

Ш.А. ОМАРОВА,¹
К.Э.Н., доцент.
З.К. ЖАНЫБАЕВА,¹
К.Э.Н.
Г.Б. АЛИНА,¹
К.Э.Н.

Казахский университет экономики, финансов
и международной торговли (г. Астана)¹

О НОВОЙ СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В КАЗАХСТАНЕ

Аннотация

В статье исследованы вопросы содержания и организации государственного финансового контроля в связи с принятием Закона Республики Казахстан «О государственном аудите и финансовом контроле». Актуальность рассматриваемой проблемы обусловлена необходимостью усиления контроля за использованием денежных средств государственного бюджета. Ранее в соответствии с бюджетным законодательством государственный финансовый контроль представлял единое целое как форма финансового контроля. С принятием названного закона с 1 января 2016 г. государственный финансовый контроль осуществляется в форме государственного аудита и финансового контроля. Цель государственного аудита – анализ, оценка, проверка эффективности управления и использования бюджетных средств и активов государства и субъектов квазигосударственного сектора. Финансовый контроль осуществляется как деятельность государственных уполномоченных органов, направленная на устранение выявленных в ходе государственного аудита нарушений. В статье показано, что в целях контроля достижения поставленной цели, повышения результативности государственных программ необходима разработка статистического учета их исполнения, где в основу будут положены показатели достижения. Принятие государственных программ определяет необходимость разработки администраторами программ специфических показателей, характеризующих степень достижения цели и ожидаемых результатов. Авторами исследованы содержание государственного финансового контроля с учетом теории финансового контроля, а также ранее действующего механизма его осуществления, сделаны выводы и внесены предложения в части практики его совершенствования.

Ключевые слова: финансовый контроль, аудит, бюджет, механизм, бюджетный кодекс, программы, расходы, поступления в бюджет.

В Послании Президента Республики Казахстан «Казахстан в новый глобальный реальности: рост, реформы, развитие» от 30 ноября 2015 г. отмечается: «Жить по средствам» – это наш проверенный принцип и правильная модель бюджетной политики, особенно в условиях влияния глобального кризиса. Сейчас мы констатируем снижение налоговых поступлений в бюджет почти на 20 процентов. Объемы уплаты НДС упали на четверть, а по корпоративному налогу на доходы – на 13 процентов. Повышение налогов – не выход из сложившейся ситуации. Это будет означать лишь дополнительное давление на бизнес. Нам необходимо пересмотреть всю систему государственных доходов и расходов» [1].

В связи с этим возникает необходимость в полной мере реализации принципа экономии средств. С точки зрения финансового контроля это означает необходимость усиления государственного финансового контроля, который обеспечит эффективность функционирования государственной финансовой системы.

Теория финансов определяет финансовый контроль как функцию уполномоченного органа, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов законности и эффективности управления финансовыми ресурсами, а при наличии таких отклонений – своевременное принятие соответствующих корректирующих и превентивных мер.

Так, по мнению экономистов Омирбаева С.М. [2, с. 571], Перекрестова Л.Д., Романенко Н.М. [3, с. 406] финансовый контроль – контроль законодательных и исполнительных органов власти всех уровней, а также специально созданных учреждений за финансовой деятельностью всех экономических субъектов: государства, предприятий и учреждений.

Государственный финансовый контроль предназначен для реализации финансовой политики государства, создания условий для финансовой стабилизации.

Виды контроля классифицируются в зависимости от того, кто его осуществляет: государственный контроль; ведомственный контроль; общественный контроль; независимый контроль; внутрихозяйственный контроль; гражданский контроль.

На практике финансовый контроль организуется и проводится посредством принятия нормативных правовых актов, которые регламентируют содержание и механизм его использования.

Содержание, цель и процедуры государственного финансового контроля сформулированы в Законе Республики Казахстан от 12 ноября 2015 г. № 392–V ЗРК «О государственном аудите и финансовом контроле» [4].

