

DOI: 10.26794/2587-5671-2022-26-3-146-156

УДК 657(075.8)(045)

JEL M48, H56, D73

Формирование стратегических направлений развития и реформирования государственного финансового контроля в Республике Таджикистан

Д.А. Давлатзода

Российско-Таджикский (Славянский) университет, Душанбе, Таджикистан

АННОТАЦИЯ

Рассмотрены проблемы государственного финансового контроля, являющиеся актуальными для правительства любой страны. **Цель** исследования – разработка практических предложений по повышению эффективности деятельности государственных финансово-контрольных органов в Республике Таджикистан. Используются **методы** анализа, обобщения, сравнения для выявления недостатков государственного финансового контроля в Республике Таджикистан. Проанализированы международный опыт в данной области и некоторые аспекты Лимской декларации, которые были применены на практике и показали свою эффективность. **Научная новизна** исследования состоит в том, что автором предложен ряд мер по совершенствованию государственной финансово-контрольной деятельности Республики Таджикистан и Счетной палаты. Среди них: повышение эффективности использования государственных средств, создание целостной системы государственного финансового контроля, предотвращение дублирования полномочий и функций органов государственного финансового контроля, внедрение международного опыта в сферу государственного финансового контроля, ряд мер по совершенствованию нормативно-правовых актов в области государственного финансового контроля, а также создание мобильной и оперативной системы государственного финансового контроля. Сделан **вывод** о необходимости корректировки системы финансового контроля Таджикистана и приведения ее в состояние, отвечающее требованиям современности и текущим задачам политики страны. Рекомендации автора могут быть использованы при совершенствовании нормативной основы государственного аудита в Республике Таджикистан.

Ключевые слова: Республика Таджикистан; финансово-контрольная деятельность; государственный аудит; Счетная палата; государственный бюджет; международные стандарты; Лимская декларация

Для цитирования: Давлатзода Д.А. Формирование стратегических направлений развития и реформирования государственного финансового контроля в Республике Таджикистан. *Финансы: теория и практика.* 2022;26(3):146-156. DOI: 10.26794/2587-5671-2022-26-3-146-156

Forming Strategic Directions for Development and Reforms of the State Financial Control in the Republic of Tajikistan

D.A. Davlatzoda

Russian-Tajik (Slavonic) University, Dushanbe, Tajikistan

ABSTRACT

This paper considers the problems of state financial control, which are relevant for the government of any country. **The aim** of the study is to develop practical proposals to improve the effectiveness of the state financial and control authorities in the Republic of Tajikistan. The author uses **the methods** of analysis, generalization and comparison to identify shortcomings of the state financial control in the Republic of Tajikistan. The study presents an analysis of international experience in this area and some aspects of the Lima Declaration, which have been applied in practice and showed their effectiveness. **The scientific novelty** of the study lies in the fact that the author proposes measures to improve the state financial control activities of the Republic of Tajikistan and the Accounts Chamber. Among them: increasing the efficiency of using public funds, creating an integral system of state financial control, preventing duplication of powers and functions of state financial control bodies, introducing international experience in the field of state financial control and measures to improve laws and regulations in the field of state financial control, and creating a mobile and efficient system of state financial control. The author **concludes** that it is necessary to adjust the financial

control system of Tajikistan to ensure its relevance and compliance with the requirements of the country's current policy objectives. The author's recommendations can be used to improve the regulatory framework of the state audit in the Republic of Tajikistan.

Keywords: Republic of Tajikistan; financial and control activity; state audit; Accounts Chamber; state budget; international standards; Lima Declaration

For citation: Davlatzoda D.A. Forming strategic directions for development and reforms of the state financial control in the Republic of Tajikistan. *Finance: Theory and Practice*. 2022;26(3):146-156. DOI: 10.26794/2587-5671-2022-26-3-146-156

ВВЕДЕНИЕ

Государственный контроль занимает одно из главенствующих положений в общей системе контроля. Он обуславливает значимость отслеживания работы хозяйствующих субъектов, находящихся на территории Республики Таджикистан, в том числе осуществляет мониторинг исполнения должностных обязанностей государственными служащими. Целью такого контроля является в первую очередь совершенствование работы аппарата управления, в частности объемного по структуре финансового аппарата, а во вторую — расширение и конкретизация зоны ответственности сотрудников государственных органов при исполнении задач, возложенных на них. Ключевая особенность государственного контроля заключается в том, что он должен иметь прямое отношение к тем государственным органам и их подконтрольным учреждениям, которые имеют дело с формированием бюджета, внесением предложений по его корректировке, утверждением статей расходов, а также распределением бюджетных средств среди их получателей. Контроль должен быть всеохватывающим не только для всех финансовых стадий относительно активов государства, но и для огромного перечня государственных органов и служб, например, таможенной службы, налоговых органов, банков и др. В этом заключается особая значимость и необходимость государственного контроля, который позволит избежать коррупционных схем и обеспечить четкое и бесперебойное доведение денежных средств в их полном объеме до тех субъектов, которым они предназначались.

В Республике Таджикистан требуется более активное участие государства в антикоррупционной деятельности, а также в борьбе с экономическими правонарушениями. При этом огромное значение имеет создание финансово-экономического контроля, помогающего обеспечить баланс между государством и его субъектами [1, с. 86]. Функция государственного контроля является обязательной и неотъемлемой для любого развитого государства, так как она не только обеспечивает развитие страны в целом, но и влияет на эффективность его функционирования [2, с. 35, 36].

