

## ҲУҚУҚШИНОСӢ

УДК: 323. 112 + 338.1

ДАВЛАТОВ Д.А., НАСИМОВ А.В.<sup>1</sup>

### СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН: ФОРМИРОВАНИЯ И СТРУКТУРА

В статье рассматривается порядок формирования, состав и структура Счетной палаты Республики Таджикистан. Рассматриваются особенности становления института государственного финансового контроля в Республике Таджикистан.

**Ключевые слова:** Счетная палата, контроль, аудит, финансовый контроль, государственный финансовый контроль, полномочия, структура, состав.

Контроль является одной из основных функций социального управления и всегда выступает надежным средством достижения поставленной цели [2]. В этой связи должное внимание должно уделяться правовому регулированию такого контроля, четкое определение правового статуса органа, осуществляющего такой контроль, порядка формирования, состав и структуру.

Особое место в системе контроля занимает государственный контроль, специфика которого состоит прежде всего в том, что он выступает в качестве одной из форм осуществления государственной власти. В то же время государственный контроль определяется как одна из функций государства, которая осуществляется в целях организации выполнения законов и иных нормативных правовых актов, соблюдения государственной дисциплины, должного использования финансовых средств и имущества, относящегося к государственной или муниципальной собственности, организации работы с предложениями, заявлениями и жалобами [5].

В Республике Таджикистан (далее – РТ), как и в других государствах, финансовый контроль оказывает определяющее влияние на эффективность управления государственными финансами.

На сегодняшний день существуют различные варианты классификации государственного контроля. Состав и структура органов государственного финансового контроля определяется государственным устройством страны, функциями и задачами, решаемыми государством на том или ином этапе своего развития [6]. Таким образом, можно сделать вывод, что во всех государствах в зависимости от специфики их устройства сложились свои системы органов государственного финансового контроля. Несмотря на различия, к органам, осуществляющим финансовый контроль, относятся: парламент, специальное ведомство государственного контроля, министерство финансов (его управления и отделы), отраслевые ведомства [10].

Особое место в системе органов государственного финансового контроля отводится высшему органу государственного финансового контроля. Сложившаяся

---

<sup>1</sup> Адрес для корреспонденции: Давлатов Дилмурод Ашурбекович - соискатель кафедры «Экономическая теория» Российско-Таджикского Славянского университета. 734025, Республика Таджикистан, г. Душанбе, проспект Рудаки 36.

Насимов Ахлиддин Васлиддинович - аспирант юридического факультета им. М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, ...Российская Федерация, г. Москва, проспект Вернадского, д. 84, кор. 1, кв. 1023.

мировая практика показывает дифференцированный подход в образовании высшего органа государственного финансового контроля.

В современных демократических государствах парламент, как представительный и законодательный орган государственной власти, играет важную роль в организации независимого государственного финансового контроля. В целях реализации своих контрольных функций парламентами создаются специализированные органы – Счетные палаты, Генеральный аудитор, Счетные суды и т. д. Контроль, осуществляемый этими органами, по сложившейся практике принято называть внешним, так как он производится как бы извне по отношению к органам исполнительной власти [3].

В государственном финансовом контроле особое место занимает вопрос организации государственного контроля над правопорядком в финансовой сфере. В странах – членах ИНТОСАИ организация государственного финансового контроля базируются на общих принципах, выработанных на основе многолетнего международного опыта. Это свидетельствует о стремлении международного сообщества к унификации построения системы государственного финансового контроля.

Как отмечает А. Н. Козырин, от того, как организован финансовый контроль, напрямую зависит эффективность государственных финансов [7]. Сегодня большинство государств применяют так называемый «институциональный» механизм организации финансового контроля.

Институциональный механизм организации и построения бюджетного контроля предполагает создание специализированных органов государственной власти или же распределения между органами общей компетенции контрольных полномочий [10].

Следует отметить, что под институциональной организацией государственного финансового контроля, подразумевается организация внешнего государственного финансового контроля.

В настоящее время существует три основных модели институциональной организации государственного финансового контроля [10]: 1) административный, 2) судебный и 3) парламентский.

Выбор той или иной конкретной модели организации государственного финансового контроля зависит от ряда политических, социально-экономических и исторических обстоятельств. Однако эти обстоятельства не являются исчерпывающими, так как политический режим, процесс становления и развития государственности, а также наличие или отсутствие демократического опыта могут сыграть решающую роль при выборе той или иной модели институционального механизма осуществления финансово-бюджетного контроля.

