

УДК 336.1:341.233.111(575.2) (04)

МЕРЫ ПО УЛУЧШЕНИЮ ДЕЙСТВЕННОСТИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Ш.Д. Кыдырбаева – соискатель
Университет “Туран”, Алматы

In the article principles and the mechanism of functioning of the state financial control system in Kazakhstan are considered. Problems of legislative maintenance of process of the financial control and the factors promoting growth of efficiency of the mechanism of the state financial control are investigated.

Актуальность формирования действенной системы государственного финансового контроля вызвана рядом объективных причин, к которым относятся:

- Увеличение объемов республиканского и местных бюджетов.
- Рост числа бюджетных программ, в том числе и инвестиционных.
- Увеличение объемов бюджетных средств, выделяемых на развитие реального сектора экономики и решение социальных задач государства.
- Низкое качество исполнения бюджетных программ.
- Высокий уровень нарушений налогового и бюджетного законодательства.

Основные проблемы казахстанской системы государственного финансового контроля можно определить следующим образом .

Отсутствие целостности и системности контрольной деятельности государства.

В настоящее время полномочия Счетного комитета ограничиваются контролем за исполнением республиканского бюджета. Вместе с тем во многих странах независимо от государственного устройства органы высшего финансового контроля наделены полномочиями осуществления внешнего контроля и на местном уровне.

Ревизионные комиссии маслихатов не в состоянии осуществлять полноценный внешний контроль исполнения местных бюджетов, так как не созданы условия для полной реализации их полномочий (отсутствует аппарат ревизионных комиссий маслихатов, непосредственно проводящий контрольные мероприятия, не определен статус документов, принимаемых ревизионными комиссиями маслихатов по результатам проведения контрольных мероприятий и т.д.).

Кроме того, полномочия и функции ревизионных комиссий дублируют полномочия и функции уполномоченного правительством органа (Комитет финансового контроля).

Несовершенство законодательной базы.

Не все аспекты осуществления контроля за использованием бюджетных средств отрегулированы законодательством. К примеру, в законодательстве республики не закреплены конкретные виды нарушений бюджетного законодательства, отсутствует действенный механизм реализации решений, принятых по результатам контрольных мероприятий, законодательно не установлены сроки реализации данных решений, отсутствуют эффективные правовые механизмы по установлению ответственности за данные нарушения.

В результате сегодня за нецелевое использование бюджетных средств наказываются

учреждения и организации, а не конкретные лица, допустившие данное нарушение, при этом дважды (первый раз когда допущено его отвлечение, а во второй – при их отзыве).

Проблемы методологического обеспечения контрольной деятельности.

Контрольная деятельность – очень сложная и многогранная функция государства, которая не может осуществляться качественно без соответствующего методологического обеспечения. В частности, методологически не проработаны такие вопросы, как четкое определение понятий “контроль”, “ревизия”, “проверка”, “объект контроля” и др. Сильно разнятся подходы различных органов к осуществлению контроля за использованием бюджетных средств.

Наиболее остро стоит проблема методологического обеспечения контроля эффективности – нового направления деятельности контролирующих органов. Вместе с тем сегодня значение контроля эффективности, определяющего экономический и социальный эффект от расходования средств государства, все больше возрастает.

Также важна проблема, связанная с недооценкой многими контролирующими органами аналитической функции. В настоящее время большинством контролирующих органов глубоко не анализируются результаты контрольных мероприятий, не изучаются причинно-следственные вопросы выявляемых нарушений.

Отсутствие координации в работе различных органов контроля.

В настоящее время не проработан вопрос обмена информацией о планах контрольных мероприятий и отчетности о проведенных контрольных мероприятиях, устранении выявленных нарушений. На мой взгляд, низкая результативность взаимодействия органов финансового контроля обусловлена именно отсутствием координации государственной контрольной деятельности в целом. Отлаженная координация, в свою очередь, позволяет разрабатывать концептуальные и стратегические документы, реализация которых повышает эффективность всей системы государственного финансового контроля в республике, исключать элементы дублирования контрольных мероприятий, проводимых различными органами контроля, а также проводить комплексные контрольные мероприятия, что значительно сократит число

узковедомственных контролей на одних и тех же объектах контроля.

