

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Н.М. Тюлюндиева, кандидат экономических наук

Улучшение бюджетного процесса - одно из главных направлений Среднесрочного плана действий по реформированию системы управления государственными финансами Кыргызской Республики на 2009-2013 гг. [1].

Для подготовки реалистичного бюджета, отражающего приоритеты политики государства и потребности общества, важную роль играет этап подготовки проекта бюджета. Первичные решения о распределении бюджетных ресурсов по секторам и субъектам принимаются в ходе подготовки проекта и принятия бюджета.

Первый шаг в подготовке проекта бюджета связан с разработкой бюджетной политики государства. В Кыргызстане создание проекта республиканского бюджета на будущий год начинается с разработки среднесрочного прогноза бюджета (СПБ).

СПБ – это прогноз доходов и поступлений, а также расходов бюджета государства на три года, следующих за текущим. Он дает представление об ожидаемых объемах ресурсов бюджета и их расходовании.

Разработка СПБ осуществляется на основе показателей экономического прогноза развития. Основными макроэкономическими параметрами, на основе которых рассчитываются показатели по доходам, являются прогнозы ВВП, его реального роста и уровня инфляции. Если исходные данные по уровню производства товаров и услуг искажены, то будет рассчитан нереальный объем налогов и других платежей и, соответственно, нереальный объем расходов бюджета.

Вместе с тем для разработки реалистичного проекта бюджета, нацеленного на финансирование политики государства, необходимо опираться на план (программу) социально-экономического развития страны. В Законе КР «Об основных принципах бюджетного права в КР», регулирующем бюджетный процесс и описывающем организацию работы

по составлению бюджета, не дается четкого перечня документов, которые должны лечь в основу разрабатываемых Министерством финансов СПБ и проекта бюджета на предстоящий год.

Из показателей, определяющих параметры реалистичного бюджета, центральная роль принадлежит прогнозу доходов. МФ самостоятельно прогнозирует доходную часть бюджета. Вместе с тем при разработке проекта бюджета на 2011 г. первоначальный прогноз доходной части бюджета был увеличен на 5-10 млрд. сом. Это продемонстрировало нереалистичный характер существующего прогноза доходов бюджета, а также зависимость результатов прогноза доходов от технических просчетов МФ.

Существование монополии исполнительной власти на подготовку социально-экономических прогнозов в условиях высокого уровня теневой экономики (по оценкам специалистов, ее доля приближается к 60%, а во многих секторах экономики, особенно в сфере малого и среднего предпринимательства, она оценивается в 70-90% [2, с. 5-6]) существенно снижает реалистичность прогнозов бюджета государства. В этой связи интересно отметить, что в США, например, помимо экономических прогнозов Office of Management and Budget (OMB) - органа исполнительной власти, Конгресс в бюджетном процессе использует экономические оценки Бюджетного управления Конгресса (CBO) и Объединенного комитета Конгресса по налогообложению (JST) [3].

СПБ передается МФ в Координационный совет при Правительстве не позднее 1 мая текущего года. Совет рассматривает прогноз до 15 мая и завершает разработку основных принципов бюджетной политики, утверждает максимальные размеры расходов по ведомствам.

При составлении проектов смет расходов максимальные размеры расходов (контрольные цифры) для бюджетных учреждений являются обязательными для исполнения. Максимальные размеры расходов бюджетных организаций ограничивают их расходы в целом и не касаются их постатейной, детальной разбивки. Контрольные цифры, устанавливаемые КС, учитывают приоритеты государства и позволяют регулировать размеры расходов и доходов бюджета.

После разработки СПБ должен представляться на одобрение Президенту (статья 9 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в КР»). Однако в связи с изменением конституционных полномочий Президента в последнее время данные процедуры перестали выполняться. Поэтому необходимо срочно ввести новые процедуры придания легитимности СПБ и повышения его статуса до «обязательного для исполнения». В странах, где осуществлен переход к среднесрочному бюджетному планированию, утвержденный в предшествующие годы финансовый план на текущий год, по крайней мере, в основных своих характеристиках носит обязательный характер [4, с. 290].

