

шакллантириш лозим;

— мамлакатимиз ёшларининг ҳуқуқий маданиятини юксалтиришнинг қонуний асосларидан бири уларга ҳуқуқий таълим бериш ҳисобланади. Ёшларига ҳуқуқий таълим беришни такомиллаштириш зарур эканини эътироф этамиз. Сабаби, бу ёшларга давр талабидан келиб чиқиб, ҳуқуқий тарбияни умумий асосда эмас, аксинча, бевосита уларнинг манфаатини кўзлаб, уларнинг таълим йўналиши ёхуд олаётган касб нуқтаи назаридан келиб чиқиб амалга ошириш лозим, деб ҳисоблаймиз.

Адабиётлар рўйхати:

1. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2019 йил 9 январдаги ПФ— 5618-сон «Жамиятда ҳуқуқий онг ва ҳуқуқий маданиятни юксалтириш тизимини тубдан такомиллаштириш тўғрисида»ги Фармони // Халқ сўзи, 2019 йил 10 январь.
2. <https://www.podrobno.uz/cat/economic/v-uzbekistane-uroven-bezrabo/30>
3. Адлия вазирлиги: ҳуқуқий тарғибот: 1 йил ичида. — Инсон ва қонун, 2018 йил 25 декабрь.

А. Ли

и.о. профессора кафедры «Бизнес право»
ТГЮУ, к.ю.н.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН О ГОСУДАРСТВЕННОМ ФИНАНСОВОМ КОНТРОЛЕ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ

Аннотация: в статье представлен анализ современного состояния законодательства Республики Узбекистан о государственном финансовом контроле и проблем его развития. Раскрыты сущностные характеристики государственного финансового контроля и дано определение понятия такого контроля. Обосновывается вывод о необходимости признать государственный контроль за деятельностью хозяйствующих субъектов важным элементом государственного финансового контроля наряду с налоговым, таможенным и валютным контролем. Рассмотрены кардинальные изменения в порядке осуществления государственного финансового контроля, предусмотренные актами Президента Республики Узбекистан. Предложены пути решения наиболее значимых проблем дальнейшего развития законодательства о государственном финансовом контроле на основе разработки и принятия новых законов и совершенствования норм действующих нормативно-правовых актов. Уделено особое внимание вопросам разработки базового законодательного акта о государственном финансовом контроле и правовым последствиям его принятия.

Ключевые слова: финансовый контроль, государственный финансовый контроль, государственный контроль за деятельностью хозяйствующих субъектов, законодательство, нормативно-правовые акты.

Abstract: the analysis of the current state of legislation of the Republic of Uzbekistan on state financial control and problems of its development is presented in the paper. Essential characteristics of state financial control are revealed and the concept of such control is defined. The conclusion about necessity to recognize state control over activity of economic entities as an important element of state financial control along with tax, customs and currency control is substantiated. Cardinal changes in the procedure of state financial control stipulated by the acts of the President of the Republic of Uzbekistan are considered. Ways of solving the most significant problems of further development of legislation on state financial control on the basis of development and adoption of new laws and improvement of norms of existing normative-legal acts are suggested. Special attention is given to the issues of development of basic legislative act on state financial control and legal consequences of its adoption.

Keywords: financial control, state financial control, state control over activity of economic subjects, legislation, normative-legal acts.

Аннотация: мазкур мақолада Ўзбекистон Республикасининг давлат молиявий назорати тўғрисидаги қонунчилигининг ҳозирги ҳолати ва уни ривожлантириш муаммолари таҳлили келтирилган. Давлат молиявий назоратининг муҳим хусусиятлари очиқ берилган ва бундай назорат тушунчасининг таърифи берилган. Мақолада берилган хулоса солиқ, божхона ва валюта назорати билан бир қаторда ҳўжалик юритувчи субъектлар фаолияти устидан

давлат назоратини давлат молиявий назоратининг муҳим элементи деб эътироф этиш зарурлиги тўғрисидаги тўхтамга келишга имкон беради. Давлат молиявий назоратини амалга ошириш тартибида Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳужжатларида назарда тутилган туб ўзгаришлар кўриб чиқилган. Мақолада янги қонунларни ишлаб чиқиш ва қабул қилиш ҳамда амалдаги норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг нормаларини такомиллаштириш асосида давлат молиявий назорати тўғрисидаги қонун ҳужжатларини янада ривожлантиришнинг энг муҳим муаммоларини ҳал этиш йўллари таклиф этилмоқда. Мақолада давлат молиявий назорати ва уни қабул қилишнинг ҳуқуқий оқибатлари тўғрисида асосий қонунчилик ҳужжатини ишлаб чиқишга алоҳида эътибор қаратилмоқда.

Калит сўзлар: молиявий назорат, давлат молиявий назорати, ҳўжалик юритувчи субъектлар фаолияти устидан давлат назорати, қонун ҳужжатлари, норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар.

Успешная реализация широкомасштабных реформ, намеченных Стратегией действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годах [1], в значительной степени зависит от сформировавшейся законодательной базы государственного финансового контроля и ее дальнейшего развития. Сегодняшние реалии требуют оперативного реагирования на системные проблемы государственного финансового контроля и его правового обеспечения, наличие которых отражается в результативности проводимых в стране реформах.