Несовершенство бухгалтерского учета и финансовой отчетности.

Органам государственного финансового контроля приходится зачастую сталкиваться с искажениями данных и недостоверностью отчетности. Таким образом, сегодня актуальна задача создания целостной системы нормативного, методологического и информационного обеспечения бухгалтерского учета в республике.

Кадровое обеспечение государственного финансового контроля.

В аппарате Счетного комитета всего лишь 31 чел. В других государственных органах финансового контроля также существует проблема нехватки квалифицированных кадров. Положение с кадровым обеспечением усугубляется отсутствием системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников контролирующих органов.

Низкая активность государственных органов в налаживании и расширении международного сотрудничества.

В настоящее время органы финансового контроля большинства стран мира активно и плодотворно сотрудничают. При этом международное сотрудничество в сфере финансового контроля не ограничивается обменом информацией, проведением семинаров и конференций. Проблемы межгосударственного масштаба решаются и путем совместных и параллельных проверок.

Таким образом, по нашему мнению, можно сформулировать основные меры по повышению действенности системы ГФК в Казахстане:

↪ Решению проблемы отсутствия целостности и системности контрольной деятельности государства будет содействовать разработка плана реорганизации оргструктуры ГФК, параллельная разработка единого законодательного акта, четко регламентирующего функции органов ГФК, позволяющих организовать целостный и полноценный внешний и внутренний финансовый контроль.

Несовершенство законодательной базы необходимо закрепить практическими аспектами осуществления контроля за использованием бюджетных средств в виде подзаконных актов, отражающих конкретные виды нарушений бюджетного законодательства, действенный

механизм и конкретные сроки реализации решений, принятых по результатам контрольных мероприятий, эффективные правовые механизмы по установлению ответственности за нарушения.

↪ Проблемы методологического обеспечения контрольной деятельности возможно преодолеть путем разработки и утверждения методического обеспечения по проведению контроля на соответствие, контроля финансовой отчетности, контроля качества, контроля эффективности и аналитической деятельности.

↪ Отсутствие координации в работе различных органов контроля необходимо решить путем отработки механизма консолидированного плана контрольных мероприятий в республиканском масштабе на основе местных и внутренних планов региональных и ведомственных органов и служб контроля.

↪ Сведение к минимуму несовершенства бухгалтерского учета и финансовой отчетности, возможно создав целостную систему нормативного, методологического и информационного обеспечения бухгалтерского учета в республике, повысив статус и одновременно ответственность главных бухгалтеров и руководителей объектов контроля, которые по своей функциональной задаче осуществляют текущий контроль.

↪ Проблема кадрового обеспечения государственного финансового контроля может быть решена созданием системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников контролирующих органов, введением отдельной дисциплины в экономических вузах страны.

↪ Низкая активность государственных органов в налаживании и расширении международного сотрудничества может быть ликвидирована путем разработки плана проведения семинаров, конференций, а также увеличением числа совместных контрольных проверок на основе применения международного опыта.

В настоящее время одним из важнейших направлений деятельности государственных органов финансового контроля развитых стран мира является контроль эффективности, основная цель которого – определение социально-экономического эффекта использования средств государства, а также разработка рекомендаций по повышению эффективности использования бюджетных средств и управления государ-

ственными финансовыми ресурсами в целом. В бюджетных системах, ориентированных не только на обоснованное и целевое расходование бюджетных средств, но и на достижение конечного результата, все большее распространение получает именно контроль эффективности. В целях повышения действенности системы ГФК в Казахстане Счетным комитетом разрабатываются методические рекомендации по осуществлению контроля эффективности. Внедрение данных рекомендаций позволит, на наш взгляд:

- получать больший объем достоверной информации об использовании финансовых и материальных ресурсов государства;
- даст возможность более обоснованного и четкого распределения бюджетных средств с целью повышения эффективности их использования;
- перераспределить бюджетные ресурсы государства и разработать новые бюджетные программы.

