

Зейнельгабдин А.Б.*
д.э.н., профессор

Академия государственного управления при
Президенте Республики Казахстан
г. Астана, Казахстан
email: a.zeinelgabdin@apa.kz

Тлебалдина Н.Е.
м.г.у., ассистент

Институт Управления
Академия государственного управления при
Президенте Республики Казахстан
г. Астана, Казахстан
email: n.tlebaldina@apa.kz
<https://orcid.org/0009-0005-9780-9926>

КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В РЕСПУБЛИКЕ

Аннотация. В данной статье исследуются теоретические и практические аспекты проведения государственного аудита в Республике Казахстан. Рассмотрены вопросы влияния государственного аудита и финансового контроля на реализацию экономических реформ новой экономической политики в республике. Государственный аудит и финансовый контроль играют ключевую роль в оценке эффективного использования и распределения финансовых средств государства. От проведения качественного и эффективного государственного аудита зависят итоги проводимых социально-экономических реформ в стране. В современных реалиях быстрымениющейся мира государственный аудит и его непрерывное совершенствование является необходимостью и должен обеспечивать повышение эффективности государственного управления и использования бюджетных средств, активов государства и субъектов квазигосударственного сектора. Государственный аудит должен дать оценку эффективности использования налогово-бюджетных инструментов для решения социальных задач и экономической оценки их влияния на развитие экономики или реальных секторов экономики. В связи с чем изучение, исследование системных проблем проведения государственного аудита и финансового контроля на сегодняшний день является актуальным.

В данной статье рассмотрены отдельные проблемы функционирования системы государственного аудита. В целях совершенствования системы и организации государственного аудита авторами обоснованы и предложены отдельные новые экономические направления аудита эффективности и финансовой отчетности, которые могут быть использованы в разработке новой Концепции развития государственного аудита.

Ключевые слова: государственный аудит, фискальная политика, финансовые ресурсы, налогообложение, аудит финансовой отчетности.

■ Введение

В настоящее время в республике осуществляется экономическая реформа для реализации новой экономической политики [1]. В этих условиях, система государственного аудита, состоящая из двух подсистем: основные направления государственного аудита и органы, осуществляющие государственный аудит в республике, должны быть направлены на оценку этих реформ.

В этой связи исследования по данной тематики остаются актуальными, так как все еще не решены отдельные проблемные вопросы функционирования системы государственного аудита, межбюджетных отношений, эффективного и рационального распределения бюджетных средств, и финансовых ресурсов внебюджетных фондов, вопросы налогообложения.

Комплексный подход исследования проблематики позволит сделать обоснованные выводы и рекомендации по совершенствованию вышеуказанных вопросов.

Предложенные авторами обоснованные рекомендации и выводы могут быть использованы в разработке новой Концепции развития государственного аудита, вместе с тем, внедрены в работу системы органов государственного аудита и финансового контроля в стране.

Целью исследования является обосновать новые направления государственного аудита, влияющие на реализацию экономической политики в республике.

■ Обзор литературы

Гипотеза: оценка влияния налогово-бюджетной политики и на их основе обосновать рекомендации по совершенствованию налоговой и бюджетной систем в республике.

В настоящей статье использованы для анализа следующие нормативно-правовые акты: действующий Закон РК «О государственном аудите и финансовом контроле», Бюджетный кодекс РК. Вместе с тем, были рассмотрены отчеты об исполнении республиканского бюджета местных бюджетов за 2023 год и на 1 апреля 2024 года, статистический бюллетень Минфина РК на 1 апреля 2024 г., а также статья автора Зейнельгабдина А.Б. «Создание системы государственного аудита и перспективы его развития».

■ Методы исследования

Методологической основой исследования стали методы системного и сравнительно-анализа, сбор и обобщение информации, анализ нормативно-правовых актов налогово-бюджетной политики. Были изучены действующий налогово-бюджетный Кодекс, проанализированы отчеты об исполнении республиканского бюджета за ряд лет, а также Заключение ВАП к отчету Правительства об исполнении республиканского бюджета за 2021-2022 гг.