Нынешние проблемы действующего законодательства о государственном финансовом контроле во многом обусловлены тем, что отсутствует единое понимание сущности такого контроля, а действующая система контролирующих органов, объединенных одной целью, не имеет единой правовой основы. В этих условиях исследование теоретических и практических аспектов государственного финансового контроля и ключевых направлений его правового регулирования приобретает особую значимость для существенного повышения результативности такого контроля - одного из важнейших факторов финансово-экономической устойчивости и социальной стабильности государства, его экономической безопасности, благополучия граждан.

На сегодняшний день в специальной литературе не существует единого общепризнанного определения понятия государственного финансового контроля. Среди представителей экономической и юридической науки существуют различные мнения по вопросам о сущности государственной финансового контроля. Так, В.В.Бурцев определяет государственный финансовый контроль как одну из важнейших функций государственного управления, которая направлена на вскрытие отклонений от принятых стандартов законности, целесообразности и эффективности управления финансовыми ресурсами и иной государственной собственностью, а при наличии таких отклонений - на своевременное принятие соответствующих корректирующих и превентивных мер [2].

С точки зрения других авторов под государственным финансовым контролем следует понимать основанную на нормах финансового права систему органов и мероприятий по проверке законности и целесообразности действий в сфере образования, распределения и использования денежных фондов государства,

одну из форм государственного контроля, способствующую обеспечению законности, охране государственной собственности, целевому, эффективному и экономному использованию государственных средств, помогающая вскрыть нарушения установленной государством финансовой дисциплины [3].

М. В. Карасева указывает, что «государственный финансовый контроль – это проверка соблюдения органами государственной власти и местного самоуправления, юридическими и физическими лицами финансового законодательства Российской Федерации и субъектов РФ, а также рациональности и эффективности использования государственных финансовых и материальных ресурсов» [4].

В ряде случаев в литературе даются определения финансового контроля, без обозначения его как государственного финансового контроля, хотя эти определения содержат основные сущностные признаки, характерные государственному финансовому контролю.

В частности, по мнению А. Н. Козырина, «... под финансовым контролем следует понимать осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных органов, а в ряде случаев и негосударственных органов, наделенных законом соответствующими полномочиями в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления новых резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности» [5].

С.О. Шохин считает, что финансовый контроль с соответствием с финансовым правом - это система институтов, инструментов и методов по проверке законности и целесообразности действий в сфере образования, распределения и использования денежных фондов государства и органов местного самоуправления, одна из форм государственного контроля, способствующая обеспечению законности, охране собственности, правильному, эффективному и экономному использованию бюджетных, заемных и собственных средств, помогающая вскрыть нарушения финансовой дисциплины [6].

Как же соотносятся эти два понятия - «государственный финансовый контроль» и «финансовый контроль»? В данном случае следует признать справедливым мнение о том, что понятия «финансовый контроль» и «государственный финансовый контроль» соотносятся как общее и частное [7]. Финансовый контроль является более широкой категорией, которая включает в себя и государственный финансовый контроль.

Из приведенных выше вариантов дефиниций государственного финансового контроля нетрудно заметить, что чаще всего в них в качестве основных сущностных признаков государственного финансового контроля указывается на то, что: а) это деятельность, осуществляемая с применением специфических организационных форм и методов; б) осуществляется государственными органами; в) деятельность регламентирована нормами права; г) направлена на соблюдение финансовой дисциплины; д) цель - установление законности и достоверности финансовых операций, объективная оценка экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявление

новых резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет.

С учетом отмеченного под государственным финансовым контролем следовало бы понимать деятельность государственных органов, осуществляемая с применением специфических организационных форм и методов, регламентированная нормами права и направленная на соблюдение финансовой дисциплины в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления новых резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет.

В юридической литературе классификация финансового контроля проводится по различным основаниям. В частности в зависимости от субъекта контроля различают контроль: 1) государственный; 2) муниципальный; 3) общественный и 4) частный [8]. В свою очередь государственный финансовый контроль включает такие элементы как бюджетный, налоговый, валютный контроль, банковский и страховой надзор.

В зависимости от органов государственной власти, осуществляющих государственный финансовый контроль, выделяют парламентский контроль (осуществляется по линии законодательной власти), президентский контроль, правительственный контроль (по линии исполнительной власти).

Взятое нами за основу вышеуказанное определение понятия государственного финансового контроля включает не только бюджетный, но и налоговый, валютный и иные виды контроля. Однако следует оговориться, что предметом настоящей статьи является государственный финансовый контроль деятельности учреждений, финансируемых за счет средств государственного бюджета и внебюджетных фондов (бюджетный контроль) и государственный контроль деятельности хозяйствующих субъектов.