Контроль эффективности расширит функциональные и правовые рамки ГФК и одновременно повысит его роль и ответственность в управлении государством в целом, что на практике приведет к следующим положительным результатам:

- высшие органы финансового контроля, формируемые всенародно избранными главами государств и парламентами, осуществляющие свою деятельность от имени и в интересах народа, реализуют принцип гласности путем предоставления обществу независимой, достоверной и объективной информации об эффективности управления государственными финансами;
- высшие органы финансового контроля будут обеспечивать представительную власть достоверной и объективной информацией о социально-экономической эффективности управления государственными финансовыми ресурсами для принятия ими обоснованных законодательных решений;
- с целью повышения конструктивности и полезности контрольной деятельности государства в сфере финансов высшие органы финансового контроля могут проводить контроль выполнения исполнительной властью государственных программ, нацеленных на реализацию реформ.

- по результатам контрольных мероприятий высшие органы финансового контроля могут выразить свое мнение и дать оценку деятельности исполнительных органов власти по экономичному, продуктивному, результативному использованию государственных финансовых ресурсов.

Контроль эффективности является проверкой одного или всех изложенных ниже аспектов:

- адекватность управленческих систем, средств контроля и практики их применения, в том числе для защиты активов и обеспечения экономичности, продуктивности и результативности;
- степень экономичности и результативности управления ресурсами;
- степень эффективности программ или деятельности.

Контроль эффективности представляет собой комплексную оценку эффективности, которая состоит из трех компонентов: экономичность, продуктивность и результативность.

Контроль экономичности направлен на оценку приобретения объектом контроля соответствующих трудовых, материальных ресурсов и других активов в необходимом количестве, по наименьшей стоимости, лучшего качества, в нужное место и нужное время.

Контроль продуктивности позволит определить достигнуты ли максимальные количественные результаты от использования минимального количества финансовых, трудовых и материальных ресурсов (оценка трансформирования приобретенных ресурсов в конечную продукцию при наименьших затратах на единицу).

Контроль результативности представляет собой процесс определения достижения конечных или желаемых результатов израсходованных ресурсов.

Учитывая возможность адаптации мирового опыта в Казахстане процесс контроля эффективности должен, по нашему мнению, состоять из четырех этапов:

- планирование контроля;
- проведение контроля;
- подготовка отчета по результатам контроля;
- контроль исполнения решений, принятых по результатам контроля.

На этапе планирования должно проводиться:

- предварительное планирование (обзор) контроля эффективности;
- сбор необходимой информации на стадии предварительного изучения;
- определение возможных результатов предварительного изучения;
- составление плана и программы контроля;
- определение целей, масштаба и критериев контроля.

Для примера приведем перечень вопросов, которые могут быть учтены при составлении программы контроля и требующие ответа при его проведении.

Определение экономичности и продуктивности:

- соблюдает ли объект контроля требования законодательства о государственных закупках;
- приобретает ли объект контроля надлежащие ресурсы в необходимом количестве, соответствующего качества и по соответствующей цене;
- защищает и поддерживает ли объект контроля должным образом ресурсы;
- избегает ли объект контроля дублирования работы среди своих работников, а также работы, которая является ненужной;
- использует ли объект контроля оптимальное количество ресурсов (персонал, оборудование и сооружения) для своевременного производства или доставки товаров или услуг в надлежащем количестве и надлежащего качества;
- выполняет ли объект контроля требования законодательства и нормативных правовых актов, регулирующих вопросы приобретения, защиты и использования ресурсов;
- имеет ли объект контроля адекватные системы внутреннего контроля для оценки, предоставления отчетности и мониторинга экономичности и результативности реализации программы;
- достоверными ли являются показатели экономичности и продуктивности, отраженные объектом контроля в финансовых отчетах.

При определении результативности перечень вопросов должен включать:

- оценку целей новой или продолжающейся программы (являются ли они правильными, уместными и применимыми);

- оценку степени достижения желаемых результатов программы;
- имеют ли место значительные непредвиденные результаты исполнения бюджетной программы (как позитивные, так и негативные);
- оценку результативности бюджетной программы и (или) ее отдельных компонентов;
- определение факторов, препятствующих достижению удовлетворительного уровня исполнения программы;
- рассматривало ли руководство объекта контроля альтернативные варианты по реализации программы, при которых возможно более эффективное достижение желаемых результатов или на их достижение затрачивается меньше ресурсов;
- выяснение взаимосвязи проверяемой бюджетной программы с другими программами (возможно, на другом уровне) (дополняет ли она их, дублирует или противоречит им);
- определены ли объектом контроля пути улучшения реализации программ;
- оценку адекватности работы внутреннего контроля по предоставлению отчетности и мониторингу исполнения программ.

