

ЭВОЛЮЦИЯ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

ИСКАКОВ Издевалды Искакович

доктор экономических наук, профессор

ИМАНГАЗИЕВА Оксана Узаковна

старший преподаватель кафедры бухгалтерского учета,
анализа и аудита экономического факультета

Кыргызский Национальный университета им. Ж. Баласагына
г. Бишкек, Кыргызстан

В данной в кратком по-своему содержании статье затрагиваются основные проблемы, связанные с экономической значимостью государственного финансового контроля и его роли в условиях реформы бюджетного процесса. Как показывает опыт, финансовая система, организация бюджетного процесса, предполагает контроля использования государственных денежных ресурсов.

В связи с вышеизложенным, в статье рассматривается эволюция становления института финансового контроля в Кыргызстане и новые подходы по его организации в связи с внедрением принципов рыночного управления бюджетным процессом. При этом, наиболее важную роль сыграло принятие первой Конституции республики (1993), в которой нашли основы становления законодательной базы финансового контроля, одним из которых является Закон о Счетной палате. Таким образом, в статье рассмотрены место и роль финансового контроля в процессе регулирования бюджетных, межбюджетных отношений и вопросы, связанные с организацией бюджетного процесса в целях обеспечения эффективности бюджетных расходов.

Ключевые слова: бюджет, бюджетный процесс, бюджетная система, финансы, финансовый контроль, эффективность, бюджетные ресурсы.

Кыргызстан, после развала единого союзного государства и обретения своего суверенитета стал создавать соответствующие институты и структуры, регулирующие ход рыночного экономического и политического развития. При этом наиболее важным выступал необходимость принятия первой Конституции, что было осуществлено уже в 1993 г., в которой нашли отражения весь спектр регулирования новых социально-экономических, общественно-политических и управленческих сфер общественной жизни кыргызского общества. Именно на их основе стали формироваться совершенно новые по своему содержанию институциональные структуры, деятельность которых стали направляться на создание основ рыночных отношений и рыночной системы управления. Следует отметить, что, достаточно эффективную и начальную нормотворческую функцию осуществил в тот период так называемый «легендарный парламент», который сформировал не только основы нового поли-

тического и экономического строя зарождающего государства, но и сумел обосновать правовые аспекты регулирования общественного развития. На принципиально новой основе было осуществлено разделение ветвей власти государственного управления с соответствующими полномочиями и компетенциями на принципах системы сдержек и противовесов, не вмешательства в деятельность друг друга.

И здесь же, в первом Основном законе, были заложены организационно-правовые аспекты финансовой системы, которая существенно отличалась от существующей при централизованно-командном управлении, тем самым были созданы необходимые условия для начала формирования рыночных финансово-экономических отношений. Параллельно с формированием новой системы государственного управления создавались предпосылки становления нового уровня бюджетной системы-института местного самоуправления как исторически присутствующему кыргызскому народу процессу

народовластия и демократии. Одновременно предусматривалась необходимость передачи не только политических, но и имущественных и финансовых прав и возможностей не только для становления, но и дальнейшего развития этого института. Именно тот период считается началом хронологии формирования двух уровневой бюджетной системы кыргызского государства на принципах самостоятельности, самообеспечения и самоуправления с использованием собственных источников доходов и имущественных ресурсов [1].

Изначально, в процессе рыночных преобразований, социально-экономическая система республики несет значительные потери из-за низкой финансово-бюджетной дисциплины, недостаточной эффективности формирующейся системы государственного финансового контроля. Для начального этапа, да и для современного Кыргызстана фактической угрозой экономической в целом, и финансовой безопасности в частности, стало нецелевое использование государственных и муниципальных денежных и материальных ресурсов, воровство, хищение, масштабная коррупция, вывоз капитала денежных средств в виде иностранной валюты за рубеж и отмывание доходов, полученных преступным путем. Как показывает анализ, одним из основных причин такого положения явились и являются существование реальных условий, которые способствуют криминализация экономики и финансовой системы, а также слабость законодательной базы и в определенной степени бессистемность осуществления финансового контроля в сфере государственного и муниципального секторов экономики.

В этих трудных для республики переходных условиях, опыт других стран с развитой системой в сфере государственного управления подсказывал, что одной из важных функций любого государства, независимо от уровня экономического и социального развития, выступает всеобъемлющий и систематический контроль за состоянием экономики, использованием финансовых ресурсов. В данном контексте одним из важных звеньев системы государственного контроля стал финансовый контроль, главный смысл которого заключается в содействии успешной

реализации финансовой политики государства, обеспечении эффективного использования государственных финансовых ресурсов. Тем более, что рыночная система управления требовала постоянного изменения бюджетного процесса из-за усложнения и расширения межбюджетных отношений, формирования различных субъектов хозяйствования.

Говоря об эволюции становления институциональных основ финансового контроля в молодом кыргызском государстве следует отметить, что разработка теоретических и методологических положений, а также определения концептуальных направлений его реализации основывались на опыте развитых стран, но в основном Российской Федерации, а также исходя из основополагающих международных документов. Одним из основных является Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятая в 1977 г. на IX Конгрессе в Лиме, основные положения которой приняли практически все страны постсоветского пространства, в том числе Кыргызстан и Россия.

