

production in developed countries declined, the premium production in developing countries increased in spite of the crisis, as in the example of Turkey.

Turkey is the 36th in the global list with a share of 0,21%. While a premium of 106,2 USD was produced per person in 2008, this amount soared to 113 USD in 2009 (SDK, 2009: 8).

In 2009, Global insurance sector experienced a decline of 4,77%, producing a premium amount of 4.066 Billion USD. Life branch undergone a decline of 6,36% while non-life branches shrunk by 3,16%. But the real rate of decline in premium production occurred below the nominal values due to the crisis (SDK, 2009: 7).

Insurance sector in Turkey generally moves in parallel with the developing markets. Developing markets continued to grow during 2008 and 2009 despite the economic crisis (life: 4,2%, non-life: 2,9%). While Turkey continued to grow in life branch during 2008, a decline was observed in the real rates of non-life branches. As the world and Turkey leave behind the crisis, the premium production started to rise in effect.

References

1. Akpınar, Turgut (1990). Tarihte Sigorta ve Yurdumuzda Sigortaya Dair İlk Fetvalar, Tarih ve Toplum Dergisi, cilt: 13, sayı: 75, s: 34-39.

2. Atan, Turhan (1990). Türk Gümrük Tarihi: Başlangıçtan Osmanlı Devletine Kadar, TTK yayını, 1. Cilt, Ankara.

3. Baran, T. Fikret (1982). Sigorta ve Reasüransa Bir Yaklaşım, Milli Rea. T.A.Ş. yay., Ank.

4. Çaldağ, Yurdakul (1979). Sigorta İşletmeleri ve Muhasebesinin İnc., A.İ.T.İ.A yay, Ankara.

5. Erdoğan, İlhan (1993). İsteğe Bağlı Sigorta Hizmetine karşı Tutum, Beta yayınları, İstanbul.

6. Kuşçu, Sinan (1996). Sigorta Talep Teorisi ve Türkiye Uygulaması, Erzurum.

7. Külçür, F. Kamil (1946). Sigorta Muameleleri Matematik ve Prensipleri, İstanbul.

8. Mori, Masao (1987). Sogdluların Orta Asya'daki Faaliyetleri, Belleten C:XLVII, sayı:185, s: 340-347, Ankara

9. Pekiner, Kamuran (1974). Sigorta İşletmeciliği, Adana İ.T.A. yayını, Adana.

10. Turan, Osman (1971). Selçuklular Zamanında Türkiye, İstanbul.

11. T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Sigorta Denetleme Kurulu (2010), Türkiye'de Sigortacılık ve Bireysel Emeklilik Faaliyetleri hakkında Rapor, Ankara.

September 2012 y.

ЭТАПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ КЫРГЫЗСТАНА

BUDGET REFORM STAGES IN KYRGYZSTAN

Н.М. Тюлюндиева, кандидат экономических наук

Assoc. Prof. Dr. **N. Tiuliundieva** tulundieva@hotmail.com

Abstract

This article is devoted to budget reform investigation in Kyrgyzstan. Here the author analyses three stages in budget reform: 1. the stabilization of the economy and budget deficit shortening (1991-1996); 2. active institutional transformation and budget law formation (1997-2001); 3. decentralization, democratization and budget transparency growth (2002-2007). The achievements and failures of budget reform in Kyrgyzstan are clarified and systemized within the framework of the concept of budget as a political category.

Key words: budget reform, public budget, public administration, local government, budget process

Ключевые слова: бюджетная реформа, государственный бюджет, государственное управление, местное самоуправление, бюджетный процесс.

Осуществление экономических преобразований в республике началось в 1992 г., и к настоящему времени можно выделить четыре этапа в ходе бюджетных реформ:

1) стабилизация бюджетной сферы и сокращение бюджетного дефицита (1991-1996 гг.);

2) активные институциональные изменения и создание законодательной базы бюджетного процесса (1997-2001 гг.);

3) децентрализация, демократизация и рост открытости бюджетного процесса (2002-2007 гг.);

4) нестабильность реформ и принятие политизированных решений (с 2008 г. по настоящее время).

