

6. Эннан, Р. Е. Правовая охрана географического указания в ЕС / Р. Е. Эннан // Европейские интеграционные процессы и трансграничное сотрудничество: тезисы доп. IV Междунар. научно-практической. конф. - Луцк: РВВ «Вежа», 2007. - С. 170-172.
7. Крысанов, Д. Географические указания происхождения агропродовольственной продукции: европейский опыт и отечественные перспективы / Д. Крысанов // Экономист. - 2014. - № 10. - С. 18-24.
8. Проект Соглашения об ассоциации Украины с ЕС. Приложение XXII-С. Географические указания сельскохозяйственной продукции и продуктов питания, упомянутые в статье 202 (3) настоящего Соглашения [Электронный ресурс]. - Режим доступа: comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/doccatalog/document?id=5 ...
9. Развитие законодательства в сфере охраны географических указаний / Официальный сайт Министерства юстиции Украины [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.minjust.gov.ua/4495>.
10. Emilie Lebrasseur. EU legislation requirements and procedures for obtaining geographical indication for agricultural products// TAIEX-1 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.agroosvita.com/.

УДК 336

ВНУТРЕННИЙ АУДИТ КАК ИММУННО-ЗАЩИТНЫЙ МЕХАНИЗМ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА

Л. З. Бейсенова, Л. М. Сембиева

ЕНУ им. Л. Н. Гумилева, Казахстан, г. Астана
Beisenovalz67@gmail.com

Ключевые слова: бюджетирование, ориентированное на результа; государственный аудит, внешний аудит, внутренний аудит, аудит эффективности, финансовый контроль.

Аннотация: В современных условиях развития государственности и укрепления позиций Казахстана на международной арене деятельность органов государственного финансового контроля к аудиту требует смены приоритетов в целях эффективного управления и использования национальных ресурсов для обеспечения динамичного роста качества жизненных условий населения и национальной безопасности страны. Институт государственного аудита получил широкое распространение в современном мире. Реформирование государственного управления во многих странах привело к преобразованию государственного финансового контроля в государственный аудит. Государственный аудит в первую очередь отличается от государственного финансового контроля тем, что акцент смещается с аудита (контроля) соответствия на аудит эффективности использования государственных финансовых ресурсов и государственной собственности.

INTERNAL AUDIT AS IMMUNE – THE PROTECTIVE MECHANISM IN SYSTEM OF THE STATE AUDIT

L. Z. Beisenova, L. M. Sembiyeva

L.N. Gumilyov ENU, Kazakhstan, Astana

Beisenovalz67@gmail.com

Keywords: *budgeting the focused on result, state audit, external audit, internal audit, efficiency audit, financial control.*

Summary. *In modern conditions of development of statehood and strengthening of positions of Kazakhstan on the international scene demands change of priorities of activity of bodies of the state financial control to audit of effective management and use of a national resource for ensuring dynamic growth of quality of vital conditions of the population and national security of the country. The institute of the state audit was widely adopted in the modern world. Reforming of public administration in many countries has led to transformation of the state financial control to the state audit. The state audit first of all differs from the state financial control in the fact that the focus is shifted with audit (control) of compliance on audit of efficiency of use of the state financial resources and state ownership.*

(Поступила в редакцию 02.06.2017 г.)

Введение. Эффективное управление бюджетными ресурсами и государственными активами невозможно без достаточно полной информации об их использовании. Владение этой информацией дает возможность принимать оптимальные управленческие решения по регулированию бюджетных и межбюджетных отношений, образованию и использованию бюджетных средств, соблюдению принципов бюджетной системы, совершенствованию механизмов ее функционирования, эффективному управлению государственными активами. Источником такой информации для органов государственного управления служит система государственного финансового контроля.

Государственный финансовый контроль позволяет:

- 1) содействовать дальнейшему повышению экономического потенциала государства посредством проведения качественного контроля в соответствии с международными стандартами аудита;
- 2) улучшать финансовую дисциплину, повысить прозрачность и эффективность управления государственными финансовыми ресурсами и активами государства в интересах общества.

