



Нөмір тақырыбы:

Тема номера:

Cover story:

- ЕСЕП КОМИТЕТІНІҢ ҚЫЗМЕТІН ЖЕТІЛДІРУ
ТӘСІЛІ РЕТІНДЕ ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҮНТЫМАҚТАСТЫҚ
- МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК СПОСОБ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЧЕТНОГО КОМИТЕТА
- INTERNATIONAL COOPERATION AS A WAY OF THE ACCOUNTS
COMMITTEE ACTIVITY IMPROVEMENT

ХРОНИКА

4

ХРОНИКА

4

НӨМІР ТАҚЫРЫБЫ

Ж. Сәрсенқұлов
Есеп комитетінің қызметін жетілдіру тәсілі
ретінде халықаралық ынтымақтастық

11

ТЕМА НОМЕРА

Ж. Сарсенкулов
Международное сотрудничество
как способ совершенствования деятельности
Счетного комитета

13

ЗЕРТТЕУ

Е. Тұрлыбеков
А. Кәрібаев
Мемлекеттік аудитке табысты көшудің
негізі ретінде жоғары аудит органдарының
халықаралық стандарттары мен нұсқауларын
(ISSAI) енгізу

19

ИССЛЕДОВАНИЯ

Е. Турлыбеков
А. Карыбаев
Внедрение международных стандартов и
руководств высших органов аудита (ISSAI)
как основа успешного перехода на
государственный аудит

22

М. Сәтқалиев
С. Жамышева
А. Қылыбаев
Қазақстанда сыртқы және ішкі мемлекеттік
қаржылық бақылау органдарының өзара іс-
қимылы

26

М. Саткалиев
С. Жамышева
А. Килибаев
Взаимодействие органов внешнего
и внутреннего государственного
финансового контроля в Казахстане

30

Г. Темірболат
Қазақстан Республикасы бюджетаралық
қатынастарының негізі ретінде Салық әлеуеті
көрсеткішін бағалаудың әдістерін енгізу

35

Г. Темирболат
Внедрение методов оценки показателя
«Налоговый потенциал» как основы
межбюджетных отношений Республики
Казахстан

39

А. Хорунжий
Елдің және оның әкімшілік-аумақтық
бөліністерінің салықтық әлеуетіне салықтық
жеңілдіктердің ықпалы

43

А. Хорунжий
Влияние налоговых льгот на налоговый
потенциал страны и ее административно-
территориальных единиц

47

Ж. Бабажанова
Қазақстан Республикасы мемлекеттік
қаржылық бақылау органдарының тәуекелдерді
басқару жүйесінің ағымдағы жай-күйін талдау

52

Ж. Бабажанова
Анализ текущего состояния системы
управления рисками органами
государственного финансового контроля
Республики Казахстан

56

МАГИСТРАНТ

МАГИСТРАНТ

А. Найманова
Преимущества и недостатки
сложившейся пенсионной системы

60

СҰРАҚ-ЖАУАП

62

ВОПРОС-ОТВЕТ

62

COVER STORY

J. Sarsenkulov

International cooperation as a way of the
Accounts Committee activity improvement

15



Халықаралық ынтымақтастықты дамыту мемлекеттік қаржылық бақылау жүйесінің мемлекеттік аудитке өту жағдайында бақылау мен аудиттің тәжірибелік көзқарастарының әдістемелік жүйелерін қайта қалыптастыру мен жетілдірудің маңызды факторы болып табылады.

В условиях перехода системы государственного финансового контроля на государственный аудит развитие международного сотрудничества является важным фактором реформирования системы методологии и совершенствования практических подходов контроля и аудита.

Under the State Financial Control System's transition to the state audit conditions an international cooperation development is an important factor of methodology and improvement of practical approaches of control and audit system's reforming.



МЕМЛЕКЕТ БАСШЫСЫ РЕСПУБЛИКАЛЫҚ БЮДЖЕТТІҢ АТҚАРЫЛУЫН БАҚЫЛАУ ЖӨНІНДЕГІ ЕСЕП КОМИТЕТІНІҢ ТӨРАҒАСЫ ҚОЗЫ-КӨРПЕШ ЖАҢБЫРШИНДІ ҚАБЫЛДАДЫ

Есеп комитетінің төрағасы Елбасыға ведомствоның 2014 жылғы жұмысының негізгі қорытындылары мен алдағы кезеңге арналған міндеттері туралы баяндады.

Кездесу барысында Қазақстан Президентіне республикалық бюджеттің атқарылуының қорытындылары, қаражатты жоспарлау және пайдалану кезінде үнемі анықталып жүрген проблемалар мен кемшіліктер туралы айтылды.

Есеп комитеті былтыр 298 нысанда 3,1 триллион теңге мөлшеріндегі қаражатты қамтитын 25 бақылау іс-шарасын жүргізді. Анықталған заңбұзушылықтың жалпы көлемі 716 миллиард теңгені құрады, республикалық бюджетке 75 миллиард теңгеден астам қаражат қайтарылды.

Тексерулер мен бақылау-талдау шараларының нәтижесі бойынша Үкіметке, мемлекеттік органдарға және квази-мемлекеттік сектор субъектілеріне 312 ұсыным мен тапсырма жолданды.

Сонымен қатар, Қ.Жаңбыршин облыстардың, Астана және Алматы қалалары ревизиялық комиссияларының 2014 жылғы жұмысының негізгі қорытындылары туралы баяндады.

Мемлекет басшысы республикалық бюджет пен Ұлттық қор қаражатының тиімді әрі оңтайлы пайдаланылуына бақылауды күшейтудің, сондай-ақ «Нұрлы жол» жаңа экономикалық саясатын жүзеге асыру барысына қаржылық тәртіпті нығайтудың маңыздылығын атап айтты.

Кездесу қорытындысы бойынша Қазақстан Президенті мемлекеттік қаржылық бақылау органдары қызметін жетілдіру жөнінде бірқатар нақты тапсырма берді.

**Қазақстан Республикасы Президентінің
баспасөз қызметі**

ГЛАВА ГОСУДАРСТВА ПРИНЯЛ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СЧЕТНОГО КОМИТЕТА КОЗЫ-КОРПЕША ДЖАНБУРЧИНА

Председатель Счетного комитета проинформировал Главу государства об основных результатах работы ведомства за 2014 год и задачах на предстоящий период.

В ходе встречи Президенту Казахстана были представлены итоги исполнения республиканского бюджета, выявленные системные проблемы и недостатки при планировании и использовании средств.

В истекшем году Счетный комитет провел 25 контрольных мероприятий на 298 объектах с охватом средств на сумму 3,1 трлн тенге. Общий размер выявленных нарушений составил 716 млрд тенге, в республиканский бюджет возмещено более 75 млрд тенге.

По итогам проверок и контрольно-аналитических мероприятий Правительству, государственным органам и субъектам квазигосударственного сектора направлено 312 рекомендаций и поручений.

Кроме того, К. Джанбурчин сообщил об основных результатах деятельности ревизионных комиссий областей, городов Астана и Алматы за 2014 год.

Глава государства подчеркнул важность усиления контроля за эффективным и рациональным использованием средств республиканского бюджета и Национального фонда, а также укрепления финансовой дисциплины в условиях реализации новой экономической политики «Нұрлы жол».

По итогам встречи Президент Казахстана дал ряд конкретных поручений по совершенствованию деятельности органов государственного финансового контроля.

**Пресс-служба
Президента Республики Казахстан**



ЕСЕП КОМИТЕТИНІҢ МҮШЕСІ ИМАНЖҮСІП ЛАТКЕНҰЛЫ АҚПОМБАЕВ EUROSАI-ДЫҢ (ЕУРОПА ЖОҒАРЫ ҚАРЖЫ БАҚЫЛАУ ОРГАНДАРЫ ҰЙЫМЫ) АПАТТАРДЫҢ АЛДЫН АЛУҒА ЖӘНЕ ОЛАРДЫҢ ЗАРДАПТАРЫН ЖОЮҒА БӨЛІНГЕН ҚАРАЖАТҚА АУДИТ ЖҮРГІЗУ ЖӨНІНДЕГІ ЖҰМЫС ТОБЫНЫҢ 1 ОТЫРЫСЫНА ҚАТЫСТЫ, ЛЮКСЕМБУРГ ҰЛЫ ГЕРЦОГТІГІ

Аталған отырысқа Әзірбайжанның, Албанияның, Беларусьтің, Болгарияның, Грузияның, Қазақстанның, Польшаның, Ресейдің, Түркияның, Украинаның және басқа да елдердің жоғары қаржы бақылау органдарының өкілдері қатысты.

Апаттардың алдын алу және олардың зардаптарын жою саласында аудит жүргізу мәселелері бойынша сындарлы пікір алмасылды. INTOSAI-дың (Халықаралық жоғары қаржылық бақылау органдарының ұйымы) апаттарға байланысты стандарттарын жоғары қаржы бақылау органдарының қызметіне енгізу проблемаларына ерекше назар аударылды.

Табиғи өрттердің алдын алуға және оларды жоюға бөлінген қаражаттың пайдаланылуына жүргізілген халықаралық үйлестірілген аудиттің (бақылаудың) нәтижелері қаралды.

Отырыстың қорытындысы бойынша жоғары қаржы бақылау органдары тарапынан үкіметтерге апаттардың алдын алу мен олардың зардаптарын жоюдың пәрмен-

ді әрі тиімді құралдарын әзірлеуге жәрдемді күшейту жөнінде ұсынымдар әзірленді. Сонымен қатар, жұмыс тобының 2015-2017 жылдарға арналған стратегиясы мен қызмет жоспары бекітілді.

EUROSАI-дың Апаттардың алдын алуға және олардың зардаптарын жоюға бөлінген қаражатқа аудит жүргізу жөніндегі жұмыс тобы EUROSАI-дың 2014 жылғы маусымда өткен IX конгресінде құрылған.

Жұмыс тобын құрардың алдында EUROSАI-дың экологиялық аудит жөніндегі жұмыс тобының табиғи, техногендік апаттар және радиоактивтік қалдықтар аудиті жөніндегі арнайы кіші тобы үш жыл бойы (2006 - 2008 жылдары), сондай-ақ EUROSАI-дың апаттардың алдын алуға және зардаптарын жоюға бөлінген қаражатқа аудит жүргізу жөніндегі арнайы тобы алты жыл бойы қызмет (2008 - 2014 жылдары) жүргізді.

Есеп комитетінің баспасөз қызметі

ЧЛЕН СЧЕТНОГО КОМИТЕТА ИМАНЖУСУП АКПОМБАЕВ ПРИНЯЛ УЧАСТИЕ В I ЗАСЕДАНИИ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ EUROSАI (ЕВРОПЕЙСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ) ПО АУДИТУ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ НА ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ И ЛИКВИДАЦИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ КАТАСТРОФ, ВЕЛИКОЕ ГЕРЦОГСТВО ЛЮКСЕМБУРГ

В работе приняли участие представители высших органов финансового контроля Азербайджана, Албании, Беларуси, Болгарии, Грузии, Казахстана, Польши, России, Турции, Украины и других стран.

Состоялся конструктивный обмен мнениями по вопросам проведения аудита в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф. Особое внимание уделено проблемам внедрения стандартов INTOSAI (Международная организация высших органов финансового контроля), связанных с катастрофами, в деятельность высших органов финансового контроля.

Рассмотрены результаты международного координированного аудита (контроля) использования средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию природных пожаров.

По итогам заседания выработаны рекомендации по усилению содействия высших органов финансового контроля правительствам в выработке действующих и эффективных инструментов предотвращения и ликвидации послед-

ствий катастроф. Кроме того, утверждены Стратегия и План деятельности рабочей группы на 2015-2017 годы.

Рабочая группа EUROSАI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, создана на IX Конгрессе EUROSАI в июне 2014 года.

Созданию рабочей группы предшествовала трехлетняя деятельность (с 2006 по 2008 год) специальной подгруппы по аудиту природных, техногенных катастроф и радиоактивных отходов рабочей группы EUROSАI по экологическому аудиту, а также шестилетняя деятельность (с 2008 по 2014 год) специальной группы EUROSАI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф.

Пресс-служба Счетного комитета



THE MEMBER OF ACCOUNTS COMMITTEE IMANZHUSSUP AKPOMBAYEV HAS ATTENDED THE FIRST MEETING OF EUROSAI (EUROPEAN ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS) WORKING GROUP ON THE AUDIT OF FUNDS ALLOCATED TO ELIMINATION AND PREVENTION OF DISASTERS AND CATASTROPHES, GRAND DUCHY OF LUXEMBOURG

Representatives of SAIs Azerbaijan, Albania, Belarus, Bulgaria, Georgia, Kazakhstan, Poland, Russia, Turkey and Ukraine and other countries participated in the Working Group.

Meeting participants constructively have shared the opinions on issues of audit in the sphere of elimination and prevention of disasters and catastrophes. Special focus was paid on the problems of implementation of INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) connected to the catastrophes standards to the work of supreme audit institutions.

The results of international coordinated audit (control) of using funds, allocated to the elimination and prevention of wildfires were considered.

At the conclusion of the meeting, the recommendations on strengthening of contribution of Supreme Audit Institutions to Governments in elaboration of active and

effective tools of elimination and prevention of disasters and catastrophes were developed. Moreover Working plan and Strategy of Working Group on 2015-2017 were approved.

EUROSAI Working Group on the Audit of Funds Allocated to elimination and prevention of Disasters and Catastrophes was formed at EUROSAI IX Congress in June 2014.

Establish a Working group was preceded by three years activity (from 2006 to 2008) of Task Force on Audit of natural, technogenic catastrophes and radioactive waste of EUROSAI, Working group on environmental audit as well as six years activity (from 2008 to 2014) of EUROSAI Task force on audit of funds allocated to the elimination and prevention of Disasters and Catastrophes.

Press Service of the Accounts committee



ЕСЕП КОМИТЕТІНІҢ ҒЫЛЫМИ-ӘДІСНАМАЛЫҚ КЕҢЕСІНІҢ КЕЗЕКТІ ОТЫРЫСЫ ӨТТІ

Қ.Е. Жаңбыршиннің төрағалығымен өткен отырыс барысында «Қаржылық бұзушылықтарды зерттеу жөніндегі орталық» РМК-нің бұрынғы жылдары өткізген зерттеулерінің қорытындылары бойынша әзірленген әдістемелік құжаттар қаралып, оларды Есеп комитетінің қызметінде іс жүзінде қолданудың мәселелері талқыланды.

Зерттеу нәтижелерін пилоттық режимде сынақтан өткізу үшін айқындалған мемлекеттік органдардың тізбесі мақұлданды.

Есеп комитетінің және тексеру комиссияларының қызметкерлерін сертификаттау жөніндегі пилоттық жобаның 2014 жылы іске асырылу мәселелеріне айрықша назар аударылды.

Сонымен қатар, 2015 жылы іске асырылады деп көзделген зерттеу тақырыптары бойынша техникалық тапсырмалардың жобалары қаралып мақұлданды.

Есеп комитетінің баспасөз қызметі



СОСТОЯЛОСЬ ОЧЕРЕДНОЕ ЗАСЕДАНИЕ НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКОГО СОВЕТА СЧЕТНОГО КОМИТЕТА

В ходе заседания, прошедшего под председательством Джанбурчина К.Е., рассмотрены методические документы, разработанные РГП «Центр по исследованию финансовых нарушений» по итогам исследований, проведенных в прошедшие годы. Обсуждены вопросы их практического применения в деятельности Счетного комитета.

Одобрены перечень государственных органов, определенных для апробации результатов исследований в пилотном режиме.

Особое внимание участников уделено вопросам реализации в 2014 году пилотного проекта по сертификации работников Счетного комитета и ревизионных комиссий.

Кроме того, рассмотрены и одобрены проекты технических заданий по темам исследований, предусмотренных к проведению в 2015 году.

Пресс-служба Счетного комитета

ЕСЕП КОМИТЕТІНІҢ МҮШЕСІ КОНСТАНТИН ПЛОТНИКОВ 2015 ЖЫЛҒЫ 10-13 АҚПАҢДА КУАЛА-ЛУМПУР ҚАЛАСЫНДА (МАЛАЙЗИЯ) ӨТКЕН ASOSAI-ДЫҢ (АЗИЯ ЖОҒАРЫ ҚАРЖЫ БАҚЫЛАУ ОРГАНДАРЫ ҰЙЫМЫ) XIII АССАМБЛЕЯСЫНЫҢ ЖҰМЫСЫНА ҚАТЫСТЫ

Ассамблея жұмысына ASOSAI-ға мүше 39 елдің өкілдері қатысты. Ұйымның үш жылдық қызметінің қорытындысы шығарылды.

ASOSAI-дың орта мерзімді перспективаға арналған саясаты айқындалып, 2016-2021 жылдарға арналған стратегиялық жұмыс жоспары қаралды.

ASOSAI Басқарма кеңесінің және Аудит жөніндегі комитеттің 2015-2018 жылдарға жаңа мүшелері сайланды. Үндістанның Бас аудитору Шаши Канта Шарма мырзадан Малайзияның Бас аудитору Амбрин Бин Буанг мырзаға Ұйым Төрағасының өкілеттігін беру рәсімі өткізілді.

ASOSAI-дың 6-шы симпозиумы аясында жоғары қаржы бақылау органдарының қызметінде технологияларды тиімді пайдалану мәселелері талқыланды. IT-

аудитін өткізудің тиімділігін арттыру проблемаларына баса назар аударылды.

ASOSAI мүшелері мемлекеттік қаржылық бақылау жүргізу, сондай-ақ алаяқтық және сыбайлас жемқорлық фактілерін анықтау және олардың алдын алу бойынша озық тәжірибелерімен бөлісті.

ASOSAI (Азия жоғары қаржы бақылау органдарының ұйымы) – осы ұйымның құрамына Азия-Тынық мұхиты аймағындағы 46 елдің жоғары қаржы бақылау органдары кіреді. Ұйым 1979 жылы құрылған. ASOSAI-дың жоғары органы Ассамблея болып табылады, ол 3 жыл сайын өткізіледі.

Есеп комитетінің баспасөз қызметі

ЧЛЕН СЧЕТНОГО КОМИТЕТА КОНСТАНТИН ПЛОТНИКОВ ПРИНЯЛ УЧАСТИЕ В РАБОТЕ XIII АССАМБЛЕИ ASOSAI (АЗИАТСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ), Г. КУАЛ-ЛУМПУР (МАЛАЙЗИЯ), 10-13 ФЕВРАЛЯ 2015 ГОДА

В работе Ассамблеи приняли участие представители 39 стран-членов ASOSAI.

Подведены итоги деятельности организации за три года. Определена дальнейшая политика ASOSAI на среднесрочную перспективу, рассмотрен Стратегический план работы на 2016-2021 годы.

Избраны новые члены Совета правления ASOSAI и Комитета по аудиту на 2015-2018 годы. Состоялась церемония передачи полномочий Председателя организации от генерального аудитора Индии г-на Шаши Канта Шарма генеральному аудитору Малайзии г-ну Амбрину Бин Буангу.

В рамках 6-го Симпозиума ASOSAI обсуждены вопросы эффективного использования технологий в деятельности высших органов финансового контроля.

Особое внимание уделено проблемам повышения эффективности проведения IT-аудита.

Члены ASOSAI также поделились передовым опытом проведения государственного финансового контроля, в том числе по выявлению и предупреждению фактов мошенничества и коррупции.

ASOSAI (Азиатская организация высших органов финансового контроля) – организация, объединяющая в своем составе высшие органы финансового контроля 46 стран азиатско-тихоокеанского региона. Создана в 1979 году. Высшим органом ASOSAI является Ассамблея, проводимая один раз в 3 года.

Пресс-служба Счетного комитета

THE MEMBER OF ACCOUNTS COMMITTEE KONSTANTIN PLOTNIKOV ATTENDED THE XIII ASSEMBLY OF ASIAN ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (ASOSAI) ON FEBRUARY, 10-13, 2015, IN KUALA LUMPUR (MALAYSIA)

Representatives of 39 member SAIs participated in the work of Assembly.

The results of three years activity of organization were concluded. Further medium term policy of ASOSAI was determined as well as the Strategic Plan for 2016-2021 was considered.

New members of Governing Board and Audit committee for 2015-2018 were elected. General Auditor of India Mr. Shashi Kant Sharma delegated his authority of Chairman to General Auditor of Malaysia Mr. Ambrin Bin Buang.

At 6th ASOSAI symposium issues of effective use of technology in the work of Supreme Audit Institutions were

discussed. Participants paid special focus on the issues of increase of IT audit efficiency.

ASOSAI members also shared the best practice of public financial control including detection and prevention of fraud and corruption.

ASOSAI (Asian Organization of Supreme Audit Institutions) is the organization with 46 member SAIs of Asian-Pacific region. It was formed in 1979. The supreme body is Assembly, which is held every three 3 years.