Государственный финансовый контроль предназначен для реализации финансовой политики государства, создания условий для финансовой стабилизации. Это, прежде всего контроль за формированием доходов бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов и их распределением, и использованием. Вместе с тем этот контроль распространяется и на негосударственный сектор экономики, затрагивая сферу выполнения субъектами предпринимательства - коммерческими структурами денежных обязательств перед государством по уплате налогов и иных обязательных платежей. Объектами такого контроля являются также соблюдение законности и целесообразности при расходовании выделенных бюджетных ассигнований, соблюдение установленных законодательством правил организации денежных расчетов, ведение учета и отчетности.

Таким образом, следует признать, что еще одним существенным элементом государственного финансового контроля является государственный контроль за деятельностью хозяйствующих субъектов, тем более, что в нашей стране создана и действует соответствующая законодательная база такого контроля [9].

Если говорить о законодательном закреплении понятия государственного финансового контроля, то в законодательстве Республики Узбекистан такая норма отсутствует, хотя термин «государственный финансовый контроль» широко используется в различных законодательных и иных нормативно-правовых актах. Так, Бюджетный кодекс Республики Узбекистан от 26

декабря 2013 г. [10] содержит специальную главу 26 «Государственный финансовый контроль», которая определяет цели, систему органов государственного финансового контроля и их полномочия, принципы, формы, виды и методы, а также порядок организации государственного финансового контроля. Однако самого определения государственного финансового контроля Бюджетный кодекс не содержит.

Аналогичную картину можно наблюдать и при анализе нормативно-правовых актов ряда государств СНГ, регулирующих государственный финансовый контроль. В них довольно часто используется термин «государственный финансовый контроль», но не дается его определение. Это, например, относится к Закону Республики Таджикистан от 2 декабря 2002 г «О государственном финансовом контроле в Республике Таджикистан» [11] в котором понятие такого контроля не раскрывается.

Бюджетный кодекс Республики Узбекистан устанавливает, что государственный финансовый контроль осуществляется органами государственного финансового контроля в целях выявления, устранения и недопущения нарушений объектами финансового контроля бюджетного законодательства, а также предупреждения коррупционных правонарушений в бюджетной сфере (ст. 170). Такое определение цели государственного финансового контроля дает основание говорить о том, что данный нормативный акт связывает государственный финансовый контроль только с бюджетным контролем, который как отмечалось, является разновидностью государственного финансового контроля наряду с налоговым, таможенным и валютным контролем, а также с государственным контролем деятельности хозяйствующих субъектов. Об этом же свидетельствуют положения и ряда других нормативных актов.

Это, например, относится к Постановлению Президента Республики Узбекистан от 21 августа 2017 года № ПП-3231 «О дальнейшем совершенствовании механизма финансирования образовательных и медицинских учреждений и системы государственного финансового контроля» [12]. Данный нормативный акт был принят в целях дальнейшего повышения прозрачности и усиления общественного контроля за бюджетным процессом, совершенствования механизма бюджетного финансирования, учета и отчетности в образовательных и медицинских учреждениях, повышения ответственности министерств и ведомств за укрепление бюджетной дисциплины в подведомственных учреждениях, а также коренного пересмотра роли государственного финансового контроля, направленного на профилактику и предупреждение нарушений бюджетного законодательства путем внедрения современных информационных технологий и международно признанных стандартов финансового контроля.

4 декабря 2004 г. на 24-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ постановлением № 24-11 был принят «Модельный закон о государственном финансовом контроле» [13]. Он устанавливает единые правовые и методологические основы осуществления государственного финансового контроля на территории государства - участника СНГ, принципы построения системы органов государственного финансового контроля и механизм их взаимодействия.

Ст. 1 Модельного закона содержит определение государственного финансового контроля как «провер-

ки соблюдения органами государственной власти и органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами действующего национального финансового законодательства, рациональности и эффективности использования государственных финансовых и материальных ресурсов». Как отмечалось в литературе, это определение имеет обобщающий характер, а термины «рациональность» и «эффективность», применяемые в Модельном законе для характеристики содержания финансового контроля, в настоящее время чаще используются при определении аудита эффективности [14].

В нашей стране впервые попытка законодательно определить понятия государственный финансовый контроль была предпринята в проекте Закона Республики Узбекистан «О государственном финансовом контроле». Этот законопроект был разработан Министерством финансов Республики Узбекистан [15] во исполнение п. 6 постановления Президента Республики Узбекистан от 21 августа 2017 года № ПП-3231 «О дальнейшем совершенствовании механизма финансирования образовательных и медицинских учреждений и системы государственного финансового контроля».

Ст. 3 рассматриваемого законопроекта определяет государственный финансовый контроль как анализ, оценка и проверка эффективности управления и использования бюджетных средств, активов государства и субъектов государственного сектора, связанных грантов, государственных и гарантированных государством займов, а также займов, привлекаемых под поручительство государства, в том числе другой, связанной с исполнением бюджета деятельности, основанные на системе управления рисками.

