

Тагаев А.У.

ПАРЛАМЕНТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В ВОПРОСАХ БЮДЖЕТНО-ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

A.U. Tagaev

THE PARLIAMENT OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN IN MATTERS FISCAL POLICY STATE

УДК:347-254/78

Автором рассматриваются конституционно-правовые вопросы формирования республиканского бюджета Республики Казахстан. Предпринимается попытка вскрыть финансовые и иные полномочия Парламента, связанные с формированием республиканского бюджета.

The author considers constitutional questions on formation of the Republic of Kazakhstan budget. The attempt to disclose the financial and other powers of Parliament connected formation of the republican budget is undertaken.

Финансовые и иные полномочия Парламента закреплены Основным законом Республики Казахстан включают его право принимать бюджет, устанавливать налоги, а также решать вопросы о государственных займах и оказании республикой экономической и иной помощи.

Безусловно, важнейший из документов, который принимает Парламент РК - это бюджет, обобщающий интересы граждан и государства. Бюджет занимает одно из центральных мест в иерархии финансовых полномочий Парламента РК, представляющий собой смету всех финансовых потребностей государства и всех финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения этих потребностей. Однако рассматривать государственный бюджет исключительно как смету доходов и расходов было бы неверно, так как его значимость для страны настолько велика, что позволяет говорить о нем как о «необходимом атрибуте государства и основе его суверенитета»¹, с. 139/.

Формирование современного бюджетного права Республики Казахстан происходило в ходе общего конституционного развития.

Важнейшими принципами при формировании республиканского бюджета Республики Казахстан являются требования:

- 1) полноты бюджета¹,
- 2) правдивости и реальности бюджета;
- 3) достоверности и наглядности бюджета;
- 4) обязательного *облечения бюджета в форму акта*, принимаемого представительным органом власти.

Требование полноты бюджета, в соответствии с которым доходы и расходы, поддающиеся предвидению, должны быть представлены в полном объеме.

Требование правдивости и реальности бюджета в первую очередь нацелено на борьбу с фальсификацией бюджетных росписей. В недопущении фальсификации в значительной мере заинтересованы влиятельные банковские и предпринимательские круги,

требующие полной и неискаженной информации о состоянии казначейства.

Наглядность бюджета, то есть представление его в наиболее информативной и доступной для понимания форме, имеет большое значение для реализации парламентских бюджетных полномочий. Наглядность бюджета позволяет депутатам Парламента РК «прочитать» основной финансовый документ: выяснить источники и размеры доходных поступлений; цели, на которые предназначены те или иные расходы; величину расходов, направленных на финансирование конкретных государственных задач и проектов. Реализации этого принципа помогает совершенствование бюджетной классификации и оптимизации структурного строения бюджетного документа, деления его на статьи.

Требования обязательного *облечения бюджета в форму акта*, принимаемого представительным органом власти, нацелено на принятие закона о республиканском бюджете.

В странах, испытавших влияние *англосаксонской правовой доктрины* (США, Индия), под бюджетом понимается *не один законодательный акт*, а целый спектр актов, регулирующих доходы и финансовые затраты государства.

В государствах, относящихся к *континентальной правовой системе* (Австрия, Германия, Казахстан, Россия), бюджет является единым законодательным актом.

Так, ст. 110 Основного закона ФРГ гласит, что «все доходы и расходы Федерации должны включаться в бюджет», который «утверждается бюджетным законом на один год или несколько лет». Независимо от того, что из себя представляет бюджет, его подготовкой и представлением парламенту всегда занимается высший орган исполнительной власти.

В Германии в соответствии с Основным законом и Законом об организации государственного бюджета от 19 августа 1969 года /2/ подготовка и представление бюджета возложена на Федеральное правительство, основная же работа проводится также Министерством финансов ФРГ.

В Республике Казахстан, в соответствии с Основным законом и Бюджетным кодексом Правительство РК наделяется исключительным правом составления бюджета и внесения его на рассмотрение Парламента для принятия закона о республиканском бюджете.

Конституция РК 1995 г. сформулировала его так: «Парламент в отдельном заседании Палат

путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате принимает конституционные законы и законы, в том числе утверждает республиканский бюджет, вносит в него изменения и дополнения» (п.п. 1 п.1 ст. 54).

Согласно п.п.5 п.3 ст. 61 Основного закона «Парламент вправе издавать законы, ... касающиеся республиканского бюджета...».

Согласно п. 2 ст. 7 Бюджетного кодекса «Республиканский бюджет утверждается законом Республики Казахстан» /3/.

Таким образом, через закон о республиканском бюджете Парламент РК уполномочивает Правительство РК расходовать государственные средства в утвержденном объеме и согласно росписи расходов, а также возлагает на него обязанность собирать необходимые для этого налоги и другие поступления. В недавнем Послании (2010 г.) Президента страны Н.А. Назарбаев поручил Правительству совместно с акимами разработать в рамках трехлетнего бюджета общие лимиты финансирования в разбивке по годам, основанные на расчетах экономического потенциала каждого региона с последующей передачей им этих средств и установлением их полной ответственности за проекты МСБ, финансируемые по программе 4/.

