

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

Анализ законодательства Республики Таджикистан
в целях усиления Парламентского
контроля в ходе бюджетного процесса

(ПРОЕКТ)

Душанбе – 2016 г.

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	4
Краткое изложение записки	5
ВВЕДЕНИЕ.....	7
1. Обзор лучшей международной практики парламентского контроля.....	11
1.1. Основные функции парламента.....	11
1.2. Международные принципы парламентского контроля	12
1.3. Формализация контроля законодательных органов бюджетного процесса в законах и правилах.....	22
2. Обзор действующего законодательства Республики Таджикистан	23
2.1 Конституция Республики Таджикистан	23
Общие выводы.....	25
2.2. Конституционный Закон Республики Таджикистан «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан».....	25
Общие выводы.....	27
Рекомендации	29
2.3. Регламент Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан	29
Общие выводы	33
Рекомендации	35
2.4. Закон Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан»	35
Общие выводы	37
Рекомендации	41
Общие выводы	44
Рекомендации	46
3. Обзор практики парламентского контроля в странах СНГ	47

3.1. Парламентский контроль в Российской Федерации.....	47
Общие выводы	51
3.2. Парламентский контроль в Республике Казахстан	52
Общие выводы	57
4. Анализ и выявление основных несоответствий законодательства Республики Таджикистан с общепринятыми международными принципами парламентского контроля.....	58
5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	61
6. Общие рекомендации по усилению парламентского контроля в Республике Таджикистан и приведению его в соответствие с принципами лучшей международной практики.....	62

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

МНМО РТ – Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан

МММО РТ – Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан

КЭФ – Комитет по экономике и финансам

ПРТ – Правительство Республики Таджикистан

СП РТ – Счетная палата Республики Таджикистан

СПГР – Среднесрочная программа государственных расходов

РТ – Республика Таджикистан

БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации

БК РК – Бюджетный кодекс Республики Казахстан

РЕФА – Международный стандарт оценки государственных расходов и финансовой подотчетности

ОВИ – Индекс открытости бюджета

Краткое изложение записки (Executive summary)

Основной целью данного документа является разработка рекомендаций по совершенствованию законодательства Республики Таджикистан, регулирующего вопросы парламентского контроля бюджетного процесса, с целью усиления роли Парламента и практического применения полномочий Парламента как законодательного органа власти, направленных на контроль за действиями исполнительных органов власти на различных стадиях бюджетного процесса.

В документе представлен обзор международной практики, отражающей концептуальные принципы парламентского контроля бюджетного процесса, а также ключевые положения по временным рамкам осуществления контроля, институциональной структуре, финансированию и законодательным аспектам парламента, как законодательной ветви власти. В качестве основного документа принято *Техническое руководство Международного валютного фонда «Роль парламента в бюджетном процессе»*, в то же время обзор дополняется примерами бюджетной практики из других стран.

Наиболее подробно представлен обзор действующего законодательства Республики Таджикистан в части осуществления парламентского контроля в ходе бюджетного процесса. Данный обзор охватывает все законодательные акты Республики Таджикистан, регулирующие вопросы, относящиеся к парламентскому контролю. На основе анализа положений, касающихся парламентского контроля, в записке представлен сравнительный анализ их соответствия международной практике, а также соответствующие рекомендации, направленные на усиление роли Парламента в ходе бюджетного процесса.

В основном рекомендации касаются следующих ключевых вопросов:

Вставка 1. Основные рекомендации по усилению роли МНМО РТ

1. Законодательно закрепить проведение парламентского контроля в период так называемой *«предбюджетной стадии»*, т.е. в период формирования основных направлений финансово-бюджетной и налоговой политики и секторальных потолков расходов на основе наиболее актуальных целей бюджетных программ приоритетов государственной политики, в середине года.

2. Уполномочить КЭФ рассматривать и утверждать (или согласовывать) общие фискальные рамки и потолки расходов по секторам в «предбюджетный период» т.е. в середине года.

Кроме того, в ходе осуществления контроля в процессе составления проекта годового бюджета рекомендуется, чтобы Комитет по экономике и финансам был обеспечен необходимым набором макро-фискальных показателей, а также данными по СПГР, охватывающие три года.

3. Рассматривать аудиторское заключение Счетной палаты РТ по отчету об исполнении государственного бюджета за прошлый финансовый год *одновременно* с материалами по «предбюджетному рассмотрению», т.е. за 6 месяцев до начала следующего года.
4. Разработать положения об институциональных механизмах, позволяющие парламенту осуществлять систематический контроль за принятыми мерами по исправлению недостатков, выявленных внешним аудитом. Это позволит КЭФ иметь информацию о том, в какой степени исполнительная власть отреагировала на рекомендации внешнего аудита и МНМО РТ.
5. Усилить Комитет МНМО РТ по экономике и финансам в части аналитической поддержки, ввиду ограниченного контингента штатных единиц советников комитета и необходимости их обучения.

В документе отмечается, что законодательство Республики Таджикистан предусматривает все необходимые предпосылки для осуществления эффективного парламентского контроля в ходе подготовки, утверждения, исполнения и контроля за исполнением государственного бюджета Республики Таджикистан.

Для его эффективного осуществления необходимо принять ряд мер по усилению парламентского контроля бюджетного процесса, что позволит обеспечить эффективное использование государственных средств для достижения стратегических приоритетов Республики Таджикистан и, в конечном счете, повысить уровень жизни населения страны.

ВВЕДЕНИЕ

Парламентский контроль играет исключительно важную роль для повышения прозрачности и эффективности бюджетной системы. Его роль еще более расширяется при переходе к программному бюджетированию, поскольку помимо оценки исполнения плановых финансовых показателей необходимо рассматривать шире определенный спектр достигнутых результатов. При этом также рассматриваются методы оценки исполнения бюджета, что также требует усиление роли Парламента.

В Республике Таджикистан уделяется большое внимание повышению роли Парламента в осуществлении парламентского контроля в ходе бюджетного процесса, поскольку парламентский контроль является средством реализации одной из трех основных функций парламента – контрольной, наряду с законотворческой и представительной.

В Послании Лидера нации, Президента Таджикистана, уважаемого Эмомали Рахмона Маджлиси Оли Республики Таджикистан 2016 года говорится о необходимости усиления контроля Счетной палатой Республики Таджикистан и Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией совместно с Министерством финансов над прозрачным и целевым использованием бюджетных средств и деятельностью государственных предприятий и акционерных обществ, в которых есть доля государства, а также по предотвращению коррупционных действий¹. Это важное направление, определенное Президентом Республики Таджикистан, со всей ответственностью относится и к парламентскому контролю, так как взаимодействие МНМО РТ со Счетной палатой и органами исполнительной власти закреплено законодательно.

Каждая ветвь власти осуществляет через свои инструменты контроль над бюджетом. Данная записка посвящена вопросам парламентского контроля, реализуемого законодательной ветвью власти, как равного по значению с президентским и правительственным контролем. Этот документ является итогом изучения и анализа действующего законодательства Республики Таджикистан в

¹ Послание Лидера нации, Президента Таджикистана, уважаемого Эмомали Рахмона Маджлиси Оли Республики Таджикистан, от 20.01.2016, стр. 11.

части парламентского контроля в процессе формирования, исполнения и контроля за исполнением государственного бюджета Республики Таджикистан, а также общепринятых принципов парламентского контроля, используемых в международной практике.

Аналитическая записка подготовлена Программой «Поддержка парламентского контроля в УГФ и бюджетной прозрачности в Таджикистане» для депутатов, членов Комитета МНМО РТ по экономике и финансам в соответствии с рабочим планом Программы, а также в соответствии с положениями Меморандума о взаимопонимании между МНМО РТ и Программой DFID. Проведенный анализ является необходимым и полезным инструментом для выполнения п. 5.2 Плана действий Стратегии УГФ на период 2015-2018 гг., предусматривающего усиление парламентского контроля в бюджетном процессе.

Основной целью данного документа является разработка рекомендаций по совершенствованию законодательства Республики Таджикистан, регулирующего вопросы парламентского контроля бюджетного процесса, с целью усиления роли Парламента и практического применения полномочий Парламента, как законодательного органа власти, направленных на контроль за действиями исполнительных органов власти на различных стадиях бюджетного процесса.

В связи с этим аналитическая записка рассматривает вопросы, затрагивающие функции парламентского контроля в течение всего бюджетного цикла, всех соответствующих органов государственной власти, а также предпринимает попытку выявления тех положений законодательных актов, которые недостаточно полно и ясно определяют, и устанавливают полномочия МНМО РТ для осуществления эффективного и полномасштабного парламентского контроля в бюджетном процессе в соответствии с лучшей международной практикой.

Вставка 2. Общее определение понятия «парламентский контроль»

Парламентский контроль представляет собой комплекс правил для осуществления надзора за деятельностью исполнительной власти и обеспечения исполнения государственной стратегии в соответствии с законодательством и бюджетом, принятым парламентом

Следует отметить, что парламентский контроль является одним из важнейших компонентов системы УГФ, без которого бюджетный цикл и вся система УГФ в целом не может считаться полной. В соответствии с принципами парламентского контроля именно парламент осуществляет такую функцию, как определение стратегических приоритетов, согласование индикаторов результативности бюджетных программ и, соответственно, утверждение секторальных потолков расходов на стадии *«предбюджетного рассмотрения»*².

Одной из функций парламентского контроля является также одобрение среднесрочной программы государственных расходов сроком на 3-5 лет и основных направлений финансово-бюджетной и налоговой политики на среднесрочный период.

Принятие парламентом Закона о бюджете на следующий год с соответствующими параметрами, отвечающими целям государственной стратегии развития, является необходимым условием для обеспечения целевого финансирования государственных программ и обеспечения эффективной и стабильной работы государства в целом.

В первой главе аналитической записки дан обзор наилучшей мировой практики по различным аспектам парламентского контроля в бюджетной сфере³. Этот обзор предназначен для того, чтобы выявить несоответствия законодательства Республики Таджикистан с международными принципами парламентского контроля, что показано во второй главе.

Далее – во второй главе – приводятся положения законодательств, относящиеся к парламентскому контролю в Российской Федерации и Республике Казахстан, известные как страны с президентской системой управления, аналогичной Республике Таджикистан. Другой причиной рассмотрения практики данных стран является схожесть в подходах как к функционированию налоговой системы, так и в сфере социальной и политической деятельности государства. В

² Рассмотрение основных направлений налогово- бюджетной и кредитно-денежной политики перед формированием бюджета на следующий финансовый год и на последующие два года. Как правило, «предбюджетное рассмотрение» происходит в середине года, предшествующего бюджетному.

³ В качестве основного аналитического документа, описывающего наилучшую международную практику взято Техническое руководство МВФ «Роль законодательной власти в бюджетном процессе».

то же время аналитическая записка также включает примеры осуществления некоторых элементов парламентского контроля таких стран как Турция, Финляндия и Бразилия

В заключительном разделе приведен ряд рекомендаций по внесению изменений в законодательство с целью усиления роли МНМО РТ в части осуществления парламентского контроля в ходе бюджетного процесса.

1. Обзор лучшей международной практики парламентского контроля

1.1. Основные функции парламента

Парламентский контроль является реализацией одной из трех основных функций парламента – контрольной, наряду с законотворческой и представительной. Строго говоря, осуществление парламентского контроля объединяет все три функции, так как парламента проводит данный контроль, представляя интересы народа, а также принимает соответствующие законодательные акты, нормы и правила (Закон «О государственном бюджете», например, или заключения по проекту закона о государственном бюджете, и т.д.).