Press-service of Accounts committee

**АҒЫМДАҒЫ ЖЫЛДЫҢ 26-27 АҚПАНЫНДА МӘСКЕУ ҚАЛАСЫНДА ЕСЕП КОМИТЕТІНІҢ ТӨРАҒАСЫ
ҚОЗЫКӨРПЕШ ЖАҢБЫРШИН РЕСЕЙ ФЕДЕРАЦИЯСЫ ЕСЕП ПАЛАТАСЫНЫҢ ӨКІЛДЕРІМЕН
ЖҰМЫС БАБЫНДА КЕЗДЕСУЛЕР ӨТКІЗДІ**

Осы кездесулерге қазақстандық тараптан Қазақстанның Ресейдегі Елшілігінің жауапты қызметкерлері, Ресей тарапынан - Есеп палатасының аудиторы Сергей Штогрин, аппарат басшысының орынбасары Елена Шипилева, әдіснамалық қамтамасыз ету департаментінің басшысы Наталья Кузнецова және сыртқы байланыстар департаментінің басшысы Николай Парузин қатысты.

Кездесулер барысында екі елдің жоғары қаржы бақылау органдарының ынтымақтастық мәселелері талқыланды. Атап айтқанда, энергетика саласындағы қазақстандық-ресейлік жобалардың іске асырылуын, сондай-ақ кедендік әкелу баждарын есепке жатқызу және бөлу тәртібін бағалау жөніндегі 2014 жылы жүргізілген бірлескен бақылау іс-шараларының қорытындысы бойынша анықталған, өзара іс-қимыл саласын шектеп отырған проблемаларды шешудің жолдары нақтыланды.

Еуразиялық экономикалық одақ (ЕАЭО) туралы шарт шеңберінде ынтымақтастық мәселелеріне, соның

ішінде ЕАЭО-ға мүше мемлекеттердің ЖҚБО өкілдерінен құралған жұмыс тобы тарапынан бірлескен қызметтің тиімділігін арттыруға қажетті сыртқы аудиттің нормативтік және әдіснамалық құжаттарын әзірлеу бағысына баса назар аударылды.

Мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының өзара іс-қимылының жай-күйі және оны жетілдірудің перспективалары, сондай-ақ мемлекеттік аудитке көшу кезінде олардың қызметкерлерінің біліктілігін арттыру жүйесі қаралды.

Кездесулердің қорытындысы бойынша тараптар бірлескен жұмыстарды одан әрі жандандыру, соның ішінде пайдалы тәжірибемен алмасу, сондай-ақ ортақ қызығушылық тудыратын бірлескен, қосарлас бақылау және сараптау-талдау іс-шараларын жүргізу жөнінде уағдаластықтарға қол жеткізді.

Есеп комитетінің баспасөз қызметі



**26-27 ФЕВРАЛЯ ТЕКУЩЕГО ГОДА В ГОРОДЕ МОСКВЕ СОСТОЯЛИСЬ РАБОЧИЕ ВСТРЕЧИ
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СЧЕТНОГО КОМИТЕТА КОЗЫ-КОРПЕША ДЖАНБУРЧИНА
С ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Во встречах с казахстанской стороны также приняли участие ответственные работники Посольства Казахстана в России, с российской стороны – аудитор Счетной палаты Сергей Штогрин, заместитель руководителя аппарата Елена Шипилева, руководители департаментов методологического обеспечения Наталья Кузнецова и внешних связей - Николай Парузин.

В ходе встреч обсуждены вопросы сотрудничества высших органов финансового контроля обеих стран. В частности, намечены пути решения проблем, ограничивающих сферу взаимодействия, выявленных по итогам проведенных в 2014 году совместных контрольных мероприятий по оценке реализации казахстанско-российских проектов в сфере энергетики, а также порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин.

Особое внимание уделено вопросам сотрудничества в рамках Договора о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС), в том числе ходу разработки рабочей

группой из представителей ВОФК государств-членов ЕАЭС нормативных и методологических документов внешнего аудита, необходимых для повышения эффективности совместной деятельности.

Были рассмотрены состояние и перспективы совершенствования взаимодействия органов государственного финансового контроля, а также системы повышения квалификации их работников при переходе на государственный аудит.

По итогам встреч сторонами достигнуты договоренности по активизации дальнейшей совместной работы, в том числе по обмену полезным опытом, а также проведению совместных, параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по вопросам, представляющим обоюдный интерес.

Пресс-служба Счетного комитета

ON FEBRUARY 26-27, 2015 THE CHAIRMAN OF ACCOUNTS COMMITTEE KOZY-KORPESH JANBURCHIN MET WITH REPRESENTATIVES OF ACCOUNTS CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION

Responsible officers of Embassy of Kazakhstan in Russia, Auditor of Accounts chamber Sergey Shtogrin, Deputy chief of staff Yelena Shipilyova, heads of Department of methodology Natalya Kuznetsova and Department of external affairs Nikolay Paruzin also took part in the meetings.

During the meetings participants discussed the issues of cooperation between Supreme Audit Institutions of both countries. Namely, were outlined the ways for solution of problems that limited the scope of collaboration which had been revealed on the basis of conducted in 2014 joint control activities on evaluation of implementation of Kazakh-Russian projects in the sphere of energetics as well as of order of import duties transfer and distribution.

Special focus was paid on the issues of cooperation within the Agreement on Eurasian economic union (EEU),

including the elaboration by working group, consisted of representatives of SAIs of EEU member states, of regulatory and methodological documents of external audit, necessary for increase of efficiency of joint activities.

Condition and perspectives of improvement for collaboration of public financial control bodies as well as system of personnel training during transition to public audit was considered.

On the basis of the meeting parties agreed to optimize further joint work, including exchange of useful experience as well as conducting of joint parallel control and expert-analytical activities on mutually interesting issues.

Press-service of the Accounts committee

ЕСЕП КОМИТЕТІНІҢ ТӨРАҒАСЫ ҚОЗЫ-КӨРПЕШ ЖАҢБЫРШИН «2015 ЖЫЛДАН КЕЙІНГІ БҰҰ-НЫҢ ДАМУ КҮН ТӘРТІБІ: ОРНЫҚТЫ ДАМУДЫ ҚАМТАМАСЫЗ ЕТУ ҮШІН ЖОҒАРЫ ҚАРЖЫ БАҚЫЛАУ ОРГАНДАРЫНЫҢ РӨЛІ» ДЕГЕН ТАҚЫРЫППЕН 2015 ЖЫЛҒЫ 2-4 НАУРЫЗ АРАЛЫҒЫНДА ВЕНА ҚАЛАСЫНДА (АВСТРИЯ) ӨТКЕН БҰҰ/ИНТОСАИ 23-ШІ СИМПОЗИУМЫНА ҚАТЫСТЫ

Аталған іс-шара БҰҰ-ның Бас хатшысының орынбасары Ву Хонгбоның, әлемнің 75 елінің, соның ішінде АҚШ, Ұлыбритания, Польша, Қазақстан, Оңтүстік Африка Республикасы, БАӘ, Оңтүстік Корея жоғары қаржы бақылау органдары басшыларының, сондай-ақ БҰҰ және бірқатар басқа да беделді халықаралық ұйымдар өкілдерінің қатысуымен өтті. Симпозиум отырысын Австрияның Федералды Президенті Хайнц Фишер ашты.

Қатысушылар мемлекеттердің әлеуметтік-экономикалық дамуына жәрдемдесу мақсатында бюджет қаражатының тиімді және ашық пайдаланылуын қамтамасыз етудегі жоғары қаржы бақылау органдарының (ЖҚБО) рөлін талқылады.

2015 жылдан кейінгі БҰҰ-ның Даму күн тәртібін және БҰҰ-ның орнықты даму мақсаттарын дайындау шеңберінде ЖҚБО-лардың мемлекеттік басқарудағы ашықтықты және тиімділікті қамтамасыз ету мәселелеріне неғұрлым белсенді қатысу маңыздылығы атап өтілді.

ЖҚБО-лар қызметінің тиімділігін арттыру жолдары, аудиторлық қорытындылар мен ұсынымдарды дайындау әдістемелерін жетілдіру мәселелері қаралды.

ЖҚБО-лардың әлеуетін арттыру, мемлекет қаржысының тиісті деңгейде басқарылуын қамтамасыз ету, сондай-ақ бюджет қаражатын пайдалану кезінде сыбайлас жемқорлыққа және алаяқтыққа қарсы тұру мақсатында мемлекеттік аудиттің маңызды теориялық мәселелерін бірлесіп әзірлеу бойынша ИНТОСАИ-ға қатысушы елдер ЖҚБО-ларының өзара іс-қимылын дамыту қажеттігі атап өтілді.

Жұмыс қорытындысы бойынша орнықты дамуды қамтамасыз етудегі жоғары қаржы бақылау органдарының рөлін күшейту бойынша нақты келісілген ұсыныстар жасалды.

Симпозиум шеңберінде Қозы-Көрпеш Жаңбыршин Әзірбайжан, Беларусь, Үндістан, Индонезия және Нидерланды жоғары қаржы бақылау органдарының басшыларымен екіжақты келіссөздер жүргізді. Кездесу барысында тараптар екіжақты тарап негізінде, сол сияқты халықаралық ұйымдар шеңберінде де ынтымақтастықты реттеуге және дамытуға қызығушылық білдірді. Нидерланды Есеп сотының вице-президенті Арно Виссермен әңгімелесу барысында Есеп комитеті қызметкерлерінің біліктілігін арттыру және халықаралық аудит стандарттарын қолдану тәжірибесімен алмасу мәселелеріне ерекше назар аударылды.

БҰҰ/ИНТОСАИ Симпозиумы БҰҰ-ның қолдауымен 1971 жылдан бастап, екі жылда бір рет өткізіледі. Іс-шараның ұйымдастырушы – ИНТОСАИ-дың Бас Хатшылығы.

БҰҰ (Біріккен Ұлттар Ұйымы) – халықаралық бейбітшілік пен қауіпсіздікті қолдау және нығайту, мемлекеттер арасындағы ынтымақтастықты дамыту мақсатында құрылған халықаралық ұйым.

ИНТОСАИ - 190 елдің жоғары аудит органдарының халықаралық ұйымы, Есеп комитеті оның құрамына 2000 жылғы мамырда қабылданды.

Есеп комитетінің баспасөз қызметі

**ПРЕДСЕДАТЕЛЬ СЧЕТНОГО КОМИТЕТА КОЗЫ-КОРПЕШ ДЖАНБУРЧИН ПРИНЯЛ УЧАСТИЕ
В РАБОТЕ 23-ГО СИМПОЗИУМА ООН/ИНТОСАИ «ПОВЕСТКА РАЗВИТИЯ ООН ПОСЛЕ 2015 ГОДА:
РОЛЬ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ»,
Г. ВЕНА (АВСТРИЯ), 2-4 МАРТА 2015 ГОДА**

Мероприятие прошло с участием заместителя Генерального секретаря ООН Ву Хонгбо, руководителей высших органов финансового контроля 75 стран мира, в том числе США, Великобритании, Польши, Казахстана, ЮАР, ОАЭ, Южной Кореи, а также представителей ООН и ряда других авторитетных международных организаций. Открыл заседание Симпозиума Федеральный Президент Австрии Хайнц Фишер.

Участники обсудили роль высших органов финансового контроля (ВОФК) в обеспечении эффективного и прозрачного использования бюджетных средств в целях содействия социально-экономическому развитию государств.

В рамках подготовки Повестки развития ООН после 2015 года и Целей Устойчивого Развития ООН отмечена важность более активного участия ВОФК в вопросах обеспечения прозрачного и эффективного государственного управления.

Рассмотрены пути повышения эффективности деятельности ВОФК, вопросы совершенствования методик подготовки аудиторских заключений и рекомендаций.

Отмечена необходимость развития взаимодействия ВОФК стран-участниц ИНТОСАИ по вопросам совместной разработки важных теоретических вопросов государственного аудита в целях повышения потенциала ВОФК, обеспечения надлежащего управления государственными финансами, а также противодействия коррупции и мошенничеству при использовании бюджетных средств.

По итогам работы выработаны конкретные согласованные предложения по усилению роли высших органов финансового контроля в обеспечении устойчивого развития.

В рамках Симпозиума состоялись двусторонние переговоры Козы-Корпеша Джанбурчина с руководителями высших органов финансового контроля Азербайджана, Белоруссии, Индии, Индонезии и Нидерландов. В ходе встреч стороны выразили заинтересованность в налаживании и развитии сотрудничества как на двусторонней основе, так и в рамках международных организаций. Основное внимание в ходе беседы с вице-президентом Суда Счетов Нидерландов Арно Виссером уделено вопросам повышения квалификации работников Счетного комитета и обмена опытом применения международных стандартов аудита.

Симпозиум ООН/ИНТОСАИ проводится при поддержке ООН раз в два года, начиная с 1971 года. Организатором мероприятия является Генеральный Секретариат ИНТОСАИ.

ООН (Организация Объединенных Наций) — международная организация, созданная для поддержания и укрепления международного мира и безопасности, развития сотрудничества между государствами.

ИНТОСАИ — международная организация высших органов аудита 190 стран, в состав которой Счетный комитет принят в мае 2000 года.

Пресс-служба Счетного комитета



**Ж. СӘРСЕНҚҰЛОВ***Есеп комитетінің мүшесі*

ЕСЕП КОМИТЕТІНІҢ ҚЫЗМЕТІН ЖЕТІЛДІРУ ТӘСІЛІ РЕТІНДЕ ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҰНТЫМАҚТАСТЫҚ

Халықаралық ынтымақтастықты дамыту мемлекеттік қаржылық бақылау жүйесінің мемлекеттік аудитке өту жағдайында бақылау мен аудиттің тәжірибелік көзқарастарының әдістемелік жүйелерін қайта қалыптастыру мен жетілдірудің маңызды факторы болып табылады. Мемлекеттік аудит жүйесін қалыптастыру тәжірибесін өзара алмасудың мұндай түрі ретінде, мемлекеттік секторда аудит жүргізудің озық тәжірибесін зерделеу, жаңа аудит әдіснамасын әзірлеу жөніндегі аумақтық жұмыс топтарына қатысу, халықаралық мамандандырылған орталықтарда оқитын кадрлардың біліктілігін арттыру, жоғары қаржы бақылау органдарының бірлескен бақылау (ЖҚБО) іс-шараларын өткізу мемлекеттік бақылаудың (аудиттің) теориясы мен практикасын жетілдірудегі әлеуетін нығайтуға оңтайлы әсер етеді.

Қазақстан Республикасы Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитеті (бұдан әрі - Есеп комитеті) Халықаралық жоғары қаржы бақылау органдары ұйымының (ИНТОСАИ) аккредиттелген мүшесі болып табылады, сондай-ақ оның аумақтық бірлестіктері – ЕВРОСАИ (Еуропа жоғары қаржы бақылау органдарының ұйымы) және АЗОСАИ (Азия жоғары қаржы бақылау органдарының ұйымы) екендігін атап өткен жөн. Бұдан басқа, Есеп комитеті Тәуелсіз Мемлекеттер Достастығы жоғары қаржы бақылау органдарының ұйымында жоғары қаржы бақылау органдары басшылары Кеңесінің құрамына, Экономикалық ынтымақтастық ұйымының жоғары қаржы бақылау органдарының ұйымына мүше. Ресей, Бельгия, Ұлыбритания, Латвия, Қытай, Польша, Франция, Жапония тәрізді және басқа 10 мемлекеттің жоғары қаржы бақылау органдарымен ынтымақтастық туралы келісім жасасты.

Қазақстан Республикасында мемлекеттік аудит енгізу Тұжырымдамасын қабылдауға байланысты Есеп

комитеті халықаралық ынтымақтастық бойынша жұмысты жандандыра түсті. Сөйтіп, 2014 жылдың ішінде Есеп комитетінің қызметкерлері шетелде 18 халықаралық іс-шараларға қатысты, оның барысында халықаралық нормативтік құқықтық актілер әзірленіп, келісілді, басқа елдердің жоғары қаржы бақылау органдарының басшыларымен кездесулер өткізілді, ынтымақтастықты нығайту мен кеңейту, аудиторлық іс-шаралар өткізу, сондай-ақ мемлекеттік аудиттің келелі мәселелерінің тиімді шешімдерін іздестіру мәселелері бойынша пікір алмасу жүзеге асырылды. Есеп комитетінің төрт қызметкері ИНТОСАИ мен АЗОСАИ желісі бойынша халықаралық семинарлардың шеңберінде оқудан өтті. Бұдан басқа, Эстония ЖҚБО-сымен байланыс орнатылды, соның нәтижесінде Астана қаласында Эстонияның сарапшылары қаржылық есептілік аудиті саласында, оның ішінде шоғырландырылған қаржылық есептілік аудиті бойынша Есеп комитетінің қызметкерлері үшін бескүндік курс өткізген болатын. Алынған білім қаржылық есептілік аудитінің әдістемесін әзірлеуде белсенді түрде қолданылды.

2014 жылы Есеп комитеті мемлекеттік сатып алудың келісім-шарты бойынша ИНТОСАИ арнайы топтарының құрамына, апаттардың алдын алуға және жоюға бөлінген қаражат аудиті бойынша ЕВРОСАИ жұмыс тобына кірді. ИНТОСАИ-дың Маңызды ұлттық көрсеткіштер жөніндегі жұмыс тобының құрамында Венгрия ЖҚБО-сы басшылық ететін кіші топтар шеңберінде Есеп комитетінің маңызды ұлттық көрсеткіштер жүйесін енгізуге және пайдалануға дайындық дәрежесін бағалау мәселесі бойынша белсенді жұмыс жүргізілді. Тұрақты дамудың жекелеген көрсеткіштері Қазақстан Республикасының Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау министрлігінде көрсетілген жүйені пайдалануға деген біздің дайындығымызды растайды.

Мемлекеттік қаржылық бақылау жүйесін қалыптастыруға жағдай жасауға халықаралық ұйымдар тарапынан ынтымақтастық пен техникалық көмектің маңызы аз болған жоқ. 2010-2012 жылдары «Мемлекеттік сектордың аудитіндегі әлеуетті нығайту» жобасын Дүниежүзілік банкпен бірлесіп жүзеге асырды, оның негізгі мақсаты Қазақстанның жоғары мемлекеттік бақылау органдарының мемлекеттік қаржылық бақылау жүйесін қайта қалыптастыруға дайындығын талдау мен бағалау болып табылады. Осы жобаның шеңберінде Нидерландының, Бельгияның есеп палаталарына және Еуропа есеп палатасына сапар жасалды, Қазақстанның жоғары мемлекеттік бақылау органдарын институционадық дамытуды талдаумен пилоттық аудиттер жүргізілді.

Қазіргі кезде Есеп комитетінің USAID Макроэкономикалық жобасымен 2014 жылы тамызда бірлесіп қол қойған тығыз ынтымақтастығы, 2014-2015 жылдарға арналған іс-шаралар Жоспары жүзеге асырылуда. Жоспарды қабылдау Қазақстанның жоғары мемлекеттік бақылау органына рәсімдік стандарттар әзірлеу бойынша консультациялық және әдіснамалық көмек көрсету мен мемлекеттік аудит жүргізу бойынша басшылық жасауды болжамдайды.

Еуропа экономикалық қоғамдастығы (ЕЭҚ) елдерінде туындайтын интеграциялық үрдістер оған мүше мемлекеттердің ЖҚБО-ларының бірлескен қызметіне әсер етеді. Сөйтіп, қазіргі кезде ЕЭҚ, ТМД мүше мемлекеттердің ЖҚБО бірлескен сараптамалық-талдамалық қызметін ұйымдастыру бойынша мәселелері бар жоғары қаржы бақылау ұйымдарымен қосарлас бақылау іс-шараларын өткізудің ерекше мәні болып табылады. Қазақстанның Есеп комитеті ЕЭҚ жоғары мемлекеттік аудит органдарының бірыңғай әдіснамалық базасын, ТМД Кеден одағын құру бойынша жұмыс топтарына қатысады.

Есеп комитетінің ықпалдылығы шеңберінде ТМД елдерінің ЖҚБО-ларымен білім қызметін ілгері жылжыту, кәсіпқойлық тәжірибе және мемлекеттік аудит саласындағы білімдерімен алмасу мақсатында, 2014 жылғы 8-9 қыркүйекте Астана қаласында Есеп комитеті ТМД елдерінің жоғары мемлекеттік қаржы бақылау органдарының қызметкерлері үшін «Ауыл шаруашылығы саласын қолдауға бөлінетін қаражаттарға бақылау (аудит) жүргізу» туралы тақырыпта семинар болып өтті, Семинар барысында Беларусьтің, Қазақстанның, Молдованың, Ресей мен Тәжікстанның ЖҚБО өкілдері, сондай-ақ Қазақстан Республикасы Ауыл шаруашылығы министрлігінің және елдің жекелеген өңірлік тексеру комиссияларының басшы қызметкерлері сөз сөйледі.

Қазіргі кезде Есеп комитетінің USAID Макроэкономикалық жобасымен 2014 жылы тамызда бірлесіп қол қойған тығыз ынтымақтастығы, 2014-2015 жылдарға арналған іс-шаралар Жоспары жүзеге асырылады. Жоспарды қабылдау Қазақстанның жоғары мемлекеттік бақылау органына рәсімдік стандарттар әзірлеу бойынша консультациялық және әдіснамалық көмек көрсету мен мемлекеттік аудит жүргізу бойынша басшылық жасауды болжамдайды.