В настоящее время роль Парламента РК в бюджетно-финансовой деятельности государства остается преобладающей, однако, Парламенту РК все чаще приходится уступать свои позиции в данном вопросе исполнительной власти. Основной причиной такого ослабления является объективная невозможность учета Парламентом РК всех финансовых аспектов бурно развивающихся общественных отношений, их усложнение и многогранность. Данное обстоятельство нашло отражение в текстах Основного закона и в текущем законодательстве. Так согласно п. 2 ст. 66 Конституции РК 1995г. Правительство Республики Казахстан представляет Парламенту РК республиканский бюджет и отчет о его исполнении, обеспечивает исполнение бюджета. Кроме того, п.6 ст. 61 Конституции РК 1995г. предусматривается, что проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, могут быть внесены лишь при наличии положительного заключения Правительства РК.

Таким образом, высшему органу исполнительной власти принадлежат такие важные полномочия, как разработка бюджета, его исполнение, дача заключений на финансовые законопроекты.

Первая, начальная стадия бюджетного процесса сводится к подготовке проекта бюджета, которому предшествует серьезная кропотливая работа всех государственных органов по анализу текущей ситуации в соответствующей отрасли или сфере деятельности, выявлению проблем, поиску путей их решения, определению необходимых бюджетных расходов и, самое главное, установлению целевых индикаторов, позволяющих идентифицировать прямые и конечные результаты и оценить деятельность этих государственных органов. Министерства и ведомства готовят финансовые заявки и проекты своих

отраслевых бюджетов на три года, направляя их не позднее 31 августа в Министерство экономики и бюджетного планирования.

Вместе с тем, основная деятельность по подготовке проекта бюджета осуществляется Министерством экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан. Согласно п.п. 15 п. 10 Постановления Правительства РК Республики Казахстан от 28 октября 2004 года № 1116 «Министерство экономики и бюджетного планирования разрабатывает проект закона о республиканском бюджете на три финансовых года, вносит изменения и дополнения в бюджет и представляет их на рассмотрение Правительству Республики Казахстан» /5, с.528/.

После завершения работ в Министерство экономики и бюджетного планирования проект *передается на рассмотрение в Республиканскую бюджетную комиссию (далее - РБК)*. Согласно п.п.5 п.4 Указа Президента Республики Казахстан от 24 августа 2004 года № 1426 «Об утверждении Положения о Республиканской бюджетной комиссии» РБК принимает решение по проекту закона о республиканском бюджете на три финансовых года, вырабатывает предложения по уточнению и исполнению республиканского бюджета /6/.

РБК до 7 мая текущего финансового года рассматривает прогнозные показатели поступлений республиканского бюджета и поступлений в бюджет, направляемых в Национальный фонд Республики Казахстан, на предстоящий финансовый год и принимает решение по ним 111, которое подлежит обязательному рассмотрению и исполнению в указанный срок всеми государственными органами.

Как было отмечено ранее, согласно п.1 ст. 79 Бюджетного кодекса «проект закона о республиканском бюджете на предстоящие три финансовых года вносится Правительством Республики Казахстан в Парламент Республики Казахстан не позднее 1 сентября года, предшествующего планируемому».

Правительство Республики Казахстан одновременно с проектом закона о республиканском бюджете на три финансовых года представляет следующие документы и материалы:

- 1) среднесрочный план социально-экономического развития;
- 2) среднесрочную фискальную политику на предстоящий трехлетний период;
- 3) консолидированный бюджет;
- 4) проекты паспортов республиканских бюджетных программ;
- 5) обоснования и прогнозные расчеты по поступлениям республиканского бюджета;
- 6) данные о состоянии государственного и гарантированного государством долга на последнюю отчетную дату;
- 7) пояснительную записку, раскрывающую решения, заложенные в проекте республиканского бюджета на предстоящий финансовый год /8/.

Необходимо также отметить, что хотя полномочия по подготовке проекта бюджета в Республике Казахстан принадлежат высшим органам исполнительной власти, данная деятельность всегда подробно урегулирована законодательством. Именно Пар-

ламент РК посредством закона определяет порядок работы исполнительных органов в бюджетно-финансовой сфере. Поэтому основная задача Правительства РК на данном этапе в первую очередь сводится к точному выполнению существующего законодательства.

Передаваемый на утверждение в Парламент РК проект бюджета должен иметь структуру, предусмотренную Законом о бюджете и включать в себя следующие разделы: 1) *доходы*: налоговые поступления; неналоговые поступления; поступления от продажи основного капитала; поступления трансфертов; 2) *затраты*; 3) *операционное сальдо*; 4) *чистое бюджетное кредитование*: бюджетные кредиты; погашение бюджетных кредитов; 5) *сальдо по операциям с финансовыми активами*, приобретение финансовых активов; поступления от продажи финансовых активов государства; 6) *дефицит* (профицит) бюджета; 7) *финансирование дефицита* (использование профицита) бюджета: поступление займов; погашение займов; движение остатков бюджетных средств.

