

*Джакыбалиева Н.А.*

**БЮДЖЕТТИК ЖӨНГӨ САЛУУ КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА БЮДЖЕТ АРАЛЫК МАМИЛЕЛЕРДИН ОБЪЕКТИСИ КАТАРЫ**

*Джакыбалиева Н.А.*

**БЮДЖЕТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАК ОБЪЕКТ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

*N.A. Dzhakybalieva*

**SUBJECT: BUDGETARY REGULATION AS AN OBJECT OF INTER-BUDGETARY RELATIONS IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 336.143.01(575.2)

*Автор бул макалада бюджеттик жөнгө салуунун юридикалык өзгөчөлүгүн жана анын бюджет тутумун түзүүдөгү жана кирешелерди бөлүштүрүүдөгү маанисин изилдеген. Андан сырткары, автор бюджет тутумунун бардык деңгээлдеринде чыгашалык функциялардын жана киреше булактарынын дал келүүсүн камсыздоо көйгөйү бюджеттик жөнгө салуу аркылуу чечилээрин белгилеп көрсөткөн.*

**Негизги сөздөр:** бюджет, бюджет тутуму, бюджеттик жөнгө салуу, республикалык бюджет, жергиликтүү бюджет.

*Автор в данной статье исследовал юридические особенности бюджетного регулирования и его значение построения бюджетной системы и перераспределения доходов. Также, автор отметил, что проблемы обеспечения соответствия расходных функций и доходных источников на всех уровнях бюджетной системы решается посредством бюджетного регулирования.*

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетная система, бюджетное регулирование, республиканский бюджет, местный бюджет.

*The author of this article studied the legal aspects of budget management and the value of the budgetary system and the redistribution of income. Also, the author noted that the problem of ensuring compliance of expenditure functions and revenue sources at all levels of the budget system is achieved by means of budgetary control.*

**Key words:** budget, budget system, budget control, the republican budget, local budget.

Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 13-беренесине ылайык мамлекеттик бюджет өз ичине кирешелерди жана чыгашаларды камтыган республикалык бюджеттен жана жергиликтүү бюджеттерден турат. Экономикалык өнүгүүнүн, салык тутумунун, жергиликтүү бюджеттердин чыгашалык керектөөлөрү бюджеттик жөнгө салуунун жогорку маанилүүлүгүнүн бар болуусуна алып келет. Жергиликтүү бюджеттерге өздүк киреше булактары бекитилгендигине карабастан, көпчүлүк учурларда алардын көлөмү заарыл болгон чыгымдарды толук жаба албайт. Буга байланыштуу аткаруу бийлик органдарында өздүк киреше булактарынан төмөн турган бюджеттерге, алардын кирешелери менен чыгашаларын тең салмакташтыруу максатында, жыл сайын чегерүүлөрдү берип туруу зарылдыгы пайда болуп келет.

Ю.А. Крохина өзүнүн финансы тутумундагы көйгөйлөрдү изилдөө боюнча илимий эмгектеринде ХХ кылымдын 30– жылдарынын башында каржылык

адабиятта «бюджеттик жөнгө салуу» термининин пайда болушуна «мамлекеттик жана жергиликтүү бюджеттерди бекемдөө тутуму» түшүнүгүн колдонуу түрткү болгон деп адилеттүү белгилейт [2, 77-б.].

Бюджет тутумунун бардык деңгээлдеринде чыгашалык функциялардын жана киреше булактарынын дал келүүсүн камсыздоо көйгөйү бюджеттик жөнгө салуу аркылуу чечилет.

«Бюджеттик жөнгө салуу» түшүнүгү «бюджеттик теңдештирүү» түшүнүгүнөн кыйла кенен. Азыркы юридикалык адабияттарда бюджеттик теңдештирүү түшүнүгү бул төмөн турган аймактардын жарандарына аныкталган минималдык жеткиликтүү деңгээлде мамлекеттик кепилдиктерди камсыздоо үчүн алардын социалдык-экономикалык өнүгүү деңгээлдериндеги айырмачылыктарды теңдөө максатында жогору турган бийлик органдары тарабынан жүргүзүлүүчү процесс.

