

**БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ:
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ****Артем Юрьевич КРАСНОВ**

кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и кредита, Кыргызско-Российский Славянский университет им. первого президента России Б.Н. Ельцина, Бишкек, Кыргызская Республика
krasnov.artem@mail.ru

История статьи:

Получена 24.07.2017

Получена в доработанном
виде 09.08.2017

Одобрена 28.08.2017

Доступна онлайн 28.09.2017

УДК 336:347.7

JEL: H60, H61, H63, H81

Аннотация

Предмет. Постановка и выполнение государством социально-экономических задач требует формирования адекватной бюджетной политики, основанной на определенном методологическом инструментарии, ведущую роль в котором играет принимаемый государством Бюджетный кодекс. На основе сравнительного анализа законодательства, регламентирующего бюджетную политику в странах ЕАЭС, определены недостатки Бюджетного кодекса Кыргызской Республики и предложены основные направления его совершенствования.

Цели. Проанализировать сложившуюся практику формирования бюджетных правил, оценить их роль в нивелировании последствий кризисов. Исследовать законодательство, регламентирующее бюджетную политику Кыргызской Республики и отдельных стран – участниц ЕАЭС. Определить проблемы и направления совершенствования Бюджетного кодекса и реализуемой на его основе бюджетной политики Кыргызской Республики.

Методология. В процессе исследования эффективности реализуемой политики управления государственными финансами были использованы инструменты логического, сравнительного и статистического анализа, системный подход.

Результаты. Анализ бюджетного законодательства Кыргызской Республики показал наличие ряда ключевых недостатков в принятом Бюджетном кодексе, в числе которых упразднение существовавших ранее норм бюджетных правил, в первую очередь в части государственного долга. В контексте выявленных изменений было определено, что в предшествующие периоды показатель внешней долговой зависимости государства превышал рекомендуемые значения установленного ранее порога государственного долга. Кроме того, в рамках сравнительного анализа бюджетного законодательства отдельных стран – участниц ЕАЭС были установлены важные особенности. В результате для устранения недостатков в формируемой бюджетной политике были предложены поправки, которые необходимо внести в Бюджетный кодекс Кыргызской Республики.

Выводы и значимость. Полученные результаты могут быть использованы в качестве инструмента проводимых научных исследований, а также в процессе совершенствования бюджетного законодательства и разрабатываемой на его основе бюджетной политики.

Ключевые слова:

бюджетная политика,
бюджетные правила,
бюджетный кодекс,
принципы бюджетной
системы

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2017

Для цитирования: Краснов А.Ю. Бюджетная политика Кыргызской Республики: нормативно-правовой аспект // *Финансы и кредит*. – 2017. – Т. 23, № 35. – С. 2123 – 2134.
<https://doi.org/10.24891/fc.23.35.2123>

В условиях макроэкономической нестабильности вопросы совершенствования бюджетной политики приобретают особое значение, поскольку позволяют не только обеспечить устойчивость государственных финансов, но и могут помочь укрепить системы социальной защиты, повысить потенциальный рост и пополнить внутренние

сбережения там, где они сократились¹. Институциональной основой решения указанных вопросов зачастую выступают определенные количественные ограничения параметров налогово-бюджетной политики, реализуемые посредством механизма

¹ Аналитическое резюме. URL: <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fm/2014/01/pdf/fmexsr.pdf>

бюджетных правил, получивших в мировой практике широкое распространение. Примечательно, что число стран, использующих бюджетные правила, начиная с 1985 г. ежегодно возрастает и достигло в настоящее время 89².

Следует отметить, что в современной литературе термин «бюджетное правило» трактуется в широком и в узком смыслах. Так, в широком смысле он может представлять собой совокупность правил и регуляторных практик, на основе которых разрабатывается, применяется и реализуется государственный бюджет. В узком смысле, как уже было отмечено, под бюджетным правилом понимается совокупность установленных в официальном порядке ограничений на фискальные индикаторы. Исходя из представленных определений можно выделить несколько категорий бюджетных правил [1–5].

1. Бюджетные правила, ограничивающие величину бюджетного баланса (дефицит бюджета). Наиболее ярким примером реализации характеризуемого правила является ограничение, принятое в рамках Маастрихтского договора, согласно которому уровень дефицита бюджета определен в размере не более 3% ВВП [6, 7]. Указанное правило может быть уточнено в рамках общего баланса бюджета, структурного баланса и циклического баланса.