В условиях пандемии в Республике Таджикистан необходимость финансового контроля возросла [3, с. 16]. Крайне важно провести корректировку управления финансовыми активами, а также выстроить схему по их эффективному использованию. Ввиду этого такие направления, как «государственный контроль», «независимый финансовый аудит» и «управленческая деятельность» можно назвать приоритетными для развития страны. Необходимо закрепление и разграничение данных направлений в нормативно-правовых актах Таджикистана, что поспособствует объективности оценивания противоправности действий субъектов, а также выявлению экономических нарушений, ведущих за собой последствия на законодательном уровне [4, с. 6].

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

Постановка задачи

Становление в Республике государственного контроля происходило одновременно с процессом развития государства и переходом к рыночным отношениям. К сожалению, развитию государственного финансового контроля в первые годы независимости не было уделено должного внимания, что привело к многолетнему промедлению формирования его целостной системы [5, с. 31, 32].

Сейчас уже известно, что ослабление государственного контроля может привести к следующим последствиям:

- бюджетные миллиарды могут быть потрачены не по назначению или разворованы;
- сотни тысяч вкладчиков или инвесторов могут быть обмануты;
- многомесечные неуплаты заработной платы могут стать чуть ли не нормой.

В то же время в Республике появилось большое количество различных предприятий и организаций частной формы собственности. Они имеют отличные от государственных структур источники финансовых ресурсов, руководствуются своими принципами кредитования, ценообразования, денежных расчетов, распределения доходов и т.п. Преодоление прежних принципов партийного контроля и классического подхода к нему, так называемого рабочего,

народного контроля, характерных для тоталитарного общества, устранение чрезмерной централизации вызвало к жизни предпосылки к созданию новых органов государственного финансового контроля. Их задача — на основе соответствующих контрольных и экспертно-аналитических мероприятий сосредоточиться на существующих проблемах использования государственных средств и имущества, анализировать эффективность бюджетных расходов и, как следствие, предлагать обоснованные предложения по их оптимизации, устранению нарушений и недостатков, имеющих место в данной отрасли. Необходимость повышения уровня контроля за финансами государства обусловлена рядом усложнившихся факторов, например необходимостью пользоваться услугами банка для обслуживания нужд государства и др.

Продуктивный контроль в финансовой сфере по координации средств государства — это значимая детерминанта установления доверительного отношения социума к государству. Высокий уровень доверия жителей страны достижим в том случае, когда на это доверие нет давления от внешних факторов и различных органов¹.

Анализируя текущую систему финансового контроля в Таджикистане, автор пришел к выводу о необходимости ее совершенствования, поскольку она не соответствует изменениям во многих аспектах и видах деятельности.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Ввиду пробела в области законодательства назревает необходимость устранения этой проблемы путем создания базового документа, где были бы продуманы: понятие, цели, задачи, функционал конкретных органов государственного финансового контроля, особенности их взаимодействия.

Важно также добиться принятия единых, не противоречащих друг другу норм законов, что требует корректировки на практике [6, с. 177]. Локальные нормативные акты и рекомендации содержат лишь пласты информации, но не отражают ее в полном, надлежащем виде.

Однако, что касается концепции финансового контроля, имеющиеся законопроекты не регламентируют его адекватное осуществление в отношении государственных предприятий, бюджета, расходов на содержание государственных акционерных и частных предприятий, правового статуса государствен-

ных и местных органов надзора. Работникам служб надзора не уделяется достаточного внимания, им не гарантирована независимость и защищенность от вмешательства учреждений органов власти [7, с. 370]. Единственное, что есть почти во всех законах — несправедливое стремление их авторов решать ведомственные проблемы в своих интересах.

Назрел тот момент, когда необходимо разработать и принять закон «О государственном финансовом контроле»², в котором были бы предусмотрены следующие разделы:

Общие положения.

Раздел должен содержать четкое определение государственного финансового контроля, обоснование его необходимости, виды, формы и основные методы работы.

Объекты государственного контроля.

В разделе необходимо определить объекты контроля в разрезе групп.

1. Органы государственного финансового контроля, их полномочия и сферы деятельности.

2. Четко устанавливается статус: Счетной палаты; Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией; организаций и учреждений, содержащихся за счет средств государственного бюджета Республики Таджикистан; местных бюджетов; государственных и целевых фондов; государственных хозяйственных организаций; акционерных и частных предприятий.

3. Основные задачи государственного финансового контроля.

4. Детализируются общие задачи в разрезе контролируемых органов.

5. Права и обязанности работников органов государственного финансового контроля.

Определяются полномочия, права и обязанности работников контролируемых служб при осуществлении ими контрольных функций; гарантируется их независимость от вмешательства органов власти и государственная защита в случае противоправных действий.

Необходимо создать или хотя бы рассмотреть возможность создания Координационного совета, возглавляемого Председателем Счетной палаты. Состояние контроля ведомств должно подвергаться аудиту, проводимому Агентством, занимающимся контролем финансов и противодействием коррупции.

¹ Eurasian fund for Stabilization and Development. Republic of Tajikistan. Recent social and economic trends and short-term prospective. September, 2019. URL: https://efsd.eabr.org/upload/iblock/c1e/Eng_RT_macro_2019Q2.pdf (дата обращения: 26.06.2021).

² Закон Республики Таджикистан от 02.12.2002 № 66 «О государственном финансовом контроле в Республике Таджикистан». URL: <http://minfin.tj/downloads/ogfkvr.pdf> (дата обращения: 24.06.2021).