На наш взгляд, данное определение не в полной мере раскрывает сущностную характеристику государственного финансового контроля. На это следовало бы обратить особое внимание разработчикам законопроекта о государственном финансовом контроле при дальнейшей его проработке. Дело здесь в том, что анализ и оценка эффективности управления и использования бюджетных средств не отражают сущностные характеристики государственного финансового контроля, о которых уже упоминалось. Они скорее относятся к конкретным методам осуществления такого контроля, а с другой стороны анализ и оценка эффективности управления и использования бюджетных средств больше относится к функциям объектов финансового контроля, а не субъектов его осуществляющих, т.е. органов государственного финансового контроля.

За годы государственной независимости в связи с углублением стратегии государственной политики по либерализации экономики, повышению роли бюджетной системы в решении важнейших задач по дальнейшему развитию страны сформировалась принципиально новая правовая база государственного финансового контроля. Она состоит из законодательных и иных нормативно-правовых актов, прямо или косвенно регулирующих государственный финансовый контроль.

Как отмечалось, законодательные основы государственного финансового контроля содержатся в Бюджетном кодексе Республики Узбекистан. Сюда же относятся Налоговый кодекс и Таможенный кодекс Республики Узбекистан, законы Республики Узбекистан: о государственном контроле деятельности хозяйствующих субъектов от 24 декабря 1998 г.; о валютном ре-

гулировании (новая редакция) от 11 декабря 2003г. [16]; о Кабинете Министров Республики Узбекистан (новая редакция) от 29 августа 2003г. [17]; о парламентском контроле от 11 апреля 2016 г. [18]; о Счетной палате Республики Узбекистан от 1 июля 2019 г. [19]; о Центральном банке от 11 ноября 2019 г. [20].

Основную массу актов, относящихся к нормативно-правовой базе государственного финансового контроля, составляют подзаконные акты. Особое место среди этих актов занимают указы и постановления Президента Республики Узбекистан, в которых регулируются наиболее принципиальные вопросы развития системы государственного финансового контроля.

За последние годы нормативными актами Президента Республики Узбекистан внесены существенные изменения в порядок осуществления государственного финансового контроля. Они коснулись как государственного финансового контроля деятельности учреждений, финансируемых за счет средств государственного бюджета и внебюджетных фондов, так государственного контроля деятельности хозяйствующих субъектов.

В соответствии с Постановлением Президента Республики Узбекистан от 21 августа 2017 года № ПП-3231 «О дальнейшем совершенствовании механизма финансирования образовательных и медицинских учреждений и системы государственного финансового контроля» созданы и функционируют:

службы внутреннего аудита и финансового контроля в Министерстве народного образования, Министерстве здравоохранения, Министерстве высшего и среднего специального образования, Центре среднего специального, профессионального образования Министерства высшего и среднего специального образования и во внебюджетном Пенсионном фонде при Министерстве финансов Республики Узбекистан (службы внутреннего аудита и финансового контроля республиканского уровня);

службы внутреннего аудита и финансового контроля в Министерстве народного образования, Министерстве здравоохранения и Управлении среднего специального, профессионального образования Республики Каракалпакстан, управлениях народного образования, здравоохранения, среднего специального, профессионального образования областей, а также в главных управлениях народного образования, здравоохранения и управлении среднего специального, профессионального образования г. Ташкента (службы внутреннего аудита и финансового контроля территориального уровня).

Кроме того, образован Межведомственный совет по совершенствованию государственного финансового контроля, основными задачами, которого являются:

определение перспективных направлений совершенствования системы государственного финансового контроля, предусматривающих профилактику и предотвращение характерных и системных финансовых нарушений;

рассмотрение предложений по внедрению международно признанных методов и инструментов организации и проведения государственного финансового контроля, и внутреннего аудита;

обеспечение взаимодействия органов государственного финансового контроля и внутреннего аудита.

Рассматриваемым нормативным актом Главное контрольно-ревизионное управление преобразовано в

Главное управление государственного финансового контроля Министерства финансов Республики Узбекистан, дополнительными задачами которого определены:

осуществление постоянного мониторинга за финансовой деятельностью бюджетных организаций с использованием специализированных автоматизированных программных продуктов по управлению бюджетными средствами и ведению бюджетного учета в бюджетных организациях;

проведение на системной основе профилактической работы с бюджетными организациями по соблюдению бюджетного законодательства;

глубокий анализ выявляемых в бюджетных организациях случаев хищений, недостач денежных средств и материальных ценностей, нарушений порядка составления, утверждения и исполнения смет расходов, штатных расписаний и других нарушений законодательства и выработку конкретных мероприятий по устранению условий их совершения;

повышение эффективности проверок бюджетных организаций, с одновременным сокращением низкоэффективных ревизий, путем широкого применения дистанционного контроля, определения объектов и целей проверок посредством современных информационных технологий и базы данных.

Указом Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства» от 27 июля 2018 года № УП-5490 [21] предусмотрены кардинальные меры по упорядочению и совершенствованию государственного контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов.

Эти меры включают отмену плановых проверок, не связанных с финансово-хозяйственной деятельностью субъектов предпринимательства, а также проверок деятельности субъектов предпринимательства, проводимые в порядке контроля. Инициирование проверок деятельности субъектов предпринимательства осуществляется на основе результатов системы «риск-анализа», предполагающей инициирование проверок, исходя из степени риска совершения соответствующим субъектом предпринимательства нарушений законодательства. Все проверки деятельности субъектов предпринимательства подлежат обязательной регистрации в Единой системе электронной регистрации проверок. Проверки, проведенные с нарушением этого требования, признаются незаконными. Результаты проверок должны вноситься контролирующими органами в Единую систему электронной регистрации проверок в течение трех дней после их завершения.

