

**12 00 04 ФИНАНСОВОЕ ПРАВО; НАЛОГОВОЕ ПРАВО;
БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО
12 00 04 FINANCIAL LAW; TAX LAW; BUDGET LAW**

**УДК 35
ББК 67.402.02+65.261.8**

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО
ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РЕСПУБЛИКИ
ТАДЖИКИСТАН**

Рустамов Джумабек Юнусович,
*аспирант Института философии,
политологии и права имени А.М.
Баховаддинова Академии наук
Республики Таджикистан*

**РОҶЕЪ БА БАЪЗЕ АСЪАЛАҲОИ ТАКМИЛИ
ФАЪОЛИЯТИ МАҚМОТИ ДАВЛАТИИ
НАЗОРАТИ МОЛИЯВИИ ҶУМҲУРИИ
ТОҶИКИСТОН**

Рустамов Чумъабек Юнусович,
*аспиранти Донишқадаи фалсафа,
сиёсат ва ҳуқуқи ба номи А.М.
Баҳоваддинов АИ ҶТ*

**CERTAIN ISSUES CONCERNED WITH
THE IMPROVEMENT OF THE ACTIVITY OF
THE BODIES CARRYING OUT STATE
FINANCIAL MONITORING IN TAJIKISTAN
REPUBLIC**

Rustamov Djumabek Yunusovich,
*post-graduate of the Institute of
Philosophy, Politics and Law named
after A.M. Bahovaddinov under the
Academy of sciences of the Republic of
Tajikistan (Tajikistan, Dushanbe)
E-MAIL: sirochiddin.rustamov@mail.ru*

Ключевые слова: Лимская декларация, совершенствование законодательства, органы государственного финансового контроля, Конституция государства, нарушения, коррупция, аудит

Исследованы некоторые вопросы совершенствования деятельности органов государственного финансового контроля Республики Таджикистан. Цель работы состоит в формировании теоретических основ финансово- правового регулирования контроля и разработке практических предложений, направленных на совершенствование финансового и иного отраслевого законодательства Республики Таджикистан. Высказано мнение, что государственный финансовый контроль в Республике Таджикистан требует разработки нового механизма деятельности осуществляющих его органов. Данная разработка позволит выйти на новый количественный и качественный уровень полномочий, возложенных на деятельность органов государственного финансового контроля. Изложены предложения, которые позволят повысить эффективность мероприятий государственных финансовых контролирующих органов.

Калидвожаҳо: декларатсияи Лимӣ, қонунгузорӣ, такмилёбӣ, мақомотҳои амаликунандаи назорати давлатии молиявӣ, вайронкунӣ, Президент, Конститутсияи давлат аудит

Муаллиф баъзе масъалаҳои такмили фаъолияти мақомоти амалкунандаи назорати давлатии молиявиро дар Ҷумҳурии Тоҷикистон мавриди таҳқиқ қарор додааст. Мақсади тадқиқот таҳлили асосҳои ҳуқуқӣ-назариявии назорати молиявӣ ва таҳияи пешниҳодҳои амалӣ мебошад, ки ба такмили қонунгузори молиявӣ равона шудааст.

Муаллиф дар мақола таъкид менамояд, ки назорати давлатии молиявӣ дар Ҷумҳурии Тоҷикистон ба таҳияи механизми нави фаъолияти мақомоти амалкунандаи назорати давлатии молиявӣ эҳтиёҷ дорад. Пешниҳоди мазкур барои баромадан ба сатҳи ҳам сифатан ва ҳам миқдоран нави амалигардони ваколатҳои ба фаъолияти мақомоти амалкунандаи назорати давлатии молиявӣ вогузошта шуда имкон медиҳад.

Муаллиф масъалаи мазкурро таҳлил намуда, ҷиҳати такмили фаъолияти мақомоти амалкунандаи назорати давлатии молиявӣ таклифҳои мудаллал пешниҳод кардааст.

Keywords: Lima declaration, legislation perfection, bodies carrying out statal financial control, state Constitution, infringements, corruption, audit.

