчивых и сбалансированных темпов роста экономики, ее структуризацию, технологиче-

ское обновление важнейших ее отраслей, меры, направленные на поддержку хозяйствующих субъектов, малого бизнеса и частного предпринимательства, последовательное снижение налогового бремени, улучшение инвестиционного климата, развитие социальной сферы и адресную поддержку населения.

Особо отмечается необходимость повышения доли государственных расходов, направляемых на решение важных социальных проблем, в первую очередь, в сферах образования и здравоохранения. Таким образом, бюджетные системы в странах СНГ строятся примерно по таким же основным принципам, что и в Казахстане, России и Узбекистане.

Во-первых, принцип принятия бюджета представительным органом власти – в большинстве стран бюджеты принимаются в форме закона.

Во-вторых, принцип полноты – все доходы и расходы правительства отражаются в бюджете в полном объеме (конечно, это идеальное требование – на практике часто есть какие-то секретные расходы, содержания которых правительство не детализирует).

В-третьих, принцип единства бюджета – единообразия всей бюджетной документации и классификации.

В-четвертых, принцип приоритетности обязательных расходов – осуществление утвержденных законодательством государственных расходов не ставится в зависимость от величины получаемых доходов (поэтому-то часто и возникает бюджетный дефицит).

В-пятых, принцип ежегодного утверждения бюджета – бюджеты, как правило, готовятся на год.

Литература

- 1 Бюджетный Кодекс РК. – Алматы: Юрист, 2013.
- 2 Вишняков В.Г. Конституции стран-членов СНГ: система государственной власти и местного самоуправления /<http://www.juristy.ru/statii/govlaw/govlaw3.htm>
- 3 Носков А.И. Государственный бюджет. – М.: Прогресс, 2008.
- 4 Бюджетный Кодекс Российской Федерации. – М., 2013.
- 5 Федеральное конституционное право России. Основные источники: учеб. пособие /сост. и автор вступ. статьи Б.А. Страшун. – М.: Норма, 1996.
- 6 Информационный сайт Узбекистана. <http://library.tuit.uz>

References

- 1 Budget Code of the Republic of Kazakhstan. – Almaty: "Lawyer", 2013.
- 2 Vishnjakov VG Constitutions of the countries – members of CIS system of state and local authorities / <http://www.juristy.ru/statii/govlaw/govlaw3.htm>
- 3 Socks AI The state budget. – M.: Progress Publishers, 2008.
- 4 Budget Code of the Russian Federation. – M., 2013.
- 5 Russian federal constitutional right. Main sources: Textbook. Manual / Comp. and author of introd. Article BA Strashun. – M.: Norma, 1996.
- 6 Information site of Uzbekistan. <http://library.tuit.uz>