Применение основополагающих принципов парламентского контроля, с учетом лучшей мировой практики, позволит существенно повысить эффективность, прозрачность и целенаправленность государственных расходов в ходе бюджетного процесса, что в конечном итоге является необходимым условием эффективного оказания государственных услуг. Это может быть достигнуто путем правильной расстановки государственных приоритетов, в рамках обозначенных стратегических целей, их финансирования и контроля достижения этих целей.

Деятельность парламента включает также и представительские функции, которые обычно выполняются путем проведения общественных слушаний для установления связей с избирателями и обеспечения эффективной обратной связи с общественностью⁴. Эта часть деятельности считается важной с точки зрения обеспечения надлежащей подотчетности и прозрачности.

Хотя при разработке системы парламентского контроля, необходимым условием является принятие во внимание специфики социального, политического и институционального устройства государства, а также системы УГФ страны, тем не менее, существуют общепринятые концептуальные принципы ведения парламентского надзора за исполнительными органами власти. В данном разделе аналитической записки отражены основные отправные

⁴ Более детально это рассматривается в записке Секретариата «Анализ существующих процедур по общественным слушаниям, и разработка новых с учетом международного опыта»

точки, которые могут быть использованы для разработки системы парламентского контроля в Республике Таджикистан.

1.2. Международные принципы парламентского контроля

Парламентский контроль осуществляется, прежде всего, при подготовке, рассмотрении и принятии проекта бюджета на очередной финансовый год, сформированного правительством, включая его обоснованные приоритеты, прогнозные показатели по доходам и планы по расходам, а также отчета об исполнении бюджета за прошедший год.

а. Периодичность парламентского контроля в части принятия бюджета

Согласно лучшей международной практике Парламент, наряду с полномочиями по рассмотрению и принятию проекта бюджета на следующий финансовый год имеет возможность ознакомления со среднесрочными стратегическими планами в *середине года*, называемые *«предбюджетным рассмотрением»*, а также утверждение отчета об исполнении бюджета за прошедший год.

Целями проведения предбюджетных рассмотрений являются следующие:

1. Получение необходимой информации по обновленным данным текущей бюджетной политики, и стратегическим приоритетам.
2. Установление фискальных рамок⁵ и/или потолков бюджетных расходов и основных бюджетных показателей в агрегированном виде, определенных правительством в соответствии с принятыми стратегическими приоритетами.

При утверждении отчета об исполнении бюджета за прошедший год осуществляются следующие мероприятия:

⁵ Традиционно под фискальными рамками подразумеваются общие показатели налогово-бюджетной и кредитно-денежной политики государства, включая доходы и расходы бюджета (% к ВВП), размер дефицита бюджета, объемы государственных заимствований и обслуживание госдолга на среднесрочный период.

1. Утверждение отчета об исполнении бюджета за предыдущий финансовый год на основании аудиторского заключения Высшего органа аудита (ВАО);
2. Заслушивание отчетов министерств/ исполнительной власти о достижении запланированных результатов;
3. Отслеживание принятых министерствами мер по реализации рекомендаций по исправлению недочетов, обнаруженных ВАО.

Вставка 3. Предбюджетное рассмотрение в Финляндии⁶

Весной каждого года Парламент рассматривает лимиты государственных расходов на предстоящий год на основе отчета, представленного правительством. Министерства и ведомства формируют свои бюджеты в пределах данных лимитов. Министерство финансов проводит обсуждения с каждым министерством и в летний период Правительство разрабатывает окончательный детальный вариант бюджета на бюджетной сессии

В Бразилии также предусмотрены предбюджетные рассмотрения, которые представлены ниже (вставка 4).

Вставка 4. Опыт предбюджетных рассмотрений в Бразилии

К концу июня каждого года (за 6 месяцев до нового финансового года), Конгресс принимает закон «О Бюджетном руководстве», который преследует три основные цели:

- (1) разработка предварительного бюджетного документа, необходимого для стимулирования дискуссии об укрупненных бюджетных показателях;
- (2) установление расходов, которые считаются «обязательными» на следующий год, то есть программы, которых не коснутся какие-либо сокращения в ежегодном президентском указе об исполнении бюджета;
- (3) формализация бюджетных показателей на предстоящий финансовый год, а также основных допущений, лежащих в основе бюджета

в. Сроки рассмотрения проектов бюджетов Парламентом

⁶ Финляндия является парламентской республикой со значительными полномочиями Президента

В соответствии с лучшей международной практикой, предпочтительно чтобы Парламент имел 2-4 месяца на рассмотрение детальной информации по проекту бюджета на следующий финансовый год.

При этом Парламент уполномочен вносить свои предложения по поводу бюджетной политики, однако, в пределах общих бюджетных лимитов, установленных правительством.

В таблице 1 дается соответствующая информация о сроках рассмотрения проектов бюджетов парламентами различных стран, а также законодательные акты, регулирующие данный аспект.

Таблица 1. Сроки рассмотрения и принятия законов о бюджете в некоторых странах

<i>Кол-во месяцев до очередного финансового года</i>	<i>Требования законодательства</i>			<i>Практика (никаких требований законодательства)</i>
	<i>Конституция</i>	<i>Законы</i>	<i>Положения парламента</i>	
<i>Более 6-ти месяцев</i>		США (8 месяцев)		
<i>4-6 месяцев</i>	Дания, Финляндия (4 месяца)	Германия, Россия, Казахстан (4 месяца)	Норвегия (4 месяца)	
<i>2-4 месяцев</i>	Франция, Испания (3 месяца), Корея (90 дней)	Япония (2 месяца), Швеция (3 ¹ / ₃ месяца)		
<i>0-2 месяца</i>				Канада
<i>после начала года</i>		Новая Зеландия (не позднее 1-го месяца после начала года)		Соединенное Королевство Великобритании

c. Что именно парламент должен рассмотреть и утвердить

Согласно международной практике, парламенту рекомендованы следующие полномочия по **утверждению**:

- объем бюджетных ассигнований в пределах согласованных лимитов;
 - структуру бюджетных ассигнований в соответствии с бюджетными классификациями;
 - приоритетные цели и секторальные потолки расходов;
- формат представления бюджетных данных.

В период предбюджетного рассмотрения, т.е. в середине года, Парламент должен быть обеспечен следующими данными:

- в рамках проекта бюджета на следующий год: четким набором макро-фискальных показателей, основными направлениями налоговой и кредитной политики, а также прогнозными данными по доходам. Данные показатели, как правило, рассматриваются без детального обсуждения и не изменяются без необходимости.
- среднесрочной программой государственных расходов (СПГР), по крайней мере на ближайшие три фискальных года.

Парламент должен либо одобрить СПГР, разработанную правительством, либо разрабатывает свою собственную СПГР. Утверждение или согласование СПГР важно, в свете того, что эта программа оказывает влияние на бюджетную политику.

Парламентский контроль систем внутреннего контроля и аудита правительств лучше всего может быть осуществлен с помощью отчетов внешнего аудитора. Законодательный орган должен ограничить непосредственный надзор за внутренним контролем и аудитом государственных расходов учреждений.

d. Количество статей бюджета, представляемого для рассмотрения в парламенте

Количество статей бюджета, представляемого в Парламент для рассмотрения, в различных странах варьируется довольно широко: от 200 до

более чем 2000. Однако считается, что если парламент намеревается акцентировать контроль на достигнутых результатах, рассматривать каждую статью расходов необязательно.

В технических руководствах МВФ и ВБ рекомендуется ограничить число статей расходов до 1000, так как большее количество статей бюджета делает затруднительным контроль достигнутых результатов.

e. Перераспределение бюджетных ассигнований между статьями

Парламент вправе требовать от исполнительных органов одобрение на любое изменение: (1) по каждой статье; (2) по основным статьям – делегируя полномочия по перераспределению Министерству финансов, которое решает, в какой степени каждое министерство или ведомство может вносить изменения в рамках выделенных бюджетных ассигнований; (3) или только несколько крупных разделов ассигнований

Лучшей практикой является:

- делегирование полномочий по перераспределению ассигнований правительству с некоторыми ограничениями (например, не допускать недофинансирования инвестиций с целью повышения зарплаты);
- регулирование этого процесса Министерством финансов своими постановлениями.

f. Полномочия по изменению проектов бюджетов

Международная практика различает несколько вариантов регулирования полномочий парламентов по изменению проектов бюджетов, представленных правительствами:

- почти половина парламентов стран ОЭСР имеют безграничные полномочия по внесению изменений, однако их осуществление не всегда представляется возможным в силу различных политических и коалиционных соглашений и ограничений в условиях многопартийных правительств в таких странах как Финляндия, Германия и Нидерланды.

Кроме того, безграничные полномочия парламента по изменению бюджета могут негативно повлиять на финансовую дисциплину и снизить финансовую устойчивость.

- в некоторых странах парламент не может повысить ассигнования без соответствующего дополнительного увеличения доходов;
- в ряде стран парламент может принять изменения, не превышающие общие лимиты, определенные правительством, только имея полномочия по перераспределению расходов в их пределах. Такой подход признан эффективным для сохранения фискальной устойчивости

g. Внебюджетные фонды, фискальные риски и налоговые льготы

Международный опыт показывает, что существует практика по рассмотрению и одобрению парламентом внебюджетных фондов, таких как, например, фонд социальной защиты отдельными процедурами. Такая практика считается предпочтительной, и парламент может быть уполномочен по утверждению внебюджетных фондов.

Лучшая практика рекомендует следующее:

- Парламент получает от правительства полный и регулярный отчет о всех расходах внебюджетных средств, условных обязательствах и квази-фискальной деятельности;
- Правительство обеспечивает предоставление в парламент подробный отчет о фискальных рисках, и оценку влияния предлагаемых налоговых льгот. Данные отчеты представляются в парламент в составе бюджетной документации ежегодно.

h. Сроки представления и рассмотрения парламентом основных бюджетных документов и контроль исполнения рекомендаций

Международные стандарты рекомендуют рассмотрение парламентом аудиторского заключения по отчету об исполнении государственного бюджета за прошлый финансовый год **одновременно** с материалами по «предбюджетному рассмотрению».

Кроме того, требуется установить формальные институциональные механизмы, позволяющие парламенту осуществлять систематическое отслеживание принятия мер по исправлению недостатков, выявленных внешним аудитом, например, бюджетный комитет должен информировать парламент о том, в какой степени исполнительная власть отреагировала на рекомендации внешнего аудита.

В Турции существует подобная практика рассмотрения проекта бюджета на следующий год одновременно с аудиторским заключением отчета об исполнении бюджета за прошедший год

Вставка 6. Практика рассмотрения бюджетных документов в Турции

Согласно Конституции, проект бюджета и Закон об окончательных счетах (аудиторские заключения) должны обсуждаться вместе. Таким образом, парламент может осуществить «предварительный» и «последующий» контроль вместе. Великое Национальное Собрание Турции (ВНСТ) осуществляет свои полномочия путем утверждения результатов реализации Закона о бюджете центрального правительства через Закон об окончательных счетах.

i. Аналитическое обеспечение парламента в отношении рассмотрения бюджетов

Парламенты большинства стран имеют секторальные комитеты по рассмотрению бюджетных вопросов в различных секторах. Около 40% стран ОЭСР имеют бюджетные комитеты для рассмотрения проектов бюджетов, представляемые правительством. Сильный бюджетный комитет играет важную роль, в особенности, если его решения принимаются пленарным заседанием парламента как окончательное.

В парламентах таких стран как Великобритания, Австралия, Канада, Новая Зеландия, существует отдельный Счетный комитет, занимающийся рассмотрением бюджетных расходов.

На примере мировой практики Бюджетный комитет должен быть наделен полномочиями по утверждению общих фискальных рамок и потолков расходов по секторам. Этот же комитет может быть ответственным за контроль и проверку предбюджетных документов и отчета об исполнении годового бюджета.