The author investigates some issues concerned with the improvement of the activity of the bodies carrying out state financial monitoring in Tajikistan Republic. The goal of the research is the formation of theoretical foundations beset with both financial-legal regulation of control and elaboration of practical proposals aimed at the perfection of financial and other sectorial legislations of Tajikistan Republic. The author of the article believes that statal financial monitoring in the Republic of Tajikistan requires an elaboration of a new mechanism of the activity respective bodies are bound to be invested with. The current elaboration allows to reach a new, both quantitative and qualitative levels towards the implementation of the mandated activities of the bodies entitled to state financial monitoring.

Proposals which would enable us to resort to effective measures supposed to be effectuated by statal financial controlling bodies are expounded.

Существование органов государственного финансового контроля считается важным условием экономической деятельности каждого государства, в том числе Республики Таджикистан. Поэтому необходимо, чтобы финансовая деятельность всех органов государственной власти находилась под контролем.

Глобальный финансово-экономический кризис, проявившийся в последние годы, показал, что механизм управления и контроля над государственными финансами в Республике Таджикистан требует кардинального реформирования.

Интенсивность экономического развития современного Таджикистана предполагает расширение правовых подходов к системным преобразованиям в системе государственного финансового контроля. Республика Таджикистан стремится к устойчивому статусу правового государства, в рамках которого невозможно бесконтрольное движение финансовых ресурсов, в связи с чем правовая политика государства определяется высоким уровнем государственного финансового контроля.

Концентрация столь значительных ресурсов в руках государства, их распределение, рациональное и эффективное использование требуют соответствующего контроля в системе бюджетно-финансовой деятельности государства, который должны осуществлять органы государственного финансового контроля [8, с.103].

Как известно, государственные финансы занимают особое место и имеют большое значение в гражданском обществе, о чем свидетельствуют исторические этапы общественного развития государства и права [1, с. 92]. Материальной основой любого государства являются финансы, и в целях собственного эффективного развития государство первым делом приводит в порядок финансовую систему и развивает органы, обеспечивающие функционирование этой системы.

Эти органы организационно учреждаются правительством Таджикистана, они подчинены и подотчетны президенту и правительству страны. Так, согласно Закону Республики Таджикистан «О государственном финансовом контроле в Республике Таджикистан» (статья 4), президент Республики Таджикистан создаёт орган государственного финансового контроля, являющийся основным госорганом в этой сфере и подотчётный президенту Республики Таджикистан [4, ст. 4].

В современном Таджикистане основными органами государственного финансового контроля являются: Счётная палата Республики Таджикистан, Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан, Министерство финансов Республики Таджикистан и другие аудиторские организации.

Следует отметить, что президент Республики Таджикистан Эмомали Рахмон в Послании парламенту Республики Таджикистан от 20 января 2016 г. дал особое поручение государственным органам в этой области: «Счётная палата и Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией совместно с Министерством финансов должны усилить контроль над прозрачным и целевым использованием бюджетных средств в деятельности государственных предприятий и акционерных обществ, в которых есть доля государства, а также по предотвращению коррупционных действий» [7].

Политика президента и правительства Республики Таджикистан направлена на развитие государственного финансового контроля, эффективное и целевое использование государственных средств.

Следует подчеркнуть, что, несмотря на то, что одной из составляющих политики страны в этом направлении является государственный финансовый контроль, изучение проблем в этой области всё ещё крайне ограничено. До настоящего времени в Республике Таджикистан отсутствуют законодательно установленные единые система и механизмы взаимодействия органов, осуществляющих государственный финансовый контроль.

В современных условиях важная роль в осуществлении государственного финансового контроля принадлежит соответствующим органам. Для обеспечения экономической безопасности в Республике Таджикистан создано Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией. Агентство является органом финансового контроля и одновременно правоохранительным органом. Его деятельность определяется Законом Республики Таджикистан «Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией в Республике Таджикистан», который был принят парламентом страны 20 марта 2008 г. за № 374 [8, с.102].

В соответствии с законом Агентство в своей деятельности подчиняется президенту Республики Таджикистан и одновременно Маджлиси Намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан. Агентство ежегодно представляет отчёт о результатах проверок и ревизий целевого использования государственных финансовых средств.

Полномочия других органов, осуществляющих государственный финансовый контроль, определены в законах Республики Таджикистан «О государственном финансовом контроле в Республике Таджикистан», «О государственных финансах Республики Таджикистан», «О Счётной палате Республики Таджикистан» и в других нормативных правовых актах Республики Таджикистан.

