



## ПАРЛАМЕНТ НАЗОРАТИ: ДАВЛАТ БЮДЖЕТИ УСТИДАН ПАРЛАМЕНТ НАЗОРАТИНИНГ АЙРИМ МУАММОЛАРИ ТАҲЛИЛИ

**Юсупов Сардорбек Баҳодирович**

Тошкент давлат юридик университети  
Маъмурий ва молия ҳуқуқи кафедраси мудир,  
юридик фанлар доктори (DSc)  
E-mail: s.yusupov020@gmail.com  
<https://www.doi.org/10.5281/zenodo.8289549>

### ARTICLE INFO

Received: 22<sup>th</sup> August 2023

Accepted: 27<sup>th</sup> August 2023

Online: 28<sup>th</sup> August 2023

### KEY WORDS

Давлат бюджети, назорат предмети, парламент, назорат, парламент сўрови, депутат, қўмита, ҳисобот, бюджет жараёни

### ABSTRACT

Мақолада давлат бюджети устидан парламент назоратини амалга ошириш жараёнида мавжуд муаммолар таҳлили миллий ва хорижий мамлакатлар тажрибаси асосида таҳлил қилинган. Жумладан, парламент назорати предмети, амалга ошириш тартиботи ва ташкилий-ҳуқуқий асосларига оид муаммолар мавжудлиги ва уларни такомиллаштириш масалалари хорижий мамлакатлар тажрибаси асосида баён қилинган. Мисол учун, АҚШда давлат бюджетининг ижроси самарадорлигини ошириш 2002 йилдаги Президентнинг бошқаруви режаси билан таъминланади ва мазкур режага мувофиқ АҚШ Конгресси Давлат бюджетидан ажратилган маблағларнинг самарадорлигига баҳо беришади. Президентнинг бошқаруви режасига ҳар бир вазирлик томонидан ишлаб чиққан стратегик режалар киритилган. Шунингдек, давлат бюджети устидан парламент назоратига оид амалдаги қонунчилик таҳлил қилинган ҳолда, тегишли аниқ нормаларни такомиллаштириш бўйича таклифлар илгари сурилган.

Ўзбекистонда Давлат бюджети устидан парламент назоратини амалга ошириш борасида муайян тажриба тўпланган ва тегишли амалиёт шаклланган. Мазкур тажриба ва амалиётни таҳлил қилиш натижасида Давлат бюджети устидан парламент назорати соҳасидаги бир қанча муаммолар мавжудлиги аниқланди.

Ўзбекистонда, бошқа ривожланган мамлакатлардан фарқли улароқ, давлат бюджети устидан парламент назорати предметиға фақатгина унинг ижроси босқичи киритилган (“Парламент назорати тўғрисида”ги Қонуннинг 5-моддаси). Давлат бюджети лойиҳасини шакллантириш, бюджет лойиҳасини парламентда қўриб чиқиш ва тасдиқлаш, тасдиқланган давлат бюджетининг асосий параметрларига ўзгартиш ва



қўшимчаларни киритиш босқичлари парламентнинг молиявий назорат доирасига киритилмаган.

Ривожланган демократик мамлакатлари олимлари Давлат бюджетини шакллантириш ва ижро этиш билан боғлиқ барча жараёнлар парламент назоратининг объектлари ва предмети бўлиши мумкин деган фикрни илгари суришса, МДХга аъзо мамлакатлари, айниқса, қатор россиялик олимлари ва экспертлари парламент томонидан Давлат бюджети лойиҳасини муҳокама қилиш ва тасдиқлашни қонунчилик фаолияти деб баҳолаб, парламент назорати фақатгина Давлат бюджетининг ижроси устидан амалга оширилади деган фикрни билдирмоқдалар[1].