Кроме того, этот комитет должен обладать реальными полномочиями по внесению изменений в проект бюджета и иметь подразделение, осуществляющее аналитическую работу для комитета.

Данное усиление возможно посредством образования независимого бюджетного подразделения/ (*бюджетного офиса*) при парламенте, либо, как вариант, прикомандированных госслужащих/ или академических структур, осуществляющих аналитическую деятельность.

Создание бюджетного офиса при парламенте считается предпочтительным вариантом, так как может быть полезным дополнением для обеспечения объективного анализа альтернатив бюджетной политики, тем самым существенно повышая способность парламента оценить предлагаемые правительством бюджеты и предлагать свои альтернативные варианты.

По вопросу о взаимодействии бюджетного комитета с отраслевыми комитетами международная практика рассматривает несколько возможных вариантов:

Три варианта взаимодействия бюджетного комитета с отраслевыми комитетами:

- I. Бюджетный комитет устанавливает общие и секторальные потолки расходов; секторальные комитеты принимают решения по секторальным ассигнованиям в пределах потолков, установленных бюджетным комитетом.
- II. Бюджетный комитет рассматривает общую фискальную стратегию и общие показатели бюджета, но секторальные комитеты дают рекомендации, которые влияют на расходы сектора.
- III. Только отраслевые комитеты рассматривают и утверждают ассигнования в каждом секторе. Бюджетный комитет оказывает поддержку по общей согласованности стратегий, но не ограничивает общие секторальные расходы.

Лучшая международная практика рекомендует следующее:

- создать бюджетный комитет, уполномоченный устанавливать (или согласовывать) общие бюджетные показатели и секторальные потолки;

- основывать работу секторальных комитетов на потолках расходов, предложенных бюджетным комитетом;
- обеспечить бюджетный комитет реальными полномочиями и поддержкой в осуществлении аналитической и исследовательской работы.

ж. Финансирование парламента

Парламент может выполнять свою роль эффективно, если финансируется в достаточном объеме и самостоятельно формирует свой бюджет. Парламенты большинства стран формируют свои бюджеты самостоятельно и не могут быть изменены исполнительной властью.

Как правило, бюджеты парламентов небольшие по объему и составляют 0.1-0.3% от общего объема государственного бюджета.

Лучшая практика рекомендует:

- хотя бюджеты парламентов формируются независимо от бюджета исполнительной власти, парламент, тем не менее, должен соблюдать те же самые общие процедуры по исполнению и отчету по своим расходам бюджетных средств;
- в частности, парламент не должен превышать свои полномочия и повышать операционные/ (инвестиционные) расходы, так чтобы они превышали расходы других государственных конституционных институтов (напр. расходы судебных органов, или внешних аудиторов).

к. Подотчетность исполнительной власти перед парламентом в вопросах бюджета

Лучшая практика рекомендует предусмотреть положения в законодательстве по обязанности глав министерств и ведомств отчитываться о своей деятельности как в период рассмотрения годового отчета об исполнении государственного бюджета, так и в период принятия бюджета на следующий финансовый год.

В свою очередь внутренние положения парламента должны регулировать регламент и процедуры слушаний и запросов.

В ряде стран ОЭСР принят Закон о фискальной подотчетности, регулирующий фискальные правила и требования к исполнительной власти по обеспечению регулярного предоставления бюджетной документации для осуществления контроля исполнения бюджета парламентом.

Парламентские нормативные акты должны определять процедуры и обеспечить достаточное время соответствующим парламентским комитетам для обсуждения заключения внешнего аудита и последующей деятельности по ее рекомендации.

Отчеты внешнего аудита распространяются и обсуждаются в парламенте, либо Бюджетным комитетом, либо на пленарном заседании парламента.

Многие страны ОЭСР внедрили системы для систематического контроля выполнения рекомендаций внешнего аудита бюджетными организациями. В ряде стран обязательство парламента следить за выполнением рекомендаций высшего органа внешнего аудита законодательно закреплено.

Лучшая практика рекомендует следующее:

- отчет внешнего аудита о годовом исполнении бюджета должен быть принят парламентом в течение 6-ти месяцев, так что аудиторский отчет по результатам предыдущего года может быть использован парламентом в «предбюджетной» дискуссии о бюджетной стратегии на следующий год;
- установление формальных институциональных механизмов в положениях законодательных органов для систематического последующего контроля рекомендаций внешнего аудита (например, бюджетный комитет должен сообщить парламенту о том, насколько исполнительная власть исполнила рекомендации ВОА).

Кроме того, министры и руководители ведомств обязаны предоставлять отчеты по вопросам, относящимся к бюджету, «предварительному» и «последующему» контролю перед отраслевыми парламентскими комитетами и бюджетным комитетом. Внутренние положения Парламента должны определять правила, применимые для слушаний и отчетов исполнительной власти

1.3. Формализация контроля законодательных органов бюджетного процесса в законах и правилах

Рассматривая вопрос каким образом бюджетные правила, процедуры, ограничений и требований как к законодательной, так и к исполнительной власти могут быть изложены законодательных актах различного уровня. В основном данные требования указываются: (1) в Конституции, (2) законах, (3) положениях и (4) выражены неформальной практикой;

Следует отметить, что положения законов, относящихся к бюджетной системе полезны, если они отражают принципы лучшей международной практики.

Необходимо отметить, что универсального *«Положения для парламента по бюджетному процессу»* не существует, что делает необходимым разработку системы парламентского контроля в каждой стране, применяя индивидуальный подход. Тем не менее, существуют некоторые общие принципы, применимые ко всем странам.

Согласно лучшей практике, Законы должны включать общие процедуры по рассмотрению и утверждению бюджетов, однако детализация данных процедур должна быть представлена во внутренних подзаконных актах законодательных органов.

2. Обзор действующего законодательства Республики Таджикистан

Для осуществления анализа действующего бюджетного законодательства Республики Таджикистан по усилению парламентского контроля бюджетного процесса были отобраны соответствующие законы и законодательные акты, имеющие прямое или косвенное отношение к отдельным аспектам парламентского контроля в бюджетном процессе.

В документе рассматриваются следующие законы и законодательные акты:

1. Конституция Республики Таджикистан
2. Конституционный Закон Республики Таджикистан «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан»
3. Регламент Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан
4. Закон Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан»
5. Закон Республики Таджикистан «О Счетной палате Республики Таджикистан»
6. Регламент Счетной палаты Республики Таджикистан
7. Бюджетный Кодекс Российской Федерации
8. Бюджетный Кодекс Республики Казахстан

2.1 Конституция Республики Таджикистан⁷

Согласно требованию соблюдения иерархии законотворчества, аналитический обзор начат с действующей Конституции Республики Таджикистан как законодательного акта, имеющего высшую юридическую силу⁸.

Общим требованием к нормативным правовым актам, разрабатываемым соответствующими законотворческими органами, является их соответствие Конституции Республики Таджикистан⁹.

⁷ Рассматривалась обновленная версия Конституции Республики Таджикистан от 22 мая 2016 г.

⁸ Закон РТ «О нормативных и правовых актах Республики Таджикистан», статья 14.

⁹ Закон РТ О нормативных и правовых актах Республики Таджикистан, статья 6.

Конституция Республики Таджикистан представляет основу для дальнейшей разработки законодательно установленных полномочий Маджлиси Намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан, как представительного законодательного органа власти, уполномоченного рассматривать, помимо прочих документов, представляемых Правительством Республики Таджикистан такие документы как социально-экономические программы и проект государственного бюджета:

*«Правительство представляет на рассмотрение Маджлиси намояндагон **социально-экономические программы, вопросы выдачи и получения государственных кредитов, оказания экономической помощи другим государствам, проект государственного бюджета и возможного размера дефицита государственного бюджета, источников его покрытия**»¹⁰.*

Согласно положениям *статьи 60 Конституции Республики Таджикистан* Маджлиси Намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан уполномочен принимать Закон о государственном бюджете самостоятельно. Это означает, что МНМО РТ может принимать решения о принятии Закона «О государственном бюджете Республики Таджикистан» без согласования с верхней палатой – Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан.

Кроме того, положением этой же статьи, МНМО РТ также уполномочен осуществлять контроль за исполнением государственного бюджета:

*«**Законы о государственном бюджете и амнистии принимаются только Маджлиси намояндагон. Маджлиси намояндагон осуществляет контроль за исполнением государственного бюджета**»¹¹.*

¹⁰ Конституция Республики Таджикистан, статья 75.

¹¹ Конституция Республики Таджикистан, статья 60.

Общие выводы

Таким образом, Конституция Республики Таджикистан включает все необходимые положения по определению необходимых полномочий МНМО РТ по осуществлению таких функций как рассмотрение проекта Закона «О государственном бюджете Республики Таджикистан» на следующий финансовый год, а также контроля за исполнением государственного бюджета.

Конституция страны является законодательным актом самого высокого уровня в системе нормативных правовых актов Республики Таджикистан и приведенные в ней положения являются достаточными для дальнейшей разработки законодательных актов с развернутым определением роли, полномочий и функций МНМО РТ как представительного органа власти, осуществляющего парламентский контроль бюджетного процесса.

Включая основные положения по объектам и субъектам парламентского контроля, Конституция Республики Таджикистан обеспечивает возможность разработки соответствующих законов и подзаконных актов, отражающих рекомендации лучшей международной практики

2.2. Конституционный Закон Республики Таджикистан «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан»

Рассматриваемый конституционный закон был принят в 2000 году и с тех пор неоднократно совершенствовался, что нашло свое отражение в поправках и дополнениях, последние из которых были внесены в текущем, 2016 году.

В *статье 36* данного закона указывается, что среди прочих полномочий МНМО РТ утверждает социально-экономические программы, в соответствии с Конституцией Республики Таджикистан:

Полномочия Маджлиси намояндагон:

- 1. Образование Центральной комиссии по выборам и референдумам Республики Таджикистан, избрание и отзыв председателя, заместителя и членов комиссии по представлению Президента;*
- 2. Вынесение на всенародное обсуждение проектов законов и других важных государственных и общественных вопросов;*

3. Утверждение социально-экономических программ¹².

Статья 37 закона определяет полномочия МНМО РТ в части принятия Закона Республики Таджикистан «О государственном бюджете Республики Таджикистан», а также осуществления контроля за исполнением государственного бюджета, отражающие те же положения, что и в *статье 60 Конституции Республики Таджикистан*:

Маджлиси намояндагон принимает по представлению Правительства Республики Таджикистан Закон о государственном бюджете и осуществляет контроль за исполнением государственного бюджета¹³.

В этой же статье определяется срок представления Правительством Республики Таджикистан проекта Закона «О государственном бюджете Республики Таджикистан» на рассмотрение в МНМО РТ, а также порядок его принятия:

Правительство Республики Таджикистан представляет проект Закона «О государственном бюджете Республики Таджикистан» ежегодно до 1 ноября в Маджлиси намояндагон.

Закон о государственном бюджете принимается большинством голосов от общего числа депутатов Маджлиси намояндагон.

Кроме того, в этой же статье устанавливаются полномочия МНМО РТ по рассмотрению аудиторского заключения Счетной палаты Республики Таджикистан по отчету Правительства Республики Таджикистан об исполнении государственного бюджета за предыдущий год, а также рассмотрению отчетов министерств и ведомств в целях контроля исполнения государственного бюджета.

