

ное участие в принятии Закона «О государственном аудите и финансовом контроле» от 12 ноября 2015 года.

Я, мои коллеги и друзья прожили продотворную и чрезвычайно интересную жизнь. Многие из них продолжают до сих пор, по мере сил, честно и красиво работать на благо нашей страны, народа. Думаю, что мы вправе гордиться тем, что в становлении и развитии суверенного Казахстана, во всех его успехах и достижениях есть частичка и нашего скромного труда. Сегодня нам не стыдно смотреть в глаза своих детям и внукам. А значит, не зря мы живем на этой земле.

В завершение хочу с особой теплотой поздравить своих коллег со Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета со знаменательной датой – с 25-летием со дня образования их ведомства!

За прошедшие четверть века ими проделана громадная работа, направленная на построение современной

системы государственного аудита и финансового контроля, соответствующей мировым стандартам.

И сегодня и завтра Счетный комитет будет играть важнейшую роль в решении государственной задачи по строгому соблюдению финансовой дисциплины, которая, как известно, является основой успешного социально-экономического развития республики.

Хочу особо подчеркнуть, что Счетный комитет стал авторитетным, независимым и действенным органом внешнего государственного финансового контроля по решению масштабных и востребованных временем задач благодаря, прежде всего, огромному трудолюбию, высокому уровню компетентности и принципиальности своих сотрудников.

Позвольте пожелать всему коллективу Счетного комитета плодотворной деятельности и дальнейших профессиональных успехов на благо нашего общества и государства!



Зейнельгабдин А.Б.

профессор Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан

Создание системы государственного аудита и перспективы его развития

С момента принятия Закона «О государственном аудите и финансовом контроле» (далее - Закон) Счетным комитетом по контролю за исполнением республиканского бюджета

(далее - Счетный комитет) проведена большая работа по созданию системы государственного аудита. В республике определены типы, виды государственного аудита, а также основные

направления аудита эффективности, аудита соответствия и финансовой отчетности.

Созданы органы государственного аудита, которые являются надстройкой, можно их упразднить, объединить и т.д. Механизм аудита - это совокупность форм и методов аудита, а также процедуры проведения и оформления результатов государственного аудита. Для функционирования системы государственного аудита должны быть созданы обеспечивающие ее функционирование подсистемы: законодательная, кадровая, методическая и информационная. В этом направлении также в республике проведена значительная работа. Для полноценного эффективного функционирования системы представляется интересным проанализировать пройденный путь и систематизировать нерешенные проблемы по типам государственного аудита и обеспечивающим подсистемам в теоретическом и практическом аспекте с учетом указания Президента Казахстана К.Токаева о расширении функций Счетного комитета [1].

В настоящее время в экономических исследованиях и журнальных статьях во многих случаях отождествляются понятия «система государственного аудита» и «система государственных органов». Органы были и остаются надстройкой и являются элементом системы государственного аудита. В республике в теоретическом и практическом плане целесообразно обосновано определить основные направления аудита соответствия и аудита эффективности, которые являются базисом этой системы.

Сегодня отсутствует четкое разграничение системы государственно-го аудита и финансового контроля.

Это приводит к совмещению этих понятий и проблемам дублирования. Поэтому в теоретическом плане должны быть системно изучены содержания понятия «аудит» и «финансовый контроль». На наш взгляд, содержание понятия «аудит» шире, чем «финансовый контроль», так как результаты финансового контроля используются для оценки эффективности деятельности любых объектов аудита. Понятие «аудит» используется государством, хозяйствующими субъектами и физическими лицами. В связи с этим в законодательстве по управлению национальным ресурсом страны должен быть предусмотрен раздел «аудит». В республике в новом «Экологическом кодексе» отсутствует раздел «аудит», который был в действующем кодексе до 2020 года. Возникает закономерный вопрос: как оценить эффективность предусмотренных инструментов регулирования экологии, которые могут оцениваться не только государственными органами, но и физическими и юридическими лицами?

Проведение аудита эффективности в сфере охраны окружающей среды в рамках Закона не позволяет комплексно решить проблемы экологии в республике. В Законе определены основные задачи внешнего государственного аудита, которыми являются анализ, оценка и проверка эффективного и законного управления национальными ресурсами (финансовыми, природными, производственными, кадровыми, информационными) для обеспечения динамичного роста качества жизненных условий населения и национальной безопасности страны [2].

