

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

АО «КАЗАХСКИЙ ГУМАНИТАРНО-ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ПЕРНЕЕВ ДАУРЕН ХАМИТОВИЧ

**Правовое регулирование межбюджетных отношений в Республике
Казахстан (теоретико-правовые вопросы)**

6D030100 – Юриспруденция

Диссертация на соискание ученой степени
доктора философии (PhD)

Научный руководитель:
д.ю.н., профессор
Жусупов А.Д.
Научный консультант:
д.ю.н., профессор
Сенцова М.В.

Республика Казахстан
Астана, 2013

СОДЕРЖАНИЕ

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....

ВВЕДЕНИЕ.....

1 СТАНОВЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ БАЗЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ И МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

- 1.1 Тенденция формирования отечественной модели бюджетной системы
- 1.2 Бюджетное устройство и управление в области бюджета
- 1.3 Правовые основы бюджетного планирования и бюджетного контроля
- 1.4 Правовое регулирование доходов и расходов бюджетов

2 СТРУКТУРА И СВОЙСТВА БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

- 2.1 Принципы построения бюджетной системы и методы бюджетного регулирования
- 2.2 Централизация бюджетной системы
- 2.3 Целевой характер бюджетных средств в финансовом обеспечении задач и функций государства и местного самоуправления

3 ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

- 3.1 Понятие и место межбюджетных отношений в системе бюджетных отношений.
- 3.2 Особенности правового регулирования межбюджетных отношений.
- 3.3 Организационное обеспечение оптимизации правового регулирования межбюджетных отношений

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

ПРИЛОЖЕНИЕ А.....

ПРИЛОЖЕНИЕ Б.....

ПРИЛОЖЕНИЕ В.....

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

АБУ – Административно-бюджетное управление
АБЭКП - Агентство Республики Казахстан по борьбе с экономической и АН – Академия наук
АО – Акционерное общество коррупционной преступностью
АФН – Агентство Республики Казахстан по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций
БВУ – Банк второго уровня
БК РК – Бюджетный кодекс Республики Казахстан
БТА – Банк Туран-Алем
ВНИИ – Всесоюзный научно-исследовательский институт
ВС РК – Верховный суд Республики Казахстан
ВЭД – Внешне-экономическая деятельность
ГАК – Государственная аннуитетная компания
ГК – Гражданский кодекс Республики Казахстан
ГКУК – Государственный комитет аудита и контроля
ГКФУ – Главное контрольно-финансовое управление
ГПК – Гражданский процессуальный кодекс
ГФСС – Государственный фонд социального страхования
ЕКПЧ – Европейская конвенция по правам человека
ЕСЦБ – Европейская система центральных банков
ЕЦБ – Европейский Центральный банк
ЖКХ – Жилищно-коммунальное хозяйство
ИНТОСАИ – Организация высших и специальных органов финансового контроля, создана в рамках ООН
КазССР – Казахская Советская Социалистическая Республика
КНБ – Комитет национальной безопасности
КФК – Комитет финансового контроля и государственных закупок Министерства финансов
МБРР – Международный банк реконструкции и развития
МВД – Министерство внутренних дел
МВФ – Международный валютный фонд
МПА – Международно-правовые акты
МРП – Месячный расчетный показатель
МСФО – Международные стандарты финансовой отчетности
МФ РК – Министерство финансов Республики Казахстан
МЭБП – Министерство экономики и бюджетного планирования
МЮ – Министерство юстиции
Нацбанк – Национальный банк
Нацфонд – Национальный фонд
НДП - Народно-демократическая партия
НК РК – Налоговый кодекс Республика Казахстан
НКЮ – Народный комиссариат юстиции

НПО – Неправительственная организация
НПФ – Накопительный пенсионный фонд
ООН – Организация объединенных наций
ПВС РК – Пленум Верховного суда РК
РК – Республика Казахстан
РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
РФ – Российская Федерация
СК – Счетный комитет
СНГ – Содружество независимых государств
СССР – Союз Советских Социалистических Республик
ТОО – Товарищество с ограниченной ответственностью
УК – Уголовный кодекс Республики Казахстан
УПК – Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан
ФНБ - Фонд национального благосостояния
ЦБ – Центральный банк
ЦИК – Центральная избирательная комиссия
г. - год
гл. – глава
п. – пункт
п.п. – подпункт
с. – страница
ст. – статья
ч. – часть

ВВЕДЕНИЕ

Общая характеристика работы. Бюджетная система Республики Казахстан находится одновременно как в стадии создания, так и в стадии реформирования. В работе на основе изучения практики бюджетной системы, а также имеющегося статистического, нормативного и литературного материала произведена теоретическая разработка новой концепции правового содержания института межбюджетных отношений. Этот вопрос тесно связывается с проблемой обеспечения конституционных гарантий прав и интересов хозяйствующих субъектов, а также с правовым обеспечением гарантий сохранения социальной направленности экономической, правовой и финансовой политики государства в ходе осуществления межбюджетной деятельности. В диссертации дается анализ действующего бюджетного законодательства, и на основе обобщения практики его применения осуществляются теоретические выводы по вопросам повышения эффективности правовой реализации института межбюджетных отношений в Республике Казахстан.