Ранее, до принятия названного закона государственный контроль за исполнением бюджета регламентировался Бюджетным кодексом Республики Казахстан. Бюджетный кодекс определял формы финансового контроля, осуществляемого законодательными (представительными), исполнительными органами власти, а также процедуры подготовки, рассмотрения и отклонения отчета об исполнении бюджета. Пунктом 1 статьи 135 Бюджетного кодекса по состоянию на 1 января 2015 г. определялось, что государственный финансовый контроль осуществляется органами государственного финансового контроля в целях выявления, устранения и недопущения нарушений объектами контроля бюджетного и иного законодательства Республики Казахстан. Приведенное определение финансового контроля регламентирует субъект, его проведение, цель контроля.

Таким образом, бюджетное законодательство определяло финансовый контроль как единое целое с применением последующих мер по контролю за исполнением мер по их устранению.

Вышеназванный закон регулирует общественные отношения, связанные с государственным аудитом и финансовым контролем, определяет полномочия и организацию деятельности органов государственного аудита и финансового контроля. При этом финансовый контроль рассматривается как деятельность, направленная на устранение выявленных в ходе государственного аудита нарушений (подпункт 5 статьи 1 закона). Государственный аудит трактуется как анализ, оценка и проверка эффективности управления и использования бюджетных средств, активов государства и субъектов квазигосударственного 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 (подпункт 6 статьи 1 закона). Объектом государственного аудита и финансового контроля являются государственные органы, государственные учреждения, субъекты квазигосударственного сектора, а также получатели бюджетных средств.

Приведенные нормы закона свидетельствуют, что действующим законодательством разделены понятия «финансовый контроль» и «государственный аудит». При этом финансовый контроль ориентирован на контроль устранения недостатков, нарушений, выявленных в ходе государственного аудита. С позиции теории финансового контроля, в действующем законе его содержание ограничивается последующими мерами реагирования финансового контроля, которыми являются:

1) вынесение обязательного для исполнения всеми государственными органами, организациями и должностными лицами предписания об устранении выявленных нарушений и о рассмотрении ответственности лиц, их допустивших;

2) возбуждение административного производства в пределах компетенции, предусмотренной законодательством Республики Казахстан об административных правонарушениях;

3) в случаях выявления признаков уголовных или административных правонарушений в действиях должностных лиц объекта государственного аудита передача материалов с соответствующими аудиторскими доказательствами в правоохранительные органы или органы, уполномоченные возбуждать и (или) рассматривать дела об административных правонарушениях;

4) предъявление иска в суд в целях обеспечения возмещения в бюджет, восстановления путем выполнения работ, оказания услуг, поставки товаров и (или) отражения по учету выявленных сумм нарушений и исполнения предписания.

Приведенные меры (процедуры) показывают, что содержание финансового контроля ограничивается только последующим контролем, а именно устранением выявленных государственным аудитом нарушений.

Как показывает содержание закона, контроль за соблюдением финансово-экономического законодательства в процессе формирования и использования денежных фондов, оценка эффективности финансово-хозяйственных операций и целесообразность произведенных расходов теперь осуществляется посредством государственного аудита.

Так, целью государственного аудита является повышение эффективности управления и использования бюджетных средств, активов государства и субъектов квазигосударственного сектора. Достижение названной цели обеспечивается его типизацией. Государственный аудит подразделяется на следующие типы:

1) аудит финансовой отчетности – оценка достоверности, обоснованности финансовой отчетности, бухгалтерского учета и финансового состояния объекта государственного аудита;

2) аудит эффективности – оценка и анализ деятельности объекта государственного аудита на предмет эффективности, экономичности, продуктивности и результативности;

3) аудит соответствия – оценка, проверка соблюдения объектом государственного аудита норм законодательства Республики Казахстан, а также актов субъектов квазигосударственного сектора, принятых для их реализации.

