

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ БІЛІМ ЖӘНЕ ҒЫЛЫМ МИНИСТРЛІГІ
MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Л.Н.ГУМИЛЕВ АТЫНДАҒЫ ЕУРАЗИЯ ҰЛТТЫҚ УНИВЕРСИТЕТІ
L.N. GUMILYOV EURASIAN NATIONAL UNIVERSITY



**«Жаңа қаржы үлгісі – қазақстандықтардың әл-ауқатын
арттырудың негізі»
халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференциясының
ЕҢБЕКТЕР ЖИНАҒЫ
25 қантар 2019 ж.**

СБОРНИК ТРУДОВ
международной научно-практической конференции
**«НОВАЯ ФИНАНСОВАЯ МОДЕЛЬ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ
БЛАГОСОСТОЯНИЯ КАЗАХСТАНЦЕВ»
25 января 2019 г.**

PROCEEDINGS
international scientific and practical conference
**“New financial model as the kazakhstanis' wealth growth factor”
25 January 2019**

Астана, Қазақстан
Astana, Kazakhstan

УДК 336.11
ББК 65.261
ГРНТИ 06.73.15

Редакционная коллегия:

Декан Экономического факультета д.э.н., профессор Макыш С.Б.
Заместитель декана по научной работе, к.э.н., доцент Бакирбекова А.М.
Заведующий кафедрой «Государственный аудит» к.э.н., и.о. профессора Бейсенова Л.З.
Профессор кафедры «Государственный аудит» д.э.н., профессор Сембиева Л.М.
Профессор кафедры «Государственный аудит» к.э.н., и.о. профессора Алибекова Б.А.
Доцент кафедры «Государственный аудит» к.э.н., доцент Тажикенова С.К.
Доцент кафедры «Финансы» к.э.н., доцент Жагыпарова А.О.
Зав.кафедрой «Экономических и математических дисциплин» ЕАГИ, к.э.н., доцент Тажбенова Г.Д.
Старший преподаватель «Экономических и математических дисциплин» ЕАГИ, м.э.н. Мажитова Б.Б.
Зав. кафедрой «Бухгалтерского учета, анализа и аудита в отраслях народного хозяйства» БГЭУ
(г. Минск, Республика Беларусь), д.э.н., профессор Панков Д.А.
Зав. кафедрой «Бухгалтерского учета, анализа и аудита» ГБОУВО РК «Крымский инженерно-педагогический университет» (г. Симферополь), д.э.н., профессор Абдуллаев Р.А.
Доцент кафедры «Бухгалтерского учета, анализа и аудита» ГБОУВО РК «Крымский инженерно-педагогический университет» (г. Симферополь), к.э.н., доцент Мандражи З.Р.

«Жаңа қаржы үлгісі – қазақстандықтардың әл-ауқатын арттырудың негізі»
халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференциясының еңбектер жинағы. – Астана:
Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университеті, 2019.

Новая финансовая модель как фактор повышения благосостояния казахстанцев:
Сб. материалов межд. науч-практ. конф. – Астана: Евразийский национальный
университет им. Л.Н. Гумилева, 2019.

Proceeding sinternational scientific and practical conference “**New financial model as the kazakhstanis’ wealth growth factor**” - Astana, L.N.Gumilyov Eurasian National University, 2019.

ISBN 578-601-337-111-5

Халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференция жинағында азаматтардың табыстылығының кепілі болатын және қазіргі әлемнің сұрауларына жауап бере алатын жаңа қаржылық моделін жасау бойынша өзекті мәселелер қарастырылған

В сборнике материалов международной научно-практической конференции рассмотрены актуальные вопросы формирования новой финансовой модели, отвечающей вызовам современного мира и обеспечивающей залог успешности государства через повышение благосостояния граждан.