Актуальность темы исследования. В соответствии с требованиями ст. 53 Конституции РК Парламент на совместном заседании Палат: утверждает республиканский бюджет и отчеты Правительства и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета о его исполнении, вносит изменения и дополнения в бюджет [1].

В Послании Президента РК Н.А. Назарбаева «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» определена основная задача – «Создать для Казахстана эффективную, современную государственную службу и структуру управления, которая была бы оптимальной для рыночной экономики; сформировать правительство, способное реализовать приоритетные цели; построить государство, стоящее на страже национальных интересов» [2].

Согласно Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан № 858 от 24 августа 2009 года, важной составной частью реформы явилась реорганизация судов и системы правоохранительных органов, направленная на повышение эффективности их правоохранительной деятельности. В результате происходившего в последнее время в общественных кругах обсуждения итогов первого этапа правовой реформы возобладало мнение о поступательном развитии правовой системы на базе Конституции Казахстана и сформированного на её основе законодательства, касающегося защиты прав человека. Дальнейшее правовое развитие должно представлять собой поэтапное совершенствование существующих законов, а также принятие новых нормативных правовых актов, направленных на обеспечение прав человека. В качестве направлений такого развития могут служить дальнейшая гармонизация системы национального права, повышение эффективности практики правоприменения, совершенствование функционирования всех

составных частей государственного механизма, а также формирование правового сознания и гражданского патриотизма казахстанцев [3].

Одним из важнейших направлений формирования правового государства является реформа финансового и бюджетного законодательства. Уже проведена большая работа по изданию финансового, бюджетного и налогового законодательства РК. Однако на современном этапе построения правового государства в Республике Казахстан возникла объективная потребность в переосмыслении сущности и содержания норм бюджетного законодательства. В этом направлении имеются некоторые концептуальные проблемы, решение которых требует теоретического анализа и практического апробирования. К их числу, безусловно, необходимо отнести вопрос об обособлении и развитии в рамках финансового права правовой регламентации теории и практики реализации межбюджетных отношений.

В новой экономике субъекты рыночной экономики действуют на базе многообразия форм собственности и с применением различных организационно-правовых форм. Совершенно иное значение приобрели учет и оценка результатов деятельности предприятий и предпринимателей. Это стало необходимым для установления имущественных отношений с учредителями, инвесторами, контрагентами, а также с государством – по поводу уплаты налогов и других обязательных платежей в бюджет и внебюджетные фонды. Ситуацию усугубляет то обстоятельство, что в период мирового экономического кризиса в новых условиях хозяйствования анализ правонарушений в сфере экономики показывает, что многие из них, совершаемые в финансово-бюджетной сфере и коммерческой деятельности, ранее практике не были известны и наносят существенный урон основам экономической системы республики.

Таким образом, действующая система межбюджетных отношений не отвечает потребностям общества, государства и местного самоуправления, поскольку не отражает в достаточной мере их интересы, не способствует развитию экономической активности всех образований, не снимает имеющиеся противоречия по поводу разграничения доходных источников бюджетной системы и обязанностей по осуществлению расходов из бюджетов всех уровней. Модель межбюджетных отношений, определяемая Бюджетным кодексом РК, иными нормативными правовыми актами, является несовершенной, поскольку не соответствует ряду принципов, не отражает законодательного содержания бюджета как условия и средства обеспечения деятельности государства, сбалансированности развития различных сфер общественной жизнедеятельности и повсеместного гарантирования прав и свобод человека и гражданина, а также не использует все ее возможности, в том числе функцию регулирующего воздействия на все сферы общественной жизни. Серьезным методологическим просчетом государственного регулирования межбюджетных отношений может считаться игнорирование системных связей между бюджетами различных уровней, что проявляется в одностороннем толковании бюджетной системы, а сами бюджеты воспринимаются

