**Проект**

**Опыт Таджикистана по вовлечению Парламента в реализацию ЦУР и усилению взаимодействия в области бюджетирования ЦУР**

**Введение**

Таджикистан принял обязательства по «Повестке дня в области устойчивого развития» до 2030 года на Саммите Организации Объединенных Наций в сентябре 2015 года. Необходимо отметить, что принятие Повестки Дня 2030 совпало по срокам с разработкой и принятием в Таджикистане Национальной стратегии развития до 2030 г. (НСР-2030) и Программы среднесрочного развития на 2016-2020 гг. (ПСР-2020). Таким образом, ключевыми инструментами интеграции ЦУР в национальную политику развития являются принятые НСР-2030 и ПСР-2020, а также последующие ПСР-2025[[1]](#footnote-1) и ПСР-2030.

В соответствии с законодательством страны социально-экономические программы утверждаются Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан (Парламент), в связи с этим соответствующую легитимность НСР-2030 и ПСР обеспечивает Парламент.

Правительство Республики Таджикистан прилагает все усилия по достижению поставленных стратегических целей во взаимосвязи с ЦУР, в первую очередь это касается финансового обеспечения запланированных мероприятий в рамках реализации стратегических документов, где одним из главных финансовых источников определены средства государственного бюджета страны, которые в рамках разработки среднесрочных бюджетов в период реализации НСР- 2030 и ПСР будут постоянно конкретизировать направления действий в рамках обозначенных целей и приоритетов.

В то же время в НСР-2030 и ПСР-2020 значительная роль в области развития управления государственными финансами отведена Парламенту страны, которая заключается в усилении прозрачности и подотчетности через обеспечение общедоступности информации, улучшение парламентского контроля и участие гражданского общества в бюджетном процессе. Также будет обеспечено активное вовлечение Парламента в мониторинг и оценку ПСР-2020. Его представители входят в состав Совета Национального Развития при Президенте Республики Таджикистан.

В данном тематическом исследовании рассматривается обеспечение Парламентского контроля за бюджетом и его участие в достижении стратегических целей страны и ЦУР через исполнение его основных функций – законодательной, контрольной и представительской в соответствии с законодательством страны.

**1. Маджлиси Оли Республики Таджикистан**

Маджлиси Оли – Парламент Республики Таджикистан является высшим представительным и законодательным органом Республики Таджикистан и осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Республики Таджикистан. Конституционным Законом Республики Таджикистан «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан» и другими нормативными правовыми актами Республики Таджикистан. Маджлиси Оли состоит из двух Маджлисов - Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон. Срок полномочий Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон 5 лет.

Маджлиси милли (верхняя палата) состоит из 33 членов, 25 (3/4) из которых избираются непрямым, тайным голосованием на совместных заседаниях депутатов областей, городов и районов областей, города Душанбе и районов города, городов и районов республиканского подчинения (совместно). В Маджлиси милли области, город Душанбе, города и районы республиканского подчинения имеют равное количество представителей. 8 (1/4) членов Маджлиси милли назначаются Президентом Республики Таджикистан. Маджлиси Милли является созывным органом.

Маджлиси намояндагон (нижняя палата) состоит из 63 депутатов, избираемых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Маджлиси намояндагон является постоянно действующим и профессиональным органом. Ныне действующий, пятый созыв Маджлиси намояндагон, приступил к работе в марте 2020 года. В соответствии с Регламентом Маджлиси намояндагон образует комитеты и комиссии Маджлиси намояндагон из числа депутатов Маджлиси намояндагон, также может создать временные комиссии для решения отдельных вопросов. Таким образом Маджлиси намояндагон состоит из 9 комитетов и 3 комиссий. Ключевую роль в рассмотрении проекта бюджета и контроле его исполнения осуществляет Комитет по экономике и финансам.

Документационное, аналитическое, информационное обеспечение деятельности комитетов, комиссий, депутатов Маджлиси намояндагон осуществляет Аппарат Маджлиси намояндагон в соответствии с законодательством Республики Таджикистан. При комитетах и комиссиях Маджлиси намояндагон действуют старшие советники и советники. На сегодняшний день в парламентских комитетах задействованы всего 14 советников, их основные обязанности - это работа с законодательными актами и техническая поддержка. Однако аналитическая поддержка Комитетов советниками не обеспечивается.

