

ОБ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ И ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА И ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Ниязбекова Шакизада Утеулиевна,

*канд. экон. наук, д-р PhD, доцент кафедры финансов и кредита,
e-mail: shakizada@list.ru,
Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва,*

Молдашбаева Луиза Полатхановна,

*канд. экон. наук, профессор кафедры учета и анализа,
e-mail: askar_96_96@mail.ru,
Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева,
г. Нур-Султан, Республика Казахстан,*

Успамбаева Мадина Карабаевна,

*магистр экон. наук, докторант,
e-mail: otk2108@mail.ru,
Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева,
г. Нур-Султан, Республика Казахстан*

В статье рассмотрены институциональные и правовые проблемы государственного аудита и финансового контроля государства. Проблема поиска эффективных инструментов повышения качества управления финансовыми ресурсами государства является актуальной для Казахстана, особенно в бюджетной политике. Как известно, одним из составляющих элементов управления финансовыми ресурсами государства является система государственного аудита и финансового контроля. В статье выявлено отсутствие на законодательном уровне четкого разграничения и отнесение одних и тех же функций и полномочий на внешний и внутренний уровни государственного аудита и финансового контроля приводит к дублированию деятельности органов, снижению эффективности их деятельности и результатов, увеличению административной нагрузки на объекты контроля. Недостаточный уровень теоретической и практической профессиональной подготовки специалистов в области государственного аудита и финансового контроля также является одной из ключевых проблем. На современном этапе развития государственного финансового контроля в Республике Казахстан особую актуальность приобретает изучение новых методов и форм его осуществления, среди которых практический интерес представляет изучение вопросов мировой практики осуществления контроля с полным охватом бюджетных средств.
Ключевые слова: государственный аудит, субъекты квазигосударственного сектора, внешний контроль, административная нагрузка, финансовая дисциплина

ON INSTITUTIONAL AND LEGAL PROBLEMS OF STATE AUDIT AND FINANCIAL CONTROL

Niyazbekova S.U.,

*candidate of economic sciences, PhD, associate professor of finance and credit,
e-mail: shakizada@list.ru,
Moscow Witte University, Moscow,*

Moldashbaeva L.P.,

*candidate of economic sciences, professor of accounting and analysis department,
e-mail: askar_96_96@mail.ru,
L. N. Gumilev Eurasian National University,
Nur Sultan city, Republic of Kazakhstan,*

Uspambaeva M.K.,
master of economic sciences, PhD,
e-mail: omk2108@mail.ru,
L. N. Gumilev Eurasian National University,
Nur Sultan city, Republic of Kazakhstan

The article deals with institutional and legal problems of state audit and financial control of the state. The problem of finding effective tools to improve the quality of management of financial resources of the state is relevant for Kazakhstan, especially in the budget policy. As you know, one of the constituent elements of the management of financial resources of the state is the system of state audit and financial control. The article revealed the lack at legislative level a clear delineation and assignment of the same functions and powers on the internal and external levels of public audit and financial control leads to the duplication of organs, reducing the effectiveness of their activities and results, increase the administrative burden on the facilities control, as well as insufficient level of theoretical and practical training of specialists in the field of public audit and financial control is one of the key problems. At the present stage of development of state financial control in the Republic of Kazakhstan, the study of new methods and forms of its implementation is of particular relevance, among which the study of the world practice of control with full coverage of budgetary funds is of practical interest.

Keywords: state financial control, quasi-public sector entities, administrative burden, financial discipline

DOI 10.21777/2587-554X-2019-3-15-20

Введение

Система государственного финансового контроля представлена двумя уровнями органов: органами внешнего (Счетный комитет Республики Казахстан) и внутреннего контроля (Комитет финансового контроля Министерства финансов Республики Казахстан (далее – КФК). В 2016 году утверждено Положение о Комитете внутреннего государственного аудита Министерства финансов Республики Казахстан.

Ранее контролем не были охвачены со стороны Комитета финансового контроля Министерства финансов Республики Казахстан активы субъектов квазигосударственного сектора, средства государственного чрезвычайного бюджета, налоговые поступления, активы Национального банка Республики Казахстан, в том числе средства Национального фонда Республики Казахстан.