Ранее было отмечено, что состав и структура органов государственного финансового контроля определяется государственным устройством. В зарубежных странах существуют два основных вида органов государственного финансового контроля [8]:

1. Централизованная система финансового контроля (в виде единой структуры), когда органы государственного финансового контроля имеют единую структуру и находятся в прямом организационном подчинении у высшего органа финансового контроля государства.

2. Децентрализованная система финансового контроля в виде отдельно существующих региональных контрольно-счетных палат, которые предназначены для осуществления контроля над бюджетными средствами государства в его административно-территориальных образованиях, включая муниципалитеты, и при этом не составляют единой системы общегосударственного финансового контроля и не подчиняются высшему финансово-контрольному органу государства.

Предполагается, что в федеративных государствах применяется практика децентрализованной системы органов государственного финансового контроля, а в унитарных государствах, – напротив, создаваться централизованная система органов государственного финансового контроля. Однако следует согласиться с мнением И. Б. Лагутина о том, что наличие или отсутствие органов регионального финансового контроля напрямую не связано с территориальным устройством того или иного государства[8]. Примеры организации региональных контрольно-счетных палат можно встретить как в федеративных, так и в унитарных государствах[8].

В государствах бывшего союза, таких как Республика Казахстан, Республика Киргизстан, Республика Беларусь, Республика Таджикистан, существует практика применения централизованной системы органов государственного финансового контроля. В названных государствах органы государственного финансового контроля образуют единую иерархически подчиненную систему.

Существование контрольных органов на местах позволяет улучшить эффективность использования государственных ресурсов на местах. Характерной особенностью большинства зарубежных государств является механизм отслеживания результатов исполнения бюджета, а именно того, полезна ли для государства и общества проводимая регионами и местными властями политика в области планирования бюджетных расходов. Иными словами, выстраивается неразрывная цепь: «основная цель» – «конкретная цель» – «результат» [8].

Как отмечает А. Н. Козырин, деятельность органа финансового контроля должна опираться на нормативно-правовую базу, в которой четко определяются порядок формирования органа, его статус, полномочия по проведению контрольных мероприятий, взаимодействие с другими государственными органами и т. Д [7]. Более того, необходимым условием функционирования финансового контроля должна являться четкая правовая регламентация всех аспектов контрольной деятельности: постоянное и точное определение ее границ, методов и форм, а для современных реалий данный тезис можно дополнить словами «в любых изменяющихся условиях – социально-экономических, политических, законодательных, а также при реформах системных институтов государства»[1].

По своему территориальному устройству Таджикистан является унитарным государством. Поэтому существующая система органов государственного финансового контроля в РТ является централизованной.

До недавнего времени Таджикистан был второй, помимо Белоруссии, страной в пространстве СНГ, где не существовало Счетной палаты. Работы по ее созданию в Таджикистане велись с 2007 г, и в июне 2011 г. Закон РТ «О Счетной палате Республики Таджикистан» был единогласно принят в парламенте и подписан президентом страны.

На наш взгляд в РТ за основу организации финансового контроля взята административная модель. Так, в соответствии с Указом Президента Республики Таджикистан от 12 декабря 2011 года №1173[4] «Об образовании Счетной палаты Республики Таджикистан» была образована Счетная палата Республики Таджикистан.

Правовой предпосылкой для образования Счетной палаты РТ является подписанный Президентом РТ Закон РТ от 28 июня 2011 г. № 749 «О Счетной палате Республики Таджикистан» [11]. Названный закон регулирует вопросы, связанные с правовым статусом, полномочиями, организационной структурой, задачами, правами и обязательствами Счетной палаты.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона Счетная палата является высшим органом финансового контроля РТ, который проводит независимый внешний аудит по оценке исполнения государственного бюджета и готовит предложения по ее усовершенствованию. Полномочия Счетной палаты по проведению независимого внешнего аудита распространяются на все ветви государственной власти РТ. Счетная

палата не обладает исполнительными, законодательными, правоохранными полномочиями, а строит свою деятельность на основе Конституции РТ, Закона РТ «О Счетной палате Республики Таджикистан» и иных законодательных актов РТ.

Счетная палата проводит проверки с целью предоставления объективной информации Президенту РТ и нижней палате Парламента РТ для оказания содействия в контроле за использованием Правительством РТ полученных и израсходованных им средств государственного бюджета и надлежащего управления государственными ресурсами.