На основе СПБ ЖК разрабатывает Бюджетную резолюцию на год и передает ее Правительству. Бюджетная резолюция разрабатывается комитетом по бюджету и финансам и вносится на рассмотрение сессии ЖК не позднее 15 июня [5]. Она определяет приоритеты бюджета на год, служит ориентиром для Правительства при разработке им проекта республиканского бюджета. ЖК принимает Бюджетную резолюцию до 1 июля.

Здесь необходимо отметить несогласованность сроков принятия максимальных размеров расходов ведомств, отражающих приоритеты государства на год (до 15 мая), и Бюджетной резолюции, которая также должна определять приоритеты по бюджету (до 1 июля).

Министерства, государственные комитеты, административные ведомства в пределах максимальных размеров расходов (не превышая их) составляют проекты смет расходов в формате постатейного и программного бюджета. Подготовленные заявки по бюджетным и специальным средствам должны быть представлены в МФ не позднее, чем за 6 месяцев до начала финансового года (статья 40 Закона

«Об основных принципах бюджетного права в КР»). Таким образом, государственные агентства имеют в своем распоряжении менее 1,5 месяцев для подготовки смет расходов. Вместе с тем для подготовки бюджета, ориентированного на предоставление услуг для общества, важно качество составления бюджетных заявок ведомствами, поэтому такой срок считается недостаточным для качественного составления проекта сметы расходов.

С нашей точки зрения также необходимо расширить сроки подготовки бюджетных заявок ведомств до 2,5 месяцев. В Германии дается 3 месяца [6, с.44], в США – 2,5 месяца [7, с.86]. Существующий срок для подготовки проекта смет расходов, предоставляемый агентствам, слишком короток, что приводит к формальному составлению ими смет расходов или задержке представления ими качественных проектов своих бюджетов в МФ.

В международной практике вопрос о полномочиях Министерства финансов в процессе разбора заявок государственных агентств и составления проекта бюджета решается по-разному. В ряде стран министр финансов обязан включать бюджетные запросы государственных агентств в проект бюджета без изменений, а вносить в них изменения вправе только Кабинет министров. В других государствах (Великобритания, Канада, Польша, Болгария) министр финансов наделен полномочиями предлагать тем или иным министрам внести коррективы в их сметные предложения [4, с. 293].

В Кыргызстане Министерство финансов рассматривает проекты смет расходов с участием представителей министерств, проверяет их на соответствие контрольным цифрам (максимальным размерам расходов) и может вносить при необходимости изменения и коррективы.

Затем Министерство финансов делает свод и формирует проект расходной части республиканского бюджета. При этом проект доходной части бюджета формируется МФ самостоятельно.

Представляется необходимым уточнить перечень материалов, являющихся основой для составления проекта годового бюджета. На наш взгляд, основой для составления проекта бюджета должны быть, бесспорно, прогноз экономического развития страны и СПБ. Документом, определяющим приоритеты

страны на год, может стать Бюджетное Послание Президента страны (как в ряде стран, например, России [4, с. 283]), Бюджетное Послание премьер-министра или Бюджетная резолюция Жогорку Кенеша. Последний вариант представляется более логичным в парламентской республике.

Для этого необходимо скорректировать процедуры составления проекта годового бюджета с тем, чтобы составлению проекта бюджета Министерством финансов предшествовало определение целей и задач бюджетной политики на очередной год, концепции структурных и организационных преобразований в бюджетном секторе и государственном аппарате, приоритетов социально-экономической политики. В противном случае разрабатываемые проекты бюджетов будут лишь фиксировать сложившуюся структуру бюджетных расходов и не смогут выполнить свою главную задачу – стать основным инструментом государственной социально-экономической политики.

Составление проекта бюджета и его принятие осуществляются в соответствии с бюджетным календарем, который по закону утверждается Правительством КР (статья 40 Закона «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике»). На практике он ежегодно утверждается министром финансов.

Министерство финансов представляет сформированный проект республиканского бюджета в Правительство до 15 августа (не позднее 4,5 месяцев до начала финансового года). В других странах, например, во Франции и Болгарии, также перед внесением проекта бюджета на рассмотрение в парламент предусмотрена стадия его утверждения правительством [8].

