

**Зейнельгабдин А.Б.**  
**д.э.н., профессор**  
**Член Счетного комитета**  
**по контролю за исполнением**  
**республиканского бюджета**

## **Государственный аудит как инструмент управления экономикой**

Эффективное управление экономикой, финансовыми ресурсами обеспечивается на основе системного анализа, обратной связи между элементами механизма управления, в частности, механизмами планирования, использования и контроля за экономическими явлениями. При этом контроль является одним из основных элементов управления экономикой.

В Послании Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана – Стратегия «Казахстан – 2050»: новый политический курс состоявшегося государства указано «Нам нужно дальнейшее совершенствование системы государственного планирования и прогнозирования.....

Разработать Концепцию внедрения в стране государственного аудита. Нам нужно создать комплексную систему государственного аудита на основе самого передового мирового опыта».

Для решения этой задачи необходимо комплексно изучить экономическое содержание понятия «государственный финансовый контроль» и «государственный аудит», а также механизм функционирования системы государственного финансового контроля и на основе их определить основные компоненты системы государственного аудита и разработать процедуры их внедрения в республике.

В настоящее время системно не определены отличие и взаимодействие таких понятий, как «государственный финансовый контроль», «государственный аудит», и «ревизия». На практике государственный аудит рассматривается как общее понятие, охватывающее государственный финансовый контроль.

Поэтому, на наш взгляд системный анализ механизма функционирования системы государственного финансового контроля, позволит обосновать методологический подход к внедрению государственного аудита в республике.

Система государственного финансового контроля, как нам представляется, состоит из двух подсистем: государственного финансового контроля по экономическим направлениям и совокупности государственных органов по контролю (см. рис 1).

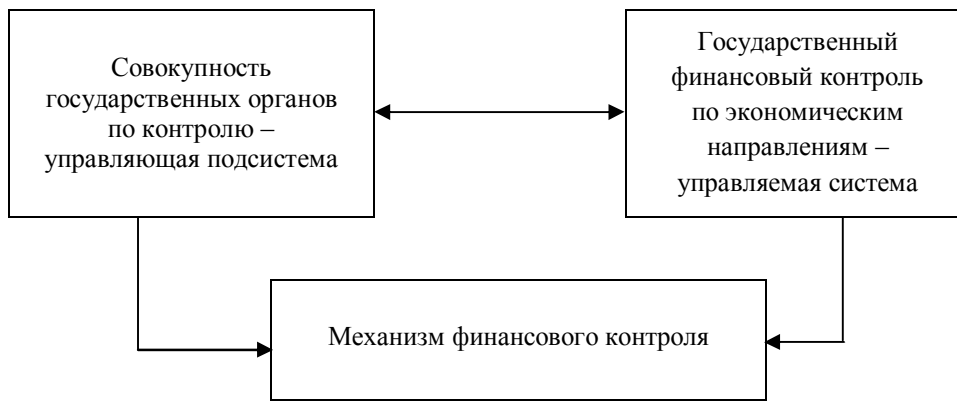


Рис. 1 Система государственного финансового контроля

При этом государственный финансовый контроль по экономическим направлениям составляет основу (базис) этой системы, так как является одним из основных элементов управления экономикой.

В любом государстве контроль за формированием и использованием финансовыми ресурсами, за активами и имуществом государства объективный процесс. Государственные органы (Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета, Комитет финансового контроля МФ РК, Налоговый комитет МФ РК) являются надстройкой, можно их упразднить, объединить и т.д. Механизм финансового контроля – это совокупность типов, видов, форм и методов контроля.

В Бюджетном кодексе Республики Казахстан определены основные направления государственного финансового контроля:

контроль соответствия, финансовой отчетности и эффективности объектами государственного финансового контроля поступлений и расходов бюджета;

контроль за целевым и эффективным использованием гарантированных государством займов, поручительств государства, средств, выданных из бюджета на погашения обязательств государства, связанных грантов, активов государства;

контроль за соблюдением условий и процедур предоставления бюджетных кредитов, государственных гарантий и поручительств государства;

контроль соблюдения законодательства РК «О государственных закупках» при использовании средств бюджета;

контроль за деятельностью государственных органов и организаций всех форм собственности по обеспечению полноты и своевременности поступления в бюджет, а также за возвратам поступлений из бюджета;

контроль эффективности использования средств бюджета;

оценка эффективности и результативности исполнения бюджетных программ (подпрограмм), а также использования активов государства;

оценка эффективности реализации стратегических планов, государственных, отраслевых, региональных программ;

контроль за бюджетными инвестициями;  
контроль за формированием и использованием государственными учреждениями денег от реализации товаров (работ, услуг), остающихся в их распоряжении и т.д.

