

Джакыбалиева Н.А.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА БЮДЖЕТ АРАЛЫК МАМИЛЕЛЕРДИН УКУКТУК НЕГИЗДЕРИ

Джакыбалиева Н.А.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

N.A. Dzhakyalieva

LEGAL BASIS MEZHBYUDZHETNYE RELATIONS IN THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК: 342.25 (575.2) (04)

Автор бул макалада Кыргыз Республикасындагы бюджет аралык мамилелердин укуктук өзгөчөлүгүнө жана анын негизги принциптерине изилдөө жүргүзгөн. Андан сырткары, автор бюджеттер аралык мамилелердин мамлекеттик-укуктук көйгөйлөрүн чечүүнүн жолдорун жана бул мамилелердин маңызын жана укуктук табиятын ачып көрсөткөн.

Негизги сөздөр: бюджет, бюджеттик тутум, бюджет аралык мамилелер, кирешелер, чыгашалар, принциптер.

Автор в данной статье исследовал правовые особенности межбюджетных отношений в Кыргызской Республике и его основные принципы. А также, автором раскрываются пути к решению государственно-правовых проблем межбюджетных отношений и правовой природы и сущности этих отношений.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная система, межбюджетные отношения, доходы, расходы, принципы.

The author of this article studied the legal features of intergovernmental relations in the Kyrgyz Republic and its basic principles. Also, the author opens the way to solving the problems of state and legal -relations intergovernmental fiscal and legal nature and essence of these relations.

Key words: budget, budget system, intergovernmental relations, income, expenses, principles.

Кыргыз Республикасында бюджеттер аралык мамилелердин көйгөйү көптөн бери мамлекеттик органдардын, окумуштуулардын изилдөөлөрүнүн жана талкууларынын предмети болуп келет. Бирок, бийликтин борбордук органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз ара мамилелерин реформалоонун бардык жылдарында бюджеттер аралык мамилелерде көптөгөн чечилбеген маселелер калып келет.

Бюджеттер аралык мамилелердин көйгөйлөрүн изилдөөлөрдүн маанилүү кемчилиги болуп, «бюджеттер аралык мамилелер тутуму» түшүнүгүнүн маңызын жана мазмунун бир мааниде эмес түшүнүү жана чечмелөө саналат. Бюджеттер аралык мамилелер тутуму категориясы, анда өлкөнүн бюджет тутумунун реалдуу объектилерин туура чагылдырууга жана анын негиз түзүүчү элементтеринин өз ара байланышын аныктоого мүмкүндүк берет. Ансыз бюджеттер аралык мамилелерди жакшыртуу боюнча

чечим кабыл алуу же мүмкүн эмес, же зыяндуу [2]. Мына ошондуктан, бюджеттер аралык мамилелердин маңызын жана укуктук табиятын түшүнүп алуу, жергиликтүү бюджеттерге тиешелүү көпчүлүк маселелерди кароодо маанилүү болот.

Бүгүнкү күндө окумуштуулар арасында «бюджет аралык мамилелер» түшүнүгүнүн мазмуну боюнча бирдиктүү пикирлер жок. Мына ошондуктан бюджеттер аралык мамилелерди аныктоого болгон окумуштуулардын айрым бир пикирлерин карап көрөлү.

Мисалы, О.Г.Бежаев белгилегендей, бюджеттер аралык мамилелердин мамлекеттик-укуктук көйгөйлөрүн чечүүгө болгон аракеттерди издөө, бул мамилелердин маңызын жана укуктук табиятын аныктоосуз мүмкүн эмес. Азыркы маалда мыйзамдарда дагы, чет элдик жана ата-мекендик изилдөөчүлөрдүн эмгектеринде дагы бюджеттер аралык мамилелердин бул көйгөйүнө бир маанилүү мүнөздөмө бериле элек.

Ошондой эле, окумуштуу Давыдов Л.А. ар бир жогору турган бюджеттин ролу тийиштүү деңгээлдеги чыгашаларды каржылоодо гана эле эмес, ошондой эле анын курамына кирген административтик-аймактык бирдиктердин зарыл болгон минималдуу чыгашаларын каржылоонун кепилдиги болгондугунда дагы камтылат деп белгилейт. Бул, эгерде ылдый турган бюджет минималдуу чыгашаларды каржылоону камсыздай албаса, ага жогору турган бюджеттен акча каражаттарын бөлүп берүү каралат. Ошону менен, Россия Федерациясынын бюджет тутумунун бардык бюджеттеринин өз ара байланышы жүргүзүлөт [3, 120-б.].

