

УДК 347.73 (470+575.2)
DOI: 10.36979/1694-500X-2023-23-7-113-117

**СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ БЮДЖЕТНЫХ КОДЕКСОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
В РАЗРЕЗЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

Г.К. Токтогонова, А.Р. Суранчиева

Аннотация. Рассматривается сравнительный анализ бюджетных кодексов Российской Федерации и Кыргызской Республики в разрезе нормативных правовых актов. Бюджетная система любого государства мира в своей основе имеет нормы права, различия которых обусловлены видом принятого акта, среди которых: закон, постановление, кодекс и т. д. Объектом исследования и изучения в рамках бюджетной тематики является самый главный и основной нормативный правовой акт, регулирующий весь бюджетный процесс и всю бюджетную деятельность, – бюджетный кодекс. Большинство государств постсоветского пространства имеют фундаментальные основы, схожие и аналогичные с правовой базой Российской Федерации, чем и была обусловлена тематика статьи, с учетом того, что основополагающие принципы бюджетной системы во многом также схожи, следовательно, проблематика их практической реализации также может иметь общие пути решения.

Ключевые слова: бюджетный кодекс; бюджетное законодательство; нормативный правовой акт.

**ЧЕНЕМДИК УКУКТУК АКТЫЛАРДЫН КОНТЕКСТИНДЕ
РОССИЯ ФЕДЕРАЦИЯСЫНЫН ЖАНА КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
БЮДЖЕТТИК КОДЕКСТЕРИНЕ САЛЫШТЫРМА ТАЛДОО ЖҮРГҮЗҮҮ**

Г.К. Токтогонова, А.Р. Суранчиева

Аннотация. Макалада ченемдик укуктук актылардын контекстинде Россия Федерациясынын жана Кыргыз Республикасынын бюджеттик кодекстерине салыштырма талдоо жүргүзүү каралат. Дүйнөдөгү ар бир мамлекеттин бюджеттик системасында негизинен укуктук ченемдер бар, алардын айырмачылыктары кабыл алынган актынын түрү менен шартталган, алардын арасында: мыйзам, токтом, кодекс ж.б. Бюджеттик темалардын алкагында изилдөөнүн жана окуп-үйрөнүүнүн объектиси болуп бүткүл бюджеттик процессти жана бардык бюджеттик ишмердикти жөнгө салуучу эң маанилүү жана негизги ченемдик укуктук акт – бюджеттик кодекс саналат. Постсоветтик мейкиндиктин көпчүлүк мамлекеттеринде бюджеттик системанын негизги принциптери да көп жагынан окшош экендигин эске алганда, макаланын предмети болгон Россия Федерациясынын мыйзамдык базасына окшош жана ошол сыяктуу фундаменталдуу негиздер бар, демек, аларды практикалык ишке ашыруу көйгөйлөрү да жалпы чечүү жолдоруна ээ болушу мүмкүн.

Түйүндүү сөздөр: бюджеттик кодекс; бюджеттик мыйзамдар; ченемдик укуктук акт.

**COMPARATIVE ANALYSIS OF THE BUDGET CODES
OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE KYRGYZ REPUBLIC
IN THE CONTEXT OF REGULATORY LEGAL ACTS**

G.K. Toktogonova, A.R. Suranchieva

Abstract. The article considers a comparative analysis of the budget codes of the Russian Federation and the Kyrgyz Republic in the context of regulatory legal acts. The budget system of any state in the world, at its core, has the rules of law, the differences of which

are due to the type of act adopted, among which are: law, decree, code, etc. The object of research and study within the framework of budgetary topics is the most important and basic regulatory legal act that regulates the entire budgetary process and all budgetary activities - the budget code. Most of the states of the post-Soviet space have fundamental foundations that are rather similar and similar to the legal framework of the Russian Federation, which was the subject of the article, given that the fundamental principles of the budget system are also similar in many respects, therefore, the problems of their practical implementation can also have common solutions.

Keywords: budget code; budget legislation; normative legal act.

Каждая бюджетная система любого государства мира в своей основе имеет нормы права, различия которых обусловлены видом принятого акта – закона, постановления, кодекса и т. д. Объектом исследования и изучения в рамках бюджетной тематики и в данной статье является самый главный и основной нормативный правовой акт, регулирующий весь бюджетный процесс и всю бюджетную деятельность – бюджетный кодекс. Большинство государств постсоветского пространства имеют фундаментальные основы схожие с правовой базой Российской Федерации. Иными словами, основополагающие принципы бюджетной системы во многом схожи с принципами законодательства РФ. Значит, и проблематика их практической реализации также может иметь общие пути решения.

