

Л.К. Тусупова
(Астана, Казахстан)

ВЛИЯНИЕ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТСТВА НА РАЗВИТИЕ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Общепризнано, что могущество и политическое значение государства измеряется состоянием финансов. Финансы – мерило цивилизации [1, 56]. Обязательным элементом финансовой системы любого государства являются государственные финансы.

Центральное место в системе государственных финансов занимает бюджет. Бюджет – один из элементов, обеспечивающих независимость, суверенность государства.

Декларация о государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической Республики от 25 октября 1990 года, Конституционный Закон Республики Казахстан от 16 декабря 1991 года «О государственной независимости Республики Казахстан» провозгласили право республики создавать свою финансово-кредитную систему и явились отправной точкой развития финансового, бюджетного законодательства Республики Казахстан.

За годы независимости Казахстана бюджетное законодательство республики получило свое активное развитие. Основу бюджетного законодательства на том или ином этапе составили такие законодательные акты как:

– Закон Республики Казахстан от 17 декабря 1991 года «О бюджетной системе Республики Казахстан»;

- Закон Республики Казахстан от 24 декабря 1996 года «О бюджетной системе»;
- Закон Республики Казахстан от 01 апреля 1999 года «О бюджетной системе»;
- Бюджетный кодекс Республики Казахстан, принятый 24 апреля 2004 года;
- Бюджетный кодекс Республики Казахстан, принятый 4 декабря 2008 года.

Анализ развития всего бюджетного законодательства республики показал, что в каждом из вышеназванных законодательных актов нашли свое отражение особенности становления казахстанской модели суверенитета, в которой ключевую роль играет Президент Республики Казахстан. Как отмечает председатель Конституционного совета И. Рогов, все политические процессы в нашей стране протекали в конституционных рамках, гарантом соблюдения которых выступал Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев. Действующая модель формы правления позволила избежать кризисов между ветвями власти, которые наблюдались в некоторых постсоветских государствах, обеспечить поступательное и системное развитие страны на путях рыночной экономики и сконцентрировать усилия всех ветвей власти на основных направлениях развития. Подобная концентрация стала возможной благодаря арбитражным функциям и координирующим возможностям высшего должностного лица государства [2, с.3].

Впервые идея создания правового государства в республике, принцип разделения властей были провозглашены в Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР от 25 октября 1990 года. Согласно Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР, государственная власть в Республике осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Конституционный Закон Республики Казахстан от 16 декабря 1991 года «О государственной независимости Республики Казахстан», придал провозглашенному Декларацией принципу разделения властей конституционный характер. В соответствии с главой третьей Конституционного закона, государственная власть в Республике Казахстан строится и осуществляется исходя из принципа ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную; законодательная власть осуществляется Верховным

Советом Республики Казахстан; главой Республики Казахстан и ее исполнительной власти является Президент.

Несмотря на то, что в марте 1991 года Верховным Советом Казахской ССР был введен пост Президента, государственная власть во всей своей полноте продолжала принадлежать Верховному Совету. Так, согласно статье 3 Закона Республики Казахстан от 17 декабря 1991 года «О бюджетной системе Республики Казахстан», определявшей порядок составления, рассмотрения и утверждения республиканского бюджета, прямое участие Президента Республики Казахстан в бюджетном процессе заключалось лишь в выступлении с докладом по проекту бюджета на сессии Верховного Совета Республики Казахстан.

Конституция Республики Казахстан 1995 года, провозгласившая республику унитарным государством с президентской формой правления, послужила основанием для дальнейшего развития бюджетного законодательства республики. Принципиальное значение для бюджетного законодательства приобрели положения Конституции Республики Казахстан, в соответствии с которыми Президент Республики Казахстан:

– обращается с ежегодным посланием к народу Казахстана о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики Республики Казахстан. Впервые в Законе Республики Казахстан от 24 декабря 1996 года «О бюджетной системе» было установлено, что основу для формирования бюджета составляет послание Президента Республики Казахстан к народу Казахстана с учетом параметров принятого Правительством Республики Казахстан индикативного плана социально-экономического развития Республики Казахстан на соответствующий год.