Мына ошондуктан, биздин оюбузча бюджет аралык мамилелер – бул бюджеттик түзүлүш, бюджеттик жөнгө салууну ишке ашыруу, анын ичинде кирешелер менен чыгашаларды бюджеттердин ортосунда бөлүштүрүү жана кайрадан бөлүштүрүү боюнча республикалык жана жергиликтүү деңгээлдеги мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ортосундагы мамилелер.

Эгемендүү Кыргыз Республикасынын тарыхында бюджеттик мамилелерди жөнгө салган «Кыргыз

Республикасындагы бюджет укугунун негиздери жөнүндөгү» алгачкы мыйзам 1994-жылдын 10-январында кабыл алынган. Аталган мыйзамда бюджет аралык мамилелердин түшүнүгү жана анын негизги принциптери каралган эмес. Бирок, орнотулган эки деңгээлдүү бюджет тутумунда бюджеттер ортосунда өз ара байланыш жүрүп турган.

1998-жылдын 11-июнунда бюджет аралык мамилелерди жөнгө салган «Кыргыз Республикасындагы бюджет укугунун негизги принциптери жөнүндө» Кыргыз Республикасынын мыйзамы кабыл алынган. Аталган мыйзамдын 6-беренесинде бюджеттер аралык мамилелерге төмөнкүдөй аныктама берилет: «бюджеттер аралык мамилелер – бул бюджеттик укук мамилелерди жөнгө салуу жана ошондой эле бюджеттик процессти уюштуруу жана жүргүзүү маселелери боюнча мамлекеттик башкаруу органдары менен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ортосундагы мамилелердин жыйындысы» [1].

Биздин бюджеттик мыйзамдарда берилген «бюджеттер аралык мамилелердин» түшүнүгү айкын эместиги, бизди бул аныктаманын маанисин өзүбүз каалагандай чечмелөөгө мажбур кылат. Мисалы, бюджеттер аралык мамилелердин пайда болуу себептеринин тегерегинде эле эмес, ошондой эле бюджеттер аралык мамилелердин тармагына жана субъектилерге тиешелүү маселелердин тегерегинде дагы көп түшүнүксүз көйгөйлөр бар.

Мыйзамдык түшүнүккө таяна турган болсок, бюджеттер аралык мамилелер – бул мамлекеттик башкаруу органдары менен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ортосундагы мамилелер. Мыйзам бюджеттик укук мамилелер түшүнүгүнүн аныктамасын бербейт жана, албетте, бул мамилелердин субъекттик курамын аныктабайт.

Кыргыз Республикасынын «Кыргыз Республикасындагы бюджет укугунун негизги принциптери жөнүндөгү» Мыйзамынын 1-беренеси жана «Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун каржылык-экономикалык негиздери жөнүндөгү» Мыйзамынын 1- беренеси Кыргыз Республикасынын бюджет тутумунун түзүмүн эки деңгээлде аныкташат, бирок, ошону менен бирге, жергиликтүү бюджеттердин жергиликтүү аймак, айыл, кыштак жана шаар бюджеттерине бөлүнүшү мыйзамдар менен каралган. Ошону менен, жергиликтүү бюджеттердин бири-бири менен дагы, республикалык бюджет менен дагы өз ара аракеттенүүлөрүнүн укуктук негиздери мыйзамдар менен бекитилген.

Бюджеттердин ортосундагы мамилелердин чоң жыйындысынын бар болуусу Республикалык бюджеттин ар бир өзүнчө жергиликтүү бюджет менен гана эле эмес, ошондой эле алардын жыйындысы менен дагы өз ара байланыштарды орнотуу зарылчылыгын аныктайт. Ошондуктан, түшүнүктүн мазмунун ачыктоо үчүн тутумдуу мамиле зарыл. Бул, биз бюджеттер аралык мамилелер тутуму түшүнүгүнүн

мазмунун ачыкташыбыз керек дегенди билдирет. Бирок, реалдуу тутумдуу объект катары бюджеттер аралык мамилелердин тутумун кароого киришүүдөн мурун тутумдун жалпы мүнөздөмөсүн, башкача айтканда ар бир тутумга мүнөздүү анын универсалдуу сапаттарын, карап көрөлү.