Еуропа экономикалық қоғамдастығы (ЕЭҚ) елдерінде туындайтын интеграциялық үрдістер оған мүше мемлекеттердің ЖҚБО-ларының бірлескен қызметіне

әсер етеді. Сөйтіп, қазіргі кезде ЕЭҚ, ТМД-ға мүше мемлекеттердің ЖҚБО-лары бірлескен сараптамалық-талдамалық қызметін ұйымдастыру бойынша мәселелері бар жоғары қаржы бақылау ұйымдарымен қосарлас бақылау іс-шараларын өткізудің ерекше мәні болып табылады. Қазақстанның Есеп комитеті ЕЭҚ жоғары мемлекеттік аудит органдарының бірыңғай әдіснамалық базасын, ТМД Кеден одағын құру бойынша жұмыс топтарына қатысады.

Есеп комитетінің ықпалдылығы шеңберінде ТМД елдерінің ЖҚБО-ларымен білім қызметін ілгері жылжыту, кәсіпқойлық тәжірибе және мемлекеттік аудит саласындағы білімдерімен алмасу мақсатында, 2014 жылғы 8-9 қыркүйекте Астана қаласында Есеп комитеті ТМД елдерінің жоғары мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының қызметкерлері үшін «Ауыл шаруашылығы саласын қолдауға бөлінетін қаражаттарға бақылау (аудит) жүргізу» туралы тақырыпта семинар болып өтті, Семинар барысында Беларусьтің, Қазақстанның, Молдованың, Ресей мен Тәжікстанның ЖҚБО өкілдері, сондай-ақ Қазақстан Республикасы Ауыл шаруашылығы министрлігінің және елдің жекелеген өңірлік тексеру комиссияларының басшы қызметкерлері сөз сөйледі.

Есеп комитеті жыл сайын Кеден одағының қызмет мәселелері бойынша бақылау іс-шараларын өткізеді. 2014 жылғы мамыр – маусым аралығында Астана, Минск мен Мәскеу қалаларында Қазақстанның, Беларусь пен Ресейдің ЖҚБО қызметкерлері 2013 жылы Кеден одағында қорытындысы бірлескен отырыс барысында шығарылған әкелінген кеден баждарын есептеу және бөлу тәртібін белгілеу және қолдану тәртібі туралы Келісімнің ережелерін сақтау мәселесі бойынша бірлескен бақылау іс-шаралары келтірілген.

Бұдан басқа, 2014 жылғы мамыр - маусымда Ресей Федерациясының Есеп палатасымен бірлесіп, «Ресей Федерациясының Үкіметі мен Қазақстан Республикасының Үкіметінің арасындағы Келісімге сәйкес энергетика саласындағы ресей-қазақстан бірлескен жобаларын іске асыру мониторингі Ресей Федерациясының Үкіметі мен Қазақстан Республикасының Үкіметі арасындағы Екібастұз ГРЭС-2-нің үшінші блогының құрылысы және кейіннен пайдалануға беру туралы» Келісімге сәйкес сараптамалық-талдамалық іс-шара өткізілді.

2015 жылы Есеп комитеті халықаралық ынтымақтастықты дамыту бойынша белсенді жұмыс жүргізуде. Сөйтіп, Қазақстан ЖҚБО өкілдері 2015 жылы 10 – 12 ақпанда Малайзияда өткен АЗОСАИ мүшелерінің Ассамблеясына қатысты. АЗОСАИ мүшелері – Азия елдерінің 46 ЖҚБО мүше болып табылатын ұйымдарда Қазақстанға мемлекеттік аудитті дамыту мүмкіндігін береді, озық тәжірибені енгізуді, мемлекеттік секторда есептеу жүйесін жетілдіруді және мемлекеттік аудиторлардың біліктілігін арттыруды ескеру қажет.

Австрияда Вена қаласында 2015 жылғы наурызда БҰҰ/ИНТОСАИ ИНТОСАИ ЖҚБО мүшелерінің – Жоғары бақылау органдарының әлемнің 192 елі кіретін халықаралық ұйымының 23-і Симпозиумы өтті бұл. Симпозиум БҰҰ аясында «2015 жылдан кейін: БҰҰ-ны тұрақты дамытуды қамтамасыз ету үшін ЖҚБО рөлі мен іске асыру құралдары» атты тақырыпта өтті. Қазақстанның

ЖҚБО осындай деңгейдегі іс-шараларға қатысуы мемлекеттік қаржылық бақылау саласында өтетін үрдістер туралы әлемдік қоғамдастыққа және оның Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік аудиттің халықаралық стандарттарына өтуін мәлімдеуге мүмкіндік береді, сондай-ақ әріптес елдермен және халықаралық ұйымдармен ынтымақтастықты одан әрі дамытуға жәрдемдесетін болады.

Қорыта келгенде, осы заманғы әлемнің кез келген ұйымы сияқты, Қазақстан Республикасы Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитеті өзінің қызметін дамытуға және жетілдіруге тиіс, сондықтан академиялық институттармен және сан-салалы халықаралық ұйымдармен тығыз байланыс

қабылданатын шешімдердің сапасын жақсартуға мүмкіндік береді. Шетелдік әріптестермен тәжірибе алмасу мемлекеттік қаржылық бақылау жүйесінің тиімділігін одан әрі арттыруға, біздің еліміз бен әлемдік қоғамдастықтың экономикалық тұрақтылығын тұтастай қамтамасыз етуге жәрдемдесетінін атап өткім келеді.

Есеп комитеті қабылдайтын халықаралық ынтымақтастықты дамыту жөніндегі шаралар, бірінші кезекте, 2012 жылғы 14 желтоқсанда Мемлекет Басшысының ««Қазақстан-2050» Стратегиясы: қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты» атты Қазақстан халқына Жолдауында қойылған әлемдік ең озық тәжірибенің негізінде мемлекеттік аудиттің кешенді жүйесін құру бойынша мақсаттарға жетуге қажет.

Ж. САРСЕНКУЛОВ

член Счетного комитета

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК СПОСОБ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЧЕТНОГО КОМИТЕТА

В условиях перехода системы государственного финансового контроля на государственный аудит развитие международного сотрудничества является важным фактором реформирования системы методологии и совершенствования практических подходов контроля и аудита. Такого рода процессы, как взаимный обмен опытом формирования системы государственного аудита, изучение передовых практик проведения аудита в государственном секторе, участие в региональных рабочих группах по разработке новой методологии аудита, повышение квалификации кадров в международных специализированных обучающих центрах, проведение совместных контрольных мероприятий высших органов финансового контроля (ВОФК), положительно влияют на укрепление потенциала в совершенствовании теории и практики государственного контроля (аудита).

Необходимо отметить, что Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан (далее – Счетный комитет) является аккредитованным членом Международной организации высших органов финансового контроля ИНТОСАИ, а также в ее региональных объединениях – ЕВРОСАИ (Европейская организация высших органов финансового контроля) и АЗОСАИ (Азиатская организация высших органов финансового контроля). Кроме того, Счетный комитет также состоит в Совете руководителей высших органов финансового контроля Содружества Независимых Государств, в Организации высших органов финансового контроля Организации экономического сотрудничества. Заключены соглашения о сотрудничестве с высшими органами финансового контроля России, Бельгии, Великобритании, Латвии, Китая, Польши, Франции, Японии и других 10 государств.

В связи с принятием Концепции внедрения государственного аудита в Республике Казахстан Счетный комитет активизировал работу по международному сотрудничеству. Так, в течение 2014 года сотрудники Счетного комитета приняли участие в 18 международных мероприятиях за рубежом, в ходе которых разработаны и согласованы международные нормативные правовые акты, проведены встречи с руководителями высших органов финансового контроля других стран, осуществлен обмен мнениями по вопросам укрепления и расширения сотрудничества, проведения аудиторских мероприятий, а также поиска эффективных решений актуальных проблем государственного аудита. Четыре сотрудника Счетного комитета прошли обучение в рамках международных семинаров по линии ИНТОСАИ и АЗОСАИ. Кроме того, налажены контакты с ВОФК Эстонии, в результате чего в г. Астане экспертами Эстонии в сфере аудита финансовой отчетности были проведены пятидневные курсы по аудиту финансовой отчетности, в том числе консолидированной, для сотрудников Счетного комитета. Полученные знания активно применяются в разработке методологии аудита финансовой отчетности.

В 2014 году Счетный комитет вошел в состав Специальной группы ИНТОСАИ по контрактному аудиту государственных закупок, Рабочей группы ЕВРОСАИ по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф. В составе Рабочей группы ИНТОСАИ по ключевым национальным показателям проведена активная работа в рамках подгруппы, возглавляемой ВОФК Венгрии, по вопросу оценки степени подготовленности Счетного комитета к внедрению и использованию системы ключевых

национальных показателей. Отдельные показатели устойчивого развития применены в ходе контроля в Министерстве труда и социальной защиты населения Республики Казахстан, что подтвердило нашу готовность к использованию указанной системы.

Немаловажное значение в создании условий в реформировании системы государственного финансового контроля имеет сотрудничество и техническая помощь международных организаций. В 2010-2012 гг. был реализован совместный с Всемирным банком проект «Укрепление потенциала в аудите государственного сектора», основной целью которого был анализ и оценка готовности органов внешнего государственного контроля Казахстана к реформированию системы государственного финансового контроля. В рамках данного проекта осуществлены ознакомительные поездки в счетные палаты Нидерландов, Бельгии и Европейскую счетную палату, проведены пилотные аудиты с анализом институционального развития органов внешнего государственного контроля Казахстана.

В настоящее время осуществляется тесное сотрудничество Счетного комитета с Макроэкономическим проектом USAID, совместно с которым в августе 2014 года подписан совместный План мероприятий на 2014-2015 годы. Принятие Плана предполагает оказание высшему органу финансового контроля Казахстана консультативной и методической помощи по разработке процедурных стандартов и руководств по проведению государственного аудита.

Интеграционные процессы, протекающие в странах Евразийского экономического сообщества (ЕЭС), влияют на совместную деятельность ВОФК членов-государств. Так, в настоящее время особое значение имеют вопросы по выработке единых подходов к проведению параллельных контрольных мероприятий высшими органами финансового контроля, по организации совместной экспертно-аналитической деятельности ВОФК членов-государств ЕЭС, СНГ. Счетный комитет Казахстана участвует в рабочих группах по созданию единой методологической базы внешнего государственного аудита органов ЕЭС, Таможенного союза, СНГ.

В рамках взаимодействия Счетного комитета с ВОФК стран СНГ, с целью продвижения образовательной деятельности, обмена профессиональным опытом и знаниями в области государственного аудита, 8-9 сентября 2014 года в г. Астане Счетным комитетом для работников органов внешнего государственного финансового контроля стран СНГ был организован семинар на тему «Практика проведения контроля (аудита) средств, выделяемых на поддержку сельскохозяйственной отрасли», в ходе которого выступили представители ВОФК Беларуси, Казахстана, Молдовы, России и Таджикистана, а также руководящие работники Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан и отдельных региональных ревизионных комиссий страны.

Счетным комитетом совместно с ВОФК Беларуси и России на ежегодной основе проводятся контрольные мероприятия по вопросам деятельности Таможенного союза. С мая по июнь 2014 года в городах Астана, Минск и Москва сотрудниками ВОФК Казахстана, Беларуси и России проведены совместные контрольные

мероприятия по вопросу соблюдения в 2013 году положений Соглашения об установлении и применении в Таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин, итоги которого подведены в ходе совместного заседания.

Кроме того, в мае-июне 2014 года параллельно со Счетной палатой Российской Федерации проведено экспертно-аналитическое мероприятие «Мониторинг реализации совместных российско-казахстанских проектов в сфере энергетики в соответствии с Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о строительстве и последующей эксплуатации третьего блока Экибастузской ГРЭС-2».

В 2015 году Счетным комитетом продолжается активная работа по развитию международного сотрудничества. Так, представители ВОФК Казахстана приняли участие в Ассамблее членов АЗОСАИ, прошедшей 10-12 февраля 2015 года в Малайзии. Необходимо учесть, что членство в АЗОСАИ – в организации, членами которой являются 46 ВОФК стран Азии, дает Казахстану возможность развития государственного аудита, внедрения передовой практики, совершенствования системы учета в государственном секторе и повышения квалификации государственных аудиторов.

В Австрии в г. Вене в марте 2015 года прошёл 23-й Симпозиум ООН/ИНТОСАИ ВОФК членов ИНТОСАИ – Международной организации высших контрольных органов, в которую входят 192 страны мира. Данный Симпозиум прошёл под эгидой ООН, основной темой которого является «Развитие ООН после 2015 года: роль ВОФК и средств реализации для обеспечения устойчивого развития». Участие ВОФК Казахстана в мероприятиях такого уровня позволит заявить мировому сообществу о процессах, проходящих в сфере государственного финансового контроля и его перехода на международные стандарты государственного аудита в Республике Казахстан, а также будет способствовать дальнейшему развитию сотрудничества со странами-партнерами и международными организациями.

В заключение хочется отметить, что, как любая организация современного мира, Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан должен развиваться и совершенствовать свою деятельность, поэтому тесная связь с академическими институтами и многосторонними международными организациями позволяет улучшить качество принимаемых решений. Обмен опытом с нашими зарубежными коллегами способствует дальнейшему повышению эффективности системы государственного финансового контроля, обеспечению экономической стабильности наших стран и мирового сообщества в целом.

Принимаемые Счетным комитетом меры по развитию международного сотрудничества, в первую очередь, необходимы для достижения цели, поставленной Главой государства в Послании народу Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» по созданию комплексной системы государственного аудита на основе самого передового мирового опыта.

J. SARSENKULOV

The Accounts Committee Member

INTERNATIONAL COOPERATION AS A WAY OF THE ACCOUNTS COMMITTEE ACTIVITY IMPROVEMENT

Under the State Financial Control System's transition to the state audit conditions an international cooperation development is an important factor of methodology and improvement of practical approaches of control and audit system's reforming. Such processes as a mutual sharing of experience on the state audit system formation, study of advanced methods of audit conducting in public sector, a participation in regional working groups on a new methodology of audit elaboration,

personnel advanced training at the international specialised training centres, carrying out of the Supreme audit institutions (SAI) joint control activities positively influence a potential strengthening in the theory and practice of state control (audit) perfection.

It is necessary to notice that the Accounts Committee for Control over Execution of the Republican Budget of the Republic of Kazakhstan (hereinafter referred to as the Accounts Committee) is an accredited member of the International Organization of Supreme audit institutions or the INTOSAI and also of its regional associations like the EUROSAI (European Organization of Supreme audit institutions) and the ASOSAI (Asian Organization of Supreme audit institutions). Also, the Accounts Committee is a member at the Council of Heads of the Supreme organs of the financial control of the Commonwealth of Independent States, the Organization of the Supreme bodies of financial control of the Economic Cooperation Organization. The Accounts Committee has made agreements with the Supreme organs of financial control of Russia, Belgium, the Great Britain, Latvia, China, Poland, France, Japan and other 10 nations.

In connection with adoption of the Concept of introduction of the state audit in the Republic of Kazakhstan the Accounts Committee has made more active a work on the international cooperation. E.g., in the course of Year 2014 employees of the Accounts Committee have participated in 18 international events abroad, in the course of the events international regulatory legal acts were elaborated and approved, meetings with heads of the supreme audit institutions of other countries were held, the exchange of views as to matters of a strengthening and expansion of cooperation, conducting the auditing activities as well as a search for effective solutions of urgent problems of the state audit has been carried out. Four employees of the Accounts Committee have been trained in the framework of the international seminars under the auspices of the INTOSAI and the ASOSAI. In addition to that, the Accounts Committee got into contact with the Estonia's SAI, which did result in conduct of a

five-day long training session on the financial reporting - including a consolidated one - audit for the Accounts Committee employees by Estonia experts in the Financial Reporting Audit sphere. The acquired knowledge is being actively applied in elaboration of a financial reporting audit methodology.

In 2014 the Accounts Committee has been included in the INTOSAI's Special Group on contract audit of the state purchases, the EUROSAI Working Group on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes. Via rendering services as a member of the INTOSAI Working Group on key national indicators active work has been carried out in the framework of an activity of a subgroup headed by the Hungary SAI regarding an estimation of a degree of readiness of the Accounts Committee to introduction and use of the system of key national indicators. Certain indicators of a sustainable development have been applied during the auditing in the Ministry of Labor and Social Protection of the Republic of Kazakhstan that has confirmed our readiness to use of the above-mentioned system.

A cooperation and technical assistance of international organisations is of no small importance in creation of appropriate conditions in reforming the state audit system. «The Capacity Building for Public Sector Accounting Reform» project has been implemented jointly with the World Bank in years 2010-2012, the project's main objective was an analysis and evaluation of readiness of the external state control bodies of Kazakhstan regarding the state financial control system reforming. They have made study tours to the Audit Chambers of the Netherlands, Belgium and the European Court of Auditors, pilot audits with the analysis of institutional development of bodies of the external state control of Kazakhstan have been conducted in the framework of the project.

At the present time a close cooperation of the Accounts Committee with the USAID Macroeconomic Project - jointly with the latter the joint Plan of activities for Years 2014-2015 has been signed in August, 2014 - is being carried out. The Plan's adoption implies rendering the advisory and methodical assistance to the Kazakhstani Supreme audit institution on elaboration of procedural standards and guidelines on conducting the state audit.

The integration processes ongoing in the countries of the Euroasian Economic Community (EEC), influence the members-states SAIs' joint activity. E.g., at the present time issues on the unified approaches elaboration as to conducting the parallel audit activities by the Supreme Audit Institutions, on organisation of the EEC, CIS

members-states SAI's joint expert analytical activities are of particular importance. The Kazakhstani Accounts Committee participates in activities of working groups on creation of a unified methodological base of external state audit of the EEC, the Customs Union, the CIS bodies.

In the framework of interaction of the Accounts Committee with the CIS countries' SAI's, for the purpose of the educational activity advancement, an exchange of professional experience and knowledge in the state audit sphere, a seminar on «the Audit of the funds allocated for the Agricultural Sector Support Conducting Practice» topic was organised by the Accounts Committee on September 8-9, 2014 in Astana for employees of the external state financial control bodies of the CIS nations, in the course of it Belarus, Kazakhstan, Moldova, Russia and Tajikistan SAI's representatives and also senior level officials of the Republic of Kazakhstan Agriculture Ministry and various regional audit commissions of the country have addressed the meeting.

The Accounts Committee on an annual basis carries out control activities on the Customs Union activity matters. From May to June, 2014 joint control actions on a problem of observance in 2013 of regulations of the Agreement about laying down and application in the Customs Union of an order of transfer and distribution of the import customs duties in Minsk, Moscow and Astana have been carried out by employees of Kazakhstani, Belarus and Russia's SAI's, which results were resumed during a joint session.

Moreover, «The Joint Russian-Kazakhstan Projects in Energy Sector Implementation monitoring according to the Agreement between the Government of the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan Government about construction and subsequent use of the third block of the Ekibastuz SDPP -2» expert analytical campaign has been conducted simultaneously as to the Audit Chamber of the Russian Federation from May to June, 2014.

In 2015 the Accounts Committee is proceeding with an active work on development of the international cooperation. E.g., Kazakhstani SAI's representatives have participated in the Assembly of ASOSAI members which has been convened during February 10 - 12, 2015 in Malaysia.

It should be noted that the ASOSAI membership – i.e. in the organisation which members are Asia's 46 nations' SAI's – gives an opportunity to Kazakhstan regarding developing the the state audit, introduction of the best international practices, the account system in public sector improvement and the state auditors' level of skill raising.

The 23rd UN/INTOSAI Symposium of the INTOSAI – the supreme national audit bodies' international organisation composed of 192 nations of the world – member states' SAI's will be held in Vienna, Austria in March, 2015. The Symposium will be held under the aegis of the UN and its main theme is «UN Post-2015 Development Agenda: The Role of SAI's and Means of Implementation for Sustainable Development». Kazakhstani SAI's participation in activities of such a level makes it possible to inform the international community about processes ongoing in the sphere of the state financial control and its transition to the international standards of the governmental audit in the Republic of Kazakhstan, as well as it will promote a further development of cooperation with partner nations and international organisations.

In conclusion it should be noted that as any organisation of the present-day world, the Accounts Committee for Control over Execution of the Republican Budget of the Republic of Kazakhstan should develop and improve its own activity, therefore a close connection with academic institutions and multilateral international organisations makes it possible to improve a quality of adopted decisions. Sharing of experience with our foreign colleagues promotes a further increase of the State Financial Control System effectiveness, ensuring the economic stability of our nations and the international community at large.

Taken by the Accounts Committee measures on development of international cooperation, in the first place, are necessary for achievement of the objective set forth by the Head of State in the Address of the President of the Republic of Kazakhstan to the nation on January 17, 2014 «Kazakhstan-2050 Strategy»: a new political course of the established state" on creation of a complex system of the state audit on the basis of the best international practices.