В ежегодных посланиях Президента Республики Казахстан к народу Казахстан вопросы бюджетной политики всегда занимали особое место. Так, например, в послании «Об основных направлениях внутренней и внешней политики на 2003 год» Глава государства отметил, что по его поручению Правительство работает над подготовкой Концепции разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений. По итогам этой работы должен быть подготовлен проект оптимального перечня государственных функций, их разграничения по уровням управления, который станет основой для создания базовых условий перехода к новым принципам государственного администрирования и соответствующей

модели межбюджетных отношений уже к началу 2004 года [3, с.89-90] . В январском послании 2010 года «Новое десятилетие – новый экономический подъем – новые возможности Казахстана» Президент Республики Казахстан поручил Правительству с 2010 года обеспечить введение единой бюджетной программы по развитию предпринимательства в регионах [4,с.10-11].

– назначает на должность сроком на пять лет Председателя Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. Законом Республики Казахстан от 24 декабря 1996 года «О бюджетной системе» впервые был введен контроль за исполнением республиканского бюджета Счетным комитетом по контролю за исполнением республиканского бюджета. Согласно Положению о Счетном комитете по контролю за исполнением республиканского бюджета, утвержденному Указом Президента Республики Казахстан от 19 апреля 1996 года, Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета являлся государственным органом по контролю за исполнением республиканского бюджета, непосредственно подчиненным и подотчетным Президенту Республики Казахстан.

– в случаях, предусмотренных Конституцией Республики Казахстан, вводит на всей территории Казахстана и в отдельных его местностях чрезвычайное положение. Законом Республики Казахстан от 24 декабря 1996 года «О бюджетной системе» впервые предусматривалось право Президента Республики Казахстан вводить чрезвычайный бюджет Республики Казахстан, включающий в себя все финансовые ресурсы государства.

Нововведением Закона Республики Казахстан от 24 декабря 1996 года «О бюджетной системе» явилось закрепление права Президента Республики Казахстан издавать Указ «О республиканском финансовом плане на 1 квартал предстоящего финансового года» в случае, если Парламентом в срок до 15 декабря не будет принят закон о республиканском бюджете на очередной финансовый год, который действует до утверждения Парламентом республиканского бюджета.

Все вышесказанное свидетельствует о значительном изменении характера взаимодействия президентской власти с законодательной и исполнительной властями, о влиянии Президента Республики Казахстан на функционирование законодательной и исполнительной ветвей государственной власти.

Закон Республики Казахстан от 1 апреля 1999 года «О бюджетной системе», явившийся новой точкой отсчета в развитии бюджетного законодательства, несколько расширил бюджетные полномочия Президента Республики Казахстан, предусмотрев право Президента Республики Казахстан образовывать республиканскую бюджетную комиссию для разработки и уточнения республиканского бюджета на соответствующий финансовый год, определять задачи и порядок ее работы. Кроме того, в названном Законе нашли закрепление принципы бюджетной системы – единство, полнота, реальность, гласность и самостоятельность всех бюджетов. Примечательно, что согласно пункту 4 статьи 4 Закона, принцип реальности бюджетов достигался путем приведения их в соответствие с параметрами индикативного плана социально-экономического развития Республики Казахстан с учетом ежегодного послания Президента Республики Казахстан народу Казахстана.

Нельзя не отметить и следующее. В целях обеспечения стабильного социально-экономического развития страны, накопления финансовых средств для будущих поколений, снижения зависимости экономики от воздействия неблагоприятных внешних факторов Указом Президента Республики Казахстан «О Национальном фонде Республики Казахстан» от 23 августа 2000 года был создан Национальный фонд Республики Казахстан. В связи с этим в Закон Республики Казахстан от 1 апреля 1999 года «О бюджетной системе» были внесены изменения, включающие в перечень поступлений в бюджеты, поступления из Национального фонда. При этом поступления в соответствующий бюджет денег из Национального фонда Республики Казахстан в виде целевых трансфертов, выделялись на цели, определяемые Президентом Республики Казахстан.

Значительное расширение бюджетных полномочий Президента Республики Казахстан произошло в результате принятия 24 апреля 2004 года первого Бюджетного кодекса Республики Казахстан.

Согласно статье 24 Бюджетного кодекса Республики Казахстан от 24 апреля 2004 года, Президент Республики Казахстан возглавил структуру государственного управления в области регулирования бюджетных отношений, включавшую Парламент Республики Казахстан, Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета, Правительство Республики Казахстан, центральные уполномоченные органы, Маслихат, местный исполнительный орган.