Бюджеттик жөнгө салуу өзүнө бюджеттик камсыздалгандыкты жана бийлик органдарынын ишмердүүлүктөрүнө дем берүүнү камтыйт. Адабий булактарда бюджеттик жөнгө салуунун механизми – бул башкаруу органдарында бюджеттик фонддорду түзүү жана колдонуу процесстерине таасир этүүчү, усулдардын, куралдардын, каржылык технологиялардын жана эрежелердин жыйындысы катары сүрөттөлүп келет [3, 87-б.]. Демек, бюджеттик жөнгө салуу механизми – бул, анын жыйынтыгы коомдогу социалдык жана экономикалык абалга түздөн-түз таасир эткен, ар кандай деңгээлдеги бюджеттердин ортосунда каражаттарды бөлүштүрүү жана кайрадан бөлүштүрүү процесси.

Азыркы учурда өлкөнүн туруктуу экономикалык өнүгүүсүнө жана калктын бардыгына жалпы мамлекеттик социалдык кепилдиктерди камсыздоого жетүү мүмкүн эмес. Мындай колдоо аймактардын бюджеттик чыгашаларын теңдештирүүнү гана камсыздабастан, ошондой эле туруктуу экономикалык өсүштү дагы жандандырышы керек. Бул үчүн бюджеттер аралык мамилелердин ар кандай формалары колдонулат. Бул жерден, бюджеттик теңдештирүүнүн максаты – өлкө жарандарынын бардыгына алар жашаган аймактан көз карандысыз мамлекеттик кызмат көрсөтүүлөрдүн бирдей деңгээлин камсыздоо, деген тыянак чыгарууга болот.

Учурда юридикалык адабияттарда бюджеттик жөнгө салуу түшүнүгүнө карата айтылган окумуш-

туулардын ар кандай теориялык пикирлери кездешет. Мисалы, А.Д. Селюковдун пикири боюнча бюджеттик жөнгө салуу – бул бюджет тутумун түзүү жана иштегүү принциптерине ылайык бюджеттик процессти жүргүзүүдө колдонулуучу, бюджет тутумунун деңгээлдеринин ортосунда кирешелерди бөлүштүрүү жана кайрадан бөлүштүрүү усулдарынын жана каражаттарынын жыйындысы. [4, 109-б.]. Бул теориялык көз карашта белгиленгендей А.Д.Селюков бюджеттик жөнгө салуунун курамына жөнгө салынуучу кирешелерди, каржылык жардамды, өз ара эсептөөлөрдү, бюджеттердин өздүк кирешелерин киргизүү менен, бюджеттик жөнгө салууга кененирээк түшүнүк берген.

Андан сырткары, бюджеттик жөнгө салууну, аймактык түзүмдөрдүн салыктык мүмкүнчүлүктөрү жетишсиз болгон учурда аларды социалдык-экономикалык өнүктүрүү максатында бир деңгээлдеги бюджеттен экинчисине каржы ресурстарын бөлүштүрүү жана кайрадан бөлүштүрүү аркылуу жүргүзүлүүчү, бюджеттик-салыктык чөйрөдө калыптануучу мамилелерге мамлекеттик таасир этүүнүн түрү деп белгилеп көрсөтөт [5, 157-б.].

Жогоруда белгиленген бюджеттик жөнгө салуу көйгөйлөрү боюнча авторлордун пикирлери бири биринен кескин айырмаланып тураары байкалууда. Биринчи автор бюджеттик жөнгө салууну, каржылык жардам көрсөтүү тутуму катары аныктап кеңири мааниде чечмелесе, башкалары каражаттарды кайрадан бөлүштүрүү процесси жөнүндө айтышат.

Мына ошондуктан, акыркы жылдары бюджеттик жөнгө салууну түшүнүүдө башаламандыктарга жол бербөө максатында “бюджеттик жөнгө салуу” жана “бюджеттик теңдештирүү” терминдери колдонула баштады. Айрым өнүккөн өлкөлөрдүн (Германия, Франция, Канада, АКШ жана башкалар) тажрыйбалары көрсөткөндөй, убакыттын өтүшү менен бюджеттик теңдештирүүнү түшүнүүдө олуттуу өзгөрүүлөр болду. Эгер мурдараак, ал ар кандай бюджеттердин кирешелери менен чыгашаларын теңдештирүү катары кабыл алынса, азыркы маалда бир тургунга эсептелген бир деңгээлдеги бюджеттердин кирешелерин теңдештирүү катары каралат.