**ОҢТҮСТІК ҚАЗАҚСТАН ОБЛЫСЫНДА 2011-2020 ЖЫЛДАРҒА АРНАЛҒАН
«АҚ БҰЛАҚ» БАҒДАРЛАМАСЫНЫҢ ІСКЕ АСЫРЫЛУ БАРЫСЫНЫҢ
ТИІМДІЛІГІН АРАЛЫҚ БАҒАЛАУДЫҢ ҚОРЫТЫНДЫЛАРЫ ТУРАЛЫ
ОБ ИТОГАХ ПРОМЕЖУТОЧНОЙ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ХОДА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ «АҚ БҰЛАҚ» НА 2011-2020 ГОДЫ
В ЮЖНО-КАЗАХСТАНСКОЙ ОБЛАСТИ**

Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитеті (бұдан әрі – Есеп комитеті) және Оңтүстік Қазақстан облысы бойынша тексеру комиссиясы Оңтүстік Қазақстан облысында 2011-2020 жылдарға арналған «Ақ бұлақ» бағдарламасының іске асырылу барысының тиімділігін бірлескен аралық бағалаудың қорытындыларын қарап, жалпы сомасы **18 373,3 млн.теңгеге** бюджет және өзге де заңнама бұзушылықтарының анықталғанын, сондай-ақ **1 568,2 млн.теңге** бюджет қаражатының тиімсіз пайдаланылғанын атап өтеді.

Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета и Ревизионная комиссия по Южно-Казахстанской области, рассмотрев итоги совместной промежуточной оценки эффективности хода реализации Программы «Ақ бұлақ» на 2011-2020 годы в Южно-Казахстанской области, отмечают выявленные нарушения требований бюджетного и иного законодательства на общую сумму **18 373,3 млн. тенге**, а также неэффективное использование бюджетных средств на **1 568,2 млн. тенге**.

Топтық су құбырларын салу және реконструкциялау жөніндегі жалпы сметалық құны **12505,8 млн.теңгені** құрайтын **жеті бюджеттік инвестициялық** жоба бойынша құрылыстың нормативтік мерзімі 3 жылдан 7 жылға дейін асып кеткен.

Нысаналы трансферттер жөніндегі нәтижелер туралы келісімдерді әзірлеу тәртібінің сақталмауы, нысаналы трансферттерді іске асырудан күтілетін тікелей және түпкілікті нәтижелерді қалыптастыруға формальды көзқарас ұстану, төмендетілген көрсеткіштерді жоспарлау жергілікті атқарушы органдар тарапынан бюджеттік инвестициялық жобалардың іске асырылуы жөніндегі нақты жағдайдың бұрмалануына әкелді.

По семи бюджетным инвестиционным проектам строительства и реконструкции групповых водопроводов общей сметной стоимостью **12505,8 млн. тенге** имело место **превышение нормативных сроков** строительства от 3 до 7 лет.

Несоблюдение порядка разработки соглашений о результатах по целевым трансфертам, формальный подход к формированию показателей прямых и конечных результатов, ожидаемых от реализации целевых трансфертов, планирование заниженных показателей привели к искажению реальной картины реализации бюджетных инвестиционных проектов местными исполнительными органами.

Шымкент қаласының, Сайрам және Төле би аудандарының тұрғын үй-коммуналдық шаруашылық бөлімдері 13 жобаны іске асыру барысында жобалау-сметалық құжаттаманы тиісінше түзетпестен, әрі мемлекеттік сараптама жүргізбестен, конструкциялық элементтерге, көлемдік-жоспарлық және технологиялық шешімдерге қатысты жалпы сомасы 2 655,9 млн.теңгеге өзгерістер енгізген, бұл әр жобаның сметалық құнының 10%-ынан 51%-ына дейін құрайды.

Мемлекеттік қабылдау комиссиялары Қазақстан Республикасындағы сәулет, қала құрылысы және құрылыс қызметі туралы заңның 73-бабын бұза отырып, жалпы сметалық құны 5 847,3 млн.теңгені құрайтын сумен жабдықтау және су бөлу бойынша 15 объектіні пайдалануға қабылдаған, олардың құрылысы барысында жобалау-сметалық құжаттамадан ауытқуға жол берілген.

В ходе реализации **13 проектов** отделами жилищно-коммунального хозяйства г. Шымкент, Сайрамского и Толедийского районов без надлежащей корректировки и государственной экспертизы проектно-сметной документации внесены изменения, касающиеся конструктивных элементов, объемно-планировочных и технологических решений, на общую сумму **2 655,9 млн. тенге**, что составляет от 10 до 51% от сметной стоимости каждого проекта.

В нарушение статьи 73 Закона Республики Казахстан «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» государственными приемочными комиссиями приняты в эксплуатацию **15 объектов** водоснабжения и водоотведения общей сметной **стоимостью 5 847,3 млн. тенге**, в ходе строительства которых допущены отклонения от проектно-сметной документации.

РГП «ЦЕНТР ПО ИССЛЕДОВАНИЮ
ФИНАНСОВЫХ НАРУШЕНИЙ ПРИ СЧЕТНОМ
КОМИТЕТЕ ПО КОНТРОЛЮ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА»

СПЕКТР НАШИХ УСЛУГ



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
МЕМЛЕКЕТТІК
Аудит

Проведение
исследований
в области экономики
и финансов

Повышение квалификации
сотрудников органов
государственного
финансового контроля

Исследование
актуальных вопросов
государственного
финансового контроля

Выпуск финансово-
экономического журнала
«МЕМЛЕКЕТТІК АУДИТ -
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АУДИТ»

Подробная информация на сайте www.cifn.kz

ПРИГЛАШАЕМ К СОТРУДНИЧЕСТВУ

- научно-исследовательские институты
- консалтинговые и аудиторские компании
- общественные профессиональные организации
- независимых исследователей, ученых
- преподавателей ВУЗов
- аспирантов

РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН
010000, г. Астана, Левый берег, ул. Орынбор,
дом №8, «Дом министерств»

Тел.: 8 (7172) 74-17-33, факс: 74-22-58

www.cifn.kz

МЕМЛЕКЕТТІК АУДИТКЕ ТАБЫСТЫ КӨШУДІҢ НЕГІЗІ РЕТІНДЕ ЖОҒАРЫ АУДИТ ОРГАНДАРЫНЫҢ ХАЛЫҚАРАЛЫҚ СТАНДАРТТАРЫ МЕН НҰСҚАУЛАРЫН (ISSAI) ЕНГІЗУ



Е. ТҰРЛЫБЕКОВ

Есеп комитетінің мүшесі



А. КӘРІБАЕВ

«ҚБЗО» РМК Қолданбалы ғылыми зерттеулер бөлімінің меңгерушісі, э.ғ.к.

Мемлекеттік қаржылық бақылау жүйесінің мемлекеттік аудитке көшуі үшін сыртқы мемлекеттік аудит жүргізудің жаңа нормативтік-әдіснамалық базасын әзірлеудің қажеттігін ескере отырып, Қазақстан Республикасы сыртқы мемлекеттік аудит органдарының қызметіне жоғары аудит органдарының (ISSAI) халықаралық стандарттары мен нұсқауларын енгізу тетігі мәселелеріне зерттеу жүргізілді. Мақалада жүргізілген зерттеудің нәтижелері келтірілген, сондай-ақ халықаралық стандарттардың ережелеріне сәйкес және сапалы дайындалған сыртқы мемлекеттік аудит стандарттарын, олардан туындайтын құжаттарды қалыптастыру бойынша ұсыныстар берілген.

Мемлекеттік қаржылық бақылауды мемлекеттік аудит жүйесіне көшіру жағдайында Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің (бұдан әрі – Есеп комитеті) әдіснамалық базасына халықаралық мемлекеттік аудит стандарттарын жан-жақты таразылап енгізу мемлекеттік қаржылық бақылау жүйесін табысты реформалаудың маңызды шарты болып табылады.

Қазақстанның әлемдік экономикалық қауымдас-тыққа кірігу процесі ұлттық қаржылық есептілік, аудит және мемлекеттік қаржылық бақылау стандарттарын біріздендіруді, оларды халықаралық талаптарға барынша жақындатуды талап етеді.

Мемлекеттік қаржылық бақылауды стандарттау өте маңызды мәселе болғандықтан, Халықаралық жоғары қаржы бақылау органдарының ұйымы – ИНТОСАИ бақылау-тексеру қызметінің бірқатар стандарттарын әзірлеп, оларды әртүрлі елдердің бақылау органдарына осы елдердің ұлттық заңнамасына сай дәрежеде өз қызметтерінде қолдануға ұсынған болатын.

Жемқорлыққа, қаржылық алаяқтыққа, мемлекет қаражатын ұрлауға қарсы күресте халықаралық ынтымақтастықтың тиімділігін арттыру мақсатында ИНТОСАИ стандарттары ең алдымен әртүрлі елдердегі мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының қызметін біріздендіруге бағытталған. Алайда, ИНТОСАИ стандарттарын қатып қалған, ешқашан өзгермейтін қағида ретінде қарастыруға болмайды. Жекелеген елдердің мемлекеттік қаржылық бақылау жүйелерінде жаңа өзгешіліктердің пайда болуына байланысты, ИНТОСАИ мүшелері осы стандарттардың пайдалы әрі сапалы болуын қолдау үшін оларды жаңартып қайта қарастырудың қажеттігін мойындап отыр [1].

Есеп комитеті мемлекеттік аудитке көшу шеңберінде халықаралық мемлекеттік аудит стандарттарын зерделеу және олардың қолайлы ережелерін өзінің әдіснамалық базасына енгізу бойынша белсенді жұмыстар атқаруда. ИНТОСАИ стандарттарының көптеген ережелері Есеп комитетінің әдіснамалық қызметі жүйесін жа-сау кезінде қандай да бір дәрежеде пайдаланылады.

Сонымен бірге, мемлекеттік қаржылық бақылауға стандарттауды жүзеге асыру кезінде Есеп комитеті әзірленген халықаралық аудит стандарттарын қолданудың әлемдік тәжірибесін және шетелдік жоғары қаржы бақылау органдарының өздерінің ұлттық стандарттарын әзірлеу және қолдану тәжірибесін, бақылау іс-шараларын жүргізудің ұлттық стандарттарын өз экономикасының институционалдық және қаржылық ұйымдастыру ерекшеліктерін назарға ала отырып, бір жүйеге келтіруде.

Мемлекеттік қаржылық бақылау жүйесінің мемлекеттік аудитке көшуі үшін сыртқы мемлекеттік аудит жүргізудің жаңа нормативтік-әдіснамалық базасын әзірлеудің қажеттігін ескере отырып, 2014 жылы Есеп комитеті Қазақстан Республикасы сыртқы мемлекеттік аудит органдарының қызметіне жоғары аудит органдарының (ISSAI) халықаралық стандарттары мен нұсқауларын енгізу тетігі мәселелеріне зерттеу жүргізді.

Зерттеу аясында Ресей Федерациясы, Литва Республикасы, Австралия, Канада, Ұлыбритания, Грузия, Швеция, АҚШ ЖҚБО-ларының нормативтік-әдіснамалық базасы, соның ішінде ISSAI стандарттарын енгізу тәжірибесі талданды. Осы елдерде ISSAI стандарттарын енгізу тәжірибесін талдау аталған процестің әртүрлі, яғни нақты елдің ұлттық ерекшеліктерін, экономикалық жағдайларын және тарихи дамуын ескере отырып өтетінін көрсетті.

Мәселен, Қазақстан Республикасымен МҚБ жүйесін реформалау мәселесінде бірдей бастапқы позицияда тұрған дамушы елдердің (Ресей Федерациясы, Грузия және Литва Республикасы) тәжірибесін айта кеткен жөн. Талдау көрсетіп отырғандай, осы елдерде стандарттарды әзірлеу тәсілі кезең-кезеңімен өткізілген. Стандарттарды әзірлеу оларды әзірлеу жөніндегі бекітілген жоспарлар негізінде жүргізілді. Оларды әзірлеудің сапасын арттыру үшін сыртқы мемлекеттік қаржылық бақылау стандарттарын әзірлеу бойынша жұмыс топтары құрылды. Бұл ретте осы елдердің де заңнамасында ISA және ISSAI стандарттарын қолдануға сілтемелер бар [2][3][4].

Ресей Федерациясының Есеп палатасы бақылау және сараптау-талдау қызметін әдіснамалық қамтамасыз ету жүйесін қалыптастыру және дамыту, мемлекеттік қаржылық бақылауды стандарттау кезінде алдын ала халықаралық мемлекеттік аудит стандарттарын зерделейді.

Шетелдік ЖҚБО-лардың сыртқы мемлекеттік қаржылық аудитті жүргізу бойынша нормативтік әдіснамалық базасын, Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің, сондай-ақ Қазақстан Республикасының басқа да мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының әдіснамалық базасын зерделеп, талдаудың қорытындысы бойынша мынадай ұсынымдар мен ұсыныстар әзірледік:

1. Мемлекеттік және муниципалдық қаржылық бақылаудың біртұтас жүйесі ретінде құрылып, бірыңғай принциптер мен стандарттарға негізделген АҚШ, Канада, Австралия және Ұлыбритания сияқты елдердің тәжірибесін ескерген жөн. Осы елдерде стандарттау мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының өзара іс-қимылын жүйелі қамтамасыз етудің факторы ретінде

қарастырыла отырып, олардың мамандануы мен кооперациялануының ұйымдастырушылық-әдістемелік базасын қалыптастырады, олардың жүйесіне өз бетінше ұйымдасу қасиеттерін береді [5][6].

2. Ресей Федерациясы, Грузия, Швеция сияқты елдердің де тәжірибесін ескеру керек, мұнда халықаралық стандарттарды имплементациялау процесі ұлттық МҚБ жүйесінің даму ерекшеліктерін ескере отырып, мемлекеттік аудит саласындағы елдердің тікелей қатысуымен кезең-кезеңімен өтуде.

3. Халықаралық аудит стандарттарының ережелерін біздің МҚБ жүйемізге қолайлы нормалары мен талаптарын анықтау мәніне терең зерделеу қажет. Бұл мемлекеттік қаржылық бақылау мен аудиттің ұлттық стандарттары мен әдіснамалық құжаттарына енгізуге болатын қажетті нормалар мен талаптарды айқындауға мүмкіндік береді. Бұл ретте осы құжаттарды жаңарту мен әзірлеудің басымдықтарын анықтап алу қажет. Осы стандарттарға нұсқаулар, әдістемелік ұсынымдар мен нұсқаулықтар солармен бірге әзірленуі тиіс.

4. Аудиторлық қызметтер нарығында аудиторлық қызмет қағидаларын (стандарттарын) шығара отырып, мемлекеттік аудиторлар мен тәуелсіз аудиторлардың әрекеттері мен өзара қатынастарын регламенттеу қажет. Стандарттарды жаңарту және жаңаларын әзірлеу кезінде әзірлеген стандарттарына ғана емес, сонымен бірге IFAC Халықаралық бухгалтерлер федерациясы әзірлеген Халықаралық аудит стандарттарына, сондай-ақ IIA Ішкі аудиторлар институты әзірлейтін Ішкі аудит жөніндегі халықаралық стандарттарға және Еуропа одағы әзірлейтін PIFC Мемлекеттік ішкі қаржылық бақылау стандарттарына да сүйену керек.

5. Іс жүзінде ішкі бақылаудың функциясы толық көлемінде жүзеге асырылмай отыр, себебі барлық жұмыс сәйкестік бақылауын жүргізуге шоғырланған және қаржылық есептілікті бақылау, тиімділікті бақылау сияқты маңызды бақылау үлгілеріне анағұрлым аз назар бөлінеді. Барлық мемлекеттік органдарда күшті әдіснамалық база қажет және ішкі аудит саласында оқу жүргізу керек. Ішкі аудиторлардың қолдануы үшін әдіснама әзірлеп, ІБҚ қызметін мониторингілеу қажет, оларды кәсіби дамытып оқытуға назар аудару керек.

6. Халықаралық тәжірибені пайдалану қажет – басқа ЖҚБО-лармен ISSAI стандарттарын енгізу бойынша тәжірибе алмасып, имплементация процесіне мемлекеттік аудитті стандарттау саласындағы халықаралық сарапшыларды тартып, INTOSAI-дың әзірлемелерін пайдалану керек. Мәселен, IDI Халықаралық ЖҚБО стандарттарын енгізу бағдарламасын (3і бағдарламасы) іске асыруға кірісті. Оның мақсаты – елдердің ЖҚБО-ларында ISSAI стандарттарын келісе отырып енгізу. Бағдарлама Халықаралық ЖҚБО стандарттарын енгізуге қажетті әлеуетті арттыру арқылы ұлттық ұйымдардағы мемлекеттік аудит институтын күшейтуге арналған [7].

Ішкі қаржылық бақылау жүйесін жетілдіру оның нәтижелерін ЖҚБО жұмысында анағұрлым кеңірек пайдалануға жәрдемдеседі. Осы тәжірибені Қазақстанда ескерген жөн және ЖҚБО өкілеттігі берліген органға үкіметтік министрліктер мен ведомстволарда ішкі тек-

серулер бойынша сапа әдіснамасын әзірлеу жөнінде құқық беру қажет.

Талдамалық шолу және салыстырмалы бағалау негізінде сыртқы мемлекеттік аудитті жүргізудің нормативтік әдіснамалық базасын жетілдіру бойынша ұсыныстар мен ұсынымдар қалыптастырылып ұсынылды. Атап айтқанда: мемлекеттік аудит пен қаржылық бақылаудың әдіснамалық базасының бес деңгейлік жүйесі ұсынылды, онда стандарттар да, сол сияқты нұсқаулар (әдістемелік ұсынымдар, нұсқаулықтар) да қамтылатын болады.

Бірінші деңгейді сыртқы мемлекеттік аудиттің жалпы стандарттары құрайтын болады, оларды барлық мемлекеттік аудит органдары және мемлекеттік аудиторлар өздерінің қызметін, яғни өкілеттіктері мен функционалдық міндеттерін жүзеге асыру кезінде сақтаулары тиіс.

Екінші деңгей – Есеп комитетінің қызметін ұйымдастыру стандарттары деп аталады.

Үшінші деңгей – бұл талаптар кешенін білдіретін жұмыс стандарттары, оларды мемлекеттік аудиторлар мемлекеттік аудитті жүргізу кезінде – аудитті жоспарлағаннан бастап оның қорытындылары іске асырғанға дейін сақтаулары тиіс.

Төртінші деңгей – бұл мемлекеттік секторда ұсынылатын үздік басқару стандарттары (тәжірибелері). Мысалы: IT аудиті стандарты, Мемлекеттік сатып алу аудитінің стандарты, Орнықты даму аудиті жөніндегі стандарт.

ФАТФ (Ақша жылыстауына қарсы күрестің қаржылық шараларын әзірлеу жөніндегі үкіметаралық топ) стандарттарын ескере отырып, көлеңкелі экономиканы қаржыландыру схемаларын талдау негізінде қазақстандық экономиканы оффшорсыздандыруға және көлеңкелі экономиканы заңды айналымға шығаруға бағытталған мамандандырылған аудит стандарттары.

Бесінші деңгей – бұл мемлекеттік аудит стандарттарын қолдану саласындағы, яғни мемлекеттік аудит саласы болып табылатын және нақты бақылау-талдау іс-шараның мәнін құрайтын нормативтік құқықтық актілерге байланысты талаптармен келісілетін практикалық нұсқаулар (әдістемелік ұсынымдар). Стандарттарды кодификациялау жүйесі ұсынылды. Сәйкестікті бағалау жөніндегі құрал (iCAT) негізінде ISSAI стандарттарын имплементациялау стратегиясын іске асыру жөнінде қадамдар ұсынылды. Сыртқы мемлекеттік аудит стандарттарында ескеру ұсынылатын ISSAI нормалары мен ережелері ұсынылды.

Ұсынылып отырған стандарттар жүйесі аясында барлық стандарттар мен оларды қолдану жөніндегі нұсқаулардың нақты құрылымы болуы тиіс. Ұсынылып отырған стандарттар жүйесін жүйелеп құрылымдау үшін стандарттарды пайдаланудың және кейіннен мемлекеттік аудит стандарттарын жетілдіру бойынша жұмыстарды жүргізудің қолайлылығын қамтамасыз ете алатын кодификациялау жүйесін пайдалану ұсынылады.

Стандарттарды кодификациялау үшін сандық таңбаларды және стандарт атауын пайдалануды ұсынамыз. Кодификацияны былайша көрсетуге болады: үш мәнді сан және стандарттың атауы. Стандарттардың әрбір деңгейі деңгейдің реттік нөміріне сай келетін болады. Мысалы, стандарттардың бірінші деңгейін кодификациялау:

101 «*бірінші стандарттың атауы*».

Стандарттардың екінші деңгейін кодификациялау:

201 «*екінші стандарттың атауы*» және дәл осылай бесінші деңгейге дейін.

Зерттеу аясында Қазақстан Республикасының сыртқы мемлекеттік аудит (қаржылық бақылау) органдарының қызметіне ISSAI стандарттарының қолайлы ережелерін имплементациялау жөніндегі нұсқау жобасы әзірленіп ұсынылды, онда халықаралық стандарттарды Есеп комитетінің әдіснамалық базасына енгізудің тетігі мен алгоритмі сипатталған.

Жалпы алғанда, аталған нұсқау Қазақстан Республикасының сыртқы мемлекеттік аудит (қаржылық бақылау) органдарының қызметіне ISSAI халықаралық стандарттарын біртіндеп имплементациялау тәсілі ретінде кезең-кезеңімен іске асыру әдісін ұсынады. Кезең-кезеңімен іске асыру тәсілі әдіснамалық базаны уақыт серпінінде жақсарту бойынша және негізделген дәйектілікпен қабылданатын шараларға сәйкес бағдарламаны әзірлеуге және жоспарлауға көмектеседі.

