

DAVLATNING MOLİYAVIY NAZORAT FUNKSIYASI: NAZARIY-HUQUQIY MASALALAR

Abdurashidov Zayniddin

**Toshkent davlat yuridik universiteti magistranti,
Amaliyot karyera markazi uslubchisi
<https://doi.org/10.5281/zenodo.19940710>**

KIRISH

Davlat moliyaviy nazorati zamonaviy davlat boshqaruvining tarkibiy qismi sifatida iqtisodiy islohotlar davriga xos alohida ahamiyat kasb etadi. Bu funktsiya byudjet mablag'laridan qonuniy va maqsadli foydalanishni ta'minlovchi mexanizm bo'lib, davlat hokimiyatining moliyaviy sohadagi mas'uliyatini ifodalaydi. O'zbekistonda 2017-yildan boshlangan keng qamrovli iqtisodiy islohotlar natijasida davlat byudjeti hajmi keskin oshdi, bu esa moliyaviy nazorat tizimini yanada takomillashtirish zaruratini yuzaga keltirdi.

Tadqiqotning dolzarbligi shundan iboratki, O'zbekiston Respublikasi Hisob palatasi ma'lumotlariga ko'ra, 2018–2022-yillar mobaynida aniqlangan moliyaviy xatoliklar hajmi 68,1 milliard so'mdan 799,0 milliard so'mga, ya'ni taxminan 11 barobarga oshdi. Bu ko'rsatkich nazorat tizimining huquqiy bazasi rivojlanib borayotganiga qaramay, amaliy samaradorlikda muayyan bo'shliqlar mavjudligini ko'rsatadi. Ushbu nomuvofiqlikni ilmiy-huquqiy jihatdan tahlil qilish tezisning asosiy maqsadini tashkil etadi.

Tadqiqotning maqsadi – davlatning moliyaviy nazorat funksiyasining nazariy mohiyatini va huquqiy asoslarini o'rganish, amaldagi muammolarni aniqlash hamda xalqaro tajriba bilan qiyosiy tahlil qilish. Belgilangan maqsadga erishish uchun quyidagi vazifalar qo'yilgan: birinchidan, moliyaviy nazorat tushunchasining nazariy-huquqiy mazmunini ochib berish; ikkinchidan, O'zbekiston qonunchiligidagi normativ asoslarni tahlil qilish; uchinchidan, tizimli kamchiliklarni va ularning sabablarini aniqlash; to'rtinchidan, rivojlangan mamlakatlar tajribasidan zarur xulosalar chiqarish.

ASOSIY QISM

Davlat moliyaviy nazoratining nazariy-huquqiy mohiyati

Ilmiy adabiyotlarda moliyaviy nazorat tushunchasi turlicha talqin qilinadi. Anisiforov (2020) moliyaviy nazoratni moliyaviy munosabatlar prizmasi orqali ko'rib, uni belgilangan normalar va qoidalarga rioya etilishini nazorat qilish jarayoni sifatida ta'riflaydi. Lukashov (2023) esa zamonaviy yondashuv sifatida uni samaradorlik, mas'uliyat va shaffoflikni ta'minlashga yo'naltirilgan kompleks mexanizm deb belgilaydi. Ushbu ikki ta'rif bir-birini inkor etmaydi: birinchisi nazoratning muvofiqlik (compliance) jihatini, ikkinchisi esa natijadorlik (performance) jihatini qamrab oladi. Amaliyotda bu ikki yondashuv bir-birini to'ldirishi kuzatiladi.

Davlat moliyaviy nazorati tushunchasini huquqiy kategoriya sifatida quyidagicha ta'riflash mumkin fikrimizcha bu – davlat organlari tomonidan byudjet mablag'larini shakllantirish, taqsimlash va ulardan foydalanish jarayonida qonunchilik talablariga, moliyaviy intizomga va samaradorlik tamoyillariga rioya etilishini ta'minlashga qaratilgan huquqiy-tashkiliy chora-tadbirlar tizimi.