На первом этапе политика и преобразования в бюджетной сфере проводились в условиях кризиса старой системы и начавшегося экономического спада. Бюджетная политика государства была полностью подчинена задаче борьбы с увеличивающимся размером дефицита бюджета. Если в 1993-1994 гг. дефицит бюджета составлял около 7% ВВП, то в 1995 г. - 12%.

К факторам, отрицательно повлиявшим на сбалансированность бюджета, помимо прекращения финансовой поддержки из центра и спада производства, необходимо отнести также поспешную налоговую реформу, имевшую место в первые годы независимости. В 1992 г., без предварительной организационно-методической работы, в Кыргызстане, впервые среди стран СНГ, была введена новая система налогообложения, приближенная к действующим в развитых рыночных странах (введение НДС вместо налога с оборота и др.). Вследствие системных недостатков, сопровождавшихся низкой финансово-экономической дисциплиной, в 1993-1994 гг. налоговые поступления составляли всего 58-65% от плана. Только к концу периода, начиная со второй половины 1995 г., уровень налоговых поступлений удалось довести примерно до 90% запланированного объема.

Меры по рационализации и оптимизации расходной части бюджета включали отмену дотаций и субсидий государственным и негосударственным структурам, а также постепенное сокращение практики выдачи кре-

дитов из государственного бюджета. В результате государственные расходы сократились с 35% ВВП в 1992 г. до 29,5% в 1995 г.

Переход к рынку изменил содержание, инструменты и механизмы бюджетных отношений. Первой кардинальному реформированию подверглась система государственного финансового контроля. В 1992 г. было принято решение о формировании Контрольной палаты, подотчетной Верховному Совету. Тем самым впервые была сформирована структура, независимая от исполнительных органов власти, функциями которой стала экспертная оценка проекта республиканского бюджета и проверка финансовой обоснованности проектов государственных программ и решений.

В 1992 г. одновременно с Контрольной палатой на базе Главного контрольно-ревизионного управления при Министерстве экономики и финансов была образована Государственная финансовая инспекция при ПКР. Целью реорганизации, усилившей контрольные функции Правительства, было исключение узковедомственных интересов в процессе финансового контроля.

Нужно сказать, что контрольные органы в то время не справлялись с большим объемом работы и не охватывали системными проверками (ревизиями) все организации. К тому же региональные и местные финансовые органы практически устранились от контроля за целевым использованием бюджетных средств. Все это привело к возникновению проблем в целевом использовании бюджетных ресурсов, рассредоточенных между многочисленными коммерческими банками. Переход на казначейскую систему исполнения бюджета был обусловлен необходимостью восстановить способность государства управлять исполнением бюджета.

Правовую основу для введения института казначейства в стране заложил Закон КР «Об основных положениях Казначейства КР», принятый в 1994 г. Казначейство в Кыргызстане стало формироваться по классическому сценарию: была определена его организационная структура, затем был проведен эксперимент по апробированию механизма функционирования, завершившийся работой по совершенствованию методического обеспе-

чения. Организационные и функциональные задачи при этом осуществлялись при технической поддержке МВФ.

К концу 1994 г. в состав Казначейства были включены практически все бюджетные учреждения. В результате все государственные доходы и займы начали собираться в Консолидированный фонд и, соответственно, на единый бюджетный счет, с которого стали финансироваться все расходы и платежи государства. Введение казначейской системы позволило упорядочить процесс исполнения бюджета и явилось достижением первого этапа.

В этот период были также предприняты первые шаги по внедрению международных стандартов учета и отчетности. Впервые среди стран СНГ был осуществлен переход на международные стандарты статистики государственных финансов при составлении государственного бюджета 1995 г. На международные стандарты учета и отчетности была также переведена отчетность Социального фонда.

Формировалась правовая база фискальной политики: в 1996 г. был принят Налоговый кодекс.

В области межбюджетных отношений на первом этапе заметных изменений не наблюдалось. При формировании местных бюджетов продолжали использоваться подходы, доставшиеся от старой системы, когда налоговые нормативы определялись в индивидуальном порядке и применялись договорные отношения. Местные бюджеты фактически полностью зависели от решений, принимаемых на вышестоящем уровне.