Маджлиси намояндагон рассматривает аудиторское заключение Счетной палаты Республики Таджикистан по годовому отчету Правительства Республики Таджикистан об исполнении государственного бюджета за предыдущий год, обобщенный

¹² Конституционный Закон Республики Таджикистан «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан», ст. 36;

¹³ Конституционный Закон Республики Таджикистан «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан», ст. 37, стр.7

отчет Счетной палаты об аудиторской деятельности заслушивает отчеты министерств, государственных комитетов, ведомств и других государственных органов в целях контроля исполнения государственного бюджета.

Статья 59 Конституционного Закона Республики Таджикистан «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан» также соответствует положениям статье 60 Конституции Республики Таджикистан, где говорится о полномочиях МНМО РТ самостоятельно принимать Закон «О государственном бюджете Республики Таджикистан», не требующем одобрения МММО РТ.

Законы о государственном бюджете и амнистии принимаются только Маджлиси намояндагон¹⁴

Общие выводы

Итоги рассмотрения Конституционного Закона Республики Таджикистан «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан» позволяют сделать вывод что статьи, определяющие полномочия МНМО РТ в части контроля бюджетного процесса полностью соответствуют Конституции Республики Таджикистан.

Основной статьей, определяющей полномочия МНМО РТ по принятию проекта Закона «О государственном бюджете Республики Таджикистан», срокам представления и порядке его принятия, а также осуществления контроля исполнения государственного бюджета, является *статья 37*.

Данная статья дополнена функциями МНМО РТ по рассмотрению аудиторского заключения по отчету об исполнении государственного бюджета за предыдущий финансовый год, подготовленному Счетной палатой Республики Таджикистан. Однако статья не указывает на необходимость подготовки документа (рекомендаций) МНМО РТ по итогам рассмотрения аудиторского заключения (*проверить в регламенте*).

В Регламенте эти положения также отсутствуют, однако в международных стандартах существуют данные требования по составлению рекомендаций

¹⁴ Конституционный Закон Республики Таджикистан «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан», статья 59.

исполнительным органам власти со стороны парламента и систематический контроль их исполнения¹⁵.

Кроме того, в законе могут быть предусмотрены полномочия МНМО РТ по запросу в Счетную палату информации по мерам, принятым министерствами и ведомствами по исправлению нарушений, выявленных Счетной палатой Республики Таджикистан. Такого рода информация (представления Счетной палаты) в настоящее время готовится Счетной палатой Республики Таджикистан и обсуждается Коллегией Счетной палаты Республики Таджикистан на ежеквартальной основе¹⁶. Внедрение механизма, посредством которого парламент может осуществлять систематический контроль исполнения рекомендаций Высшего органа аудита рекомендуется лучшей международной практикой.¹⁷

Сроки рассмотрения и утверждения отчета об исполнении государственного бюджета и аудиторского заключения могут быть указаны и в рассматриваемом Конституционном Законе Республики Таджикистан «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан», а не только в Законе Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан», во избежание противоречий. Фактор времени является очень важным в плане принятия решений по будущему бюджету на основе анализа недостатков и недочетов, указанных в отчете об исполнении государственного бюджета прошлого года.

При определении сроков представления, рассмотрения и утверждения вышеуказанных документов необходимо руководствоваться требованиями международных стандартов УГФ, таких как PEFA, OBI, так как от данных сроков зависят показатели рейтинга страны в мировой системе.

Как указано выше, в законе отражены полномочия МНМО РТ по утверждению социально-экономических программ. Это предполагает активное вовлечение парламента в процесс рассмотрения и утверждения социально-экономических программ, их целей и приоритетов государственной политики.

¹⁵ PEFA, п. 31.3 «Рекомендации законодательных органов по аудиторскому заключению».

¹⁶ Регламент Счетной палаты Республики Таджикистан, п. 4.12.2.

¹⁷ Пункт j. стр.13, Техническое руководство МВФ «Роль законодательной власти в бюджетном процессе» с.18.

Данное положение также является веским основанием для вовлечения МНМО РТ в процесс проверки соответствия приоритетов, принятых при определении Правительством Республики Таджикистан бюджетной политики, тем целям и задачам, указанным в социально-экономических программах на стадии формирования бюджета и определения секторальных потолков расходов государственного бюджета. Как было отмечено в первой главе, функция парламента по определению бюджетных приоритетов является одной из основных в рамках лучшей международной практики.

Рекомендации

- 1. Уполномочить МНМО РТ проводить «предбюджетное рассмотрение» основных направлений финансово-бюджетной и налоговой политики по мере их представления в Правительство Республики Таджикистан, т.е. в период окончания 1-й фазы формирования государственного бюджета (в середине года).*
- 2. Внести в закон положения, предполагающие вовлеченность Парламента в процесс проверки соответствия запланированных приоритетов, указанных в бюджетных программах государственным приоритетам и стратегическим целям в первой фазе формирования государственного бюджета.*
- 3. Дополнить статью 36 следующим положением:*
 - утверждение социально-экономических программ, а также осуществление контроля соответствия целей и приоритетов, указанных в социально-экономических программах в качестве приоритетов при формировании государственного бюджета.*
- 4. Внести в Конституционный Закон Республики Таджикистан «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан» (или в Регламент МНМО РТ) положение, определяющее необходимость подготовки рекомендаций МНМО РТ по итогам рассмотрения аудиторского заключения, а также внедрения механизма систематического контроля их реализации¹.*
- 5. Внести положения по срокам внесения в Парламент для рассмотрения квартальных отчетов об исполнении государственного бюджета. При определении сроков представления и утверждения отчетов об исполнении государственного бюджета руководствоваться требованиями международных стандартов – PEFA, OBI;*

2.3. Регламент Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан

Согласно *статье 26 Закона Республики Таджикистан «О нормативных правовых актах Республики Таджикистан»* Регламент является нормативным правовым актом, регулирующим порядок деятельности государственного органа или его структурного подразделения. Регламент МНМО РТ принят Постановлением Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 10 апреля 2013 года, №1145.

В Главе 1. «Основные положения» Регламента МНМО РТ говорится о том, что МНМО РТ уполномочен заслушивать отчеты министерств, государственных комитетов, ведомств и других государственных органов в целях контроля выполнения государственного бюджета Республики Таджикистан¹⁸.

Глава 3 Регламента определяет полномочия (компетенции) комитетов и комиссий МНМО РТ. Пункт 90 определяет компетенции Комитета по экономике и финансам, который включает широкий спектр полномочий, касающихся законодательства по вопросам экономики и финансов.

90. Компетенция Комитета по экономике и финансам:

а) законодательство по вопросам бюджетного устройства и бюджетного процесса в Республике Таджикистан, бюджета внебюджетных фондов, государственного долга, налогов и пошлин, других обязательных платежей в бюджет;

б) законодательство по вопросам соотношения государственного и местных бюджетов Республики Таджикистан;

ж) законодательство по экономической реформе, основам государственного управления экономикой, в том числе по нормативам экономической безопасности и управления государственным имуществом¹⁹.

Глава 15. «Порядок рассмотрения и принятия Закона о государственном бюджете Республики Таджикистан и контроль его исполнения» Регламента Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан является основной главой, регулирующей порядок рассмотрения и принятия Закона «О государственном бюджете Республики Таджикистан» на

¹⁸ Регламент МНМО РТ, Гл.1 Основные положения, п. 6.

¹⁹ Регламент МНМО РТ, Гл.3 Комитеты и комиссии Маджлиси Намояндагон, п. 90.

очередной финансовый год и контролю за его исполнением со стороны МНМО РТ.

Здесь же определяются полномочия МНМО РТ по принятию Закона Республики Таджикистан «О государственном бюджете Республики Таджикистан» по представлению Правительства Республики Таджикистан, а также по контролю за исполнением Закона Республики Таджикистан «О государственном бюджете Республики Таджикистан»²⁰, что соответствует *статье 37 Конституционного Закона Республики Таджикистан «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан»*.

Также определяются сроки представления Правительством проекта Закона «О государственном бюджете Республики Таджикистан» ежегодно, до 1 ноября в МНМО РТ для рассмотрения²¹, что также соответствует *статье 37 Конституционного Закона Республики Таджикистан «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан»*.

Регламент определяет порядок рассмотрения и принятия проекта Закона Республики Таджикистан «О государственном бюджете Республики Таджикистан», в котором указывается, что Совет Маджлиси намояндагон передает представленный Правительством Республики Таджикистан проект Закона «О государственном бюджете Республики Таджикистан» в ответственный комитет, комитеты Маджлиси намояндагон и юридический отдел Аппарата Маджлиси намояндагон для *подготовки заключений*.

Согласно Регламенту, Закон Республики Таджикистан «О государственном бюджете Республики Таджикистан» считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Маджлиси намояндагон²².

Согласно п. 416 ответственный комитет Маджлиси намояндагон в установленные сроки подготавливает заключение по проекту закона о

²⁰ Регламент МНМО РТ, Гл.15 Порядок рассмотрения и принятия Закона О государственном бюджете Республики Таджикистан и контроль его исполнения, п. 412.

²¹ Регламент МНМО РТ, Гл.15 Порядок рассмотрения и принятия Закона О государственном бюджете Республики Таджикистан и контроль его исполнения, п. 413.

²² Регламент МНМО РТ, Гл.15, п.415, п.424.

государственном бюджете Республики Таджикистан и вносит его вместе с законопроектом в Совет Маджлиси намояндагон.

Кроме того, процедурой Регламента предусматривается, что при рассмотрении в первом чтении законопроекта о государственном бюджете Республики Таджикистан заслушивается доклад Премьер-министра или другого члена Правительства Республики Таджикистан, затем содоклад представителя ответственного комитета Маджлиси намояндагон, представителей комитетов Маджлиси намояндагон²³.

Также определяется процедура рассмотрения возможных разногласий по проекту Закона «О государственном бюджете Республики Таджикистан» между МНМО РТ и Правительством Республики Таджикистан посредством создания совместной согласительной комиссии. Данная согласительная комиссия рассматривает рекомендации представленные, ответственным комитетом МНМО РТ²⁴.

Важные положения и полномочия МНМО РТ определены пунктом 421 Регламента, в котором говорится, что ответственный комитет МНМО РТ совместно с другими комитетами включает в текст законопроекта изменения, согласованные с представителями Правительства Республики Таджикистан.

Также, в соответствии с правилами подготовки законопроектов во втором чтении определенными настоящим Регламентом, составляется таблица изменений, отклоненных ответственным комитетом Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан.

Пунктом 427 Регламента МНМО РТ уточняются полномочия МНМО РТ по контролю за исполнением государственного бюджета: *«Комиссия по контролю Регламента и организации работы, и Комитет по экономике и финансам контролируют исполнение государственного бюджета и сметы расходов Аппарата МНМО РТ и его структурами».*

Регламент МНМО РТ также определяет полномочия иных отраслевых комитетов по проверке исполнения Закона Республики Таджикистан «О

²³ Регламент МНМО РТ, Гл.15 Порядок рассмотрения и принятия Закона Республик Таджикистан О государственном бюджете Республики Таджикистан и контроль его исполнения, п. 417.

²⁴ Регламент МНМО РТ, Гл.15, п. 418.

государственном бюджете Республики Таджикистан» и целевого расходования бюджетных средств в пределах своей компетенции, и в случае необходимости, предоставлять результаты проверок на рассмотрение МНМО РТ²⁵.

Общие выводы

Основным выводом анализа Регламента МНМО РТ является его соответствие Конституционному Закону Республики Таджикистан «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан», а также наличие важных положений по полномочиям МНМО РТ. Одним из таких положений является определение довольно широкого спектра вопросов, подпадающих в компетенцию Комитета по экономике и финансам (КЭФ), изложенное в п. 90.