При проведении контроля эффективности необходимо осуществить:

- проверку экономической деятельности объекта контроля в соответствии с основными административными принципами и практикой, а также политикой управления (бюджетной программы);
- проверку продуктивности использования трудовых, финансовых и других ресурсов, включая исследование систем информации, результатов производственной деятельности, состояния внутреннего контроля, а также методов и процесса устранения объектом контроля выявленных недостатков;
- проверку эффективности деятельности, выполнения поставленных перед объектом контроля задач, а также фактических результатов в сравнении с запланированными результатами.

По нашему мнению, примерные характеристики контроля эффективности могут быть следующими:

- оценка эффективности расходов и принятия бюджетных решений путем примене-

ния к объекту контроля комплекса количественных и качественных показателей;

- выбор критерия оценки достижения результатов на основе экспертных оценок с учетом приоритетности критериев социальной эффективности;
- гибкость контроля с точки зрения выбора объектов, методов и способов принятия решений в ходе контрольного мероприятия;
- привлечение экспертов различных направлений для проведения контрольно-аналитической работы;
- широкий спектр используемых исследовательских и оценочных методов проведения контроля;
- наличие широкой, разносторонней информационной базы, независимых и достоверных внешних источников информации и др.

При составлении отчета по результатам контроля эффективности должны учитываться следующие условия:

Структура и содержание отчета формируются в зависимости от целей и масштаба проведенного контрольного мероприятия. В отчете по результатам контроля должны быть отражены все установленные факты нарушений, предложения по их устранению, совершенствованию нормативных правовых актов и повышению эффективности использования средств государства.

Отчет должен содержать независимую и достоверную оценку экономичности, продуктивности и результативности, с которыми приобретаются и используются ресурсы, а также об эффективности выполнения поставленных задач.

Содержание отчета не должно всецело концентрироваться на отражении имеющихся недостатков, оно должно быть конструктивным. В отчете необходимо четко сформулировать выводы и представить предложения по необходимым усовершенствованиям.

Заключение (документ, составленный по результатам контроля эффективности), должно ясно отражать цели и масштаб контроля эффективности, включать в себя критические замечания (например, в случаях, когда, исходя из общественных интересов, необходимо привлечь внимание к случаям существенных потерь, расточительности или неэффективности), независимую информацию, мнение о том, была

ли достигнута экономия, продуктивность и результативность.

Контроль исполнения решений, принятых по результатам контроля, должен осуществляться следующим образом:

В установленные нормативным документом ВОФК сроки государственные органы, организации и должностные лица направляют информацию в ВОФК о выполнении положений данного документа. В случаях, когда лица, ответственные за исполнение решений ВОФК, не укладываются в отведенные сроки, то ими направляются соответствующие обращения об его продлении с указанием конкретного пункта и необходимого для его исполнения времени.

На основании предоставленной информации аудитор (член) высшего органа финансового контроля (ВОФК), ответственный за проведенный контроль эффективности, готовит информацию руководителю ВОФК с предложением:

- о снятии с контроля в случае полного исполнения принятых решений;
- о постановке на рабочий контроль при частичном выполнении;
- об обращении в вышестоящую организацию или суд, когда решения ВОФК или большинство из их положений не исполняются.

Решение о форме завершения контроля за ранее принятыми нормативными документами ВОФК принимается руководителем ВОФК. При необходимости ВОФК может быть инициирован повторный контроль эффективности.

В случае необходимости руководитель ВОФК может принять решение о том, что в определенных обстоятельствах будет более результативным и эффективным охарактеризовать работу не как “контроль”, а как “аналитическое исследование”, тем самым избегая необходимость вынесения нормативного документа ВОФК. Такие исследования могут проводиться в исключительных случаях, когда полный аудит эффективности будет необоснованным или невозможным.