Помимо этого, нужно сделать акцент на составлении плана по контролю и проведению ревизий. При этом необходимо осуществить деление контроля на отделы с разграничением их специфики:

1. Отдел бюджетного контроля, где будут определены задачи и требования к нему, а также методика осуществления проверок и ревизий относительно операций и применения средств из бюджета.

2. Отдел контроля произведенных материальных средств, где раскроются особенности осуществления проверок и ревизий в компаниях.

3. Отдел проведения ревизий на предмет сохранения ценностей материального характера, а также денежных средств, где будут рассмотрены аспекты необходимости проведения проверок, их пути и способы.

4. Отдел подготовки итоговых материалов по проверкам. В нем должны быть изложены требования к оформлению документов, в которых необходимо отразить определенные факты и нарушения.

Стоит посвятить время аспекту фактического отражения информации, полученной в ходе ревизий и проверок. Первым делом нужно установить ряд требований к материалам, изготовленным по результатам проверок или являющимися их частью, включая алгоритм их реализации органами, занимающимися контролем финансов. Должны быть установлены конкретные требования к главам всех видов и уровней организаций относительно их действий и реакций при получении предписаний от органов, осуществляющих контроль.

Важно обратить внимание на установление критериев для оценки реализации решений, принимаемых на основании проведенных мероприятий по компенсации убытков или приведении в необходимое состояние субъекта проверки, разграничивая при этом функционал полиции, судов, прокуратуры и др.

Идеальным было бы найти возможность привлечения органами, осуществляющими контроль, глав служб к ответственности материального плана. В крайних случаях проверяющие должны иметь полномочия освобождать руководителя от занимаемой должности.

Возникает вопрос: как быть, если результаты проверки не устраивают субъект? Ответ прост: предусмотреть порядок обжалования решений или даже конкретных действий органов, осуществляющих контроль. Привлечение к ответственности проверяющих возможно за ошибки, указанные в документах, противозаконные поступки, отсутствие объективности и иные действия во вред организации или сотрудников. Причем замечу, что все сотрудники органов, осуществляющих контроль, обязаны иметь высшее

экономическое образование, а также своевременно проходить курсы повышения квалификации.

Финансовая мотивация сотрудников органов, осуществляющих контроль, нуждается в корректировке. В частности, можно выделить вопрос о денежном возмещении затрат на командировки, который на данный момент никак не отрегулирован.

Важно также отметить, что в Республике Таджикистан отсутствует надлежащий контроль за доходами государственного и местного бюджетов. То, что он взаимосвязан исключительно с налоговым комитетом — неправомерно. Эта служба следит за правильностью расчетов и своевременной уплатой налогов. Но экономическую сторону деятельности налогоплательщика Министерство доходов и сборов должным образом не отслеживает, поскольку оно имеет другие задачи и функции. На это неоднократно обращали внимание специалисты Счетной палаты Республики, эксперты Всемирного банка, но, вопреки логике, с принятием Налогового кодекса³ проверка налоговых платежей стала исключительно правом налогового комитета, а таможенных пошлин — таможенных органов и т.д. По сути, произошла монополизация отдельных сфер государственного финансового контроля при отсутствии прозрачной для общества контрольной процедуры [8, с. 365–366].

Закон Республики «О Счетной палате»⁴ в целом соответствует Лимской декларации о руководящих принципах финансового контроля⁵, принятой в октябре 1977 г. на IX конгрессе INTOSAI, хотя некоторые ее положения не нашли своего отражения в законе. Однако до сих пор отсутствует правовое регулирование независимого финансового контроля Счетной палатой формирования доходной части государственного бюджета Республики и использования бюджетных средств [9, с. 157]. Решение этого вопроса растянулось на 7 лет в связи заинтересованностью отдельных должностных лиц, что нанесло существенные экономические убытки государству. Причины такого отношения к решению исключительно важного вопроса целесообразно определить отдельно.

³ Налоговый кодекс Республики Таджикистан от 17.09.2012 № 901 (с изм. и допол. по состоянию на 17.12.2020). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31270626 (дата обращения: 26.06.2021).

⁴ Закон Республики Таджикистан от 28.06.2011 № 749 «О счетной палате Республики Таджикистан». URL: <https://www.sai.tj/index.php/ru/zakonodatelstva/zakonodatelstvo-o-schetnoj-palate> (дата обращения: 24.06.2021).

⁵ Международные стандарты высших органов аудита (ISSAI) выпускаются Международной организацией высших органов аудита (ИНТОСАИ). URL: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_1_ru.pdf (дата обращения: 24.06.2021).

«Вне игры» оказался и государственный аудит, хотя необходимость осуществления такого контроля подтверждает статистика, свидетельствующая, что каждое второе предприятие Республики — убыточное.

Особой проблемой является контроль за использованием государственной и коммунальной собственности, финансов предприятий, функционирующих на ее основе. Со стороны владельца этой собственности — государства — деятельность таких предприятий в части образования прибыли и ее использования, не управляется, огромные финансовые потоки не контролируются. Государственный аудит по использованию указанной собственности не осуществляет ни Счетная палата, ни органы Государственной финансовой инспекции Республики, ни финансовые органы. Частично такими функциями наделен Комитет государственного имущества Республики, он имеет право осуществлять полномочия собственника в отношении доли акций акционерных обществ, которые не были реализованы в процессе приватизации. Однако он это право практически не использует, так как чрезмерно занят решением других задач, к тому же ему не хватает специалистов по финансовым вопросам. Такой анализ могут осуществлять аудиторские фирмы, но их услуги очень дорого стоят, а отчеты об аудите имеют конфиденциальный характер. Поэтому без внесения соответствующих изменений в законодательство отчеты не могут предоставляться ни Министерству финансов, ни правительству или Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан [10, с. 1].