Как показывает анализ опыта Российской Федерации, то после событий осени 1993 г. и избрания Федерального собрания, контрольно-бюджетный комитет, созданный в 1992 г. Верховным Советом РСФСР, был передан одному из профильных палат Государственной Думы. В 1995 г. была создана Счетная палата РФ как высший государственный орган внешнего финансового контроля с соответствующими службами на региональных уровнях [2]. Если проследить становление организационно-правовых основ государственного финансового контроля в Кыргызстане, то оно имеет прямую связь с процессами, связанными с формированием системы финансового контроля в России. Так, в 1992 г. Верховным Советом Республики Кыргызстан принимается Закон Республики Кыргызстан «О контрольной палате», который был отменен в 1996 г. в связи с принятием Закона Кыргызской Республики «О Счетной палате». Как видим, становление и развитие системы государственного финансового контроля в современном Кыргызстане были связаны с опытом Российской Федерации, что было обусловлено, на наш взгляд, объективными и субъективными причинами, и, преж-

де всего, ограниченностью квалифицированных юристов-правоведов в этой сфере, отсутствием опыта разработки законодательно-правовых актов в условиях формирования рыночной системы управления и др.

По своему экономическому содержанию финансовый контроль является формой реализации контрольной функции государства, которая и определяет значение и состояние финансовой системы в целом. Поэтому в зависимости от социально-экономического положения государства, которое имеет в любом случае объективную тенденцию развития, расширения прав хозяйствующих субъектов в осуществлении финансовой деятельности, создания различных форм предпринимательства содержание финансового контроля постоянно обогащается и расширяется.

В соответствии с существующей в той или иной стране с рыночной системой управления, но с учетом исторических и национальных особенностей, а самое главное, состояния экономического и финансового развития, финансовый контроль осуществляется законодательными и исполнительными органами власти всех уровней, а также специально созданными уполномоченными государственными органами и в их полномочия входят, в обобщенном виде, такие направления деятельности как контроль за соблюдением финансово – хозяйственного законодательства, процесса формирования и использования фондов денежных средств государственных учреждений и организаций, оценка и целесообразности произведенных расходов, их эффективности и др.

Говоря о финансовом контроле следует отметить, что в отличие от других видов контроля, имея в виду таких как экологического, санитарного, административного и других, он связан с использованием финансово-стоимостных категорий рыночной экономики, т. е. предметом проверок со стороны соответствующих уполномоченных органов выступают такие финансовые показатели, как прибыль, доходы, расходы, эффективность, себестоимость, издержки, бюджетные и внебюджетные финансовые ресурсы, стоимость, отчисления на различные цели и в фонды.

Говоря о государственном финансовом контроле и его институциональных основах, то как выше указали, является Закон РК «О контрольной палате», который был призван регулировать и осуществлять контрольные функции как преемник существовавшего при социалистической системе государственного народного контроля, разумеется, с учетом совершенно новых политических и экономических условий развития республики. Этот законодательный акт заложил основу формирования автономной, достаточно самостоятельной службы финансового контроля в системе государственного управления как исполнительный орган, призванный обеспечивать системность и эффективность использования финансовых ресурсов государства.

В соответствии со ст. 1 данного Закона, статус контрольной палаты определялся как высший орган финансово-экономического контроля, действующий под руководством и подотчетным Верховному Совету Республики Кыргызстан [3], поскольку этот закон был принят из-за того, что другие органы и ветви государственной власти в полном смысле слова еще не сформировались и основные решения принимались так названным в последующем «легендарным парламентом».

В последующем, 12 августа 1999 г. принимается Положение «О государственной инспекции финансового контроля при Правительстве Кыргызской Республики» как правопреемника контрольной палаты и органа исполнительной власти, по результатам чего был осуществлен новый подход к организации государственного финансового контроля, расширены его полномочия. Так, вновь созданному государственному уполномоченному исполнительному органу было предусмотрено осуществлять государственный системный финансовый контроль за деятельностью всех без исключения центральных органов государственной власти и управления, административных ведомств, органов местного самоуправления, внебюджетных фондов, государственных компаний, организаций и учреждений, воинских частей, банков, страховых компаний, акционерных обществ, совместных предприятий, имеющих доли в государственной собственности [4].

Функции и полномочия Инспекции были настолько расширены, что она имело право осуществлять финансовый контроль даже частных предпринимателей и негосударственных структур в части их участия в финансовых операциях с государственными структурами, за деятельностью отечественных граждан и иностранных бизнесменов, если они получают, перечисляют и используют государственные средства или управляют ими. Однако следует отметить и негативные последствия слишком жесткого закручивания гаек всеобщего контроля по отношению к зарождающему частному предпринимательству, тем более на ранних этапах становления, что послужили, как нам представляется, основой зарождения и эволюции развития масштабной теневой экономики и коррупции в последующем в республике.