■ Результаты и обсуждения

В действующем Законе «О государственном аудите и финансовом контроле» (далее – Закон) рассмотрены основные направления государственного аудита по его типам, в частности, по аудиту эффективности и соответствия, а также по финансовому аудиту. Возникает закономерный вопрос эти направления нацелены на анализ и оценку эффективности реализации экономических реформ в республике? На наш взгляд отдельные его направления не направлены на решение новых экономических задач. Поэтому для дальнейшего совершенствования системы государственного аудита необходимо пересмотреть его направления с учетом следующего комплексного подхода.

Следующим важным направлением аудита, на наш взгляд, является оценка эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов, субъектов квазигосударственного сектора, а также государственных учреждений.

Нами по вышеуказанным направлениям рассмотрены конкретные темы по аудиту эффективности и финансовому аудиту.

Для республики на сегодняшний день важное значение имеет оценка эффективности функционирования налоговой системы. На наш взгляд, такая оценка должна проводиться в следующих направлениях: первое – оценка эффективности видов налогов, используемых в республике, второе – анализ и оценка эффективности механизма налогообложения по каждому налогу и их ставкам; третье – эффективность налоговых льгот и преференций, используемых в республике, четвертое – оценка эффективности налогового и таможенного администрирования.

В настоящее время, в соответствии с Законом «О государственном аудите и финансового контроля» в основном проводится аудит эффективности таможенного и налогового администрирования [2].

В республике не был проведен комплексный аудит эффективности налоговых льгот и преференций. В результате Высшей аудиторской палатой (далее – ВАП) не обосновано предложение об упразднении конкретных льгот и преференций по видам налогов. Следует заметить, что в республике с 2020 года увеличивается количество налоговых льгот и преференций. По оценкам экспертов сумма налоговых льгот и преференций составляет от 6 трлн. до 8 трлн. тенге и больше. Эти цифры подтверждают в республике, имеются определенные резервы увеличения налоговых поступлений за счет упразднения отдельных налоговых льгот и преференций.

В заключении ВАП указываются определенные недостатки механизма налогообложения налога на добавленную стоимость и корпоративного подоходного налога, которые не обеспечивают равномерное поступление их в республиканский бюджет. Такая практика продолжается с 2020 года и по настоящее время. За 1 квартал 2024 года в республиканский бюджет поступило налогов в сумме 2581,7 млрд. тенге и составила 60% доходов, за аналогичный период 2023 года, налоговое поступление – 3176,7 млрд. тенге или 72,7% доходов [4].

Снижение налоговых поступлений за 1 квартал 2024 года по сравнению с 2023 годом в первую очередь связана с уменьшением поступления КПН и НДС, которые КПН составило – 26,5%, а по НДС – 21,9%. Эти факты свидетельствуют о том, что в республике продолжается авансирование бюджета крупными налогоплательщиками.

Поэтому, в республике целесообразно проводить комплексную оценку эффективности действующей налоговой системы и налоговой политики. Это позволило обосновать конкретные предложения и рекомендации по разработке нового Налогового Кодекса в республике.

На наш взгляд, оценка эффективности налоговой политики целесообразно проводить одновременно с бюджетной политикой. Основными задачами бюджетной политики являются: обеспечение макроэкономической стабильности в республике; повышение эффективности использования бюджетных средств; постепенное снижение зависимости доходов бюджета от трансфертов Национального фонда Республики Казахстан; уменьшение государственного долга и расходов на обслуживание и погашение основного долга; фискальная децентрализация.

За счёт бюджета мы обеспечиваем определенную макроэкономическую стабильность в республике, однако, эффективность использования бюджетных средств не повышается, в первую очередь не улучшается эффективность реализации государственных программ, национальных проектов, а также инвестиционных проектов, реализуемых в регионах.