Счетным комитетом Республики Казахстан проводятся аудиторские мероприятия по оценке реализации планов развития и управления активами. Так, на рисунке 1 представлены итоги аудиторских мероприятий Счетного комитета за 2018 год.

Из рисунков 1 и 2 видно, что менее чем за год данные в разделе «нарушено процедур» снизились на 2259. Выявлено нарушений за 8 месяцев 2019 года меньше, чем в 2018 году, на 427,8 млрд KZT [1; 5; 6].

Из-за отсутствия единой политики формирования и организации системы государственного финансового контроля тенденция к повышению уровня финансовой дисциплины и эффективной организации деятельности по управлению государственными средствами и активами государства в стране не наблюдается [6].

Кроме того, в результате отсутствия единой вертикальной структуры органов внешнего государственного финансового контроля не представляется возможным обеспечить полноценную внешнюю оценку бюджета. Имеющиеся проблемы как в нормативной правовой базе, регулирующей систему органов государственного финансового контроля, так и в самой ее организационной структуре приводят к низкому исполнению возложенных на соответствующие органы задач и неэффективному использованию присущих системе государственного финансового контроля возможностей.

В 2018 году рост ВВП составил 4,1 %. Доходов в государственную казну поступило в сумме 8789 млрд KZT. Расходы исполнены на уровне 9637 млрд KZT или 99,8 %.



Рисунок 1 – Итоги аудиторских мероприятий Счетного комитета за 2018 год (разработано авторами на основе данных официального сайта Счетного Комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан¹)

На рисунке 2 представлены итоги аудиторских мероприятий Счетного комитета за 8 месяцев 2019 года.

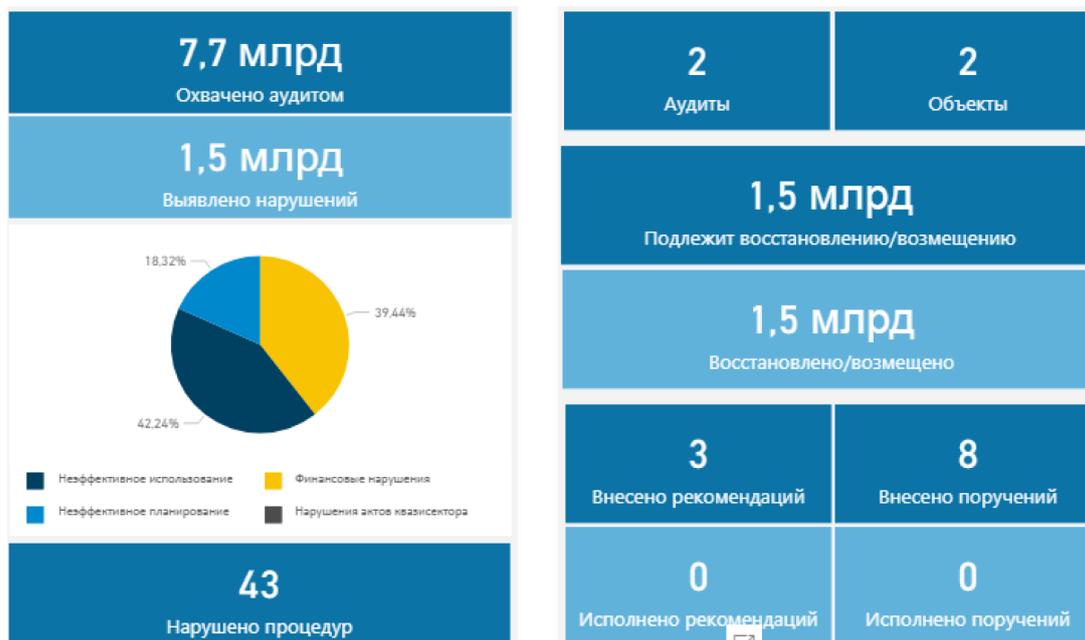


Рисунок 2 – Итоги аудиторских мероприятий Счетного комитета за 8 месяцев 2019 года (разработано авторами на основе данных официального сайта Счетного Комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан²)

¹ Счетный Комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.esep.kz/r3/about/news/v-ramkakh-xxiii-kongressa-intosai-sostoyalis-dvustoronnie-vstrechi-predsedatelya-schetnogo-komiteta-.html> (дата обращения: 03.09.2019).