Система и структура Агентства закреплены в главе 2 статьи 11 Закона Республики Таджикистан «Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией в Республике Таджикистан». К ним относятся: центральный аппарат, местные органы Агентства в Горно-Бадахшанской автономной области, других областях, г. Душанбе, региональные отделы. [3 ст.11].

Полномочия директора Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан закреплены в ст. 13 [3]. Следует отметить, что Агентством руководит директор, который назначается президентом Республики Таджикистан. Сегодня Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан, являясь уполномоченным органом, функционирует в двух направлениях. Первое – это государственный финансовый контроль, второе – борьба с коррупцией (в качестве правоохранительного органа).

Закон РТ «Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией в Республике Таджикистан» регулирует деятельность Агентства в области борьбы с коррупцией, а государственный финансовый контроль регулируется Законом РТ «О государственном финансовом контроле в Республике Таджикистан». Содержание данной нормы определяет п. 2 ст. 2 Закона РТ «Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией в Республике Таджикистан» [3, ст. 2].

По нашему мнению, необходимы разработка и принятие нового законопроекта «Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан», составленного с учётом международных стандартов (положений Лимской декларации о руководящих принципах контроля и опыта развитых зарубежных странах в этом области), который бы характеризовался полнотой и системностью и включал все направления деятельности Агентства, прежде всего в области государственного финансового контроля и противодействия коррупции.

Одним из важнейших органов, осуществляющих государственный финансовый контроль в Республике Таджикистан, является Счётная палата Республики Таджикистан. Счётная палата (Суд счётов) впервые был создан во Франции в 1807 году [6, с. 35].

Счётной палате Республики Таджикистан принадлежит особое место в системе государственного - финансового контроля, так как она является высшим органом финансового контроля в республике. Счётная палата проводит независимый внешний аудит по оценке исполнения государственного бюджета и готовит предложения по его совершенствованию.

Деятельность Счётной палаты Республики Таджикистан распространяется на все ветви государственной власти, она проводит проверки с целью предоставления объективной

информации президенту Республики Таджикистан и Маджлиси Намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан. Её деятельность регулируется Законом Республики Таджикистан «О Счётной палате Республики Таджикистан» от 28 июня 2011 года за № 749 [5].

Структурно Счётная палата Республики Таджикистан состоит из председателя, заместителя председателя и пяти главных аудиторов, которые являются членами Счётной палаты. Её организация и деятельность регламентируются вышеуказанным законом.

Для наглядности хотелось бы привести конкретные результаты деятельности Счётной палаты Республики Таджикистан за первое полугодие 2014 и 2015 годов. Так, по данным аудиторских проверок Счётной палаты Республики Таджикистан, в первом полугодии 2015 года проведены 192 аудиторские проверки, что на 110 проверок превышает показатели предыдущего года. Выявлены нарушения при проведении контрольных мероприятий за 2015 год, осуществлённых согласно плану аудиторских проверок (контрольные и экспертно-аналитические мероприятия). Был выявлен финансовый ущерб на сумму 85 миллионов сомони, что на 70,9 миллиона сомони превышает показатели за аналогичный период прошлого года. Этот ущерб в 2014 г. составил сумму 14 млн. сомони [8, с. 104]. Как показывают результаты аудиторских проверок, в бюджетной финансовой системе имеются серьёзные проблемы. Например, нанесённый государству ущерб от злоупотреблений в финансовой сфере составляет миллион сомони, что из-за незаконного расходования государственных средств сильно влияет на экономику республики.

Итоги деятельности Счётной палаты Республики Таджикистан за первое полугодие 2014 и 2015 годов свидетельствуют, с одной стороны, об эффективности ее работы по выявлению потерь финансовых ресурсов государства и возврату незаконно израсходованных средств. С другой стороны, как показывают данные результаты, в расходовании бюджета до сих пор имеются серьезные проблемы.

По результатам проведенных проверок главный аудитор Счётной палаты Республики Таджикистан составляет акт, который подписывается руководителем проверяемой организации. Данный акт является юридическим подтверждением целевого использования бюджетных средств. Однако он имеет рекомендательный характер.

Уместно отметить, что одним из важнейших и основных документов регулирования деятельности в области государственного финансового контроля в развитых зарубежных государствах является Лимская декларация о руководящих принципах контроля. Статья 5 этой декларации определяет независимость высших контрольных органов, т.е. то, что высший контрольный орган должен иметь функциональную и организационную независимость, гарантируемую Конституцией страны. Он должен быть независимым от проверяемых им организаций [8, с.104].

