

УДК 347.73:336.14

DOI: 10.36979/1694-500X-2023-23-7-118-122

СУЩНОСТЬ БЮДЖЕТНЫХ ПРИНЦИПОВ И СЛОЖНОСТИ ИХ ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ

Г.К. Токтогонова, А.Р. Суранчиева

Аннотация. В основе каждой бюджетной системы лежат определенные принципы, соблюдение которых дает возможность изначально правильно составить, утвердить и исполнить бюджет, чтобы средства государства были использованы экономно и с максимальной пользой для развития общества. В статье рассматриваются принципы бюджетной системы, которые принято понимать основополагающими требованиями, предъявляемыми к осуществлению деятельности уполномоченных субъектов, развивающейся в рамках бюджетных отношений процессуального характера и направленной на своевременное и качественное осуществление стадий бюджетного процесса. Необходимо отметить, что Кыргызская Республика во многом зависит от поддержки иностранных государств, предоставляемых грантов, кредитов и займов, которые, в конечном итоге, вынуждают не только реструктуризировать внешний долг, но и закладывать все больше бюджетных средств, направленных на его погашение.

Ключевые слова: бюджетные принципы; практическая реализация; бюджетные сложности.

БЮДЖЕТТИК ПРИНЦИПТЕРДИН МАҢЫЗЫ ЖАНА АЛАРДЫ ПРАКТИКАЛЫК ИШКЕ АШЫРУУНУН ТАТААЛДЫГЫ

Г.К. Токтогонова, А.Р. Суранчиева

Аннотация. Ар бир бюджеттик система белгилүү принциптерге негизделет, аларды сактоо мамлекеттик каражаттарды үнөмдүү жана коомдун өнүгүшү үчүн максималдуу пайда менен пайдаланылышы үчүн бюджетти алгач туура түзүүгө, бекитүүгө жана аткарууга мүмкүндүк берет. Макалада бюджеттик системанын принциптери каралат, алар процесстик мүнөздөгү бюджеттик мамилелердин алкагында өнүгүп жаткан жана бюджеттик процесстин этаптарын өз убагында жана сапаттуу жүзөгө ашырууга багытталган ыйгарым укуктуу субъекттердин ишин жүзөгө ашырууга коюлуучу негизги талаптар деп түшүнүлөт. Белгилей кетсек, Кыргыз Республикасы негизинен чет мамлекеттердин колдоосуна, берилген гранттарга, кредиттерге жана зайымдарга көз каранды, бул акыр аягында тышкы карызды реструктуризациялоого гана эмес, ошондой эле улам барган сайын аны кайтарууга багытталган көбүрөөк бюджеттик каражаттарды салууга мажбур кылууда.

Түйүндүү сөздөр: бюджеттик принциптер; практикалык ишке ашыруу; бюджеттик кыйынчылыктар.

THE ESSENCE OF BUDGET PRINCIPLES AND THE COMPLEXITY OF THEIR PRACTICAL IMPLEMENTATION

G.K. Toktogonova, A.R. Suranchieva

Abstract. Each budget system is based on certain principles, the observance of which makes it possible to initially draw up, approve and execute the budget correctly so that state funds are used economically and with maximum benefit for the development of society. The article discusses the principles of the budget system, which are commonly understood as the fundamental requirements for the implementation of the activities of authorized entities, developing within the framework of budgetary relations of a procedural nature and aimed at the timely and high-quality implementation of the stages of the budget process. It should be noted that the Kyrgyz Republic is largely dependent on the support of foreign states, provided grants, loans and loans, which will ultimately force the restructuring of not only external debt, but also to lay in more and more budgetary funds aimed at repaying them.

Keywords: budgetary principles; practical implementation; budgetary difficulties.

В основе каждой бюджетной системы находятся конкретные принципы, соблюдение которых позволяет изначально правильно составить, утвердить и исполнить бюджет, чтобы средства государства были использованы экономно и с максимальной пользой для развития общества. Под принципами бюджетной системы принято понимать основополагающие требования, предъявляемые к осуществлению деятельности уполномоченных субъектов, которая развивается в рамках бюджетных отношений процессуального характера и направлена на своевременное и качественное осуществление стадий бюджетного процесса [1].

Принципы бюджетной системы Кыргызской Республики, наиболее тесно связанные с деятельностью уполномоченных субъектов в рамках бюджетного процесса, в соответствии с бюджетным кодексом отражены в девяти проявлениях [2].