зачастую как замкнутые, изолированные друг от друга локальные системы. По этой причине все богатство содержания межбюджетных отношений в бюджетном законодательстве неоправданно сводится к механизму бюджетного регулирования, основу которого представляет комплекс способов перераспределения бюджетных средств из вышестоящего бюджета в нижестоящий. При этом выпадают из поля зрения государства процессы распределения всех бюджетных доходов и расходов между разными уровнями бюджетной системы. В качестве средства решения данного вопроса может стать новое понимание бюджетной системы с учетом взаимосвязанности процессов составления и исполнения бюджетов различных уровней и придания нового концептуального видения понятию «межбюджетные отношения». В этой связи бюджетная система должна рассматриваться в совокупности понятий бюджетного права как более широкое, емкое понятие, которое объединяет все виды бюджетных отношений, в том числе и межбюджетные отношения. Бюджетная система включает в себя понятие «бюджетное устройство», которое является способом построения бюджетной системы и отражает специфику государственного устройства.

Таким образом, исследование теоретических и практических проблем, а также совершенствование института межбюджетных отношений в Республике Казахстан представляются достаточно актуальной темой, изучение которой позволит сделать ряд выводов и обобщений, имеющих значение для дальнейшего развития бюджетного законодательства и практики ее реализации.

Степень исследованности темы. В отраслевом праве проявляется определенный интерес к разработке проблем межбюджетных отношений. Наиболее крупные современные научные изыскания по исследованию проблем финансового права освещены в трудах отечественных и зарубежных ученых: А.И. Худякова, А.Д. Жусупова, Е.Н. Порохова, С.С. Капсалямовой, А. Сыдыкова, С.С. Найманбаевой, З.С. Сабикеновой, К.С. Бельского, Д.В. Винницкого, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, Н.М. Добрынина, М.В. Карасевой, А.Н. Козырина, Ю.А. Крохиной, М.В. Кустовой, Н.П. Кучерявенко, О.А. Ногиной, М.И. Пискотина, С.Г. Пепеляева, Е.А. Ровинского, А.Д. Селюкова, Н.И. Химичевой, С.Д. Цыпкина, и др.

При исследовании основных вопросов межбюджетных отношений были использованы и научные ученых-экономистов: О.Н. Оксикбаева, К.Ж. Бертаевой, А.Е. Есентугелова, Р.М. Жунусовой, С.К. Конакбаева, С.К. Кудайбергеновой, В.А. Сайткалиевой, Б.С. Утибаева, А.В. Белова, А.Г. Игудина, В.Н. Лексина, А.М. Лаврова, В.Г. Панскова, И.В. Подпориной, Г.Б. Поляка, Л.И. Прониной, А.Н. Швецова, В.Б. Христенко и др.

Не умаляя значения названных ученых в разработку данной проблемы, отметим, что проведение комплексного теоретико-правового исследования основных проблем регламентации межбюджетных отношений в Республике Казахстан остается достаточно актуальным.

Цель и задачи исследования. Целью настоящего диссертационного исследования является теоретическая разработка новой концепции правового

содержания и реализации института межбюджетных отношений в финансовом праве Республики Казахстан.

Поставленная цель предопределила разрешение следующих общих и частных, теоретических и прикладных задач:

1) проанализировать систему бюджетного устройства и правовой порядок управления в области бюджета;

2) рассмотреть правовые основы бюджетного планирования и бюджетного контроля, а также правовое регулирование доходов и расходов бюджетов;

3) проанализировать понятие и структуру бюджетной системы Республики Казахстан;

4) изучить проблемы и внести предложения по вопросам бюджетов всех уровней бюджетной системы в разрезе трех элементов - доходов, расходов и заимствований для выявления общих и особенных признаков государственного и местных бюджетов;

5) обосновать целевой характер бюджетных средств в финансовом обеспечении задач и функций государства и местного самоуправления;

6) на основе сопоставительного правового анализа определить понятие и место межбюджетных отношений в бюджетной системе;

7) проанализировать и научно-обосновать особенности правового регулирования межбюджетных отношений;

8) сформулировать конкретные предложения по вопросам обеспечения оптимизации правового регулирования межбюджетных отношений.

Объектом диссертационного исследования являются специфические правоотношения, возникающие в сфере бюджетной системы и межбюджетных отношений в Республике Казахстан.

Предметом исследования выступают финансово-правовые нормы, регламентирующие порядок реализации уполномоченными органами и лицами, межбюджетных отношений.

Методологическая и теоретическая основа исследования. При проведении диссертационного исследования автор основывался на теоретических положениях в юридической науке и финансовом праве, нормах Конституции Республики Казахстан, законах, международных и иных нормативно-правовых актов, регламентирующих институт межбюджетных отношений [4-36].