Қазақстан Республикасында мемлекеттік аудитті енгізу тұжырымдамасының ережелеріне сәйкес, халықаралық сыртқы мемлекеттік аудит стандарттарын толық имплементациялауды іске асыруды үш кезеңде жүргізу ұсынылады.

Бірінші кезең.

Осы (дайындық) кезеңде әдіснамалық базаның ISSAI стандарттарына сәйкестігінің ағымдағы жағдайы мен сыртқы мемлекеттік аудиттің (қаржылық бақылаудың) әдіснамалық базасы Есеп комитетінің талаптары мен міндеттеріне толықтай жауап беретін жағдай арасындағы сәйкестікке (олқылықтарға) талдау жүргізу қажет.

Олқылықтарға талдау жасағаннан кейін халықаралық стандарттарды имплементациялаудың процесі үшін бастапқы жоспарды дайындау қажет болады.

Екінші кезең.

Екінші кезең сыртқы мемлекеттік аудиттің жаңа стандарттарын, олардан туындайтын құжаттарды жаңартып әзірлеу және оларды сынақтан өткізу бойынша іс-шаралар кешенін білдіреді.

Үшінші кезең.

Бұл кезең сыртқы мемлекеттік аудит стандарттарын сүйемелдеу бойынша іс-шараларды білдіреді, бұл республика бойынша бақылау органдарының барлық қызметкерлері үшін дайындық-оқу бағдарламаларының серияларын жүргізуді қарастырады.

Нұсқауды табысты іске асыру мынадай нәтижелерге:

- мемлекеттік аудитті және қаржылық бақылауды дамытуға, мемлекеттік аудиттің озық әдіснамасы мен тәжірибесін енгізуге;

- халықаралық стандарттардың ережелеріне жауап беретін сапалы қаржылық аудит пен бақылауды (мемлекеттік аудитті) жүзеге асыру арқылы мемлекеттік сектордың есептілігін, айқындығын және тиімді жұмыс істеуін күшейтуге және қамтамасыз етуге;

- халықаралық стандарттардың ережелеріне сәйкес және сапалы дайындалған сыртқы мемлекеттік аудит стандарттарын, олардан туындайтын құжаттарды қалыптастыруға қол жеткізуге ықпал ететін болады.

Осы ұсыныстарды іске асыру Есеп комитетінде толыққанды әдіснамалық базаны қалыптастыруға алып келуі тиіс, ол оның барлық қызметінің бағыттары мен түрлері бойынша жұмысын айтарлықтай жақсартуға,

сондай-ақ Есеп комитетінің бақылау іс-шараларының сапасы мен нәтижелілігін елеулі дәрежеде арттыруға мүмкіндік береді деп есептейміз.

Пайдаланылған дереккөздер тізімі

1. Международные стандарты для высших органов финансового контроля (ISSAI) изданы Международной организацией высших органов финансового контроля. (INTOSAI) // www.intosai.org;
2. Отчет о работе Счетной палаты РФ в 2013 году // ach.gov.ru;
3. А. Вайткевичуте «Применение международных стандартов аудита в Национальном аудиторском управлении Литвы: опыт и новые задачи» // EUROSAI 2011 №17;
4. Служба государственного аудита Грузии // www.audits.georgia.gov;
5. By Dan A. Smunic «Принятие международных стандартов аудита в Канаде» <http://www.cga-canada.org>;
6. Петракова С.Г. Организационно-правовые основы специализированного финансового контроля Великобритании. М., 2005. С. 55-75;
7. Руководство по имплементации стандартов финансового аудита // www.idicommunity.org - IDI Handbook V2, стр. 66.

Е. ТУРЛЫБЕКОВ

член Счетного комитета

А. КАРЫБАЕВ

заведующий отделом прикладных научных исследований РГП «ЦИФН», к.э.н.

ВНЕДРЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ И РУКОВОДСТВ ВЫСШИХ ОРГАНОВ АУДИТА (ISSAI) КАК ОСНОВА УСПЕШНОГО ПЕРЕХОДА НА ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АУДИТ

Учитывая, что переход системы государственного финансового контроля на государственный аудит потребует разработки новой нормативно-методологической базы проведения внешнего государственного аудита, было проведено исследование вопросов механизма внедрения международных стандартов и руководств высших органов аудита (ISSAI) в деятельность органов внешнего государственного аудита Республики Казахстан. В статье представлены результаты проведенного исследования, а также предложения по формированию необходимого комплекта соответствующих приемлемым положениям международных стандартов и качественно составленных стандартов внешнего государственного аудита и производных от них документов.

В условиях трансформации государственного финансового контроля в систему государственного аудита наличие выверенной стратегии внедрения международных стандартов государственного аудита в методологическую базу Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета (далее – Счетный комитет) является важнейшим условием успешного реформирования системы государственного финансового контроля.

Интеграция Казахстана в мировое экономическое сообщество предполагает унификацию национальных

стандартов финансовой отчетности, аудита и государственного финансового контроля, их максимальное приближение к международным требованиям.

Значимость стандартизации государственного финансового контроля настолько велика, что Международная неправительственная организация высших контрольных органов – ИНТОСАИ – разработала целый ряд стандартов контрольно-ревизионной деятельности, которые были рекомендованы к применению органами контроля разных стран в той мере, в какой разработанные стандарты совместимы с национальным законодательством.

Стандарты ИНТОСАИ, прежде всего, направлены на унификацию деятельности органов государственного финансового контроля в различных странах с целью повышения эффективности международного сотрудничества в борьбе с коррупцией, финансовым мошенничеством, хищением государственных средств. Однако стандарты ИНТОСАИ не следует рассматривать как нечто застывшее, установленное раз и навсегда. С возникновением новых реалий в системах государственного финансового контроля отдельных стран члены ИНТОСАИ признали необходимым обновлять и пересматривать эти стандарты, с тем чтобы поддерживать их полезность и высокое качество [1].

В рамках перехода на государственный аудит Счетный комитет проводит активную работу по изучению и внедрению приемлемых положений международных стандартов государственного аудита в свою методологическую базу. Положения большинства стандартов ИНТОСАИ в той или иной степени используются при построении системы методологического обеспечения деятельности Счетного комитета.

Вместе с тем, при осуществлении стандартизации государственного финансового контроля Счетный комитет, принимая во внимание мировой опыт применения на практике уже разработанных международных стандартов аудита и опыт разработки и применения зарубежными ВОФК своих национальных стандартов, разрабатывает и систематизирует свои собственные, национальные стандарты проведения контрольных мероприятий, с учетом особенностей институциональной и финансовой организации экономики.

Учитывая, что переход системы государственного финансового контроля на государственный аудит потребует разработки новой нормативно-методологической базы проведения внешнего государственного аудита, в 2014 году Счетным комитетом было проведено исследование вопросов механизма внедрения международных стандартов и руководств высших органов аудита (ISSAI) в деятельность органов внешнего государственного аудита Республики Казахстан.

В рамках исследования была проанализирована нормативно-методологическая база ВОФК Российской Федерации, Литовской Республики, Австралии, Канады, Великобритании, Грузии, Швеции, США, в том числе опыт внедрения стандартов ISSAI. Проведенный анализ опыта внедрения стандартов ISSAI ВОФК стран показал, что данный процесс проходит по-разному, с учетом национальных особенностей, экономических условий и исторического развития конкретной страны.

Так, хотелось бы отметить опыт развивающихся стран (Российская Федерация, Грузия и Литовская Республика), которые находились с Республикой Казахстан на одинаковых стартовых позициях в вопросе реформирования системы ГФК. Анализ показывает, что в этих странах подход к разработке стандартов проходил поэтапно. Разработка стандартов проводилась на основе утвержденных Планов их разработки. Для повышения качества их разработки были созданы рабочие группы по разработке стандартов внешнего государственного финансового контроля. При этом в обеих странах имеются ссылки в законодательстве на применение стандартов ISA и ISSAI [2][3][4].

Счетной палатой Российской Федерации при формировании и развитии системы методологического обеспечения контрольной и экспертно-аналитической деятельности, системной стандартизации государственного финансового контроля предварительно изучаются международные стандарты государственного аудита.

По итогам изучения и анализа нормативно-методологической базы проведения внешнего государственного аудита ВОФК зарубежных стран, методологической базы Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, а также других органов государственного финансового контроля Республики Казахстан были выработаны следующие рекомендации и предложения:

1. Следует учесть опыт таких зарубежных стран, как США, Канада, Австралия и Великобритания, где система государственного и муниципального финансового контроля построена как единая система, которая базируется на единых принципах и стандартах. В этих странах стандартизация выступает в качестве фактора обеспечения системности взаимодействия органов государственного финансового контроля и формирует организационно-методическую базу их специализации и кооперирования, придает их системе свойства самоорганизации [5][6].

2. Следует учесть опыт таких стран, как Российская Федерация, Грузия, Швеция, где процесс имплементации международных стандартов аудита проходит поэтапно, с учетом специфики развития национальной системы ГФК при непосредственном участии передовых, в области государственного аудита, стран.

3. Следует провести глубокое изучение положений международных стандартов аудита на предмет определения норм и требований, которые приемлемы для нашей системы ГФК. Это позволит определить необходимые нормы и требования, которые можно будет включить в национальные стандарты и методологические документы государственного финансового контроля и аудита. При этом необходимо определить приоритетность обновления и разработки данных документов. Руководства к этим стандартам, методические рекомендации и инструкции должны разрабатываться вместе с ними.

4. На рынке аудиторских услуг необходима регламентация действий и взаимоотношений государственных аудиторов и независимых аудиторов, выражающаяся в издании правил (стандартов) аудиторской деятельности. При обновлении стандартов и разработке новых следует опираться не только на стандарты ISSAI, разработанные INTOSAI, но и на Международные стандарты аудита, разработанные Международной федерацией бухгалтеров – IFAC, а также принимать во внимание Международные стандарты по внутреннему аудиту, которые разрабатываются Институтом внутренних аудиторов – IIA, и Стандарты государственного внутреннего финансового контроля PIFC, разрабатываемые Европейским Союзом.

5. На практике функция внутреннего контроля не реализуется в полном объеме, поскольку практически вся работа сосредоточена на проведении контроля на

соответствие и гораздо меньше внимания уделяется не менее важным типам контроля – контролю финансовой отчетности и контролю эффективности. Во всех государственных органах необходима сильная методологическая база и обучение в области внутреннего аудита. Необходимо разработать методологию для ее применения внутренними аудиторами, осуществлять мониторинг деятельности СВА и заботиться об их профессиональном развитии и обучении.

6. Необходимо использовать международный опыт – осуществлять обмен опытом с другими ВОФК по внедрению ISSAI, привлекать к процессу имплементации равных по положению или международных экспертов в области стандартизации государственного аудита, использовать разработки INTOSAI. Так IDI приступила к реализации Программы внедрения Международных стандартов ВОФК (Программа 3i). Ее цель – согласованное внедрение ISSAI в ВОФК стран. Программа призвана усилить институт государственного аудита в национальных организациях посредством наращивания потенциала, необходимого для внедрения Международных стандартов ВОФК [7].

Совершенствование системы внутреннего финансового контроля содействует более широкому использованию его результатов в работе ВОФК. Представляется, что данный опыт необходимо учесть в Казахстане и наделить орган, которому будут предоставлены полномочия ВОФК, правом разработки методологии качества внутренних проверок в правительственных министерствах и ведомствах.

На основе аналитического обзора и сравнительной оценки были сформированы и представлены предложения и рекомендации по совершенствованию нормативно-методологической базы проведения внешнего государственного аудита. А именно: предложена пятиуровневая система методологической базы государственного аудита и финансового контроля, которая будет включать как стандарты, так и руководства (методические рекомендации, инструкции).

Первый уровень будут составлять фундаментальные и общие стандарты внешнего государственного аудита, которые должны соблюдаться всеми органами государственного аудита и государственными аудиторами при осуществлении деятельности, соответствующей выполнению полномочий и функциональных задач.

Второй уровень – это так называемые стандарты организации деятельности Счетного комитета.

Третий уровень – это рабочие стандарты, представляющие собой комплекс требований, которые должны соблюдаться государственными аудиторами при проведении государственного аудита – от планирования до реализации итогов аудита.

Четвертый уровень – специальные стандарты, которые представляют собой рекомендации (практики) хорошего управления в государственном секторе. Например: Стандарт IT аудита, Стандарт аудита государственных закупок, Стандарт по аудиту устойчивого развития.

Специализированные стандарты аудита, направленные на деофшоризацию казахстанской экономики и выводу в легальный оборот теневых капиталов, на ос-

нове анализа схем финансирования теневой экономики, учитывая стандарты ФАТФ.

Пятый уровень – это практические руководства (методические рекомендации), согласующиеся с требованиями связанных нормативных правовых актов в области применения стандартов государственного аудита, то есть области, которые являются областью государственного аудита и составляют предмет конкретного контрольно-аналитического мероприятия. Предложена система кодификации стандартов. На основе инструмента по оценке соответствия (iCAT) предложены шаги по реализации стратегии имплементации стандартов ISSAI. Предложены нормы и положения ISSAI, которые предлагается учесть в Стандартах внешнего государственного аудита.

В рамках предлагаемой системы стандартов необходима четкая структура всех стандартов и руководств по их применению. Для систематизации и структурирования предлагаемой системы стандартов было предложено использовать систему кодификации, способную обеспечить удобство в использовании стандартов и проведении дальнейшей работы по совершенствованию стандартов государственного аудита.

Предложено использовать числовые обозначения для кодификации стандартов и наименование стандарта. Кодификация будет выглядеть следующим образом: трехзначное порядковое число и наименование стандарта. Каждый уровень стандартов будет соответствовать порядковому номеру уровня. Например: Кодификация первого уровня стандартов:

101 «*наименование первого стандарта*».

Кодификация второго уровня стандартов:

201 «*наименование второго стандарта*» и так далее до пятого уровня.

В рамках исследования был разработан и представлен Проект Руководства по имплементации приемлемых положений стандартов ISSAI в деятельность органов внешнего государственного аудита (финансового контроля) Республики Казахстан, в которой расписан механизм и алгоритм внедрения международных стандартов в методологическую базу Счетного комитета.

В целом данное руководство предлагает поэтапный метод реализации в качестве способа постепенной имплементации международных стандартов ISSAI в деятельность органов внешнего государственного аудита (финансового контроля) Республики Казахстан. Поэтапный подход помогает разрабатывать и планировать программу по улучшению методологической базы в динамике по времени и в соответствии с обоснованной последовательностью принимаемых мер.

В соответствии с положениями Концепции внедрения государственного аудита в Республике Казахстан, предлагается реализацию полной имплементации международных стандартов внешнего государственного аудита провести в три этапа.

Первый этап.

На данном (подготовительном) этапе необходимо провести анализ соответствия (пробелов) для определения различий между текущим положением методологической базы на соответствие стандартам ISSAI и желаемой ситуацией, при котором методологическая

база внешнего государственного аудита (финансового контроля) в полной мере отвечает требованиям и задачам Счетного комитета.

После анализа пробелов необходимо подготовить первоначальный план для процесса осуществления имплементации Международных стандартов.

Второй этап

Второй этап представляет собой комплекс мероприятий по обновлению и разработке новых стандартов внешнего государственного аудита, производных от них документов, и их апробации.

Третий этап

Данный этап представляет собой мероприятия по сопровождению стандартов внешнего государственного аудита, что предполагает проведение серии подготовительно-обучающих программ для всех работников органов контроля по республике.

Успешная реализация Руководства будет способствовать достижению следующих результатов:

- развитие государственного аудита и финансового контроля и внедрение передовой методологии и практики государственного аудита;

- усиление и обеспечение стабильности подотчетности, прозрачности и эффективности функционирования государственного сектора через осуществление качественного финансового аудита и контроля (государственного аудита), отвечающего положениям международных стандартов;

- формирование полного комплекта соответствующих приемлемым положениям международных стандартов и качественно составленных стандартов внешнего государственного аудита, производных от них документов.

Полагаем, что реализация указанных предложений должна привести к созданию в Счетном комитете полноценной методологической базы, которая позволит значительно улучшить организацию ее работы по всем направлениям и видам деятельности, а также существенно повысить качество и результативность контроля, осуществляемого Счетным комитетом.

Список используемых источников:

1. Международные стандарты для высших органов финансового контроля (ISSAI) изданы Международной организацией высших органов финансового контроля. (INTOSAI) // www.intosai.org.
2. Отчет о работе Счетной палаты РФ в 2013 году // ach.gov.ru.
3. А. Вайткевичуте «Применение международных стандартов аудита в Национальном аудиторском управлении Литвы: опыт и новые задачи» // EUROSAI 2011 №17.
4. Служба государственного аудита Грузии // www.audits.georgia.gov.
5. By Dan A. Smunic «Принятие международных стандартов аудита в Канаде» <http://www.cga-canada.org>;
6. Петракова С.Г. Организационно-правовые основы специализированного финансового контроля Великобритании. М., 2005. С. 55-75.
7. Руководство по имплементации стандартов финансового аудита // www.idicommunity.org - IDI Handbook V2, стр. 66.





М. СӘТҚАЛИЕВ
Есеп комитетінің мүшесі



С. ЖАМЫШЕВА
«ҚБЗО» РМК қолданбалы
ғылыми зерттеулер бөлімі
меңгерушісінің орынбасары



А.К. ҚИЛЫБАЕВ
«ҚБЗО» РМК қолданбалы
ғылыми зерттеулер бөлімінің
бас сарапшысы

ҚАЗАҚСТАНДА СЫРТҚЫ ЖӘНЕ ІШКІ МЕМЛЕКЕТТІК ҚАРЖЫЛЫҚ БАҚЫЛАУ ОРГАНДАРЫНЫҢ ӨЗАРА ІС-ҚИМЫЛЫ

2014 жылы сыртқы және ішкі мемлекеттік аудит пен қаржылық бақылау органдарының функцияларына зерттеу жүргізіліп, өзара іс-қимылдардың оңтайлы тетіктері әзірленді. Мақалада жүргізілген зерттеудің нәтижелері келтірілген және сыртқы және ішкі мемлекеттік аудит пен қаржылық бақылау органдарының өзара іс-қимылдарының оңтайлы тетігін құру бойынша ұсыныстар берілген.

Қазіргі уақытта Қазақстанда, негізінен, ішкі және сыртқы мемлекеттік қаржы бақылау (бұдан әрі - МҚБ) функцияларын орындайтын қажетті институттар құрылды. Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитеті (бұдан әрі - Есеп комитеті) республикалық бюджет қаражатын пайдаланудың дұрыстығы, заңдылығы, тиімділігі мен неәтижелілігі үшін сыртқы бақылауды жүзеге асыратын орган болып табылады, ал тексеру комиссиялары жергілікті деңгейдегі сыртқы қаржылық бақылау органдары болып табылады. Орталық деңгейдегі және өңірлік деңгейдегі ішкі бақылауды екі институт жүзеге асырады. Олардың біреуі – ҚР Қаржы министрлігінің Қаржылық бақылау комитеті (бұдан әрі - ҚБК) және оның аумақтық бөлімшелері, сондай-ақ орталық және жергілікті мемлекеттік органдардың құрамында жұмыс істейтін ішкі бақылау қызметтері (бұдан әрі - ІБК). Осыған байланысты, бақылау объектілері мен субъектілерінің көрсетілген ішкі және сыртқы мемлекеттік қаржы бақылау институттарының функциялары мен өкілеттіктерінің арасындағы мемлекеттік аудитке өту кезінде, сондай-ақ оңтайлы іс-қимыл тетіктерін қолдану кезінде нақты ара-жіктері туындай-

ды. Бұл бағыттағы ықпалды қадамдардың бірі «Мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау туралы» Қазақстан Республикасының Заңының жобасын әзірлеу болды, ол Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2013 жылғы 31 желтоқсандағы № 1446 қаулысымен Қазақстан Республикасының Парламенті Мәжілісінің [2] қарауына енгізілді. Осы заң жобасын қабылдау мерзімінің созылып кетуі елдегі мемлекеттік аудит және қаржылық бақылаудың ықпалды институттарын құруда іс жүзінде белгілі бір қиындықтарға соқтыратынын атап өткен жөн.

Ішкі және сыртқы бақылауды жүзеге асыратын мемлекеттік органдардың функциялары мен өкілеттіктерінің жүйелі түрде ара-жігі айқындалмаған, бұл олардың қызметінде бір-бірін қайталау элементтерінің күшөтуіне алып келеді және мемлекеттік қаржылық бақылаудың барлық жүйелерінің тиімділігін төмендетеді. Осының салдарынан мемлекеттің бақылау қызметінде бақылау объектілерін қамтудың тұтастығы, бірізділігі мен жүйелілігі жоқтың қасы, осының нәтижесінде экономикалық жүйенің жекелеген элементтері бірнеше мәрте бақылауға тап болады, басқалары бақылаусыз қалды. Мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының қазіргі

ықпал ету тетігі тиімсіз. Ішкі бақылаудың екі институтының болуы қосарланушылық элементтерін күшейтіп қана қоймай, сонымен бірге қосарланушылық элементтерін одан әрі күшейте түседі, бірақ ішкі аудиттің (бақылаудың) тиімді жұмыс істейтін қызметтердің, орталық деңгейде де, жергілікті деңгейлерде де қалыптастырылуына жәрдемдеспейді. Осы уақытқа дейін ішкі бақылау қызметтерінің тәуелсіздігін қамтамасыз ету мәселелері, соның ішінде олардың қызметтерін халықаралық стандарттарға сәйкестендіру, ішкі бақылау қызметтері үшін сертификатталған аудиторлар дайындау, сондай-ақ олардың қызметтерін жалпы әдіснамалық үйлестіру мәселелері шешілген жоқ.