Счетным комитетом проведен аудит эффективности управления

водными ресурсами. В результате установлены отдельные проблемы управления водными ресурсами и обоснованы интересные предложения и рекомендации по совершенствованию механизма управления водными ресурсами. Сегодня одними из актуальных вопросов являются вопросы управления земельными и финансовыми ресурсами государства. При этом, на наш взгляд, к финансовым ресурсам государства относятся: бюджетные ресурсы (средства), финансовые ресурсы государственных внебюджетных фондов, финансовые ресурсы субъектов квазигосударственного сектора.

Управление финансовыми ресурсами государства включает вопросы формирования, планирования и использования их в комплексе. Счетным Комитетом проводилась оценка эффективности управления активами субъектов квазигосударственного сектора, которая позволяет получить информацию о доходах и расходах национального холдинга и управляющих холдингов, их влиянии на экономику, а также о финансовых ресурсах, направленных на эти холдинги. В результате даны отдельные рекомендации по принятию единого закона о государственных закупках, в том числе о закупках субъектов квазигосударственного сектора, а также по совершенствованию дивидентной политики в республике. Вместе тем, с учетом задачи, поставленной Главой государства перед Счетным комитетом, необходимо проводить аудит эффективности по оценке влияния субъектов квазигосударственного сектора на решение социально-экономических задач, а также на развитие отдель-

ных секторов экономики и регионов в республике.

В перспективе целесообразно было бы предусмотреть проведение аудита эффективности по формированию и использованию финансовых ресурсов государства на основе использования материалов расширенного бюджета, а также результатов аудита эффективности функционирования субъектов квазигосударственного сектора. В Законе предусмотрено проведение аудита эффективности планирования республиканского бюджета в соответствии с принципами бюджетной системы. Счетным комитетом в соответствии с требованием Закона готовится Заключение к проекту Закона о республиканском бюджете на предстоящий трехлетний период по отдельным направлениям расходов. При этом, даются рекомендации по оптимизации расходов, обоснованному определению приоритетных направлений расходов и по пересмотру их структуры.

Таким образом, для проведения комплексного аудита эффективности планирования бюджета с учетом опыта отдельных зарубежных стран необходимо оценить эффективность механизмов планирования доходов и дефицита бюджета и источников его финансирования, а также внести определенные изменения и дополнения в Закон. Следует заметить, что в республике обоснованное планирование доходов бюджета, в частности, налоговых поступлений бюджета, становится одной из актуальных проблем в связи с внесением изменений и дополнений в Налоговой кодекс республики.

В настоящее время по поручению Президента Республики Казахстан

проводится большая работа по совершенствованию налоговой системы. Однако, в республике не проводится аудит эффективности налоговой системы в целом. На наш взгляд, аудит эффективности налоговой системы целесообразно проводить в следующих направлениях:

- аудит эффективности использования отдельных видов налогов и эффективности механизмов их налогообложения;
- аудит эффективности налоговых льгот, каникул и преференций;
- аудит эффективности налогового администрирования;
- аудит эффективности деятельности комитета государственных доходов и их структурных подразделений.

Для проведения аудита эффективности в этом направлении необходимо внести изменения в Закон, предусматривающие аудит эффективности налоговой системы или налоговой политики в республике. В соответствии с Законом Счетный комитет проводит аудит эффективности по 14 направлениям, а региональные ревизионные комиссии - по 12. При этом, аудит эффективности деятельности объектов государственного аудита является основным направлением, так как объектом государственного аудита вступают государственные органы, государственные учреждения, субъекты квазигосударственного сектора, а также получатели бюджетных средств.

В последние годы Счетным комитетом в этом направлении проводится значительная работа, в частности, аудит эффективности деятельности отдельных субъектов квазигосударственного сектора. Так, в 2019 году была проведена оценка эффектив-

ности реализации государственных программ. При этом, по каждому направлению реализации программ оценены достижения цели и целевых индикаторов, рассмотрены источники финансирования этих программ, а также вопросы эффективного использования финансовых ресурсов. По результатам оценки определены отдельные недостатки в процедурах этих программ, а также обоснованы конкретные рекомендации и предложения по устранению этих недостатков и совершенствованию механизмов разработки и реализации государственных программ. Эти рекомендации учтены Правительством республики и государственными органами при разработке новых государственных программ, а также они могут быть использованы для разработки новых программ и национальных проектов.

Счетным Комитетом в 2019 году была проведена оценка эффективности использования бюджетных средств, выделенных центральным государственным органам (17 министерствам и 2 агентствам) по четырем категориям расходов (капитальные затраты, бюджетные кредиты, приобретение финансовых активов, субсидии). Эти расходы занимают 13,6% общего объема расходов республиканского бюджета. Проведенный анализ Счетного Комитета показал, что несмотря на достаточно высокий уровень освоения бюджетных средств, сохраняется недостижение показателей результатов бюджетных программ (прямых – 9,3% и конечных – 15,8%) [3].