В конце 1996 г. Правительство заявило о достигнутой экономической стабилизации и переходе к этапу качественных преобразований в экономике. Расходы государственного бюджета в 1996 г. были урезаны до 23,1% ВВП. В итоге величина дефицита бюджета сократилась до 5,8% ВВП.

В общем первом этапе, на наш взгляд, были присущи реагирующий характер преобразований и инициативность во внедрении зачастую необоснованных рыночных механизмов, правил и институтов. В результате институциональное становление системы управления бюджетом государства и создание правовой базы бюджетного процесса характеризовались бессистемностью, а отдельные направ-

ления реформ, не финансируемые донорами, выпадали из сферы действий государства, например, межбюджетные отношения.

В стране с низким экономическим потенциалом и высоким уровнем дефицита бюджета на первом этапе бюджетная политика приобрела реагирующий характер в связи с кризисными условиями. Однако в дальнейшем реагирующая политика стала закономерностью, обусловившей появление ряда других негативных тенденций.

На втором этапе (1997-2001 гг.) осуществление жесткой фискальной политики государства продолжилось. Среди наиболее обоснованных мер, укрепивших достигнутую макроэкономическую стабилизацию в этот период, - отказ Правительства от использования кредитов Национального банка для финансирования дефицита бюджета в 1998 г. Положительным результатом последовательного курса государства на рационализацию расходов 1999 г. стала также замена системы государственного бюджетного кредитования сельского хозяйства системой рыночного кредитования.

Отрицательные тенденции, зарегистрированные в этот период, - это быстрое нарастание размера государственного долга и увеличение расходов на его обслуживание, что особенно остро проявилось к концу этапа. Кыргызстан, не имея комплексной стратегии развития и пытаясь в срочном порядке решить текущие проблемы, получил в эти годы много дорогих кредитных ресурсов. Так, в 1996 г. внешний долг страны составлял 40,5% ВВП, в 1999 г. вырос до 108,7% ВВП, а в 2000 г. достиг своего пика - 111% ВВП [1, с. 145].

Как следствие, в 2000 г. дефицит государственного бюджета равнялся более 9% ВВП, «являясь одной из главных экономических проблем страны [2, с. 24].

Острота данной проблемы была «снята», во многом благодаря проведенной работе по реструктуризации внешнего долга Правительством КР. В результате принятых соглашений к концу периода (2001 г.) был зарегистрирован профицит бюджета в размере 286 млн. сом., или 0,39% ВВП [3, с. 4].

На фоне столь необдуманной политики внешних заимствований, с одной стороны, и ограничительной бюджетной политики - с другой, в 1997-2001 гг. стали активно прово-

даться институциональные преобразования в бюджетной сфере.

В 1998 г. при поддержке проекта Всемирного банка PSRMAC был принят Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в КР», содержащий следующие новшества: создание Бюджетной комиссии при Правительстве КР, установление максимальных размеров расходов ведомств и расширение бюджетного календаря республиканского бюджета.

Принятие законодательной основы для создания Бюджетной комиссии позволило внести в бюджетный процесс большую организованность, ответственность и прозрачность принимаемых решений в ходе разработки проекта бюджета и его исполнения. Комиссия стала заниматься установлением максимальных размеров бюджетных расходов ведомств, ограничивающих их расходы для предотвращения дефицита бюджета.

Расширение бюджетного календаря было вызвано стремлением придать процессу планирования и принятия бюджета большую обоснованность и реалистичность. Временной срок (2,5 месяца) был явно недостаточным для процедуры принятия реального бюджета, отвечающего требованиям сбалансированности и эффективности. В настоящее время Правительство вносит проект республиканского бюджета на рассмотрение в Жогорку Кенеш в срок не позднее 1 сентября.

При технической поддержке Всемирного банка в 1998 г. была внедрена административная классификация расходов, дополнившая функциональную и административную классификации. Это был первый шаг в сторону открытости процессов бюджетного планирования и использования ресурсов бюджета.