Бюджет доходов и расходов - основная часть утверждаемого Парламентом финансового документа. Обычно эта часть и представляет собой государственный бюджет в узком смысле слова. В основе бюджета доходов и расходов лежит ведомственный способ классификации. Доходы и расходы распределяются в зависимости от министерства или ведомства, далее - в зависимости от источника дохода или цели ассигнования. Основной, базовой структурной единицей бюджета доходов и затрат является статья.

Парламент РК обсуждает и утверждает проект бюджета постатейно. В целях уточнения статьи, в свою очередь, могут дробиться, но это дробление будет носить исключительно технический характер. В законопроекте о бюджете также утверждается резерв Правительства Республики Казахстан на три финансовых года. Основное назначение резерва – покрывать непредвиденный бюджетный дефицит.

Говоря о роли Парламента в решении вопросов бюджетно-финансовой политики государств необходимо затронуть также и такой вопрос, как *взаимоотношение и взаимодействие непосредственно Палат Парламентов РК в этой сфере*.

Конституция РК предусматривает участие обеих Палат Парламента РК в рассмотрении бюджета. Двухпалатная структура казахстанского Парламента предполагает необходимость четкого правового регулирования взаимодействия обеих палат при утверждении бюджета.

Парламент Республики Казахстан проводит в раздельном заседании палат путем последовательного рассмотрения вначале в Мажилисе, а затем в Сенате. Рассмотрение проекта закона о республиканском бюджете на соответствующие три финансовых года на пленарных заседаниях Мажилиса и Сената Парламента Республики Казахстан включает доклады:

1) уполномоченного Правительством Республики Казахстан лица (лиц) по среднесрочному плану социально-экономического развития Республики Казахстан, среднесрочной фискальной политике и

проекту закона о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год;

2) председателя Национального Банка Республики Казахстан по денежно-кредитной политике;

3) лиц, уполномоченных палатами Парламента Республики Казахстан, с заключениями по проекту закона 19, с. 53/.

Палаты Парламента Республики Казахстан вправе заслушать выступления руководителей администраторов республиканских бюджетных программ на пленарных заседаниях по проекту закона о республиканском бюджете на предстоящий финансовый год.

На данном этапе органы исполнительной власти также тесно взаимодействуют с палатами Парламента РК. Однако их роль *приобретает пассивный характер*, они вынуждены противостоять активности комитетов и комиссий Мажилиса и Сената Парламента РК, его членов, которым предоставлены широкие возможности получения необходимой информации (парламентские вопросы и запросы, запросы комитетов и комиссий, проверки вспомогательных служб и т.п.).

Принятие государственного бюджета - главная задача парламентской сессии. Сам график сессионной работы Парламента РК формируется исходя из необходимости вовремя начать новый финансовый год.

Публичности бюджетного процесса в Республике Казахстан уделяют особое внимание. Дата и время публичных слушаний бюджета в палатах Парламента РК объясняются в официальной газете. Сами же депутаты охотно используют обсуждение бюджета в политических и пропагандистских целях.

После, рассмотрения законопроекта и одобрения большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса, он передается в Сенат, где рассматривается не более шестидесяти дней. Сенат принимает закон о бюджете. Отклоненный в целом большинством голосов от общего числа депутатов Сената проект возвращается в Мажилис.

Следует отметить, что казахстанское законодательство в бюджетном процессе отдает «предпочтение» верхней палате - Сенату Парламента, так как он принимает закон. Принятый большинством голосов от общего числа депутатов Сената проект становится законом и в течение десяти дней представляется Президенту Республики Казахстан на подпись.

В странах с парламентской формой правления (Австрия, ФРГ) высшие должностные лица обязаны без возражений согласиться с решением парламента. Что касается Республики Казахстан, то Президент РК обладают *правом вето*, которое распространяется, в том числе на финансовые законопроекты. Президент имеет право, кроме того, отклонить принятый палатами закон о бюджете, после чего последний передается в Сенат и Мажилис для повторного рассмотрения. Следует отметить, что в случае, если Парламентом Республики Казахстан до 1 декабря текущего года не будет принят закон о республиканском бюджете на предстоящий финансовый год, Президент Республики Казахстан вправе издать указ о республиканском финансовом плане на первый

квартал предстоящего финансового года, который действует до утверждения Парламентом Республики Казахстан республиканского бюджета.