Важно отметить, что в структуре Маджлиси намояндагон не существует независимого аналитического центра, который бы занимался бюджетным мониторингом и представлял качественную независимую аналитику Комитету по экономике и финансам и другим комитетам на постоянной основе.

С целью укрепления потенциала Парламента в области государственных финансов, в 2011 году при поддержке Министерства по международному развитию Великобритании (DFID) и Всемирного Банка в рамках Программы по укреплению государственного управления в Таджикистане был создан Секретариат при Комитете по экономике и финансам в качестве аналитического отдела. С 2016 по 2019 гг. Секретариат осуществлял работу при поддержке DFID и Компании DAI (Europe) в рамках Программы «Поддержка парламентского надзора над управлением государственными финансами и бюджетной прозрачности в Республике Таджикистан».

**2. Законодательная функция Парламента**

В Декларации по Повестке дня 2030 признается «основополагающая роль национальных парламентов, связанная с принятием законов и утверждением бюджетов, а также с обеспечением ответственности за эффективное выполнение наших обязательств». Парламент Таджикистана имеет возможность и предусмотренные Конституцией и законодательством страны полномочия взять на себя важные функции по поддержке и мониторингу достижения ЦУР.

Для обеспечения нормативно – правовой основы реализации ЦУР Парламенту предстоит провести огромную работу по совершенствованию имеющейся законодательной базы и, разработке и принятию новых законов. Так, в матрице действий ПСР-2020 была заложена реализация более 60 мероприятий по усовершенствованию законодательства страны по различным направлениям.

Примерное распределение количества нормативных правовых актов, требующих усовершенствования либо разработки новых, по комитетам Парламента выглядит следующим образом:

Комитет по экономике и финансам – 10

Комитет по аграрным вопросам и экологии – 9

Комитет по социальным вопросам, семьи и охране здоровья – 6

Комитет по государственному строительству и местному самоуправлению – 8

Комитет по энергетике, промышленности, строительству и коммуникации – 8

Кроме того, на среднесрочную перспективу заложены мероприятия по совершенствованию процедур подготовки законопроектов – внедрение анализа регулятивного воздействия и усилению контроля за исполнением законов.

В 2018 г. по для депутатов Парламента, советников Аппарата Парламента, а также для специалистов Национального Центра Законодательства при Президенте Республики Таджикистан и других специалистов министерств и ведомств была организована серия семинаров и тренингов на тему: «Анализ регулятивного воздействия разрабатываемых проектов нормативных правовых актов» в рамках Программы «Поддержка Парламентского контроля в Управлении Государственными Финансами и бюджетной прозрачности в Таджикистане» (Секретариат при Комитете по экономике и финансам) при поддержке Комитета по экономике и финансам Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан (КЭФ).

В последствии, по запросу депутатов Комитета по экономике и финансам Секретариат при Комитете по экономике и финансов разработал для депутатов Парламента Инструкцию по проведению анализа регуляторного воздействия проектов нормативных правовых актов для методического обеспечения проведения анализа регуляторного воздействия (АРВ) проектов нормативных правовых актов, направленных на регулирование отношений в сфере предпринимательства, которые разрабатываются субъектами правотворчества а также Порядок проведения оценки воздействия проектов нормативных правовых актов на бюджет.

**3. Контрольная функция Парламента**

Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан является одним из ключевых участников бюджетного процесса Республики Таджикистан. В соответствии с законодательством Республики Таджикистан проект закона о государственном бюджете Республики Таджикистан по представлению Правительства Республики Таджикистан принимается только Маджлиси намояндагон. Контроль исполнения закона о государственном бюджете также осуществляет Маджлиси намояндагон[[2]](#footnote-2).