2. Бюджетные правила, ограничивающие величину государственного долга. В рамках данного правила устанавливается предельно допустимый объем государственной задолженности, соотношенной с ВВП, что повышает предсказуемость бюджетной политики, а также позволяет обеспечить доступ к внешним ресурсам. Кроме того, управление уровнем долговой нагрузки позволяет влиять и на экономический рост, поскольку превышение предельного уровня госдолга приводит к снижению темпов роста экономики. Согласно существующим оценкам снижение показателей экономического развития наблюдается при достижении объема

государственного долга в размере 77–96% ВВП. Иллюстрацией характеризуемого правила можно также назвать упомянутый Маастрихтский договор, в рамках которого уровень государственного долга в странах ЕС был определен в размере не более 60% ВВП [6, 7].

3. Бюджетные правила, ограничивающие показатели расходов бюджета. Для отдельных стран данная категория правил является исключительным инструментом при определении баланса, предполагающего равенство текущих расходов совокупным доходам («золотое правило»). Элементы данной категории характеризуются значительным разнообразием, включают в свою структуру расходы в абсолютном или процентном выражении к ВВП, либо в виде предельных темпов роста. Кроме того, в рамках данного правила могут быть ограничены как расходы в целом, так и их отдельные элементы. К примеру, отдельные страны не включают в расчет величины предельных расходов суммы средств, направляемых на финансирование образования и здравоохранения, тем самым ограничивая заимствование на текущие расходы, то есть «проедание» средств, однако не ограничивают заимствование на инвестиционные цели, которые в будущем принесут определенный экономический эффект. Предполагается, что финансирование сфер здравоохранения и образования целесообразно рассматривать с позиции инвестиций в человеческий капитал, способный в будущем стать самокупаемым. Следует отметить, что данный тип бюджетных правил оказывает значительное влияние на процикличность реализуемой политики, что позволяет обеспечить стабилизацию системы в периоды колебаний, но он становится оправданным только в случае высокой эффективности государственных инвестиций [3].

4. Бюджетные правила ограничения доходов. Они определяют уровень фискальной нагрузки (налогообложения) на экономику. Отметим, что данное правило не влияет на уровень государственной задолженности и является в значительной степени проциклическим [8].

² Fiscal Rules Dataset 1985–2015. URL: <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>

Из всех перечисленных правил самыми эффективными, по мнению отдельных экспертов, представляются ограничения дефицита бюджета, так как его отсутствие подразумевает формирование стабильной фискальной политики в долгосрочной перспективе. В свою очередь правила, ограничивающие уровень государственного долга, не предполагают разработку какой-либо определенной бюджетной политики пока уровень задолженности находится в пределах допустимого размера.

Несмотря на значительное разнообразие правил, на практике первые два чаще всего принимают одновременно, при этом в тех странах, где бюджетные правила реализуются, их количество колеблется от двух до трех одновременно. В целом же согласно статистике МВФ ограничения бюджетного дефицита (баланса) следуют 64 страны, ограничения государственного долга – 65, ограничения расходов – 24. Следует оговориться, что согласно существующим оценкам, страны, принявшие бюджетные правила, применяют их в среднем только в половине случаев, однако даже в периоды, когда они не исполняются, факт их наличия существенно ограничивает проведение безответственной бюджетной политики. Отдельные исследования также показывают, что с введением правил существенно возрастает качество фискальной политики, важным условием в данном случае является высокое качество бюджетных институтов в целом.

Весомым аргументом в пользу принятия бюджетных правил можно назвать существенную переоценку их роли в результате недавнего мирового финансового кризиса, показавшего, что страны, которые проводили сбалансированную бюджетную политику, оказались менее подвержены воздействию кризисных процессов. Более того, благодаря низкому дефициту и уровню долга такие государства имели возможность проводить масштабные антикризисные меры. Необходимо отметить, что в отдельных случаях для проведения контрциклических мер страны были вынуждены пересмотреть бюджетные правила, поскольку в условиях

падения доходов возникла необходимость в увеличении дефицита. Данное обстоятельство наряду с другими изменениями правил обусловило необходимость их корректировки в целях повышения гибкости в зависимости от фазы экономического цикла, а также определения допустимого уровня отклонения на определенное время, с последующим возвратом к исходному бюджетному правилу. Примером в данном случае можно назвать опыт Перу, предусматривающий увеличение предела структурного дефицита в период экономического кризиса до 2,5% к ВВП вместо установленного 1%, или Мексики, где предельный дефицит увеличивается на объем недополученных поступлений вследствие снижения нефтяных доходов [9–14].

По мнению экспертов, столь существенные преобразования бюджетных правил имеют как положительные, так и отрицательные моменты. Например, была повышена их эффективность и устойчивость, главным образом за счет включения в механизм правил факторов, вызываемых цикличностью развития экономики, а также расширения полномочий правительств на случай непредвиденных или экстренных ситуаций, что позволило адаптировать правила без их приостановки или полной отмены. Однако все это повлекло за собой их существенное усложнение и сделало трудными для восприятия общественностью. Впрочем, решением данной проблемы стало привлечение независимых экспертов, которые оценивали необходимые показатели. Позже формирование таких оценок стало обязанностью независимых «бюджетных советов» или специальных комитетов, осуществляющих бюджетное прогнозирование и контроль за исполнением бюджетных правил.