Davlat moliyaviy nazoratining funksional tarkibiga quyidagi to'rtta asosiy funktsiya kiradi. Profilaktika funksiyasi moliyaviy qonunbuzarliklar va korrupsiyaviy harakatlarning oldi olishini nazarda tutadi. Aniqlash funksiyasi xato va kamchiliklar, noqonuniy xarajatlar hamda

mablag'larni o'zlashtirishni fosh etishga qaratilgan. Tiklash funksiyasi noqonuniy sarflangan mablag'larni qaytarish va yetkazilgan zararni qoplashni ta'minlaydi. Baholash funksiyasi byudjet mablag'laridan foydalanishning samaradorligi va tejamkorligini o'lchaydi (Xrebtova, 2021). Aynan shu funksiyalarning yig'indisi moliyaviy nazoratni oddiy tekshiruvdan farqlantiradi va uni haqiqiy boshqaruv mexanizmi darajasiga ko'taradi.

Moliyaviy nazoratning turlari, shakllari va metodlari

Moliyaviy nazorat turli mezonlar bo'yicha tasniflanadi. Subyekti jihatidan davlat va nodavlat nazorati farqlanadi (Xrebtova, 2021; Grigoryev va Samsonov, 2021). Davlat moliyaviy nazorati o'z navbatida ikki asosiy shaklda amalga oshiriladi: tashqi audit – Hisob palatasi tomonidan olib boriladigan mustaqil nazorat; ichki audit – vazirliklar va idoralar qoshidagi maxsus xizmatlar faoliyati. Vaqt mezoniga ko'ra moliyaviy nazorat uch turga bo'linadi. Dastlabki nazorat byudjet tasdiqlangandan so'ng, mablag'lar sarflanishidan avval amalga oshirilib, moliyaviy qonunbuzarliklarning oldini olishga xizmat qiladi. Joriy nazorat moliyaviy operatsiyalar jarayonida real vaqt rejimida olib boriladi. Yakuniy nazorat esa hisobot davri tugagandan so'ng natijalarga baho berishni nazarda tutadi. O'zbekiston Respublikasi Byudjet kodeksining (2013) 173-moddasida nazoratning mazkur shakllari va usullari – taftish, tekshirish, o'rganish huquqiy jihatdan mustahkamlangan.

Shakl va metodlar nuqtai nazaridan moliyaviy nazorat hujjatli tekshiruv, taftish, monitoring, baholash va audit ko'rinishlarida amalga oshiriladi. Xalqaro audit standartlari (INTOSAI) nuqtai nazaridan tashqi auditning uchta turi mavjud: moliyaviy audit (hisobotlar ishonchliligi), muvofiqlik auditi (qonunchilik talablariga rioya etilishi) va samaradorlik auditi (resurslardan foydalanish natijadorligi). O'zbekistonda hozirgi kunda asosan birinchi ikki tur keng qo'llanilmoqda, uchinchi esa endigina amaliyotga joriy qilinmoqda.

Amaldagi qonunchilik va huquqiy asoslar tahlili

O'zbekistonda davlat moliyaviy nazoratining normativ-huquqiy bazasi so'nggi yillarda sezilarli darajada kengaydi. Asosiy hujjatlar tizimida quyidagilar alohida o'rin tutadi: O'zbekiston Respublikasi Byudjet kodeksi (O'RQ-360, 2013), nazoratning huquqiy asoslarini, organlarini va usullarini belgilagan; “Hisob palatasi to'g'risida”gi Qonun (O'RQ-546, 2019-yil 1-iyul), Hisob palatasining mustaqil tashqi audit organi sifatidagi vakolat doirasini kengaytirgan; Prezidentning 2022-yil 28-yanvardagi PF-60-sonli Farmoni bilan tasdiqlangan Taraqqiyot strategiyasida moliyaviy nazoratni kuchaytirish ustuvor yo'nalishlardan biri sifatida belgilangan; Vazirlar Mahkamasining 2022-yil 1-avgustdagi 416-sonli qarori ichki audit xizmatlarining maqsad va vazifalari tartibini belgilagan; 2023-yil 13-fevraldagi 62-sonli qaror auditorlarni sertifikatlash tizimini joriy etgan; nihoyat, Prezidentning 2024-yil 10-iyuldagi PF-100-sonli Farmoni byudjet mablag'laridan foydalanish ustidan nazoratni kuchaytirish bo'yicha qo'shimcha chora-tadbirlarni belgilagan.