В регулярных проверках, на мой взгляд, нуждаются все компании и индивидуальные предприниматели (ИП) в стране. Важно наделить заключение аудитора правовым статусом, а также обозначить радиус применения такого документа. Основой такого подхода можно назвать разбивку контроля государства на две части: контроль правительством и парламентом.

Оба вида контроля должны иметь свои полномочия, хотя этот вопрос является предметом споров на протяжении многих лет, потому как центральный контролирующий орган до сих пор не определен, а значит, его необходимо решить.

В Таджикистане в настоящий момент нет компетентного единого блока органов государственного финансового контроля. Исходя из местного законодательства, мы можем сделать лишь тот вывод, что таким органом выступает Счетная палата. Однако при отсутствии продуманных законов и стратегии контроля финансов государством с этой функцией может ассоциироваться некоторая группа органов, но не один. Учитывая раздельность функционала вышеупомянутой группы, стоит уточнить, что боль-

шинство органов сами требуют над собой контроль и не относятся к осуществляющим его.

Счетная палата находится в замешательстве относительно содержания некоторых проектов законов, в которых контроль, осуществляемый парламентом, указан в качестве малозначимой процедуры. Стабильное положение придала бы разработка Устава Счетной палаты, возможно, с учетом принципов ИНТОСАИ. Если бы в нем нашли отражение возможности, задачи и функции Счетной палаты, то вопросы касательно главенства организации над иными отпали бы сами собой.

Работа Счетной палаты имеет вектор на отслеживание полезности, качества работы денежных потоков и контроль использования средств, полученных из бюджета. Из этого следует заключение, что орган выполняет проверку не денежных средств, а целесообразности их использования, включая имущество государства.

В настоящее время есть необходимость в том, чтобы на законодательном уровне за вышеуказанным органом были закреплены новые функции, например:

- проведение оценки на предмет выявления рисков применимо к безопасности финансов и экономики в целом;
- осуществление первоначальной аналитики и дальнейшего контроля программ государства по гарантированию безопасности финансов и экономики;
- надзор за проведением операций финансового характера;
- разработка методов выполнения мероприятий по контролю, а также способы интерпретации полученных сведений [11, с. 100];
- содействие обмену опытом в масштабе разных стран относительно вопроса финансовых последствий;
- осуществление проверки перед продажей значимых для государства объектов собственности;
- руководящая деятельность по введению стандартов других стран и контроль над финансами Республики⁶.

Важным моментом в деятельности Счетной палаты должен стать регулярный анализ и проверка выполнения ее решений главными распорядителями бюджетных средств.

Большинство расходов бюджета на определенный год уже регламентированы действующими законами

⁶ Centre for Financial Reporting Reform. Internal audit key performance indicators. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/840271546848703532/pdf/Internal-Audit-Key-Performance-Indicators.pdf> (дата обращения: 26.06.2021).

и финансовыми обязательствами, что ограничивает возможности Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли принимать решения по бюджетным вопросам. Поэтому важно, чтобы Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли получали консультации и результаты проверок от Счетной палаты о долгосрочных финансовых обязательствах. Предоставление соответствующих рекомендаций Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли также важно для целей среднесрочного финансового планирования.

Счетная палата принимает участие в подготовке государственного бюджета Республики, как правило, путем предоставления замечаний и предложений, что носит рекомендательный характер. Однако Счетная палата не имеет полномочий по внесению изменений в бюджетные оценки, составленные исполнительной властью. Предложения Счетной палаты не являются обязательными для исполнения. Необходимо сделать так, чтобы участие Счетной палаты в бюджетном процессе не угрожало ее независимости при последующем контроле исполнения бюджета. Счетная палата получит больше независимости при консультировании Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли, если ее бюджетное финансирование будет находиться вне влияния исполнительной власти.

Следует активнее привлекать Счетную палату к финансовой экспертизе проектов законов, связанных с госбюджетом и внебюджетными государственными фондами (учреждениями), международных договоров, к которым присоединяется Республика Таджикистан, так как они ратифицируются Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли.

Сектор контроля финансов государства не обеспечивается на должном уровне программами и информацией, коммуникация не концентрируется в одном конкретном органе, а делится между различными субъектами. Кроме того, содержание работы органов, осуществляющих финансовый контроль, и набор возможностей, предписанный им в различных документах, не адаптированы к новым критериям финансового контроля.

Чтобы устранить проблему информационного обмена, было принято решение создать электронную базу, в которой можно пользоваться различными программами, взаимосвязанными между собой. Тотально проблема не решилась, обмен информацией все так же затруднен, но появились предпосылки для преодоления этого недостатка.

Следующая проблема состоит в том, что не охвачены постоянным государственным финансовым контролем все бюджетные процедуры: от начала формирования бюджетных запросов, утверждения

соответствующих бюджетов и смет до финансирования расходов, оплаты счетов и фактического использования средств.

Необходимо создать результативную систему внутреннего финансового контроля государства. На текущий момент его осуществляют Счетная палата Республики Таджикистан, Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, Налоговый комитет и др. [12, с. 37].

Приоритетным направлением во внутреннем финансовом контроле является процесс формирования и использования бюджетных ассигнований.

Контроль эффективности применения доходной и расходной частей бюджета и использования собственности государства предполагает следующие факторы:

- организационную и контролируемую деятельность в части скорости исполнения доходной и расходной частей бюджетов, а также государственных внебюджетных фондов, исходя из объемов, структуры и целевого назначения [13, с. 212];
- определение рациональности расходов и использования собственности государства;
- оценку обоснованности доходной и расходной составляющей бюджетов.