Наиболее важным, в контексте данного анализа представляется подпункт а), который предоставляет КЭФ полномочия рассматривать законодательство по вопросам бюджетного устройства и *бюджетного процесса* в Республике Таджикистан, а также пункты б) и ж), также представляющие широкие полномочия МНМО РТ по важным направлениям совершенствования бюджетного законодательства.

Следует отметить, что Регламент является подзаконным актом и может содержать более развернутое определение полномочий МНМО РТ, указанных в Конституционном Законе Республики Таджикистан «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан», с тем, чтобы более подробно изложить функции парламента, с указанием конкретных комитетов и комиссий, а также сроков проведения мероприятий по этим функциям.

Например, п.6 Регламента определяет полномочия МНМО РТ заслушивать отчеты министерств, государственных комитетов, ведомств и других государственных органов в целях контроля выполнения государственного бюджета Республики Таджикистан. Данное положение является важной функцией в контексте подотчетности правительства, которое является

²⁵ Регламент МНМО РТ, Гл.15 Порядок рассмотрения и принятия Закона «О государственном бюджете Республики Таджикистан» и контроль его исполнения, п. 428.

неотъемлемым требованием международной практики²⁶. Кроме того, данная функция может быть использована в рамках контроля прямых и конечных результатов бюджетных программ, реализовываемых министерствами и ведомствами.

Однако в документе не указываются сроки и периодичность данного мероприятия, хотя контроль за исполнением государственного бюджета должен носить системный характер. Кроме того, можно указать на основные моменты, которые должны быть включены в отчеты министерств и ведомств. Кроме финансовых показателей исполнения бюджетных обязательств, министерства и ведомства могут также предоставить сведения о достижении (или не достижении) прямых и конечных результатов, указанных в разработанных ими бюджетных программах.

В статье 36 Конституционного Закона Республики Таджикистан «*О Маджлиси Оли Республики Таджикистан*» есть положение, согласно которому МНМО РТ утверждает социально-экономические программы. Основываясь на этой статье было бы предпочтительно, в рамках Регламента уполномочить МНМО РТ осуществлять контроль приоритетов, определенных министерствами и утвержденных (или не утвержденных) Министерством финансов Республики Таджикистан, при формировании проекта государственного бюджета на следующий финансовый год для их соответствия с целями, указанными в этих программах.

Данный контроль может и должен быть осуществлен в конце первой фазы формирования государственного бюджета, что по времени соответствует периоду май-июнь текущего года.

Такого рода интервенция Парламента в указанное время может быть установлена ссылаясь на п.6 Регламента МНМО РТ, а также статей 36 и 37 Конституционного Закона Республики Таджикистан «*О Маджлиси Оли Республики Таджикистан*».

²⁶ Техническое руководство МФ «Роль законодательной власти в бюджетном процессе» стр.4, 9 и 17.

Рекомендации

1. Дополнить п.6 Регламента МНМО РТ указанием периодичности и сроков, когда в течение года МНМО РТ может заслушивать отчеты министерств и ведомств в целях осуществления контроля за исполнением государственного бюджета.
2. Указать какие сведения должны быть включены в отчеты министерств и ведомств, при представлении отчетов в МНМО РТ.
3. В случае принятия изменений в Конституционный Закон Республики Таджикистан «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан», касающихся вовлеченности МНМО РТ в процесс контроля приоритетов, принятых Правительством Республики Таджикистан, представить более развернутое описание процедуры данного контроля, с указанием временных рамок его проведения.
4. В соответствии с Законом Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан» обеспечить подробное изложение структуры и степени укрупненности проекта Закона Республики Таджикистан «О государственном бюджете Республики Таджикистан», представляемое на рассмотрение и утверждение в МНМО РТ.

2.4. Закон Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан»

Закон Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан» был принят в 2011 году, с последними изменениями, принятыми в мае 2016 года.

Данный закон описывает процедуру формирования, рассмотрения, утверждения, исполнения и контроля исполнения государственного бюджета Республики Таджикистан, а также функции и полномочия основных участников бюджетного процесса.

Закон определяет компетенции МНМО РТ, которые соответствуют положениям Конституции Республики Таджикистан и Конституционного Закона «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан».²⁷

²⁷ Статья 26 Закона Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан».

К основным полномочиям МНМО РТ, указанным в рассмотренных выше законах, включающих принятие проекта Закона «О государственном бюджете на очередной финансовый год, контроль за исполнением государственного бюджета и утверждение отчета об исполнении государственного бюджета за прошедший год, в *статье 26 Закона Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан»* добавлено положение по анализу использования бюджетных средств получателями и, при необходимости, рассмотрению результатов анализа.

В данном законе рассматривается порядок составления проекта государственного бюджета Республики Таджикистан, в котором определяются основные подходы к составлению государственного бюджета²⁸.

В п. 3 *статьи 37* указывается, что приоритеты и новые направления государственной политики на период бюджетного планирования определяются на основе Послания Президента Республики Таджикистан Маджлиси Оли Республики Таджикистан, стратегических программных документов, принятых Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан или утвержденных Правительством Республики Таджикистан.

В п. 5 *статье 38* определены сведения, которые должны быть указаны в Стратегических бюджетных планах секторов, составляемых министерствами и ведомствами; данные стратегические планы включают, в том числе и индикаторы результативности, характеристики программ и основные показатели их результатов. Эти сведения представляются Правительством Республики Таджикистан в МНМО РТ одновременно с проектом Закона «О государственном бюджете Республики Таджикистан, ежегодно до 1 ноября текущего года²⁹.

Статья 59 Закона Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан» обязывает Министерство финансов Республики Таджикистан ежеквартально представлять в ПРТ информацию о состоянии государственного бюджета, которая содержит, в числе прочих, разъяснение расхождений между утвержденными и фактическими показателями, а также меры по обеспечению выполнения государственного бюджета на

²⁸ Статья 36 Закона Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан».

²⁹ Статья 44 Закона Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан».

оставшийся период. На основании результатов анализа исполнения бюджета в отчетном году ПРТ принимает решение о приведении текущего финансового года с новыми экономическими обстоятельствами и информирует об этом МНМО РТ.

Статья 62 данного закона, в результате внесения изменений в 2016 году была дополнена пунктом 3, который предписывает Министерству финансов Республики Таджикистан представлять квартальные отчеты об исполнении государственного бюджета Правительству Республики Таджикистан и МНМО РТ. Кроме того, далее дается информация о том, какие сведения должны представляться в квартальных отчетах.

Сроки представления (публикации) квартальных отчетов – не позднее 2-х месяцев после завершения квартала. Срок подготовки квартальных отчетов не позднее 8 недель (2 мес.) соответствует оценке «С» согласно требований PEFA.

Согласно *статье 63* закона министерства, ведомства и другие бюджетные организации представляют в Министерство финансов свои годовые отчеты до 1 марта последующего года. Однако Министерство финансов Республики Таджикистан представляет сводный годовой отчет в Правительство к 15 июня, а в Парламент оно доходит только к 15 июля³⁰.

В *статье 66* «Рассмотрение и утверждение отчёта об исполнении государственного бюджета» рассматриваемого закона определено, что Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан рассматривает и утверждает отчёт об исполнении государственного бюджета за предыдущий финансовый год **одновременно** с рассмотрением и принятием Закона Республики Таджикистан «О Государственном бюджете Республики Таджикистан» на очередной финансовый год.

Общие выводы

В результате внесения изменений и дополнений данный закон предусматривает более конкретные положения, касающиеся бюджетного

³⁰ Закон Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан», ст. 64.

процесса. Тем не менее, весьма важное положение об анализе используемых средств, включенных в *статью 26*, закон требует более уточненного изложения. Поскольку данное положение включено в компетенцию МНМО РТ, то логично предположить, что анализ делается, скажем, Секретариатом КЭФ, но тогда *рассмотрение анализа, при необходимости* требует уточнения кем и в каких случаях. *То есть, во-первых, нет четких указаний на то, кто именно разрабатывает и представляет данные аналитические документы, во-вторых, нет указаний на то, кем рассматривается данный анализ; любой анализ делается с целью его рассмотрения и, в дальнейшем, принятия на его основе решений.*

В п. 3 *статьи 37* указывается, что приоритеты и новые направления государственной политики на период бюджетного планирования определяются на основе Послания Президента Республики Таджикистан Маджлиси Оли Республики Таджикистан, стратегических программных документов, принятых Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан или утвержденных Правительством Республики Таджикистан.

Однако было бы логично указать орган государственной власти, который бы осуществлял контроль за надлежащим определением приоритетов и новых направлений государственной политики в период бюджетного планирования. В данное время эта функция неформально возложена на Министерство финансов, которое имея совсем другие цели, не может и не должно осуществлять этот контроль. Таким органом может выступать МНМО РТ, на том основании, что МНМО РТ утверждает социально-экономические программы и стратегические программные документы, и таким образом является наиболее компетентным и беспристрастным органом государственной власти для осуществления контроля соответствия приоритетов, установленных министерствами тем целям и задачам, определенными в этих стратегических документах.

Очевидно, данный контроль можно осуществить в период рассмотрения и утверждения основных направлений государственной финансово-бюджетной и налоговой политики постояннодействующей бюджетной комиссией при Правительстве Республики Таджикистан³¹. Функция парламента по определению

³¹ Статья 38 Закона Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан».

стратегических приоритетов является одним из компонентов парламентского контроля, рекомендуемой лучшей международной практикой³².

От определения приоритетов государственной политики зависят объемы секторальных потолков, устанавливаемых Министерством финансов Республики Таджикистан и одобренных Правительством Республики Таджикистан, следовательно, и надлежащее выполнение стратегических целей, в рамках государственных приоритетов страны и являются важным мероприятием в процессе формирования государственного бюджета.

В п. 5 *статье 38* определены сведения, которые должны быть указаны в Стратегических бюджетных планах секторов, составляемых министерствами и ведомствами; данные стратегические планы включают, в том числе и индикаторы результативности, характеристики программ и основные показатели их результатов. Эти сведения представляются Правительством Республики Таджикистан в МНМО РТ одновременно с проектом Закона Республики Таджикистан «О государственном бюджете Республики Таджикистан», ежегодно до 1 ноября текущего года.

Данные по индикаторам результативности и основные плановые показатели могут быть затребованы и контролироваться в ходе парламентского контроля при заслушивании отчетов министерств и ведомств, которые несут ответственность за целевое и эффективное использование бюджетных средств³³.

Согласно *статьи 59*, Министерство финансов представляет обобщенный анализ исполняемого бюджета в ПРТ ежеквартально. Однако данная информация была бы очень полезна для МНМО РТ для целей текущего контроля исполнения бюджета.

Статья 62 данного закона, в результате внесения изменений в 2016 году была дополнена пунктом 3, который предписывает Министерству финансов Республики Таджикистан представлять квартальные отчеты об исполнении государственного бюджета Правительству Республики Таджикистан и МНМО РТ.

³² Техническое руководство МВФ «Роль законодательной власти в бюджетном процессе» стр.3.

³³ Статья 54 Закона Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан», п.3.

Срок публикации квартальных отчетов указаны не позднее 8 недель (2 мес.) соответствует оценке «С», согласно требованиям PEFA, что является достаточно низким показателем. В законе отсутствует информация по сроку подготовки и представления (не публикации) квартальных отчетов в Правительство и МНМО РТ.

Статьи 63 и 64 закона предписывают министерствам, ведомствам и другим бюджетным организациям обязательства по представлению в Министерство финансов Республики Таджикистан свои годовые отчеты до 1 марта года, следующего за отчетным. Однако в Парламент сводный отчет об исполнении государственного бюджета доходит только к 15 июля³⁴.