Анализ представленных направлений контроля показывает, что в Бюджетном кодексе не указаны в полном объеме основные компоненты государственного контроля, в частности контроль за формированием и использованием финансовых ресурсов национальных компаний, холдингов, акционерных обществ с участием государства, контроль за формированием и использованием средств государственных внебюджетных фондов, государственного накопительного пенсионного фонда, контроль эффективности и оценка предоставления различных налоговых льгот и преференций и т.д.

Мы не претендуем на определение полного компонента системы государственного аудита, которое требует всестороннего научного подхода. Но без определения элементов этой системы возникает проблема дублирования, желание осуществить финансовый контроль каждого государственного органа. В связи с этим необходимо изучить основные направления государственного аудита. После этого должны быть определены органы, осуществляющие государственный аудит.

Анализ международного опыта показывает, что страна развивается демократическим путем лишь тогда, когда деятельность и устройство государства отвечают потребностям гражданского общества, интересам каждого гражданина. В этих условиях требуется установление единого и обязательного для всех граждан и институтов гражданского общества правового порядка и построения адекватной системы государственного аудита, которая была бы ориентирована на удовлетворение потребностей всего общества, защиту интересов граждан, в том числе в части делегирования (передачи) права распоряжения принадлежащей им собственностью. Именно поэтому в развитых странах вопросам организации государственного аудита уделяется особое внимание.

В странах с эффективно функционирующей финансовой системой государственный аудит подразделяется на внешний и внутренний.

На основе изучения мирового опыта разработана Концепция внедрения государственного аудита в Республике Казахстан.

Целью Концепции является определение основных направлений реформирования действующей системы государственного финансового контроля и концептуальных подходов к внедрению государственного аудита. При этом ставится задача гармоничное вхождение государственного финансового контроля в систему государственного аудита. Она направлена на оценку управления финансовыми ресурсами государства, активами государства, эффективности реализации государственных стратегических документов и деятельности объектов аудита. Государственный аудит выявляет

резервы в использовании и управлении материальными, трудовыми и финансовыми ресурсами страны.

Под сферу государственного аудита подпадут функциональный анализ деятельности государственных органов и их подведомственных организаций, оценка эффективности реализации стратегических целей и задач, программных документов по их достижению, качество оказываемых государственных услуг, а также управление кадровыми, финансовыми, природными и иными ресурсами, принимаемые меры по оптимизации управленческих процессов, в том числе с использованием современных информационных технологий.

В связи с этим целесообразно выделить следующие направления государственного аудита:

- аудит эффективности функционирования отдельных видов налогов, налоговых льгот и преференций, оценки налогового и таможенного администрирования и деятельности органов, обеспечивающих полноту и своевременности поступления налогов, сборов в бюджет и внебюджетные фонды;
- предварительная оценка проекта бюджета;
- аудит обоснованности, достоверности финансовых операций, учета и финансовой отчетности по доходам и расходам государства;
- оценка эффективности реализации государственных, отраслевых и региональных программ, стратегических документов по социально-экономическому развитию государства;
- аудит эффективности управления государственными активами и активами с участием государства;
- оценка соблюдения объектам аудита законодательства, в том числе правовых актов, регламентирующих его деятельность.

Поэтому на наш взгляд, государственный аудит в основном будет включать аудит финансовой отчетности, аудит соответствия и аудит эффективности. В рамках аудита эффективности целесообразно проводить экологический аудит, стратегический аудит и другие тематические аудиты с привлечением научно-исследовательских и других специализированных организаций.

Возникает закономерный вопрос, налоговый контроль должен осуществляться каким органом? На наш взгляд, строго налоговыми органами.

А контроль эффективности использования отдельных видов налогов, предоставления налоговых льгот, а также оценку функционирования налоговой системы и механизма налогового администрирования следует проводить независимым органом от исполнительной власти – высшим органом внешнего аудита.

Таким образом, на основе научного и системного подхода, а также комплексного взаимодействия вышестоящих государственных органов в республике можно определить основные направления государственного аудита, а также органов, осуществляющих государственный аудит.

В республике созданы органы осуществляющие внешний и внутренний контроль за исполнением республиканского и местных бюджетов.

Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета осуществляет внешний контроль за исполнением республиканского бюджета, за использованием активов государства, а ревизионные комиссии – контроль за исполнением местных бюджетов.