Принятый Парламентом РК и промульгированный высшим органом исполнительной власти бюджет становится финансовой основой существования всего государства. Его исполнением занимается Правительство РК, Парламент же правомочен контролировать данный процесс и лишь с согласия Правительства вмешиваться в него посредством принятия новых финансовых законов, отмены либо внесения изменений в действующее законодательство. В указанном Послании Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев отметил, что важно обеспечить стабильность и устойчивую работу финансовой системы, заставить работать отечественный финансовый рынок, который к 2020 году должен стать региональным центром исламского банкинга в СНГ и Центральной Азии и войти в десятку ведущих центров Азии. Регулирование в отечественной финансовой системе должно адекватно отвечать вызовам и угрозам посткризисного мира. Финансовый регулятор должен обеспечивать снижение доли внешних обязательств банковского сектора в совокупном размере его обязательств, а подавляющая часть внешних заимствований должна быть нацелена на создание эффективных и конкурентоспособных производств. Необходимо отсеять банки от явно или скрыто аффилированных структур, жестко следить, чтобы банки занимались исключительно банковской деятельностью, и чтобы деятельность их была предельно прозрачной. Правительству заняться наращиванием потенциала несырьевых доходов бюджета.

К концу этого десятилетия нефтяной дефицит бюджета должен составить не более 3% к ВВП. В дальнейшем его необходимо свести к нулю. Начиная с текущего года гарантированный трансферт в республиканский бюджет будет зафиксирован в абсолютном размере - 8 миллиардов долларов. С учетом отмеченных далее особых подходов активы Нацфонда к 2020 года должны возрасти до 90 миллиардов долларов, что составит не менее 30% к ВВП /4/.

Также следует отметить, что в случаях чрезвычайного или военного положения в Республике Казахстан формируется на основе республиканского и местных бюджетов и вводится *чрезвычайный государственный бюджет*. Основанием для введения и прекращения действия чрезвычайного государственного бюджета является Указ Президента Республики Казахстан о введении и отмене на всей территории Республики Казахстан чрезвычайного или военного положения. О принятии чрезвычайного государственного бюджета незамедлительно информируется Парламент Республики Казахстан. На время действия чрезвычайного государственного бюджета *действие закона о республиканском бюджете на соответствующие три финансовых года приостанавливается*.

Рассматривая роль государства в рыночной экономике, мы выделяем основные направления государственного вмешательства в экономику – предоставление общественных благ, пресечение ассиметричной информации, поддержание макроэкономи-

ческой стабильности и др. Как видим, исполнение любых функций государства требует финансовых средств. Получить их можно (если не принимать во внимание эмиссию денег) только с помощью налогов, дного из древнейших финансовых институтов, включающего в себя обязательные, индивидуально невозмездные платежи, взимаемые с физических и юридических лиц, установленные органами *законодательной власти* с определением размеров и сроков их уплаты, предназначенных для финансового обеспечения деятельности *государства и органов местного самоуправления*.

Таким образом, налоги так же стары, как институт государства.

«Облагать налогом и при этом пользоваться обовью не дано никому», - отмечала Елизавета I О, с.542/. Отличительный признак налогов - их принудительный характер. Это означает, что физическое или юридическое лицо обязано по закону глатить налог, независимо от своего желания, арушение этой обязанности связано с наказанием, предусмотренным законами государства. Какова же шь Парламента в налоговой системе? Уместно швести мнение П.М. Годме который писал, что Парламент - сын налогов» /11, с. 124/. Это в первую ередь выражается в том, что правом установления логов наделен Парламент Республики Казахстан, к согласно п.п. 4 п.3 ст. 61 Конституции РК 1995 г. парламент вправе издавать законы, касающиеся налогообложения, установления сборов и других обязательных платежей.

В соответствии с п.п.2 ст. 54 Конституции РК 1995г. Парламент в разделительном заседании палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате устанавливает и отменяет *государственные налоги* и сборы. По мнению А.И. Худякова указание в данной норме на то, что налоги являются государственными, является излишним, поскольку негосударственных налогов существовать не может /12/.

В то же время необходимо подчеркнуть, что Парламент РК является не единственным органом, который устанавливает налоги и другие обязательные платежи. В определенных случаях правом установления налогов пользуется Президент Республики Казахстан.

Таким образом, Основной закон связывает установление налога лишь с Парламентом (в установленных случаях, с Президентом Республики Казахстан), не упоминая возможности делегирования им своих полномочий какому-либо другому органу. Из этого можно, сделать следующие выводы: *во-первых*, Конституция РК закрепила исклю- чительное право на установление налога и сбора, как в целом, так и в отдельных его элементах за Парламентом (и в соответствующих случаях - за Президентом РК);

во-вторых, делегирование Парламентом своих полномочий по установлению налога и сбора (как в целом, так и в отдельных его элементах) кому-либо противоречит Конституции;

в-третья, установление какого-либо элемента налога (например, ставок) любым государственным органом кроме Парламента (Президента), в силу

антиконституционности такого акта делает данный налог незаконно установленным.

Что касается формы установления налога, то Конституция Республики Казахстан, в отличие от конституций многих зарубежных стран, этого вопроса в прямом виде не решает.