Таким образом, в первую очередь необходимо построение хронологии официального принятия унифицированного нормативного правового акта, направленного на регулирование бюджетной деятельности каждой из стран, взятых в качестве примеров. Предпосылки и необходимость разработки и дальнейшего введения в действие по своим общим принципам в Кыргызской Республике и Российской Федерации по своей сути идентичны. Так, бюджетный кодекс Российской Федерации был разработан еще в далеких 90-х гг., однако был принят лишь 17 июля 1998 г. [1], подписан президентом 31 июля 1998 г., а вступил в силу 1 января 2000 г. [2]. В свою очередь, бюджетный кодекс Кыргызской Республики был введен в действие законом 16 мая 2016 г. [3].

Касааясь структуры и содержания бюджетных кодексов, стоит отметить, что при написании настоящей статьи были взяты последние актуальные редакции, так как с момента принятия они претерпели множество изменений и дополнений, особенно российский кодекс.

В современном состоянии последней редакции бюджетный кодекс Российской Федерации

по структуре состоит из 5 частей, 10 разделов и 30 глав, содержащих чуть менее четырех сотен статей [1]. Бюджетный кодекс Кыргызской Республики в своей структуре имеет 10 разделов, 26 глав, содержащих 132 статьи [3].

В российском варианте кодекса первая часть содержит общие положения, а также полномочия в сфере бюджетных взаимоотношений самой Российской Федерации, ее субъектов и всех муниципальных институтов. Вторая часть посвящена бюджетной системе Российской Федерации, регламентируя бюджетное устройство Российской Федерации, доходы и расходы бюджетов, а также их сбалансированность. Третья часть описывает весь бюджетный процесс, в частности, самих участников бюджетного процесса, порядок составления и формирования бюджетов, их исполнение, составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности, и наконец, государственный (муниципальный) финансовый контроль [4]. Четвертая часть регулирует бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения, то есть общие положения о бюджетных нарушениях и мерах принуждения, виды бюджетных нарушений и применяемые за эти нарушения меры принудительного характера [5]. Последняя пятая часть так же, как и в подавляющем большинстве нормативных правовых актов, имеет заключительные положения. Необходимо отметить, что каждый упомянутый раздел каждой части имеет нормы, выраженные в статьях [1].

Таким образом, бюджетный кодекс Российской Федерации призван устанавливать общие принципы бюджетного законодательства, организации и функционирования бюджетной системы, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определять основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной

системы, порядок применения бюджетных мер принуждения [1].

Возвращаясь к бюджетному кодексу Кыргызской Республики, стоит отметить, что даже с учетом отсутствия частей, по структуре акт схож с российским. В целом представляется возможным сказать о применении той же нормотворческой техники при его разработке, из чего следует, что законодательство о нормативных правовых актах также имеет множество схожестей с минимальными различиями.

Так, каждый раздел содержит от одной и более глав. Первый раздел содержит общие положения, основные понятия и правовые основы бюджетного кодекса Кыргызской Республики. Второй раздел именуется бюджетной системой Кыргызской Республики и содержит общие положения и основные нормы бюджетной системы. Третий раздел посвящен структуре бюджетов, в частности, республиканского и местных. Четвертый раздел направлен на регулирование бюджетных инвестиций, а пятый содержит регламентацию структур бюджетов социального фонда и фонда обязательного медицинского страхования. Шестой раздел посвящен межбюджетным отношениям, которые имеют сложности в практической реализации как в Кыргызской Республике, так и в Российской Федерации. В начале приведены общие положения и основополагающие принципы межбюджетных отношений, распределение доходов между республиканским и местными бюджетами, а также распределение расходных обязательств между Правительством (Кабинетом Министров) и органами местного самоуправления. Также данный раздел регламентирует инструменты межбюджетного регулирования и бюджетные ссуды [6]. Как и любая бюджетная система республик постсоветского пространства, кыргызстанская зачастую использует средства, полученные в виде займов, грантов и пр. В целях регулирования заимствований со стороны как правительства (Кабинета Министров), так и органов местного самоуправления был разработан целый раздел по государственному и муниципальному долгам. Восьмой раздел устанавливает полномочия участников бюджетного процесса, то есть государственных органов и органов местного