Развитие казахстанского общества и возникающие перед государственным аппаратом обязательства нового формата требуют функционирования сильной системы государственного управления. Обращаясь к опыту зарубежных стран, можно отметить, что всегда необходим такой институт, который даст оценку существующей системе управления государственными финансами и определит направления ее дальнейшего эффективного развития. В международной практике такую

роль выполняет государственный аудит, выступая ведущей формой независимого контроля.

Актуальные проблемы государственного аудита представлены в работах таких исследователей, как Загоскина З. П., Зейнельгабдина А. Б., Оксикбаева О. Н. и др., а также в информационно-аналитических материалах Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета РК.

Методологической основой исследования является диалектический метод познания. В процессе исследования использовались как общенаучные методы (моделирование, анализ, синтез, дедукция, классификация, системный подход), так и специальные методы познания (статистические методы).

Результаты исследований и обсуждение. В Послании Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» отмечалось: «Нам нужно создать комплексную систему государственного аудита на основе самого передового мирового опыта» [1].

В соответствии с этим посланием была разработана и утверждена Постановлением Правительства РК от 18 июня 2013 г. № 609 «Концепция внедрения государственного аудита в Республике Казахстан». Она определяет видение и основные подходы к поэтапному реформированию государственного финансового контроля и внедрению государственного аудита с дальнейшим расширением его функциональных направлений. В ходе реализации приоритетных направлений концепции 12 ноября 2015 г. был принят Закон «О государственном аудите и финансовом контроле» [2].

В целом государственный аудит для Казахстана видится как целостная и независимая оценка эффективности деятельности объектов аудита, охватывающая не только финансовые вопросы, но и все направления их деятельности с представлением действенных рекомендаций на основе выявленных недостатков и предложений по управлению рисками.

Эффективная система государственного аудита и финансового контроля должна обеспечивать Главу государства, Парламент, Правительство Республики Казахстан и общественность объективной и достоверной информацией об использовании выделенных бюджетных средств и активов государства в соответствии с принципами законности, экономичности и эффективности деятельности государственных органов.

Значимая часть государственных финансов направлена на систему образования Республики Казахстан, которой сегодня со стороны государства уделяется повышенное внимание, поставлены глобальные

задачи. Так, Глава государства Н. Назарбаев в своих ежегодных Посланиях народу Казахстана всегда акцентирует внимание на вопросах расширения возможностей молодежи, в том числе для получения качественного высшего образования. Например, в Послании от 11 ноября 2014 г. «Нұрлы Жол Путь в будущее» Президент акцентировал: «Молодежь – опора нашего будущего. Государство открыло перед новым поколением все двери и все пути! «Нұрлы Жол» – вот, где можно приложить усилия, развернуться нашей креативной динамичной молодежи!» [3]. Для этих целей в рамках программы индустриализации для десяти вузов, на базе которых будет обеспечиваться связь науки с отраслями экономики и подготовка кадров, до 2017 года сформирована материально-техническая база в размере 10 млрд. тенге.

Такие существенные суммы финансовых ресурсов, выделяемые на развитие сферы образования, имеют строго целевое назначение, что диктует необходимость контролировать не только поступление их по назначению, но и эффективное использование. Эти функции выполняет Счетный комитет, являясь уполномоченным органом внешнего государственного финансового контроля не только за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан и Национального фонда, но и в части повышения эффективности управления государственными активами и укрепления финансовой дисциплины.

В частности, Счетным комитетом в рамках своей деятельности были проведены контрольные мероприятия в области управления активами государства сферы высшего образования, финансирования высшего и послевузовского образования в министерствах образования и науки, здравоохранения и социального развития, обороны, внутренних дел Республики Казахстан, а также 14 подведомственных предприятиях и организациях этих министерств.

По итогам проведенного контроля в вышеуказанных организациях выявлены нарушения бюджетного и иного законодательства на общую сумму 4,3 млрд. тенге, установлено неэффективное использование средств республиканского бюджета и активов государства на сумму 10,9 млрд. тенге, при этом в ходе проверки в доход республиканского бюджета возмещено 1,4 млрд. тенге, восстановлено 1,3 млрд. тенге. В результате к дисциплинарной ответственности привлечены три должностных лица [5].

