

Features of the parliament's consideration of budget execution reports

Sardorbek YUSUPOV¹, Hilal Lale Ayhan IZMIRLI²

Tashkent State University of Law
University of Kansas School of Law

ARTICLE INFO

Article history:

Received January 2021

Received in revised form

30 January 2022

Accepted 20 February 2022

Available online

15 March 2022

Keywords:

state budget,
parliament,
control,
parliamentary inquiry,
deputy,
committee,
report,
budget process.

ABSTRACT

The article analyzes the theoretical and legislative foundations of parliamentary consideration of budget execution reports. In particular, if in some sources it is indicated as a type of control over the execution of laws, then in other sources it is analyzed as the legislative activity of the parliament. The experience of developed countries with CIS countries is also described. In the CIS member countries, including Uzbekistan, it is analyzed that the reports on the state budget submitted to the parliament are similar to ordinary informational letters and do not have any legal consequences. It is analyzed that in the USA, Canada, EU countries, assessing the execution of the state budget as sufficiently effective, the government may announce a warning, stop financing any of its projects in the USA and the UK, make changes to the main parameters of the state budget of the USA, Brazil, Japan. In turn, problems related to this process have been identified in our country.

2181-1415/© 2022 in Science LLC.

DOI: <https://doi.org/10.47689/2181-1415-vol3-iss2/S-pp19-24>

This is an open access article under the Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ru>)

Бюджет ижроси тўғрисидаги ҳисоботларни парламент томонидан кўриб чиқишнинг ўзига хос хусусиятлари

АННОТАЦИЯ

Мақолада бюджет ижроси тўғрисида ҳисоботларни парламент томонидан кўриб чиқишнинг назарий ва қонунчилик асослари таҳлил қилинган. Жумладан, айрим манба-

Калит сўзлар:

давлат бюджети,
парламент,
назорат,

¹ Doctor of Philosophy (PhD) in legal sciences Head of the Department of Administrative and Financial law Tashkent State University of Law. Tashkent, Uzbekistan. E-mail: s.yusupov020@gmail.com.

² University of Kansas School of Law, Associate professor of the law faculty at Ankara Haci Bayram Veli University in Turkey E-mail: hilal2@gmail.com

парламент сўрови,
депутат,
қўмита,
ҳисобот,
бюджет жараёни.

ларда қонунларнинг бажарилиши устидан назорат тури сифатида кўрсатилса, бошқа манбаларда парламентнинг қонунчилик фаолияти деб таҳлил қилинган. Шунингдек, МДХ мамлакатлари билан ривожланган давлатлар тажрибаси баён қилинган. МДХга аъзо мамлакатлар, шу жумладан, Ўзбекистонда Давлат бюджети тўғрисидаги парламентга тақдим этилаётган ҳисоботлар оддий ахборот ҳатларига ўхшайди ва ҳеч қандай ҳуқуқий оқибатларни юзага чиқармаслиги таҳлил қилинган. АҚШ, Канада, Европа Иттифоқи мамлакатларида давлат бюджетинг ижроси етарли самарали деб баҳолаб, ҳукуматга огоҳлантириш эълон қилиши мумкинлиги, АҚШ ва Буюк Британияда қайсидир лойиҳаларини молиялаштиришни тўхтатиши мумкинлиги ва АҚШ, Бразилия, Япония давлат бюджетининг асосий параметрларига ўзгартишларни киритиши мумкинлиги таҳлил қилинган. Ўз навбатида, мамлакатимизда мазкур жараён билан боғлиқ муаммолар очиб берилган.

Особенности рассмотрения парламентом отчетов об исполнении бюджета

АННОТАЦИЯ

Ключевые слова:

государственный бюджет,
парламент,
контроль,
парламентский запрос,
депутат,
комитет,
отчет,
бюджетный процесс.

В данной статье, проанализированы теоретические и законодательные основы парламентского рассмотрения отчетов об исполнении бюджета.

В частности, если в одних источниках указывается в качестве вида контроль за исполнением законов, то в других источниках анализируется как законодательная деятельность парламента.

Также, изложен опыт развитых стран со странами СНГ. В странах-членах СНГ, в том числе и в Узбекистане.

Анализируется, что представляемые парламенту отчеты о государственном бюджете похожи на обычные информационные письма и не несут никаких правовых последствий. Проанализировано, что в США, Канаде, странах ЕС, оценивая исполнение госбюджета как достаточно эффективное, правительство может объявить предупреждение, прекратить финансирование каких-либо своих проектов в США и Великобритании.

Внести изменения в основные параметры госбюджета США, Бразилии, Японии. В свою очередь, в нашей стране выявлены проблемы, связанные с данным процессом.