В соответствии с требованиями законодательства Республики Таджикистан бюджетный процесс осуществляется в рамках следующих шести стадий:

1. Стратегическое планирование;

2. Подготовка проекта Государственного бюджета;

3. Принятие Закона о Государственном бюджете;

4. Исполнение Закона о Государственном бюджете;

5. Подготовка отчетности об исполнении Государственного бюджета;

6. Проведение внешнего аудита;

Исходя из сложившейся практики, участие парламента в бюджетном процессе осуществляется **на** **этапе рассмотрения и принятия** проекта закона о Государственном бюджете Республики Таджикистан на очередной финансовый год. На данном этапе комитеты Маджлиси намояндагон и юридический отдел Аппарата Маджлиси намояндагон, в соответствии с Регламентом Маджлиси намояндагон, подготавливают заключения по представленному проекту закона о государственном бюджете Республики Таджикистан и направляют их ответственному комитету, который в свою очередь, в установленные сроки подготавливает заключение по проекту закона о государственном бюджете Республики Таджикистан и вносит его вместе с законопроектом в Совет Маджлиси намояндагон.

Обеспечивая контроль за бюджетными средствами депутаты должны обеспечивать выделение достаточных средств для достижения ЦУР при принятии ежегодных бюджетов. Парламенты также должны проводить мониторинг за мерами по осуществлению ЦУР, предпринимаемыми правительствами, чтобы обеспечить их соответствие национальному и местному контексту. Необходимо отметить, что в 2018 г. в целях улучшения качества парламентского контроля на стадии принятия проекта государственного бюджета, представляемого Правительством Республики Таджикистан, Комитет по экономике и финансам при поддержке Секретариата при Комитете по экономике и финансам впервые провел пилотные предбюджетные слушания на стадии планирования Государственного бюджета на 2019-2021 гг., где основной акцент был сделан на необходимость проведения предбюджетных слушаний и роль Парламента в формировании основных направлений финансово-бюджетной и налоговой политики на предстоящий период, которая заключается в следующих направлениях:

- обеспечение согласования Пояснительной записки к проекту Государственного бюджета с НСР 2030, ПСР 2020 и посланиями Президента;

- отражение вопросов, поднятых Парламентом во время контроля исполнения бюджета, в Пояснительной записке;

- отражение бюджетных проблем, поднятых во время встреч избирателей с депутатами, в Пояснительной записке.

В 2019 г. Парламент продолжил практику внедрения предбюджетных слушаний. В рамках данных слушаний члены КЭФ рассмотрели анализ основных направлений государственной финансово-бюджетной и налоговой политики на 2020 – 2022 годы (Фаза 1), а также вопросы включения бюджетных инициатив (инвестиционных проектов) по итогам встреч с избирателями в государственный бюджет.

**На этапе текущего и последующего контроля** исполнения Закона о Государственном бюджете Республики Таджикистан Маджлиси намояндагон контролируют исполнение государственного бюджета. С этой целью Маджлиси намояндагон заслушивает отчеты министерств, государственных комитетов, ведомств, других государственных органов, аудиторское заключение Счётной палаты Республики Таджикистан по годовому отчету Правительства Республики Таджикистан об исполнении государственного бюджета, её итоговый отчет об аудиторской деятельности. Комитеты Маджлиси намояндагон вправе в пределах своей компетенции проверять исполнение закона о государственном бюджете и целевого расходования бюджетных средств и, в случае необходимости, представлять результаты проверки на рассмотрение Маджлиси намояндагон.

В сложившейся многолетней практике Парламент широко рассматривал исполнение Государственного бюджета только по итогам 9 месяцев отчетного года, проводя парламентские слушания, несмотря на то, что в соответствии с законодательством Министерство финансов представляет отчеты об исполнении Государственного бюджета в Маджлиси намояндагон ежеквартально[[3]](#footnote-3).

Важно также отметить, что на сегодняшний день отношения Парламента с высшим органом аудита – Счетной палатой находятся на этапе становления, поскольку Счетная палата в Таджикистане была создана только в 2011 г. и в соответствии с законодательством страны[[4]](#footnote-4) подготавливает и представляет Президенту Республики Таджикистан и Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан аудиторское заключение по годовому отчету Правительства Республики Таджикистан об исполнении государственного бюджета за предыдущий год, а также заключение о проекте государственного бюджета Республики Таджикистан и его исполнении. Однако Счетная палата активно проводит в основном только финансовые аудиты в государственном секторе и представляет по ним отчетность в Парламент. Кроме того, на практике широкого обсуждения отчетов Счетной палаты в Парламенте не проводится.