Не менее важным, а если не основным с точки зрения рассматриваемой нами проблемы данной научной статьи и одним из концептуальных документов, направленных для регулирования и контроля использования и расходования бюджетных финансовых ресурсов Кыргызстана, является принятие Закона и учреждение Счетной палаты (октябрь 1996 г.). Она стала правопреемником Контрольной палаты, созданной, как выше отметили, на начальной стадии переходного периода как независимого высшего органа государственной власти и управления финансовыми ресурсами.

Согласно Закону, в обобщенном виде основной целью деятельности Счетной палаты является аудит и аудит эффективности: оценка исполнения республиканского бюджета, составления и исполнения местного бюджета, внебюджетных и специальных средств, анализ использования государственной и муниципальной собственности, обеспечение и реализация международных стандартов государственного аудита [5]. Именно она является главным надзорным и контролирующим органом за целевым использованием всей массы денежных ресурсов государства и практически в ней впервые в развернутом виде, в непосредственной связи с понятием «контроль», трактуется понятия «аудит» и «аудит эффективности», имея в виду процесс ис-

пользования бюджетных и внебюджетных государственных денежных ресурсов.

На дальнейшее развитие управления финансовой деятельностью государства и финансовой системы республики в целом повлияли не только принятые в последующем нормативно-правовые акты, их обновление в соответствии с требованиями времени, но и концептуальные основы административной и бюджетной реформ. Именно последние ставили на повестку дня необходимость совершенствования системы государственного управления путем сокращения раздутого штата необоснованно созданных министерств и ведомств в целях сокращения бюджетных расходов и повышения эффективности использования для решения социальных задач общества. Для формирования рациональной структуры республиканских органов исполнительной власти ставилась задача оптимизировать их функции, что означало: упразднение функций избыточного государственного регулирования; исключение дублирования функций администрации Президента и аппарата Правительства; передачу функций республиканских органов исполнительной власти в региональные органы с четким разграничением компетенций между ними; организационное разделение функций, касающихся экономической деятельности, контроля и надзора, управления государственным имуществом, финансовыми ресурсами и т. д. В этих целях принимались различного рода нормативно-правовые документы, Указы Президента, Постановления Правительства. Однако, как показал опыт, административная реформа, проводимая в Кыргызстане, не дала ощутимых для общества результатов, такая ситуация практически сохраняется и в настоящем, продолжая отвлекать значительные бюджетные средства.

Ситуация в процессе функционирования органов государственной власти, а заодно в организации бюджетного процесса по эффективному использованию бюджетных средств республики коренным образом будет меняться в связи с принятием новой Конституции Кыргызской Республики в начале 2021 г. В ней нашли совершенно новые подходы формирования исполнительной власти, предусматривающие, прежде всего, оптимизацию структу-

ры Правительства и аппарата Президента, заложив основу нового подхода на административную реформу. Согласно ей, в республике создана администрация Президента, которая будет управлять исполнительную власть в ли-

це кабинета Министров и полностью подчиняться напрямую Президенту республики, т. е. в стране создана основа новой модели управления государством.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Асташева Н.Н.* Развитие государственного финансового контроля в условиях реформирования бюджетного процесса: дис. ... кандидата экономических наук. М. – 2011. – С. 53-56.
2. Закон Кыргызской Республики «О контрольной палате Республики Кыргызстан». – Бишкек, 06.03.1992.
3. Закон Кыргызской Республики «О счетной палате Кыргызской Республики». – Бишкек, 16.03.1996.
4. Конституция Кыргызской Республики. – Бишкек, 1993. – С. 43.
5. Положение «О государственной инспекции финансового контроля при Правительстве КР». – Бишкек, 12.08.1999.

EVOLUTION OF THE FORMATION OF STATE FINANCIAL CONTROL IN THE KYRGYZ REPUBLIC

ISKAKOV Izdevaldy Iskakovich

Grand PhD in Economics, Professor

IMANGAZIEVA Oksana Uzakovna

Senior Lecturer at the Department of Accounting, analysis and audit of the Faculty of Economics
J. Balasagyn's Kyrgyz National University
Bishkek, Kyrgyzstan

This article, in a brief in its own way, touches upon the main problems associated with the economic significance of state financial control and its role in the context of the reform of the budgetary process. Experience shows that the financial system, the organization of the budgetary process, presupposes control over the use of public funds. In connection with the above, the article examines the evolution of the formation of the institution of financial control in Kyrgyzstan and new approaches to its organization in connection with the introduction of the principles of market management of the budget process. At the same time, the most important role was played by the adoption of the first Constitution of the republic (1993), which found the foundations for the formation of the legislative framework for financial control, one of which is the Law on the Accounts Chamber. Thus, the article examines the place and role of financial control in the process of regulating budgetary, interbudgetary relations and issues related to the organization of the budgetary process in order to ensure the efficiency of budgetary expenditures.

Key words: budget, budgetary process, budgetary system, finance, financial control, efficiency, budgetary resources.