Поэтому на этот вопрос можно ответить лишь путем логического толкования текста Конституции. Как уже отмечалось выше, согласно п.п.2 п.1 статьи 54 Конституции установление и отмена налогов и сбора осуществляется Парламентом. Следовательно, говоря о юридической форме установления налога и сбора, речь следует вести о правовых актах Парламента РК.

В соответствии со статьей 62 Конституции Парламент РК принимает законодательные акты в форме законов Республики Казахстан, постановлений Парламента, постановлений Сената и Мажилиса, имеющих обязательную силу на всей территории Республики Казахстан.

Вместе с тем следует отметить, что единственной формой правового акта, приемлемой для установления налога, выступает закон. Собственно, это предусматривает и статья 61 Конституции, которая гласит, что «Парламент вправе издавать законы..., касающиеся налогообложения, установления сборов и других обязательных платежей» (подпункт 4 пункта 3). Практика также пошла по этому пути - Налоговый кодекс утвержден актом Парламента в форме закона.

Более того, данный Кодекс «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (далее - Налоговый кодекс) предусматривает, что «в Республике Казахстан действуют налоги..., установленные настоящим Кодексом» (п.1 ст. 59 НК). Следовательно, специальной юридической формой установления налогов выступает Налоговый кодекс Республики Казахстан. Из этого вытекает, что установление, введение, изменение или отмена налога, осуществленное не через Налоговый кодекс, а путем принятия какого-либо иного нормативного правового акта, даже имеющего форму закона, будет нарушением юридической формы установления налогов, что влечет недействительность данного налога (т. е. такого рода правовой акт не порождает у соответствующих лиц обязанности по уплате налога).

Однако следует иметь в виду, что в соответствии с Конституцией Республики Казахстан правом издания законов, а также актов, имеющих силу закона, обладает и Президент Республики Казахстан. В результате вопрос о правомерности установления налога меняет свою ориентацию и зависит не только от того, кем (каким органом государственной власти) установлен налог, а и оттого, чем (актом какой правовой формы) этот налог установлен.

Президент Республики Казахстан имеет право принимать законы и указы, имеющие силу закона, в следующих случаях:

1) когда согласно подпункту 3) статьи 53 Конституции Парламент на совместном заседании палат двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из палат по инициативе Президента делегировал ему законодательные полномочия (что

включает право на принятие законов Республики Казахстан) на срок, не превышающий одного года;

2) когда согласно пункту 2 статьи 61 Конституции Президент Республики Казахстан определил приоритетность рассмотрения проектов законов, а также объявил рассмотрение проекта срочным, означающее, что Парламент должен рассмотреть данный проект в течение месяца со дня его внесения. При неисполнении Парламентом настоящего требования Президент вправе издать указ, имеющий силу закона, который действует до принятия Парламентом нового закона в установленном Конституцией порядке.

Таким образом, в соответствии с Конституцией Республики Казахстан правом установления налогов обладают: 1) Парламент Республики Казахстан; 2) Президент Республики Казахстан.

При этом налог может быть установлен правовыми актами в следующих формах: 1) *закона* Республики Казахстан, принятого *Парламентом*; 2) *закона* Республики Казахстан, изданного Президентом; 3) *указа Президента* Республики Казахстан, имеющего силу *закона*.

Однако, следует иметь в виду, что речь не идет об одновременном и параллельном существовании двух законодательных центров, имеющих равное право на установление налога. Президент Республики обладает этим правом в тех ситуациях, когда им не обладает Парламент РК. То есть Президент в области налогообложения обладает правозаменяющим полномочием. Поэтому возможность одновременного принятия по одному и тому же налоговому вопросу сразу двух актов (одного - Парламентом, другого - Президентом, что породило бы проблему коллизии права) исключена.

Кроме того, ныне действующий Налоговый кодекс устанавливает, что все изменения в налоговой системе (установление и введение новых налогов, внесение изменений в действующие налоги, отмена действующих налогов) могут производиться (каким бы актом это не осуществлялось: законом, принятым Парламентом, законом или указом, имеющим силу закона, принятыми Президентом) лишь путем внесения изменений в данный Кодекс.

В заключение отметим, что налог не может быть установлен, изменен или отменен законом, принятым в порядке референдума.

Порядок установления налога, обеспечивающий соблюдение формулы «законно установленный налог», сводится к соблюдению порядка принятия того нормативного правового акта, посредством которого данный налог устанавливается как юридический факт, определяются его элементы, а также порядка введения в действие данного акта, что обычно означает введение в действие самого налога.

Для того, чтобы налог считался законно установленным, должны быть соблюдены предусмотренные законодательством правила и процедуры принятия соответствующего правового акта. Нарушение или несоблюдение этих правил и процедур дает основание считать налог установленным незаконно, что снимает с налогоплательщика обязанность по уплате такого налога.

Порядок принятия названных нормативных правовых актов определяется Конституцией Республики Казахстан и Законом Республики Казахстан «О нормативных правовых актах».