В целях усиления парламентского контроля в 2016 г. Комитет по экономике и финансам ввел в практику проведение ежеквартальных слушаний по исполнению государственного бюджета за отчетный период. В ходе слушаний КЭФ заслушивал представителей министерств и ведомств, а также проводил анализ исполнения бюджета, с определением недостатков и путей по их устранению. Принимались решения комитета в виде протоколов, исполнение которых отслеживалось на постоянной основе. В качестве положительного опыта необходимо отметить, что КЭФ в начале 2018 года рассмотрел исполнение бюджета за 2017 г. в его взаимосвязи с вопросами сокращения бедности, то есть затронул вопросы достижения ЦУР 1 «Повсеместная ликвидация нищеты во всех её формах» и ЦУР 10 «Снижение уровня неравенства внутри стран и между ними». По итогам обсуждений депутаты потребовали у Счетной палаты провести аудит эффективности бюджетных расходов в сфере здравоохранения и образования, что требовало проведения оценки эффективности достижения отдельных целевых индикаторов ЦУР «3 Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте» и ЦУР 4 «Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех». Последнее связано с тем, что в 2018 г. Парламент страны утвердил расходы государственного бюджета в соответствии с программной классификацией что должно позволить вести контроль освоения бюджетных средств в соответствии со стратегическими целями государства.

Необходимо отметить, что расходы республиканского бюджета на 2019 и 2020 годы также были приняты в соответствии с программной классификацией, но с учетом того, что внедрение программного бюджетирования в Таджикистане все еще находится в стадии пилотирования, министерство финансов предоставляет отчетность по бюджетным программам в Парламент только по финансовым показателям, что в значительной мере затрудняет контроль за эффективностью затрачиваемых ресурсов за счет средств государственного бюджета на достижение стратегических целей, в том числе ЦУР, со стороны Парламента.

**4. Представительская функция Парламента**

Депутаты парламента по сравнению с другими представителями власти имеют наиболее прямую связь с общественностью, поскольку они являются ее избранными представителями. Это дает им важнейшую возможность содействовать национальной ответственности за то, чтобы в центре процессов достижения ЦУР были интересы людей, удовлетворение разнообразных потребностей населения страны (с возможным распределением по географическим, социальным, сексуальным, национальным, культурным или экономическим категориям), и выгода для всех.

Так, в целях обеспечения всестороннего участия гражданского общества в бюджетном процессе, а также в процессах достижения ЦУР и повышения его осведомленности с 2016 г. в практику внедрялось проведение выездных (полевых) парламентских слушаний в регионах. Эти мероприятия безусловно усиливают связь депутатов с общественностью, позволяя определять наиболее приоритетные направления развития регионов. В ходе подготовки к слушаниям проводились отраслевые фокус группы с участием независимых экспертов и всех заинтересованных сторон. По результатам слушаний разрабатывались рекомендации, которые направлялись в соответствующие инстанции для решения озвученных вопросов. По принятым решениям депутаты представляли информацию на встречах с избирателями.

**5. Вовлечение Парламента в достижение ЦУР**

Для обеспечения активного участия Парламента в реализации ЦУР и качественного выполнения своих функций и полномочий в этом процессе, необходимо на постоянной основе проводить мероприятия по повышению осведомленности депутатов Парламента и уровня их вовлеченности в данный процесс.

Так, например, в 2017 году Таджикистан инициировал подготовку Добровольного национального обзора (ДНО) в стране для представления на Политическом Форуме Высокого Уровня (ПФВУ) в июле 2017 г. Отчет был подготовлен на основе широких консультаций на национальном уровне, в которых депутаты парламента приняли активное участие.

В отношении мониторинга ЦУР в 2017 году по запросу Комитета по экономике и финансам был проведен круглый стол на тему: «Национальная стратегия развития Республики Таджикистан до 2015 г. Основные результаты», «Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2030 г. и Программа среднесрочного развития Республики Таджикистан на 2016-2020 гг.» и «Роль парламента в реализации НСР».

Необходимо отметить, что проведение данного круглого стола заложило основу для проведения ежегодных обсуждений в Парламенте исполнения стратегических документов страны, в том числе ЦУР. Таким образом в рамках повышения потенциала депутатов парламента в области стратегического планирования, а также вовлечения Парламента в достижение ЦУР в период 2017-2019 годы при поддержке Секретариата КЭФ при сотрудничестве с Программой Развития ООН ежегодно проводились семинары для депутатов Парламента.