Так, первым обозначен **принцип единства**, который по своей сути означает единую нормативную правовую базу, регулирующую бюджетные правоотношения, единство порядка формирования и исполнения бюджета, а также его отчетности, аккумуляции на единые счета. Вторым представлен **принцип полноты**, подразумевающий необходимость указания, учета всех доходов и затрат на каждом уровне бюджетной системы, направленный на полноценный контроль и четкое видение, а также понимание, сопоставление доходной и расходной частей на уровне всей республики. Третьим указан **принцип результативности и эффективности**, который фактически означает прямую связь между поставленными целями государства и формированием бюджета для достижения этих целей, с учетом эффективного и рационального использования бюджетных средств. Следующим представлен **принцип приоритетности**. Логически понятно и однозначно, что бюджет должен формироваться и исполняться в первую очередь по приоритетным направлениям, различного рода стратегиям, программам, вместе именуемым государственной бюджетной политикой [2].

Далее следует **принцип последовательности**, который представляется возможным отнести к первому принципу единства, так как в нем заложен принцип единства ведения фискальной

политики. Шестой принцип представлен в виде **принципа самостоятельности**, означающий то, что все государственные органы и органы местного самоуправления несут обязательства по определению собственных источников формирования бюджета, его последующее исполнение в рамках направлений, определенных на самостоятельной основе. Седьмым принципом является **ответственность каждого участника бюджетного процесса**, где подразумеваются различного рода нарушения, связанные с формированием, принятием и исполнением бюджета, а также необходимость соблюдения бюджетного законодательства как со стороны государственного органа, так и его ответственных лиц.

Не менее важный и заслуживающий отдельного внимания – **принцип прозрачности**, означающий гласность и открытость всего бюджетного процесса на любой его стадии, за исключением сведений, обладающих ограниченным доступом, среди которых служебная и государственная тайны и т. д.

Наконец, последний, девятый принцип – **принцип сбалансированности бюджета**, означающий, что все бюджетные затраты и расходы формируются не с учетом фактических потребностей в них, а с учетом возможностей доходов, то есть затраты бюджета находятся в прямой зависимости от объема поступлений, в соответствии с которыми они корректируются [2].

Несмотря на то, что для рядовых обывателей принципы бюджетной системы, на первый взгляд, могут иметь исключительно номинальный и обобщенный характер, являться отражением имеющейся и уже сложившейся системы, на самом деле они имеют огромное значение, так как именно они лежат в основе всей бюджетной системы, соответственно, являются фундаментальным вектором формирования нормативной базы, направленной на регулирование бюджетной деятельности, как следствие благосостояние государства и его населения.

Вследствие нормативного закрепления, каждый из бюджетных принципов должен соблюдаться и иметь полноценную практическую реализацию. Однако, практическая реализация не только бюджетных принципов, но и любого нормативного правового акта, а равно его отдельной части, как правило, несет в себе

большие сложности, в частности, в пределах Кыргызской Республики [3]. Для выявления сложностей практической реализации бюджетных принципов необходимо остановиться на каждом из них отдельно.

Принцип единства в части единого бюджетного законодательства, ведения бухгалтерского учета и отчетности, по своей сути, верен. При этом он не обладает абсолютной корректностью, так как скорее носит шаблонный характер, не учитывающий особенности нашей республики. Единый порядок формирования и исполнения бюджетов не учитывает отличительные особенности определенных регионов и районов: некоторые районы являются дотационными, многие не обладают достаточными источниками финансирования бюджета, некоторые в силу географических особенностей требуют больших затрат и расходов, чем остальные. Так, фактически отсутствует возможность индивидуального подхода, реальное социально-экономическое положение просто игнорируется, так как приказы, указы, постановления и иные распорядительные документы вышестоящих органов не способны решить имеющиеся проблемы и сложности [3].

Принцип полноты и принцип результативности и эффективности частично противоречат друг другу, так как, с одной стороны, в первом случае необходимо полное отражение всей доходной и расходной части, с другой стороны, следующий принцип означает то, что затраты формируются в соответствии с доходами, из чего следует, что полностью отразить доходы не представляется возможным, так как они по приоритету могут и вовсе быть не включены в проекты бюджетов. Относительно доходной части следует отметить, что она формируется как ежегодный план, обязательный для исполнения, при этом на практике недоимка только по налоговым сборам ежегодно составляет миллионы, а то и миллиарды сомов. В целом, результативность и эффективность являются субъективными характеристиками, их принято определять исключительно числовыми и количественными характеристиками, не беря в расчет необходимые качественные индикаторы, которые могли бы в действительности отразить эффективность формирования и исполнения бюджета. Также необходимость исполнения бюджета по расходам

частично исключает возможность экономии бюджетных средств, обязуя государственные органы и органы местного самоуправления выполнить траты, которые по тем или иным причинам могли быть осуществлены в меньшей мере [3].