Счетная палата в ходе проведения внутреннего контроля обнаружила значительный объем нарушений, ключевыми из которых являются:

- а) затраты, осуществленные с нарушением текущего законодательства Таджикистана, включая несоблюдение условий списания денежных средств по кассовым расходам бюджетных учреждений или проведение расходов сверх установленных лимитов конкретного периода;
- б) необоснованный расчет норм расхода, ввиду чего произошло завышение бюджетных средств либо излишне доведенные бюджетные ассигнования до их получателей;
- в) уменьшение группы «основных средств» и иных товарно-материальных ценностей в учете;
- г) начисление заработной платы, превышающей количество оказанных услуг или выполненных работ;
- д) отсутствие операций по оприходованию стоимости материальных или денежных средств;
- е) незаконное начисление премирования, пенсий, пособий и иных выплат;
- ж) недополученные денежные средства государственными компаниями при реализации материальных средств, образовавшихся от сделок купли-продажи по заниженной стоимости;
- з) иные расходы незаконного характера.

Проблема контроля над бюджетными средствами и государственными расходами остается сегодня по

разным причинам достаточно сложной и требует ее ускоренного решения.

Результаты анализа контрольно-ревизионной работы, которая в основном осуществляется в форме контроля за исполнением бюджета и использованием бюджетных средств, позволяет утверждать о неудовлетворительном состоянии организации предварительного и текущего контроля за бюджетными ресурсами и свидетельствует о необходимости создания целостной системы финансово-бюджетного контроля. Введение новых государственных институтов, изменение бюджетных технологий требуют разработки адекватной системы финансово-бюджетного контроля, чтобы обеспечить целостную систему контроля за управлением государственными ресурсами, скоординировать деятельность всех компетентных органов государства в процессе организации и осуществления государственных расходов и обеспечения мобилизации бюджетных ресурсов [14, с. 210].

Принципиальные положения организации контроля, изложенные в комментариях к Закону о государственном бюджете Республики, являются основой для формирования целостной системы контроля за государственными ресурсами, средствами и собственностью при подготовке системного законодательного акта по вопросам организации и осуществления государственного финансового и бюджетного контроля.

Еще одной правовой проблемой системы государственного финансового контроля является неопределенность механизма его воздействия на управление ресурсами на муниципальном уровне.

Многие руководители органов местного самоуправления придерживаются мнения, что государство не несет ответственности за их финансовые обязательства, а потому о каком-то государственном финансовом контроле и речи не следует вести. Однако это не так, поскольку не означает, что территориальный коллектив осуществляет хозяйственную деятельность на равных условиях с другими субъектами хозяйствования.

Логично, что руководство Республики должно обеспечить надежный внешний и внутренний финансовый контроль, соблюдение областными органами аналогичных ограничений финансовой деятельности. Однако сейчас законодательно не определено, кто и в каком объеме должен осуществлять этот контроль.

Очередной проблемой государственного финансового контроля является неопределенность его форм и методов, неготовность действовать в условиях глобальных преобразований в мировом хозяйственном механизме. С целью приведения системы государственного финансового контроля в Республике в соот-

ветствие с нормами и правилами законодательства ЕС необходимо принять «Концепцию реформирования системы государственного финансового контроля» и внести существенные изменения в подходы к процедурам и механизмам функционирования всей системы.

Современная система государственного финансового контроля и аудита имеет много составляющих, организационные структуры такой системы, существующие в разных странах Европы, могут отличаться. Однако система механизмов, процедур, подходов и стандартов является общей для всех стран ЕС.

Основными частями внутреннего государственного финансового контроля, действующего в Европейском союзе, являются:

- управление денежными средствами и осуществление контроля;
- внутренние проверки;
- приведение к гармонии центрального аппарата.

Есть мнение о необходимости разработать одну систему и во внешнем контроле финансов. Сейчас контроль раздроблен на органы, но одним целым он так и не является. Это позволяет каждой структуре действовать в рамках своих компетенций, выполняя задачи, предписанные ей, что имеет ряд минусов. Среди них — аналогичность действий, плохо выстроенные коммуникации, несостыковки в разных областях и др. Это снижает продуктивность работы, требует много времени на выявление истины и устранение проблем. В итоге кто-то может проходить проверки однажды, а кто-то — ни разу.

Контролирование финансов в действующей связке требует обновлений, избавления от противоречий, согласования деятельности с законами. И эти меры необходимо принимать уже сейчас. Развитые страны давно используют опыт, где контролю подлежат не только организации, но и реализация денежных средств государства.

Контроль финансовой сферы государством крайне важен для регулирования, потому как он затрагивает аспекты устойчивости экономики в стране, ввиду чего объект контроля увеличивается и контроль приобретает новые краски [15, с. 137, 138].

Следует отметить, что сегодня необходимо признать, что непоследовательность действий и элементарные ошибки пока не позволили в Республике создать эффективную, функционирующую в рыночных условиях государственную систему финансового контроля [16, с. 456]. Официальная позиция по поводу этой системы пока четко не сформирована. Хотя, как правило, Конституция каждой демократической страны определяет порядок создания высшего контрольного

ного органа и необходимая степень его независимости и его права, контрольные полномочия и другие детали устанавливаются соответствующим законом. Согласно Конституции⁷ контрольные функции государственного контроля выполняет Счетная палата Республики и обеспечивает управление с помощью независимой информации. Еще не принята концепция системы государственного финансового контроля, не идет речь о ней и в существующих законах. Эти обстоятельства отрицательно влияют на процесс построения государственности. Кроме того, сейчас значительная часть контрольных функций по распоряжению государственными средствами сосредоточена в руках именно органов исполнительной власти, уполномоченных распоряжаться указанными средствами. Это ограничивает права и контрольные полномочия органов финансового контроля, в том числе Счетной палаты, не дает возможности контролировать различные сферы управления государственными ресурсами.