В августе 2017 г. был проведен первый двухдневный семинар высокого уровня для депутатов Парламента на тему: «Цели устойчивого развития и их взаимосвязь с бюджетированием» и «Цели устойчивого развития и роль Парламента». На данном семинаре приняли участие депутаты расширенного комитета КЭФ, куда входят представители отраслевых комитетов, курирующие вопросы экономики и бюджета, а также представители ПРООН в Таджикистане и ПРООН Регионального Офиса в Стамбуле. По итогам данного семинара были выработаны совместные предложения по взаимному сотрудничеству по дальнейшим действиям по вовлечению Парламента в достижение ЦУР.

Так, со стороны депутатов было предложено:

- создать рабочую комиссию при Парламенте по реализации мер достижения ЦУР

- провести в 2018 г. мероприятие по оценке хода реализации ЦУР в Таджикистане

- продолжить обсуждение достижения ЦУР на уровне Парламента по каждой Цели и др.

В свою очередь ПРООН предложил поддержку в:

- организации рассмотрения Национального отчёта по ЦУР 2018 в Парламенте,

- рассмотрении ситуации с индикаторами ЦУР в Таджикистане,

- рассмотрение членства Таджикистана в IAEG-SDG,

- рассмотрение методики оценки бедности в Парламенте.

В августе 2018 г. в продолжение серии семинаров по ЦУР, для депутатов был организован двухдневный семинар «Цели устойчивого развития и их достижение в Республике Таджикистан», где приняли участие депутаты расширенного комитета КЭФ, представители государственных органов – Центра стратегических исследований при Президенте РТ, Министерства образования и науки РТ, Агентства по статистике при Президенте РТ, Агентства социального страхования и пенсии при Правительстве РТ, представители ПРООН в Таджикистане и ПРООН Регионального Офиса в Стамбуле, ЮНИСЕФ, Всемирного банка, Азиатского банка развития. На данном семинаре основное внимание было уделено вопросам достижения ЦУР 1 Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах и ЦУР 4 Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех. По итогам данного семинара было принято совместное решение о разработке Плана действий по участию Парламента в достижении ЦУР.

Подготовленный проект Плана действий по участию Парламента в достижении ЦУР был разослан комитетам парламента и партнерам по развитию в ноябре 2018 г. В поддержку реализации данного плана были получены предложения от ряда доноров:

Группа по координации и МиО UNDAF предложила рассмотреть:

• Включение депутатов в группы UNDAF (позже)

• Провести презентацию Плана действий по участию Парламента в достижении ЦУР в системе ООН

ПРООН выразила готовность в оказании консультационной и технической поддержки по следующим направлениям:

• Вопросы повышения информированности и потенциала депутатов.

• Участие депутатов в процессе подготовки Национальных докладов о ходе реализации НСР-2030 и ПСР -2020 в контексте ЦУР.

• Проведение парламентских и комитетских слушаний по отчетам министерств и ведомств о прогрессе достижения ЦУР и ряд других вопросов.

• Участие Проекта в процессе подготовки аналитических документов, презентации материалов, связанных с мониторингом реализации программ развития и национальных стратегических документов и ЦУР.

ЮНИСЕФ рассматривает:

• возможность проведения семинара для депутатов по вопросам достижения ЦУР 4, разработки и реализации национальных программа для детей и вовлечения парламента в систему МиО ЦУР

• участие в мероприятиях и проектах по социальной защите.

Ответы других доноров:

• АБР сообщил, что предполагает приглашать депутатов на мероприятия банка, не конкретизировав ответ.

• Всемирный банк ответил, что в настоящее время не планирует проводить таких мероприятий.

• Швейцарский офис проинформировал, что письмо все еще находится на рассмотрении их руководства.

Со стороны комитетов парламента получены комментарии от четырех комитетов, которые также выразили согласие и поддержку представленного проекта Плана.