² Счетный Комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.esep.kz/r3/about/news/v-ramkakh-xxiii-kongressa-intosai-sostoyalis-dvustoronnie-vstrechi-predsedatelya-schetnogo-komiteta-.html> (дата обращения: 03.09.2019).

Основными факторами экономического роста стали высокий инвестиционный и потребительский спрос, а также производственная активность в базовых отраслях экономики. Рост объема инвестиций в основной капитал обусловлен реализацией государственных программ «Нурлы жол», «Нурлы жер», программы индустриально-инновационного развития, развития агропромышленного комплекса и составил 17,2 %.

Расходы на выполнение социальных обязательств государства выполнены в полном объеме. Размеры пенсионных выплат повышены на 8 %. Кредитование малого и среднего бизнеса снизилось и составило 22 % к ВВП [2].

Одной из ключевых проблем системы государственного аудита и финансового контроля, влияющей на эффективную деятельность соответствующих органов, является недостаточный уровень теоретической и практической профессиональной подготовки специалистов в области государственного аудита и финансового контроля, особенно с переходом на ISSAI 200 «Основные принципы финансового аудита» [6; 7].

Деятельность органов внутреннего государственного финансового контроля направлена на предупреждение и предотвращение нарушений бюджетного законодательства и на представление рекомендаций по усовершенствованию внутренних процедур функционирования соответствующего государственного органа, в том числе по достижению поставленных перед ним стратегических целей (предварительный и текущий контроль). Органы внешнего государственного финансового контроля преимущественно проводят последующий контроль на основе подведенных и утвержденных исполнительной ветвью власти итогов работы государственного органа за конкретный период с привязкой его результатов к сложившейся за этот же период ситуации в экономике (или отдельном сегменте экономики) и обществе. Итоги оценки, проведенной органами внешнего ГФК, ложатся в основу изменений в механизмах государственного управления соответствующих процессов (преимущественно на уровне законодательства).

Такой подход построения системы ГФК позволяет исключить дублирование полномочий между финансовыми контрольными органами и переориентировать работу органов внешнего ГФК на оценку и влияние организации работы государственных органов на экономику государства.

Следует отметить, что положительной стороной предложенной модели по обеспечению полного охвата бюджетных средств путем разграничения полномочий между органами внешнего и внутреннего финансового контроля является ряд преимуществ. Так, классификация администраторов бюджетных программ (далее – АБП) на группы с разделением сфер, с учетом характера деятельности каждого АБП, является одной из составляющих решений главной проблемы действующей системы – наличие значительного количества дублирующих функций между органами государственного контроля. Например, один объект контроля подвергается многократному контролю, тогда как результаты достижений стратегических целей и задач отдельных АБП остаются вне контроля.

Разделение контрольных мероприятий на типы финансового контроля также является, на наш взгляд, наиболее приемлемым вариантом, когда СК проводит в целом только контроль эффективности по оценке реализации программных и стратегических документов на промежуточном этапе и по их завершении. В результате контроля администратор бюджетных программ дает комплексную оценку эффективности использования средств, делает общие выводы по достижению конечных целей и задач, предусмотренных программами. В результате контролирующие органы проводят контроль на соответствие деятельности АБП. В подтверждение правильности выбранной модели говорит то, что сложившаяся структура и штатная численность органов КФК позволяют охватить контролем большее количество программ [3; 6].

При этом предлагается четкое выделение масштабов контроля для Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан – это АБП (22), регулирующие определенную сферу экономики и АБП (5), координирующие разные сферы и отрасли экономики. Указанные две группы составляют значительную часть бюджета, а именно 97,9 % от всех выделенных средств бюджета Республики Казахстан, соответственно, проверка эффективности выделенных средств имеет приоритетное направление в государственном управлении. В Концепции внедрения государственного аудита в Республике Казахстан был представлен мировой опыт, где особо подчерки-

валось, что «Государственный аудит в первую очередь отличается от государственного финансового контроля тем, что акцент смещается с аудита соответствия на аудит эффективности использования государственных финансовых ресурсов и государственной собственности».