Впервые вводятся в действие Перечни: видов проверок деятельности субъектов предпринимательства, проводимых по согласованию с уполномоченным органом; проверок, проводимых в порядке уведомления уполномоченного органа путем их регистрации в Единой системе электронной регистрации проверок; отдельных контрольных функций, передаваемых от контролирующих органов другим организациям.

Среди других новшеств, внесенных в порядок осуществления государственного контроля деятельности субъектов предпринимательства следует отметить запуск в действие полноценной версии Единой системы электронной регистрации проверок. Данная система позволяет уполномоченному органу изучать обоснованность принятых контролирующими органами ре-

шений на проведение проверок деятельности субъектов предпринимательства и выдавать разрешение с уникальным кодом на их проведение, а также осуществлять надзор за соблюдением контролирующими органами установленного законодательством порядка проведения проверок.

Новая система регистрации проверок дает возможность контролирующим органам вносить результаты проведенных проверок, а субъектам предпринимательства получать по их запросам информацию о проводимой проверке в виде коротких сообщений (SMS), а также через сеть Интернет в режиме реального времени.

Важным направлением совершенствования государственного финансового контроля являются меры по разработке и принятию Закона Республики Узбекистан «О государственном контроле деятельности субъектов предпринимательства» в новой редакции, а до вступления в силу этого законодательного акта действует Временное положение о порядке согласования и проведения проверок деятельности субъектов предпринимательства контролирующими органами.

Указом Президента Республики Узбекистан «О мерах по коренному совершенствованию системы защиты предпринимательской деятельности и оптимизации деятельности органов прокуратуры» от 15 марта 2019 года № УП-5690 [22] предусмотрены меры по совершенствованию координации деятельности контролирующих органов. В частности, установлено, что координация проверок деятельности субъектов предпринимательства и контроль за законностью их проведения контролируемыми органами осуществляются Уполномоченным при Президенте Республики Узбекистан по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательства, решения которого в части проведения проверок деятельности субъектов предпринимательства являются обязательными для исполнения контролирующими органами.

В рамках осуществления своих полномочий Уполномоченный по защите прав предпринимателей осуществляет контроль за соблюдением контролирующими органами требований законодательства в сфере проведения проверок деятельности субъектов предпринимательства. Он рассматривает и изучает обоснованность заявок контролирующих органов о проведении проверок деятельности субъектов предпринимательства, а также принимает решения о разрешении или об отказе в проведении проверок деятельности субъектов предпринимательства и продлении или переносе их сроков. Принимает меры по привлечению к ответственности виновных должностных лиц контролирующих органов за нарушение законодательства в сфере проведения проверок деятельности субъектов предпринимательства и обеспечивает ведение единого учета и отчетности в сфере осуществления государственного контроля деятельности субъектов предпринимательства, а также единой правоприменительной практики контролирующих органов в данной сфере.

Кроме того, на Уполномоченного по защите прав предпринимателей возложено оказание консультативной поддержки контролирующим органам и субъектам предпринимательства в отношении применения норм законодательства в области проверок деятельности субъектов предпринимательства, а также участие в разработке и совершенствовании нормативной базы в этой области.

Принимаемые в указах и постановлениях Президента Республики Узбекистан решения по принципиальным вопросам государственного финансового контроля находят свое отражение и подкрепляются конкретными мерами в нормативных актах органов исполнительной власти.

Прежде всего, это постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан. В них наряду с мерами оперативного государственного руководства всем ходом экономических реформ большое внимание уделяется и вопросам эффективности организации и функционирования государственного финансового контроля.

Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 3 сентября 1999 г. № 414 «О совершенствовании порядка финансирования бюджетных организаций» с последующими изменениями и дополнениями [23] содержит поручение Министерству финансов Республики Узбекистан обеспечить жесткий контроль за соблюдением бюджетной и сметно-штатной дисциплины в части нецелевого использования бюджетных средств, включая средства Фонда развития бюджетных организаций, нарушения сметно-штатной дисциплины и несоблюдения установленной очередности финансирования расходов, сроков и полноты их выплаты.

Важное значение для повышения эффективности государственного финансового контроля в бюджетной сфере имеет постановление Правительства страны от 24 октября 2017 № 870, которым утверждено Положение о Главном управлении государственного финансового контроля Министерства финансов Республики Узбекистан [24]. Как отмечалось, этот орган был создан в результате преобразования в соответствии с постановлением Президента Республики Узбекистан от 21 августа 2017 года № ПП-3231 «О дальнейшем совершенствовании механизма финансирования образовательных и медицинских учреждений и системы государственного финансового контроля» Главного контрольно-ревизионного управления Министерства финансов Республики Узбекистан в Главное управление государственного финансового контроля Министерства финансов Республики Узбекистан с возложением на него дополнительных задач, реализация которых должна способствовать повышению результативности государственного финансового контроля за эффективным использованием бюджетных средств.