По каждому центральному государственному органу проведена оценка достижения целей и целевых индикаторов стратегического плана

государственного органа, эффективность исполнения отдельных бюджетных программ. Однако, результат аудита недостаточно использован в оценке деятельности центральных государственных органов по блоку «Достижение цели», проведенный ТОО «Центр исследований и анализа и оценки эффективности» Счетного комитета. В республике впервые осуществлена оценка в соответствии с методикой операционной оценки по блоку «Достижения цели», утвержденной совместным постановлением Счетного комитета и Министерства финансов от 26 февраля 2020 года.

В данной методике предусмотрены следующие критерии оценки деятельности центральных государственных органов: цели стратегического плана, эффективность исполнения бюджетных программ в достижении цели стратегического плана, взаимосвязь цели стратегического плана с бюджетными программами качества и содержания публикаций гражданского бюджета. Как видим, в критерии отсутствует такие показатели, как отсутствие нарушений и иного законодательства по итогам аудиторских мероприятий бюджетных программ центральных государственных органов, а также достижение прямых и конечных результатов бюджетных программ центральных государственных органов.

В свою очередь, эти критерии используются в оценке деятельности местных исполнительных органов. Поэтому в оценке деятельности центральных государственных органов не использованы результаты аудиторских мероприятий и оценки стратегических планов, проведенных Счетным комитетом за 2019 год.

Следует заметить, что в оценке деятельности центральных государственных органов не использованы результаты оценки эффективности государственных программ, несмотря на то, что отдельные центральные государственные органы ответственны за реализацию этих государственных программ.

На наш взгляд, действующую методику по блоку «Достижение цели» необходимо совершенствовать с включением в нее соответствующих критериев с учетом новых требований к оценке деятельности государственных органов.

Оценка эффективности деятельности государственных органов целесообразно проводить с учетом норм, предусмотренных в статье 113 «Оценка результатов» Бюджетного Кодекса, в котором указано, что оценка результатов основывается на оценке реализации документов Системы государственного планирования, проводимой в соответствии с Системой государственного планирования; аудите эффективности, проводимом в соответствии с Законом «О государственном аудите и финансовом контроле»; оценке эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы, проводимой в соответствии с Системой ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы [4].

С учетом этих положений оценку деятельности государственных органов целесообразно проводить Счетным комитетом с привлечением

ТОО «Центр исследований, анализа и оценки эффективности» и других научно-исследовательских центров в республике. На наш взгляд, настало время разработать Методику оценки влияния деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов, областей, городов республиканского значения, столицы на развитие экономики страны или региона, отдельно взятой отрасли (сферы) экономики и общества.

Оценка эффективности исполнения бюджетных программ должна проводиться с учетом норм Бюджетного кодекса республики, где указано что неэффективное исполнение бюджетных программ – это расходование бюджетных средств, несоответствующее следующим принципам бюджетной системы: результативности, обоснованности, эффективности, ответственности, адресности и целевому характеру. Кроме того, для оценки эффективности исполнения бюджетных программ должны быть разработаны новые критерии оценки по текущим бюджетным программам и бюджетным программам развития. Все это повлияет на повышение эффективности использования бюджетных средств, который является одним из основных задач бюджетной политики в республике.

В своем Послании народу Казахстана от 1 сентября 2020 года Глава государства указал, что нам предстоит выработать новую бюджетную политику, бережливую и ответственную [1].

Для решения этой задачи целесообразно проводить аудит эффективности бюджетной политики на основе которого можно было бы установить недостатки в реализации бюджетной

политики и обосновать отдельные рекомендации по ее совершенствованию в республике.

В 2013 году Указом Президента страны была утверждена Концепция новой бюджетной политики, согласно которой предусматривалось решение следующих задач: обеспечение макроэкономической стабильности и сбалансированности бюджета; концентрация бюджетных расходов на приоритетные направления социально-экономического развития; повышение эффективности использования бюджетных средств и сокращение бюджетного «изживенчества»; поддержание государственного, квазигосударственного и внешнего долга страны на безопасном уровне; эффективное использование средств Национального фонда и фискальная децентрализация [5].

Анализ выполнения этих задач показывает, что за счет бюджетной политики обеспечены макроэкономическая стабильность и сбалансированность государственного бюджета, а также поддержание государственного долга и внешнего долга страны на безопасном уровне.