Однако целевое расходование средств, выделенных на развитие сферы высшего образования, не является единственным критерием эффективного использования бюджетных средств. Анализ показывает, что в настоящее время остаются нерешенными системные проблемы, свя-

занные с использованием кадров, подготовленных в учебных заведениях Республики Казахстан, получивших бюджетное финансирование.

Например, свидетельством недостаточно эффективного использования бюджетных ресурсов в области высшего образования Республики Казахстан и не соблюдения принципов результативности и достижения заданных результатов является то обстоятельство, что на законодательном уровне не утверждены нормы обеспечения трудоустройства выпускников вузов в рамках государственного образовательного заказа, в результате чего определенная часть выпускников, на подготовку которых затрачены средства республиканского бюджета, не трудоустроена. [5]

Другим подтверждающим фактом является то, что ряд выпускников вузов, обучавшихся по сельской квоте, остались невостребованными по причине отсутствия потребности в них в сельской местности, поскольку при выделении средств на подготовку специалистов с высшим образованием не учитывалась реальная потребность высших учебных заведений. В результате Министерством образования и науки произведена оплата фактически не оказанных услуг.

Кроме того, выявлены излишние перечисления за не оказанные услуги по обучению стипендиатов за рубежом АО «Центр международных программ» в 2010-2014 из-за досрочного прекращения обучения 343 специалистов по программе «Болашак».

В ходе государственного контроля Счетным комитетом установлены также факты неэффективного использования активов государства. Например, в некоторых университетах размещение филиалов других университетов осуществлено без согласования с Комитетом государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан, производилось взимание арендных платежей при отсутствии договора. Более того, в 2014 г. имело место возмещение расходов за предоставленные коммунальные услуги по содержанию данных помещений за счет университетов.

Некоторыми вузами в 2014 г. не реализованы финансируемые из бюджета проекты, в частности, «Создание учебных центров, соответствующих европейским стандартам». [5]

При этом в целях устранения выявленных нарушений по итогам контроля счетным комитетом даны соответствующие рекомендации Правительству: Министерству образования и науки поручено принять меры по устранению выявленных недостатков, причин и условий, способствующих им, привлечению к ответственности должностных лиц, допустивших нарушения действующего законодательства.

Ответственность в секторе госфинансов регламентирована Бюджетным кодексом Республики Казахстан [4], в частности:

1. Первых руководителей государственных учреждений:

1.1. за неосвоение бюджетных средств, повлекшее недостижение результатов бюджетной программы;

1.2. за недостижение результатов бюджетной программы при полном освоении бюджетных средств;

2. Руководителей субъектов квази-государственного сектора: за недостижение результатов бюджетных инвестиций посредством участия государства в их уставном капитале, предусмотренных в финансово-экономическом обосновании, в том числе при полном освоении выделенных бюджетных средств.

Таким образом, необходимо отметить, что проводимые Счетным комитетом контрольные мероприятия направлены не только на выявление нарушений бюджетного и иного законодательства, влекущих нецелевое и неэффективное использование бюджетных средств, но и на осуществление комплексной работы по проведению факторного анализа имеющих место финансовых нарушений, разработке рекомендаций и предложений по подготовке специалистов и их трудоустройству в рамках реализации государственной программы образования и стратегических планов государственных органов.

Однако из-за отсутствия целостной системы государственного финансового контроля (ГФК) тенденция к повышению уровня финансовой дисциплины и эффективности управления государственными средствами и активами государства в стране оставляет желать лучшего.

Имеющиеся проблемы как в нормативной правовой базе, регулирующей систему ГФК, так и в самой ее организационной структуре приводят к низкому исполнению возложенных на соответствующие органы задач и неэффективному использованию их возможностей.

Кроме того, недостаточный уровень теоретической и практической профессиональной подготовки контролеров является одной из ключевых проблем системы ГФК, которая обостряется сегодня, в период перехода на Международные стандарты финансовой отчетности в общественном секторе и Международные стандарты аудита.

Следовательно, назрела необходимость определить направления развития ГФК в Республике Казахстан.

Практика развитых стран доказывает, что наиболее эффективной формой контроля является аудит. В качестве положительного примера целесообразно использовать международный опыт, в частности, Великобритании и Латвии.