Значительная роль в правовом регулировании государственного финансового контроля принадлежит нормативным актам Министерства финансов Республики Узбекистан. В частности, это относится к Положению о порядке составления, утверждения и регистрации смет расходов и штатных расписаний бюджетных организаций и получателей бюджетных средств [25]. Данный нормативный акт предусматривает обязанность финансовых органов ежегодно в период конца первого и начала второго квартала финансового года обеспечивать проведение проверок правильности составления, утверждения и своевременности доведения смет расходов (смет доходов и расходов, временных смет расходов) до всех бюджетных организаций и получателей бюджетных средств, систематически контролировать своевременность и качество осуществления этой работы нижестоящими финансовыми органами, оказывать им необходимую помощь в организации и проведении проверок.

Оценивая проанализированное законодательство о государственном финансовом контроле можно сде-

лать вывод о том, что оно в целом отвечает потребностям совершенствования механизма бюджетного финансирования, а также пересмотра роли государственного финансового контроля, направленного на профилактику и предупреждение нарушений бюджетного законодательства путем внедрения современных информационных технологий и международно признанных стандартов финансового контроля.

Вместе с тем это законодательство требует дальнейшего развития, поскольку его нормы не всегда учитывают необходимость наиболее эффективного использования бюджетных средств, создания благоприятных условий для ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности нашей республики. Имеющиеся недостатки в данном направлении приводят к продолжению негативной практики разрозненно-го регулирования общественных отношений в сфере государственного финансового контроля, что становится причиной возникновения правовых коллизий, разночтений и сложностей правоприменения. Преодолению таких недостатков в правовом обеспечении государственного финансового контроля может способствовать решение ряда проблем.

На наш взгляд, прежде всего, необходимо ускорить принятие Закона о государственном финансовом контроле, проект которого, как отмечалось, разработан Министерством финансов Республики Узбекистан. Однако здесь как нам представляется, необходимо изменить название законопроекта, в соответствии с целью государственного финансового контроля, заявленного в ст. 4 законопроекта - повышение эффективности управления и использования бюджетных средств, активов государства и субъектов государственного сектора. В рамках этой цели все последующие нормы законопроекта посвящены регулированию государственного финансового контроля деятельности организаций и учреждений, финансируемых за счет средств государственного бюджета и внебюджетных фондов, т.е. одному из элементов целостной системы государственного финансового контроля, а именно бюджетному контролю. С учетом этого имело бы смысл назвать законопроект «О государственном финансовом (бюджетном) контроле» или же если более конкретно, то «О государственном бюджетном контроле».

Основные нормы рассматриваемого законопроекта можно было бы адаптировать в Бюджетный кодекс Республики Узбекистан, переименовав главу 26 «Государственный финансовый контроль» в «Государственный бюджетный контроль». При этом следует исключить нормы, посвященные организации деятельности Счетной палаты и Главного управления государственного финансового контроля и его территориальных управлений Министерства финансов Республики Узбекистан (главы 4 и 5 законопроекта). Как известно эти вопросы нашли отражение в специальных нормативных актах: в Законе Республики Узбекистан о Счетной палате Республики Узбекистан и в Положении о Главном управлении государственного финансового контроля, утвержденного соответствующим постановлением Правительства страны.

При реализации данного предложения необходимость в отдельном законодательном регулировании государственного бюджетного контроля путем разработки и принятия Закона «О государственном бюджетном контроле» естественно отпадет.

Для регулирования общественных отношений, связанных с государственным финансовым контролем в целом и обеспечения единообразия в правовом регулировании основных, принципиальных вопросов данного контроля представляется целесообразным разработать и принять базовый Закон «О государственном финансовом контроле». Предметом его регулирования следовало бы определить единые организационные, правовые и методологические основы осуществления государственного финансового контроля на территории страны, включая все составные элементы такого контроля (бюджетный, налоговый, валютный контроль, государственный контроль за деятельностью хозяйствующих субъектов). Сюда же относятся единые принципы построения системы органов государственного финансового контроля и механизм их взаимодействия, а также формы и методы осуществления такого контроля. Естественно, что в этом законодательном акте должно найти закрепление определение понятия «государственный финансовый контроль».

Принятие предлагаемого законодательного акта могло бы способствовать: формированию правовой базы, регламентирующей виды, субъекты и объекты, принципы государственного финансового контроля, области взаимодействия; подготовке методологической основы проведения государственного финансового контроля и развитие его нормативно-правовой базы в соответствии с международными стандартами; созданию сбалансированной структуры органов государственного финансового контроля и служб внутреннего аудита с учетом четкого разграничения их полномочий и обеспечение их конструктивного, эффективного взаимодействия; созданию отвечающей международным требованиям системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников органов государственного финансового контроля и служб внутреннего аудита, а также внедрению системы сертификации внутренних аудиторов; созданию интегрированной информационной системы государственного финансового контроля, на основе широкого применения дистанционного контроля, определения объектов и целей проверок посредством современных информационных технологий и базы данных.