Для повышения действенности ГФК в Казахстане необходимо рассмотреть рекомендации экспертов ЮСАИД по оценке эффективности деятельности Счетного комитета, проведенного в марте 2005 г.:

- необходимо рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательство или

разработке отдельного закона, гарантирующих независимость Председателя и членов Счетного комитета, и оговорить процедуры снятия Председателя и членов Счетного комитета с должности;

- необходимо обеспечить собственными специалистами по специализированным видам аудита (например, квалифицированные аудиторы, специализирующиеся на финансовом аудите, экологическом аудите, аудите информационных технологий, специалисты по оценке программ);
- уровень квалификации новых работников должен позволять им разрабатывать современные, новейшие методические материалы по аудиту, а также проектировать, разрабатывать и проводить соответствующие курсы обучения, пользоваться соответствующим программным обеспечением, а также разрабатывать и реализовывать соответствующие собственные системы поддержки. Все это требует адекватного финансового обеспечения;
- Счетный комитет должен иметь право подавать заявки напрямую в Парламент на получение финансовых средств, необходимых для адекватного выполнения своих обязательств;
- Счетный комитет должен получать достаточное финансирование для того, чтобы привлекать на контрактной основе самых лучших консультантов из частного сектора, академических кругов или других источников с целью проведения высококвалифицированных аудиторских проверок и повышения достоверности его отчетов по итогам контроля;
- ВОФК должен быть свободен в принятии решений о разработке своих собственных планов проведения аудита, принимая во внимание поступающие предложения, но не должен в обязательном порядке следовать им. Другими словами, ни Парламент, ни какой-либо другой орган либо человек не должны диктовать Счетному комитету, какую работу ему выполнять;
- Счетному комитету рекомендуется расширить свою сферу аудита и включить данные области по мере увеличения ресурсного потенциала и штата;
- Счетный комитет должен продолжать давать рекомендации по улучшению законо-

дательства, политических курсов, стандартов, норм и процессов по государственным закупкам;

- Счетный комитет должен быть уполномочен на проведение полного спектра аудита: аудит финансовых отчетов, аудит на соответствие установленным законом требованиям и аудит эффективности в каждом случае, где имеется значительное участие правительства в частном предприятии.

Основываясь на теоретических позициях ГФК, наиболее существенными факторами повышения его эффективности, по нашему мнению, являются:

- совершенствование кадрового обеспечения контроля посредством повышения квалификации и профессионализма специалистов, осуществляющих контрольно-экономическую работу, создание контрольно-счетного органа на местах, подготовка аудиторов по аудиту бюджетных показателей местных бюджетов;
- информационное обеспечение, отвечающее аналитическим целям контроля, гарантирующее полноту и достоверность исходных данных об объекте контроля, широкую гласность принятия решений и исполнения бюджетов различных уровней посредством регулярного освещения в официальной периодической печати текущего исполнения бюджета и отчетов контрольно-счетной палаты на местах;
- нормативно-правовое обеспечение контроля, включающее правовую гарантию выполнения контрольных функций, обязательное добавление в Бюджетный кодекс такой формы финансового контроля, как

независимый контроль, а также закрепление обязательности проведения аудита территориальных бюджетов в законодательных актах;

- совершенствование научно-методического обеспечения контроля в целях повышения объективности, качества, оперативности и комплексности контроля путем использования различных методов контроля: анализа, экспертизы, оценки. Кроме того, мы согласны, что также необходима разработка стандартов по аудиту бюджетных показателей.

Например, состав методик, разрабатываемых по направлениям деятельности контрольных органов маслихатов, может быть следующий:

- методики контроля бюджета: контроль доходной части; контроль расходной части;
- методики контроля внебюджетных фондов: отраслевые; территориальные;
- методики контроля привлеченных средств: контроль кредитов; контроль средств, привлеченных у населения (по займам);
- методики контроля программ: общегородские, межотраслевые программы; отраслевые и целевые программы;
- методики контроля за обращением бюджетных и внебюджетных средств в финансово-кредитных учреждениях и т.д.

Методика того или иного вида финансового контроля должна быть построена с учетом ее адекватности поставленным задачам и существующим контрольным органам. Только в этом случае будет действительно достигнуто повышение действенности государственного финансового контроля.