Об этом свидетельствуют увеличение дебиторской задолженности, а также остатков бюджетных средств. Например, дебиторская задолженность государственного бюджета на 1 января 2022 составила 715,8 млрд. тенге, а на 1 апреля 2024 – 2133,1 млрд. тенге или увеличился в 3 раза [5]. Остаток бюджетных средств на 1 января 2023 года государственного бюджета составил в сумме 847,8 млрд. тенге, на 1 января 2024 года – 904,1 млрд. тенге, а на 1 апреля 2024 – 1451,0 млрд. тенге [4].

В свою очередь, неэффективное использование бюджетных средств приводит к невыполнению бюджетные плана налоговых поступлений государственного бюджета и республиканского бюджета. В результате увеличивается зависимость доходов от трансфертов Национального фонда Республики Казахстан, увеличивается объем заимствования для финансирования дефицита республиканского бюджета. За 2023 год сумма поступления займов составила 5348,1 млрд. тенге и по сравнению с 2022 годом выросла на 32,5%. При этом львиная доля этих средств направлена на погашение основного долга, сумма которого составила 2449,6 миллиарда тенге. В свою очередь значительные средства республиканского бюджета направлены на обслуживание Правительственного долга, которые составили в сумме 1808,1 млрд. тенге [4].

В республике государственные ценные бумаги, являющиеся основными инструментами внутреннего заимствованиями, покупают в основном банки второго уровня и внебюджетные фонды. В результате более 4,0 трлн. тенге средств республиканского бюджета идет на поддержку финансовых инструментов, а не на поддержку реального сектора экономики [5]. В реализации бюджетной политики особую роль играет фискальная децентрализация. В этом направлении приняты отдельные меры. На наш взгляд, целесообразно оценить эффективность этих мер и обосновать новые инструменты совершенствования межбюджетных отношений. Аудит эффективности в этом имеет важное значение для социально-экономического развития регионов в республике.

Сегодня КПН малого и среднего бизнеса, который поступает в местный бюджет обеспечивает увеличение налоговой базы.

В современных условиях для республики имеет важное значение системная долговая политика. В связи с этим целесообразно предусмотреть аудит эффективности управления внутренним и внешним долгом государства и субъектов квазигосударственного сектора с изучением инструментов заимствования и механизмов финансирования дефицита бюджета.

В республике последние годы уделяется большое внимание вопросам управления государственными финансами, которые включают государственный бюджет, государственный кредит и финансы всех субъектов с участием государства. В 2022 году утверждена Концепция управления государственными финансами [6], где уделено значительное внимание вопросам налогово-бюджетной политики, а также управления долгом. При рассмотрении укрепления доходной части бюджета (налоговая политика) в основном отражены проблемы увеличения налоговых поступлений в бюджет. На наш взгляд, укрепление доходной базы зависит и от неналоговых поступлений в бюджет, в частности от эффективности дивидендной политики в республике и управления активами государства.

В свою очередь, сегодня малое внимание уделяется вопросам управления финансами субъектов квазигосударственного сектора и внебюджетных фондов.

В связи с этим целесообразно проводить комплексный аудит эффективности влияния бюджетных средств, средств субъектов квазигосударственного сектора и внебюджетного фонда на социально-экономическое развитие регионов.

Для дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений предусмотреть механизм квотирования по КПН от крупных налогоплательщиков. При этом 5% КПН от них будут поступать в местный бюджет и 15% в республиканский бюджет.

Такой аудит можно проводить ВАП с привлечением ревизионной комиссии и служб внутреннего аудита, так как в действующем Законе об аудите предусмотрено проведение совместного аудита. Это позволит со временем проводить проблемный аудит эффективности влияния финансовых ресурсов государства на социально-экономическое развитие страны.

В современных условиях мы не можем решить за счет бюджетных средств все социальные экономические задачи в республике. Для этого целесообразна эффективно использовать финансовые ресурсы всех субъектов с участием государства. Это важно для всех государств, в первую очередь для развивающихся стран, так как финансовые ресурсы являются одними из основных элементов национального ресурса [7].