Как отмечалось, законодательная база государственного контроля деятельности хозяйствующих субъектов создана и функционирует. Однако, имеющиеся недостатки в осуществлении такого контроля поставили на повестку дня вопрос о принятии Закона о государственном контроле деятельности хозяйственных субъектов в новой редакции, как это предусмотрено Указом Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства» от 27 июля 2018 года № УП-5490. Представляется целесообразным обеспечить одновременную разработку проекта данного Закона и Закона о государственном финансовом контроле с тем, чтобы избежать дублирования одних и тех же норм в этих законопроектах особенно в части форм и методов осуществления государственного финансового контроля как это имеет место в действующих нормативных актах.

На наш взгляд, принятие указанных предложений позволит придать необходимую стройность и стабильность законодательной базе государственного финансового контроля, что позволит обеспечить единооб-

разное применение ее норм в практике правореализации.

Серьезной проблемой, существенно снижающей эффективность государственного финансового (бюджетного) контроля является отсутствие единой базы данных результатов деятельности всех органов, осуществляющих такой контроль. В конечном счете, это приводит к серьезным проблемам в планировании контрольных мероприятий и риску выхода на объект контроля, уже охваченный контролем другим органом государственного финансового контроля. Усугубляет данную проблему и отсутствие правовой основы единой системы координации деятельности органов государственного финансового (бюджетного) контроля, а также контроля за их деятельностью, что серьезно сказывается на результативности государственного финансового (бюджетного) контроля.

Решению данной проблемы может способствовать определение по аналогии с государственным контролем за деятельностью хозяйствующих субъектов уполномоченного органа по координации проверок деятельности организаций и учреждений, использующих бюджетные средства и контролю за законностью их проведения контролирующими органами. Как указывалось, таким органом в сфере государственного контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов является Уполномоченный при Президенте Республики Узбекистан по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательства, наделенный соответствующими полномочиями. В сфере государственного финансового (бюджетного) контроля аналогичными полномочиями можно было наделить Счетную палату Республики Узбекистан как высший орган внешнего аудита и финансового контроля. Возможен и другой вариант, при котором эти полномочия будут предоставлены Межведомственному совету по совершенствованию государственного финансового контроля, одной из задач которого является обеспечение взаимодействия органов государственного финансового контроля и внутреннего аудита.

Для решения проблемы, связанной с отсутствием единой базы данных результатов деятельности всех органов, осуществляющих государственный финансовый (бюджетный) контроль следовало бы использовать такую же Единую систему электронной регистрации проверок, используемой при государственном контроле деятельности субъектов предпринимательства, о которой упоминалось выше.

Как нам представляется, успешная реализация обозначенных проблем дальнейшего развития законодательства о государственном финансовом контроле может способствовать повышению эффективности такого контроля на основе создания надлежащей правовой базы, обеспечивающей надежные гарантии соблюдения законности и дисциплины в финансовой сфере, защиты прав и интересов субъектов предпринимательства.

Список литературы:

1. Утверждена Указом Президента Республики Узбекистан от 7 февраля 2017 г. № УП-4947 / Собрание законодательства Республики Узбекистан (СЗ РУз), 2017 г., № 6, ст. 70, № 20, ст. 354, № 23, ст. 448, № 29, ст. 683, ст. 685, № 34, ст. 874, № 37, ст. 982; Национальная база данных законодательства (НБДЗ), 16.10.2017 г., № 06/17/5204/0114, 31.07.2018 г., № 06/18/5483/1594.