В сентябре 2019 г. для депутатов был организован семинар «Цели устойчивого развития и Парламентский бюджетный контроль», где приняли участие депутаты расширенного комитета КЭФ, депутаты Комитета по науке, образованию и молодёжной политике, представители ПРООН в Таджикистане, ЮНИСЕФ, Всемирного банка. Семинар был посвящен вопросам координации и национализации ЦУР и участию Парламента в этом процессе, а также вопросам ЦУР 4 “Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех”. По итогам данного семинара решений по дальнейшим действиям вынесено не было поскольку полномочия депутатов IV созыва заканчивались в начале 2020 г.

**6. Повышение потенциала Парламента в управлении государственными финансами**

В рамках повышения потенциала Парламента в области управления государственными финансами на постоянной основе Секретариатом при Комитете по экономике и финансам проводились тренинги, круглые столы, семинары и другие мероприятия. В первую очередь были проведены вводные тренинги для депутатов расширенного Комитета по экономике и финансам на темы: 1. Бюджет и бюджетный процесс в Республике Таджикистан; 2. Парламентский надзор; 3. Стратегические документы как основа бюджетного планирования; 4. Стратегическое планирование и программное бюджетирование.

Кроме того, для депутатов расширенного комитета КЭФ были проведены круглые столы на темы: «Анализ существующих процедур по общественным слушаниям и разработка новых с учетом международного опыта» и «Анализ законодательства Республики Таджикистан в целях усиления парламентского контроля в ходе бюджетного процесса», «Анализ существующих процедур по общественным слушаниям и разработка новых с учетом международного опыта» и «Анализ законодательства Республики Таджикистан в целях усиления парламентского контроля в ходе бюджетного процесса». Также по запросу депутатов был проведен интенсивный 4-х дневной тренинг совместно для депутатов, НПО и СМИ на тему «Особенности налогообложения в Республике Таджикистан» и другие.

Также необходимо отметить, что по запросу депутатов Комитета по экономике и финансов были проведены ряд исследований и анализов, таких как «Анализ прозрачности бюджета и бюджетного процесса в Республике Таджикистан», «Влияние расходов государственного бюджета на человеческое развитие и экономический рост в Таджикистане», Фискальная децентрализация в Республике Таджикистан: достижения, ключевые факторы, дальнейшие шаги», «Внедрение программного бюджетирования в Таджикистане», «Экономическое развитие и налогообложение в Республике Таджикистан» и др.

По запросу депутатов был разработан ряд методологических документов, в числе которых «Методология анализа исполнения государственного бюджета на уровне Парламента» которая может применяться как в ходе аналитической работы при подготовке слушаний в Парламенте по контролю исполнения бюджета, так и для проведения тренингов для соответствующих сотрудников Аппарата Парламента и других заинтересованных лиц. «Практическое руководство по осуществлению парламентского контроля формирования и исполнения Государственного бюджета Республики Таджикистан» разработано для депутатов Парламента с учетом лучшей международной практики, и предназначено для усиления парламентского контроля через обеспечение его своевременного и эффективного осуществления, данный документ является практической инструкцией по осуществлению парламентского контроля и включает описание процедур парламентского контроля бюджетного процесса в соответствии с существующим бюджетным календарем. «Инструкция по проведению анализа регуляторного воздействия проектов нормативных правовых актов для методического обеспечения проведения анализа регуляторного воздействия (АРВ) проектов нормативных правовых актов, направленных на регулирование отношений в сфере предпринимательства, которые разрабатываются субъектами правотворчества» и «Порядок проведения оценки воздействия проектов нормативных правовых актов на бюджет» и др. Все методологические документы были переданы в Комитет по экономике и финансам.

**Заключение**

Парламент страны играет ключевую роль в принятии Закона о Государственном бюджете и контроле за расходованием средств Государственного бюджета. Усиление парламентского контроля в процессе обсуждения проекта бюджета, исполнения бюджета, а также достижения целей в разных сферах государственной политики особенно важно в условиях принятых обязательств Повестки Дня 2030.

Однако на сегодняшний день помимо отсутствия независимой аналитической поддержки в Парламенте, в Таджикистане еще не сформирован политический спрос на программную бюджетную отчетность. Затянувшееся пилотное внедрение программного бюджетирования значительно усложняет осуществление мониторинга эффективности выделяемых бюджетных средств на достижение приоритетных целей страны в рамках реализации стратегических документов, а также отраслевых стратегий и программ, со стороны Парламента. На практике, при рассмотрении отчетов о реализации программ и стратегий внимание уделяется отдельно финансовым показателям без увязки с результатами, и отдельно индикаторам развития без увязки с финансированием.