Четвертый принцип приоритетности вовсе не соответствует реальности, так как формирование проектов бюджетов осуществляется на основе удовлетворения естественных, первичных потребностей в государственных затратах (оплата труда, социальные и страховые выплаты и т. д.), без учета реальной рыночной инфляции. Из этого следует, что ориентиры, определенные в бюджетной резолюции Жогорку Кенеша и государственных программах, будут ежегодно одними и теми же, а в случае обновлений они не будут иметь реальных источников финансирования.

Принцип последовательности – ведение единой фискальной политики, которую можно было бы определить в первой принцип единства, как упоминалось в настоящей статье ранее, не учитывает то, что в Кыргызской Республике каждый регион обладает различным уровнем жизни, доходов населения, производств и экономических условий и предпосылок, различной населенностью, развитостью инфраструктуры и многое другое, что в совокупности оказывает влияние на предпринимательскую деятельность, товарооборот, доходы и затраты и множество других факторов, которые при осуществлении фискальной политики государственными органами абсолютно не берутся в расчет.

Следующий принцип самостоятельности бюджетов тесно связан с вышеобозначенными принципами, следовательно, также связан и сопряжен с их сложностями. Так, на практике бюджеты нашей республики не могут обладать самостоятельностью, так как некоторые не имеют достаточных источников финансирования, а другие, в достаточной мере пополняющие доходную часть, не имея право полноценного самостоятельного распоряжения полученными доходами, финансируют других. Самостоятельность практически является относительной, так как выйти за пределы утвержденного бюджета по расходам и затратам, даже в случае перевыполнения плана по поступлениям, государственный орган либо орган местного самоуправления не может. Необходимо отметить, что самостоятельность не

имеет заложенного в принципе смысла, так как в любом случае все средства будут аккумулированы на единый казначейский счет, которым управлять и распоряжаться будут другие уполномоченные государственные органы [3].

Принцип ответственности участников бюджетного процесса носит избирательный характер и, как правило, полноценно может быть реализован на рядовых сотрудниках государственных органов либо на лицах, совершивших преступления либо проступки, имеющие в составе уголовно наказуемое деяние. На сегодняшний день отсутствует ответственность правительства (ныне – кабинета министров) за некорректное формирование проекта бюджета, неверный социально-экономический прогноз, неисполнение бюджета в доходной части. Также не предусмотрена ответственность Жогорку Кенеша за утверждение такого проекта бюджета и т. д. Не предусмотрена ответственность за неэффективное использование бюджетных средств. С учетом того, что в четкое определение данного понятия отсутствует, в различных ситуациях может трактоваться по-разному, в интересах либо против какой-либо из сторон. Фактически отсутствует коллегиальная либо персональная ответственность как членов, так и в целом экспертных рабочих групп. Ответственность за принятие закона об исполнении бюджета, утверждение отчетности также отсутствует, так как на практике Кыргызской Республики привлечение к ответственности коллегиальных органов (их членов по отдельности) просто невозможно за неимением необходимого правосознания и понимания того, что каждое действие, а равно бездействие в рамках бюджетного процесса может иметь и, как правило, имеет мощный социально-экономический эффект в жизни граждан.

Принцип прозрачности, являющийся неотъемлемым принципом большинства бюджетных систем множества государств, на практике реализуется как минимум в недостаточной мере, при этом Кыргызская Республика – не исключение [4]. По своей сути данный принцип представляет из себя возможность беспрепятственного доступа к сведениям относительно деятельности органов государственной власти в бюджетно-налоговой сфере, при этом не прос-то к сведениям,

а к актуальной, полноценной, исчерпывающей информации. В идеале, в случаях доведения до общественности сведений, касающихся бюджета, они могли бы способствовать наглядному пониманию намерений и приоритетов государственной власти. С другой стороны, появилась бы возможность осуществления контроля за органами исполнительной власти в части расходования бюджетных средств.

Одним из плюсов прозрачности бюджета и его процесса в целом является возможность определения, контроля и отслеживания со стороны гражданского общества, заинтересованных учреждений и организаций за органами исполнительной власти, за исполнением бюджетных программ, проведения сравнительного анализа фактических финансовых операций с запланированными. Однако, существование принципа прозрачности бюджетного процесса обуславливает необходимость отчетности, что в свою очередь увеличивает демократическую составляющую в политике государства, повышает уровень доверия как к государственным органам, так и к правительству в целом.