Правительство рассматривает проект бюджета на специальном заседании. При рассмотрении могут быть поставлены вопросы, которые не были разрешены или учтены при разработке проекта бюджета. В случае разногласий и противоречий при обсуждении проект направляется в Министерство финансов на доработку.

Правительство вносит проект республиканского бюджета в Жогорку Кенеш в срок не позднее 4 месяцев до начала финансового года.

Проект бюджета сначала направляется и рассматривается в постоянных комитетах и комиссиях в течение 20 дней. Комитет по бюджету собирает предложения и замечания других комитетов, анализирует проект бюджета, согласовывает и прорабатывает спорные моменты, обобщает предложения. Затем проект закона вносится на сессию ЖК.

Сессия рассматривает проект бюджета в трех чтениях [5]. В первом утверждаются его доходы и расходы в целом. Если проект в первом чтении не принимается, то правительство в течение 10 дней должно его доработать и внести на рассмотрение повторно.

Во втором чтении утверждаются расходы по видам в разрезе разделов, групп, подгрупп в соответствии с бюджетной классификацией. По результатам постатейного рассмотрения проекта закона в третьем чтении принимается бюджет.

В России и других странах существует более детальная процедура рассмотрения проекта бюджета. В России [9] она состоит из 4 чтений. В первом чтении (30 дней) определяются концепция бюджета и прогноз социально-экономического развития страны на год, основные направления налоговой и бюджетной политики, основные принципы и расчеты во взаимоотношениях федерального бюджета и бюджетов субъектов федерации, проект программы государственных внешних заимствований, а также основные параметры бюджета: расходы, доходы (по группам, подгруппам и статьям) и дефицит/профицит.

Во втором чтении утверждаются расходы по разделам функциональной классификации; в третьем – по подразделам; в четвертом – бюджет в целом. Аналогичное детализированное принятие бюджета в Кыргызстане будет способствовать усилению его реалистичности.

После утверждения Закона о республиканском бюджете в ЖК, он направляется в правительство для исполнения.

Основное беспокойство вызывает тенденция запоздалого утверждения Закона о годовом бюджете в течение последних лет. Закон о бюджете должен быть принят в срок не позднее чем за 1 месяц до начала бюджетного года (статья 42 Закона «Об основных принципах бюджетного права в КР»).

Годовые бюджеты 2007 и 2008 гг. были подписаны Президентом намного позднее

законодательно установленного срока (с задержкой на 3-4 месяца). В 2009 г. ситуация немного улучшилась (Закон о бюджете был принят с небольшим запозданием – 21 января 2009 г.). Однако в 2010 г. годовой бюджет вновь был принят с большим запозданием, оправданием чему служило начавшееся проведение административной реформы. В 2011 г. годовой бюджет был принят позже срока на 3,5 месяца в связи с произошедшей революцией.

Другая проблема – принятый бюджет в течение года часто уточняется. В Кыргызской Республике внесение изменений в Закон о республиканском бюджете, проекты законов о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, об изменении финансовых обязательств государства, проекты других законов, влияющих на расходы или доходы, могут быть приняты только с согласия правительства.

Процедура внесения изменений и дополнений в бюджет предполагает, что вначале рассматриваются и определяются изменения бюджета, а затем осуществляются расходы. В Кыргызстане частые изменения бюджета усугубляются тем, что зачастую Закон о внесении изменений и дополнений принимается после завершения бюджетного года, что свидетельствует о его формальном принятии. Такая практика должна быть прекращена. Для этого следует внести в законодательство запрет на внесение изменений в бюджет после окончания бюджетного года и строгое наказание лиц, допустивших осуществление расходов бюджета до внесения изменений в Закон о бюджете.

Обеспечить стабильность бюджета призваны также нормы бюджетного права о порядке принятия Закона о бюджете и других законодательных актов, в частности, норм налогового законодательства. В соответствии со статьей 42 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в КР» все законодательные и нормативные акты, введение в действие которых влечет за собой изменение перечня и ставок налогов и других доходов республиканского и местных бюджетов, должны быть приняты Жогорку Кенешем и местными кенешами соответственно не позднее апреля месяца бюджетного года.