Важным вопросом в данных условиях является уровень установления и правовой статус бюджетных правил, который колеблется в период от принятия конституционных законов, до использования данных правил в качестве неформальных. Наиболее распространенным среди указанных документов является бюджетный кодекс,

принятый во многих странах и определяющий принципы и механизмы функционирования бюджетной системы, а также способы образования и использования бюджетных средств. При этом если для одних стран данный документ является чем-то обыденным, то для других – относительно новым, требующим пристального внимания в процессе внедрения и дальнейшего совершенствования [15, 16].

На территории постсоветского пространства Кыргызская Республика в числе последних приняла Бюджетный кодекс, руководствуясь до этого времени Законом «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», Законом «О государственном и негосударственном долге Кыргызской Республики», утратившими силу с 1 января 2017 г., а также ежегодно принимаемым Законом «О республиканском бюджете Кыргызской Республики». Казалось бы, в распоряжении властей находился весь накопленный мировой опыт регулирования данной сферы, что безусловно позволяло избежать целого комплекса возможных проблем и недочетов. Однако так ли это на самом деле?

Изучение Бюджетного кодекса Кыргызской Республики показывает, что в процессе его разработки и имплементации ни одно из указанных правил не было предусмотрено, а формулировки, определяющие большую часть положений, носят абстрактный характер. Например, если ранее в Законе «О государственном и негосударственном долге Кыргызской Республики» указывалось, что величина государственного внешнего долга не должна превышать 60% от объема валового внутреннего продукта³, то в Бюджетном кодексе авторы ограничились лишь указанием на то, что его величина формируется с учетом международных показателей долговой устойчивости, предусматривается в законе о республиканском бюджете на очередной бюджетный год и два прогнозируемых периода⁴.

³ Закон от 21.09.2001 № 83 «О государственном и негосударственном долге Кыргызской Республики». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/916>

⁴ Бюджетный кодекс Кыргызской Республики.

Указанное обстоятельство, безусловно, вызывает недоумение, особенно на фоне причин, повлекших отказ от данной нормы, произошедший в условиях превышения показателя критического порога государственного долга в 2015–2016 гг. (рис. 1), в результате которого Министерство финансов Кыргызской Республики предложило убрать пороговый показатель уровня государственного долга к ВВП. В частности, было отмечено, что показатель отношения долга к ВВП и экспорта товаров зависит не только от абсолютной суммы государственного долга. Например, изменения ВВП и экспорта в сторону уменьшения приведут к ухудшению показателя, тогда как значение долга может оставаться неизменным. В этом случае наличие фиксированных порогов государственного долга нецелесообразно⁵.

Мотивируя отмену жесткой регламентации объемов государственного долга по отношению к ВВП возможным снижением последнего, авторы указанной идеи, как нам кажется, совершенно не учитывают, что тем самым формируют возможность для чрезмерных заимствований в будущем, а также, что изменение курса доллара приводит к увеличению не только размера долга, но и размера обязательств по его обслуживанию. И это при условии, что в пояснительной записке к проектам республиканского бюджета ежегодно указывается наличие вероятности возникновения курсовой разницы, в результате которой может возникнуть риск нехватки бюджетных средств, заложенных для обслуживания государственного внешнего долга⁶, что и произошло в 2015 г. Так, вследствие значительного роста курса доллара с 64,46 до 75,89 сомов обязательства по обслуживанию долга возросли на 700 млн сомов⁷. Конечно, к нехватке средств для

URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111338>

⁵ Уровень внешнего долга Кыргызстана к ВВП превысил установленный законом порог. URL: <http://knews.kg/2016/05/uroven-vneshnego-dolga-kyrgyzstana-k-vvp-prevysil-ustanovlennyy-zakonom-porog/>

⁶ Пояснительная записка к проекту республиканского бюджета Кыргызской Республики на 2017 год и прогноза на 2018–2019 годы. URL: http://minfin.kg/userfiles/ufiles/2017/russkiy_2017_god.rar

⁷ Кыргызстан из-за роста курса доллара «переплатит» 700

обслуживания долга это не привело, тем не менее существенно возросла нагрузка на бюджет, а с учетом того, что более 90% государственного долга составляют внешние заимствования, проблема валютных колебаний приобретает особую актуальность (рис. 2) [17].