Бир деңгээлдеги мамлекеттик жана муниципалдык түзүмдөр бирдей эмес өнүккөн жана салыктар менен чогултууларды топтоодо ар башка мүмкүнчүлүктөргө ээ. Ошондуктан, бюджеттик теңдештирүүнүн негизги милдети – азыраак камсыздалган бюджеттерге, алардын кирешелерин жогорулатуучу, каражаттарды бөлүп берүү. Бюджеттик теңдештирүүнүн негизги милдетин мындай түшүнүү, анын маанисин жаңы сапаттуу деңгээлге көтөрөт.

Бюджеттик жөнгө салууну аныктоодо, айрым авторлор каралып жаткан чөйрөнүн мамилелеринин материалдык мазмунуна; башкалары – бөлүштүрүү процессинин өзгөчө мүнөзүнө; үчүнчүлөрү – пландык мүнөзүнө көңүл бурушкандыгына карабастан, тар мамиленин алкагында бюджеттик жөнгө салуунун негизги элементи катары, мамлекеттин бюджет тутумундагы кирешелерди бюджеттик жөнгө салуу менен бөлүштүрүүнүн ортосундагы түз байланыштын бар болуусу саналат. Ал эми бюджеттик жөнгө

салуунун материалдык, пландык жана процессуалдык аспектилери анын мүнөздөмөсүнүн кошумча элементтери катары кызмат кылат.

Биздин оюбузча, бюджеттик жөнгө салуу саясатынын негизги максаты – бул, биринчиден, мамлекет тарабынан кепилдендирилген минималдуу социалдык стандарттардын алкагындагы милдеттерди ишке ашыруу үчүн жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын минималдуу бюджеттик камсыздальшынын деңгээлдерин теңдештирүү жана ошондой эле жергиликтүү бюджеттерге каражаттарды өткөрүп берүү аркылуу тийиштүү аймактарды социалдык-экономикалык өнүктүрүү программаларын ишке ашыруудагы жергиликтүү бийлик органдарынын ишмердүүлүктөрүнө дем берүү.

Бюджеттик жөнгө салуунун каражаттарына жана максаттарына вертикалдык жана горизонталдык теңдештирүү түшүнүктөрү колдонулуп келет.

Вертикалдык теңдештирүү бийликтин ар бир деңгээлинде анын киреше булактарынын мүмкүнчүлүктөрү менен чыгашалар боюнча милдеттенмелеринин көлөмүнүн ортосундагы тең салмактуулукка жетүү процесси катары чечмеленет. Алардын ортосундагы дал келбөөлөрү тышкы түзөтүүлөрсүз толугу менен жок кылуу мүмкүн эмес: берилген аймактын салыктык (кирешелик) мүмкүнчүлүгү менен объективдүү керектөөлөрүнүн (чыгашаларынын) толук дал келүүсү дээрлик кезикпейт.

Бюджеттик жөнгө салуудагы вертикалдык тең салмактуулук принциби бийликтин жогору турган деңгээлине дагы, жергиликтүү бийликтерге дагы талаптарды коёт. Эгерде төмөнкү деңгээлдин киреше бөлүгүн камсыздоо боюнча мүмкүнчүлүктөрү өз функцияларын каржылоо үчүн жетишсиз болгон учурларда, бийликтин жогорку деңгээли төмөнкү деңгээлдеги бийликтерге жетишсиз болгон бюджеттик ресурстарды берүүгө милдеттүү.

Вертикалдык тең салмактуулук төмөнкү деңгээлдеги бийликтерге, биринчиден, аларга бекитилген функцияларды каржылык камсыздоо жана калкка тийиштүү кызмат көрсөтүүлөрдү берүү үчүн жоопкерчиликти, экинчиден, өздүк кирешелик мүмкүнчүлүктөрүн сактоо жана көбөйтүү боюнча өзүнүн укуктарын натыйжалуу жана жоопкерчиликтүү колдонуу милдетти жүктөйт.