Qonunchilik bazasining kuchliligi shundaki, u nazoratning huquqiy asoslarini aniqlangan holda mustahkamlaydi, tashqi va ichki audit o'rtasidagi vakolat chegaralarini belgilaydi, Hisob palatasiga keng ma'lumot olish huquqini beradi. Biroq amalga oshirish amaliyoti normativ bazaning rivojlanishi bilan har doim ham muvofiq kelmaydi, bu masalani keyingi bo'limda ko'rib chiqamiz.

Huquqiy bo'shliqlar va tizimli muammolar

Nazorat tizimidagi birinchi muammo – vakolat chegaralarining huquqiy tartibga solishdagi tarqoqligi. Moliyaviy nazorat vakolatlari Byudjet kodeksi, Hisob palatasi qonuni,

Soliq kodeksi (2019) va bir qator qarorlar o‘rtasida taqsimlangan. Bu esa amaliyotda vakolatlar takrorlanishi yoki ayrim sohalar nazoratdan tashqarida qolishi xavfini tug‘diradi. Bir hujjatda moliyaviy nazorat “taftish, tekshirish va o‘rganish” shakllarida belgilansa-da, bu shakllar o‘rtasidagi aniq farqlar va ularni qo‘llash mezonlari hamisha ravshan belgilanmagan.

Ikkinchi muammo – ichki audit xizmatlarining cheklangan mustaqilligi. Vazirliklar qoshida tashkil etilgan ichki audit xizmatlari o‘z idorasining boshqaruviga bo‘ysunadi. Bu holat INTOSAI Lima Deklaratsiyasining (1977) mustaqillik tamoyiliga zid keladi: nazorat organi tekshiradigan muassasasiga ma‘muriy jihatdan tobe bo‘lsa, ob‘ektiv xulosa chiqarish imkoniyati katta darajada cheklanadi. Buyuk Britaniya va AQSh modellarida ichki auditorlar vazirlik rahbariga emas, alohida mustaqil kengashga yoki parlament organiga hisobdor bo‘ladi – bu farq prinsipial ahamiyat kasb etadi.

Uchinchi muammo – nazorat tizimining reaktiv xarakteri. Hisob palatasi ma‘lumotlari shuni ko‘rsatadiki, aniqlangan moliyaviy xatoliklar hajmining yildan yilga o‘sib borishi – 2018-yilgi 68,1 milliard so‘mdan 2022-yilga kelib 799,0 milliard so‘mga yetishi – tizim hali asosan sodir bo‘lgan xatolarni qayd etuvchi yakuniy nazoratga tayanganligi, profilaktik (dastlabki) nazorat esa yetarlicha rivojlanmaganligining aniq ko‘rsatkichi. Mazkur muammoni faqat qonunchilik yetishmasligi bilan izohlab bo‘lmaydi, chunki zarur normalar mavjud. Muammo ularni tatbiq etish uchun zarur bo‘lgan institutsional salohiyat va axborot infratuzilmasining hali to‘liq shakllanmaganligida.

To‘rtinchi muammo – raqamli nazorat infratuzilmasining cheklanganligi. 2022-yilgi Hisob palatasi xulosasida qayd etilganidek, Moliya vazirligi “Davlat moliyasini boshqarish axborot tizimi” dasturiga prognoz ko‘rsatkichlarining to‘liq kiritilmasligi sababli, nazorat hali ham avtomatlashtirilmagan holda qolmoqda. Ilmiy tadqiqotlarda raqamlashtirish audit samaradorligini oshirishi qayd etiladi.