Materials of the international scientific and practical conference address the current issues of a new financial model formation responding the modern world challenges and providing a key to success of the state in increasing the welfare of citizens

УДК 336.11

ББК 65.261

ISBN 578-601-337-111-5

© Л.Н.Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университеті, 2019

© Евразийский Национальный университет им. Л.Н. Гумилева, 2019

© L.N. Gumilyov Eurasian National University, 2019

представляет собой процесс реагирования на вышеупомянутые проблемы, включающий ряд взаимосвязанных действий. Эти действия регулируются стандартами и методами контрольной деятельности, одобренными в разных странах, охватывают основные принципы, правила и подходы к осуществлению ориентированного на риск планирования аудита эффективности. Эти методы обеспечивают критерии приоритета, которые должны учитываться при определении приоритета объектов управления на следующий период. Эти критерии включают:

- изменения в законодательных актах, влияющих на деятельность контрольных объектов;
- изменения в приоритетах государственной политики, влияющих на функционирование объектов контроля (изменения в составе и требования к осуществлению государственных полномочий);
- с учетом сложности организационной и функциональной структуры объекта контроля, наличия сети подведомственных учреждений;
- функционирование эффективной системы внутреннего аудита на рассматриваемом объекте (с учетом не только разделения контрольных функций персонала, определения ответственности за невыполнение (невысокое выполнение) их функций, но и опыта и продолжительность руководителей отделов, отвечающих за внутренний аудит);
- изменения объекта мониторинга уровня текущих и будущих потребностей в персонале, технических и финансовых ресурсах, выявленных в результате общего анализа деятельности государственных органов [3, с.79].

Все это способствует совершенствованию системы внешнего государственного аудита и тем самым повысит эффективность использования бюджетных средств и государственных активов.

Литература:

1. Государственный аудит. Учебник/под ред. Джамбурчина К. Астана: ЕНУ им. Л.Н.Гумилева. 2016.- 375с.
2. Теория государственного аудита. – Астана: Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета. 2018. – 328с.
3. Государственный финансовый контроль: Учебник. – Астана: ЕНУ им.Л.Н.Гумилева. 2019. – 391с

ВЛИЯНИЕ ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА НА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

Карабаев Э.Б.¹, Мукушев Т.Б.²

¹ Докторант 1 курса, специальности «Государственный аудит», ² магистр экономических наук, преподаватель

Евразийский Национальный Университета им.Л.Н.Гумилева, Астана,

Республика Казахстан

E-mail: Tolegen1986@mail.ru

Андапта: Бүгінгі таңда елде әрбір бағдарламаның ерекшелігі мен бірегейлігі ескеріле отырып, мемлекеттік бағдарламаларды іске асырудың сапалы сыртқы бағалауына бірыңғай көзқарас енгізілуде, ал олардың орындалу тиімділігін бағалаудың әдіснамалық негізі жоқ, белгілі бір саладағы даму саласындағы нақты бағалау талаптары жоқ. бағдарлама жүзеге асырылуда. Бағдарламалардың тиімділігі мен тиімділігін анықтау үшін басқа мемлекеттік бағдарламалардың ерекшелігін ескере отырып, оларды іске асыруда мемлекеттік қаражатты пайдалануды бағалау әдістемесін, критерийлерін және принциптерін әзірлеу қажеттілігі

туындап отыр. Осыған байланысты, мемлекеттік аудиттің ең белсенді құралдарының бірі ретінде республикалық бюджеттен қаражаттарды пайдаланудың тиімділігін тексеру ролі артып келеді.

Бұл мақалада сыртқы мемлекеттік аудиттің бюджет процесін жетілдіруге әсер етуі туралы өзекті мәселелер талқыланды.

Түйінді сөздер: бюджет, мемлекеттік аудит, мемлекеттік қаржылық бақылау, сыртқы мемлекеттік аудит, тәуекелдерді реттеу жүйесі.