В этих условиях Счетная палата Республики Таджикистан может начать аудит годового отчета об исполнении бюджета только с 15 июня и, следовательно, должно предоставить аудиторское заключение к 1 октября последующего года³⁵. Представление отчета об исполнении государственного бюджета за прошедший год 15 июля текущего года является неуместным, поскольку с 1 июля и до 15 августа депутаты находятся на парламентских каникулах.

Согласно *статье 66*, данного закона Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан рассматривает и утверждает отчет об исполнении государственного бюджета за предыдущий финансовый год **одновременно** с рассмотрением и принятием Закона Республики Таджикистан «О Государственном бюджете Республики Таджикистан» на очередной финансовый год.

Данное положение не является предпочтительным, так как не соответствует рекомендациям лучшей международной практики.

Лучшей практикой является представление отчета по исполнению бюджета в период так называемого «предбюджетного рассмотрения» основных направлений финансово-бюджетной и налоговой политики, предлагаемой правительством, так как у парламента появляется возможность внести

³⁴ Статья 64 Закона Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан».

³⁵ Статья 65 Закона Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан».

определенные коррективы в проект бюджета, на основании анализа отчета об исполнении государственного бюджета за прошедший год. Как правило, это происходит в середине года, предшествующего бюджетному.

Рекомендации

1. Уточнить положения статьи 26 в части анализа использования бюджетных средств.
2. Дополнить статью 37 положением, дающим право Парламенту рассматривать (согласовывать) соответствие выбранных приоритетов и запланированных результатов бюджетных программ, вместе с указанием сроков проведения данного контроля;
3. Внести дополнительно в статьи 30 и 38 положение о представлении Министерством финансов Республики Таджикистан основных направлений финансово-бюджетной и налоговой политики в МНМО РТ, одновременно с представлением в Правительство Республики Таджикистан в указанные сроки.
4. Внести в статью 44 положение о представлении основных направлений финансово-бюджетной политики в МНМО РТ по завершению 1-й стадии процесса формирования государственного бюджета.
5. Разработать методические указания для министерств и ведомств, определяющие структуру, содержание и информацию, представляемую в парламент при отчете, с учетом аспектов программного бюджетирования.
6. Рассмотреть возможность определения срока подготовки и представления в МНМО РТ и Счетную палату Республики Таджикистан годового отчета об исполнении государственного бюджета к **15-20-му мая** года, следующего за отчетным.
7. Внести поправки в закон по срокам подготовки (не только публикации) квартальных отчетов в Правительство Республики Таджикистан и МНМО РТ, предпочтительно не позднее 1-го месяца (4-х недель) после отчетного квартала.
8. В статье 44 закона уточнить степень укрупненности и перечень сегментов бюджетной классификации представляемого проекта Закона «О государственном бюджете Республики Таджикистан» на следующий год в МНМО РТ для рассмотрения и утверждения.

2.5 Закон Республики Таджикистан «О Счетной палате Республики Таджикистан»

Закон Республики Таджикистан «О Счетной палате Республики Таджикистан» был принят в 2011 году и призван регулировать вопросы, связанные с правовым статусом, полномочиями, организационной структурой, задачами, правами и обязательствами Счетной палаты Республики Таджикистан.

В самом первом пункте первой статьи задекларировано, что Счетная палата Республики Таджикистан является высшим органом финансового контроля Республики Таджикистан, проводящим независимый внешний аудит по оценке исполнения государственного бюджета и готовит предложения по его усовершенствованию³⁶.

Далее в статье *Цели и задачи Счетной палаты* определено, что Счетная палата Республики Таджикистан в установленном порядке представляет заключение о проекте государственного бюджета и его исполнения³⁷.

В статье 28 Закона «О Счетной палате Республики Таджикистан» *«Годовая отчетность об аудиторской деятельности»*, определено, что Счетная палата представляет Президенту Республики Таджикистан и Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан Аудиторское заключение по годовому отчету ПРТ об исполнении государственного бюджета за предыдущий год. Также, определяется какие общие замечания должно содержать данное заключение.

Кроме аудиторского заключения по отчету об исполнении государственного бюджета, Счетная палата представляет Президенту Республики Таджикистан и МНМО РТ обобщенный отчет о своей аудиторской деятельности³⁸.

2.6. Регламент Счетной палаты Республики Таджикистан

В Регламенте Счетной палаты Республики Таджикистан прописан порядок по регулярному анализу результатов проведенных аудиторских проверок, подведение итогов и изучение причин и следствий по недостаткам, выявленным в процессе формирования государственного бюджета и расходования

³⁶ Закон Республики Таджикистан «О Счетной палате Республики Таджикистан», ст.1, п.1.

³⁷ Закон Республики Таджикистан «О Счетной палате Республики Таджикистан», ст.5, п.1.

³⁸ Закон Республики Таджикистан «О Счетной палате Республики Таджикистан», ст.28 .

бюджетных средств. На этой основе Счетная палата Республики Таджикистан уполномочена подготавливать предложения Президенту Республики Таджикистан и МНМО РТ по устранению недостатков, совершенствованию бюджетного законодательства и развитию системы управления госфинансами в рамках общей контрольной и экспертно-аналитической деятельности СП РТ.

В числе таких мероприятий подготовка итоговых предложений, внесенных в квартальные и годовые отчеты СП РТ³⁹. Подготовленные предложения направляются Президенту Республики Таджикистан и МНМО РТ⁴⁰.

Регламентом Счетной палаты Республики Таджикистан предусматривается подготовка представлений Счетной палаты по результатам мероприятий, осуществленных на основании требований *статьи 5 Закона Республики Таджикистан «О Счетной палате Республики Таджикистан»*⁴¹. Данная статья предусматривает подготовку заключения СП РТ по проекту Закона «О государственном бюджете Республики Таджикистан».

В п. 2.2 «*Должностные обязанности заместителя Председателя Счетной палаты*» Регламента Счетной палаты определено, что на заместителя председателя возлагается организация экспортно-аналитической деятельности, в том числе подготовка предложений по проекту государственного бюджета на следующий год и исполнению государственного бюджета за отчетный год⁴².

В пункте 3.1.7. Регламента Счетной палаты Республики Таджикистан указываются сроки согласования проекта заключения СП РТ о проекте Закона Республики Таджикистан «О государственном бюджете Республики Таджикистан» в самой Счетной палате.

В данном законе определены положения по контролю над устранением ранее выявленных аудиторами недостатков⁴³.

Данное положение является весьма полезным для использования в рамках парламентского контроля. МНМО РТ может направлять запрос в Счетную палату

³⁹ Регламент Счетной палаты Республики Таджикистан п.4.14.1.

⁴⁰ Регламент Счетной палаты Республики Таджикистан п.4.14.2.

⁴¹ Регламент Счетной палаты Республики Таджикистан п.5.1.2.

⁴² Регламент Счетной палаты Республики Таджикистан п.2.2.2.

⁴³ Закон Республики Таджикистан «О Счетной палате Республики Таджикистан», ст.22, п.1.

Республики Таджикистан о прогрессе по устранению недостатков бюджетными организациями, выявленных Счетной палатой и выполнением соответствующих рекомендаций.

Общие выводы

Закон Республики Таджикистан «О Счетной палате Республики Таджикистан» содержит все необходимые положения высшего органа аудита, согласно международным стандартам ISSAI. Однако существуют некоторые моменты, касающиеся более четкого определения сроков представления необходимых заключений/ представлений.

В *статье 28* Закона «О Счетной палате Республики Таджикистан» **Годовая отчетность об аудиторской деятельности**, определено, что Счетная палата представляет Президенту Республики Таджикистан и Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан аудиторское заключение по годовому отчету Правительства Республики Таджикистан об исполнении государственного бюджета за предыдущий год.

Однако в данной статье не указаны сроки представления аудиторского заключения по годовому отчету ПРТ об исполнении государственного бюджета за предыдущий финансовый год. Срок представления внешнего заключения по отчету об исполнении государственного бюджета указан только в *Законе Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан»* – 1 октября⁴⁴. Стандарты PEFA определяют срок представления аудиторского заключения в пределах от 3-х (А) до 9-ти (С) месяцев с момента получения отчета об исполнении государственного бюджета. В нашем случае этот срок 2,5 месяцев – 15 июля по 1 октября, что является очень неплохим показателем. Однако согласно лучшей международной практике внешнее аудиторское заключение об исполнении государственного бюджета должно быть

⁴⁴ Закон Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан », ст. 65.

представлено одновременно с предбюджетным рассмотрением, т.е. в середине года⁴⁵.

На официальном сайте Счетной палаты Республики Таджикистан размещена *Инструкция о порядке проведения проверки исполнения государственного бюджета*. Данная Инструкция содержит весьма подробное изложение порядка подготовки заключения по отчету ПРТ об исполнении государственного бюджета. В числе прочих указаний по подготовке заключения в п. 3.3.2 указываются на следующее:

ё) анализ эффективного использования государственных средств и государственной собственности и;

ж) анализ реализации стратегических целей и национальных приоритетов, предусмотренных в государственных целевых программах;

Данные сведения могут быть весьма полезными для МНМО РТ в рамках проведения парламентского контроля в части эффективности и результативности осуществления бюджетных расходов.

На основании требований *статьи 5 Закона Республики Таджикистан «О Счетной палате Республики Таджикистан»* предусматривается подготовка заключения Счетной палаты Республики Таджикистан по проекту Закона Республики Таджикистан «О государственном бюджете Республики Таджикистан». Тем не менее, в документе отсутствует дата предоставления данного заключения Президенту Республики Таджикистан и МНМО РТ. Следует отметить, что временной фактор играет существенную роль, так как на основании данного заключения МНМО РТ может и должен своевременно внести предложения по корректировке проекта Закона Республики Таджикистан «О государственном бюджете Республики Таджикистан» на очередной финансовый год.

В *статье 35 закона* определено, что деятельность Счётной палаты подлежит ежегодному финансовому аудиту, который должен проводиться профессиональной аудиторской негосударственной компанией, назначаемой председателем Счётной палаты после проведения тендера. Однако закон об

⁴⁵ Техническое руководство МВФ «Роль законодательной власти в бюджетном процессе» стр.19.

аудиторской деятельности не допускает аудит бюджетных организаций частными аудиторскими компаниями.

Регламент Счетной палаты Республики Таджикистан соответствует всем положениям, указанным в *Законе Республики Таджикистан «О Счетной палате Республики Таджикистан»*. Существует, однако, необходимость в более подробном определении взаимодействия с парламентом, так как закон определяет только основные моменты взаимоотношений между двумя структурами.

Согласно Регламенту, Счетная палата Республики Таджикистан уполномочена подготавливать предложения Президенту Республики Таджикистан и МНМО РТ по устранению недостатков, совершенствованию бюджетного законодательства и развитию системы управления госфинансами в рамках общей контрольной и экспертно-аналитической деятельности СП РТ.

В числе таких мероприятий подготовка итоговых предложений, внесенных в квартальные и годовые отчеты СП РТ. Подготовленные предложения направляются Президенту Республики Таджикистан и МНМО РТ.

Рекомендации

- 1. Дополнить Закон Республики Таджикистан «О Счетной палате Республики Таджикистан» и Регламент соответственно разделом, регулирующим взаимодействие Счетной палаты с МНМО РТ.*
- 2. Указать сроки представления заключения по проекту Закона «О государственном бюджете Республики Таджикистан».*
- 3. Указать сроки представления аудиторского заключения по исполнению государственного бюджета за прошлый год, экспертно-аналитических мероприятий квартальных и годовых отчетов СП РТ.*
- 4. В статье 35 закона дать более ясное определение по проведению ежегодного аудита самой Счетной палаты Республики Таджикистан и устранить противоречия с Законом Республики Таджикистан «Об Аудиторской деятельности».*

3. Обзор практики парламентского контроля в странах СНГ

3.1. Парламентский контроль в Российской Федерации

В законодательстве Российской Федерации существует отдельный Федеральный закон от 7 мая 2013 г. N 77-ФЗ «О парламентском контроле», в котором регулируются отношения, связанные с осуществлением парламентского контроля на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, настоящего Федерального закона, других федеральных законов, регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации.