Xalqaro tajriba: qiyosiy tahlil

Matveeva (2020) ning qiyosiy tadqiqotlari ichki auditni tashkil etishning ikki asosiy modeli mavjudligini ko‘rsatadi. Markazlashgan model (Fransiya, Ispaniya, Portugaliya) barcha nazorat vazifalarini yagona organ atrofida jamlaydi; markazlashmagan model (Buyuk Britaniya, AQSh, Niderlandiya) esa har bir vazirlik qoshida mustaqil ichki audit xizmatini nazarda tutadi. Yevropa Ittifoqiga intilayotgan davlatlar uchun markazlashmagan model tavsiya etilgan. O‘zbekiston 2022-yildan boshlab shu modelga o‘tdi – bu tanlov metodologik jihatdan asosli.

Biroq mazkur modelning xalqaro shaklidan farqli jihati bor: rivojlangan davlatlarda ichki auditorlar byudjet va tayinlash jihatidan vazirlikdan mustaqil bo‘lgan organlar – parlament auditi qo‘mitalari yoki mustaqil kengashlar – orqali hisobdorlikni ta‘minlaydi. O‘zbekistondagi modelda bu mustaqillik mexanizmi hali to‘liq shakllanmagan. Bundan tashqari, Skandinaviya davlatlarida – Finlyandiya va Norvegiya misolida – davlat auditining samaradorlik auditiga urg‘u berilishi davlat sektori natijalari monitoringida aniq ijobiy ta‘sir ko‘rsatayotganligi ilmiy adabiyotlarda qayd etilgan (Lukashov, 2023).

XULOSA

Olib borilgan tahlil quyidagi ilmiy xulosalarga olib keladi. Birinchidan, davlat moliyaviy nazoratini huquqiy kategoriya sifatida ta‘riflashda uning ikki jihatini – muvofiqlik va samaradorlik – birga qamrab olish zarur, chunki zamonaviy yuridik nazariya bu ikki jihatni moliyaviy nazoratning ajralmas tarkibiy qismlari sifatida ko‘radi.

Ikkinchidan, O‘zbekistondagi moliyaviy nazorat qonunchilik bazasi so‘nggi yillarda sezilarli mustahkamlandi. Biroq qonunchilik kuchining o‘shishi amaliy samaradorlikda proporsional aks etmagan: nazorat organlari tomonidan aniqlangan moliyaviy xatoliklar hajmi 2018–2022-yillarda 11 barobarga oshdi. Bu nomuvofiqlik huquqiy normalar mavjudligi bilan ularni hayotga tatbiq etish uchun zarur bo‘lgan institutsional salohiyat o‘rtasidagi tafovutni ko‘rsatadi.

Uchinchidan, tizimning asosiy tizimli muammolari qonunchilik darajasida emas, balki nazorat organlarining institutsional mustaqilligi, axborot infratuzilmasining cheklanganligi va profilaktik nazorat mexanizmlarining yetarlicha rivojlanmaganligida yotadi.

To‘rtinchidan, xalqaro tajriba shuni ko‘rsatadiki, nazorat tizimining samaradorligi ko‘p jihatdan ichki auditorlarning real mustaqilligiga va raqamli monitoring vositalarining takomillashganligiga bog‘liq.

TAKLIF VA TAVSIYALAR

Tadqiqot natijalari asosida quyidagi ilmiy asoslangan tavsiyalar ilgari surilishi maqsadga muvofiq deb hisoblanadi.

Birinchi tavsiya – normativ-huquqiy tartibga solishni birlashtirish. Hozirda turli qonunlar va qarorlar o‘rtasida tarqoq holda joylashgan moliyaviy nazorat vakolatlari tizimini yagona kodifikatsiya qilish yoki kamida bir-biriga zid va takrorlanadigan normalarni yo‘qotish zarur deb hisoblanadi. Bu maqsadda Byudjet kodeksiga ichki va tashqi audit o‘rtasidagi vakolat chegaralarini aniq belgilash bo‘yicha o‘zgartirish kiritish muayyan yutuq berishi mumkin.