В то же время не были решены задачи повышения эффективности использования бюджетных средств и экономической отдачи налоговой системы. Это, на наш взгляд, повлияло на выполнение в полном объеме других задач бюджетной политики. Так, до сих пор не решены вопросы фискальной децентрализации.

Системный анализ невыполнения этих задач позволит нам более конкретно определить задачи бюджетной политики в условиях распространения коронавирусной инфекции COVID-19 и спада экономики, а также

обоснованно определить пути их реализации в республике с учетом задач, поставленных Президентом страны К.Токаевым.

В Законе предусмотрен аудит эффективности формирования и управления государственным и гарантированным государством долгом. По этим направлениям Счетным комитетом проведен аудит эффективности и обоснованы рекомендации по совершенствованию механизма управления государственным долгом.

В последние годы увеличивается долг не только Правительства, но и растет задолженность субъектов квазигосударственного сектора и местных исполнительных органов. В связи с этим актуальным является проведение аудита эффективности управления долгом государственного сектора, который включает в себя вопросы управления долгом Правительства, Национального Банка, местных исполнительных органов, а также долгов субъектов квазигосударственного сектора.

Счетный комитет в соответствии с Законом проводит аудит соответствия использования активов Национального Банка с согласия Президента страны. Однако, аудит эффективности по оценке его деятельности не проводится. На наш взгляд, в принципе законодательно Счетный комитет имеет право проводить аудит эффективности в этом направлении с согласия Главы государства, так как Нацбанк является государственным учреждением.

В Законе предусмотрено проведение аудита соответствия формирования и использования Национального фонда. Счетный комитет проводит аудит эффективности ис-

пользования целевых трансфертов, выделенных из этого фонда на реализацию отдельных инвестиционных проектов. В современных условиях актуальными являются вопросы управления активами Нацфонда. В связи с этим, на наш взгляд, в Законе необходимо предусмотреть нормы по аудиту эффективности управления активами Нацфонда и активами государственных внебюджетных фондов в республике. Этот вопрос актуален еще тем, что Президент страны поставил задачу перед Правительством о внедрении так называемого «расширенного бюджета», которым помимо государственного бюджета должны учитываться финансы внебюджетных фондов [5].

Формирование расширенного бюджета в республике способствует в перспективе составлению баланса финансовых ресурсов государства, который охватит вопросы формирования и использования бюджетных ресурсов, финансовых ресурсов всех государственных внебюджетных фондов и фондов Национального фонда, а также финансовых ресурсов субъектов квазигосударственного сектора, включая кредитные ресурсы, привлекаемые ими на внутреннем и внешнем рынках. Составление такого баланса в республике позволит проводить аудит эффективности формирования и использования финансовыми ресурсами государства комплексно.

В соответствии с Законом Счетный комитет проводит аудит консолидированной финансовой отчетности республиканского бюджета, аудит финансовой отчетности администраторов бюджетных про-

грамм и государственных учреждений, за исключением Национального Банка.

В 2020 году Счетный комитет впервые проводил аудит консолидированной финансовой отчетности республиканского бюджета с использованием процедурного стандарта внешнего государственного аудита и финансового контроля, по итогам которого Счетным комитетом определены системные проблемы формирования финансовой отчетности.

Сегодня консолидированная финансовая отчетность в основном состоит из нескольких тысяч отчетов государственных учреждений. Аудит финансовой отчетности государственных учреждений проводится уполномоченным органом по внутреннему государственному аудиту.

Однако его ресурсы не обеспечивают необходимый охват по аудиту финансовой отчетности государственных учреждений. В результате из-за неаудированных отчетов формируются отчеты администраторов бюджетных программ. В итоге это влияет на достоверность консолидированной финансовой отчетности республиканского бюджета.

В качестве основных проблем Счетный комитет отмечает:

- отсутствие правового механизма отражения государственных финансовых инвестиций в субъекты квазигосударственного сектора, осуществленных до перехода на международные стандарты финансовой отчетности (далее - МСФО);
- несоблюдение требованиям МСФО в отношении консолидации финансовых операций контролируемых компаний;
- несоответствие требованиям

МСФО в части переоценки долгосрочных активов государства.

Вышеуказанные факты свидетельствуют о том, что для проведения аудита финансовой отчетности недостаточно разработаны законодательно-методологические, кадровые обеспечения. Имеются также отдельные недостатки в организационном вопросе.