Основой содержания государственного аудита и финансового контроля являются основные их принципы. Виды и содержание принципов государственного аудита и финансового контроля регламентируются статьей 6 «Основные принципы государственного аудита и финансового контроля». К основным принципам государственного аудита и финансового контроля относятся независимость, объективность, профессиональная компетентность, конфиденциальность, достоверность, прозрачность, гласность, взаимное признание результатов государственного аудита.

В основе любой осознанной деятельности лежат определенные принципы. Смысловое значение слова «принцип» означает «руководящее начало» или «основополагающая идея». Законодательство, будучи социальным явлением, создаваемым людьми с целью юридического закрепления нормативно-правовых предписаний, направленных на урегулирование общественных отношений, также основано на определенных принципах. В юридической литературе предметом научного исследования обычно становятся принципы права. Например, С.С. Алексеев под принципами права понимает выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его создание, его основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни [6, с. 24]. Заметим, что эта проблема в юридической литературе достаточно хорошо исследована. Принципы права представляют собой основные идеи, исходные положения или ведущие начала процесса его формирования, развития и функционирования.

Анализ трактовки основных принципов государственного аудита и финансового контроля показывает, что содержание принципа прозрачности трактуется достаточно специфично. Согласно статье 6 закона принцип прозрачности есть ясность изложения результатов государственного аудита и финансового контроля. Между тем теория права и практики трактует данный принцип как обязательную открытость для общества и СМИ [6, с. 24]. В Бюджетном кодексе аналог принципа прозрачности есть принцип транспарентности – обязательное опубликование нормативных, правовых актов в области бюджетного законодательства Республики Казахстан, утвержденных (уточненных, скорректированных) бюджетов и отчетов об их исполнении, стратегических планов и отчетов об их реализации, о формировании и об использовании Национального фонда Республики Казахстан, за исключением сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, а также обязательная открытость бюджетного процесса для общества и средств массовой информации [5].

Исходя из проведенного анализа законодательной трактовки принципа прозрачности, его роль в определении значимости и содержания государственного аудита и финансового контроля не является основной. Речь идет о техническом оформлении их результатов. В приведенной редакции указанный принцип более связан с государственным аудитом, нежели финансовым контролем. На практике значимость его актуальна только для субъекта контроля. В этой связи, по мнению авторов, целесообразно с целью соблюдения преемственности с бюджетным за-

конодательством принцип прозрачности трактовать как принцип транспарентности, поскольку финансовый контроль, государственный аудит ориентированы на исполнение государственного бюджета.

Главой 4 закона предусмотрена иная деятельность органов государственного аудита и финансового контроля [5]. Центром иной деятельности является экспертно-аналитическая деятельность уполномоченных органов внешнего государственного аудита и финансового контроля, которая осуществляется в виде предварительной, текущей и последующей оценки. При этом законом не предусмотрено правовое определение оценки как таковой. Названной главой дается понятие предварительной, текущей и последующей оценки. Ранее в бюджетном законодательстве указанные формы оценки трактовались как формы финансового контроля.

Предварительная оценка бюджетов всех уровней осуществляется по основным направлениям его расходов на предмет соответствия расходов проекта республиканского бюджета приоритетам социально-экономического развития страны, приоритетным направлениям расходов республиканского бюджета, результатам оценки государственных программ и стратегических планов центральных государственных органов, выводам и рекомендациям, данным Счетным комитетом к отчету правительства Республики Казахстан об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год. Результаты предварительной оценки представляются правительству Республики Казахстан до внесения проекта закона о республиканском бюджете в Парламент Республики Казахстан и носят рекомендательный характер.

Текущая оценка осуществляется в целях формирования оперативной информации для президента Республики Казахстан, Парламента Республики Казахстан, правительства Республики Казахстан, маслихатов и акимов об исполнении соответствующего бюджета.

Последующая оценка в ходе государственного аудита исполнения закона (решений маслихатов) о бюджете за отчетный финансовый год для определения соответствия фактических показателей исполнения бюджетов показателям, утвержденным соответствующим законом (решениями маслихатов) о бюджете, полноты и своевременности исполнения показателей бюджета, годовых отчетов об исполнении бюджетов, бюджетной отчетности администраторов бюджетных программ в целях установления законности исполнения бюджетов, достоверности учета и отчетности, эффективности использования бюджетных средств, активов государства.