Особую роль в формировании бюджетной политики, в частности бюджетных правил, играют принципы, разрабатываемые и регламентируемые в рамках Бюджетного кодекса (табл. 1). Как показывает анализ, в целом ключевые принципы, определенные в рамках бюджетного законодательства стран – участниц ЕАЭС одинаковы, в их число входят принципы единства, полноты, результативности и эффективности, самостоятельности и прозрачности бюджетов. Однако имеются и принципы принятые лишь в отдельных странах, обуславливаемые, например, особенностями бюджетного устройства либо целями, формируемыми в рамках кодекса. Так, из всех анализируемых документов лишь в Кыргызской Республике и в Республике Казахстан принят принцип последовательности, предполагающий «проведение государственными органами и органами местного самоуправления единой фискальной политики и соблюдение ранее принятых решений в сфере бюджетных правоотношений. Между тем возникает вопрос о его необходимости, поскольку в рамках принципа единства уже сформирован механизм организации бюджетной системы, в контексте которого, как нам кажется, и определен механизм последовательности в принятии и реализации фискальной политики.

Кроме того, из четырех анализируемых документов в бюджетных кодексах Российской Федерации [18], Республики Казахстан и Республики Беларусь определен принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, имеющий, по нашему мнению, решающее значение в процессе реализации правил ограничения расходов бюджета, поскольку предполагает доведение средств до конкретного получателя

с указанием конкретной цели использования. Помимо отсутствия указанного принципа обращает на себя внимание и то обстоятельство, что в кодексе Кыргызской Республики нет принципа достоверности или реалистичности бюджета, означающего надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета, в результате чего определение указанных бюджетных правил становится затруднительным.

Усиливает рассматриваемую проблему реалистичности бюджета представленный в Бюджетном кодексе Кыргызской Республики принцип приоритетности, отсутствующий, кстати, в других анализируемых кодексах. Согласно ему под приоритетностью понимается формирование бюджетов в соответствии с ориентирами, определенными в Бюджетной резолюции Жогорку Кенеша и программ социально-экономического развития Кыргызской Республики и ее регионов, что означает, как нам представляется, лишь одно: величина расходов, формируемых в рамках программ развития, не привязана к объему собственных доходов бюджета. Следствием проводимой политики становится ежегодно планируемое получение официальных трансфертов, обуславливающих, на наш взгляд, проведение неэффективных и антисоциальных реформ, поскольку практически все предоставляемые средства имеют строго целевой характер, определенный грантодателями. Наиболее ярким примером таких реформ можно назвать результаты программы «Проект приватизации и кредит на корректировку сектора предприятий», чаще называемой программой PESAC [19], реализованной в 1994 г. при поддержке США⁸. Так, в результате объем валового внутреннего продукта в Кыргызской Республике к 1995 г. сократился на 49,3%, в частности, сокращение объемов производства промышленной продукции за данный период составило – 67,4, а продукции сельского хозяйства – на 37,9%. Столь существенное падение уровня производства привело

млн сомов на обслуживание госдолга. URL: <http://kyrtag.kg/economy/kyrgyzstan-iz-za-rosta-kursa-dollar-pereplatit-700-mln-somov-na-obsluzhivanie-gosdolga-minfin>

⁸ Программа PESAC разрушила все предприятия Кыргызстана. URL: https://24.kg/vlast/51547_programma_PESA_C_razrushila_vse_predpriyatiya_kyrgyzystana/

к значительным изменениям в его структуре и характере, (в отраслевой структуре наметилась тенденция к преобладанию сельского хозяйства), что сделало необратимыми негативные последствия для всей экономики. Коснулись проводимые преобразования и других сфер жизни государства, в частности здравоохранения, для чего были разработаны программы «Манас» (1996–2000 гг.) и «Манас таалими» (2006–2010 гг.), в рамках которых был осуществлен переход от принципов советского здравоохранения, носивших общественный характер и обеспечивающих всеобщую доступность и бесплатность медицинских услуг, к децентрализации управления, повышению управленческой и финансовой автономии организаций здравоохранения⁹. В результате этих реформ существенно сократился охват населения медицинскими услугами, в том числе из-за его низкой платежеспособности [20].

Анализ источников покрытия расходов последних лет также показывает наличие значительного размера получаемых официальных трансфертов. Так, в 2016 г. объем поступлений был предусмотрен в размере 10 747,8 млн сомов, в том числе за счет российского гранта для поддержки бюджета, гранта ЕС «Макрофинансовая помощь», гранта ЕС «Поддержка избирательной системы», гранта АБР «Улучшение инвестиционного климата», гранта SWAp-2 «Здравоохранение и социальная защита», а также гранта ЕС «Контракт на реформу сектора соцзащиты». В свою очередь в 2017 г. величина трансфертов составила уже 12 935,9 млн сомов, при этом основными источниками средств должны стать: грант ЕС в рамках программы «Поддержка сектора образования» в 2017–2018 гг., грант ЕС в рамках программы «Контракт на реформу сектора – социальная

защита Кыргызской Республики» в 2017–2018 гг., грант ЕС в рамках программы «Поддержка избирательной системы» в 2017–2018 гг., грант АБР в рамках программы «Реформа сектора образования» в 2017 г., грант в рамках программы «Здравоохранение и социальная защита» SWAp-2, а также гранта ВБ «Операции в поддержку политики развития»¹⁰.