Бизнинг назаримизда, мазкур масалада ўртада бўлган ёндашувни қўллаш мақсадга мувофиқ. Яъни парламент томонидан Давлат бюджети лойиҳасини муҳокама қилиш ва уни тасдиқлаш - қонунчилик фаолиятининг предмети сифатида эътироф этилиши лозим. Парламент назорати предметига эса Давлат бюджетининг ижроси киритилишининг тарафдоримиз; бироқ парламент ўз назорат функцияларини Давлат бюджетини шакллантириш, жумладан, Бюджет кодекси билан амалиётимизга илк бор жорий қилинган бюджетнома лойиҳасини шакллантириш ва уни парламентда тасдиқлаш жараёнларида қўлласалар мақсадга мувофиқ бўлар эди.

Хорижий мамлакатларнинг парламент амалиётида Давлат бюджети ижроси устидан парламент назоратининг предметига Давлат бюджети ижросининг самарадорлигини баҳолаш киради. Яъни Давлат бюджетидан ажратилган маблағларнинг сарфлаш самараси Давлат бюджети ижросидан олдиндан кўзда тутилган мақсадларга эришилганлик даражаси билан боғлаб баҳоланади. Шунинг учун ривожланган мамлакатларнинг парламентларида давлат бюджетини тасдиқлашдан олдин, парламент ҳукумат томонидан тақдим этилган мамлакатнинг ижтимоий-иқтисодий ривожланишнинг башорати (прогнози)ни муҳокама этади ва тасдиқлайди.

Шу билан бирга, давлат бюджети ижросига қараб, парламент ҳукуматнинг фаолият самарадорлигига сиёсий баҳо беради.

Масалан, АҚШда давлат бюджетининг ижроси самарадорлигини ошириш 2002 йилдаги Президентнинг бошқаруви режаси (The President Management Agenda) билан таъминланади ва мазкур режага мувофиқ АҚШ Конгресси Давлат бюджетидан ажратилган маблағларнинг самарадорлигига баҳо беришади. Президентнинг бошқаруви режасига ҳар бир вазирлик томонидан ишлаб чиққан стратегик режалар киритилган. Мазкур стратегик режаларда:

- вазирликнинг навбатдаги молиявий йилдаги асосий миссияси;
- узоқ муддатли ижтимоий муҳим мақсадлари;
- мазкур мақсадларга вазирлик қайси йўллар ва, энг муҳими, қайси маблағлар эвазига эришиши батафсил ёритилади.

2003 йилда ҳукумат томонидан тақдим этиладиган давлат дастурларни баҳолашнинг янги механизми (Program Assessment Rating Tool — PART) жорий қилинди. Мазкур механизмга мувофиқ, АҚШ Конгресси Давлат бюджетидан ажратиладиган маблағлар билан молиялаштириладиган давлат дастурлари ва лойиҳалар самарадорлигини махсус анкеталар ёрдамида 5та рейтинг бўйича



баҳоланмоқда: 1) “самарали”; 2) “ўртача самарали”; 3) “адекватли”; 4) “самарасиз” ва 5) “маълумотлар мавжуд эмас”.

Мазкур рейтингга қараб, АҚШ парламенти давлат лойиҳаларини давлат бюджетидан молиялаштириш хажмини белгилайди[2].

Худди шунга ўхшаш амалиёт Канадада (Expenditure Management System — EMS)[3], Буюк Британияда (Comprehensive Spending Review (CSR)[4] ва Францияда (Конституциянинг алоҳида моддаларида, улар ҳақида 4.4 параграфида батафсил гап юритилади) мавжуд.

Ҳалқаро амалиётда ҳам бюджет харажатларнинг самарадорлиги парламент назоратининг предмети ҳисобланади. Мазкур амалиётни умумлаштириб, қўйидаги умумий ҳулосаларга келиш мумкин.

Биринчидан, Давлат бюджетининг ижроси парламент томонидан махсус шакллантирилган мезонлар (сифат кўрсаткичлари) ёрдамида баҳоламоқда.