Комитет финансового контроля Министерства финансов осуществляет контроль за исполнением республиканского и местных бюджетов. В результате происходит дублирование контрольных мероприятий и тем самым снижается эффективность финансового контроля.

В связи с этим в Концепции государственного аудита предусмотрена оптимизация действующих территориальных подразделений уполномоченного органа по внутреннему контролю.

Субъектами внутреннего государственного аудита станут уполномоченный Правительством Республики Казахстан орган по внутреннему аудиту (Уполномоченный орган по внутреннему аудиту) и службы внутреннего аудита (далее – СВА) в центральных государственных органах и аппаратах акимов областей, города республиканского значения и столицы.

Деятельность Уполномоченного органа по внутреннему аудиту будет заключаться в обеспечении Правительством Республики Казахстан объективной и достоверной информацией по исполнению бюджета, оценке эффективности деятельности государственных органов и служб внутреннего аудита, проведении проверки с выходом в госорганы только в случаях получения некачественной информации от служб внутреннего аудита либо по поручению Правительства Республики Казахстан.

СВА должны иметь подчиненность первому руководителю государственного органа в части предоставления объективной оценки и рекомендаций; подотчетность – уполномоченному органу по государственному аудиту в части предоставления качественной отчетности по соблюдению стандартов и регламентов.

В развитых странах функции внутреннего аудита предусмотрены в каждом государственном органе. При этом роль внутреннего аудита заключается в проверке внутренней политики процедур и механизма достижения цели организаций. Служба внутреннего аудита является органической частью исполнительной власти и поэтому подчинена и подотчетна, непосредственно первому руководителю организации.

В зарубежных странах основными полномочиями служб внутреннего аудита:

- оперативное выявление изъятия и недостатков в управлении финансовыми ресурсами и активами государства;
- снижение критических рисков в выполнении стратегических планов;
- оценка «потенциальных» незаконных действий организаций.

Согласно современным тенденциям, в развитии служб внутреннего аудита передовых стран мира происходит усиление их роли, повышение ответственности и заинтересованности каждого государственного органа в рациональном и эффективном управлении средствами и имуществами государства.

В этом направлении должны создаваться службы внутреннего аудита в республике.

Высший орган внешнего аудита в республике – Счетный комитет по финансовому контролю. Такое название органа высшего контроля соответствует основным его полномочиям, который должен осуществлять контрольно-аналитическую работу по всем направлениям.

Итак, на наш взгляд, в перспективе организационная структура государственного аудита должна выглядеть следующим образом:



Для повышения качества контрольных мероприятий и обеспечения их соответствия международным стандартам необходимо создать эффективную обеспечивающую систему государственного аудита, в частности создать согласованную методологию планирования и проведения контрольных мероприятий, решить вопрос централизованной подготовки и переподготовки кадров, а также создать единую информационную базу по аудиту.

Для создания системы государственного аудита предполагается проведение следующих мероприятий:

- совершенствование нормативной правовой, методической и информационной базы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов, в том числе создание единой базы данных объектов контроля,

внедрения методов экономического анализа, информационных и технологий компьютерного аудита;

- разграничение функций и полномочий государственных органов, осуществляющих внешний и внутренний аудит;

- укрепление статуса органов, осуществляющих внешний аудит (Счетного комитета и ревизионных комиссий) и принятие необходимых мер по обеспечению их независимости от исполнительной власти и статуса документов, принимаемых по результатам проводимых контрольных мероприятий;

- законодательное закрепление механизмов взаимодействия и координаций всех контролирующих органов в области государственного аудита, в целях устранения имеющихся элементов дублирования в их деятельности;

- совершенствование механизмов реализации решений, принятых органами внешнего аудита по итогам контрольных мероприятий;

- осуществление перехода на международные стандарты в области бухгалтерского учета, финансовой отчетности и аудита, что обеспечит прозрачность процесса управления государственными ресурсами, полную мобилизацию налогов, сборов и других платежей в бюджет, повысит рациональность и эффективность расходования средств государства, а также качество деятельности самих государственных органов;

- завершение информатизации системы государственного аудита с учетом внедрения методов бюджетного программирования;

- повышение доверия населения к контролерам и их профессионализму путем предъявления квалификационных требований работников органов аудита;

- усиление потенциала службы внутреннего аудита.

Вместе с тем, реализация настоящих мероприятий не должна быть слишком поспешной. Необходимо последовательно внести изменения и дополнения в нормативные правовые акты и проводить большую совместную работу со всеми контролирующими и правоохранительными органами в рамках реализации новой налогово-бюджетной политики в республике.