Тутум – бул өз ара байланышкан элементтердин жыйындысы. Ал, бул элементтерде өз алдынча жок болгон, сапаттарга ээ. Дал ушул элементтердин ортосундагы байланыш тутумдун бирдиктүү бүтүн катары иштөөсүн камсыздайт. Тутумдун элементтери катары, биздин учурдагыдай, мамилелер болушу мүмкүн. Ошону менен, тутумдуу мамилени колдонуу менен бюджеттер аралык мамилелердин тутумуна төмөнкүдөй аныктама берүүгө болот.

Бүгүнкү күндө иштеп жаткан бюджеттер аралык мамилелер тутумунун принциптери 1994 – жылдын 22-сентябрындагы чыккан Кыргыз Республикасынын Президентинин «Кыргыз Республикасындагы жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштуруунун негиздери тууралуу Жобону бекитүү жөнүндө» Буйругу менен колдонууга киргизилген. Бул Жобо жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүгүүсүнүн, мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын функцияларын чектештирүү жөнүндөгү конституциялык принципке негизделген жана анын жаңы концептуалдуу моделин бекиткен.

Алар каржылык жардамдын көлөмүн жеке макулдашуудан аны бөлүштүрүүнүн бирдиктүү эрежелерине өтүүнү камсыздашкан. Бирок, кандай болбосун, бюджеттер аралык мамилелердин принциптерин түзүүнүн негизи болуп Конституциянын ченемдери эсептелет. Мына ошондуктан бюджеттик мамилелерди укуктук жөнгө салууда конституциялык укуктун ченемдерин аныктоонун мааниси жөнүндө пикирлерди көп авторлор айтып келишкен [4, 216-б.].

Кыргыз Республикасындагы бюджеттер аралык мамилелердин негизин мыйзамдар менен аныкталган төмөнкү принциптер түзөт:

- Кыргыз Республикасынын бюджет тутумунун ар бир бюджетине кирешелерди бөлүштүрүү жана бекитүү;

- мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын чыгашалык ыйгарым-укуктарын туруктуу же узак мөөнөттүү негизде чектештирүү;

- бюджеттердин ортосунда жалпы мамлекеттик жана башка кирешелерди бөлүштүрүүнүн ченемдерин туруктуу же узак мөөнөттүү негизде аныктоо;

- жергиликтүү бюджеттердин минималдуу бюджеттик камсыздальшынын деңгээлин теңдештирүү;

- чыгашалык ыйгарым-укуктарды өткөрүп берүү же бюджеттердин кирешелеринин жоголушуна же кошумча чыгашаларды алып келген чечимдерди

кабыл алуу менен байланыштуу болгон чыгашалардын ордун толтуруу.

Иш жүзүндө болсо биз бюджеттердин киреше бөлүгүн түзүүдө жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын борбордук бийлик органдарынын чечимдеринен терең көз карандылыгын көрүүдөбүз, себеби бардык деңгээлдеги бюджеттердин негизги киреше булактары – салыктар оптималдуу эмес бөлүштүрүлгөн. Бүгүнкү күндө салык мыйзамдарына ылайык жергиликтүү салыктар категориясына болгону салыктын эки түрү гана киргизилген – бул жер салыгы жана мүлк салыгы. Бюджеттер аралык мамилелердин мыйзамдар менен аныкталган принциптеринин дагы бирөөсү – бул чыгашалык ыйгарым-укуктарды өткөрүп берүү же бюджеттердин кирешелеринин жоголушуна же кошумча чыгашаларды алып келген чечимдерди кабыл алуу менен байланыштуу болгон чыгашалардын ордун толтуруу. Жогоруда айтылгандардын негизинде, качан жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына уламданулам жетиштүү көлөмдөгү каржы ресурстары менен бекемделбеген функциялар тагылып жатканда, биз, бул принцип өтө маанилүү экендигин көрүүдөбүз.