Акты налогового законодательства принимаются в обычном порядке.

Однако, хотелось бы обратить внимание на следующее обстоятельство. Обычно субъектом, разрабатывающим проект налогового закона, выступает налоговое ведомство, которое в разные периоды истории Казахстана существовало либо в качестве самостоятельного центрального государственного органа исполнительной власти (например, в виде Государственного налогового комитета или Министерства государственных доходов), либо входило в состав Министерства финансов в виде его структурного подразделения.

Порядок, при котором разработчиком проектов налоговых законов выступают налоговые органы, имеет как свои преимущества, так и свои недостатки. Преимуществом такого порядка является то, что здесь имеет место необходимый профессионализм, обеспечивающий с чисто технической стороны сравнительно высокое качество законопроекта. Недостатком, причем, весьма существенным, выступает то, что законопроект неизбежно приобретает явно выраженную ведомственную окраску. Применительно к налоговому закону это проявляется в придании ему фискальной направленности (что, естественно, влечет увеличение налогового бремени) без учета общеэкономических интересов страны в целом и интересов граждан. Между тем, можно наблюдать совершенно четкую зависимость между уровнем налогообложения и развитием мелкого предпринимательства: низкий уровень налогообложения влечет рост числа производственных кооперативов, крестьянских (фермерских) хозяйств, индивидуальных предпринимателей; повышение уровня налогообложения (например, ликвидация налоговых льгот), в чем заинтересованы (можно сказать, «по долгу службы») налоговые органы, немедленно оборачивается сокращением числа предпринимателей и снижением их деловой активности. В результате выгоды, которые получает государство от увеличения налогового бремени в соответствии с законами, разработанными самими налоговиками, оборачиваются тем значительным вредом, который эти законы (и стоящие за ними налоги) приносят экономике страны, обществу.

К сказанному надо добавить, что, подготавливая проект налогового закона, налоговое ведомство стремится, можно сказать, автоматически непроизвольно, к наращиванию собственных административно-властных полномочий, что облегчает этому ведомству повседневную деятельность по реализации изложенных на него функций (например, при взимании налогов), но достигается это за счет ограничения конституционных прав граждан и в ущерб интересам предпринимателей.

В дополнение к обычным процедурам принятия закона Конституция Республики Казахстан предусматривает, что «проекты законов, предусматривающих сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, могут быть

внесены лишь при наличии положительного заключения Правительства Республики Казахстан» (п. 6 ст. 61).

Из этого вытекает, что если, предположим, рекий депутат, пользуясь своим правом законодательной инициативы, собирается внести законопроект, отменяющий какой-либо налог, снижающий ставки налогообложения или предоставляющий льготы отдельным категориям налогоплательщиков, то он может это сделать, лишь с разрешения Правительства именуемого его «положительным заключением». При отсутствии такого разрешения Парламент вообще не вправе рассматривать данный вопрос и принимать по нему какие-либо решения. Если же он при данных обстоятельствах примет все-таки налоговый закон, то такой закон будет считаться недействительным.

Сущность такого установления очевидна, и продиктована она опасением, что Парламент на волне популистских настроений может принять экономически неоправданное решение, вносящее дисбаланс в государственные финансы, которыми Правительство занимается непосредственно и лучше знает состояние дел.

Тем не менее, отметим, что такой порядок не вписывается в общемировые стандарты, согласно которым вопросы налогообложения являются исключительной прерогативой парламента. Получается, что в рассматриваемой ситуации Парламент Республики Казахстан может действовать лишь с разрешения Правительства, то есть оно имеет некое право «вето» на любую чужую законодательную инициативу. Это означает, что исполнительная власть поставлена выше представительной. И именно это нетипично для современного понимания распределения компетенции между государственными органами в сфере налогообложения.

Статья 62 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что законы вступают в силу после их подписания Президентом Республики.

Если Президент не согласен с законом, принятым Парламентом, то он возвращает его со своими возражениями для повторного обсуждения и голосования.

Возражение Президента считается преодоленным, если Парламент большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из палат подтвердит ранее принятое решение.

Если возражения Президента непреодолены, закон считается не принятым или принятым в редакции, предложенной Президентом (подпункт 3 статьи 53 Конституции).

Для практики налогообложения большое значение имеет вопрос о действии налогового закона во времени.

Согласно общему правилу порядок введения в действие законов, в том числе кодексов, определяется в самих законах (кодексах) либо отдельными законами.

Налоговый кодекс содержит на этот счет специальное указание. Он предусматривает, что законодательные акты Республики Казахстан, вносящие изменения и дополнения в настоящий Кодекс по

установлению новых налогов, изменению ставок и налоговой базы действующих налогов, могут быть приняты не позднее 1 декабря текущего года и введены в действие не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия (п. 2 ст. 3 НК).

Данное положение призвано обеспечить как налогоплательщикам, так и налоговым органам запас времени, необходимый для осуществления налогообложения в новых условиях.