Сложившаяся ситуация не может удовлетворять ни потребностям государства, ни ожиданиям общества. Поэтому одним из путей реформирования системы государственного финансового контроля является дальнейшее развитие внешнего независимого контроля в сфере управления государственными ресурсами.

Согласно «Лимской декларации руководящих принципов контроля» как стратегического направления развития государственного финансового контроля рассматривается переход от так называемого нормативного аудита (проверка выполнения установленных норм) к аудиту эффективности. Как известно, в основу оценки экономической эффективности положены два основных элемента: результат, представляющий собой степень достижения конкретной цели и затраты ресурсов на ее реализацию. Их соотношение определяет эффективность того или иного мероприятия.

ВЫВОДЫ

Таким образом, важнейшим условием организации государственного финансового контроля по определению эффективности использования государственных ресурсов является наличие соответствующей целевой установки, или, другими словами, четкое понимание того, достижение каких целей и задач мы контролируем. Если не понятны цели и задачи, а также способы их достижения, невозможно опре-

делить эффективность формирования и использования государственных ресурсов [17, с. 10].

Система государственного финансового контроля должна быть целостной исключительно потому, что ее необходимо строить на единых принципах, нормах и нормативах функционирования и решения поставленных задач с четким определением органов контроля и распределением их функций и полномочий. Такая система не должна иметь многоуровневую подчиненность и иерархическую замкнутость. Каждый орган должен решать свои конкретные задачи, иметь свои объекты проверок и действовать по единым методологическим и организационным принципам [18].

Следующим важным условием существования системы государственного финансового контроля является ее единство и целостность. Взаимодействие органов, входящих в систему, согласованность их действий будет гарантировать максимальную прозрачность движения бюджетных средств, объективное и всестороннее информирование, а также надлежащий контроль за устранением нарушений и реализацией предложений.

Контроль финансов в рамках целой системы должен быть ориентирован на управление деятельностью органов, осуществляющих такой вид контроля. Здесь необходимо предусмотреть разграничение полномочий органов, сделав функционал «индивидуальным». Интересно то, что возникающие задачи подразумевают применение разного рода полномочий, что обязывает разграничить функции.

Если же согласованности в действиях нет, то полномочия множатся и выполняются разными органами многократно, хотя коллегиальная работа над проектами увеличивает качество, свежесть взглядов, глубину аналитики.

Разработка одной системы априори увеличит значимость деятельности органов, являющихся ее частью. Для этого нужно обозначить иерархию, четкость действий, ответственность, функции. Но не стоит забывать, что ведущая роль в контроле финансов принадлежит законодателю.

Так как законы в области контроля финансов несовершенны, следует отметить, что:

1. Есть нужда в корректировке информации, отображающей состояние на данный момент по суммам денежных средств, их целевому расходованию в пору исполнения бюджета, а также итогам действий и аналитике эффективности.

2. Важно внедрение новых принципов и изменение принятых ранее основ относительно внутренних коммуникаций в органах, что способствует их развитию.

⁷ Конституция Республики Таджикистан (в редакции референдума от 26.09.1999, от 22.06.2003, от 22.05.2016). URL: <https://www.mfa.tj/ru/main/tadzhikistan/konstitutsiya> (дата обращения: 24.06.2021).

3. Нужно отделить внешние коммуникации в качестве «специальных».

4. Необходимо учитывать международный опыт и пытаться внедрить его в собственную систему контроля⁸.

Главной целью государственного контроля является обеспечение стабильности и экономической безопасности государства. Для достижения этой цели необходимо:

- во-первых, увеличить доходную часть государственного бюджета;
- во-вторых, экономить расходную часть бюджета;
- в-третьих, сократить количество правонарушений в финансовой сфере;
- в-четвертых, снизить уровень коррупции в государстве.

Все это должно быть базой для определения основных задач органов государственного финансового контроля государства. Исключение хотя бы одной из них не позволит достичь главной цели государственного финансового контроля.

Государственный финансовый контроль должен стать всеобъемлющим. Чем больше объем бюджетных средств попадет под контроль, тем более полной и качественной будет информация, предоставляемая государственным органам и общественности; уменьшится объем вопросов, непроверенных сотрудниками органов контроля, а, следовательно, нарушители бюджетной дисциплины не останутся незамеченными.

Также система государственного контроля должна быть мобильной, т.е. оперативной, адекватной и профессионально реагирующей на любые изменения в экономике и законодательстве; максимально полно обеспечивающей осуществление предварительного, текущего и последующего контроля.

Необходимо уделять внимание именно первому предупреждению нарушителей финансовой дис-

циплины, что позволит избежать нежелательных последствий в будущем.