Независимость высших контрольных органов в некоторых государствах закреплена в Конституции. Например, Конституция Исламской Республики Иран, Конституция Исламской Республики Афганистан, Конституция Российской Федерации, Конституция Республики Карелия содержат множество норм, связанных с финансовым правом и независимостью высших контрольных органов. А в Конституции Республики Таджикистан независимость высших контрольных органов не закреплена.

Например, статья 54 Конституции Исламской Республики Иран определяет, что Счетная палата страны находится в прямом подчинении у Меджлиса Исламского совета. Ее структура и регламент работы в Тегеране и в центрах провинций определяются

законом [1, с. 32]. Следует согласиться с тем, что Конституция Исламской Республики Иран является источником финансового права этой страны и её нормы имеют непосредственную финансово – правовую направленность и регулируют круг финансово – правовых вопросов.

Следующим органом, осуществляющим государственный финансовый контроль в Таджикистане, является Министерство финансов Республики Таджикистан. Это министерство является центральным органом исполнительной власти в составе Правительства Республики Таджикистан, обеспечивающим проведение единой государственной политики и нормативно- правовое регулирование финансовой, бюджетной, налоговой, страховой и валютной деятельности. Оно также координирует деятельность органов исполнительной власти по исполнению и соблюдению налогового законодательства, контролю над правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогоплательщиками налогов, сборов и других обязательных платежей в государственный бюджет и государственные фонды [6, с. 105].

Однако важно отметить, что основным направлением государственного финансового контроля осуществляемого Министерством финансов Республики Таджикистан, является целевое использование средств, выделяемых из бюджета и государственных внебюджетных фондов, а также контроль над использованием бюджетных средств главными распорядителями и получателями бюджетных средств, поступлением доходов от имущества, находящегося в республиканской собственности. Министерство финансов контролирует рациональное и целевое использование средств государственных внебюджетных и других республиканских фондов.

Анализ показывает, что во время проведения контрольных проверок Агентством и Счётной палатой Республики Таджикистан их функции дублируются. На практике это может привести к конфликту интересов, снижению эффективности контрольно-ревизионной деятельности, не исключено проведение повторных проверок и ревизий на одних и тех же объектах контроля и в один проверяемый период. Поэтому нам представляется, что контрольная функция деятельности органов государственного финансового контроля в Таджикистане требует серьёзного совершенствования.

Целесообразно исключить дублирование функций действующих органов, осуществляющих государственный финансовый контроль в Республике Таджикистан, в отношении одних и тех же объектов во время проведения контроля и разработать новый механизм подхода к данным проблемам в деятельности названных органов во время проведения проверок и создать единую систему государственного финансового контроля. Такой подход, на наш взгляд, позволяет реализовать и другие задачи, возложенные на органы государственного финансового контроля.

Для эффективности, сохранности, целевого использования и расходования государственных средств, высокой результативности их использования, а также обеспечения законности в финансовой сфере необходимо в функции центральных органов, осуществляющих государственный финансовый контроль в Республике Таджикистан, включить полномочия по должной координации их действий, чтобы они могли работать в одном ритме и в единой системе.

Многие авторы выдвигают мнение о необходимости создания специального высшего органа государственного финансового контроля. Нам кажется, что данную задачу можно

решить путем дальнейшего укрепления правового статуса уже существующей Счётной палаты Республики Таджикистан, придав ей статус контрольного органа и в дальнейшем закрепив его в Конституции Республики Таджикистан, а также наделить Счётную палату Республики Таджикистан полномочиями по координации деятельности всех органов, осуществляющих государственный финансовый контроль. Эти полномочия следует предусмотреть в Законе Республики Таджикистан «О Счётной палате Республики Таджикистан».

В целях эффективного использования государственных финансовых средств и укрепления законности необходимо:

- расширить использование новых информационных технологий в деятельности органов, осуществляющих государственный финансовый контроль;
- применять международный опыт, в первую очередь положения Лимской декларации руководящих принципов контроля, которая была принята на IX Конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля в 1977 г.;
- совершенствовать законодательство Республики Таджикистан в этой области;
- принять Бюджетный кодекс Республики Таджикистан.