Методологическую основу диссертационного исследования составило положение диалектики, как метода познания, рассматривающего явления реальной действительности в их естественно историческом развитии, во взаимосвязи теории и практики реализации норм финансового права. В роли частных методов познания применялись: исторический, сравнительно-правовой, логический, системно-структурный анализ, конкретно-социологический и другие общие и частные научные методы познания.

В работе использованы статистические данные: Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета РК, Комитета финансового контроля и государственных закупок МФ РК, Комитета по

правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК, Комитета таможенного контроля МФ РК.

В качестве эмпирической основы использованы результаты изучения и обобщения материалов Агентства РК по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета РК и Комитета финансового контроля и государственных закупок МФ РК.

Теоретическую базу диссертации составили труды известных ученых казахстанской науки: М.Т. Баймаханова, Г.С. Сапаргалиева, С.С. Сартаева, С.З. Зиманова, Н.А. Шайкенова, М.С. Нарикбаева, К.А. Жиренчина, Ж.Д. Бусурманова, К.Б. Сафинова, А.А. Чернякова и др. При работе над диссертацией нами изучены и использованы работы известных зарубежных ученых: С.С. Алексеева, А.Б. Венгерова, Ю.А.Тихомирова, В.С.Нерсесянца, Р.О. Халфиной, С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, О.Е. Кутафина, Н.А. Богдановой, Н.С. Бондаря, В.В. Бойцовой, Е.В. Гриценко, А.Н. Кокотова, С.Д. Князева, А.Н. Костюкова, В.В. Невинского, И.А. Умновой, Ю.М. Козлова, Д.Н. Бахраха, Б.П. Курашвили, Ю.Н. Старилова, И.Л. Бачило, Р.А. Подопригора, и др.

Научная новизна исследования заключается в том, что впервые в отечественном праве проведено комплексное монографическое исследование проблем, связанных с правовым регулированием межбюджетных отношений в Республике Казахстан.

В комплексе проблем проанализирована система бюджетного устройства и механизм правового порядка управления в области бюджета.

Рассмотрены правовые основы бюджетного планирования и бюджетного контроля, а также правовое регулирование доходов и расходов бюджетов.

Проанализировано понятие и структуру бюджетной системы Республики Казахстан из которого следует, что более четкое разграничение полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления приведет к усилению их зависимости через повышение ответственности региональных и местных властей перед центральными органами государственной власти.

Дано терминологическое определение новой дефиниции «бюджетные средства», которые имеют в рамках бюджетной системы РК универсальный правовой режим, сохраняющийся на всем протяжении процесса движения бюджетных средств внутри бюджетной системы.

Предлагается научно-обоснованная классификация бюджетных доходов всех уровней бюджетной системы.

Определена взаимообусловленность вывода о том, что в настоящее время субвенции, предоставляемые из фондов компенсаций на реализацию государственных полномочий, не относятся законодателем к «финансовой помощи», а приобретают самостоятельную форму межбюджетных трансфертов.

Предлагается создание целостной системы нормативного, методологического и информационного обеспечения по вопросам обеспечения оптимизации правового регулирования межбюджетных отношений.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Межбюджетные отношения представляют собой не только финансово-правовое явление, но и важнейший инструмент административно-управленческого обеспечения целостности и устойчивости государства, сбалансированного социально-экономического и политического развития жизнедеятельности государства по всей территории; их оптимизация способствует более справедливому распределению и более рациональному использованию ресурсов, эффективному удовлетворению потребностей населения.

2. Выявлено глобальное влияние принципа централизации в межбюджетных отношениях и уменьшение значения принципа самостоятельности бюджетов. Типичным обнаруживается то, что уменьшение сферы влияния принципа самостоятельности затрагивает собственно региональные и местные бюджеты. Переустройство межбюджетных отношений имеет конкретную цель: наиболее отчетливое размежевание полномочий государственных органов власти и местных органов самоуправления, которое обеспечит увеличение их взаимозависимости посредством увеличения ответственности местных и региональных органов перед органами центральной государственной власти.

3. Анализ и сравнение норм Бюджетного кодекса РК и положений ежегодных законов о бюджете сложилось не в пользу Бюджетного кодекса. Такие параметры, как: структура, принципы построения, направления развития бюджетной системы, заложенные Бюджетным кодексом РК, устойчиво варьировались в ежегодных бюджетных законах. Основные положения Бюджетного кодекса РК вырабатывались с учетом потребностей регулирования межбюджетных отношений в конкретных экономических ситуациях. Указано на отторжение ряда требований кодифицированного закона текущими актами в течение нескольких лет и уклонение законодателя от устранения сформировавшихся противоречий. Разрешить данные противоречия невозможно путем применения обычных правовых методов. В частности, нельзя применять принцип «более поздний закон», так как бюджетные законы относятся к законам временного действия, они не могут менять акт постоянного действия. Они также не должны рассматриваться и как «специальные акты», в силу временного характера, данное противоречит нормам права, потому как содержание законов о бюджете определено Бюджетным кодексом РК.