Аннотация: На сегодняшний день в стране только внедряется единый подход к качественной внешней оценке реализации государственных программ с учетом как специфики, так и уникальности каждой программы, пока нет методологической основы для оценки эффективности их реализации, недвусмысленных требований к оценке в областях развития в конкретной области, где эта программа реализуется. Для определения эффективности и действенности программ существует настоятельная необходимость в разработке методологий, критериев и принципов оценки использования государственных средств в их осуществлении с учетом специфики других государственных программ. В связи с этим повышается роль проверки эффективности использования средств республиканского бюджета, как один из наиболее активных устройств государственного аудита. В данной статье рассмотрены актуальные вопросы на влияние внешнего государственного аудита на совершенствование бюджетного процесса.

Ключевые слова: бюджет, государственный аудит, государственный финансовый контроль, внешний государственный аудит, система риск-ориентированного регулирования.

Annotation: Today, the country is only introducing a unified approach to a qualitative external assessment of the implementation of state programs, taking into account both the specificity and uniqueness of each program, while there is no methodological basis for assessing the effectiveness of their implementation, unequivocal assessment requirements in areas of development in a specific area the program is being implemented. To determine the effectiveness and efficiency of programs, there is an urgent need to develop methodologies, criteria and principles for evaluating the use of public funds in their implementation, taking into account the specifics of other government programs. In this regard, the role of checking the effectiveness of the use of funds from the republican budget, as one of the most active devices of state audit, is increasing. This article discusses current issues on the impact of an external public audit on improving the budget process.

Key words: budget, state audit, state financial control, external state audit, risk-based regulation system.

С конца XX века большинство стран находятся в процессе постоянного поиска новых методов и форм эффективного государственного аудита, которые могут обеспечить оптимальный баланс между государством, обществом и рыночными силами используя средства государственного бюджета и государственную собственность. Поэтому методы мониторинга деятельности государственных органов постоянно совершенствуются на пути их развития.

В соответствии с п.12 ст.4 Бюджетного Кодекса Республики Казахстан бюджетный процесс понимается как планирование, рассмотрение, утверждение, исполнение, разъяснение, корректировка, бюджетный учет и отчетность, государственный финансовый контроль, а также планирование и использование соответствующих грантов, регулируемых бюджетным законодательством. Поэтому, бюджетный контроль со стороны законодателя рассматривается как этап бюджетного процесса. Следует иметь в виду, что особенностью бюджетного процесса является последовательный переход бюджета на постоянно обновляемые этапы формирования и исполнения, а бюджетный контроль присутствует на всех его этапах. В разделе 7 Бюджетного кодекса «Государственный финансовый контроль» широко определяются контрольные функции

органов власти применительно ко всему бюджетному процессу. За последние десятилетия получила большое распространение разновидность государственного аудита – аудит эффективности, который сейчас большинство стран широко использует как форму государственного бюджетного контроля. Его первостепенная цель – проследить социально значимый результат от использования средств государства (например, укрепление здоровья граждан или снижения уровня преступности) [1].

Причин значительной популярности этой формы аудита в мире несколько. Во-первых, вектор развития политических систем большинства стран направлен на дальнейшую демократизацию, что увеличивает потребность граждан в существовании эффективной системы контроля деятельности органов исполнительной власти и способствует росту влияния внешних органов аудита. Во-вторых, во многих странах между органами внешнего и внутреннего государственного аудита произошло функциональное разделение полномочий.

Прерогативой органов государственного аудита, как правило, является финансовый аудит отчетов об исполнении бюджетов органов власти, в то время, как органы аудита концентрируют свое внимание на проверке корректности финансовой отчетности внутри органов власти. К полномочиям органов государственного аудита относится право оценки результатов деятельности органов контроля, что также позволяет органам внешнего аудита использовать результаты внутренних в рамках собственной деятельности.