Учитывая указанные выше предпосылки для реформирования государственного контроля, решения его проблем целесообразно осуществлять в следующих направлениях:

- формирование единых концептуальных основ организации государственного финансового контроля, исходя из современных условий развития экономики Республики;
- создание единого правового поля развития системы государственного финансового контроля и законодательного закрепления за его субъектами контрольных функций;
- формирование новых и совершенствование действующих процедур государственного финансового контроля;
- совершенствование методик государственного финансового контроля;
- оптимизация организационных структур государственного финансового контроля;
- совершенствование кадрового обеспечения системы государственного финансового контроля, создание современной научно-исследовательской и учебной базы по международным образцам⁹;
- создание адекватной современным условиям информационно-коммуникационной инфраструктуры;
- улучшение материально-технического и финансового обеспечения функционирования системы государственного финансового контроля.

Использование данных рекомендаций позволит создать крепкую управленческую систему, что минимизирует беззаконие в бюджете, модернизирует управление финансами государства, приведет к оптимизации и внедрению тех стандартов, которые давно приняты развитыми странами и могут лечь в основу формируемой успешной системы.

⁸ Implementing the International Standards for Supreme Audit Institutions (ISSAIs): Strategic considerations URL: <https://docplayer.net/19107167-Implementing-the-international-standards-for-supreme-audit-institutions-issais-strategic-considerations.html> (дата обращения: 26.06.2021).

⁹ Performance Audit of Guidelines: ISSAI 3000–3100. Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience. URL: <https://www.auditorgeneral.gov.tt/sites/default/files/Performance%20Audit%20Guidelines.pdf> (дата обращения: 26.06.2021).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Здырко Н.Г. Проблемные аспекты развития внутреннего государственного аудита. *Економічний часопис-XXI*. 2016;161(9–10):85–90. DOI: 10.21003/ea.V161–19
2. Дикань Л.В., Шевченко И.А. Развитие типологии государственного аудита в международной и национальной практике. *Економіка розвитку*. 2016;(3):34–40.
3. Chernyakov M., Muhtorzada S., Akberov K., Shuraev I., Mammadli F., Rzyaeva H., Huseinova K. The state of theory of financial stability in the Republic of Tajikistan. *Deutsche Internationale Zeitschrift für Zeitgenössische Wissenschaft/ German International Journal of Modern Science*. 2021;(10–2):13–17. DOI: 10.24412/2701–8369–2021–10–2–13–17

4. Igibaeva Z., Beiseinova L., Kazhmuhtametova A., Nikiforova E. Modern trends of Kazakhstan's internal state audit: The US and UK experience. *Problems and Perspectives of Management*. 2020;18(2):1–12. DOI: 10.21511/ppm.18(2).2020.01
5. Loseva N.A., Zabolotina A.V. State audit as a form of financial control budgetary funds. *Contemporary Problems of Social Work*. 2017;3(1):31–38. DOI: 10.17922/2412–5466–2017–3–1–31–38
6. Царенко О.В., Кармазина Н.В. Методические приемы системного исследования процесса государственного финансового аудита бюджетных учреждений и организаций. *Науковий вісник Полісся*. 2016;(3):176–180.
7. Рустамов Д.Ю. Конституционно-правовое регулирование государственного финансового контроля в сфере бюджетных отношений Республики Таджикистан. *Научные труды. Российская академия юридических наук*. М.: Юрист; 2019:368–371.
8. Issataeva K.B., Adambekova A.A. The Republic of Kazakhstan budget system development and the increase of its transparency. *American Journal of Applied Sciences*. 2016;13(4):364–371. DOI: 10.3844/ajassp.2016.364.371
9. Давлатзода Д.А., Сахибов Е.Н. Особенности формирования и развития институтов финансового контроля на территории современного Таджикистана. *Труд и социальные отношения*. 2019;30(4):150–162. DOI: 10.20410/2073–7815–2019–30–4–150–162
10. Endrawes M., Feng Z., Lu M., Shan Y. Audit committee characteristics and financial statement comparability. *Accounting & Finance*. 2020;60(3):2361–2395. DOI: 10.1111/acfi.12354
11. Mamutova K., Maulenkulova G., Toktibaeva M. Improving the application of the risk management system in the field of state audit. In: *Industrial technologies and engineering ICITE-2020. Proc. 7th Int. conf.* (Shymkent, Nov. 12–13, 2020). 2020:100–105.
12. Зокирова Ф.Д. Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией в системе государственного финансового контроля Республики Таджикистан. *Актуальные вопросы экономической теории: развитие и применение в практике российских преобразований*. Мат. VII Междунар. науч.-практ. конф. (Уфа, 25–26 мая 2018 г.). Уфа: УГАТУ; 2018:36–40.
13. Sembiyeva L.M., Zhagyparova A.O., Kozhubekova A.A. Analysis of the state of the current state audit model in Kazakhstan at the present stage. *Экономическая серия Вестника ЕНУ им. Л.Н. Гумилева*. 2020;(3):208–215. DOI: 10.32523/2079–620X-2020–3–208–215
14. Шохин С.О. Правовая организация бюджетного контроля. Запольский С.В., ред. *Управление бюджетными ресурсами и доходами (правовые аспекты)*. М.: Прометей; 2017:206–245.
15. Schevchenko I. Factors influence on the condition of the development of the state financial audit of budget programs. *Велес*. 2016;(9–1):136–139.
16. Давлатзода Д.А. Формирование и правовые основы деятельности институтов финансового контроля в Республике Таджикистан. *Актуальные вопросы современной экономики*. 2020;(9):455–459. DOI: 10.34755/IROK.2020.50.67.063
17. Трофимов М.В. О проблемах совершенствования финансового контроля в сфере функционирования органов государственной власти Российской Федерации. *Современное право*. 2004;(7):6–10.
18. Тлипиев А.Т. Конституционно-правовые основы государственного финансового контроля в России (вопросы теории и практики). Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д: РГУ; 2003. 181 с.