Согласно действующей Конституции РТ и законодательству Президент РТ наделен широким кругом полномочий. В соответствии со ст. 64 Конституцией РТ Президент РТ является как главой государства, так и главой исполнительной власти.

Полномочия Президента РТ перечислены в ст. 69 Конституции РТ. К таковым, в частности, относятся: определение основных направлений внутренней и внешней политики республики, образование и упразднение министерств и государственных комитетов, подписание законов. Вместе с тем в ст. 4 Закона РТ «О государственном финансовом контроле в Республике Таджикистан» устанавливается, что в целях государственного финансового контроля Президентом РТ создается орган государственного финансового контроля, являющийся основным органом государственного финансового контроля в РТ и подотчетный Президенту РТ.

Согласно ст. 7 Закона РТ «О Счетной палате» в состав Счетной палаты входят председатель, заместитель председателя и пять главных аудиторов, которые являются членами Счетной палаты.

Председатель и заместитель председателя Счетной палаты назначаются на должность по представлению Президента РТ нижней палатой Парламента сроком на семь лет. Председатель и заместитель председателя Счетной палаты не могут занимать данную должность более двух сроков. Таким образом, законодатель ограничил срок пребывания председателя Счетной палаты и его заместителя на занимаемые ими должностях.

Также, как и кандидатура председателя Счетной палаты и его заместителя, кандидатуры главных аудиторов вносятся Президентом РТ в нижнюю палату Парламента. В свою очередь нижняя палата Парламента назначает главных аудиторов сроком на семь лет. Запрещается занимать должность главного аудитора более двух сроков.

Закон РТ «О Счетной палате» устанавливает определенные квалификационные требования к председателю Счетной палаты и его заместителю. Так, в соответствии со ст. 10 упомянутого закона к кандидату на должность председателя или заместителя председателя Счетной палаты предъявляются следующие требования:

- гражданство Республики Таджикистан;
- владение государственным языком;
- высшее образование в области экономики или юриспруденции;
- опыт работы на руководящих должностях в областях, имеющих отношение к задачам Счетной палаты не менее, пяти лет;
- возраст не моложе тридцати пяти лет;
- отсутствие судимости.

Идентичные требования установлены и для кандидатов на должность главного аудитора. К кандидату на должность главного аудитора Счетной палаты предъявляются следующие требования:

- гражданство Республики Таджикистан;
- владение государственным языком;
- высшее образование в области экономики или юриспруденции;
- опыт работы в областях, имеющих отношение к задачам Счетной палаты, не менее пяти лет;

- возраст не моложе тридцати лет;
- отсутствие судимости.

Кроме перечисленных выше требований закон запрещает членам и сотрудникам Счетной палаты занимать другую должность, быть депутатами представительных органов, членами партии и политических организаций, заниматься предпринимательской деятельностью, за исключением научной, творческой и педагогической деятельности.

Структуру центрального аппарата, положение о нем и структурные подразделения Счетной палаты утверждает председатель Счетной палаты.

В качестве высшего органа Счетной палаты выступает Коллегия Счетной палаты. В состав Коллегии Счетной палаты входят председатель, заместитель председателя и главные аудиторы Счетной палаты.

Задачи и полномочия Коллегии Счетной палаты приведены в ст. 27 Закона РТ «О Счетной палате». Так, Коллегия Счетной палаты обладает следующими полномочиями:

- утверждает содержание направлений отраслей, возглавляемых главными аудиторами Счетной палаты;
- принимает решение которое подписывается председателем Коллегии;
- утверждает годовой план работы, изменения и дополнение в план;
- утверждает проект сметы расходов Счетной палаты;
- принимает решения об удовлетворении запроса на проведение внепланового аудита;
- утверждает аудиторские заключения Счетной палаты;
- утверждает Регламент Счетной палаты и инструкцию по методологии проведения аудиторских проверок, а также вносит поправки в эти документы;
- утверждает Кодекс этики Счетной палаты;
- заслушивает отчеты руководителя аппарата Счетной палаты;
- утверждает годовые и промежуточные отчеты Счетной палаты;
- утверждает порядок выбора внешних экспертов;
- принимает решения относительно иных поручений аудиторов.