2. Бурцев В.В. К вопросу о стандартизации государственного финансового контроля // Менеджмент в России и за рубежом. - 2003 с.37
3. Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль: Учебник - М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2002, с.28
4. Финансовое право: Учебник / отв. ред. М. В. Карасева. М.: Юрист, 2006. С. 161.
5. Козырин А.Н. Финансовый контроль / В учеб.. Финансовое право / Под ред. Проф. О.Н. Горбуновой - М.: Юрист, 2006, с.48.
6. Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в РФ. - М.: Финансы и статистика, 2008, с.26.
7. Актуальные проблемы теории и практики финансового права Российской Федерации / под ред. проф., д. ю. н. А.Н. Козырина. [Электронное издание] Справочно-правовая система «Гарант», 2009. С. 123.
8. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2011. С. 144-146; *Парыгин В. А., Тедеев А. А.* Финансовое право: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Эксмо, 2006. С. 64-65; *Деуреченских В. А.* Национальный контроль. С. 13-21 и др.
9. Закон Республики Узбекистан от о государственном контроле деятельности хозяйствующих субъектов от 24 декабря 1998 г. / Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан (ВОМ РУз), 1999 г., № 1, ст. 8; 2000 г., № 5-6, ст. 153; 2001 г., № 1-2, ст. 23; СЗ РУз, 2004 г., № 25, ст. 287, № 51, ст. 514; 2006 г., № 12-13, ст. 100; 2007 г., № 50-51, ст. 506; 2008 г., № 52, ст. 513; 2010 г., № 37, ст. 314, № 51, ст. 485; 2011 г., № 37, ст. 374; 2013 г., № 1, ст. 1, № 41, ст. 543; 2014 г., № 20, ст. 222; 2016 г., № 52, ст. 597; 2017 г., № 1, ст. 1; НБДЗ, 16.01.2019 г., № 03/19/516/2484.
10. СЗ РУз, 2013 г., № 52-I; 2014 г., № 36, ст. 452; 2015 г., № 52, ст. 645; 2016 г., № 52, ст. 597; 2017 г., № 1, ст. 1, № 24, ст. 487; НБДЗ, 01.01.2018 г., № 03/18/454/0493; 05.01.2018 г., № 03/18/456/0512, 24.07.2018 г., № 03/18/486/1559, 27.07.2018 г., № 03/18/488/1579, 25.12.2018 г., № 03/18/508/2365, 09.01.2019 г., №03/19/512/2435, 23.05.2019 г., № 03/19/540/3167, 30.08.2019 г., № 03/19/559/3670, 05.09.2019 г., № 03/19/563/3685, 13.11.2019 г., № 03/19/583/4016.
11. <http://docplayer.ru/52681916-Zakon-respubliki-tadzhikistan-o-gosudarstvennom-finansovom-kontrole-v-respublike-tadzhikistan.html>
12. СЗ РУз, 2017 г., № 35, ст. 920.
13. URL: <http://www.iacis.ru/html/?id=22&str=list&nid=1> (дата обращения: 12.03.2011).
14. *Ялбулганов А. А.* Модельный закон о государственном финансовом контроле»: развитие российско-го законодательства и доктрины о государственном финансовом контроле // История, теория и практика финансового контроля: к 200-летию Государственного контроля в России. Курск: ЦППИ, Курский гос. ун-т, 2011. С. 10..
15. Был размещен для обсуждения на портале СОВАЗ с 13 по 28 октября 2017 г. / <http://old.regulation.gov.uz/ru/documents/1772>.
16. ВОМ РУз, 2004 г., № 1-2, ст. 6; СЗ РУз, 2009 г., № 37, ст. 403; 2014 г., № 36, ст. 452; 2015 г., № 52, ст. 645; НБДЗ, 24.07.2018 г., № 03/18/486/1559; 16.01.2019 г., № 03/19/516/2484.
17. НБДЗ, 02.07.2019 г., № 03/19/546/3359.
18. СЗ РУз, 2016 г., № 15, ст. 141; 2017 г., № 24, ст. 487; НБДЗ, 10.01.2018 г., № 03/18/459/0536; 19.04.2018 г., № 03/18/476/1087; 09.01.2019 г., № 03/19/512/2435, 06.03.2019 г., № 03/19/527/2706, 11.05.2019 г., № 03/19/536/3114.
19. НБДЗ, 02.07.2019 г., № 03/19/546/3359.
20. НБДЗ, 12.11.2019 г., № 03/19/582/4014.
21. НБДЗ, 28.07.2018 г., № 06/18/5490/1584, 01.10.2018 г., № 06/18/5547/1975, 02.11.2018 г., № 06/18/5566/2153, 28.12.2018 г., № 06/18/5607/2385; 06.02.2019 г., № 06/19/5656/2586; 23.02.2019 г., № 06/19/5668/2652; 16.03.2019 г., № 06/19/5690/2772; 11.04.2019 г., № 06/19/5707/2923.
22. НБДЗ, 16.03.2019 г., № 06/19/5690/2772.
23. СПП РУз, 1999 г., № 9, ст. 51; СЗ РУз, 2001 г., № 22-24, ст. 159; 2002 г., № 24, ст. 200; 2004 г., № 52, ст. 523; 2005 г., № 51, ст. 380; 2006 г., № 51-52, ст. 507; 2007 г., № 29-30, ст. 306, № 52, ст. 534; 2009 г., № 24, ст. 270, № 52, ст. 560; 2011 г., № 7-8, ст. 63, № 14, ст. 137; 2012 г., № 6, ст. 60, № 52, ст. 587; 2014 г., № 50, ст. 590; 2015 г., № 52, ст. 646; 2016 г., № 17, ст. 176; НБДЗ, 24.05.2018 г., № 09/18/384/1266, 09.10.2018 г., № 09/18/805/2013; 02.02.2019 г., № 09/19/79/2560, 23.04.2019 г., № 09/19/344/3005.
24. Текст приводится в информационно-правовой системе Lex.uz на государственном языке /Қонун ҳужжатлари маълумотлари миллий базаси, 25.10.2017 й., 09/17/870/0175-сон, 14.05.2018 й., 09/18/350/1206-сон, 18.05.2018 й., 09/18/363/1233-сон; 26.03.2019 й., 09/19/247/2835-сон, 24.08.2019 й., 09/19/707/3626-сон.
25. Приложение к приказу министра финансов Республики Узбекистан от 14 ноября 2014 года № 74 / СЗ РУз, 2014 № 51, ст. 612; 2017 г., № 3, ст. 47; НБДЗ, 09.11.2018 г., № 10/18/2634-2/2175.