Сложившаяся ситуация, безусловно, требует от властей принятия ряда кардинальных решений, в основу которых должны быть положены необходимые поправки в Бюджетный кодекс Кыргызской Республики, предусматривающие разработку бюджетных правил, ограничивающих дефицит бюджета, величину государственного долга и расходов, что позволит сохранить устойчивость государственных финансов страны. В частности, в кодекс должна быть введена норма, устанавливающая предельный уровень внешней государственной задолженности в размере 60% от ВВП. Кроме того, в целях обеспечения безопасности страны должны быть приняты поправки, ограничивающие привлечение грантов и каких-либо целевых кредитов для финансирования отраслей образования и здравоохранения, в случае если они предусматривают обязательное реформирование указанных направлений.

Принятие бюджетных правил предполагает пересмотр принципов бюджетной системы. Так, по нашему мнению, в число принципов в обязательном порядке должны быть включены принцип адресности и целевого характера, ограничивающий возможности нецелевого использования бюджетных средств, а также принцип приоритетности национальных интересов при обеспечении расходов на сферы деятельности, имеющие решающее значение в обеспечении безопасности страны.

⁹ Национальная программа реформы здравоохранения Кыргызской Республики «Манас таалими» на 2006–2010 годы. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/57155>

¹⁰ Пояснительная записка к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2016 год и прогнозе на 2017–2018 годы». URL: <http://minfin.kg/userfiles/ufiles/2017/rus.rar>

Таблица 1

Сравнительный анализ принципов бюджетных систем Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республик Казахстан и Беларусь

Table 1

Comparative analysis of the principles of fiscal systems of the Kyrgyz Republic, Russian Federation, Republic of Kazakhstan, and the Republic of Belarus

Наименование принципа	Кыргызская Республика	Российская Федерация	Республика Казахстан	Республика Беларусь
Принцип единства	+	+	+	+
Принцип полноты	+	+	+	+
Принцип результативности и эффективности	+	+	+	+
Принцип приоритетности	+	–	–	–
Принцип последовательности	+	–	+	–
Принцип самостоятельности бюджетов	+	+	+	+
Принцип ответственности участников бюджетного процесса	+	–	+	+
Принцип прозрачности/гласности/транспарентности	+	+	+	+
Принцип сбалансированности бюджета	+	+	–	+
Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы	–	+	–	–
Принцип равенства бюджетных прав субъектов и муниципальных образований	–	+	–	–
Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов	–	+	–	+
Принцип достоверности бюджета/реалистичности	–	+	+	+
Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств	–	+	+	+
Принцип подведомственности расходов бюджетов	–	+	–	–
Принцип единства кассы	–	+	+	–
Принцип преемственности	–	–	+	–
Принцип обоснованности	–	–	+	–
Принцип своевременности	–	–	+	–