Біздің елімізде жұмыс істейтін мемлекеттік қаржылық бақылау жүйесі оның әртүрлі тармақтары өкілеттіктерінің теңгерімін сақтау қажеттігіне сәйкес қазіргі мемлекеттік билік жүйесіне сәйкес құрылған. Тұтастай алғанда, елде іс-қимыл жасайтын сыртқы бақылауды ұйымдастыру нысанында республикалық деңгейде де, жергілікті деңгейлерде де әлемдік тәжірибеде қабылданған нормаларға сәйкес келетінін атап өтуге болады. Сонымен бірге ішкі атқарушы органның екі ішкі бақылау институттарының болуы олардың бақылау іс-шараларын тиімді ұйымдастыру үшін олардың қызметтері мен өкілеттіктерінің нақты ара-жігін айқындауға жәрдемдеспейді. Бақылау іс-шараларының келісілген жоспарларын, олардың қызметін жалпы үйлестіру мәселелерін регламенттейтін сапалы жасалған нормативтік құқықтық құжаттардың жоқтығы, нақты бақылау іс-шараларын жүзеге асыру кезінде көрсетілген институттардың өзара іс-әрекеттері ережелерді тереңдете түседі. Қазіргі кезде олар өзінің қызметтерін өздерінің жоспары бойынша, жекелеген жағдайларда, жоспардан тыс жүзеге асырады, бұл қосарласуды, ішкі бақылау органдарының бақылау қызметінде қосарласқан тексерулерді (параллелизмді) [5] туындатады. Мұндай жағдай бақылау объектілері ведомстволары басшыларының тарапынан риза еместігін туындатуы сөзсіз. Сонымен қатар Есеп комитеті жүргізген ішкі бақылау институттары қызметінің тиімділігін талдау, республикадағы ішкі бақылау органдары санының ұлғайғанын байқауға мүмкіндік береді, бюджеттік тәртіптің артуымен сүйемненденбейтін болған. Мұндай жағдай ішкі бақылау институттарының санын оңтайландыру қажеттігіне және олардың қызметінің тиімділігін арттыруға алып келетін едәуір шаралар қабылдауға негізделеді.

Бақылау қызметін әдіснамалық қамтамасыз ету проблемалары бар. Бақылау қызметі – өте күрделі және мемлекеттің көпқырлы қызметі, оның тиісті ғылыми-әдіснамалық сүйемелдеусіз жүзеге асырылуы мүмкін емес. Қазіргі уақытта бірыңғай әдіснамалық базаның жоқтығынан бақылау қызметінің ұйымы әртүрлі органдардың бюджеттік қаражаттарды пайдаланғаны үшін бақылауды жүзеге асыруға деген көзқарастарында айтарлықтай айырмашылық бар. Сондықтан жекелеген институттардың есептері басқа органның жұмысына пайдалануға жарамсыз болып көрінеді, сондай-ақ әртүрлі органдардың бақылау қызметінің жалпы тиімділігін төмендетеді. Кейде саналы түрдегі ауытқушылық фактілері немесе ішкі бақылау жүргізу ба-

рысында анықталған елеулі қаржылық бұзушылықтарды сыртқы бақылау органдарынан жасыру байқалады. Мұндай фактілер осы институттардың жұмыс істеуінде нормативтік-әдіснамалық базаның әлсіздігінен орын алған. Бақылаушы органдардың көпшілігі бақылау іс-шараларының нәтижелерін терең талдамайды, анықталған бұзушылықтардың сабеп-салдарларын зерделемейді. Есеп комитеті тексерулерінің нәтижелері мемлекеттік қаржылық бақылау стандарттарын басқа органдардың сақтамауы, өз қызметтерін жүзеге асыру кезінде бақылау органдары басшылыққа алуы тиіс, ол тұтастай алғанда органдар арасындағы өзара іс-қимылды әлсіретуге алып келеді.

Есеп комитетінің басқа органдармен бірлескен және қосарлас тексеруі жеткілікті түрде реттелмеген. Тәжірибе көрсетіп отырғандай, МҚБ органдары осындай тексеру түрлерін жүргізбейді [3] десе де болады.

Тұтастай алғанда, қазіргі ұйымдық, институционалдық, құқықтық және әдіснамалық проблемалар мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының жұмыс істеуі осы институттар қызметінің тиімділігін арттыруға жәрдемдеспейді, өйткені, қаржылық тәртіпті нығайтуға бюджеттік бағдарламалардың нәтижелілігі айтарлықтай әсер етпейді. Белгіленген проблемаларды уақтылы шешу мемлекеттік қаржылық бақылау институттарының қызметін оңтайландыруға, елдегі мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіруге алып келеді.

Мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының ықпалды тетіктерін құруды кезең-кезеңімен жүзеге асыру қажет. Бірінші кезеңде, «Мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау туралы» Қазақстан Республикасының Заңын қабылдағанға дейін, жинақталған шетелдік тәжірибені ескере отырып, жаңа нормативтік құжаттар әзірлеу қажет. Бұл өзгерістер әртүрлі мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының арасындағы өзара ықпалдастықты жетілдіруге бағытталуға тиіс. Екінші кезеңде ішкі бақылау институттарының санын оңтайландыру қажет, осылайша, олардың қызметі нарықтық экономиканың осы заманғы талаптарына сәйкес келетін болады.

Жоғарыда мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының қалыпты жұмыс істеуіне нашар құқықтық және әдіснамалық негіздердің тигізетін теріс әсері туралы, сондай-ақ Қазақстанда сыртқы және ішкі қаржылық бақылау органдары арасында тиімді өзара іс-қимылды қалыптастыруға тексеру комиссияларының институционалдық тұрғыдан дамымай отырғаны жөнінде айтылған болатын. Мұндай проблемалармен әлемнің көптеген елдері кездескен, сондықтан әлемдік озық тәжірибені жинақтау үшін және оларды кеңінен қолдануға жағдай жасау мақсатында халықаралық ішкі және сыртқы аудит институттары құрылған еді. Қазіргі уақытта, Халықаралық ішкі аудиторлар институты ішкі аудит органдарының қызметін біріздендіруге жауапты болып табылады, ал Халықаралық жоғары аудит органдарының ұйымы - сыртқы аудит саласында жауапты (INTOSAI) [4]. Аталған халықаралық институттар ішкі және сыртқы бақылау институттарына қойылатын негізгі талаптарды айқындайды, сондай-ақ ішкі және сыртқы аудит стандарттарын әзірлейді, мемлекеттік

қаржылық бақылау органдарының қызметкерлеріне қойылатын біліктілік талаптарын қалыптастырады. Олардың белсенді қызметінің арқасында қазіргі кезде әлемде әртүрлі мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының бақылау іс-шараларын жүргізу бойынша біріздендірілген нысандары мен әдістері пайда болды.

Атқарушы билік үшін ішкі бақылау органдарының қызметін халықаралық тәжірибеде қабылданған стандарттарға сәйкес реформалау ең маңызды міндет болып табылады. Әрине, институционалдық реформаларды жүргізу үшін белгілі бір уақыт қажет болады, сондықтан әртүрлі мемлекеттік қаржылық бақылау органдары арасындағы өзара іс-қимылды жақсарту міндетін кезең-кезеңімен шешкен жөн. Бірінші кезеңде мынадай міндеттерді шешу қажет:

1. Барлық мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының бақылау іс-шараларын жоспарлаудың, жүргізудің және олардың нәтижелерін ресімдеудің бірыңғай әдіснамалық базасын әзірлеп, тәжірибеге енгізу.

2. Барлық мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының бақылау іс-шараларын жоспарлаудың, жүргізудің және олардың нәтижелерін ресімдеудің ортақ ережелерін ұстануға міндеттейтін құқықтық негіз жасау.

3. Әртүрлі ішкі және сыртқы аудит органдарының бірлескен және қосарлас бақылау іс-шараларын жүргізу жөніндегі қағидаларын әзірлеп бекіту.

4. Ішкі және сыртқы бақылау (аудит) органдарының бірыңғай ақпараттық базасын жасау бойынша пәрменді шаралар қабылдау.

5. Ішкі бақылау органдарының және тексеру комиссияларының қызметінің тиімділігін бағалау бойынша Есеп комитетінің құқығын күшейту. Осындай тәуелсіз бағалау болған жағдайда ғана басқа бақылаушы органдардың жұмысының нәтижелілігі мен тиімділігін арттыруға болады.

Жалпы алғанда, бірінші кезеңнің міндеттері бақылау іс-шараларын ұйымдастыру және жүргізу мәселелері бойынша қазіргі нормативтік құқықтық актілерді жетілдіруге бағытталған. Аталған кезеңде МҚБ жүйесінде айтарлықтай институционалдық өзгерістер қарастырылмаған. Алдағы жұмыстар аясында сыртқы және ішкі бақылау органдарының өзара іс-қимылының тәртібін және тетіктерін регламенттейтін жаңа нормативтік құқықтық базаны қалыптастыруға баса назар аудару қажет.

Сонымен, егер мемлекеттік қаржылық бақылау органдары бақылау іс-шараларын жоспарлау, жүргізу және олардың нәтижелерін ресімдеу кезінде бірыңғай принциптер мен стандарттарды пайдаланған жағдайда, олардың қызметі арнайы заңмен реттелетін болса, сондай-ақ ішкі және сыртқы бақылау органдарының функциялары мен өкілеттіктерінің ара-жігі нақты айқындалған болса, онда әртүрлі мемлекеттік қаржылық бақылау органдары арасында іскери байланыстарды орнату кезінде ешқандай проблемалар туындамайтын болады. Олар тек бір-бірін толықтырып отырады. Бір жағынан, егер күшті ішкі бақылау органы «бөгде тексерушілерден» (сыртқы бақылау органдарынан бақылау объектілерін, сол сияқты бақылаудың нәтижелерін) қорғай отырып сыртқы мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының

қызметін алмастыруға әрекет жасайтын болса, мұндай жағдайда мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының жұмысында жүйелілік пен дәйектілік болмайды. Осының салдарынан, бюджеттік бағдарламалардың тиімділігі төмендеп, бюджет тәртібі нашарлайды, мемлекеттік бағдарламалардың күтілген нәтижелерінің орнына жанама нәтижелермен ғана қанағаттануға тура келеді. Мұндай проблемаларды Лима декларациясының талаптарына және өзге де халықаралық талаптарға сай келетін, мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының қызметін реттейтін арнайы әзірленген жүйелі заңның көмегімен ғана жоюға болады.

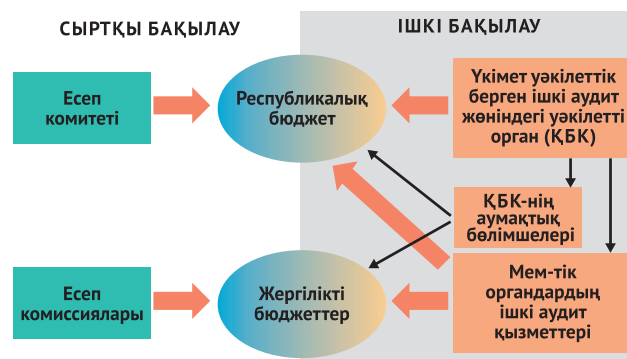
2013 жылғы 3 қыркүйектегі Қазақстан Республикасында мемлекеттік аудитті енгізу тұжырымдамасында мемлекеттік аудит органдарының өкілеттіктерінің ара-жігін нақты айқындап, әрі тиімді өзара іс-қимылын ескере отырып, олардың теңдестірілген құрылымын қалыптастыру қарастырылған [1]. Сонымен бірге, мемлекеттік аудитті енгізу кезең-кезеңімен жүзеге асырылуы тиіс.

Қазіргі уақытта, Қазақстан Республикасының Парламентінде «Мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау туралы» Қазақстан Республикасының заң жобасы жасалу және бекіту сатысынан өтіп жатыр. Осы заң барлық проблемаларды шешпеген күннің өзінде де мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының құқықтық базасын айтарлықтай нығайта түсер еді. Жалпы алғанда, ішкі және сыртқы бақылау органдарының қызметін жақсарту үшін сапалы жетілдірілген заңның және мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының өзара іс-қимылы тетіктерін айқындайтын заңға тәуелді актілердің қажет екендігін айта кету керек.

Заң жобасына сәйкес, мемлекеттік аудит органдарының жүйесі мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының қолданыстағы жүйесіне қарағанда айтарлықтай институционалдық өзгерістерге ұшыраған жоқ.

Тұжырымдама бойынша ішкі аудит жөніндегі уәкілетті орган шектеулі бақылауды жүзеге асырады және ішкі бақылау қызметтерінің тиімділігіне бағалау жүргізеді.

Бұл ретте заң жобасының қолданыстағы редакциясы Мемлекеттік аудитті енгізу тұжырымдамасында қойылған міндеттерді толық көлемінде шеше алмайды. Атап айтқанда, мемлекеттік аудит органдарының арасында бір-бірінің функцияларын қайталау мәселесі шешілмеген күйінде қалып отыр. (1-суретке қараңыз)



1-сурет. «Мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау туралы» ҚР заңының жобасына сай мемлекеттік қаржылық бақылау институттарының моделі.

Бірінші кезекте, әлемдік тәжірибе әртүрлі бақылау функциялары арасындағы өкілеттіктердің ара-жігін нақты ажыратуды талап етеді, бұл мәселе институционалдық тұрғыдан көрініс табуы тиіс. Сондай-ақ әртүрлі органдардың жауапкершілігін және олардың құрылымын әлемдік тәжірибеге сәйкес келтіру қажет. Мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының жүйесін реформалауды біртіндеп жүргізу ұсынылған. Бұл ретте ішкі бақылау органдарын оңтайландыруға баса назар аудару қажет.

Әлемдік тәжірибе көрсетіп отырғандай, егер ішкі аудит қанағаттанарлық дәрежеде жұмыс істемейтін болса, онда бірде-бір сыртқы қаржылық бақылау құрылымы атқарушы билік органдарының ішіндегі нашар әрі тиімсіз қаржылық бақылаудың орнын толтыра алмайды. Сондықтан, дамыған елдерді мысалға ала отырып, барлық атқарушы билік органдарында тиімді жұмыс істейтін ішкі аудит қызметтерін құру мемлекеттік аудит пен қаржылық бақылаудың қалыпты жүйесін құрудың бастапқы іргетасы болып табылады.

Келешекте Қаржымині ҚБК персоналы министрліктердің, ведомстволардың және жергілікті атқарушы органдардың ішкі аудит қызметтеріне, сондай-ақ сыртқы аудиторлар ретінде Есеп комитетіне қайта бөлінуі мүмкін. Мемлекеттік сектор ауқымында ішкі қаржылық бақылауды қолдау үшін мұндай қайта бөлу біртіндеп іске асырылуы мүмкін.

Сонымен, осы айтылғандарды қорыта отырып, ішкі және сыртқы бақылау органдары арасындағы өзара іс-қимылдарды жақсартуға қатысты проблемалардың көпшілігі жүйелі сипатта өріс алғанын айта кету керек, сондықтан арнайы заң және заңға тәуелді актілерді қабылдамай тұрып, оларды осы кезеңде шешу мүмкін емес. Дегенмен, қысқа мерзімді уақыт аралығында төменде көрсетілген міндеттерді шешу Есеп комитеті мен ішкі бақылау институттары арасындағы өзара іс-қимылдарды нығайтуға ықпал ететін болады:

1. Мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау жүйесін іргетасы берік қаланған тиімді жұмыс істейтін ішкі аудит қызметтерінің базасында құруға болады. Сондықтан, озық әлемдік тәжірибеге сүйене отырып, ішкі аудит қызметтерін институционалдық тұрғыдан нығайту қажет;

2. Ішкі бақылау іс-шараларын жоспарлаудың, жүргізудің және оның нәтижелерін ресімдеудің қағидаларын, рәсімдерін және стандарттарын халықаралық стандарттарға, сондай-ақ сыртқы мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау органдарының қажеттіліктеріне сай жетілдіру қажет;

3. Ішкі және сыртқы мемлекеттік аудит пен қаржылық бақылау органдарының қызметін толық үйлестіру мақсатында, ішкі бақылау (аудит) органдарының қызметіне бағалау жүргізу жөніндегі өкілетті Есеп комитетіне бекіту қажет.

4. Келешекте ішкі бақылау органдарының санын оңтайландыру мақсатында институционалдық реформалар жүргізу қажет.

Шетелдік тәжірибені зерделеу негізінде мынадай қорытынды жасауға болады: сыртқы мемлекеттік ау-

дит органдарының ішкі аудит органдарымен оңтайлы өзара іс-қимылы тетігін қалыптастыру үшін жүйелі әрі кешенді тәсіл әзірлеу қажет.

Мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау (бұдан әрі - МАҚБ) органдарының өзара іс-қимылы тетігін күшейту МАҚБ-ның біртұтас жүйесі арқылы айқындалады, оның аясында құқықтық, ақпараттық, институционалдық, кадрлық және әдістемелік блоктарды біркелкі дамыту қажет. (2-суретке қараңыз)

Құқықтық 1) «Мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау туралы» заң әзірлеп қабылдау	Ақпараттық 1) МАҚБ органдарын ақпараттандырудың жоспарын әзірлеу 2) МАҚБ органдарының мемлекеттік ақпараттық-талдамалық жүйесін дамыту және енгізу	Институционалдық 1) озық әлемдік тәжірибе негізінде МАҚБ органдары жүйесін құру. ҚР Есеп комитетінің көшбасшылық рөлін айқындау. 2) әртүрлі МАҚБ органдарының ведомстволық бағыныстылығын нақты құрылымдау
Коммуникативтік 1) барлық МАҚБ органдарының өзара, басқа бақылау субъектілерімен, басқа мемлекеттік органдармен, жұртшылықпен келісілген әрекеттері үшін үйлестіру кеңесінің жұмысын жетілдіру	Кадрлық 1) МАҚБ органдары қызметкерлерін даярлау мен қайта даярлаудың тиімді жүйесін құру 2) МАҚБ органдары қызметкерлеріне қойылатын талаптарды арттыру 3) МАҚБ органдары арасында кадрларды қайта бөлу	Әдістемелік 1) бақылау іс-шараларын стандарттау 2) мемаудит жүргізу, оның нәтижелерін ресімдеу, МАҚБ органдарының қызметін бағалау жөніндегі әдістемелік ұсынымдарды стандарттау

2-сурет. МАҚБ органдарының тиімді іс-қимылын қамтамасыз ететін блоктарды дамытудың бағыттары

Жалпы алғанда, ішкі және сыртқы бақылау институттары арасындағы өзара іс-қимыл тетіктерін зерттеудің қорытындысы бойынша пәрменді ұсынымдар берілді. Бақылау іс-шараларын қайталаудың деңгейін МҚБ органдарының жүргізген бақылауының нәтижелерін өзара мойындау тетігін жасау жолымен төмендетуге болады. Зерттеу барысында МҚБ органдарының бірыңғай дерекқорын ескере отырып, аталған өзара іс-қимылдың құралы үшін оны жүзеге асырудың ықтималды моделдері ұсынылды, сондай-ақ жүргізілген мемлекеттік аудит пен қаржылық бақылаудың нәтижелерін өзара тану туралы нұсқаудың жобасы әзірленді.

Қорыта келгенде, кейбір осы ұсынымдардың «Мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау туралы» Қазақстан Республикасының заң жобасын әзірлеу кезінде ескерілгенін айта кету керек, сонымен бірге, МҚБ органдары жоғарыда көрсетілген бағыттарда өзара іс-қимылдарын жетілдіру жөніндегі жұмыстарды жалғастыруы қажет.

Пайдаланылған дереккөздер тізімі:

1. «Қазақстан Республикасында мемлекеттік аудитті енгізу тұжырымдамасын бекіту туралы» Мемлекет басшысының 2013 жылғы 3 қыркүйектегі № 634 Жарлығы.
2. «Мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау туралы» Қазақстан Республикасының заң жобасы, ол Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2013 жылғы 31 желтоқсандағы № 1446 қаулысымен Қазақстан Республикасының Парламент Мәжілісіне қарауға енгізілді.
3. Мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының өзара іс-қимыл қағидасы (Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитеті Төрағасының 2012 жылғы 28 қыркүйектегі № 115-нқ және Қазақстан Республикасы Қаржы министрінің 2012 жылғы 26 қыркүйектегі № 442 бірлескен бұйрығымен бекітілген).
4. Жоғары қаржы бақылау органдарына арналған халықаралық стандарттар (ISSAI), Халықаралық жоғары қаржы бақылау органдарының ұйымы шығарған.(INTOSAI) // www.intosai.org;
5. А.Б. Зейнелғабдин. «Қазақстанның қаржы жүйесі: қалыптасуы және дамуы». Монография. – Астана, КазУЭФМТ баспасы, 2008 ж. – 226-бет.