Системное решение этих проблем будет способствовать последовательному переходу к формированию консолидированной финансовой отчетности Правительства, местных исполнительных органов, в конечном итоге – к финансовой отчетности в целом государства, что должно обеспечить достоверной информацией об имущественном положении государства, и тем самым обоснованно определит коэффициенты финансовой устойчивости, ликвидности и эффективности [6].

Поэтому, на наш взгляд, зарубежные страны больше внимание уделяют проведению аудита финансовой отчетности, чем аудиту эффективности деятельности объектов государственного аудита должна проводиться на основе использования достоверной финансовой отчетности государственного сектора. В связи с этим Счетному комитету совместно с органами внутреннего государственного аудита необходимо комплексно совершенствовать законодательно-методическое, кадровое и информационное обеспечение аудита финансовой отчетности [7].

В республике этим вопросам уделяется большое внимание, в частности, Счетным комитетом подготовлены рекомендации и предложения по внесению изменений и дополнений в

соответствующее законодательство (Бюджетный, Налоговый кодексы, Закон «О государственном аудите и финансовому контролю» и т.д.).

Непосредственно с участием Счетного комитета в республике открыта новая специальность «государственный аудит», по которой осуществляется подготовка бакалавров, магистров, докторов философии PhD.

Счетным комитетом разработаны и утверждены процедурные стандарты по типам государственного аудита, а также методические материалы и методики по проведению аудита соответствия, аудита эффективности по отдельным направлениям. Определенная работа проводится по созданию единой информационной базы органов государственного аудита.

Вместе с тем, с расширением функции Счетного комитета необходимо системно проработать вопросы законодательного, методологического, кадрового и информационного обеспечения системы государственного аудита.

На наш взгляд, необходимо внести существенные изменения и дополнения в Закон по направлениям аудита эффективности и аудита соответствия.

В целом должен быть единый подход к методологическому обеспечению государственного аудита, который осуществляется на основе разработки и внедрения специализированных стандартов по проведению аудита эффективности использования финансовых ресурсов государства, национальных ресурсов (земельных, водных, лесных и т.д.), оценки эффективности налогово-бюджетной политики, а также методологических руководств и методик по проведению аудита эффективности.

Совершенствование кадрового обеспечения системы государственного аудита должно осуществляться в следующих направлениях:

- расширение подготовки магистров, докторов философии PhD в Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, в первую очередь из работников Счетного комитета и региональных ревизионных комиссий;

- создание системы подготовки и повышения квалификации работников государственного аудита и финансового контроля (аудиторов, работающих в этих органах, вновь принятых работников, сотрудников, принятых на работу после окончания ВУЗов по специальности государственный аудит или бухгалтерский учет).

Для эффективного функционирования системы государственного аудита должны быть внедрены в органах государственного аудита информационные системы, разработанные по единому подходу к функциональным и информационным подсистемам. При этом, должен быть разработан функциональный подход к созданию единой базы данных государственных органов. На наш взгляд, в Счетном комитете необходимо создать структурное подразделение, ответственное за развитие и функционирование единой информационной базы данных по государственному аудиту.

Таким образом, для эффективного функционирования системы государственного аудита в республике целесообразно, во-первых, проводить изучение экономического содержания понятий «государственный аудит», «государственный финансовый контроль», «ревизия» и «проверка».

Во-вторых, системно изучить и обоснованно определить основные направления аудита эффективности с учетом мирового опыта и особенностей развития экономики в современных условиях.

В-третьих, комплексно совершенствовать законодательное, методологическое, кадровое и информационное обеспечение системы государственного аудита.

Все эти меры позволят, на наш

взгляд, в перспективе разработать отдельный Закон «О государственном аудите» и пересмотреть название Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. Эти вопросы, конечно, еще требуют своего разрешения и обсуждения. Поэтому в данной статье рассмотрены отдельные проблемы функционирования системы государственного аудита, которые являются актуальными для устойчивого развития страны.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Послание Главы государства К.Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 года.
2. Закон Республики Казахстан «О государственном аудите и финансовом контроле» от 12 ноября 2015 года.
3. Заключение Счетного комитета к Отчету Правительства Республики Казахстан об исполнении республиканского бюджета за 2019 год.
4. Бюджетный кодекс Республики Казахстан.
5. Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Концепции новой бюджетной политики Республики Казахстан» от 26 июня 2013 года.
6. Зейнельгабдин А.Б.: «Развитие системы государственного контроля и переход к аудиту». Журнал «Государственный аудит», 2015 год.
7. Кари А.М.: «Анализ проблемных аспектов в процессе формирования системы государственного аудита в современном этапе». Журнал «Государственный аудит», 2019 год.