В последние годы в КР на практике принятие налоговых законопроектов обычно

происходит одновременно с рассмотрением бюджета. Следовательно, исходя из опыта последних лет, предполагается, что Закон о бюджете может рассматриваться до апреля. Однако по Закону республиканский бюджет должен быть принят в срок не позднее одного месяца до начала финансового года. Было бы логичным установить сроки принятия поправок в налоговое законодательство, основываясь на законодательных сроках принятия бюджета, то есть не позднее одного месяца до начала финансового года.

В России установлен более жесткий подход к регулированию возможных сроков изменения налогового законодательства. В статье 53 Бюджетного кодекса указано, что федеральные законы о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство Российской Федерации, вступающие в силу с начала очередного финансового года должны быть приняты до утверждения федерального Закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год [4, с. 297]. Подобный подход отражает практику, существующую в России, где Закон о федеральном бюджете принимается до начала финансового года и рассмотрение соответствующих законопроектов, как правило, осуществляется одновременно с рассмотрением бюджета, то есть за несколько месяцев до начала бюджетного года.

Таким образом, анализ бюджетного процесса для республиканского бюджета показал, что в целом определена необходимая законодательная база, используемая на практике. Дальнейшее совершенствование бюджетного процесса предполагает следующие меры:

основой для составления проекта бюджета должны быть, бесспорно, прогноз экономического развития страны, СПБ, план (программа) социально-экономического развития страны и Бюджетная резолюция Жогорку Кенеша. Для этого необходимо скорректировать процедуры составления проекта годового бюджета с тем, чтобы составлению проекта бюджета Министерством финансов предшествовало принятие Бюджетной резолюции;

нужно определить административные правила и процедуры, четко оговаривающие роли и функции всех заинтересованных сторон (Жогорку Кенеш, правительство или президент) в процессе формирования бюджетных приоритетов;

следует пересмотреть процедуру чтений проекта республиканского бюджета и внедрить ее также на местном уровне. За основу можно принять российский опыт процедуры рассмотрения проекта бюджета. В России бюджет принимается в четырех чтениях: в первом принимаются основные параметры бюджета (расходы, доходы и дефицит/профицит) и концепция бюджета (в том числе налоговая политика); во втором - утверждаются расходы по разделам; в третьем - по подразделам; в четвертом - бюджет в целом. Более детализированное принятие бюджета будет способствовать обеспечению его реальности;

необходимо расширить сроки подготовки бюджетных заявок ведомствами до 2,5 месяцев;

требуется прекратить практику частых изменений бюджета без предварительного законодательного принятия Закона о внесении изменений и дополнений в бюджет. Предусмотреть строгое наказание лиц, допустивших осуществление расходов бюджета до внесения изменений в Закон о бюджете;

необходимо признать незаконной практику, когда Закон о внесении изменений и дополнений в Закон о республиканском бюджете принимается после завершения бюджетного года, что свидетельствует о его формальном принятии. Для этого следует внести в законодательство запрет на внесение

изменений в бюджет после окончания бюджетного года.

Использованные источники:

1. Указ Президента Кыргызской Республики от 22 октября 2009 года, № 396.
2. Ким, Т.М. Увеличение налоговых поступлений в бюджет и фискальная политика государства // *Налоги и право*. - 2011. - №3.
3. Stanley O. Collender. *The Guide to the Federal Budget: Fiscal, 1998*, Rowman & Littlefield, Lanham, MD, 1997.
4. Улюкаев, А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. - М.: Дело, 2004.
5. О регламенте Жогорку Кенеша: Закон КР, статья 190.
6. Мюллер, Р., Райтер, Х. Государственное финансовое хозяйство в Германии: учебные тексты для поддержки сотрудничества государственных администраций // *Сборник 3*. - М.: Трансформ, 1996.
7. Mikesell, J.L., 2003. *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*, Chicago, Dorsey Press.
8. Бюджетный процесс в зарубежных государствах. - М., 1996.
9. Бабич, А.М., Павлова, Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. - М.: Финансы, 1999. - С. 188-195.

Январь 2012 г.