Бюджет ижроси тўғрисидаги ҳисоботларнинг парламент томонидан кўриб чиқилиши парламент назоратининг муҳим кўринишларидан биридир. Мазкур жараён билан боғлиқ турли мунозаралар мавжуд. Жумладан, айрим манбаларда бюджет ижросининг парламент томонидан кўриб чиқилиши унинг назорат функцияларига киради деб белгилаб ўтилган. Бу борада назорат функциялари:

давлат бюджети маблағларнинг мақсадга йўналтирилганлиги ва самарадорлиги; давлат органларининг фаолияти устидан ва давлат органлари ҳамда мансабдор шахслари томонидан қонунларнинг бажарилиши устидан назорат турлари бўйича ажратилади [1. Б. 22–24].

Парламент томонидан давлат бюджети ижросининг кўриб чиқилиши парламент томонидан давлат бюджетини қонун билан тасдиқлаш борасида амалга оширилаётган қонунчилик жараёнининг навбатдаги босқичидир. Мазкур босқичда ҳам парламент қонун йўли билан олдин тасдиқлаган давлат бюджетининг асосий параметрларига тегишли ўзгартиш ва қўшимчаларни киритади. Шу боисдан бу ишларни парламентнинг қонунчилик фаолияти деб ҳисоблайдилар [2. Б. 11–13].

Бизнинг назаримизда, Ўзбекистонда парламент томонидан Давлат бюджети ижросининг кўриб чиқилиши парламент назоратининг турларига киради ва бунинг бир нечта асослари мавжуд.

Биринчидан, мамлакатимизда Давлат бюджети лойиҳаси Қонунчилик палатасига қонун лойиҳаси шаклида киритилади ва қонун лойиҳасига ўхшаб, қонунчилик жараёнининг барча босқичлари (қонун лойиҳасининг концепциясини муҳокама қилиш, унинг асосий қоидаларини тасдиқлаш ва қонун лойиҳасини қонун сифатида қабул қилиш, Сенат томонидан тасдиқлаш ва Президент томонидан тасдиқлаш(имзолаш)дан ўтказилади.

Иккинчидан, Бюджет лойиҳаси қонун шаклида қабул қилинган ва қонуний кучга кирганидан сўнг ҳукумат томонидан унинг ижроси таъминланади.

Учинчидан, Давлат бюджети ижросини парламент томонидан эшитилиши ривожланган мамлакатларнинг парламентлари томонидан қабул қилинадиган аксарият қонунлар бўйича амалга оширилаётган тартибга солишни баҳолашнинг бир кўриниши деб эътироф этсак бўлади. Тартибга солишни баҳолаш эса қонун ижодкорликнинг таркибий элементи ҳисобланади.

Давлат бюджети ижроси тўғрисидаги ҳисоботларнинг парламент томонидан кўриб чиқилиши борасида, айниқса, МДҲга аъзо мамлакатлари олимлари орасида муҳокамаларга сабаб бўлаётган яна бир масала Давлат бюджети тўғрисидаги ҳисоботларнинг мақоми ва табиати ҳисобланади.

Айрим олимларнинг фикрича, МДҲга аъзо мамлакатлар, шу жумладан, Ўзбекистонда Давлат бюджети тўғрисидаги парламентга тақдим этилаётган ҳисоботлар оддий ахборот хатларига ўхшайди ва ҳеч қандай ҳуқуқий оқибатларни юзага чиқармайди.

Бошқа олимлар бу фикрга қўшилмасдан, “Давлат бюджетининг ижроси тўғрисидаги ҳисоботларнинг парламентга тақдим этилиши ижроси бўйича оддий маълумотни тақдим этиш билан чегараланмайди; мазкур ҳисоботни парламент аъзолари муҳокама этишади, Давлат бюджетининг ижроси бўйича ҳисоботни тайёрлаган мансабдор шахсларга худди ҳисобот берувчига ўхшаб саволларни беришади ва улардан жавобларни олишади, якунида эса мазкур шахсларнинг фаолиятига, керак бўлса, уларнинг мажлисдаги хулқ-атворида баҳо беришади”.

Давлат бюджети ижроси тўғрисидаги ҳисоботларнинг парламент томонидан кўриб чиқилиши, одатда, қайсидир ҳуқуқий оқибатларни юзага келтириши керак. Хорижий парламентлар амалиётида бюджетнинг ижросини муҳокама қилиш натижасида парламент бир нечта функцияларни амалга оширади:

– давлат бюджети ижросини етарли, самарали деб баҳолаб, ҳукуматга огоҳлантириш эълон қилиши мумкин (АҚШ, Канада, Европа Иттифоқига аъзо мамлакатларида), қайсидир лойиҳаларини молиялаштиришни тўхтатиши мумкин (АҚШ ва Буюк Британияда) ёки давлат бюджетининг асосий параметрларига ўзгартишларни киритиши (АҚШ, Бразилия, Япония);

– давлат бюджетининг ижросини самарасиз деб топиб, бунга жавобгар бўлган ҳукумат аъзоларининг сиёсий жавобгарлигини Президент ёки Ҳукумат раиси олдига қўйиш (Польша, Украина) ёки ҳукуматга ишончсизлик вотумини билдириш (ривожланган демократик мамлакатларнинг барчасида).