Деятельность органов государственного финансового контроля регламентируется юридическими нормами, закрепленными как в Конституции РК, так и других нормативных правовых актах.

Законодательные уровни в области государственного аудита и финансового контроля представим в виде трех уровней на примере рисунка 3.



Рисунок 3 – Законодательные уровни Республики Казахстан
(Официальный сайт. Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан³)

Таким образом, как отражено в рисунке 3, первый уровень представлен Конституцией РК, Кодексами и образует правовую основу для организации и деятельности органов государственного финансового контроля.

Заключение

Таким образом, в Республике Казахстан нормативная база, необходимая для работы государственного аудита, имеется. Правовой статус определен в Конституции Республики Казахстан, в части назначения председателя, членов и утверждения отчета Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. Выявлены проблемы государственного аудита и финансового контроля, такие как несвоевременный охват контроля активов субъектов квазигосударственного сектора, средств государственного чрезвычайного бюджета, налоговых поступлений, активов Национального банка Республики Казахстан, а также средств Национального фонда Республики Казахстан. Немаловажным является и недостаточный уровень теоретической и практической профессиональной подготовки специалистов в области государственного аудита и финансового контроля, который влияет на эффективную деятельность соответствующих органов, особенно с переходом на международные стандарты ISSAI 200 «Основные принципы финансового аудита».

Список литературы

1. Зейнелъгабдин А.Б. Финансовая система Казахстана: становление и развитие: монография. – Астана: Изд-во КазУЭФимТ, 2008. – 226 с.
2. Зуева И.А. О развитии методики анализа и оценки социально-экономического развития регионов // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление. – 2017. – № 4 (23). – С. 27–36. DOI: 10.21777/2587-9472-2017-4-27-36.

³ Счетный Комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.esep.kz> (дата обращения: 15.08.2019).

3. Казакова Н.А., Федченко Л.Б., Трофимова Е.А. Современные парадигмы и методы анализа и контроля бюджетной эффективности: монография. – М.: ИНФРА-М, 2014. – 270 с. – (Научная мысль).
4. Маслова Т.С. Контроль и ревизия в бюджетных учреждениях. – 2-е изд., перераб. – М.: Магистр: ИНФРА-М, 2017. – 336 с.
5. Овчарова Е.В. Финансовый контроль в Российской Федерации. – М.: Зерцало-М, 2015. – 224 с.
6. Развитие систем управленческого учета в торговой деятельности и их особенности в сфере розничной торговли: монография / И. А. Зуева, В. В. Гребеник, Е. В. Иванова, А. С. Жидков. – М.: ЧОУВО «МУ им. С. Ю. Витте», 2017. – 157 с.
7. Теория государственного аудита. – Астана: Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета РК, 2018. – 328 с.

References

1. Zeynelgabdin A.B. The financial system of Kazakhstan: formation and development: monograph. – Astana: Publishing house KazUEFiMT, 2008. – 226 p.
2. Zueva I.A. On the development of methods of analysis and assessment of the socio-economic development of regions // Bulletin of Moscow University S. Yu. Witte. Series 1: Economics and Management. – 2017. – No. 4 (23). – S. 27–36. DOI: 10.21777/2587-9472-2017-4-27-36.
3. Kazakova N.A., Fedchenko E.A., Trofimova L.B. Modern paradigms and methods of analysis and control of budgetary efficiency: monograph. – М.: INFRA-M, 2014. – 270 p. – (Scientific thought).
4. Maslova T.S. Monitoring and auditing in budgetary institutions. – 2nd ed., revised. – М.: Master: INFRA-M, 2017. – 336 p.
5. Ovcharova E.V. Financial control in the Russian Federation. – М.: Zertsalo-M, 2015. – 224 p.
6. Development of management accounting systems in trade activities and their features in the field of retail trade: monograph / I. A. Zueva, V. V. Grebenik, E. V. Ivanova, A. S. Zhidkov. – М.: COVO “MU them. S. Y. Witte”, 2017. – 157 p.
7. The theory of state audit. – Astana: Accounts Committee for Monitoring the Implementation of the Republican Budget, 2018. – 328 p.