В настоящее время ВАП осуществляется методологическое руководство, по ежегодной оценке, эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов по блоку «Достижение целей». Аналитический отчет по оценке готовит ТОО «Центр исследования, анализа и оценки эффективности» ВАП.

Для оценки деятельности центральных органов, нами предлагается в работе обоснованные новые направления аудита эффективности, как аудит эффективности налого-

вой системы, бюджетной системы в целом, а также аудит эффективности влияния государственных органов на развитие экономики страны и региона.

В соответствии с нормой статьи 113 «Оценка результатов» Бюджетного кодекса РК целесообразно проводить аудит эффективности влияния деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения и столицы на развитие экономики страны или региона, отдельно взятой отрасли (сферы) экономики, обществ [3]. Для проведения такого аудита должна быть разработана методика проведения такой оценки с участием ученых и экспертов.

Поэтому в республике сегодня не уделяется должного внимания вопросам влияния центрального государственного органа на развитие конкретного сектора отрасли экономики.

Отдельными учеными проведено исследование влияния ЦГО на развитие сельского хозяйства в республике и предложена методика такой оценки [8]. В связи с этим на основе использования результатов этих исследований следовало бы провести системную методологическую работу в этом направлении.

ВАП с 2020 года проводит аудит консолидированной финансовой отчетности республиканского бюджета и центральных государственных органов. Следует заметить, аудит финансовой отчетности в республике, не охватывает полноценный объем активов государства и его обязательств. Поэтому, как в зарубежных странах целесообразно осуществить аудит финансовой отчетности Правительства Республики Казахстан и местных исполнительных органов, с дальнейшим формированием и оценки финансовой отчетности страны. Для этого необходимо проработать методологическое обеспечение формирование и оценки финансовой отчетности правительства РК и местных исполнительных органов [5]. Итак, для проведения государственного аудита по новым направлениям, в республике должны быть комплексно разработаны обеспечивающие подсистемы системы государственного аудита в следующих направлениях: законодательно-методическое обеспечение; кадровое и информационное обеспечение.

В республике особое внимание должно уделяться вопросам кадрового обеспечения в следующем направлении:

- расширение подготовки бакалавров, магистрантов и докторов философии наук РНД в Евразийском национальном университете имени Л.И. Гумилева и в Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан;
- создание системы переподготовки и повышения квалификации государственных аудиторов республики [9]. При этом программа повышения квалификации аудиторов и организация этого процесса должны осуществляться с учетом вновь принятых работников, сотрудников на работу после окончания ВУЗов по специальностям: «Государственный аудит» или «Бухгалтерский учёт».

■ Заключение

Таким образом, для совершенствования системы государственного аудита эти направления целесообразно включить в новую концепцию развития государственного аудита, одновременно целесообразно разработать проект Закона «О государственном аудите», при этом должен учитывать следующие новые критерии:

- достижение прямых и конечных результатов по бюджетным программам;
- отсутствие финансовых нарушений по результатам аудита
- учет дебиторской и кредиторской задолженностей центральных государственных органов.

Вместе с тем проект Закона должен учитывать направления экономических реформ в республике и комплексный подход к совершенствованию аудита на основе анализа проводимого в соответствии с нормами действующего Закона аудита.

Список использованных источников:

1. Послание главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Экономический курс справедливого Казахстана 1 сентября 2023 г.» Электронный ресурс. – URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-ekonomicheskiy-kurs-spravedlivogo-kazahstana-18588>. (дата обращения: 10.06.24).
2. Закон «О государственном аудите и финансовом контроле» от 12 ноября 2015 года. Электронный ресурс. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000392>. (дата обращения: 10.06.24).
3. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 с изменениями и дополнениями. Электронный ресурс. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095>. (дата обращения: 08.06.24).
4. Отчеты об исполнении республиканского бюджета местных бюджетов за 2023 год и на 1 апреля 2024 года.
5. Статистический бюллетень Минфина РК на 1 апреля 2024. Электронный ресурс. – URL: <https://stat.gov.kz/ru/> (дата обращения: 09.06.24).
6. Указ Президента РК от 10 сентября 2022 года № 1005 «Об утверждении Концепции управления государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года». Электронный ресурс. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200001005/history>, (дата обращения: 07.06.24).
7. Agriculture in Kazakhstan: Effective financial management, Revista de Economia Politica, Том 40, Выпуск 3, р. 554-565, July/ September 2020, Uspambayeva Madina, Zeinelgabdin Altay, Turebekova Bazhan, Rakayeva Aliya, Tulaganov Anvar, Taipov Timur.
8. The role of external public audit in ensuring the financial stability of the budgets of developing countries, VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION, 2021, Т 20, Nr. 1/2021, Vol. 20, Nr. 1, p.108-117, Karabayev Eldar B., Sembiyeva Lyazzat M., Zeinelgabdin Altai B., Beisenova L.Z.; Pankou Dzmitry A.
9. Зейнельгабдин А.Б., Создание системы государственного аудита и перспективы его развития, Журнал государственный аудит № 1-2, 2021 год.

REFERENCES

1. Poslanie glavy gosudarstva Kasym-Zhomarta Tokaeva narodu Kazahstana «Jekonomicheskij kurs spravedlivogo Kazahstana 1 sentjabrja 2023 g.» Jelektronnyj resurs. – URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-ekonomicheskiy-kurs-spravedlivogo-kazahstana-18588>. (data obrashhenija: 10.06.24).
2. Zakon «O gosudarstvennom audite i finansovom kontrole» ot 12 nojabrja 2015 goda. Jelektronnyj resurs. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000392>. (data obrashhenija: 10.06.24).
3. Bjudzhetnyj kodeks Respubliki Kazahstan ot 4 dekabrya 2008 s izmenenijami i dopolnenijami. Jelektronnyj resurs. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095>. (data obrashhenija: 08.06.24).
4. Otchety ob ispolnenii respublikanskogo bjudzhetu mestnyh bjudzhetov za 2023 god i na 1 aprelja 2024 goda.
5. Statisticheskij bjulleten' Minfina RK na 1 aprelja 2024. Jelektronnyj resurs. – URL: <https://stat.gov.kz/ru/> (data obrashhenija: 09.06.24).
6. Ukaz Prezidenta RK ot 10 sentjabrja 2022 goda № 1005 «Ob utverzhdenii Koncepcii upravlenija gosudarstvennymi finansami Respubliki Kazahstan do 2030 goda». Jelektronnyj resurs. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200001005/history>, (data obrashhenija: 07.06.24).
7. Agriculture in Kazakhstan: Effective financial management, Revista de Economia Politica, Tom 40, Vypusk 3, p. 554-565, July/ September 2020, Uspambayeva Madina, Zeinelgabdin Altay, Turebekova Bazhan, Rakayeva Aliya, Tulaganov Anvar, Taipov Timur.
8. The role of external public audit in ensuring the financial stability of the budgets of developing countries, VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION, 2021, Т 20, Nr. 1/2021, Vol. 20, Nr. 1, p.108-117, Karabayev Eldar B., Sembiyeva Lyazzat M., Zeinelgabdin Altai B., Beisenova L.Z.; Pankou Dzmitry A.
9. Zejnel'gabdin A.B. Sozdanie sistemy gosudarstvennogo auditu i perspektivy ego razvitiya, Zhurnal gosudarstvennyj audit № 1-2, 2021 god.

РЕСПУБЛИКАДА МЕМЛЕКЕТТІК АУДИТ ЖҮЙЕСІН ЖЕТИЛДІРУДІҚ КЕШЕНДІ ТӘСІЛІ

Зейнельгабдин А.Б.*

э.ф. д., профессор

Қазақстан Республикасы Президентінің
жанындағы Мемлекеттік басқару академиясы
Астана қ., Қазақстан
email: a.zeinelgabdin@apa.kz

Тлебалдина Н.Е.