Отчетность, предоставляемая в Парламент со стороны Счетной палаты, в основном отражает результаты финансового аудита и правильности составления бюджетной отчетности, тогда как помимо финансового аудита, все чаще возникает необходимость в осуществлении других видов аудита, таких как аудита соответствия и аудита эффективности расходования государственных средств.

В период 2016-2019 гг. при поддержке Секретариата при Комитете по экономике и финансам был значительно усилен парламентский контроль в бюджетном процессе, а также повышен уровень информированности и вовлеченности Парламента в достижение стратегических целей страны и ЦУР. Однако в январе 2020 г. Секретариат при Комитете по экономике и финансам завершил свою деятельность в рамках Программы «Поддержка парламентского надзора над управлением государственными финансами и бюджетной прозрачности в Республике Таджикистан».

В то же время необходимо отметить, что в марте 2020 г. состоялись выборы депутатов в Парламент Таджикистана V созыва, из которых только 30% были избраны повторно, состав депутатского корпуса обновился на 70%.

Соответственно новый состав Парламента, в частности Комитет по экономике и финансам на сегодняшний день не имеет аналитической и технической поддержки, которую оказывал Секретариат ранее, а также донорской поддержки, поскольку только один донор - DFID работал напрямую с Комитетом по экономике и финансам. Все остальные доноры имеют в виду Парламент только при подготовке проектов законов, игнорируя другие основные функции Парламента, такие как контрольная или представительская.

С прекращением деятельности Секретариата при Комитете по экономике и финансам, в 2020 г. для нового состава Парламента не проводились мероприятия по повышению потенциала депутатов по различным направлениям, включая ЦУР. Все предыдущие достижения по усилению парламентского контроля в бюджетном процессе и его вовлечению в реализацию стратегических документов страны, в том числе достижение ЦУР, включая ежеквартальные слушания Комитета по экономике и финансам по исполнению Государственного бюджета (за исключением парламентских слушаний по итогам исполнения Государственного бюджета за 9 месяцев отчетного года), предбюджетные и выездные слушания, тесное взаимодействие с партнерами по развитию в области достижения ЦУР на сегодняшний день приостановлены.

Необходимо отметить, что в 2019 г. Парламент направил всем партнерам по развитию письмо заинтересованности в поддержке продолжения деятельности Секретариата при Комитете по экономике и финансам со стороны доноров. В ответ на данное письмо Всемирный банк выразил готовность рассмотреть возможность дальнейшей поддержи Секретариата и Комитета. В июне 2020 г. Комитет по экономике и финансам направил письмо во Всемирный банк о готовности к обсуждению в рамках переговоров условий поддержки финансирования Секретариата при Комитете. Однако, в связи со сложившейся ситуацией с пандемией, вызванной COVID-19, Всемирный банк не смог начать переговоры по данному вопросу, поскольку направил значительную часть проектных средств на поддержку страны в борьбе с пандемией.

**Рекомендации по усилению Парламентского надзора за бюджетом** **и поддержке согласованности бюджетирования с национальными приоритетами ЦУР**

В усилении парламентского контроля в бюджетном процессе и эффективности реализации стратегических документов одними из главных условий выступают уровень информированности депутатов Парламента, их потенциала, а также наличие независимой аналитической поддержки на постоянной основе.

Как показала практика, с прекращением донорской поддержки Парламента и деятельности Секретариата при Комитете по экономике и финансам, Парламент лишился той важной структуры, которая выполняла роль независимого аналитического центра. Поэтому на сегодняшний день остро стоит вопрос в укреплении кадрового и технического обеспечения Комитета по экономике и финансам, как ключевого комитета в бюджетном процессе. В связи с этим Парламенту целесообразно рассмотреть возможность создания такой структуры уже в составе Аппарата Парламента, финансируемой за счет бюджетных средств.

В условиях отсутствия в Парламенте независимого аналитического профессионального центра на ближайшую перспективу роль в повышении потенциала депутатов Парламента и их информированности могут взять на себя доноры в тесном сотрудничестве с отраслевыми министерствами, международными и национальными консультантами.