REFERENCES

1. Zdyrko N. Problem aspects of the internal state audit development. *Ekonomichnii chasopis-XXI = Economic Annals-XXI*. 2016;161(9–10):85–90. DOI: 10.21003/ea.V161–19
2. Dikan L., Shevchenko I. The development of a typology of state audit in the international and national practice. *Ekonomika rozvitku = Economics of Development*. 2016;(3):34–40.
3. Chernyakov M., Muhtorzada S., Akberov K., Shuraev I., Mammadli F., Rzyaeva H., Huseinova K. The state of theory of financial stability in the Republic of Tajikistan. *Deutsche Internationale Zeitschrift für Zeitgenössische Wissenschaft/German International Journal of Modern Science*. 2021;(10–2):13–17. DOI: 10.24412/2701–8369–2021–10–2–13–17
4. Igibaeva Z., Beiseinova L., Kazhmuhtametova A., Nikiforova E. Modern trends of Kazakhstan's internal state audit: The US and UK experience. *Problems and Perspectives of Management*. 2020;18(2):1–12. DOI: 10.21511/ppm.18(2).2020.01
5. Loseva N.A., Zabolotina A.V. State audit as a form of financial control budgetary funds. *Contemporary Problems of Social Work*. 2017;3(1):31–38. DOI: 10.17922/2412–5466–2017–3–1–31–38

6. Tsarenko O.V., Karmazina N.V. Methodical techniques of system research of the state financial audit process of budgetary establishments and organizations. *Naukovii visnik Polissya = Scientific Bulletin of Polissia*. 2016;(3):176–180.
7. Rustamov D. Yu. Constitutional and legal regulation of state financial control in the field of budgetary relations of the Republic of Tajikistan. In: Scientific works. Russian Academy of Legal Sciences. Moscow: Yurist; 2019:368–371. (In Russ.).
8. Issataeva K.B., Adambekova A.A. The Republic of Kazakhstan budget system development and the increase of its transparency. *American Journal of Applied Sciences*. 2016;13(4):364–371. DOI: 10.3844/ajassp.2016.364.371
9. Davlatzoda D.A., Sakhibov E.N. Features of the establishment and development of the institutions of financial control on the territory of modern Tajikistan. *Trud i sotsial'nye otnosheniya = Labour and Social Relations Journal*. 2019;30(4):150–162. (In Russ.). DOI: 10.20410/2073–7815–2019–30–4–150–162
10. Endrawes M., Feng Z., Lu M., Shan Y. Audit committee characteristics and financial statement comparability. *Accounting & Finance*. 2020;60(3):2361–2395. DOI: 10.1111/acfi.12354
11. Mamutova K., Maulenkulova G., Toktibaeva M. Improving the application of the risk management system in the field of state audit. In: Industrial technologies and engineering ICITE-2020. Proc. 7th Int. conf. (Shymkent, Nov. 12–13, 2020). 2020:100–105.
12. Zokirova F.D. Agencies for state financial control and combating corruption in the system of state financial control of the Republic of Tajikistan. In: Topical issues of economic theory: Development and application in practice of Russian reforms. Proc. 7th Int. sci.-pract. conf. (Ufa, May 25–26, 2018). Ufa: Ufa State Aviation Technical University; 2018:36–40. (In Russ.).
13. Sembiyeva L.M., Zhagyparova A.O., Kozhubekova A.A. Analysis of the state of the current state audit model in Kazakhstan at the present stage. *Ekonomicheskaya seriya Vestnika ENU im. L.N. Gumileva = Economic Series of the Bulletin of the L.N. Gumilyov ENU*. 2020;(3):208–215. DOI: 10.32523/2079–620X-2020–3–208–215
14. Shokhin S.O. Legal organization of budget control. In: Zapol'skii S.V., ed. Management of budgetary resources and revenues (legal aspects). Moscow: Prometheus; 2017:206–245. (In Russ.).
15. Schevchenko I. Factors influence on the condition of the development of the state financial audit of budget programs. *Veles*. 2016;(9–1):136–139.
16. Davlatzoda D.A. Formation and legal basis of financial control institutions' activities in the Republic of Tajikistan. *Aktual'nye voprosy sovremennoi ekonomiki = Topical Issues of the Modern Economy*. 2020;(9):455–459. (In Russ.). DOI: 10.34755/IROK.2020.50.67.063
17. Trofimov M.V. On the problems of improving financial control in the sphere of functioning of public authorities of the Russian Federation. *Sovremennoe pravo = Modern Law*. 2004;(7):6–10. (In Russ.).
18. Tlipiev A.T. Constitutional and legal foundations of state financial control in Russia (issues of theory and practice). Cand. legal sci. diss. Rostov-on-Don: Rostov State University; 2003. 181 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR



Дилмурод Ашурбек Давлатзода — кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента и маркетинга, Российско-Таджикский (Славянский) университет, Душанбе, Таджикистан

Dilmurod A. Davlatzoda — Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof., Department of Management and Marketing, Russian-Tajik (Slavonic) University, Dushanbe, Tajikistan

<https://orcid.org/0000-0003-0115-7731>

d.a.davlatov@mail.ru

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Conflicts of Interest Statement: The author has no conflicts of interest to declare.

Статья поступила в редакцию 08.08.2021; после рецензирования 20.08.2021; принята к публикации 27.12.2021.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The article was submitted on 08.08.2021; revised on 20.08.2021 and accepted for publication on 27.12.2021.

The author read and approved the final version of the manuscript.