Значительное внимание уделялось совершенствованию системы учета и отчетности в бюджетных организациях. В Казначействе с IV квартала 1997 г. была внедрена система расходных ордеров. Она основывалась на выделении ведомствам ассигнований с учетом утвержденных максимальных расходов (лимитов), разделенных для министерств и ведомств росписью бюджета [4, с. 15]. Одновременно было создано Управление внутреннего аудита Центрального казначейства, которое должно было заниматься развитием внутреннего аудита в бюджетной системе.

Для достижения цели повышения эффективности государственной деятельности на втором этапе Министерство финансов начало апробацию применения новых подходов к планированию сметы расходов бюджетных организаций (программное бюджетирование). Особенностью подобных преобразований в Кыргызстане явилось то, что переход от финансирования расходов ведомств к финансированию действующих и принимаемых обязательств (программное бюджетирование) был осуществлен без одновременного проведения кардинальной реформы в сфере государственного управления. Во всех западных странах бюджетные реформы охватывали не только механизмы бюджетного финансирования, но и управления государственным (бюджетным) сектором экономики в целом [5, с.404]. Изолированный, а не комплексный подход к реформированию бюджетной сферы применялся и в последующем, во многом предопределив неудовлетворительные результаты реформы по многим направлениям. Положительным достижением реформирования бюджетного процесса на втором этапе реформы явилось создание в Кыргызстане единого независимого института государственного внешнего аудита – Счетной палаты. В 2000 г. была упразднена служба финансового контроля при МФ и ликвидированы или сокращены контролирующие структуры целого ряда министерств и ведомств. Тем самым реформы в области государственного контроля были доведены до логического конца. Ликвидация контрольных органов, входивших в структуру исполнительной власти, повысила объективность и действенность государственного внешнего контроля. Отрицательным последствием такого решения было ослабление зарождающейся службы внутреннего аудита в стране.

В области внутригосударственных финансовых отношений, которая активно поддерживалась Всемирным банком, реформы стали проводиться, начиная с 1997 г. Новая модель внутригосударственных финансов закрепила за бюджетами разных уровней собственные доходы и определила четыре компонента вертикального и горизонтального выравнивания: нормативы отчислений от общегосударственных налогов, категориальные, выравнивающие и стимулирующие гранты. Это должно было гарантировать объективность и

стабильность при распределении ресурсов ОМСУ. Однако формализация правил отрицательно повлияла на размеры местного бюджета. Доля местных бюджетов в консолидированных доходах государственного бюджета сократилась с 40% в 1996 г. до 21,7% в 1997 г. и 21,2% в 1998 г. [4, с. 58].

К тому же предсказуемость доходов улучшилась только для областных и районных бюджетов, а к первичным органам МСУ по-прежнему применялся субъективный подход при определении нормативов отчислений и размеров грантов, и они по-прежнему зависели от решений, принимаемых вышестоящими властями.

Таким образом, второй этап был периодом формирования правовой базы, активного развития государственных институтов на базе передовой зарубежной практики, их апробации и отладки. Реформы осуществлялись в условиях в целом позитивного функционирования системы государственного управления. Только к концу второго периода в условиях ограниченного финансирования и не вполне эффективной деятельности системы государственного контроля в управлении бюджетом государства обозначилась проблема неисполнения принимаемых нормативно-правовых актов [6] и были зарегистрированы первые проявления коррупции [7].

В последующем на фоне нестабильной институциональной среды коррупционные проявления в бюджетной сфере усилились и охватили все компоненты государственных ресурсов, а неисполнение законов стало повсеместной практикой.

Оценивая результативность реформ на втором этапе, можно говорить как о позитивных преобразованиях в этот период, так и безуспешных нововведениях. Существование сфер, в которых реформы не продвигались долгие годы, было возможным потому, что страна не имела собственной стратегии развития, а реформы в основном инициировались донорскими организациями, финансирующими отдельные направления преобразований. Этот вывод подтверждается тем фактом, что в поддержанной донорами Общенациональной стратегии «Комплексная основа развития КР до 2010 г.» (КОР) в бюджетной сфере государством выделяется только одна проблема – дефицит бюджета, а в Матрице действий приводится исключительно пере-

чень мероприятий, поддерживаемых проектом PSRMAC [2, с. 136].