М. САТКАЛИЕВ*член Счетного комитета***С. ЖАМЫШЕВА***заместитель заведующего отделом прикладных научных исследований РГП «ЦИФН»***А. КИЛИБАЕВ***главный эксперт отдела прикладных научных исследований РГП «ЦИФН»*

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВНЕШНЕГО И ВНУТРЕННЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В КАЗАХСТАНЕ

В 2014 году было проведено исследование функций органов внешнего и внутреннего государственного аудита и финансового контроля с выработкой оптимальных механизмов взаимодействия. В статье представлены результаты проведенного исследования, а также предложения по построению оптимального механизма взаимодействия органов внешнего и внутреннего государственного аудита и финансового контроля.

В настоящее время в Казахстане в основном созданы необходимые институты, выполняющие функции внутреннего и внешнего государственного финансового контроля (далее – ГФК). Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета (далее – Счетный комитет) является органом, осуществляющим внешний контроль за правильностью, законностью, эффективностью и результативностью использования средств республиканского бюджета, а ревизионные комиссии являются органами внешнего финансового контроля на местном уровне. Внутренний контроль на центральном уровне и на региональном уровне осуществляют два института. Первый из них – Комитет финансового контроля Министерства финансов РК

(далее – КФК) и его территориальные подразделения, а также службы внутреннего контроля (далее – СВК), функционирующие в составе центральных и местных государственных органов. В этой связи возникает объективная необходимость в четком разграничении функций, полномочий объектов и субъектов контроля, а также в налаживании механизмов оптимального взаимодействия между указанными институтами внутреннего и внешнего государственного финансового контроля при переходе на государственный аудит. Одним из действенных шагов в этом направлении стала разработка проекта Закона Республики Казахстан «О государственном аудите и финансовом контроле», который постановлением Правительства Республики Казахстан

от 31 декабря 2013 года № 1446 внесен на рассмотрение в Мажилис Парламента Республики Казахстан [2]. Следует отметить, что затягивание сроков принятия данного законопроекта создает определенные практические сложности в формировании действенных институтов государственного аудита и финансового контроля в стране.

Функции и полномочия государственных органов, осуществляющих внешний и внутренний контроль, системно не разграничены, что приводит к усилению элементов дублирования их деятельности и снижает эффективность всей системы государственного финансового контроля. Из-за этого в контрольной деятельности государства отсутствуют целостность, последовательность и системность в охвате объектов контроля, в результате отдельные элементы экономической системы подвергаются контролю неоднократно, другие остаются вне контроля. Не эффективен имеющийся механизм взаимодействия органов государственного финансового контроля. Наличие двух институтов внутреннего контроля не только усиливает элемент дублирования, но и не способствует формированию эффективно функционирующих служб внутреннего аудита (контроля) как на центральном, так и на местном уровнях. До сих пор не решены вопросы обеспечения независимости служб внутреннего контроля, унификации их деятельности в соответствии с международными стандартами, подготовки сертифицированных аудиторов для служб внутреннего контроля, а также общая методологическая координация их деятельности.

Функционирующая система госфинконтроля в нашей стране встроена в существующую систему государственной власти в соответствии с необходимостью соблюдения баланса полномочий ее разных ветвей. В целом, можно отметить, что действующая в стране форма организации внешнего контроля как на республиканском, так и на местном уровнях соответствует нормам, принятым в мировой практике. В то же время наличие двух институтов внутреннего контроля внутри исполнительной власти не способствует четкому разграничению их функций и полномочий для эффективной организации ими контрольных мероприятий. Положение усугубляется еще отсутствием качественно проработанных нормативных правовых документов, регламентирующих вопросы общей координации их деятельности, согласованности планов контрольных мероприятий, взаимодействия указанных институтов при осуществлении конкретных контрольных мероприятий. В настоящее время они осуществляют свою деятельность по собственному плану, в отдельных случаях – вне плана, что порождает дублирование, параллелизм в контрольной деятельности органов внутреннего контроля [5]. Безусловно, такое обстоятельство порождает недовольство со стороны руководителей ведомств объектов контроля. Помимо этого анализ эффективности деятельности институтов внутреннего контроля, проведенный Счетным комитетом, позволяет заметить, что простое увеличение количества органов внутреннего контроля в республике не стало сопровождаться улучшением бюджетной дисциплины.

Данное обстоятельство обуславливает необходимость оптимизации количества институтов внутреннего контроля и принятия существенных мер, приводящих к повышению эффективности их деятельности.

Существуют также проблемы методологического обеспечения контрольной деятельности. Контрольная деятельность – очень сложная и многогранная функция государства, которая не может осуществляться качественно без соответствующего научно-методологического сопровождения. В настоящее время из-за отсутствия единой методологической базы организации контрольной деятельности сильно разнятся подходы различных органов к осуществлению контроля за использованием бюджетных средств. Поэтому отчеты отдельных институтов оказываются непригодными для использования в работе другого органа, что также снижает общую эффективность контрольной деятельности разных органов. Иногда наблюдаются факты сознательного искажения либо укрывательства от органов внешнего контроля серьезных финансовых нарушений, выявленных в ходе проведения внутреннего контроля. Такие факты имеют место также из-за слабости нормативно-методологической базы функционирования этих институтов. Большинство контролирующих органов глубоко не анализируются результаты контрольных мероприятий, не изучаются причинно-следственные связи выявляемых нарушений. Результаты проверок Счетным комитетом показывают несоблюдение другими органами контроля стандартов госфинконтроля, которыми должны руководствоваться органы контроля при осуществлении своей деятельности, что в целом приводит к ослаблению взаимодействия между органами.

Совместные и параллельные проверки Счетного комитета с другими органами недостаточно отрегулированы. Практика показывает, что данные виды проверок органы ГФК почти не проводят [3].

В целом, существующие организационные, институциональные, правовые и методологические проблемы функционирования органов государственного финансового контроля не способствуют повышению эффективности деятельности этих институтов, следовательно, не оказывают существенного влияния на укрепление бюджетной дисциплины, результативности бюджетных программ. Своевременное решение отмеченных проблем привело бы к оптимизации деятельности институтов госфинконтроля, совершенствованию системы государственного управления в стране.

Создание действенных механизмов взаимодействия органов госфинконтроля необходимо осуществлять поэтапно. На первом этапе, до принятия Закона Республики Казахстан «О государственном аудите и финансовом контроле», с учетом накопленного зарубежного опыта необходимо разработать новые нормативные документы и внести отдельные изменения в действующие нормативные правовые акты. Эти изменения должны быть нацелены на совершенствование взаимодействия между разными органами госфинконтроля. На втором этапе необходимо оптимизировать количество институтов внутреннего контроля таким об-

разом, чтобы их деятельность соответствовала современным требованиям рыночной экономики.

Выше говорилось об отрицательном влиянии слабых правовых и методологических основ для нормального функционирования органов госфинконтроля и неразвитости институциональных структур ревизионных комиссий на формирование эффективного взаимодействия между органами внешнего и внутреннего финансового контроля в Казахстане. С подобными проблемами сталкивались многие страны мира, поэтому в целях накопления лучшего мирового опыта и создания условий для их широкого распространения были образованы международные институты внутреннего и внешнего аудита. В настоящее время Международный институт внутренних аудиторов является ответственным за унификацию деятельности органов внутреннего аудита, а в области внешнего аудита – Международная организация высших органов аудита (INTOSAI) [4]. Отмеченные международные институты определяют рамочные требования, предъявляемые самим институтам внутреннего и внешнего контроля, а также разрабатывают стандарты внутреннего и внешнего аудита, формируют квалификационные требования, предъявляемые сотрудникам органов госфинконтроля и др. Благодаря их активной деятельности на сегодня в мире появились определенные унифицированные формы и методы осуществления контрольных мероприятий разными органами госфинконтроля.

Наиболее важной задачей для исполнительной власти является реформирование деятельности органов внутреннего контроля в соответствии со стандартами, принятыми в международной практике. Безусловно, потребуется определенное время для проведения институциональных реформ, поэтому задачу улучшения взаимодействия между разными органами госфинконтроля следует решать поэтапно. На первом этапе необходимо решить такие задачи:

1. Разработать и внедрить в практику единую методологическую базу планирования, проведения и оформления результатов контрольных мероприятий всеми органами госфинконтроля.
2. Создать правовой механизм, обязывающий все органы госфинконтроля придерживаться принятых общих правил планирования, проведения и оформления результатов контрольных мероприятий.
3. Разработать и утвердить правила проведения совместных и параллельных контрольных мероприятий разными органами внутреннего и внешнего аудита;
4. Принять действенные меры по созданию единой информационной базы органов внутреннего и внешнего контроля (аудита);
5. Усилить права Счетного комитета по оценке эффективности деятельности органов внутреннего контроля и ревизионных комиссий. Только при наличии такой независимой оценки можно повысить результативность и эффективность работы других контролируемых органов.

В целом можно сказать, что задачи первого этапа сводятся к совершенствованию существующих нормативных правовых актов по вопросам организации и

проведения контрольных мероприятий. На данном этапе не предполагаются существенные институциональные изменения в системе ГФК. В рамках предстоящих работ следует обратить внимание на формирование новой нормативной правовой базы, регламентирующей порядок и механизмы взаимодействия органов внешнего и внутреннего контроля.

Таким образом, если деятельность органов госфинконтроля регулируется специальным законом, кроме того, в случае использования ими в практике единых принципов и стандартов планирования, проведения и оформления результатов контрольных мероприятий, а также если четко разграничены функции и полномочия органов внутреннего и внешнего контроля, то не возникает никаких проблем в установлении деловых контактов между разными органами госфинконтроля. Они будут только дополнять друг друга. С другой стороны, если сильный орган внутреннего контроля попытается замещать деятельность внешних органов госфинконтроля, ревностно охраняя от «посторонних проверяющих» (от органов внешнего контроля, как объекты контроля, так и результаты контрольных мероприятий), то в такой ситуации системность и последовательность в работе у органов госфинконтроля будет отсутствовать. В результате эффективность бюджетных программ будет снижаться, бюджетная дисциплина будет ослабевать, вместо ожидаемых прямых результатов государственных программ общество будет довольствоваться косвенными результатами. Подобные проблемы можно устранить только при помощи специально разработанного системного закона, регулирующего деятельность органов госфинконтроля, соответствующего требованиям Лимской декларации и иных международных требований.

В Концепции внедрения государственного аудита в Республике Казахстан от 3 сентября 2013 года предполагается формирование сбалансированной структуры органов государственного аудита с учетом четкого разграничения их полномочий и эффективного взаимодействия [1]. Более того, внедрение государственного аудита должно осуществляться поэтапно.

В данное время на стадии разработки и утверждения в Парламенте Республики Казахстан находится проект Закона Республики Казахстан «О государственном аудите и финансовом контроле». Принятие данного закона, хотя и не снимает все существующие проблемы, заметно укрепило бы правовую базу функционирования органов госфинконтроля. В целом, можно отметить, что для улучшения деятельности органов внутреннего и внешнего контроля необходим качественно проработанный закон и понятные подзаконные акты, определяющие механизмы взаимодействия институтов госфинконтроля.

В соответствии с законопроектом система органов государственного аудита практически не претерпела институциональных изменений по сравнению с действующей системой органов государственного финансового контроля.

Согласно Концепции уполномоченный орган по внутреннему аудиту должен осуществлять ограничен-

ный контроль и проведение оценки эффективности деятельности служб внутреннего аудита.

Между тем, действующая редакция законопроекта не в полной мере решает поставленные Концепцией внедрения государственного аудита задачи. В частности, проблема дублирования функций между органами государственного аудита останется нерешенной (см. рис. 1).

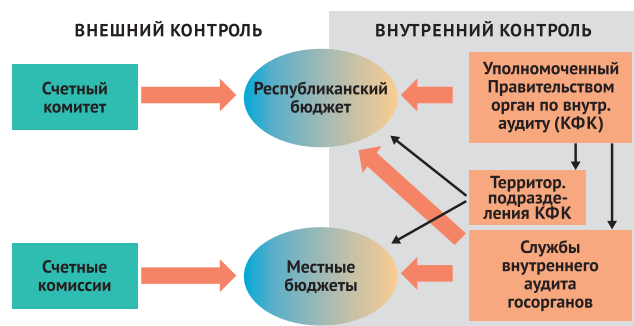


Рисунок 1. Модель институтов государственного финансового контроля согласно проекту Закона РК «О государственном аудите и финансовом контроле».

В первую очередь, мировой опыт подчеркивает важность четкого разграничения полномочий между различными контрольными функциями, что должно получить институциональное выражение. И ответственность различных органов, и их структура должны быть приведены в соответствие с мировой практикой. Реформирование системы органов государственного финансового контроля предлагается провести постепенно. При этом основной акцент следует уделить оптимизации органов внутреннего контроля.

Мировой опыт свидетельствует, что если внутренний аудит работает неудовлетворительно, то ни одна структура внешнего контроля не может компенсировать слабость или неэффективность финансового контроля внутри исполнительных органов власти. Поэтому фундаментальным исходным пунктом создания стройной системы государственного аудита и финансового контроля является создание эффективно функционирующих служб внутреннего аудита во всех органах исполнительной власти по примеру развитых стран.

В будущем потенциально персонал КФК МФ может быть перераспределен в пользу служб внутреннего аудита министерств, ведомств и местных исполнительных органов, в Счетный комитет в качестве внешних аудиторов. Для поддержания внутреннего финансового контроля в масштабе государственного сектора такое перераспределение может быть произведено постепенно.

Таким образом, подытоживая сказанное, можно отметить, что большинство проблем улучшения взаимодействия между органами внутреннего и внешнего контроля носит системный характер, поэтому их на данном этапе невозможно решить без принятия специального закона и других подзаконных актов. Тем не менее, в краткосрочной перспективе решение следующих задач может способствовать укреплению взаимодействия между Счетным комитетом и институтами внутреннего контроля:

1. Систему государственного аудита и финансового контроля можно построить только на хорошем фундаменте, на базе эффективно функционирующей службы внутреннего аудита. Поэтому следует институционально укреплять СВА, опираясь на лучший мировой опыт;

2. Правила, процедуры и стандарты планирования, проведения и оформления результатов внутренних контрольных мероприятий следует совершенствовать так, чтобы, с одной стороны, они соответствовали международным требованиям, и, с другой стороны, удовлетворяли потребностям внешних органов государственного аудита и финансового контроля;

3. В целях обеспечения полной гармонизации деятельности органов внутреннего и внешнего государственного аудита и финансового контроля за Счетным комитетом надо закрепить полномочия по проведению оценки деятельности органов внутреннего контроля (аудита).

4. В будущем в целях оптимизации количества органов внутреннего контроля следует провести институциональные реформы.

На основе изученного зарубежного опыта можно сделать вывод, что для формирования оптимального механизма взаимодействия органов внешнего государственного аудита с органами внутреннего аудита необходимо наладить системный и комплексный подход.

Усиление механизма взаимодействия органов государственного аудита и финансового контроля (далее – ГАФК) определяется целостностью системы ГАФК, в рамках которой необходимо равномерное развитие ее нескольких блоков – правового, информационного, институционального, коммуникативного, кадрового и методического (см. рис. 2).

Правовой 1) Разработка и принятие Закона «О государственном аудите и финансовом контроле»	Информационный 1) Разработка плана информатизации органов ГАФК 2) Развитие и внедрение Государственной информационно-аналитической системы органов ГАФК	Институциональный 1) Создание системы органов ГАФК на основе лучшей мировой практики. Определение главенствующей роли Счетного комитета РК. 2) Четкое структурирование ведомственной подчиненности различных органов ГАФК
Коммуникативный 1) Совершенствование работы координационного совета для согласованных действий всех органов ГАФК между собой, с другими субъектами контроля, государственными органами и общественностью	Кадровый 1) Создание эффективной системы подготовки и переподготовки работников ГАФК 2) Повышение требований к работникам органов ГАФК 3) Перераспределение кадров между органами ГАФК	Методический 1) Стандартизация контрольных мероприятий 2) Стандартизация методических рекомендаций по проведению государственного аудита, оформлению его результатов, оценке деятельности органов ГАФК

Рис. 2. Направления развития блоков, обеспечивающих эффективное взаимодействие органов ГАФК

В целом по итогам исследования механизмов взаимодействия между институтами внутреннего и внешнего контроля предложены действенные рекомендации. Снижение уровня дублирования контрольных мероприятий возможно путем создания механизма взаимного признания результатов проведенного контроля органами ГФК. Для данного инструмента взаимодействия в ходе исследования были предложены возможные модели его осуществления с учетом единой базы данных органов ГФК, так и без нее, а также разработан проект руко-

водства взаимного признания результатов проведенного государственного аудита и финансового контроля.

В заключение следует отметить, что некоторые из этих рекомендаций были учтены в проекте Закона Республики Казахстан «О государственном аудите и финансовом контроле», вместе с тем органами ГФК должна быть продолжена работа по совершенствованию взаимодействия в указанных выше направлениях.

Список используемых источников:

1. Указ Главы государства «Об утверждении Концепции внедрения государственного аудита в Республике Казахстан», от 3 сентября 2013 года № 634.
2. Проект Закона Республики Казахстан «О государственном аудите и финансовом контроле», который постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2013 года № 1446 внесен на рассмотрение в Мажилис Парламента Республики Казахстан.
3. Правила взаимодействия органов государственного финансового контроля (Утверждены совместным приказом Председателя Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 28 сентября 2012 года № 115-од и Министра финансов Республики Казахстан от 26 сентября 2012 года № 442).
4. Международные стандарты для высших органов финансового контроля (ISSAI) изданы Международной организацией высших органов финансового контроля. (INTOSAI) // www.intosai.org.
5. Зейнельгабдин А.Б. «Финансовая система Казахстана: становление и развитие». Монография. – Астана, изд. КазУЭФМТ, 2008 г. – 226 стр.





Г. ТЕМІРБОЛАТ

«ҚБЗО» РМК ғылыми консультант-талдаушысы,
Қазақстан Республикасының салық консультанты

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ БЮДЖЕТАРАЛЫҚ ҚАТЫНАСТАРЫНЫҢ НЕГІЗІ РЕТІНДЕ САЛЫҚ ӘЛЕУЕТІ КӨРСЕТКІШІН БАҒАЛАУДЫҢ ӘДІСТЕРІН ЕНГІЗУ

2014 жылы Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің «Қаржылық бұзушылықтарды зерттеу жөніндегі орталық» РМК елдің салық салынатын әлеуетін мониторингілеудің халықаралық тәжірибесіне зерттеу жүргізіп, оны қолдану бойынша әдіснамалық нұсқаулар әзірледі. Осы мақалада Салық әлеуетін бағалаудың әдіснамалық тәсілдері және оны іс жүзінде қолданудың аспектілері қарастырылған.

Мемлекет басшысы «Қазақстан-2050» стратегиясы: қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты» атты 2012 жылғы 14 желтоқсандағы Қазақстан халқына Жолдауында мемлекеттің жаңа даму деңгейіне өту жөніндегі қойылған міндеттерге қол жеткізудегі бюджет және салық жүйелерінің елеулі рөлін атап өткен болатын. Бизнес деңгейіндегі салық саясаты ішкі өсімді және сыртқы нарыққа отандық экспортты ынталандыруы тиіс, ал азаматтар деңгейінде олардың жинақтарын, салымдарын ынталандыруы қажет [1].

Қойылған міндеттерді іске асыру үшін «Салық әлеуеті» көрсеткішінің рөлі маңызды, өйткені салық, бір жағынан, фискалдық саясат құралы болса, ал екінші жағынан, мемлекеттің кірістері мен қаржы ресурстарын қайта бөлудегі негізгі құралы бола отырып, мемлекеттегі экономикалық процестерді макро және микродеңгейлерде реттеп отырады.

Мемлекет Қазақстан халқының әлеуметтік кепілдіктерін тең дәрежеде қамтамасыз ету мақсатында кірістерді қайта бөлуді, сондай-ақ экономикалық және әлеуметтік маңызды жобалар мен бағдарламаларды қаржыландыруды жүзеге асырады [2].

«Салық әлеуеті» ұғымын айқындауға қатысты мынаны атап өтуге болады, қазіргі уақытта, Қазақстан заңнамасында мұндай ұғым жоқ. Қазақстан Республикасының Бюджет кодексінде (бұдан әрі – Бюджет кодексі) жалпы сипаттағы трансферттердің мөлшері салықтық әлеуетті

ескере отырып есептелуі тиіс екендігі жанама түрде атап көрсетілген [3,4]. Мәселен, Бюджет кодексінің 45-бабының 6-тармағына сәйкес, жалпы сипаттағы трансферттерді айқындау кезінде өңірдің салықтық әлеуеті ескерілуі қажет.

Сонымен бірге, бақылау-талдау іс-шарасы барысында анықталып отырғандай, «Салық әлеуеті» ұғымы және түрлі өлшемдерді, өңірлер экономикасының салалық құрылымын, салалар бөлінісіндегі салықтық жүктеменің орташа деңгейін ескере отырып, бюджетке түсетін барлық түсімдердің нақты көрсеткіштеріне негізделген аталған ұғымды айқындаудың әдістемесі заңнамалық тұрғыдан бекітілмеген [4, 5].