Иккинчидан, Давлат бюджети ижроси устидан парламент назорати давлат лойиҳаларнинг молиялаштириш хажмини оптималлаштириш ва самарадорлигини ошириш механизмининг жорий қилишга асосий эътиборни қаратмоқда.

Учинчидан, парламент томонидан Давлат бюджети харажатларини баҳолаш тизими ўз ичига қўйидаги элементларни қамраб олади:

- ижтимоий-иқтисодий ривожлантиришни башорати, давлат сиёсатининг мақсадларини ва мазкур мақсадларга эришиш учун талаб этиладиган ресурсларни стратегик режалаштириш;
- узоқ муддатли ва ўрта муддатли молиялаштиришни режалаштириш, давлат бюджети харажатларнинг самарадорлик кўрсаткичлари тизимининг мувозанати;
- давлат бюджети харажатларнинг самарадорлик кўрсаткичлари мониторинги ва назорат тизимининг жорий қилиш[5].

Миллий парламент амалиётимизда бундай тажриба, афсуски, ҳозирча шаклланмаган ва Давлат бюджети ижроси бюджетнинг харажатлари парламент томонидан олдин тасдиқланган Давлат бюджетининг асосий параметрлари доирасида (ундан ошган-ошмаганлиги) ва Бюджет Кодексига белгиланган тартиб-таомилларига мувофиқ амалга оширилганлигига қараб баҳоланади.

Юқорида кўрсатиб ўтилган хорижий амалиётни инобатга олиб, қўйидаги таклифлар илгари сурилмоқда.

Биринчидан, Ўзбекистонда ҳам Давлат бюджети устидан парламент назоратининг предмети сифатида ҳукуматнинг: Вазирлар Маҳкамаси ҳамда Марказий банки, Молия вазирлиги ва бошқа ижро этувчи органлари томонидан Давлат бюджетини самарали бажарилиши масаласи эътироф этилиши ва қонун ҳужжатларида мустаҳкамлаб қўйилиши лозим.

Иккинчидан, Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси палаталари – Қонунчилик палатаси ва Сенати томонидан молиявий назоратини амалга оширишда Давлат бюджети ва унинг ижроси аҳволига алоҳида шакллантирилган самара кўрсаткичлари (индикаторлар) асосида баҳо бериш таклиф этилади. Бунда ривожланган мамлакатларнинг тажрибасидан фойдаланиш тавсия этилади.



Ўзбекистон Республикасининг “Парламент назорати тўғрисида”ги Қонунида Давлат бюджети ижросининг боришини кўриб чиқиш парламент назорати шаклларида бири сифатида кўрсатиб ўтилган. Мазкур функция парламент фаолиятини тартибга солувчи бошқа қонун ҳужжатларида, чунончи, Олий Мажлиси палаталари тўғрисидаги конституциявий қонунларида ҳам мустахкамлаб қўйилган.

Собиқ Иттифоқда шаклланган қонунчилик анъаналарига кўра, давлат органи мақоми, фаолиятининг асосий принциплари, мақсади ва вазифалари, устувор йўналишлари, фаолият кўрсатишнинг асослари каби масасалар моддий қонунда белгиланса, мазкур органнинг фаолият тартиби ва регламенти процессуал қонунда батафсил ёритилади.

Ушбу анъаналарга мувофиқ, Ўзбекистонда парламент назорати, шу жумладан, Давлат бюджети устидан парламент назоратига оид асосий базавий қоидалари ва тартиб-таомиллари моддий қонунлар ҳисобланган “Парламент назорати тўғрисида”ги, “Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлисининг Қонунчилик палатаси тўғрисида”ги ва “Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлисининг Сенати тўғрисида”ги конституциявий қонунларида тартибга солинган.

Парламент назоратининг барча шакллари, шу жумладан, Давлат бюджети ижроси устидан парламент назоратини амалга ошириш тартибини Ўзбекистон Республикасининг “Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлисининг Қонунчилик палатаси регламенти тўғрисида”ги ва “Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлисининг Сенати регламенти тўғрисида”ги қонунларида ҳамда Қонунчилик палатаси ва Сенатнинг қарорлари билан тасдиқланган регламентларда очиқ беришга ҳаракат қилинган.