Источник: составлено автором

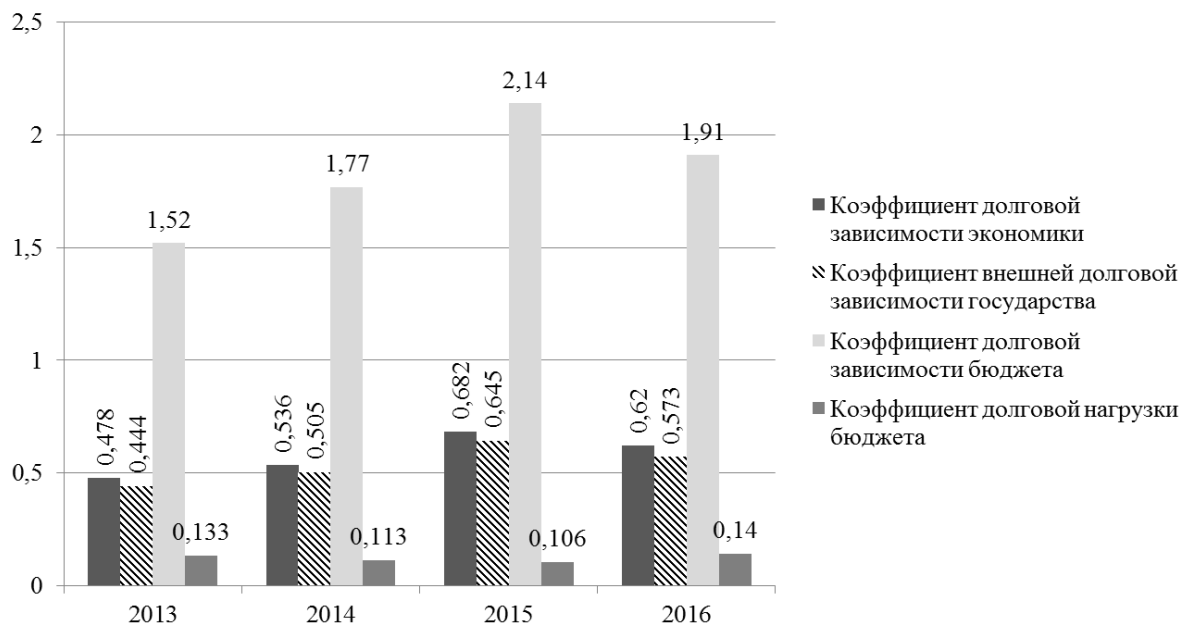
Source: Authoring

Рисунок 1

Динамика основных показателей устойчивости государственных финансов Кыргызской Республики (2013–2016 гг.)

Figure 1

Dynamics of the main indicators of sustainability of public finance of the Kyrgyz Republic (2013–2016)



Источник: данные Министерства финансов Кыргызской Республики

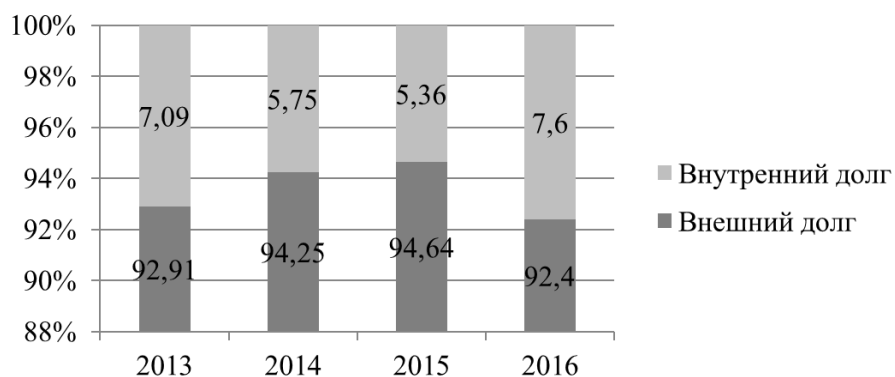
Source: Ministry of Finance of the Kyrgyz Republic data

Рисунок 2

Структура государственного долга Кыргызской Республики за 2013–2016 гг., %

Figure 2

The structure of State debt of the Kyrgyz Republic over 2013–2016, percent



Источник: данные Министерства финансов Кыргызской Республики

Source: Ministry of Finance of the Kyrgyz Republic data

Список литературы

1. *Alesina A.F., Perotti R.* Budget Deficits and Budget Institutions. *NBER Working Paper*, 1996, no. 5556, pp. 1–43. URL: <http://www.nber.org/papers/w5556.pdf>
2. *Schaechter A., Kinda T., Budina N., Weber A.* Fiscal Rules in Response to the Crisis; Toward the “Next-Generation” Rules: A New Dataset. International Monetary Fund, 2012, no. 12/187, pp. 1–49. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>
doi: 10.5089/9781475505351.001
3. *Гурвич Е.Т., Соколов И.А.* Бюджетные правила: избыточное ограничение или неотъемлемый инструмент бюджетной устойчивости? // Вопросы экономики. 2016. № 4. С. 5–29.
4. *Guerguil M., Mandon P., Tapsoba R.* Flexible Fiscal Rules and Countercyclical Fiscal Policy. *IMF Working Paper*, 2016, no. WP/16/8, pp. 1–47.
URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1608.pdf>
5. *Скрыпник Д.В.* Бюджетные правила, эффективность правительства и экономический рост // Журнал новой экономической ассоциации. 2016. № 2. С. 12–32.
6. *Горюнов Е.* Теоретические основы, свойства и интерпретация индикаторов бюджетного разрыва // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 2. С. 112–132.
7. *Горюнов Е., Котликофф Л., Синельников-Мурылев С.* Теоретические основы бюджетного разрыва как показателя долгосрочной фискальной устойчивости и его оценка для России. М.: Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара, 2015. 60 с.
URL: <https://www.iep.ru/files/RePEc/gai/tpaper/125Sinelnikov.pdf>
8. *Baunsgaard T., Villafuerte M., Poplawski-Ribeiro M., Richmond C.* Fiscal Frameworks for Resource Rich Developing Countries. International Monetary Fund, 2012, no. 12/04, pp. 1–29.
URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1204.pdf>
9. *Kennedy S., Robbins J.* The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance.
URL: <http://www.fin.gc.ca/pub/pdfs/wp2001-16e.pdf>
10. *Идрисов Г., Синельников-Мурылев С.* Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. 2013. № 8. С. 35–59.
11. *Дробышевский С., Синельников-Мурылев С., Соколов И.* Эволюция бюджетной политики России в 2000-е годы: в поисках финансовой устойчивости национальной бюджетной системы // Вопросы экономики. 2011. № 1. С. 4–25.
12. *Сенчагов В.К.* Модернизация финансовой сферы России: монография. М.: Нестор-История, 2011. 304 с.
13. *Сенчагов В.К.* О формировании новой парадигмы бюджетной политики // Вопросы экономики. 2013. № 6. С. 152–158.
14. *Дмитриева О.Г.* Деформация бюджетной политики и управления долгом вследствие формирования стабилизационных фондов // Вопросы экономики. 2013. № 3. С. 20–32.
15. *Швецов Ю.* Теория и методология бюджета как общественного достояния // Вопросы экономики. 2011. № 8. С. 106–114.
16. *Сагайдачная Н.К.* Бюджетные правила и принципы бюджетной системы: соотношение и трансформация // Проблемы учета и финансов. 2013. № 1. С. 57–58.