Бироқ мазкур функциялар Ўзбекистонда, худди Россия, Беларусь ва бошқа МДҲга аъзо мамлакатларнинг парламентлари томонидан деярли қўлланилмайди. Россиялик олим Р.М. Дзидзоевнинг фикрича, давлат бюджети ижроси тўғрисидаги ҳукуматнинг парламент олдигаги ҳисобдорлиги, қачонки мазкур ҳисобларнинг натижаси бўйича парламент ҳукуматнинг сиёсий жавобгарлиги масаласини кўриб чиқса, ҳукуматга ишончсизлик вотумини билдирса, парламент назоратининг кучли таъсир воситасига айланиши мумкин [3. Б. 26].

Давлат бюджетини шакллантириш ва унинг ижроси устидан назоратни олиб бориш ривожланган демократик мамлакатлари парламентлари фаолиятининг устувор йўналиши сифатида эътироф этилиши билан бирга, кўпчилик мамлакатларнинг конституциявий ҳуқуқи фундаментал нормаларига айланган. Масалан, Давлат бюджетининг маблағлари фақатгина парламентнинг қарори билан сарфланиши мумкин деган норма Япония Конституциясининг 83-моддасида, Швеция Конституциясининг 4 параграфида, Германия Конституциясининг 110-моддасида, Греция Конституциясининг 78-моддасида, Бразилия Конституциясининг 62-моддасида, Португалия Конституциясининг 164-моддасида, Франция Конституциясининг 34-моддасида мустаҳкамлаб қўйилган.

Парламент томонидан Давлат бюджетини шакллантириш ва унинг ижроси устидан назоратни амалга ошириш функцияси охириги кунларда шундай аҳамиятга эга бўлмоқдаки, айрим олимлар ва экспертлар парламентнинг мазкур функциясини парламент фаолиятининг алоҳида йўналиши сифатида тан олиш гоясини илгари суришмоқда [4. Б. 267–268].

Машҳур франциялик олим М.Амеллернинг фикрича, давлат бюджети ҳукуматнинг рақамларда ифодаланган фаолият режасидир, бироқ фақатгина парламент унга юридик кучни тақдим этади.

Алоҳида таъкидлаш жоизки, депутатларнинг мамлакатимиз бош молиявий ҳужжати – Давлат бюджетини қабул қилиш ва унинг ижросини назорат этишдаги фаолияти охириги йилларда бирмунча жонланди. Хусусан, 2019 йилда илк бор 2020 йил учун Ўзбекистон Республикасининг Давлат бюджети қонун шаклида қабул қилиниб, бюджет харажатлари вазирлик ва идоралар кесимида тасдиқланадиган бўлди.

Шу тариқа ўтган даврда мамлакатимиз бош молиявий ҳужжатини қонун шаклида қабул қилиш, маҳаллий бюджетларни мустақил равишда шакллантириш ва ҳудудий вакиллик органлари томонидан тасдиқлаш, “Фуқаролар учун бюджет” ахборот нашрини чоп этиш, “Очиқ бюджет” ахборот порталини ишга тушириш, Давлат бюджет ижроси тўғрисидаги маълумотлар миллий ва Халқаро валюта жамғармасининг давлат молиявий статистикаси стандартларига мувофиқ эълон

қилиш, маҳаллий бюджетларнинг қўшимча манбаларидан фойдаланилиши, айниқса, туманлар ва шаҳарлар бюджетларининг қўшимча манбаларининг камида 10 фоизини жамоатчилик фикри асосида шакллантириш тизими жорий этилди.

Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси Қонунчилик палатасида фракциялар ва депутатларнинг қатъий позицияси туфайли “2021 йил учун Ўзбекистон Республикасининг Давлат бюджети тўғрисида”ги Қонун лойиҳасига 23 та принципиал ўзгартиш ва қўшимчалар киритилди ҳамда қонун янги моддалар билан тўлдирилди. Шунингдек, фракцияларда бўлиб ўтган кенг муҳокамалар натижасида Ҳукумат томонидан таклиф этилган 2021 йил учун давлат бюджети лойиҳасида 700 млрд. сўмга яқин маблағ қайта тақсимланди.

Шу билан бирга, депутатларнинг таклифлари асосида давлат дастурлари доирасида ажратилиши лозим бўлган маблағларни 2021 йил бюджетидида акс эттиришга эришилди.