м.б.м., ассистент

Басқару институты
Қазақстан Республикасы Президентінің
жанындағы Мемлекеттік басқару академиясы
Астана қ., Қазақстан
email: n.tlebaldina@apa.kz
<https://orcid.org/0009-0005-9780-9926>

Аңдамта. Бұл мақалада Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік аудиттің жүргізуіндегі теориялық және практикалық аспекттері қарастырылады. Республикадағы жаңа экономикалық саясаттың экономикалық реформаларын жүзеге асыруға мемлекеттік аудит пен қаржылық бақыт-

лаудың ықпал ету мәселелері қарастырылады. Мемлекеттік қаржылық ресурстарды тиімді пайдалану мен бөлуді бағалауда мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау басты рөл атқарады. Елімізде жүргізіліп жатқан әлеуметтік-экономикалық реформалардың нәтижелері мемлекеттік аудиттің сапалы және тиімді жүргізуіне байланысты. Қарқынды өзгеретін әлемнің заманауи жағдайында мемлекеттік аудит және оны үздіксіз жетілдіру қажеттілік болып табылады және ол мемлекеттік басқару мен бюджет қаржасын, мемлекеттік активтер мен квазимемлекеттік сектор субъектілерін пайдалану тиімділігін арттыруды қамтамасыз етуге тиіс. Мемлекеттік аудит әлеуметтік проблемаларды шешуге арналған фискалдық құралдарды пайдалану тиімділігін бағалауга және олардың экономиканың немесе экономиканың нақты секторларының дамуына әсерін экономикалық бағалауга тиіс. Осыған байланысты мемлекеттік аудит пен қаржылық бақылауды жүргізуегі жүйелік проблемаларды зерттеу бүгінгі таңда өзекті болып табылады.

Мақалада мемлекеттік аудит жүйесінің қызметіндегі белгілі бір проблемалар қарастырылған. Мемлекеттік аудит жүйесін және үйымдастыруды жетілдіру мақсатында авторлар мемлекеттік аудитті дамытудың жаңа Тұжырымдамасын әзірлеу кезінде пайдаланылуы мүмкін нәтижелер мен қаржылық есептілік аудитінің белгілі бір жаңа экономикалық бағыттарын негіздейді және ұсынады.

Түйін сөздер: мемлекеттік аудит, фискалдық саясат, қаржы ресурстары, салық салу, қаржылық есептілік аудиті.

AN INTEGRATED APPROACH TO IMPROVING THE STATE AUDIT SYSTEM IN THE REPUBLIC

Zeinelgabdin A.B.*

d.e.s., professor

The Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan
Astana, Kazakhstan
email: a.zeinelgabdin@apa.kz

Tlebaldina N.E.

m.p.a., assistant

Institute of Management
The Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan
Astana, Kazakhstan
email: n.tlebaldina@apa.kz
<https://orcid.org/0009-0005-9780-9926>

Abstract. This article examines the theoretical and practical aspects of conducting a state audit in Kazakhstan. The issues of the influence of state audit and financial control on the implementation of economic reforms of the new economic policy in the republic are considered. State audit and financial control play a key role in assessing the effective use and distribution of State funds. The results of the ongoing socio-economic reforms in the country depend on the conduct of a high-quality and effective state audit. In the modern realities of a rapidly changing world, public audit and its continuous improvement are critical, and it should ensure an increase in the efficiency of public administration and the use of budgetary funds, state assets, and quasi-public sector entities. The state audit should assess the effectiveness of the fiscal instruments used to solve social problems and the economic assessment of their impact on the development of the economy or the real sectors of the economy. In this regard, studying the systemic challenges of conducting state audits and financial control is relevant today.

The article considers some problems of the functioning of the state audit system. To improve the system and organization of state audits, the authors have substantiated and proposed certain economic areas of efficiency audit and financial reporting, which can be used in a new Concept for state audit development.

Keywords: state audit, fiscal policy, financial resources, taxation, audit of financial statements.