17. *Эрдолатов А.Э.* Проблемы государственного долга Кыргызской Республики // Вестник КМЮА. 2011. № 2. С. 203–210.
URL: http://ksla.kg/upload/file/vestnik/vestnik_2011_2/yerdolatov_a_ye.pdf
18. *Швецов Ю.Г.* Социально ориентированный бюджет – веление времени // Проблемы учета и финансов. 2016. № 2. С. 3–11.
19. *Рыскулов И.А.* Евразийская экономическая интеграция и Кыргызстан // Реформа. 2013. Т. 3. № 59. С. 6–9.
20. *Айнекенова Ч.Р.* Реформирование системы здравоохранения Кыргызской Республики в новый переходный период // Вестник КРСУ. 2008. Т. 8. № 4. С. 171–175.
URL: <http://www.lib.krsu.edu.kg/uploads/files/public/2086.pdf>

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

FISCAL POLICY OF THE KYRGYZ REPUBLIC: NORMATIVE AND LEGAL ASPECTS**Artem Yu. KRASNOV**Kyrgyz-Russian Slavic University named after the First President of Russia B.N. Yeltsin, Bishkek, Kyrgyz Republic
krasnov.artem@mail.ru**Article history:**Received 24 July 2017
Received in revised form
9 August 2017
Accepted 28 August 2017
Available online
28 September 2017**JEL classification:** H60, H61,
H63, H81**Keywords:** fiscal policy,
budgetary rules, budget code,
budget system principles**Abstract****Importance** This article examines the formulation and implementation of social and economic tasks in the Kyrgyz Republic based on certain methodological tools. The Budget Code plays the leading role.**Objectives** The paper analyzes the current practice of forming budget rules. It identifies the problems and directions of improving the Budget Code of the Kyrgyz Republic.**Methods** To examine the effectiveness of the implemented policy of public finance management, I used the logical, comparative, and statistical analyses.**Results** The study reveals a number of deficiencies in the adopted Budget Code of the Kyrgyz Republic. It includes the abolition of previously existing norms of budget rules, primarily with regard to the public debt. As a result, I propose some amendments to the budget rules under formulation.**Conclusions and Relevance** Some concrete recommendations have been formulated in the framework of the study. The results of the research can be used in the process of improving the budget legislation and fiscal policy.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2017

Please cite this article as: Krasnov A.Yu. Fiscal Policy of the Kyrgyz Republic: Normative and Legal Aspects. *Finance and Credit*, 2017, vol. 23, iss. 35, pp. 2123–2134.
<https://doi.org/10.24891/fc.23.35.2123>**References**