Бироқ, юқорида санаб ўтилган барча процессуал қонунларида Давлат бюджети устидан парламент назоратини амалга оширишнинг аниқ тартиби ва механизми аниқ-равшан кўрсатиб ўтилмаган.

Масалан, Ўзбекистон Республикасининг “Парламент назорати тўғрисида”ги Қонунида (5-моддасида) мазкур масалани тартибга солувчи алоҳида 5- модда киритилиб, бироқ мазкур моддада Давлат бюджети устидан парламент назоратини амалга ошириш механизми эмас, балки фақатгина Давлат бюджети ижроси тўғрисидаги ҳисоботларни Олий Мажлиси палаталарига юбориш ва парламент томондан кўриб чиқиш тартибининг айрим жиҳатлари тартибга солинган.

Бироқ, Давлат бюджети ижроси устидан парламент назорати механизмига:

- Давлат бюджети ижроси тўғрисидаги ҳисоботнинг ҳаққоний ва объектив эканлигини парламент ёки унинг топшириғига биноан, масалан, Бош прокуратура томонидан текширилиши;
- Давлат бюджети ижроси бўйича Ҳисоб палатаси берган хулосанинг ҳолислиги ва асослигини парламент ёки у ёллаган холис ташкилоти томонидан ўрганиши ва баҳо берилиши;
- парламент томонидан Давлат бюджети ижросининг барча босқичларида амалга оширилиши (Давлат бюджети тўғрисидаги қонун кучга киргандан ва давлат тадбирлари молиялаштирилиши бошладан тортиб, то Бюджет кодекси билан белгиланган молиявий йилнинг якунланганича);



- Давлат бюджети ижроси билан шуғулланадиган давлат органлари фаолиятини текширилиши кириш-кирмаслиги масаласи очиқ қолдирилган, Агарда бу масалалар, хорижий парламентларнинг амалиётига ўхшаб, парламент назорати предметига кирса, уларни амалга ошириш тартиби амалдаги қонун ҳужжатларимизда тартибга солинмаган.

Натижада Олий Мажлиси палаталари парламентнинг бюджет назоратини Давлат бюджети ижроси тўғрисидаги ҳисоботларни муҳокама қилиш билан чегараланмоқдалар.

Хорижий мамлакатларда парламент томонидан Давлат бюджети ижроси устидан амалга оширилаётган назоратнинг аниқ тартиби ва механизми қонун доирасида мустаҳкамлаб қўйилган.

Масалан, Россия Федерациясининг Бюджет кодексида Давлат бюджетининг ижросини Россия парламенти – Федерал Кенгаши томонидан назорат қилиш тартиби ва процедураси алоҳида 25.2 бобида мустаҳкамлаб қўйилган. Мазкур бобнинг қатор моддаларида:

- 1) Федерал Кенгашига юбориладиган Давлат бюджет ҳисобдорлигини тайёрлаш ва парламентга тақдим этиш тартиби;
- 2) Федерал бюджетнинг ижроси бўйича қабул қилинадиган федерал қонуни ва у билан тасдиқланадиган иловалар (масалан, федерал бюджетнинг кодлар бўйича ажратиб олинган даромадлари);
- 2) федерал бюджет ижросини ташқи назоратини амалга ошириш тартиби;
- 3) федерал бюджети ижроси тўғрисидаги ҳисоботни Давлат думасига киритиш тартиби;
- 4) Давлат думасида федерал қонуни ижроси тўғрисидаги қонун лойиҳасини кўриб чиқиш бўйича функцияларни тақсимланиши;
- 5) Давлат думаси томонидан федерал бюджети ижросини кўриб чиқиш ва тасдиқлаш регламенти батафсил ёритилган.