Ошондуктан бюджеттердин вертикалдык тең салмактуулук көйгөйү эки бирдиктүү маселе катары чечилет. Бир жагынан, вертикалдык тең салмактуулук бюджеттик ыйгарым-укуктарды тийиштүү мамлекеттик органдарга туура бөлүштүрүү жана мыйзамдар менен бекитүү, экинчи жагынан, өлкөнүн салыктык мүмкүнчүлүгүн бөлүштүрүүдө мамлекеттик бийлик органдарынын тийиштүү деңгээлдеринин жалпы республикалык салыктарга үлүштүк катышуусу аркылуу алардын каржылык мүмкүнчүлүктөрүнүн теңдөөнү камсыз кылат. Демек, вертикалдык бюджеттик теңдештирүүнүн максаты – мамлекеттик бийлик органдарынын ар кандай деңгээлдеринин чыгашалык бюджеттик ыйгарым-укуктарын ишке ашыруу үчүн каржылык базасын түзүү.

Мына ошондуктан, вертикалдык бюджеттик теңдештирүүнүн куралдарына төмөнкүлөрдү киргизсек

болот: салыктарды бюджет тутумунун белгилүү деңгээлдерине бекитүү; жөнгө салынуучу кирешелерди бюджет тутумунун деңгээлдери боюнча бирдиктүү ченемдер менен бөлүштүрүү; өзүнчө чыгашалык милдеттенмелерди аткарууга которууларды бөлүү.

Бирок, вертикалдык теңдештирүү бюджеттик жөнгө салуунун бардык көйгөйлөрүн чечпейт. Ал бюджеттик жөнгө салуунун горизонталдык тең салмактуулугу процесси менен айкалышы керек. Горизонталдык теңдештирүү, салыктык мүмкүнчүлүктөрдөгү теңсиздикти жок кылуу же азайтуу үчүн аныкталган формула боюнча жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ортосунда салыктарды пропорционалдуу бөлүштүрүү дегенди билдирет.

Горизонталдык бюджеттик теңдештирүүнүн максаты—өлкөнүн ар кайсы аймактарындагы тургундарга мамлекеттик тейлөөлөрдү колдонуунун бирдиктүү стандарттык деңгээлин камсыздоо. Горизонталдык теңдештирүүнүн механизми дагы эки бирдиктүү маселелерди чечүүгө багытталган. Бир жагынан, бул өлкөнүн ар кайсы административдик-аймактык түзүмдөрүндө жашаган калктын мамлекеттик тейлөөлөрдү колдонуу деңгээлин теңдештирүү, экинчи жагынан, бюджеттик чыгашалардын индексин эске алуу менен бийлик деңгээлинин чектеринде мамлекеттик тейлөөлөрдүн баасын теңдештирүү.

М.Р. Полозковдун ою боюнча, «бюджет тутумунда горизонталдык жана вертикалдык тең салмаксыздык көйгөйү курч турат. Бюджеттин салыктык кирешелерин борборлоштуруу жана чыгашаларды бөлүштүрүүдөгү субсидиардуулук аймактык жана жергиликтүү бюджеттердин тартыштыгы көйгөйүнө алып келет жана бюджеттик теңдештирүү максатында каражаттарды кайрадан бөлүштүрүү заарылдыгын жаратат» [6, 7-б.].

Кыргыз Республикасынын бюджет тармагындагы мыйзамдарында бюджеттик жөнгө салуу жөнүндө кенен түшүнүк жокко эсе. Мисалы, 1998-жылы 11-июнда кабыл алынган «Кыргыз Республикасындагы бюджет укугунун негизги принциптери жөнүндөгү» Кыргыз Республикасынын мыйзамынын 5 – беренесинде бюджеттик жөнгө салуу – бул экономиканы жөнгө салуунун жана Кыргыз Республикасынын социалдык-экономикалык өнүгүүсүн божомолдоонун ажырагыс бөлүгү деп белгиленет [1]. Бул берене бюджеттик жөнгө салуу түшүнүгүнүн так аныктамасын бербейт жана анын маңызы менен мазмунун ачып көрсөтпөйт. Андан тышкары, анда бюджеттик жөнгө салуунун түрлөрү дагы, ыкмалары дагы аныкталбайт.