В таких условиях у органов государственного аудита отсутствует необходимость осуществления скурпулезных проверок финансовой отчетности, в результате чего у них появляется возможность сконцентрировать более пристальное внимание на аудите эффективности расходования национальных ресурсов. В-третьих, уровень качества самого финансового аудита во многих странах повысился в значительной степени. Появились и функционируют механизмы контроля, обеспечивающие надежное обнаружение и пресечение нарушений в финансовой сфере. И, наконец, в-четвертых, наиважнейшая причина, способствующая превращению аудита эффективности в одну из самых передовых форм государственного аудита, – это потребность законодательных органов власти в деятельности органов государственного аудита. Ценность финансового аудита для законодательных органов власти со временем снижается (если проследить всю историю), так как в процессе использования средств исполнительной властью на протяжении времени становится все меньше серьезных нарушений в силу существования вышеупомянутых механизмов контроля. В то же время аудит эффективности предлагает законодательным органам власти весьма актуальную информацию о результативности государственных программ с точки зрения интересов общества. Главной тенденцией совершенствования системы внешнего государственного аудита в развитых странах стало использование системы риск-ориентированного регулирования аудита эффективности на основе рисков в финансовой и бюджетной сферах. Суть подхода к планированию деятельности внешних органов публичного аудита заключается в определении направления использования государственных ресурсов, в котором вероятность столкновения с нарушениями фискальной и финансовой сферы является самой высокой [2, с.43]. В ситуации, когда невозможно проводить проверки деятельности всех ведомств, необходимость ревизии наиболее «уязвимых» объектов контроля становится особенно актуальной. В этом случае перед проверяющим органом контрольного органа возникает множество вопросов. Например, как определить приоритеты объектов управления? Какие источники информации мы используем в качестве основы? Как анализировать данные?

Проверка эффективности на основе подхода, базирующийся на оценке риска, представляет собой процесс реагирования на вышеупомянутые проблемы, включающий ряд взаимосвязанных действий. Эти действия регулируются стандартами и методами контрольной деятельности, одобренными в разных странах, охватывают основные принципы, правила и

подходы к осуществлению ориентированного на риск планирования аудита эффективности. Данные методы обеспечивают критерии приоритета объектов управления на следующий период. Эти критерии включают:

- изменения в законодательных актах, влияющих на деятельность контрольных объектов или бюджетного процесса;
- изменения в приоритетах государственной политики, влияющих на функционирование объектов контроля (утверждение новых программ, изменения в составе и требования к осуществлению государственных полномочий);
- с учетом сложности организационной и функциональной структуры объекта контроля, наличия сети подведомственных учреждений;
- функционирование эффективной системы внутреннего аудита на рассматриваемом объекте (с учетом не только разделения контрольных функций персонала, определения ответственности за невыполнение (невысокое выполнение) их функций, но и опыта и продолжительность руководителей отделов, отвечающих за внутренний аудит);
- тот факт, что контрольный объект выявил нарушения, судебные процессы и разбирательства в прошлые отчетные периоды;
- изменение объекта мониторинга уровня текущих и будущих потребностей в персонале, технических и финансовых ресурсах, выявленных в результате анализа деятельности государственных органов.

Сбор данных для подготовки плана деятельности органа государственного аудита в соответствии с ориентированным на риск подходом осуществляется в основном на основе информации, предоставленной проверяемыми органами. Кроме того, акцент делается на информации, представленной представителями законодательных органов, людей, замещающих руководящие должности в соответствующих департаментах, известных представителей бизнеса, ученых и представителей неправительственных организаций и организаций, которые защищают окружающую среду. Неотъемлемой частью сбора информации из всех вышеперечисленных источников является ее проверка с помощью официальной статистики. В результате на этапе планирования аудиторских мероприятий внешний орган ГФК проводит исследования, направленные на выявление наиболее проблемных подведомственных институтов, которые в первую очередь должны быть предметом контроля.

На этапе предварительного контроля происходит выявление рисков, быстрое предотвращение злоупотреблений и неэффективное расходование государственных средств; исключается возможность увеличения стоимости ожидаемых затрат; увеличивается стоимость расходов, предусмотренных бюджетом; увеличивается качество и (или) количество запланированных товаров, работ, услуг; рассматриваются варианты реализации планируемой деятельности. В результате, даже до официальной приверженности финансовых властей финансовым обязательствам, обоснование, эффективность расходов бюджета значительно увеличиваются, и достигается оптимальный правовой режим для осуществления мероприятия.