самоуправления. В девятый раздел заложены основы бюджетного процесса и фундаментальные основы фискальной политики, а также программы развития территорий, полный цикл бюджетного процесса (начиная от формирования, рассмотрения и утверждения, исполнения и учета, отчетности). Также необходимо отметить, что данный раздел содержит основы для проведения государственного внутреннего финансового контроля и аудита, нормы по гласности и прозрачности как самого бюджета, так и бюджетного процесса, и, наконец, ответственность за нарушение финансовой дисциплины. Десятый раздел, как уже стало понятно, содержит заключительные положения [3].

Бюджетный кодекс Кыргызской Республики направлен на установление основ правового регулирования отношений, возникающих в сфере управления государственными финансами в процессе формирования, рассмотрения, утверждения, уточнения и исполнения республиканского, местных бюджетов, бюджетов Социального фонда и Фонда обязательного медицинского страхования, установление статуса участников бюджетного процесса, определение ответственности за нарушение бюджетного законодательства [7].

В целом, структура, содержание частей и разделов, основополагающие принципы и нормы, заложенные в обоих кодексах, довольно схожи, за исключением нижеследующего. В соответствии с бюджетным кодексом Кыргызской Республики, законодательством о бюджете признаются закон о республиканском бюджете, законы о бюджете Социального фонда и Фонда обязательного медицинского страхования, нормативные правовые акты местных кенешей о местных бюджетах [6]. Согласно нормам бюджетного кодекса Российской Федерации, не только местные, но и федеральные органы власти могут издавать акты, необходимо соблюдение целого ряда ранее принятых законов, также правом издания указов обладает президент. Стоит отметить, что акты субъектов Российской Федерации также обязательны для исполнения в сфере бюджета своего уровня [2].

Таким образом, при сравнении законодательства, где в Кыргызской Республике

бюджетный кодекс является основным документом, правительство (Кабинет Министров) в лице государственных органов и президент обладают относительно меньшими полномочиями, чем в случае Российской Федерации, даже с учетом федеративного устройства. Федеративное устройство государства предопределяет форму бюджетной системы, ее структуру более сложной, в сравнении с Кыргызской Республикой, имеющей меньше уровней и административно-территориальных делений. Вследствие этого бюджетный кодекс Российской Федерации имеет большее число статей, направленных на регулирование бюджетных правоотношений каждого субъекта и института. При этом сами акты по своей сути остаются схожими [8].

Также необходимо отметить наличие норм дефицита бюджета и источников его финансирования как в масштабах федерации, так и на уровне его субъектов. Нормы финансирования дефицита бюджета в Кыргызской Республике и определение источников финансирования отсутствуют.

Относительно доходной части бюджета выявлено, что Российская Федерация обладает большим числом источников, следовательно, и количеством норм их регулирования, среди которых можно выделить нефтегазовые доходы.

В части государственного долга бюджетный кодекс Кыргызской Республики имеет лишь заимствования, тогда как бюджетный кодекс Российской Федерации – заимствования, прекращение долговых обязательств, отдельно долги субъектов Федерации и муниципальных образований. При этом, все заимствования и долговые обязательства выражаются в национальной валюте – рубле, в то время как Кыргызская Республика на практике получает займы, кредиты в иностранной валюте, либо выплаты подлежат возврату в иностранной валюте, при этом вопрос курсовой разницы на постоянной основе остается актуальным. В бюджетном кодексе Российской Федерации прописаны особенности заимствований в иностранной валюте лишь для редких случаев.

Бюджетный кодекс Российской Федерации имеет множество статей, посвященных государственным программам гарантий, предельным

объемам заимствований, реструктуризации государственного долга, порядку и объему обслуживания государственного долга, эмиссии государственных ценных бумаг, трансфертам и многому другому. Большинство описанных норм в бюджетном кодексе Кыргызской Республики вовсе отсутствуют либо входят в полномочия правительства, которое во множестве случаев обладает исключительным правом принятия решений «по ситуации», в зависимости от социально-экономической и политической обстановки в республике. Это является зачастую негативной практикой реализации решений, зависящих от конкретного лица, занимающего те или иные высшие правомочные должности [1].