Расходование бюджетных средств принимает форму бюджетных программ. Статьями 32–40 действующего Бюджетного кодекса определены понятие и виды бюджетных программ, а значит, и направление расходования бюджетных средств. Бюджетная программа определяет направление расходов бюджета, взаимоувязанное со стратегическими направлениями, целями, задачами стратегического плана государственного органа (администратора бюджетной программы). Статья 32 Бюджетного кодекса определяет, что для оценки реализации бюджетной программы последняя должна содержать показатели прямого или конечного результата, а также показатели эффективности и качества [5].

Прямой результат выражается посредством количественных характеристик объема выполняемых государственных функций, полномочий и оказываемых государственных услуг в пределах предусмотренных бюджетных средств, достижение которых полностью зависит от деятельности организации.

Конечный результат определяет целевое состояние (изменение состояния) уровня и качества жизни населения, социальной сферы, экономики, общественной безопасности и других отраслей (сфер) государственного управления, обусловленное достижением прямых результатов деятельности определенного государственного органа.

Как следует из содержания определений результативности использования бюджетных средств, их оценка выражается посредством количественных и качественных показателей.

При отсутствии целенаправленной бюджетной статистики, стандартизации форм отчетности бюджетных программ представляется сложной выработка индексов результативности бюджетных программ. Практика показывает, что при формировании государственных программ, плана мероприятий по их выполнению разработка достоверных количественных и качественных показателей является наиболее узким местом. Об этом свидетельствуют материалы практики исполнения государственных программ периода 2005–2010 гг.

Так, Государственной программой развития образования в Республике Казахстан на 2005–2010 годы определено, что результатом реализации Программы ожидается повышение качества подготовки человеческих ресурсов, удовлетворение потребности личности и общества. В самой программе количественная и качественная оценки указанной результативности не определены. Государственной программой по борьбе с коррупцией на 2006–2010 годы в качестве основной цели запланировано снижение уровня коррупции во всех сферах жизнедеятельности общества путем повышения эффективности координации деятельности государственных органов и институтов гражданского общества. Ожидаемые результаты также не содержали количественных и качественных показателей достижения цели.

Приведенное свидетельствует о том, что в целях контроля достижения поставленной цели, повышения результативности государственных программ необходима разработка статистического учета их исполнения, где в основу будут положены показатели достижения. Статистический учет государственного бюджета на сегодняшний день нацелен на определение общей величины доходов и расходов, их структуру, размеры государственного долга, источники финансирования бюджетного дефицита. Вместе с тем принятие государственных программ определяет необходимость разработки администраторами программ специфических показателей, характеризующих степень достижения цели и ожидаемых результатов. Практика выполнения государственных программ республиканского и регионального уровней, принимаемых на 2005–2010 гг., показала, что отсутствие обоснованных показателей достижения результатов не позволило определить их результативность.

В этой связи эффективным методом обеспечения государственного финансового контроля является мониторинг государственных и бюджетных программ. Однако до настоящего времени в Республике Казахстан отсутствует единая система мониторинга бюджетных программ. Необходимость введения мониторинга вызвана тем, что реализация государственных программ осуществляется за счет бюджетных инвестиций и они носят долговременный характер. Таким образом, система мониторинга позволит осуществлять целенаправленный непрерывный контроль реализации государственных программ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Послание Президента Республики Казахстан «Казахстан в новой глобальной реальности: рост, реформы, развитие» от 30 ноября 2015 г.
- 2 Омирбаев С.М., Интыкбаева С.Ж., Адамбекова А.А., Парманова Р.С. Государственный бюджет: учебник. – Алматы: ТОО РПИК – Дәуір, 2011. – 632 с.
- 3 Перекрестова Л.В., Романенко Н.М., Сазонов С.П. Финансы и кредит: учеб. пособие. – М.: Издательский центр «Академия», 2004. – 560 с.
- 4 Закон Республики Казахстан «О государственном аудите и финансовом контроле»: принят 12 ноября 2015 г. № 392–V ЗРК.
- 5 Бюджетный кодекс Республики Казахстан: принят 4 декабря 2008 г. № 95–IV.
- 6 Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. – М.: Экономика, 2009. – 365 с.
- 7 Балдин К.В. Общая теория статистики: учеб. пособие / К.В. Балдин, А.В. Рукусов. – М.: Дашков и К, 2012. – 312 с.