В качестве примера включения объекта контроля в рамках риск-ориентированного подхода в план контрольной деятельности органа государственного контроля рассмотрим Канадский фонд софинансирования создания рабочих мест.

Для преодоления последствий финансового кризиса в Канаде стартовала реализация федеральной программы по созданию рабочих мест в тех районах страны, где уровень безработицы был максимально высоким, за счет средств, которые выделяются частным предприятиям из бюджета.

Указанный фонд соответствовал основным критериям включения в план деятельности Управления Главного аудитора Канады (так его создание было обусловлено особенностями государственной политики, он имел сложную организационно-функциональную структуру с

большим количеством подведомственных филиалов, отсутствие какой-либо информации о деятельности (нарушениях) в прошлых отчетах), в результате чего был включен одним из первых в перечень проверяемых организаций на очередной год.

Проведенная проверка показала, что реализация федеральной программы создания рабочих мест имеет массу недостатков, после чего парламент посчитал нецелесообразным продолжение ее реализации. Другой пример использования критериев включения объекта в соответствии с риск-ориентированным подходом в план контрольной деятельности может быть приведен из практики французской Счетной палаты.

Счетная палата в рамках риск-ориентированного планирования аудита выявила факт существенного изменения у Министерства здравоохранения такого критерия как «уровень текущих потребностей в кадровых, техническо-материальных и финансовых ресурсах». В связи с этим была инициирована проверка, по результатам которой были выявлены значительные завышения бюджетных расходов, обусловленные определением планируемой стоимости оборудования в медицинских учреждениях путем расчета средней цены коммерческих предложений. Поскольку наименьшая и наибольшая цены коммерческих предложений значительно отличались, то среднее арифметическое подобных цен по некоторым позициям более чем в два раза превышало расчет планируемых расходов по наименьшей стоимости, произведенный инспектирующим составом французской Счетной палаты [3, с.59].

Система риск-ориентированного регулирования аудита эффективности в бюджетной сфере присутствует и в России: с конца 2012 года эта модель апробируется службой государственного финансового контроля Самарской области [4, с.15]. По словам руководителя этого ведомства, Ольги Александровны Михеевой, такой подход позволяет даже до официального утверждения расходов определять наиболее уязвимые для рисков бюджетного финансирования и обеспечивать последующий эффективный контроль и контроль в секторе закупок на стадии плановых и внеплановых проверок. Уже на стадии планирования предотвращается около 50-70 процентов рисков неэффективного расходования бюджета [5].

В заключение хотелось бы отметить, что вопросы теории и практики осуществления внешнего государственного аудита эффективности использования государственных средств не новы для Казахстана. Несмотря на то, что институциональная база и концептуальные подходы к формированию системы внешнего государственного аудита в Казахстане продолжают свое развитие, в нашей стране имеется значительный опыт регулирования финансово-бюджетной сферы. Дополнение его опытом зарубежных стран в сфере аудита использования бюджетных средств (в частности, опытом риск-ориентированного регулирования) способно в значительной степени активизировать потенциал государственного аудита Казахстана, реализовать скрытые резервы казны государства и повысить эффективность казахстанской государственности.

Литература:

1. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2019 г.)// https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30364477
2. Ахметов А.Н. Финансовые показатели бюджета // ПГУ Молодежь и актуальные проблемы современного мира. – 2017. – №1.- С.43-58.
3. Ардан Ф. Франция: государственная система. М., 2014.-599с.
4. Абдугалимова А., Усумбаева А. Бюджетный процесс в Республике Казахстан// Транзитная экономика. – 2017. - № 6.-С.9-15.
5. Отчет Председателя, Официальный сайт Счетной палаты Самарской области РФ (электронная версия)// http://samaraanticorr.ru/~state_financial_control/