Кыргыз Республикасынын мыйзамдары менен аныкталган бюджеттер аралык мамилелердин принциптеринин жүргүзүлгөн анализи көрсөткөндөй, бийликтин борбордук органдары, иш жүзүндө орой бузулуп жаткан принциптерди аныктоо жана жарыялоо менен мамлекеттик бийликти аймактарга өткөрүп берүү каалоосун көргөзүп гана келишүүдө.

Алардын түшүнүгүндө, бийликти аймактарга өткөрүп берүү – бул бир гана чыгашалык ыйгарым-укуктарды жана милдеттерди өткөрүп берүү. Каржылык бийликти жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына өткөрүп берүү жөнүндө айта турган болсок, анда бул жерде же түшүнбөстүк, же бюджет тутумунун деңгээлдеринин ортосунда киреше булактарын кайрадан бөлүштүрүүнү жана мамлекеттик функцияларды өткөрүп берүүнүн алкагындагы чыгымдардын ордун толтуруу аркетин көрбөгөндүгү байкалууда.

Биздин оюбузча, мындай кырдаалга жол берилбеши керек, анткени ал жалпы элдик бийликтин салыштырмалуу өз алдынча институту катары жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүгүү деңгээлине терс таасирин тийгизет. Демек, бюджеттер аралык мамилелердин принциптери бузулууда, башкача айтканда, маңызы боюнча, бул аймактарда жашаган жарандардын укуктары бузулууда.

Бюджеттер аралык мамилелердин мыйзамдар менен орнотулган принциптерин ийгиликтүү ишке ашыруу үчүн, биздин оюбузча, бийликтин борбордук органдары тарабынан күчтүү саясий эрк керек. Андан тышкары, бюджеттер аралык мамилелер бюджет тутумунун алкагында иштей тургандыгын белгилеп

кетүү зарыл. Ал эми мындай көрүнүштү эске алуу менен мамлекеттик органдар менен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ыйгарым-укуктарын жана функцияларын чектештирүү принциби төмөнкү принциптерге өзгөрүлүп кетет:

- бюджет тутумунун биримдиги;
- бюджет тутумунун бардык деңгээлдеги бюджеттеринин өз алдынчалуулугу;
- кирешелер менен чыгашаларды бюджет тутумунун деңгээлдеринин ортосунда чектештирүү;
- бюджеттер аралык мамилелердин бардык катышуучуларынын өз ара жоопкерчиликти;
- бюджеттер аралык мамилелердин тең салмактуулугу;
- жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын минималдуу бюджеттик камсыздалышынын деңгээлин теңдештирүү.

Ошону менен бирге бюджет тутумунун жана бюджеттер аралык мамилелердин принциптери өз ара аракеттенүүдө гана иштей алышат. Ал эми бул болсо алардын мыйзамдар менен аныкталышын жана бекитилишин талап кылат. Бул макалада жүргүзүлгөн изилдөөнүн жыйынтыгы боюнча, биз төмөнкү көңүл жубатарлык эмес жыйынтыктарга келдик. Алардын негизги мазмуну, биздин оюбузча, бюджеттер аралык мамилелердин өнүгүүсүнүн жалпы кабыл алынган принциптерине жана ченемдерине жооп берет. Бирок, аларды колдонуу тажрыйбасын талдоодо, бийликтин борбордук органдары тарабынан аларды туруктуу бузуу болуп жаткандыгы аныкталды. А бул болсо борбор менен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз ара мамилелерине кескин түрдө терс таасир этет.

Биздин оюбузча, бул принциптерди ийгиликтүү ишке ашыруу үчүн, жалпы элдик-укуктук түзүмдөр тарабынан саясий эрктин пайда болушу зарыл. Мамлекет борбордук деңгээлде кабыл алынып жаткан чечимдер үчүн толук жоопкерчиликти түшүнүшү керек.

Адабияттар:

1. Закон Кыргызской Республики «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. Бежаев О.Г. Межбюджетные отношения. Теория и практика реформирования. Под. ред. М.А. Яхьяева. - М.: Экзамен, 2001. - С. 128.
3. Финансовое право Российской Федерации: учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. - М.: БЕК, 1996. - С. 525.
4. Якутова М.А. Механизма правового регулирования межбюджетных отношений государства и муниципальных образований в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / М.А. Якутова. - М., 2005. - С. 216.

Рецензент: к.ю.н. Кубатов И.К.