Речь идет о необходимости создания в рамках конкретного государственного органа целостного контрольного аппарата в виде иерархичной системы служб внутреннего ГФК (аудита), охватывающей в том числе подведомственные и подотчетные ему организации. Существующая над ними надстройка в виде централизованного органа по внутреннему ГФК осуществляет исключительно их координацию и методологическое сопровождение, в связи с чем этот структурный элемент малочислен, не имеет разветвленных территориальных представительств и стационарен [6].

В этом направлении в Республике Казахстан определенная работа уже проведена. В частности, на областном уровне и городах республиканского значения были созданы службы внутреннего контроля, предназначение которых состоит в осуществлении работы по недопущению финансовых нарушений, повышению рентабельности и эффективности всех мероприятий, планируемых к проведению, а также уже осуществленных за счет средств государственного бюджета. Однако действующая нормативная база и методология проведения внутреннего контроля в государственном секторе в основном обязывает службы внутреннего ГФК осуществлять проверки только прошедших операций и событий, что идет в разрез с видением аргументированных характеристик внутреннего контроля в период внедрения бюджетирования, нацеленного на результат.

В этой связи следует более четко определить принципиальную основу функционирования внутреннего аудита (ВА) в системе ГФК и его качественные характеристики.

Так, по определению Международного Института внутренних аудиторов, ВА представляет собой деятельность по предоставлению независимых и объективных гарантий и консультаций, направленных на совершенствование деятельности организации.

Внутренний аудит является одной из ветви управления организацией и предназначен преимущественно для определения того, что компоненты внутреннего контроля функционируют соответствующим образом. Таким образом, хотя служба ВА является составной частью процесса управления, однако в соответствии с международными стандартами в ее деятельности должна сохраняться независимость, подчиненность и подотчетность непосредственно первому руководителю организации и органу управления. В системе внутреннего контроля задействованы все сотрудники и работники организации, поскольку каждый выполняет функциональные обязанности в установленном порядке и обозначенных сроках.

В соответствии с общепринятыми подходами внутренний аудит является своеобразным экспертным органом, позволяющим своевременно принять меры по недопущению нарушений и недостатков, повышению эффективности, рентабельности и производительности. Исходя из этого, роль ВА в системе ГФК заключается в проведении проверки внутренней практики и процедур государственного органа для обеспечения достижения им цели. Теоретически службы внутреннего контроля должны «обходить» установленные параметры, поскольку перед ними ставятся задачи по предупреждению финансовых нарушений, а также недостатков посредством выявления их источников.

В этой связи нам видится, что службы внутреннего аудита в системе ГФК должны выступать неким иммунно-защитным механизмом, обеспечивающим надежность, стабильность и финансовую устойчивость государственных органов и организаций, а также использующим систематизированный и последовательный подход к оценке и повышению эффективности всех происходящих процессов. При этом ГФК должен быть всеобъемлющим, предупреждающим и стратегическим.

Заключение. Адаптация положительного мирового опыта функционирования системы государственного финансового аудита позволит значительно повысить результативность контрольной работы, создать более мощный инструмент обеспечения государства и общества качественной, независимой информацией, необходимой для повышения эффективности государственного управления и принятия важнейших управленческих решений на всех уровнях управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства / Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://adilet.zan.kz>
2. Об утверждении Концепции внедрения государственного аудита в Республике Казахстан : Указ Президента Республики Казахстан, 3 сентября 2013 г., № 634 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://adilet.zan.kz>
3. НұрлыЖол – Путь в будущее / Послание Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 11 ноября 2014 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://adilet.zan.kz>
4. Бюджетный Кодекс Республики Казахстан от декабря 2008 год с изменениями и дополнениями.
5. Материалы контроля «Контроль эффективности управления активами государства в сфере высшего образования, использования средств республиканского бюджета, выделенных на финансирование высшего и после вузовского образования» за 2014 год.
6. Загоскина, З. П. «Активизация государственного финансового контроля в управлении экономикой Казахстана в современных условиях» (теория, практика, перспективы) : монография / З. П. Загоскина. – Астана : РГП «Центр по исследованию финансовых нарушений», 2013. – 370 с.