Отличительной чертой бюджетного процесса в целом и его отдельных стадий, начиная разработкой проекта и заканчивая представлением отчетности о его исполнении, является неполная прозрачность, местами и вовсе скрытость процесса от «глаз» гражданского общества. Граждане на практике не являются вовлеченными ни в один бюджетный процесс, а при желании такого вовлечения – сталкиваются с бюрократическими сложностями, неполной и, возможно, недостоверной информацией относительно бюджетных средств, вне зависимости от их уровня.

В статье 20 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» [5] проекты нормативных правовых актов, касающихся государственного бюджета, подлежат проведению отдельной экспертизы. Как правило, проведение экспертизы социально-экономических последствий носит номинальный, формальный характер, и проводится небольшой рабочей группой из числа государственных служащих в рамках функциональных обязанностей, закрепленных отдельным приказом государственного органа [6].

На практике общественные слушания проводятся зачастую формально и не позволяют реализовать возложенные на них ожидания. Например, в ходе общественных слушаний не участвуют подготовленные эксперты из гражданского сектора, государство не отчитывается по исполнению бюджета прошлого года, не распространяет заранее проект бюджета, выносимого на обсуждение общественности и др. Поэтому процедуру проведения общественных слушаний по республиканскому бюджету в законодательном порядке нужно сделать обязательной. При этом, следует обеспечить публикацию проектов смет расходов ведомств и отчетов по их исполнению до и после проведения общественных слушаний по бюджету [7].

Последний, девятый принцип сбалансированности фактически является сдерживающим фактором для реального отражения социально-экономической ситуации, не позволяя выражать настоящие потребности населения, которые невозможно удовлетворить за неимением источников финансирования, слабой и неэффективной экономики, отсутствия необходимых производств.

Необходимо отметить, что Кыргызская Республика во многом зависит от поддержки иностранных государств, предоставляемых грантов, кредитов и займов, которые, в конечном итоге, вынуждают реструктуризировать не только внешний долг, но и закладывать все больше бюджетных средств на его погашение (в данном случае имеются в виду средства, предоставленные на возмездной и зачастую процентной основе).

Несомненно то, что практически любая вновь вводимая норма либо утверждаемый проект нормативного правового акта требуют финансовых средств для практической реализации. Проекты актов, требующих финансирования из средств государственного бюджета, на практике сталкиваются со множеством сложностей и нежеланием обретения дополнительной нагрузки на бюджет. Проекты актов, источники финансирования которых не определены фактически, вступают в силу после нахождения таковых, при этом поиск источников средств прекращается.

Из этого следует, что получаемые международные гранты, займы и ссуды, вне зависимости от того, возмездные они или безвозмездные,

должны идти в первую очередь на реформирование и совершенствование нормативной правовой базы, так как в основе практически любого процесса лежит право, которое зачастую требует финансов.

Таким образом, можно сделать вывод, что практически каждый принцип бюджетной системы сопряжен с большим числом сложностей, которые не позволяют в полной мере реализовать эти принципы на практике.

Поступила: 17.05.23; рецензирована: 31.05.23;
принята: 02.06.23.

Литература

1. Матевосян С.С. Правовые принципы бюджетного процесса Республики Армения / С.С. Матевосян. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=11643409> (дата обращения: 06.08.2022).
2. Бюджетный кодекс Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111338?cl=ru-ru> (дата обращения: 26.08.2022).
3. Регламент Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. URL: <http://kenesh.kg/ru/article/show/9705/reglament-zhogorku-kenesha-kirgizskoy-respubliki> (дата обращения: 22.08.2022).
4. Регламент Кабинета Министров Кыргызской Республики (В редакции постановления Кабинета Министров КР от 22 марта 2022 года № 153, 29 июля 2022 года № 402, 26 октября 2022 года № 587). URL: <http://minjust.gov.kg/ru/content/985> (дата обращения: 06.08.2022).
5. Официальный сайт Министерства юстиции Кыргызской Республики // Электронная база нормативных правовых актов Кыргызской Республики. URL: <https://mkk.gov.kg/ru/> (дата обращения: 16.08.2022).
6. Инструкция по разработке проектов подзаконных актов Кыргызской Республики. Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 мая 2017 года № 313. URL: <http://minjust.gov.kg/ru/content/985> (дата обращения: 02.08.2022).
7. Султан уулу С. Основные направления совершенствования и расширения применения программных бюджетов в Кыргызской Республике / С. Султан уулу, Д.И. Самудинова. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=42421975> (дата обращения: 06.08.2022).