Андатпа

Мақалада Қазақстан Республикасының «Мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау туралы» заңының қабылдануымен байланысты мемлекеттік қаржылық бақылаудың мазмұны және ұйымдастыру мәселелері зерттелген. Қарастырылып отырған мәселенің өзектілігі мемлекеттік бюджет қаражатын пайдалануды бақылауды күшейту қажеттілігімен байланысты. Бұған дейін бюджет заңына сәйкес мемлекеттік қаржылық бақылау біртұтас қаржылық бақылау үлгісі ретінде болып келген еді. 2016ж. 1 қаңтарынан бастап аталмыш заң қабылданған соң мемлекеттік қаржылық бақылау мемлекеттік аудит немесе қаржылық бақылау үлгісінде іске асырылады. Мемлекеттік аудиттің мақсаты – бюджет қаражатын, мемлекет және квазимемлекеттік сектордың активтерін басқару және пайдалану тиімділігін талдау, бағалау және тексеру. Қаржылық бақылау мемлекеттік аудит барысында ашылған бұзушылықтарды жоюға бағытталған мемлекеттік уәкілетті орган-

дардың қызметі ретінде іске асырылады. Бұл мақалада қойылған мақсатқа жету үшін, мемлекеттік бағдарламалардың нәтижелілігін арттыруда жетістіктер көрсеткішін негізге ала отырып, олардың жүзеге асырылуын бақылау үшін статистикалық есеп қолдану қажет екені көрсетілген. Мемлекеттік бағдарламаларды қабылдау мақсаттың жүзеге асырылу мен күтілетін деңгейін анықтайтын мінездемеге негізделген әкімшілік шаралардың мамандырылған көрсеткіштерін өңдеу қажеттілігін анықтайды. Автор тарапынан қаржылық бақылау теориясы, сонымен қатар оны іске асырудың бұрын қолданыста болған механизмін ескере отырып, қаржылық бақылаудың мазмұны зерттелді, қорытындылар жасалды және оны жетілдіру тәжірибесі бөлігінде ұсыныстар енгізілді.

Тірек сөздері: қаржылық бақылау, аудит, бюджет, механизм, бюджет кодексі, бағдарламалар, шығыстар, бюджет түсімдері.

Abstract

In the article the questions of maintenance and organization of the state financial control in connection with adoption of law of the Republic of Kazakhstan “On the state audit and financial control” were investigated. The relevance of the problem is caused by need for strengthening control of the use of state budget funds. Earlier according to the budgetary legislation, the state financial control was treated as a whole form of financial control. With adoption of the mentioned law since January 1, 2016 the state financial control is exercised in a form of the state audit and financial control. The purpose of the state audit is to analyse, assess, check of management efficiency and usage of budgetary funds and assets of the state and subjects of quasi-public sector. Financial control is exercised as the activity of the government authorized bodies aimed at eliminating violations revealed during the state audit. The article shows that in order to control the achievement of the goal, to increase the effectiveness of state programs, it is necessary to develop statistical records of their implementation, which will be based on indicators of achievement. The adoption of state programs determines the necessity to develop by administrators programs of specific indicators that characterize the degree of achievement of the goal and the expected results. The author has analysed the content of the state financial control in view of the financial control theory, and also earlier implementation of operating mechanism, conclusions were drawn and offers regarding practice of improvement were submitted.

Key words: financial control, audit, budget, mechanism, budget code, program, costs, budget receipts.