Ikkinchi tavsiya – ichki audit mustaqilligini institutsional mustahkamlash. Ichki audit xizmatlarining vazirlik tizimiga emas, muqobil ravishda mustaqil nazorat kengashiga yoki parlamentning nazorat qo‘mitasiga hisobdor bo‘lishini ta‘minlash mexanizmlari sifatida xalqaro standartlar (IIA – Ichki auditorlar instituti) normalarini qonunchilikka aks ettirish ilmiy jihatdan asosli.

Uchinchi tavsiya – profilaktik nazoratni kuchaytirish. Nazorat tizimini reaktivdan proaktivga o‘tkazish uchun “Davlat moliyasini boshqarish axborot tizimi” ni to‘liq avtomatlashtirilgan monitoring platformasiga aylantirish, barcha asosiy vazirliklarni real vaqt rejimida nazorat qiladigan integratsiyalashgan tizimni shakllantirish sifatli qadam bo‘lishi mumkin.

To‘rtinchi tavsiya – kadrlar salohiyatini oshirish. Ichki auditorlarni sertifikatlash tizimini xalqaro standartlar bilan uyg‘unlashtirish va doimiy professional rivojlanish dasturlarini joriy etish tizimni uzun muddatda barqaror rivojlantirish uchun zarur shart-sharoit hisoblanadi.

Adabiyotlar, References, Литературы:

1. O‘zbekiston Respublikasi Byudjet kodeksi (O‘RQ-360, 2013). <https://lex.uz/acts/2304138>
2. O‘zbekiston Respublikasi Hisob palatasi to‘g‘risidagi Qonun (O‘RQ-546, 2019-yil 1-iyul).
3. O‘zbekiston Respublikasi Prezidentining 2022-yil 28-yanvardagi PF-60-sonli Farmoni ("Yangi O‘zbekistonning 2022–2026-yillarga mo‘ljallangan taraqqiyot strategiyasi to‘g‘risida").
4. O‘zbekiston Respublikasi Prezidentining 2024-yil 10-iyuldagi PF-100-sonli Farmoni ("Byudjet mablag‘laridan foydalanish ustidan moliyaviy nazoratni kuchaytirish bo‘yicha qo‘shimcha chora-tadbirlar to‘g‘risida").

5. O‘zbekiston Respublikasi Vazirlar Mahkamasining 2022-yil 1-avgustdagi 416-sonli va 2023-yil 13-fevraldagi 62-sonli qarorlari.
6. Anisiforov, T. S. (2020). Institut audita v sisteme finansovogo prava. *Finansovoe pravo*, (5), 3–6.
7. Grigoryev, A. V., & Samsonov, A. G. (2021). Vidy, formy i metody finansovogo kontrolya. *Zhurnal prikladnykh issledovaniy*, 6(5), 412–418.
8. Lukashov, A. I. (2023). Gosudarstvennyy finansovyy kontrol': sovremennyye vyzovy i napravleniya sovershenstvovaniya. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*, (1), 20–38.
9. Matveeva, N. S. (2020). Mezhdunarodnyy opyt osushchestvleniya gosudarstvennogo finansovogo kontrolya. *Finansovyy zhurnal*, 12(2), 69–95.
10. Temirov, M. X. (2024). Davlat sektorida moliyaviy nazorat: muammolar va rivojlanish istiqbollari. *Iqtisodiy taraqqiyot va tahlil*, (1), 143–153.
11. Xrebtova, T. P. (2021). Gosudarstvennyy finansovyy kontrol': sushchnost', sodержaniye, vidy. *Vestnik MGLU*, 838(1), 279–286.
12. Xusanov, E. Y. (2024). Davlat moliyaviy nazorati tizimi faoliyatining natijalari tahlili. *Central Asian Journal of Education and Innovation*, 3(6), 31–36.
13. Saparov, E. D. (2025). Davlat moliyasini nazorat qilishni takomillashtirish yo‘llari. *Iqtisodiyot va Innovatsion Texnologiyalar*, 13(3).
14. INTOSAI Lima Deklaratsiyasi (1977). <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration>
15. Ye, X., & Yue, P. (2024). What matters to reshaping consumption patterns in China? *Finance Research Letters*, 59, 104804.