В рамках Закона основными целями парламентского контроля определены следующие:

- *обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов;*
- *защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;*
- *укрепление законности и правопорядка;*
- *выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения;*
- *противодействие коррупции;*
- *изучение практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения.*

Парламентский контроль осуществляется в различных формах, включающих следующие:

- 1) *проведение палатами Федерального Собрания Российской Федерации, комитетами палат Федерального Собрания Российской Федерации, Счетной палатой Российской Федерации мероприятий по осуществлению предварительного парламентского контроля, текущего парламентского контроля и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений;*
- 2) *заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе ответов на вопросы, поставленные Государственной Думой;*
- 3) *рассмотрение Государственной Думой годовых отчетов Центрального банка Российской Федерации и принятие решений по ним;*
- 4) *заслушивание докладов Председателя Центрального банка Российской Федерации о деятельности Центрального банка Российской Федерации при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики;*
- 5) *направление членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы запросов членов Совета Федерации, запросов депутатов Государственной Думы (далее – депутатский запрос);*
- 6) *заслушивание на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации информации членов Правительства Российской Федерации, руководителей и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, ответов указанных должностных лиц на вопросы членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы в рамках «правительственного часа», а также заслушивание информации указанных должностных лиц на заседаниях комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации;*
- 7) *осуществление палатами Федерального Собрания Российской Федерации взаимодействия со Счетной палатой Российской Федерации в случаях и формах, предусмотренных Федеральным законом от 5 апреля 2013 года N 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»;*

- 8) приглашение членов Правительства Российской Федерации и иных должностных лиц на заседания комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации;
- 9) проведение парламентских слушаний;
- 10) проведение парламентских расследований.

В законе также определено, что парламентский контроль в сфере бюджетных правоотношений включает в себя предварительный парламентский контроль, текущий парламентский контроль и последующий парламентский контроль⁴⁶.

В рамках **предварительного парламентского контроля** осуществляются:

- 1) обсуждение проекта основных направлений бюджетной политики Российской Федерации и проекта основных направлений налоговой политики Российской Федерации;
- 2) рассмотрение проектов государственных программ Российской Федерации и предложений о внесении изменений в государственные программы Российской Федерации (далее – проекты государственных программ);
- 3) участие в обсуждении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;
- 4) рассмотрение и утверждение проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти, являющиеся ответственными за разработку и реализацию государственных программ

⁴⁶ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. N 77-ФЗ «О парламентском контроле», ст. 11.

Российской Федерации, одновременно с внесением соответствующих проектов на рассмотрение в Правительство Российской Федерации представляют их в Государственную Думу для рассмотрения секторальными комитетами Государственной Думы и Комитетом Государственной Думы по бюджету и налогам.

Министерство финансов Российской Федерации *одновременно* с внесением проекта основных направлений бюджетной политики Российской Федерации и проекта основных направлений налоговой политики Российской Федерации на рассмотрение в Правительство Российской Федерации *представляет указанные проекты в Государственную Думу для рассмотрения Комитетом Государственной Думы по бюджету и налогам.*

Проекты государственных программ, проект основных направлений бюджетной политики Российской Федерации и проект основных направлений налоговой политики Российской Федерации, представленные в Государственную Думу в соответствии с настоящей статьей, не позднее одного рабочего дня, следующего за днем поступления указанных проектов в Государственную Думу, направляются Советом Государственной Думы или в период парламентских каникул Председателем Государственной Думы в Совет Федерации.

При необходимости Государственной Думой могут быть проведены по соответствующим проектам парламентские слушания с участием Счетной палаты Российской Федерации и комитетов Совета Федерации.

Заключения секторальных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации, Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам, Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера по соответствующим проектам, а также рекомендации парламентских слушаний в случае их проведения направляются в Правительство Российской Федерации.

В рамках текущего парламентского контроля осуществляется рассмотрение отдельных вопросов исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на заседаниях комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской

Федерации, в ходе парламентских слушаний, в связи с парламентскими запросами и депутатскими запросами в соответствии с Федеральным законом от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

В рамках последующего парламентского контроля осуществляются рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. При рассмотрении годового отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума заслушивает доклад Министра финансов Российской Федерации об исполнении федерального бюджета и доклад Председателя Счетной палаты Российской Федерации о заключении Счетной палаты Российской Федерации на годовой отчет об исполнении федерального бюджета. По результатам рассмотрения годового отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума принимает или отклоняет федеральный закон об исполнении федерального бюджета.

Счетная палата Российской Федерации привлекается к участию в осуществлении парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Общие выводы

Обзор Закона Российской Федерации «О парламентском контроле» позволяет сделать вывод, что парламент Российской Федерации вовлечен в процесс формирования бюджета на стадии рассмотрения проекта основных направлений бюджетной политики Российской Федерации и проекта основных направлений налоговой политики Российской Федерации, которые согласно п. 6 статьи, Министерство финансов РФ представляет одновременно и, в Правительство и в парламент, а именно в Комитет по бюджету и налогам для рассмотрения.

Однако, согласно п.7 данной статьи, проекты основных направлений бюджетной и налоговой политики направляются в Совет Федерации – верхнюю

палату парламента, что подразумевает их рассмотрение (возможно и утверждение) на двух уровнях.

В п.9 настоящей статьи определено взаимодействие парламента с Правительством в том случае, когда секторальные комитеты представляют свои заключения и рекомендации по итогам парламентских слушаний.

В рамках текущего парламентского контроля предусматривается рассмотрение отдельных вопросов на заседаниях комитетов и в ходе парламентских слушаний.

В ходе последующего парламентского контроля определено рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета. При рассмотрении Государственная Дума заслушивает отчеты Министра финансов и Председателя Счетной палаты Российской Федерации.

3.2. Парламентский контроль в Республике Казахстан

Бюджетный Кодекс Республики Казахстан был принят в 2008 году, но рассматриваемая версия является действующей по состоянию на апрель 2016 года. Наиболее актуальными в контексте данной аналитической записки были признаны следующие главы: *Глава 13 «Основные положения процесса рассмотрения и утверждения проекта бюджета», Глава 21. «Бюджетный мониторинг и оценка результатов» и Глава 25. «Годовой отчет об исполнении бюджета»*

Глава 13 «Основные положения процесса рассмотрения и утверждения проекта бюджета»

Статья 74 Бюджетного кодекса определяет, что проект закона о республиканском бюджете вносится Правительством Республики Казахстан в Парламент Республики Казахстан не позднее **1 сентября** текущего финансового года. Кроме того, здесь же указываются сроки утверждения бюджета:

Утверждение республиканского бюджета происходит в отдельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вначале в Мажилисе, а затем в Сенате не позднее 1 декабря текущего финансового года.

В Бюджетном кодексе РК определены важные принципы рассмотрения проекта бюджета представительными органами (Парламентом):

При рассмотрении проектов бюджетов представительные органы придерживаются следующих принципов:

- 1) принципа обоснованности;
- 2) принципа соблюдения сбалансированности бюджета.

Принцип обоснованности означает, что любые предложения депутатов о внесении изменений или дополнений в проект бюджета должны сопровождаться письменным изложением необходимости введения данных поправок, их соответствия приоритетам социально-экономического развития с приложением соответствующих расчетов к ним и предложений по корректировке показателей программ развития территорий, а также показателей, предусмотренных в бюджетных программах.

Принцип соблюдения сбалансированности бюджета означает, что при внесении депутатами любого изменения или дополнения в проект бюджета должны быть определены дополнительные источники поступлений, либо сокращаемые расходы для сохранения размера дефицита бюджета не более установленного проектом бюджета⁴⁷.

Кроме того, кодекс определяет процедуру рассмотрения проекта бюджета, и включает в себя процесс данного рассмотрения. Надо отметить, что указанная процедура рассмотрения связана с принципами программного бюджетирования, предполагающего представление информации о запланированных результатах и плановых показателях бюджетных программ.

Рассмотрение проекта закона о республиканском бюджете на заседаниях рабочих групп и постоянных комитетов Парламента Республики Казахстан включает доклады руководителей центральных государственных органов о запланированных целевых индикаторах стратегических планов и (или) конечных результатах бюджетных программ⁴⁸.

⁴⁷ Бюджетный кодекс Республики Казахстан, ст. 76.

⁴⁸ Бюджетный кодекс Республики Казахстан, ст. 77.

Глава 21. «Бюджетный мониторинг и оценка результатов»

В данной главе Бюджетного кодекса определены положения, касающиеся бюджетного мониторинга, носящего регулярный и систематический характер. Бюджетный мониторинг осуществляется администраторами бюджетных программ и уполномоченными органами по исполнению бюджета.

По результатам бюджетного мониторинга центральные и местные уполномоченные органы по исполнению бюджета ежеквартально представляют аналитические отчеты в Правительство и Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета.

Также ежемесячно администраторам бюджетных программ направляется информация о несвоевременном выполнении плана финансирования платежей⁴⁹.

В статье 113 определяется процесс проведения рассмотрения и оценки результатов деятельности государственных органов:

2. Оценка результатов должна включать в себя:

- 1) анализ правильности выбора показателей результатов, ясности и четкости их изложения, правильности планирования ресурсов, необходимых для реализации бюджетной программы;*
- 2) анализ степени достижения показателей результатов, определенных в стратегических планах и бюджетных программах государственных органов;*
- 3) оценку соответствия полученных результатов стратегическим направлениям, целям и задачам государственного органа, определенным в стратегическом плане;*
- 4) оценку соответствия достигнутых результатов интересам и потребностям получателей государственных услуг;*
- 5) анализ причин недостижения стратегических целей и показателей результатов;*
- б) рекомендации по улучшению деятельности государственного органа, увеличению, сокращению объемов финансирования бюджетных программ либо их исключению из бюджета.*

⁴⁹ Бюджетный кодекс Республики Казахстан, ст. 112.

3. При проведении оценки результатов используется информация неправительственных организаций (общественных объединений) о качестве предоставления государственных услуг, полученная на основании опроса их получателей, рекомендаций общественных советов.

4. Оценку результатов осуществляют администраторы бюджетных программ и государственные органы, уполномоченные Президентом Республики Казахстан.

5. Порядок проведения оценки результатов определяется Президентом Республики Казахстан.

6. Ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан за недостижение прямых и конечных результатов, определенных в бюджетных программах, в том числе при полном освоении бюджетных средств, несут первый руководитель администратора бюджетных программ и руководитель бюджетной программы.

Глава 25. «Годовой отчет об исполнении бюджета»

Статья 125. Представление отчета об исполнении бюджета определяет, что отчеты об исполнении республиканского представляются в Правительство **ежемесячно**, и в Администрацию Президента и в Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета **ежеквартально**.

В кодексе определены порядок представления годового отчета об исполнении республиканского бюджета и срок представления, **20 апреля года**, следующего за отчетным. Следует отметить, что одним из компонентов годового отчета является подготовка аналитического отчета о выполнении бюджетных программ с представлением информации о достижении прямых и конечных результатов.

Годовой отчет об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год представляется Правительством Республики Казахстан ежегодно не позднее 20 апреля текущего года в Парламент Республики Казахстан и Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета. Центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета обеспечивает координацию работы администраторов бюджетных программ при

рассмотрении годового отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год в Парламенте Республики Казахстан.