Хотя следует заметить, что особенностью формирования КОР в 2001 г. было привлечение широкой общественности к процессу ее разработки, что свидетельствовало о начинающихся тенденциях демократизации в сфере государственного управления.

Благоприятный с точки зрения экономической стабильности **третий этап** (2002-2007 гг.) - период до начала мирового финансового кризиса - в Кыргызстане характеризовался склонностью властей к продвижению идей децентрализации и демократизации бюджетного процесса, инициируемых донорами. Даже смена политического режима в Кыргызстане, произошедшая в 2005 г., в определенной мере стимулировала демократизацию бюджетной системы и слабо повлияла на стабильность бюджетной политики в 2005-2007 гг. Кроме того, в 2005 г. Кыргызстан присоединился к международной инициативе «Государственные расходы и финансовая подотчетность», уделяющей большое внимание открытости и подотчетности бюджета.

Начиная с 2001 г. в Кыргызстане в жизнь претворяются масштабные меры в направлении укрепления финансовой самостоятельности МСУ. Децентрализация началась с принятия Правительством КР в октябре 2001 г. Положения «О финансово-экономических отделах городской управы (городов районного значения) и айыл окмоту (сельской поселковой управы)». Этот шаг институционально укрепил органы МСУ и позволил им приступить к самостоятельному планированию местных бюджетов.

В 2002-2003 гг. Правительством КР был разработан и принят пакет значимых нормативно-правовых актов в проведении децентрализации:

Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12.01.02, №5;

Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в КР до 2010 г.» (утверждена Указом Президента КР от 17.12.02, №381);

Закон КР «О муниципальной собственности на имущество» от 15.03.02, №37;

Закон КР «О финансово-экономических основах МСУ» от 25.09.03, №215.

Правовая основа межбюджетных отношений в КР претерпела следующие положительные изменения:

местный бюджет был определен как бюджет органов МСУ;

произошло законодательное разграничение полномочий по расходам между бюджетами разных уровней;

система грантов: категориальных, выравнивающих и стимулирующих приобрела более объективный характер;

была установлена обязательность передачи финансовых ресурсов при делегировании государственных полномочий на другой уровень управления.

Однако следует отметить, что создавая правила и формализовывая межбюджетные отношения, государство не предприняло ощутимых мер по росту доходов бюджета МСУ.

Кроме того, вышеобозначенные законы, введенные в рамках проведения финансовой децентрализации, своевременно не были исполнены в части выведения областных и районных бюджетов из состава местных бюджетов. Другие их положения: о передаче финансовых средств при делегировании государственных полномочий, о разграничении функций государственной власти и ОМСУ, об обеспечении ОМСУ необходимыми средствами для решения дел местного значения - не исполняются до сих пор.

Новый импульс реформы в области децентрализации получили после революции в 2006 г., когда вновь стал рассматриваться вопрос о ликвидации промежуточных уровней в системе местных бюджетов. В 2007 г. была введена долгожданная новая модель межбюджетных отношений, упразднившая районный и областной бюджеты. Тем самым в 2007 г. бюджетная система Кыргызстана перешла на двухуровневые отношения, исключив промежуточные звенья.

Другим «революционным» подходом при регулировании межбюджетных отношений помимо ликвидации промежуточных уровней распределения ресурсов стал эксперимент по стимулированию усилий органов МСУ по сбору налоговых доходов. 1 августа 2007 г. было принято решение о проведении пилотного проекта по администрированию налогов ОМСУ.

Для оценки опыта администрирования налогов, поступающих в местные бюджеты, орга-

нами МСУ было проведено национальное исследование по оценке влияния реформ на планирование бюджета [8]. Были сделаны выводы, что реформы, проводимые в 2007 г., дали возможность принимать самостоятельные решения в вопросах местного бюджета и его самостоятельного исполнения.

Таким образом, положительное влияние бюджетной реформы 2007 г. на финансовую самостоятельность органов МСУ заключалось не только в определенном улучшении предсказуемости ресурсов, поступающих в местные бюджеты, но и в получении позитивного опыта самостоятельного администрирования налогов, поступающих в местные бюджеты, пилотными ОМСУ.