Бундан ташқари, Россия Федерациясининг Бюджет кодекси 26-боби федерал бюджет ижросини бевосита ҳудудларда назорат қилиш тизимига бағишланган. Мазкур бобнинг алоҳида-алоҳида моддаларида:

- 1) Федерал бюджетининг ижросини жойларда назорат турлари;
- 2) Федерал бюджетининг ижросини жойларда назорат методлари;
- 3) Федерал бюджетининг ижросини бевосита жойларда назорат қилувчи органларнинг ваколатлари каби масалалар тартибга солинган.

Парламент аъзолари Давлат бюджети лойиҳасининг концептуал асослари, унинг асосий параметрлари Қонунчилик палатаси мажлисларида муҳокама қилишда ўзининг муносабатини шакллантира ололмаптилар. Бу эса, ўз навбатида, давлат бюджети лойиҳасини айрим ҳолларда етарли талабчанликсиз ва юзаки муҳокама қилишга олиб келмоқда.

Хозирги кунда Давлат бюджети ижроси ҳақидаги маълумотлар, асосан, Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлисининг Қонунчилик палатаси ва Сенатнинг расмий веб-сайтлардагина жойлаштирилиб борилади. Бироқ мазкур маълумотномалар билан аҳолининг кенг қатламлари, айниқса Интернетнинг имкониятлари



чегараланган хуудларда танишиши кўп қийинчиликларни тўғдиради. Иккинчидан, миллий парламентнинг расмий веб-сайтларида жойлаштирилган Давлат бюджети ҳақидаги маълумотлар ўта чегараланган ва уларда Давлат бюджетининг барча параметрлари (масалан, мудофаа ва ҳавфсизлик соҳаларидаги харажатлар, табиий бойликлардан олинган даромадларнинг сарфланиши ва х.з.) кўрсатилмаган.

Шу билан бирга, давлат бюджетининг ижросига оид маълумотлар кенг жамоатчилик томонидан танишини учун қайси манбаларда жойлаштирилишига тегишли талаблар қонун ҳужжатларида мустахкамлаб қўйилмаган.

Мазкур ҳолатни бартараф этиш мақсадида парламент палаталарига келиб тушган ва уларнинг масъул қўмиталарида муҳокама қилиш учун тайёрланадиган Давлат бюджети лойиҳаси ва унинг ижроси ҳақидаги барча маълумотларни очиқ манбаларда жойлаштириш талабини Ўзбекистон Республикасининг “Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси Қонунчилик палатасининг регламенти тўғрисида”ги (20 ва 31-моддаларида) ва “Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси Сенатининг регламенти тўғрисида”ги қонунларида (16 ва 32<sup>10</sup>-моддаларида) мустахкамлаш қўйиш таклиф этилади.

Таъкидлаш лозимки, давлат бюджети устидан парламент назоратини амалга ошириш билан боғлиқ жараёнда бир қанча муаммолар сақланиб қолмоқда. Булардан айримларини юқориди таҳлил қилиб чиқилди. Мазкур муаммоларни ҳал қилишда мақола доирасида берилган таклиф ва тавсияларни амалга ошириш муҳим аҳамиятга эгадир.

## References:

1. Programme des contrôles budgétaires de la commission des finances pour 2010. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.senat.fr/commission/fin/controle/prog\\_2010.html](https://www.senat.fr/commission/fin/controle/prog_2010.html).
2. Батафсилроқ қаранг: Сайт Джона Мерсера — Президента Strategisys LLC (<http://www.john-mercera.com/library/part.pdf>).
3. Канада Ҳазначиликнинг расмий сайти (<http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/index-eng.asp>)
4. Буюк Британия Ҳазначиликнинг расмий сайти ([http://www.hm-treasury.gov.uk/spend\\_plancontrol.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_plancontrol.htm)).
5. П. Г. Крадинов, Оценка эффективности программных расходов. <https://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2011/1/statii/>