Мисалы, өнүккөн өлкөлөрдө бюджеттик теңдештирүү каражаттарды которуу жолу менен дагы, «салыктарды өткөрүп берүү» аркылуу дагы жүргүзүлөт. Ошол эле маалда, бюджеттик теңдештирүү ар бир өлкөдө өзүнүн өзгөчөлүктөрүнө ээ, маселен АКШда каражаттарды которууну гана колдонушат, Канадада эки түрү тең колдонулат. Россия Федерациясында салыктарды өткөрүп берүү басымдуулук кылат [7, 77-б.].

Ички мамлекеттик каржылардын модели ар кандай деңгээлдеги бюджеттерден вертикалдык жана горизонталдык теңдештирүүнүн төрт компонентин аныктаган: 1) жалпы мамлекеттик салыктардан чегерүүлөрдүн ченемдери; 2) категориялык, теңдештирүүчү жана дем берүүчү гранттар; 3) бюджеттик ссудалар; 4) каржылык ресурстарды бөлүштүрүүдө туруктуулук менен объективдүүлүк киргизүүгө жана бюджеттер аралык мамилелерди иреттештирүүгө багытталган, республикалык бюджеттен өз ара эсептөөлөр боюнча берилүүчү каражаттар. Бул усулдар 1997-жылдан тарта колдонула баштаган.

Бирок, кабыл алынып жаткан бюджеттер аралык теңдештирүүнүн механизмдерин жакшыртууга багытталган чараларга карабастан, бюджеттер аралык мамилелер нормалдуу өнүгүшү үчүн бюджеттик теңдештирүүнүн усулдары дайыма жакшыртылып турушу керек экендиги айкын. Кыргыз Республикасындагы бюджеттер аралык мамилелерди реформалоого багытталган кадамдар буга мисал боло алат (мамлекеттик башкарууну аймактарга өткөрүп берүү чечимдери). Бирок, жөнгө салуунун натыйжалуу усулдары жана так өздөштүрүлгөн механизмдери жөнүндө айтууга болбойт, себеби жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын каржылык абалында диспропорциялар байкалууда.

Бүгүнкү күндө Кыргыз Республикасында бюджеттик теңдештирүүнүн бул эки багытын тең ишке ашыруу кыйынчылыктары менен коштолот, анткени чыгашалар боюнча ыйгарым-укуктарды так бөлүштүрүү жана бийликтин ар бир деңгээлине тиешелүү функцияларды жеткирүү жок, жана жыйынтык катары, чыгашалардын жалпы көлөмүн жана аларды ишке ашыруу үчүн киреше булактарын бекитүү жана вертикалдык жөнгө салуунун алкагында каражаттарды өткөрүп берүү жок.

#### Адабияттар:

1. Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 года №78 (в редакции Закона КР от 3 марта 2015 года №48).
2. Крохина Ю.А. Бюджетное право и Российский федерализм [Текст] / Ю.А. Крохина. - М.: Норма, 2002. - С. 455.
3. Правовое регулирование межбюджетных отношений в РФ: учебник для вузов / Под ред. Г.В. Петровой. – СПб., Юрид. центр Пресс, 2003. - С. 833.
4. Ивлев А.М. Финансово-правовые проблемы межбюджетных отношений в РФ. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. - М.: 2006. - С. 178.
5. Фадеев Д.Е. Бюджетное регулирование, его задачи и методы / Финансовое право: учебник / Д.Е. Фадеев, К.С. Бельский. Под ред. С.В. Запольского. - М.: Российская академия правосудия «Эксмо», 2006. - С. 640.
6. Полозков М.Р. Эффективное бюджетное выравнивание в системе межбюджетных отношений региона / М.Р. Полозков // Финансы. - 2010. - №4. - С.12-15.
7. Правовое регулирование межбюджетных отношений в РФ: учебник для вузов / Под ред. Г.В. Петровой. - СПб, Юрид. центр Пресс, 2003. - С. 833.

Рецензент: к.ю.н., доцент Аманалиев У.О.