Следует согласиться с мнением А.М. Худякова, что ни Конституция, ни Налоговый кодекс не содержат, о чем уже было сказано, никаких указаний по поводу обратной силы налоговых законов 1Х21.

Свою налоговую деятельность государство осуществляет главным образом в правовых формах. Так, установление, изменение и введение налога может быть осуществлено лишь посредством принятия соответствующего правового акта (в Казахстане – закона, принятого Парламентом, закона или указа, имеющего силу закона, принятых Президентом Республики Казахстан). Чтобы сформировать систему налоговых органов и определить их компетенцию, также требуется принятие определенных правовых актов (законов и постановлений правительства). Управление этой системой ее центральный орган осуществляет также путем принятия соответствующих правовых актов (главным образом приказов). Отсюда налоговые отношения всегда имеют форму правового отношения. Налоговые органы в процессе осуществления своей деятельности взаимодействуют с налогоплательщиками и другими участниками процесса налогообложения также через издание правовых актов.

Одним из ключевых финансовых полномочий Парламента РК определенных Конституцией, является решение вопросов *о государственных займах и оказании республикой экономической и иной помощи.*

Государственный заем является формой государственного кредита, когда государство выступает главным образом в качестве должника (заемщика). Различают внутренние и внешние государственные займы.

В отношении других государств Республика Казахстан может выступать как должником, так и кредитором. В правоотношениях по государственному кредиту стороны не могут изменять предписаний государства.

Взятые в займы денежные средства у населения, хозяйствующих субъектов и других государств поступают в распоряжение органов государства, превращаясь в дополнительные финансовые ресурсы. Они могут быть использованы просто как планируемый бюджетный ресурс, ресурс для пополнения внебюджетных фондов на специальные цели, инвестиционный ресурс, но, как правило, государственные займы в разных формах используются особенно интенсивно для покрытия бюджетного дефицита.

Согласно п.п.12 ст. 1 Закон Республики Казахстан «О государственном и гарантированном государством заимствовании и долге» заемщиком могут выступать:

1) Национальный Банк Республики Казахстан. Заимствование Национальным банком Республики

Казахстан осуществляется в целях поддержки платежного баланса Республики Казахстан и пополнения золотовалютных активов Национального Банка Республики Казахстан, а также на другие цели, определяемые проводимой в Республике Казахстан денежно-кредитной политикой.

2) Правительство или местный исполнительный орган Республики Казахстан. Заимствование Правительством Республики Казахстан осуществляется в целях финансирования дефицита республиканского бюджета. Государственное заимствование местными исполнительными органами осуществляется в целях покрытия дефицита местного бюджета, связанного с финансированием региональных инвестиционных программ.

Заимствование включает в себя:

- 1) процедуры принятия решения о необходимости привлечения заемных средств;
- 2) определения порядка и условий привлечения, использования, погашения и обслуживания займа;
- 3) процедуры переговоров, обеспечения и гарантий исполнения обязательств;
- 4) оформления и подписания соответствующих документов по займу, ратификацию договоров займа (при государственном внешнем заимствовании);
- 5) получение, использование средств займа, погашение и обслуживание займа, включая процедуры учета, контроля и анализа исполнения обязательств сторонами.

В соответствии с *п.п.5 ст. 54 Конституции РК 1995г.* Парламент в разделительном заседании палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате решает вопросы о государственных займах и оказании республикой экономической и иной помощи. Следуя логике Основного закона, Правительство РК разрабатывает и вносит на рассмотрение Парламента Республики Казахстан проект закона о займе в Мажилис Парламента путем издания соответствующего постановления Правительства. Говоря о юридической форме решения вопросов о государственных займах и оказании республикой экономической и иной помощи, речь следует вести о правовых актах Парламента РК.

Ранее уже отмечалось, что в соответствии со статьей 62 Конституции Парламент РК принимает законодательные акты в форме законов Республики Казахстан, постановлений Парламента, постановлений Сената и Мажилиса, имеющих обязательную силу на всей территории Республики Казахстан.

Следует отметить, что *в п. 3 статьи 61 Основного закона* не определено Парламенту *принятия закона о займах и оказании республикой экономической и иной помощи*, так как данная норма не относится к важнейшим общественным отношениям.

Таким образом, принятое решение Мажилисом и Сенатом о государственных займах и оказании республикой экономической и иной помощи оформляется постановлением Парламента, постановлением Сената и Мажилиса. Вместе с тем следуя логике п.3 статьи 61, все иные отношения, которые не входят в компетенцию Парламента по изданию закона, регу-

лируются подзаконными актами. Отсюда следует, что Президент РК, Правительство могут принять решение о государственных займах и оказании республикой экономической и иной помощи путем издания указа и постановления.