Учитывая, что каждые 5 лет состав депутатского корпуса изменяется в среднем на 70%, необходимо для каждого нового состава обеспечивать в первую очередь проведение вводных тренингов по бюджетному процессу и парламентскому контролю, а также по стратегическим документам страны. Например, Комитет по экономике и финансам, основываясь на опыте работы с Секретариатом, для начала может провести экспресс опрос депутатов Комитета о тематике необходимых тренингов и сформулировать запрос на проведение тренингов и семинаров для депутатов и направить его донорам, которые могут обеспечить привлечение как национальных, так и международных консультантов по необходимому кругу вопросов.

В целях усиления согласованности бюджетирования с национальными приоритетами необходимо формировать спрос в Парламенте на качественную программную бюджетную отчетность. Ввиду затянувшегося пилотирования внедрения программного бюджетирования, на данном этапе Парламент может усилить требования к предоставляемой отчетности со стороны министерства финансов, а также обязать отраслевые министерства отчитываться по отраслевым бюджетным программам. Кроме того, Парламент также может усилить требования по предоставлению информации о бюджетных приоритетах на стадии разработки проекта бюджета не только в Комитет по экономике и финансам, но и в отраслевые комитеты, т.е. продолжить внедрение предбюджетных слушаний.

В процессе текущего контроля за исполнением государственного бюджета Парламенту целесообразно возобновить ежеквартальные слушания по исполнению Закона «О Государственном бюджете Республики Таджикистан», а также усилить требования к отчетности Счетной Палаты по части аудита эффективности расходования средств государственного бюджета. Эта информация положительно повлияла бы и на эффективность парламентского контроля. Учитывая, что Счетная палата Таджикистана находится на стадии становления, оказание всесторонней помощи со стороны донорского сообщества является необходимым элементом в свете дальнейшего развития этого важного института государственной власти.

В рамках мониторинга и оценки стратегических документов страны, в том числе достижения ЦУР, необходимо на постоянной основе проводить мероприятия по повышению осведомленности депутатов Парламента и уровня их вовлеченности в данный процесс. В этом направлении лидирующую роль может взять на себя донорское сообщество, оказывающее всестороннюю поддержку Таджикистану в целях достижения ЦУР. В частности, ПРООН может продолжить практику проведения ежегодных семинаров по ЦУР для депутатов Парламента.

Учитывая, что в данный момент Правительство рассматривает проект Программы среднесрочного развития на 2021-2025 гг. (ПСР-2025), а также то, что проект данного документа направлен и на рассмотрение донорам, перед представлением его в Парламент на утверждение, было бы целесообразно Правительству совместно с донорами разработать проект совместного плана (возможно на базе разработанного ранее) по участию Парламента в реализации данного документа и организовать его обсуждение в Парламенте.

Кроме того, учитывая, что Парламент будет вовлечен в мониторинг реализации ПСР-2025, ответственному ведомству за проведение мониторинга стратегических документов, т.е. Министерству экономического развития и торговли[[5]](#footnote-5) целесообразно подготовить тренинговые модули по мониторингу реализации ПСР-2025 и ЦУР на уровне Парламента и провести тренинги и семинары для депутатов. В данном случае поддержка доноров будет весьма необходима в организации этого процесса, а также в повышении информированности парламентариев по международному опыту достижения ЦУР.

1. В настоящий момент разработан Проект ПСР-2025 и представлен на рассмотрение Правительства страны [↑](#footnote-ref-1)
2. Конституция Республики Таджикистан (принята 6 ноября 1994 года, изменения и дополнения 26 сентября 1999 года, 22 июня 2003 года и 22 мая 2016 года), статья 60 [↑](#footnote-ref-2)
3. Закон Республики Таджикистан «О Государственных финансах Республики Таджикистан», статья 62 [↑](#footnote-ref-3)
4. Закон Республики Таджикистан «О Счетной Палате Республики Таджикистан», статьи 28, 31 [↑](#footnote-ref-4)
5. Правила проведения мониторинга и оценки реализации стратегических документов национального уровня, отраслевых и региональных программ развития в Республике Таджикистан, утверждены постановлением Правительства РТ от 29 декабря 2018 года, №615 [↑](#footnote-ref-5)