Президент Республики Казахстан в области регулирования бюджетных отношений обладал компетенцией:

- определять порядок разработки республиканского бюджета и отчета о его исполнении;

- образовывать Республиканскую бюджетную комиссию, утверждать положения о ней, определять ее состав;

- принимать решения о введении чрезвычайного государственного бюджета на территории Республики Казахстан и определять порядок его разработки;

- определять основные направления бюджетной политики Республики Казахстан на предстоящий год в ежегодном послании народу Казахстана о положении в государстве и основных направлениях внутренней и внешней политики республики;

- создавать Совет по управлению Национальным фондом Республики Казахстан и утверждать положение о нем;

- принимать решения по повышению эффективности формирования и использования Национального фонда Республики Казахстан, а также по объемам и направлениям его использования;

- утверждать отчет о формировании и использовании Национального фонда Республики Казахстан;

- утверждать финансовый план на первый квартал соответствующего финансового года в случаях, предусмотренных Бюджетным кодексом Республики Казахстан;

- определять порядок разработки, реализации государственных программ и оценки их эффективности.

Основу ныне действующего бюджетного законодательства составляет Бюджетный кодекс Республики Казахстан, принятый 4 декабря 2008 года. Обращаясь в феврале 2008 года с ежегодным посланием к народу Казахстана «Рост благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной политики», Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев сказал, что с 2009 года, впервые в истории нашей страны, базой новой системы государственного бюджетного планирования станет 3-х летний бюджет. Для этого Правительству необходимо разработать новый Бюджетный кодекс» [5, с.213]. **Иными словами, инициатором разработки нового Бюджетного кодекса Республики Казахстан явился Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев.**

Следует отметить, что современный этап развития бюджетного законодательства Республики Казахстан проходит под зна-

ком конституционной реформы 2007 года, направленной на дальнейшее развитие парламентаризма в республике.

Согласно Бюджетному кодексу Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года Президент Республики Казахстан:

- принимает решение о создании Совета по управлению Национальным фондом Республики Казахстан, утверждает его состав и положение о нем;

- утверждает стандарты государственных услуг, оказываемых государственными органами, подчиненными и подотчетными Президенту Республики Казахстан;

- образует Республиканскую бюджетную комиссию, утверждать положения о ней, определять ее состав;

- определяет систему государственного планирования;

- утверждает стратегический план государственного органа, непосредственно подчиненного и подотчетного Президенту Республики Казахстан;

- утверждает меморандумы по государственным органам, непосредственно подчиненным и подотчетным Президенту Республики Казахстан;

- определяет порядок разработки проекта республиканского бюджета;

- издает указ о республиканском финансовом плане на 1 квартал очередного финансового года в случае, если Парламентом Республики Казахстан в срок до 1 декабря текущего года не будет принят закон о республиканском бюджете;

- утверждает чрезвычайный государственный бюджет;

- определяет порядок проведения оценки результатов;

- определяет порядок составления и представления отчета о реализации стратегического плана;

- определяет порядок составления и представления годового отчета об исполнении республиканского бюджета;

- утверждает годовой отчет о формировании и использовании Национального фонда Республики Казахстан;

- утверждает стандарты государственного финансового контроля.

Как видим, в настоящее время бюджетные полномочия Президента Республики Казахстан непосредственно связаны с функционированием исполнительной власти, на которую возлагается практическое осуществление экономических реформ, разработка и осуществление мер по повышению благосостояния населения,

организация выполнения законов, повседневное управление государственными делами.

Литература

1. Годме П.М. Финансовое право. М.: Прогресс, 1978.
2. Первый Президент Республики Казахстан и формирование правового государства / Под общ. Ред. Сағынғали А.С., Каиповой Б.М., Карагизовой Г.Б. Ч. 1. – Издательский дом «Таймас», 2008.
3. Сборник ежегодных посланий Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстан (1997 – 2009 г.г.). Астана, 2010.
4. Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстан «Новое десятилетие – новый экономический подъем – новые возможности Казахстана». Астана, 2010.
5. Сборник ежегодных посланий Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана (1997 – 2009 г.г.). Астана, 2010.