1. Alesina A.F., Perotti R. Budget Deficits and Budget Institutions. *NBER Working Paper*, 1996, no. 5556, pp. 1–43. URL: <http://www.nber.org/papers/w5556.pdf>
2. Schaechter A., Kinda T., Budina N. et al. Fiscal Rules in Response to the Crisis; Toward the “Next-Generation” Rules: A New Dataset. International Monetary Fund, 2012, no. 12/187, pp. 1–49. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>
doi: 10.5089/9781475505351.001
3. Gurvich E.T., Sokolov I.A. [Fiscal rules: Excessive limitation or indispensable instrument of fiscal sustainability?]. *Voprosy Ekonomiki*, 2016, no. 4, pp. 5–29. (In Russ.)
4. Guerguil M., Mandon P., Tapsoba R. Flexible Fiscal Rules and Countercyclical Fiscal Policy. *IMF Working Paper*, 2016, no. 16/8, pp. 1–47.
URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1608.pdf>
5. Skrypnik D.V. [Budget Rules, Government Efficiency and Economic Growth]. *Zhurnal novoi ekonomicheskoi assotsiatsii = The Journal of the New Economic Association*, 2016, no. 2, pp. 12–32. (In Russ.) URL: <http://journal.econorus.org/pdf/NEA-30.pdf>
6. Goryunov E. [Theoretical Foundations, Properties and Interpretation of Fiscal Gap Indicator]. *Ekonomicheskaya politika = Economic Policy*, 2016, vol. 11, iss. 2, pp. 112–132. (In Russ.)
7. Goryunov E., Kotlikoff L., Sinel'nikov-Murylev S. *Teoreticheskie osnovy byudzhethnogo razryva kak pokazatelya dolgosrochnoi fiskal'noi ustoichivosti i ego otsenka dlya Rossii* [Theoretical

- foundations of fiscal gap as a long-term fiscal sustainability indicator and its estimates for Russia]. Moscow, Gaidar Institute for Economic Policy Publ., 2015, 60 p.
URL: <https://www.iep.ru/files/RePEc/gai/rpaper/125Sinelnikov.pdf>
8. Baunsgaard T., Villafuerte M., Poplawski-Ribeiro M. et al. Fiscal Frameworks for Resource Rich Developing Countries. International Monetary Fund, 2012, no. 12/04, pp. 1–29.
URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1204.pdf>
 9. Kennedy S., Robbins J. The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance.
URL: <http://www.fin.gc.ca/pub/pdfs/wp2001-16e.pdf>
 10. Idrisov G., Sinel'nikov-Murylev S. [Budget Policy and Economic Growth]. *Voprosy Ekonomiki*, 2013, no. 8, pp. 35–59. (In Russ.)
 11. Drobyshevskii S., Sinel'nikov-Murylev S., Sokolov I. [Fiscal Policy Evolution in Russia in the 2000s: in Search of Financial Sustainability of the National Fiscal System]. *Voprosy Ekonomiki*, 2011, no. 1, pp. 4–25. (In Russ.)
 12. Senchagov V.K. *Modernizatsiya finansovoi sfery Rossii: monografiya* [The Financial Sector Modernization of Russia: a monograph]. Moscow, Nestor-Istoriya Publ., 2011, 304 p.
 13. Senchagov V.K. [On the formation of a New Paradigm of fiscal Policy]. *Voprosy Ekonomiki*, 2013, no. 6, pp. 152–158. (In Russ.)
 14. Dmitrieva O.G. [Deformation of Fiscal Policy and Debt Management as a Result of the Stabilization Fund Forming]. *Voprosy Ekonomiki*, 2013, no. 3, pp. 20–32. (In Russ.)
 15. Shvetsov Yu. [Budget in the public domain: theory and methodology issue]. *Voprosy Ekonomiki*, 2011, no. 8, pp. 106–114. (In Russ.)
 16. Sagaidachnaya N.K. [Budget rules and principles of the budget: value and transformation]. *Problemy ucheta i finansov = Problems of Accounting and Finance*, 2013, no. 1, pp. 57–58. (In Russ.) URL: <file:///C:/Users/Nataliya/Desktop/Budget%20rules%20and%20principles%20of%20the%20budget-%20value%20and%20transformation.pdf>
 17. Erdolatov A.E. [Government Debt Issues of the Kyrgyz Republic]. *Vestnik KMYUA = Bulletin of KSAL*, 2011, no. 2, pp. 203–210. (In Russ)
URL: http://ksla.kg/upload/file/vestnik/vestnik_2011_2/yerdolatov_a_ye.pdf
 18. Shvetsov Yu.G. [Socially oriented budget – imperative of the time]. *Problemy ucheta i finansov = Problems of Accounting and Finance*, 2016, no. 2, pp. 3–11. (In Russ.)
URL: <file:///C:/Users/Nataliya/Desktop/Socially%20oriented%20budget%20-%20imperative%20of%20the%20time.pdf> doi: 10.17223/22229388/22/1
 19. Ryskulov I.A. [The Eurasian Economic Integration and Kyrgyzstan]. *Reforma*, 2013, no. 3, pp. 6–9. (In Russ.)
 20. Ainekenova Ch.R. [The Health System Reformation in the Kyrgyz Republic in the New Transition Period]. *Vestnik KRSU*, 2028, vol. 8, iss. 4, pp. 171–175. (In Russ.)
URL: <http://www.lib.krsu.edu.kg/uploads/files/public/2086.pdf>

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.