Политика децентрализации предполагала развитие демократизации управления на местном уровне. Усиление подотчетности и прозрачности деятельности местных властей началось с разработки и внедрения эффективных процедур участия общественности в процессах принятия решений. В частности, началось проведение общественных слушаний по бюджету, которое активизировалось в рамках осуществления децентрализации в 2000-2001 гг. Общественные слушания по проекту республиканского бюджета впервые были проведены в 2004 г.

Первые общественные слушания отличались большим энтузиазмом участников, активизацией гражданского общества и ростом подотчетности ОМСУ. Постепенно общественные слушания на местном уровне стали проводиться большей частью формально, так как не позволяли реализовать возложенные на них ожидания ввиду крайней ограниченности бюджетных ресурсов МСУ.

Создание правовой базы обеспечения доступности информации по бюджету в Кыргызстане началось с принятия поправок в Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в КР» (2004 г.), в соответствии с которыми отчеты об исполнении бюджетов и законы о бюджетах подлежат обязательной публикации в СМИ.

В 2006 г. был усовершенствован дизайн веб-сайта Министерства финансов, что упростило для общества процедуру получения информации. Одновременно данные по бюджету стали публиковаться на сайтах Казначейства и Налоговой службы. Также стали регулярно публиковаться отчеты внешнего ауди-

та.

Общий вывод по мероприятиям 2002-2007 гг., направленным на обеспечение открытости бюджетного процесса, - это то, что государством были проделаны первые шаги по открытости подготовки и исполнения бюджета, прозрачности бюджетной статистики, гарантии достоверности информации, определению обязательств государства и другим направлениям политики. При этом заметный прогресс был достигнут только в части улучшения доступности общей информации по бюджету.

Реформы в бюджетной сфере КР включали развитие и внедрение других общепризнанных принципов, стандартов и критериев эффективного и ответственного управления бюджетом государства. Разработку среднесрочного прогноза бюджета (СПБ) Министерство финансов осуществило в 2004 г. Введение такого инструмента позволило устанавливать для бюджетных организаций обоснованные предельные расходы (нормативы) на среднесрочный период. Однако по сегодняшний день, несмотря на определенный прогресс в формировании СПБ, все еще остается много проблем: связь между СПБ и годовым бюджетом все еще очень слаба; калькуляция расходов некоторых секторальных стратегий плохо просчитана; связь между бюджетом ПГИ и республиканским бюджетом остается слабой. [9, с. VII].

Внедрение международно признанных стандартов в сферу государственного аудита произошло в 2004 г., когда 13 августа был принят новый Закон КР «О Счетной палате КР». Полномочия и функции Счетной палаты, определенные этим Законом, стали соответствовать международным стандартам внешнего аудита.

На наш взгляд, принятие нового Закона было поспешным и не соответствовало реальным институциональным характеристикам высшего органа финансового контроля. Самое заметное нововведение в Законе - это то, что при описании функций Счетной палаты термин «контроль» был заменен термином «аудит». Принятие Закона без предварительной подготовительной работы привело к многолетнему его неисполнению в части реализации палатой функции аудита эффективности.

В развитии системы внутреннего аудита на третьем этапе также были отмечены некоторые институциональные подвижки: в 2006-2008 гг. была разработана законодательная и методологическая основа функционирования внутреннего аудита при технической поддержке доноров, а в 2007 г. в трех пилотных министерствах была осуществлена апробация работы служб внутреннего аудита.

В целом о внедрении международных принципов и стандартов в законодательство на третьем этапе нужно сказать, что чаще всего оно было поспешным и неподготовленным условиями внутренней и внешней среды. В этот период уже стало очевидно, что западные управленческие механизмы, внедряемые в Кыргызстане, оказались неэффективными.

В анализируемый период началась реализация проекта модернизации и автоматизации казначейской системы, поддержанного Всемирным банком. В 2003-2006 гг. был проведен подготовительный этап, включавший разработку функциональных требований, проведение анализа бизнес-требований Казначейства и др. Это направление реформ было объективно необходимо для улучшения процесса исполнения бюджета и в последующем имело положительные результаты для процесса управления бюджетом государства.