Межбюджетные отношения, имеющие практические сложности, подлежат решению в Российской Федерации по бюджетному кодексу, так как в нем детально прописаны права и полномочия всех участников бюджетного процесса, тогда как бюджетный кодекс Кыргызской Республики имеет лишь общие положения. Хотя детализация прав, полномочий и обязанностей при бюджетных взаимоотношениях сводит к минимуму возникновение пробелов, либо коллизий.

Далее следует регламентация бюджетного процесса, который как в Российской Федерации, так и в Кыргызской Республике имеет практически идентичные этапы: формирование, утверждение проекта бюджета, его исполнение и представление отчетности [1]. Однако, помимо основных стадий исполнения бюджета, в бюджетном кодексе Российской Федерации прописаны процессуальные тонкости, среди которых представляется возможным выделить сведения, необходимые для составления проектов бюджетов, прогноз социально-экономического развития, планирование бюджетных ассигнований, перечень и оценка налоговых расходов и многое другое, которое производится в строгом соответствии с требованиями и нормами кодекса. Подобные тонкости в бюджетном кодексе Кыргызской Республики отсутствуют. Отсутствует множество фактически проводимых операций, действий, их порядок, сроки, полномочные и ответственные органы и лица, порядок аудиторской проверки, непосредственно само исполнение бюджета в той подробности, в которой

присутствует в российской редакции и версии бюджетного кодекса.

Отсутствие множества норм у Кыргызской Республики и их наличие в бюджетном процессе Российской Федерации обусловлено тем, что бюджетный кодекс Кыргызской Республики принят относительно недавно, и со многими практическими сложностями, вследствие которых кодекс будет дополняться и изменяться, стране еще только предстоит столкнуться. При этом нельзя отрицать, что уже на сегодняшний день бюджетный процесс сопровождается сложностями, которые возможно решить посредством максимально детального описания каждой процедуры, прав, полномочий и ответственности каждого лица и органа, разграничения с применением международного опыта, в частности, на примере бюджетного кодекса Российской Федерации. Безусловно, бюджетный кодекс Российской Федерации в сравнении с бюджетным кодексом Кыргызской Республики, с учетом иного государственного устройства, различий бюджетной системы, стоит на порядок выше в качестве, детальности, регламентации всех процедур, минимизации пробелов и противоречий как нормативного правового акта. Проведение анализа нормативных правовых актов должно осуществляться с привлечением опытных специалистов в сфере юриспруденции, экономики, статистики, финансов и бухгалтерского учета, а также гражданского общества. Все это в совокупности поможет обойти множество проблем и сложностей, возникающих как при исполнении бюджета, так и при межбюджетных отношениях, да и в бюджетном процессе в целом.

Поступила: 10.01.23; рецензирована: 24.01.23;
принята: 26.01.23.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 19.12.2022). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW (дата обращения: 03.08.2022).
2. Федеральный закон Российской Федерации от 9 июля 1999 года № 159-ФЗ «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23652/ (дата обращения: 06.08.2022).
3. Бюджетный кодекс Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111338?cl=ru-ru> (дата обращения: 06.08.2022).
4. Белозеров С.А. Финансы: учебник / С.А. Белозеров, Г.М. Бродский, С.Г. Горбушина и др. / отв. ред. В.В. Ковалев. М.: Проспект, 2015. // ЭБС «Консультант студента». URL: <https://www.studentlibrary.ru/book/ISBN9785392167562.html> (дата обращения: 22.08.2022).
5. Арзуманова Л.Л. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, О.В. Болтинова и др. / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2016. // ЭБС «Консультант студента». URL: <https://www.studentlibrary.ru/book/ISBN9785392210886.html> (дата обращения: 02.08.2022).
6. Пилипенко И.В. Переход к рыночной экономике и структурные реформы в государствах-членах Евразийского экономического союза / И.В. Пилипенко, В.Я. Пишук, А.А. Бунич и др. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=41304666> (дата обращения: 02.08.2022).
7. Закон Кыргызской Республики от 16 мая 2016 года № 60 «О введении бюджетного кодекса Кыргызской Республики». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111339?cl=ru-ru> (дата обращения: 06.08.2022).
8. Бексултанов А.А. Государственный и муниципальный финансово-бюджетный контроль в Кыргызской Республике / А.А. Бексултанов. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=28847715> (дата обращения: 06.08.2022).