За год своего функционирования Счетной палатой были внесены предложения в законодательный орган страны по внесению изменений и дополнений в действующее законодательства РТ. В результате были внесены изменения и дополнения в следующие законодательные акты:

1. Закон РТ от 28 июня 2011 года «О государственных финансах Республики Таджикистан», Закон РТ от 28 июля 2006 года «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов в Республике Таджикистан»,
2. Закон РТ от 5 марта 2007 года «О государственной службе»,
3. Конституционный закон РТ от 19 апреля 2000 года «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан»,
4. Закон РТ от 19 мая 2009 года «О банковской деятельности»,
5. Закон РТ от 28 июня 2011 года «О Национальном банке Таджикистана»,
6. Закон РТ от 28 июня 2011 года «О Счетной палате Республики Таджикистан».

Вышесказанное свидетельствует о том, что выполняется определенная деятельность для становления института Высшего органа государственного финансового контроля в Республике Таджикистан. Однако работы по усовершенствованию системы государственного финансового контроля и деятельности Высшего органа государственного финансового контроля на этом не заканчиваются.

Подводя итоги можно отметить, что Счетная палата РТ находится на стадии становления, а работы по усовершенствованию правового статуса Счетной палаты РТ не должны останавливаться. Необходимо закрепить правовой статус Счетной палаты РТ на конституционном уровне, принять отдельный конституционный закон,

регулирующий деятельность Счетной палаты РТ и четко определяющий ее место в системе органов государственной власти.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Актуальные проблемы теории и практики финансового права Российской Федерации / под ред. проф., д. ю. н. А. Н. Козырина. Справ.-правовая система «Гарант», 2009. С. 123.
2. Демидов М.В. Внешний государственный финансовый контроль в России: процесс становления и проблемы функционирования // Вестник Московского университета. Серия 11 право №1. 2009. С. 44.
3. Демидов М. В. Система внешнего государственного финансового контроля в России // Вестник Чувашского университета. 2006, № 6. С. 158.
4. Данилевский Ю. А. Государственные контрольные финансовые органы за рубежом // Финансы. 1993. № 7. С. 61
5. Козаев В. Р. Организация государственного финансового контроля и пути ее совершенствования в Российской Федерации. дис. ... к. э. н. М., 2005. С. 47.
6. Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. Ред. С.А. Авакян. М., 2001. С. 322.
7. Козырин А. Н. Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. М.: ЦППИ, 2009. С. 121.
8. Лагутин И. Б. Региональный финансовый контроль в зарубежных странах: особенности организации правового регулирования // ИВУЗ. Правоведение. 2009, № 5». С. 70.
9. Парыгин В. А., Тедеев А. А. Финансовое право: Учебник Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Эксмо, 2006. С. 67.
10. Финансы капиталистических государств: Учебник / под ред. Б. Г. Болдырева. М.: ФиС, 1985;
11. Шохин С. О., Воронина Л. И. Бюджетно-финансовый контроль и аудит. Теория и практика применения в России. Научно-методическое пособие. М.: Финансы и статистика, 1997.
12. Справочно-правовая система «Алдия»
13. Официальный сайт газеты «Чумхурият», URL: [http://www.jumhuriyat.tj/index.php?art\\_id=7548](http://www.jumhuriyat.tj/index.php?art_id=7548) (дата обращения: 30.03.2012).

ДАВЛАТОВ Д.А., НАСИМОВ А.В.

#### ПАЛАТАИ ҲИСОБИИ ҶУМҲУРИИ ТОҶИКИСТОН: ТАШАККУЛ ВА СОҲТОР

Дар мақола тартиби ташкил кардан, ҳайат ва сохтори Палатаи ҳисобии Ҷумҳурии Тоҷикистон дида баромада шудааст. Инчунин доир ба хусусиятҳои ташаккулёбии институти назорати молиявии давлатӣ дар Ҷумҳурии Тоҷикистон фикру андеша ва ҳулосаҳои илмӣ баён ёфтаанд.

**Калидвожаҳо:** Палатаи ҳисобӣ, назорат, аудит, назорати молиявӣ, назорати молиявии давлатӣ, ваколатҳо, сохтор, ҳайат.

DAVLATOV D.A., NASIMOV A.V.

#### THE ACCOUNTS CHAMBER OF THE REPUBLIC OF TAJIKISTAN: ITS, COMPOSITION AND STRUCTURE

In this is discussed the order of formation, formulation and structure Accounts Chamber of the Republic of Tajikistan. We consider the peculiarities of the institute of public financial control in Republic of Tajikistan.

**Keywords:** Accounts Chamber, control, audit, financial control, state financial control, powers, structure, composition.