Однако практика показывает, что решение о государственных займах и оказании Республикой экономической и иной помощи подлежит принятию правового акта - закона, так как это связано с бюджетом государства. В республиканском бюджете предусматриваются денежные средства на бюджетное кредитование и финансовую помощь. К примеру, за 12 лет Парламентом РК издано 49 законов, касающихся займов. В частности, Закон Республики Казахстан от 19 ноября 2008 года № 84-IV «О ратификации Соглашения о займе (Проект развития таможенной службы) между Республикой Казахстан и Международным Банком Реконструкции и Развития». Соглашение от 2 февраля 2008 года между Республикой Казахстан (Заемщик) и Международным Банком Реконструкции и Развития /13/.

Другой пример, Парламентом РК принят закон «О ратификации Договора Соглашения о займе (Второй постприватизационный проект поддержки сельского хозяйства) между Республикой Казахстан и Международным Банком Реконструкции и Развития».

С 29 октября по 3 ноября 2008 года Комитет по финансам и бюджету провел расширенное заседание, на котором были обсуждены проекты Законов Республики Казахстан «О ратификации Соглашения о займе (Проект развития таможенной службы) между Республикой Казахстан и Международным Банком Реконструкции и Развития».

Законопроект «О ратификации Соглашения о займе (Проект развития таможенной службы) между Республикой Казахстан и Международным Банком Реконструкции и Развития» разработан в целях развития таможенной службы Республики Казахстан на 2008-2012 годы и направлен на формирование устойчивой, эффективно функционирующей таможенной системы, способствующей экономическому развитию и повышению конкурентоспособности экономики Республики Казахстан.

В рамках проекта будет осуществлен комплекс мер по приведению деятельности таможенной службы в соответствие с международными стандартами и требованиями по вступлению во Всемирную торговую организацию, обеспечению единообразного применения и повышения уровня прозрачности таможенных процедур, обеспечению беспристрастного и справедливого обслуживания участников внешнеэкономической деятельности, повышению эффективности, экономической и экологической безопасности.

Таким образом, государственный займ возможен [ишь после принятия закона. Целесообразно соответствующее дополнение в ст. 61 Конституции РК 1995 г.

На основе изложенного обоснованы следующие выводы:

1) Парламент РК обладает финансовыми полномочиями, осуществляющими путем принятия так называемых «финансовых» законов. «Финансовым» законом называется всякий закон, который:

- устанавливает или отменяет ставки, изменяет или урегулирует обложения;
- назначает платежи из консолидированного фонда, государственного ссудного фонда или сумм, отпущенных Парламентом на оплату публичного долга или на какую-либо другую финансовую цель;
- изменяет или отменяет подобные назначения;
- определяет открытия кредитов, образования запасного фонда; предназначение, получение, хранение, выдачи или проверки счетов, относящихся к публичным финансам;
- заключает гарантии, погашения займа; второстепенных вопросов, связанных с вышеперечисленными или с одним из них.

2) несмотря на то, что полномочия по подготовке и исполнению бюджета предоставлены высшим органам исполнительной власти, за Парламентом РК сохраняется решающее слово в этом вопросе;

3) налог может быть установлен такими актами, как закон, принятого Парламентом, закон, принятого Президентом, указ Президента, имеющего силу закона. Кроме того, в случае делегирования Парламентом своих полномочий;

4) государственный внешний займ возможен только после принятия закона.

Как видим, Парламент РК играет ведущую роль и занимает важнейшее место при решении вопросов бюджетно-финансовой политики в государстве.

Список использованной литературы:

1. Финансовое право: учеб. / Отв. ред. Н.И.Химичева. 2-е изд., перераб. и доп.- М.: ТОрисгъ, 2000. С. 139.
1. 2.Bundeshaushaltsordnung Vom. 19. August 1969 (BGB1.I.S. 1284).
2. Казахстанская правда. - 2004. 6 мая. № 94.
3. 4.Назарбаев Н.А., Послание народу Казахстана, //Казахстанская правда, 2010, январь.
4. САЛП Республики Казахстан, - 2004. №41. - С.528.
5. Казахстанская правда, - 2004. 28 августа.
6. Указ Президента Республики Казахстан от 5 июля 2007 года № 363 «Об утверждении Правил разработки проекта республиканского бюджета и чрезвычайного государственного бюджета»/Казахстанская правда, - 2007, 10 июля, № 104(25349).
7. Ведомости Парламента Республики Казахстан. - 2004. - № 8-9, - ст. 53.
8. Бюджетный кодекс/Ведомости Парламента Республики Казахстан. - 2004. - № 8-9, ст. 53.
9. Курс экономической теории: учебник - 6-е, Киров: «АСА», 2007. - С.542.
10. Годме П.М. Финансовое право. М.: Прогресс, 1978. С. 124.
11. 12.Худяков А.И. Налоговое право Республики Казахстан. Общая часть: Учебник, - Алматы: НОРМа - К, 2003. - 512 с.
12. Казахстанская правда, 2008,22 ноября. №255 (25702).

Рецензент: д.ю.н., профессор Дуйсенов Э.Э.