Переходя к общей оценке бюджетных реформ на третьем этапе, следует отметить, что они проводились в условиях продолжения политики сдерживания дефицита бюджета, что, безусловно, стабилизировало макроэкономическую среду. С другой стороны, многолетнее функционирование системы государственного управления в условиях ограниченного финансирования содействовало оттоку квалифицированных кадров из госслужбы и развитию коррупции, а во внешней среде привело к росту неудовлетворенности уровнем предоставления базовых социальных услуг.

В таких условиях на третьем этапе тенденция непрерывной разработки программ и законов и их последующего неисполнения, зародившаяся в предыдущем периоде, усилилась и приняла массовый характер. Разработка программ и законов осуществлялась отдельно от бюджета, а планирование бюджета также не опиралось на принимаемые программы или стратегии. Как следствие, в стране принимались законы и программы, не подкрепленные

финансовыми ресурсами и потому не превращаемые в жизнь. В Плане действий по реформированию системы управления государственными финансами перед МФ даже была поставлена задача проведения инвентаризации нормативно-правовых актов на предмет их обеспеченности финансовыми ресурсами [10].

Принимаемые законы также носили больше декларативный, иногда противоречивый характер, что определяло их последующее неисполнение.

В развитии отдельных проблемных сфер, не финансируемых донорами в текущем периоде (внутренний аудит, программное бюджетирование и др.) по-прежнему наблюдалось отсутствие прогресса.

Демократизация и повышение прозрачности бюджетного процесса, продвигаемые донорами, не получили должного импульса и после смены политического режима в 2005 г. Хотя причинами революции (помимо крайнего обнищания населения) являлись неисполнение обязательств государства перед гражданами, непредоставление базовых услуг и непрозрачность использования средств бюджета.

На следующем этапе отрицательные тенденции, возникшие в бюджетной сфере в 1997-2001 гг. и обострившиеся в 2002-2007 гг., привели к частичной потере управляемости бюджетом государства. Бюджетная политика, перестав быть последовательной, приобрела непредсказуемый, популистский и политизированный характер. Оценка бюджетной реформы на современном этапе будет дана нами в следующей публикации.

Используемые источники

1. Соколов, В. [и др.]. Современная Киргизия: многовекторность или безвекторность развития [Текст] / В.Соколов, А.Сарыгулов // Вопросы экономики. – М., 2010. - №2. - С. 145.
 - 1а. Sokolov, V. [i dr.] Sovremennaja Kirgizija: mnogovektornost' ili bezvektornost' razvitija [Text] / V.Sokolov, A.Sarygulov // Voprosy ekonomiki. – М., 2010. - # 2. – S. 145.
2. Кыргызская Республика: новые перспективы. Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 г. [Текст]. - Б., 2001. - С. 24, 136.

- 2а. Kyrgyzskaja Respublika: novyje perspektivy. Kompleksnaja osnova razvitija Kyrgyzskoi Respubliki do 2010 g. [Text]. – Б., 2001. – С. 24.

3. Социально-экономическое развитие КР в 2001 г. и прогноз на 2002 г. [Текст]: мониторинг.. – Бишкек: ЦЭСР, 2001. – Вып. 7. - С. 4.

- 3а. Sotcial'no-ekonomičeskoje razvitije KR v 2001 g. I prognoz na 2002 g. [Text]: monitoring. – Bishkek: TcESR, 2001. – Вып. 7. – С. 4.

4. Административная реформа и совершенствование системы управления [Текст]: мониторинг. – Бишкек: ЦЭСР, 1999. – Вып. 2. – С. 15, 58.

- 4а. Administrativnaja reforma I sovershenstvovanie sistemy upravlenija [Text]: monitoring. – Bishkek: TcESR, 1999. – Вып. 2. – С. 15, 58.

5. Улюкаев, А.В. Проблемы государственной бюджетной политики [Текст] / А.В.Улюкаев. - М.: Дело, 2004. - С. 404.

- 5а. Ulukaev, A.V. Problemy gosudarstvennoi budjetnoi politiki [Text] / A.V. Ulukaev. – М.: Delo, 2004. – С. 404.