Аналитический отчет о выполнении республиканских бюджетных программ содержит информацию о достижении показателей прямых и конечных результатов бюджетных программ, освоении выделенных бюджетных средств, неэффективном исполнении бюджетных программ⁵⁰.

В этой же статье также указывается сроки подготовки заключения Счетного комитета по контролю за исполнением бюджета по отчету Правительства РК об исполнении республиканского бюджета.

Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета представляет для обсуждения и утверждения в Парламент Республики Казахстан и информации в Правительство Республики Казахстан не позднее 15 мая текущего года отчет об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год, который по своему содержанию является заключением к соответствующему отчету Правительства Республики Казахстан.

Статья 128 кодекса определяет порядок обсуждения и утверждения годового отчета об исполнении республиканского бюджета.

Парламент Республики Казахстан обсуждает годовой отчет Правительства Республики Казахстан об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год после получения отчета Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета об исполнении республиканского бюджета в отдельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вначале в Мажилисе, затем в Сенате.

При обсуждении годового отчета об исполнении республиканского бюджета постоянные комитеты Парламента Республики Казахстан заслушивают доклады руководителей администраторов

⁵⁰ Бюджетный кодекс Республики Казахстан, ст. 127.

*республиканских бюджетных программ о достижении прямых и конечных результатов бюджетных программ*⁵¹.

Общие выводы

По итогам обзора Бюджетного кодекса Республики Казахстан, можно сделать следующие выводы:

- Представление проекта бюджета на следующий финансовый год для рассмотрения и утверждения парламентом РК происходит в достаточно короткие сроки, т.е. к 1 сентября, и утверждение бюджета происходит не позже 1 декабря.
- Представление отчета об исполнении республиканского бюджета также происходит в короткие сроки – 20 апреля после отчетного года.
- Аудиторское заключение по отчету об исполнении бюджета представляется Счетным комитетом по контролю за исполнением республиканского бюджета к 15 мая.
- В ходе исполнения бюджета осуществляется регулярный бюджетный мониторинг, представляющий информацию о достигнутых результатах по бюджетным программам.
- Процедура рассмотрения результатов бюджетного мониторинга тесно связана с принципами программного бюджетирования.
- Парламент Казахстана вовлечен в процесс формирования бюджета на ранней стадии и наделен достаточными полномочиями по оказанию влияния на достижение результатов деятельности государственных органов.
- Бюджетным кодексом определены положения по взаимодействию между парламентом и Счетным комитетом по контролю за исполнением республиканского бюджета.

Следует отметить, что в Республике Казахстан существуют некоторые особенности по видам и уровням бюджета, в соответствии с которыми утверждению подлежат только республиканский и местные бюджеты, а

⁵¹ Бюджетный кодекс Республики Казахстан, ст. 128.

государственный бюджет формируется в аналитических целях, а также в условиях чрезвычайных ситуаций, и не подлежит утверждению⁵².

4. Анализ и выявление основных несоответствий законодательства Республики Таджикистан с общепринятыми международными принципами парламентского контроля

Анализ положений законодательных актов Республики Таджикистан, касающихся полномочий представительных органов власти Республики Таджикистан был бы не полным без их сравнения с международными рекомендациями и лучшей практикой.

А. По периодичности проведения парламентского контроля в настоящее время в законодательстве Республики Таджикистан существуют положения по осуществлению парламентского контроля в период, начиная с 1-го ноября текущего, когда КЭФ МНМО РТ должен одновременно принять проект государственного бюджета на следующий год и утвердить отчет об исполнении государственного бюджета за прошедший год. Кроме того, в соответствии с дополнениями к *статье 62 Закона Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан»*, принятыми в 2016 г. Министерство финансов Республики Таджикистан должно представлять квартальные отчеты об исполнении текущего бюджета в МНМО РТ.

Несоответствие первое:

В настоящее время отсутствует положение по полномочиям МНМО РТ по осуществлению контроля в период «предбюджетного рассмотрения», (за 6 месяцев до начала следующего года), т.е. в период формирования основных направлений финансово-бюджетной и налоговой политики государства.

Б. По срокам рассмотрения проектов бюджетов на следующий год Парламентом бюджетное законодательство Республики Таджикистан формально предусматривает 2 месяца (с 1-го ноября по 31 декабря) на рассмотрение и принятие закона о государственном бюджете, что в принципе

⁵² Бюджетный кодекс Республики Казахстан, ст. 6.

соответствует международной практике, которая рекомендует отведение 2-4 месяцев на эту процедуру.

Несоответствий не выявлено

В. Рассматривая положения бюджетного законодательства Республики Таджикистан на предмет, кто именно в парламенте осуществляет контроль бюджетного процесса, можно сделать вывод, что в соответствии с международной практикой в МНМО РТ существует постояннодействующий Комитет (КЭФ), наделенный полномочиями по рассмотрению и принятию проекта государственного бюджета на следующий год и утверждению закона об исполнении государственного бюджета за прошедший год.

Однако существует несоответствие в части полномочий Комитета по экономике и финансам МНМО РТ:

Несоответствие второе

В соответствии с лучшей международной практикой бюджетный комитет (КЭФ) должен обладать полномочиями рассматривать и утверждать общие фискальные рамки и потолки расходов по секторам. В настоящее время КЭФ не обладает полномочиями, которые могут быть осуществлены в «предбюджетный период», т.е. в середине года.

Кроме того, в ходе осуществления контроля проекта годового бюджета Комитет должен обладать четким набором макро-фискальных показателей, а также данными по СПГР, охватывающие три года. В соответствии с международной практикой парламент имеет полномочия по одобрению СПГР, что также не предусмотрено законодательством на современном этапе.

Г. По срокам представления и рассмотрения парламентом основных бюджетных документов.

Несоответствие третье

Парламент не рассматривает аудиторское заключение по отчету об исполнении государственного бюджета за прошлый финансовый год одновременно с материалами по «предбюджетному рассмотрению» (рассмотрение основных направлений финансово-бюджетной и налоговой политики на последующий финансовый год). т.е. за 6 месяцев до начала следующего года.

Д. Механизмы контроля мер, предпринятых исполнительной властью по исправлению недочетов, выявленных Высшим органом аудита.

Закон Республики Таджикистан «О Счетной палате Республики Таджикистан» предусматривает положения по контролю выполнения рекомендаций, данных бюджетным организациям по результатам аудита⁵³.

Регламент Счетной палаты Республики Таджикистан предусматривает положения, соответствующие лучшей практики по отслеживанию данных мероприятий⁵⁴.

Однако, полномочия по принятию мер по реализации рекомендаций внешнего аудита должны быть закреплены за парламентом.

Несоответствие четвертое

В Регламенте МНМО РТ отсутствуют положения об институциональных механизмах, позволяющие парламенту осуществлять систематический контроль принятия мер по исправлению недостатков, выявленных внешним аудитом. За исключением положения о депутатском запросе⁵⁵

Вероятнее всего, КЭФ не информирован о том, в какой степени исполнительная власть отреагировала на рекомендации внешнего аудита и не уполномочен принимать соответствующие меры.

Е. Положения о взаимодействии парламента с представителями исполнительной власти и Счетной палатой Республики Таджикистан

В ряде законов Республики Таджикистан (в Конституционном Законе Республики Таджикистан «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан, Законе Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан» и в Регламенте МНМО РТ) такое взаимодействие указано в целом, как и должно быть в законах.

Однако, для эффективной реализации взаимодействия парламента с исполнительной властью необходимо более детальное описание функций каждой их сторон.

⁵³ Закон Республики Таджикистан «О Счетной палате Республики Таджикистан», ст. 24, п. 12.

⁵⁴ Регламент Счетной палаты Республики Таджикистан, пп. 2.2.2, 3.1.7, 4.14.1 и 5.1.2.

⁵⁵ Регламент МНМО РТ, п. 175.

Несоответствие пятое

Регламент МНМО РТ не везде ясно определяют периодичность, сроки и формат взаимодействия с представителями исполнительной власти Республики Таджикистан, а также отсутствуют пояснения по формату представлению отчетов.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Учитывая международный опыт осуществления парламентского контроля, а также специфику условий Республики Таджикистан, с учетом настоящего состояния дел в Республике Таджикистан можно сделать следующие общие выводы:

- Парламентский контроль требует слаженной координации и синергии всех государственных органов власти, имеющих непосредственное отношение к формированию бюджета на основе стратегических целей и государственных приоритетов, эффективному исполнению и надлежащему контролю за исполнением государственного бюджета. Такого рода координацию всех соответствующих структур и органов государственной власти, задействованных в осуществлении контроля бюджетного процесса Республики Таджикистан необходимо усилить.
- Соответствующая законодательная база Республики Таджикистан имеет все основания для осуществления эффективного парламентского контроля бюджетного процесса. Однако, существует необходимость в доработке существующих и, возможно, в принятии дополнительных законодательных актов, для более четкого определения важных аспектов процедур парламентского контроля, которые еще не определены в законодательных актах должным образом. Работа в этом направлении усилит роль Парламента в осуществлении парламентского контроля в бюджетном процессе и обеспечит надлежащую эффективность такого контроля.
- В настоящий момент парламентский контроль сконцентрирован на завершающей стадии бюджетного процесса и практически отсутствует на так называемой «предбюджетной стадии».
- Нет детальной методологии взаимодействия и правоотношений МНМО РТ со Счетной палатой Республики Таджикистан в части рассмотрения аудиторских

заклучений по отчетам об исполнении государственного бюджета, рекомендаций по проекту Закона «О государственном бюджете Республики Таджикистан» на следующий год и регулярному контролю мер принятых исполнительной властью по недочетам, выявленных Счетной палатой Республики Таджикистан.

- Нет детальной методологии взаимодействия и правоотношений МНМО РТ с Правительством Республики Таджикистан в части отчетности перед парламентом на всех стадиях бюджетного процесса.
- В настоящее время Комитет МНМО РТ по экономике и финансам нуждается в технической поддержке ввиду ограниченного контингента штатных единиц, их высокой загруженности и необходимости обучения советников комитета.

6. Общие рекомендации по усилению парламентского контроля в Республике Таджикистан и приведению его в соответствие с принципами лучшей международной практики

1. Привести в соответствие законы и нормативные правовые акты, регулирующие взаимоотношения между всеми участниками процесса контроля государственного бюджета, с целью достижения надлежащей координации работы и эффективного взаимодействия между государственными органами власти и управления в процессе контроля.
2. Доработать законы и законодательные акты, в соответствие с рекомендациями, указанными непосредственно после анализа документов в предыдущих разделах.
3. Сконцентрировать внимание на более действенном контроле парламента в период так называемой «предбюджетной стадии», т.е. в период формирования основных направлений финансово-бюджетной и налоговой политики и секторальных потолков расходов на основе наиболее актуальных целей бюджетных программ приоритетов государственной политики, в середине года.
4. При разработке ключевых положений по усилению роли Парламента в осуществлении контроля бюджетного процесса необходимо соблюдать разумный баланс полномочий, способствующий совершенствованию и повышению эффективности бюджетного процесса, но не созданию

дополнительных препятствий для его разработки и принятия, в ходе взаимодействия с исполнительной властью.

5. Рассмотреть целесообразность принятия Концепции по разработке Бюджетного Кодекса, включающего отдельный раздел, рассматривающий вопросы парламентского контроля.
6. Разработать соответствующие методические материалы для КЭФ с целью обеспечения эффективного и регулярного проведения процедур контроля процесса формирования и анализа исполнения государственного бюджета, с применением сведений и отчетов, подготавливаемых другими органами государственной власти, имеющие отношение к проведению парламентского контроля.