4. Внутренне свойственным Бюджетному кодексу РК основным из подходов к регулированию межбюджетных отношений, является законодательная регламентация его институтов на всех уровнях бюджетной системы РК.

5. Термин «бюджетные средства» является базовым и важнейшим понятием финансово-бюджетного права. Бюджетные средства имеют универсальный правовой режим, который сохраняется на всем протяжении процесса движения бюджетных средств внутри бюджетной системы РК.

6. Необходимо классифицировать доходы бюджетов всех уровней бюджетной системы РК на: собственные, закрепленные и регулирующие. Объем функций соответствующих органов публичной власти является критерием данной классификации. Значение данной классификации заключается в выявлении уровня самостоятельности каждого бюджета в вопросах образования собственной доходной базы. Где уровень самостоятельности бюджетов мог быть оценен не только с точки зрения объема собственных доходов, но и объема прав на собственное правовое регулирование.

7. Дефиниция «финансовая помощь» неизменно трактуется законодателем с одной стороны как право вышестоящего бюджета на предоставление бюджетных средств нижестоящему бюджету, и с другой стороны как обязанность оказывать такую «финансовую помощь». К примеру, дотации и компенсации на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности.

Теоретическая и практическая значимость работы. Разработанные в ходе исследования теоретические положения и практические рекомендации, могут быть использованы в дальнейшем для разработки и изучения проблем правового регулирования межбюджетных отношений в Республике Казахстан. Кроме того, содержащиеся в диссертации выводы, предложения и рекомендации могут быть использованы в законотворческой деятельности, при проведении дальнейших научных изысканий проблем финансового права, а также при преподавании курсов: финансовое право, налоговое право и специальных курсов по проблемам межбюджетных правоотношений.

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертационное исследование осуществлялось на кафедре конституционного права и государственного управления согласно обоснованию диссертационного исследования, утвержденному в соответствии с требованиями Ученого совета КазГЮУ. Теоретические выводы, предложения и практические рекомендации диссертационного исследования апробированы на научно-теоретических и научно-практических конференциях.

Основные положения диссертации изложены в восьми научных публикациях, из них 3 в изданиях из Перечня, утвержденного Комитетом по контролю в сфере образования и науки МОН РК.

Автором опубликованы следующие научные статьи:

1. The Concept and Method of the Budgetary Management in Republic of Kazakhstan // Middle-East Journal of Scientific Research (Пакистан) 16 (5): 621-625, 2013;

2. Правовое регулирование целевого использования бюджетных средств РК // Право и государство. - 2010. - № 3 (48).

3. Правовой режим бюджетных средств // Вестник института законодательства РК. - 2012. - № 3.

4. К вопросу о понятии и видах бюджетных отношений // Налоговое и бюджетное право: современные проблемы имущественных отношений: Сб. междунар. науч-практ. конф. - Воронеж, 2012.

5. Правовой режим целевых фондов в системе мер бюджетного регулирования (на примере национального фонда РК) // Современное международное право и научно-технический прогресс: Сб. междунар. науч-практ. конф. - М.: РУДН, 2012.

6. Роль норм и институтов международного права в преодолении мировых финансовых кризисов // Образование и наука без границ: Сб. VII Междунар. науч-практ. конф. - Прага, 2011.

7. Зарубежный опыт формирования межбюджетных отношений // Вестник института законодательства РК. – 2013. - № 5.

8. Процесс формирования межбюджетных отношений государства, современное состояние и проблемы // Вестник института законодательства РК. – 2013. - № 5.

Теоретические выводы и законодательные предложения диссертации внедрены в учебный процесс по курсу «Финансовое право, Бюджетное право и Налоговое право» в КазГЮУ, в Университете «Астана», а также в Академии финансовой полиции.

Структура и объем диссертационного исследования. Диссертация выполнена в объеме, соответствующем требованиям, установленным соответствующей Инструкцией Комитета по контролю в сфере образования и науки МОН Республики Казахстан. Цель и задачи диссертационного исследования определяют структуру работы, построенную исходя из логической последовательности рассматриваемых вопросов. Диссертационное исследование состоит из введения, трех разделов, объединяющие десять подразделов, заключения, списка использованных источников, а также приложений.