2020 йилда Давлат бюджетининг ижроси масаласи уч маротаба кўриб чиқилди:

- Давлат бюджети ва давлат мақсадли жамғармалари бюджетларининг 2019 йилдаги ижроси кўриб чиқилди (1 февралда);
- Давлат бюджетининг ва давлат мақсадли жамғармалари бюджетларининг 2020 йил I-чорагидаги ижроси кўриб чиқилди (1 июнда);
- Давлат бюджетининг ва давлат мақсадли жамғармалари бюджетларининг 2020 йил биринчи ярим йиллигидаги ижроси кўриб чиқилди (26 августда).

Худди шунга ўхшаб, Давлат бюджетининг ва давлат мақсадли жамғармалари бюджетларининг чоракдаги ва ярим йилликдаги ижроси Қонунчилик палатаси томонидан 2021 йилда ҳам муҳокама қилинган. Жумладан, 2020 йилнинг Давлат бюджети ижрочи ва 2021 йилнинг 1-чорагидаги ижроси Қонунчилик палатасининг 2021 йил 25 майда кўрилган бўлса, Давлат бюджетининг олти ойлик ижроси – 2021 йил 24 августдаги мажлисида тасдиқланган.

Давлат бюджетининг ижроси Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси Сенатининг ялпи мажлисларида ҳам тизимли равишда муҳокама қилиб борилмоқда.

Ўзбекистон Республикасида Давлат бюджет ижроси тўғрисидаги ҳисоботларнинг парламент томонидан кўриб чиқилиши борасида шакланган қонунчилик ва ҳуқуқни қўллаш амалиёти таҳлили шуни кўрсатмоқдаки, Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси палаталари мазкур соҳадаги фаолияти парламентаризм стандартлари ва ривожланган демократик мамлакатларнинг амалиёти асосида янада такомиллаштирилишга муҳтож.

Ўзбекистон парламенти томонидан Давлат бюджети ижроси тўғрисидаги ҳисоботларни эшитиш амалиётининг ҳамда ушбу масалада юридик адабиётларда чоп этилган илмий ишларнинг таҳлили мазкур соҳада парламент томонидан Давлат бюджети ижроси тўғрисидаги ҳисоботларни эшитиш жараёнида Олий Мажлиси палаталари, унинг органлари, депутатлар ва сенаторлар ҳамда Ўзбекистон Республикасининг Ҳисоб палатаси ўртасидаги муносабатлар доирасида айрим муаммолар борлигини кўриш мумкин.

Амалдаги қонунчиликка мувофиқ, Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамаси Давлат бюджетининг ижроси тўғрисидаги йиллик ҳисоботни ҳисобот йилидан кейинги йилнинг 15 майидан кечиктирмай Ўзбекистон Республикаси Ҳисоб палатасининг ҳулосаси билан бирга Қонунчилик палатасига тақдим этади. Мазкур жараённинг мазмунидан учта ҳулосани чиқариш мумкин,

Биринчи хулоса – Ўзбекистон Республикаси Ҳисоб палатаси ўз хулосасини ҳукуматнинг Давлат бюджетининг ижроси тўғрисидаги йиллик ҳисоботини Олий Мажлиси Қонунчилик палатасига киритишдан олдин шакллантиради.

Иккинчи хулоса – Ҳисоб палатаси Давлат бюджети ижросининг қонунийлигини ва мақсадга йўналтирилганлигини мустақил равишда, Олий Мажлиси Қонунчилик палатасининг Давлат бюджети ижросининг самарадорлигига бўлган муносабатларини, ёндашувларини инобатга олмасдан тайёрлайди.

Учинчи хулоса – Ҳисоб палатаси Давлат бюджети ижроси бўйича ўз хулосасини Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамаси тақдим этади ва парламентнинг мазкур масалани ўрганишда ўзининг назорат функцияси орқали иштирок этмайди.

Хулоса ўрнидан таъкидлаш лозимки, давлат бюджети ижроси тўғрисидаги ҳисоботларнинг парламент томонидан кўриб чиқилишининг амалий аҳамиятини ошириш долзарб аҳамиятга эгадир. Жумладан, бу борада ҳукумат ва парламент ўртасида расмий эмас, балки амалий муносабатларни ўрнатиш лозим.

Фойдаланилган адабиётлар рўйхати:

1. М.С. Савченко, А.В. Дарда. Парламентский контроль. Учебное пособие. Краснодар. КубГАУ. 2016. – Б. 22–24.
2. Княгинин Д.К. К вопросу о понятии публичной подотчётности// Конституционное и муниципальное право. 2008. – №13. – Б. 11.
3. Дзидзоев Р.М. Институт ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах своей деятельности и вопросы парламентской ответственности Правительства // Конституционное и муниципальное право. 2009. – 21-сон. – Б. 26.
4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Умумий қисм: Олий таълиқ муассасалари учун дарслик / Масъул муҳаррир Б.А. Страшун.М., 2005. – Б. 267–268.