Очень важно, чтобы Бюджетный кодекс Республики Таджикистан непосредственно регулировал бюджетный процесс, определял систему и структуру органов, осуществляющих государственный финансовый контроль, и был консолидирующим законодательным актом в бюджетной сфере Республики Таджикистан.

Одной из ключевых проблем в этой сфере является подготовка кадров для государственных финансовых контрольных органов. В Республике Таджикистан необходимость регулярного повышения квалификации и профессионального уровня, участия сотрудников органов государственного финансового контроля в различных учебных мероприятиях и обмене опытом обусловлена постоянным изменением действующей нормативно-правовой базы. В этом контексте следует отметить необходимость подготовки специализированных кадров по финансовому праву на юридических факультетах вузов страны, которые готовили бы специалистов-юристов в области финансового права и государственного финансового контроля.

В заключение можно сделать вывод о том, что наши предложения, изложенные в данной статье, позволят повысить эффективность контрольных мероприятий органов, осуществляющих государственный финансовый контроль, снизить количество злоупотреблений и правонарушений в данной области, улучшить общую экономическую и социальную ситуацию в стране.

Список использованной литературы:

1. Гафуров А.Д. Финансовое право некоторых развивающихся стран //Правовая жизнь. Душанбе: ТНУ. - 2012. - №3 (15). – 92 с.
2. Мукамбаева Г.А. Государство и право Кыргызстана. - Бишкек, 1998. – 340 с.
3. Закон Республики Таджикистан «Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией в Республике Таджикистан» от 20 марта 2008 г. за № 374. Режим доступа: www.tmk.tj/законодательство 2008 г.

4. Закон Республики Таджикистан «О государственном финансовом контроле в Республике Таджикистан» от 02 декабря 2002 г. за №66, ст. 4. Режим доступа: www.tmtk.tj/законодательство 2002 г.
5. Закон Республики Таджикистан «О Счётной палате Республики Таджикистан» от 28 июня 2011 года за №749, ст. 1. Режим доступа: www.tmtk.tj/законодательство 2011г.
6. Зудилин А.П., Ахмедов Ф.Н. Финансовый контроль: учеб. пособие. - М.: Изд-во РУДН, 2000. - 35 с.
7. Послание Президента Таджикистана Эмомали Рахмона Маджлиси Оли Республики Таджикистан в 2016 году. Режим доступа: www.prezident.tj/rus/novostee 2016.html (дата обращения: 20.11.2016.)
8. Рустамов Дж. Ю., Гафуров А. Д. Развитие государственного финансового контроля в современном Таджикистане: проблемы, теория и практика // Правовая жизнь. Душанбе: ТНУ. - 2016 - №3 (15) –С. 100-107.

Reference Literature:

1. Gafurov A.D. Financial Law of Some Developing Countries. //Legal Life. - Dushanbe: TNU, №3 (15) Dushanbe – 2016. – p. 92.
2. G.A. Mukambaeva. State and Law of Kyrgyzstan. - Bishkek. 1998. – 340 pp.
3. The Law of the Republic of Tajikistan «On the Agency Beset with Statal Financial Monitoring and Combat with Corruption in Tajikistan Republic» from March 20, 2008, - № 374. Regime of availability: www.mmk.tj/legislation 2008.
4. The Law of the Republic of Tajikistan «On Statal Financial Monitoring in Tajikistan Republic» from December 02, 2002 №66, p 4. Regime of availability: www.mmk.tj/legislation 2002.
5. The Law of the Republic of Tajikistan «On Counting Chamber of the Republic of Tajikistan» from June 28, 2011 №749 p 1. Regime of availability: www.mmk.tj/legislation 2011.
6. Zudilin A.P., Ahmedov F.N. Financial Monitoring: manual. - M.: Russian University of Peoples` Friendship (RUPF) publishing-house, 2000. -35 pp.
7. The Message of the President of Tajikistan Emomali Rahmon to Majlisi Oli of Tajikistan Republic in 2016. Regime of availability: www.prezident.tj/rus/novostee 2016.html (date of request: 20.11.2016.)
8. Rustamov Dj.U. Gafurov A.D. The Development of Statal Financial Monitoring in Modern Tajikistan: Problems, Theory and Practice. Legal life. - Dushanbe: TNU, 2016. - # 3 (15). – pp. 100 - 107.