6. Об итогах работы правительственной комиссии по инвентаризации нормативно-правовых актов КР [Текст]: постановление ПКР от 30 июля 2001 г., № 388.

- 6а. Ob itogah raboty pravitel'svennoi komissii po inventarizacii normativno-pravovyh aktov KR [Text]: postanovlenije PKR ot 30 ijul'a 2001 g., # 388.

7. Государственная программа по усилению борьбы с коррупцией, контрабандой и экономическими преступлениями в КР на 2001-2003 гг. [Текст]: постановление ПКР от 3 марта 2001 г., №81.

- 7а. Gosudarstvennaja programma po usileniju bor'by s korrupcijei, kontrabandoi I ekonomičeskimi prestuplenijami v KR na 2001-2003 gg. [Text]: postanovlenije PKR ot 3 marta 2001 g., # 81.

8. Оценка влияния проводимых реформ в бюджетной сфере на деятельность органов местного самоуправления [Текст]: отчет. - Бишкек: ПРООН, 2008.

- 8а. Otcenka vlijanija provodimyh reform v b'udžetnoi sfere na dejatel'nost' organov mestnogo samoupraleniija [Text]: otchet. – Bishkek: PROON, 2008.

9. Оценка государственных расходов и финансовой подотчетности за 2009 г. [Электронный ресурс] <http://www.minfin.kg/> С.VII.

9a. Otcenka gosudarstvennyh rashodov I finansovoi podotchetnosti za 2009 g. [Elektronnyi resurs] <http://www.minfin.kg> // S.VII.

10. Об утверждении плана действий по реформированию системы управления государственнымими финансами КР [Текст]: Указ Президента КР от 29 июня 2006 года, № 337.

10a. Ob utverzhdenii plana deistvii po reformirovaniyu sistemy upravlenija gosudarstvennymi finansami KR [Text]: Ukaz Prezidenta KR ot 29 ijun'a 2006 goda, # 337.

Сентябрь 2012 г.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА

SOME THEORETICAL ASPECTS OF THE PUBLIC DEBT

Ч.Т. Токтосунова, к.э.н., доцент

Кыргызского экономического университета им. М. Рыскулбекова
cholpon75@mail.ru

Assoc. Prof. Dr. **Ch.T. Toktosunova**, Kyrgyz Economic University name of
M.Ryskulbekov

Abstract

The problem of a public debt and search of ways of its financing was and is in the center of attention of economists at all stages of evolution of economic thought. In this connection research of problems of a public debt are actual and timely, as competent management in the sizes and public debt structure an important social and economic problem. For today as that the uniform theory of a public debt doesn't exist. However there are some theories different from each other by assumptions, a foreshortening, an ideological position of the author and conclusions.

Key words: public debt, theory of public debt, evolution.

Ключевые слова: государственный долг, теория госдолга, эволюция.

Проблема государственного долга и поиска способов его финансирования всегда находилась в центре внимания ученых-экономистов на всех этапах эволюции экономической мысли. Грамотное управление размерами и структурой государственного долга сохраняет актуальность как важная социально-экономическая задача. Поэтому нам представляется важным анализ теоретико-методологической базы проблемы государственного долга в системе экономических отношений в целях определения эффективных методов использования внешних заимствований.

Нельзя сказать, что в процессе развития выработана единая теория государственного долга. Есть несколько теорий, отличающихся друг от друга подходами, трактовкой основных категорий, идейной позицией авторов и выводами.

В соответствии с **классической теорией**, государство, осуществляя займы, разрушает капитал, возлагая бремя долга на будущие поколения. Эти налоги еще предстоит собрать, чтобы выплатить проценты и погасить долг. Долг не дает стране становиться богаче. Но будущие поколения не напрасно несут это бремя, если государство тратит заемные средства на производство коллективных благ.

Теория «функциональных финансов» (*function finance*) оставляет будущим поколениям от нынешних займов претензии (получить проценты) и обязательства (заплатить налоги). Поскольку претензии равны обязательствам (в частности в случае внутреннего долга), то чистого бремени для будущих поколений не возникает. Займы в основе своей – форма налогов и во многих случаях идеальная форма. Эта теория оправдывает долг