Салық әлеуетінің экономикалық мазмұны және оны бағалаудың әдістемесі, сондай-ақ осы көрсеткішті практикалық тұрғыдан қолдану мәселелері нормативтік құқықтық актілерде айқындалмаған. Болжам жасау мақсатында бюджетке түсетін кірістердің түсімі бойынша болжамды деректер айқындалатын салық әлеуетінің, салық жинаудың көрсеткіштері, сондай-ақ салық базасын есептеудің әдістемесі әлі күнге дейін Қазақстанда экономикалық-статистикалық көрсеткіштер болып табылмаған.

Осы көрсеткіштердің мәртебесінің айқындалмауы салық-бюджет саясатының тиімділігін төмендетеді. Дегенмен, мысалы, орташа жинау көрсеткішінің тіпті бірнеше пайызға құлдырауы салықтардың айтарлықтай кем

түсуіне алып келуі мүмкін. Сондықтан, Салық әлеуетінің және салық жинаудың көрсеткіштерін, оларды бағалау әдістерін, салық түсімдерін болжау әдістерін, сондай-ақ Салық әлеуетін бағалаудың нәтижелерін пайдаланудың тәртібін айқындауды бюджет-салықты жоспарлаудың және статистикалық есептің толық құқылы құралдары ретінде қарау қажет.

Қазіргі бюджетаралық реттеу жүйесі жекелеген жағдайларда өңірлік билікті әкімшілік-аумақтық бөліністің (бұдан әрі - ӘАБ) Салықтық әлеуетіне нақты бағалау жүргізуге және салықтық әкімшілік етуді жақсартуға ынталандырмайды.

Сол себептен, мемлекет үшін Салық әлеуетін бағалау әдістерін және тиісінше Қазақстан Республикасының Ұлттық қорына, республикалық және жергілікті бюджеттерге түсетін салық түсімдері бойынша нақты көрсеткіштерді белгілеуді қамтамасыз ететін салық түсімдерін болжау әдістерін енгізу мәселесі өзекті болып отыр. Болжамдық көрсеткіштер бойынша бұрыс деректер салықтық қатынастарды ушықтырып, салық органдары тарапынан салық заңнамасына қайшы келетін шешімдердің қабылдануына ықпал етеді, жемқорлық құқық бұзушылықтарды туындатып, Қазақстанның инвестициялық ахуалын нашарлатады, бұл Еуразиялық экономикалық одақ (ЕАЭО) шеңберіндегі қатынастарды дамытып, ДСҰ-ға кіруге ұмтылған тұста қазақстандық бизнестің дамуына айтарлықтай дәрежеде кері әсер ететін болады.

Сонымен қатар, Салық әлеуеті көрсеткішін енгізу бюджетаралық қатынастардағы келеңсіз ағымдағы үрдістерді барынша азайтуға мүмкіндік береді. Қазақстан Республикасы Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің бағалауынша, бюджетке түсетін салық түсімдері бойынша жоспарлар негізінен заңнамада көзделген бюджетті нақтылаудың есебінен орындалуда, яғни бұл жоспарлау сапасының қандай дәрежеде екендігін көрсетеді [4]. Соңғы жылдары алдағы кезеңдердің есебінен авансылау нәтижесінде республикалық бюджет кірістері бойынша жоспарлардың көрсеткіштеріне қол жеткізу үрдісі белең алуда. Бұл ретте мемлекеттің экономикалық қауіпсіздігін қамтамасыз етуге бағытталған салықтық және кедендік әкімшілік етудің тиімділігін арттыру, заңнамаға тиісті өзгерістерді енгізу мәселелеріне байланысты бюджет шығындарының проблемалары шешілмеген.

Сонымен бірге, жергілікті деңгейде өңірлер түсімдер болжамын төмендетуге әрекет етуде. Осыған байланысты, жергілікті атқарушы органдарды өздерінің кіріс базасын ұлғайтуға, инвестициялық қызметті жандандыруға, жаңа жұмыс орындарын құруға ынталандырудың оңтайлы тәсілдерін іздеу өңірлік және республикалық деңгейде өзара іс-қимыл жасау тұрғысынан бюджеттік жоспарлау жүйесінің маңызды элементі болып табылады.

Тиісінше, жалпы сипаттағы трансферттерді есептеудің әдістемесіне салық әлеуеті көрсеткішін енгізе отырып, аталған әдістемені жетілдіру қажет. Бюджет кірісін жоспарлау жөніндегі уәкілетті органның жергілікті атқарушы органдардың деректерімен салыстыра отырып тексеруден өткен деректері трансферттерді есептеуде негізге алынатын болады және бұл ретте жергілікті атқарушы органдардың ұсыныстары оларды қабылдамау-

дың себептерін міндетті түрде негіздеп немесе мақұлдай отырып қаралады.

Қазақстанда салық әлеуеті көрсеткішін енгізу кезінде әлемдік оң тәжірибені, сондай-ақ еліміздің бюджет және салық қатынастарындағы ерекшеліктерді ескеру қажет.

Халықаралық тәжірибеде салық әлеуеті бюджетаралық қатынастарды түзу процесінде, әсіресе түзетуші трансферттерді бөлу кезінде, сол сияқты фискалдық органдардың жұмысының және салық заңнамасының, соның ішінде салықтық әкімшілік ету туралы норманың тиімділігін бағалау процесінде пайдаланылады.

Дамыған елдердің басым көпшілігінде трансферттердің мөлшерін анықтау үшін бюджеттердің кіріс мүмкіндіктері дәл осы салық әлеуетінің көрсеткішімен белгілі бір салық түрлері бойынша бағаланады. Сонымен бірге, ортақ тәжірибеге бағынбайтын тұстар да кездеседі. Мәселен, Австралияда штаттардың кіріс мүмкіндіктерін жалпы бағалау бюджеттің салықтық, сол сияқты салықтық емес түсімдерін де қамтиды.

Уақыт өте келе, әр жеке бір елде салық әлеуетін айқындаудың ережесі есеп-қисаптардың дәлдігі мен толықтығы немесе олардың қарапайымдылығы мен айқындығы арасында таңдауды жүзеге асыру шеңберінде белгілі бір кезең ішінде түзетіліп отырады.

Салық әлеуетін бағалау кезінде есептеулердің күрделі, сол сияқты қарапайым түрлері де қолданылады.

Салық әлеуетін анағұрлым дәл бағалаудың тәсілі ретінде АҚШ пен Канада да қолданылатын тәсілдерді атап өтуге болады, олар өздерінің бюджет және салық құрылымы бойынша да, сол сияқты Салық әлеуетін бағалау әдістемесі бойынша да бір-біріне ұқсас болып келеді.

Мәселен, АҚШ-та 1980 жылдардан бастап штаттардың салық әлеуеті ең күрделі әрі ауқымды бағалау арқылы жүргізіледі, бұл бағалау 27 салық тобын қамтитын репрезентативтік салық жүйесіне (РСЖ) негізделген [6].

Бұл ретте салықтың әрбір тобы үшін репрезентативтік салықтық база әзірленіп, репрезентативтік (орташа өлшемді) салықтық ставкалар есептелген. Репрезентативтік салықтық базалар мен ставкалардың көбейтілген сомасы арқылы Салық әлеуетінің бағасы шығарылады, ол әрбір жеке штаттың кіріс мүмкіндіктерін анағұрлым дәл әрі толық бағалайды. Дәл осындай тәсіл Канадада да қолданылады.

Алайда, РСЖ әдісі деректерге аса талапшыл келеді (саны және сапасы бойынша), бұл кейбір елдерде оны қолдануға кедергі келтіруі мүмкін. Сонымен қатар, осы әдісті қолданудың тиімділігі жергілікті билік органдарының жергілікті салықтарды және жергілікті салықтардың заттай деңгейін белгілеу бойынша шешім қабылдаудағы дербестігіне тікелей байланысты. Осыған байланысты, аталған әдіске салынған ұғым бюджет және салық қатынастары құрылымының көрсетілген талаптарына сай келетін көптеген елдерде табысты пайдаланылуда.

РСЖ әдісінде Салық әлеуеті бойынша анағұрлым дұрыс деректердің қолданылып отырғанына қарамастан, қарастырылып отырған елдердің бірқатарында Салық әлеуетін бағалаудың әлдеқайда қарапайым әрі жеңіл әдістері, атап айтқанда, «ықшамдалған РСЖ жүйесі» пайдаланылуда.

Көптеген елдерде Салық әлеуетін бағалау әдістемесін жеңілдету үшін салықтардың барлығын емес, тек кейбір маңызды түрлерін ғана пайдаланады. Мысалы, Салық әлеуетін бағалау көбінесе өңірлік бюджеттерге негізгі түсімдерді қамтамасыз ететін бір немесе бірнеше салық түрлері бойынша жүргізіледі. Бұл ретте осы кіріс түрлерінің әрқайсысы бойынша Салық әлеуетін есептеу РСЖ әдісіндегі есептеулерге ұқсас болып келеді, яғни орташа салық ставкаларын және орташа жиналатын салықтарды ескере отырып салықтық база бойынша Салық әлеуеті есептеледі [6].

Осындай «ықшамдалған» РСЖ әдісін Қазақстанда жергілікті бюджетке түсетін салықтарды және олар бойынша салықтық жеңілдіктерді белгілеудегі жергілікті билік органдарының рөлін одан әрі күшейту саясатын іске асыруды ескере отырып, жергілікті бюджеттің бірқатар салықтарының Салық әлеуетін бағалау үшін пайдалануға болады.

Халықаралық тәжірибені, мемлекеттік құрылымды, бюджет және салық қатынастары принциптерін ескере отырып, Қазақстан үшін мынадай Салық әлеуеті ұғымын енгізген орынды болады деп есептейміз:

Салық әлеуеті – әкімшілік-аумақтық бөліністің бюджетіне түсуі ықтимал салық түсімдерінің мөлшері, ол белгіленген салық жүйесіне сәйкес есептелетін салықтардың белгіленген тізбесі бойынша салықтық әкімшілік етудің орташа деңгейі кезінде оның даму деңгейіне, экономикасының құрылымына және салықтық базасына сүйене отырып есептеледі.

Осы анықтамада мынадай себептер бойынша оның әмбебаптығы негізгі болып табылады:

- Салық әлеуетін есептеу кезінде бюджетке түсетін салықтар мен басқа да міндетті төлемдердің барлығы бірдей пайдаланыла бермейді, өйткені олардың бір бөлігі өздерінің мәні бойынша материалдық болып саналмайды;

- салық әлеуетін бағалауға арналған салықтар тізбесі жалпы елімізде республикалық және жергілікті бюджеттер үшін әртүрлі болып табылады;

- салықтарды есептеуде қолданылатын талаптар қолданыстағы салық заңнамасына сәйкес белгілі бір кезең үшін белгіленуі мүмкін. Салық әлеуетін есептеу кезінде кез келген жаңадан енгізілетін салықтар не болмаса енгізіледі деп болжанып отырған салықтар немесе оларды есептеу мен төлеудің шарттары ескерілетін болады.

Іс жүзінде әкімшілік-аумақтық бөліністің салық әлеуеті деп осы өңірде қолданылатын жекелеген салықтардың көбейтілген сомасын айтады, ал нақты салық әлеуеті деп салықтың заттылығына, ақпараттың қолжетімділігіне және қолданыстағы заңнамаға байланысты уәкілетті орган айқындаған әдістің негізінде есептелетін белгілі бір кезең ішінде түсетін ықтималды ең көп соманы айтуға болады.

Салық базасына негізделген салық әлеуетін бағалау әдістері анағұрлым дәл әрі объективті болып есептеледі және оларды бюджеттің материалдық салықтары үшін қолдануға болады, ал нақты көрсеткіштерге негізделген әдістерді бюджет кірісінде үлесі төмен салықтардан түсетін кірістердің әлеуетін бағалау үшін пайдалануға болады.

Сондай-ақ салық әлеуетін бағалау кезінде бір бюджеттің аясында әртүрлі салықтар бойынша әртүрлі әдістерді қолдану аумақтық билік органдарының кейбір кіріс көздері бойынша дербестігінің болуын талап етеді.

Тіпті шектеулі салықтық өкілеттіктері болса да, аумақтық билік органдары әдетте салықтық базаға бірқатар сыртқы экономикалық немесе әкімшілік ықпал ету тәсілдерін қолдана алады. Осыған байланысты, салық әлеуетін бағалаудың қарастырылған әдістерін фискалдық орталықсыздандырудың кез келген дәрежесінде немесе толығымен орталықтандырылған салық жүйесі кезінде пайдалануға болады, бұл салық әлеуетін бағалау мен қолданудың қазақстандық тәжірибесін қалыптастыру үшін пайдалы болып табылады.

Салық әлеуетін бағалау кезінде қолданылатын тәсіліне қарай үш негізгі параметрді:

- қолданыстағы салық салу жүйесін;
- таңдап алынған салық саясатын;
- салықтық базаны айқындайтын экономикалық ресурстардың жиынтық көлемін белгілеп алу қажет.

Ресей Федерациясының (РФ) оң тәжірибесін Қазақстанда да енгізуге болады, мұнда, яғни Ресейде 1999 жылдан бастап өңірдің салық әлеуеті өңірдің салық паспортын жасау негізінде айқындалады, салық паспорты -РФ субъектісінің экономикалық даму ерекшелігін кешенді түрде сипаттайтын көрсеткіштер жүйесін қамтитын құжат. Өңірдің салық паспорты макроэкономикалық жағдайдың даму үрдістерін, өңірдің салықтық базасына әртүрлі факторлардың ықпалын, салық түрлері бойынша салықтық жүктеменің серпін түріндегі деңгейін көрсететін параметрлер жүйесін қамтиды. Өңірдің салық паспорты өңірдегі салықтардың барлық түрлері бойынша салықтық базаны объективті айқындауға мүмкіндік береді. Келтірілген көрсеткіштердің негізінде қандай да бір әкімшілік-аумақтық бөліністің салық әлеуетін есептеудің ақпараттық базасы қалыптасады. Мұндай база өңірдің экономикалық өсу мүмкіндіктерін және тиісінше салық түсімдерінің өсу көлемін сипаттайды. Бұл барлық деңгейдегі бюджеттерді кезекті қалыптастыру кезінде айрықша маңызды, өйткені осы бюджеттерде субсидия, субвенция, дотация және трансферт түріндегі республикалық ресурстарға деген өңірлердің қажеттіліктері анық көрсетілуі тиіс.

Әкімшілік-аумақтық бөліністің әрбір салығының салықтық әлеуеті барынша көп салық жинау мүмкіндігін объективті бағалауға мүмкіндік беретін әдістердің негізінде бағалана отырып, мынадай объективті жағдайларға сүйенуі қажет:

- салықтық базаны есептеу тәртібін және салық салынатын объектіні;
- салық бойынша белгіленген салықтық ерекшеліктер мөлшерінің (соның ішінде салықтық жеңілдіктердің) Салық әлеуетіне ықпалын;
- бюджет үшін салықтың заттылығын;
- салық әлеуетін бағалаудың қандай да бір әдісіне қатысатын көрсеткіштерді есептеу үшін ақпарат алу мүмкіндігін.

Салық әлеуеті жалпы Қазақстан үшін, сол сияқты облыстар, республикалық маңызы бар қала және астана үшін жеке-жеке белгіленуі тиіс.

Облыстардың, республикалық маңызы бар қаланың және астананың салықтық әлеуеттерін бағалау үшін әкімшілік-аумақтық бөліністің салық әлеуетін бағалауға қатысатын салықтардың тізбесі бірдей болуы тиіс, бұл трансферттерді бөлу кезінде бағаларды салыстыру үшін қажет. Бұл ретте материалдық емес салықтарды, соның ішінде салықтық емес түсімдерді нақты түсімдер әдісі бойынша салық әлеуетіне бағалау жүргізе отырып бір топқа біріктіруге болады.

Жалпы сипаттағы трансферттердің (ЖСТ) көлемін төмендегі формула бойынша Бюджет кодексіне сай есептелген шығындарды шегере отырып, жергілікті бюджеттің салық әлеуетінің және салықтық емес түсімдерінің сомасы ретінде айқындау ұсынылады:

ЖСТі = СӘі + ББСТ і - ШБКі, мұнда:

ЖСТі – жалпы сипаттағы трансферттер көлемі;

СӘі – салық әлеуеті;

ББСТі – бюджеттің болжанған салықтық емес түсімдері;

ШБКі, – шығындардың болжанған көлемі;

і – тиісті ӘАБ.

Бұл ретте жалпы сипаттағы трансферттердің мөлшерін айқындау есебіне енгізілетін бюджеттің салықтық емес түсімдері тиісті нормативтік құқықтық актімен аударылып белгіленуі тиіс.

Есептеудің нәтижелері бойынша жергілікті бюджеттің салық әлеуеті және болжанған салықтық емес түсімдері болжанған шығындар көлемінен асып кеткен жағдайда (ЖСТі > 0), жергілікті бюджеттен жоғары тұрған бюджетке бюджеттік алулар белгіленеді. Ал болжанған шығындар көлемі салық әлеуетінен және салықтық емес түсімдерден асып кеткен жағдайда (ЖСТі < 0), өңірлерге жоғары тұрған бюджеттен субвенциялар бөлінеді.

Тиісті уақыт кезеңі ішінде жүргізілетін салық әлеуетінің қорытынды формуласын былай көрсетуге болады:

НПАТЕ = $\sum (ППН_{1-n} \times КСН_{PK1-n} \times КНА_{PK1-n})$, мұнда:

НПАТЕ – ӘАБ-нің салық әлеуеті;

БСТ – бюджет түсімдерін болжау әдістемесіне сай болжанған салық түсімдері;

1-n – салық әлеуетін бағалауда қолданылатын белгіленген салықтардың тізбесі;

СӘК_{кр} – құжаттық тексерулерге сай әрбір салық бойынша салықтық әкімшілік ету коэффициенті;

СЖК_{кр} – әрбір салық бойынша жинау коэффициенті.

Іс жүзінде салық әлеуетін мынадай реттілікпен бағалау қажет:

- әкімшілік-аумақтық бөліністің салықтық әлеуетін анықтау үшін салықтардың тізбесі айқындалады;

- әкімшілік-аумақтық бөліністің салықтық әлеуетін есептеу үшін қабылданған әрбір салық үшін салық әлеуетін бағалау әдістемесінің сақталуы тексеріледі. Бұл ретте қандай да бір әдіс үшін қолданылатын көрсеткіштер бағалау кезеңіне қарай немесе салық әлеуетінің көрсеткішін қолдану мақсатына қарай өзгеруі мүмкін;

- салық әлеуетін бағалауға қатысатын көрсеткіштер үшін ақпарат жинау жүргізіледі және осы көрсеткіштер мөлшерінің бұдан бұрын салық әлеуетін есептеу кезінде қолданылған мөлшерлерге сәйкестігі тексеріледі;

- жекелеген салықтардың салықтық әлеуетіне және ӘАБ-нің салықтық әлеуетіне бағалау жүргізіліп, алынған нәтиже бұдан бұрын белгіленген салық әлеуетінің мөлшерімен салыстырылады.

Салық әлеуеті көрсеткішін қолдану үшін Қазақстанда мынадай іс-шаралар жүргізу ұсынылады:

- Қазақстан Республикасының Бюджет кодексіне Салық әлеуеті анықтамасын енгізу;

- Жалпы сипаттағы трансферттерді есептеу әдістемесіне салық әлеуеті көрсеткішін қоса отырып өзгерістер мен толықтырулар енгізу;

- Бюджет түсімдерін болжау әдістемесіне толықтырулар мен өзгерістер енгізу не оны жаңа редакцияда шығару [7];

- салық әлеуетін бағалау әдістемесін нормативтік тұрғыдан бекіту;

- ӘАБ-нің салық паспортын әзірлеп енгізу;

- аумақтық салық органдарының жұмысын бағалау жүйесіне Салық әлеуеті көрсеткішін енгізу;

- Салық әлеуетін бағалау үшін, соның ішінде бюджет түсімдерін болжау және салықтардың жиналу коэффициентін есептеу үшін қажетті деректерді есептеудің дұрыстығын тексерудің тәртібі туралы нормативтік акт әзірлеу.

Пайдаланылған дереккөздер тізімі:

1. Қазақстан Республикасының Президенті Н.Ә. Назарбаевтың «Қазақстан-2050» стратегиясы: қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты» атты 2012 жылғы 14 желтоқсандағы Қазақстан халқына Жолдауы
2. А.Б. Зейнелғабдин, Салық салудың, бюджет шығыстарының айқындығы проблемалары, 2004 жыл
3. Қазақстан Республикасының 2008 жылғы 4 желтоқсандағы 95-IV Бюджет кодексі, 2014 жылғы 29 желтоқсандағы жағдай бойынша өзгерістерімен және толықтыруларымен
4. А.М. Мұхаметкәрім, «2011-2013 жылдары республикалық бюджеттен облыстық бюджеттерге және астананың бюджетіне субвенциялар бөлуінің негізділігі мәселесі бойынша Қазақстан Республикасының Экономика және бюджеттік жоспарлау министрлігінде жүргізілген бақылау-талдау іс-шарасының қорытындысы», 2014 жыл
5. А.М. Мұхаметкәрім, Есеп комитетінің талдамалық қызметінің тиімділігі – мемлекеттік аудитке көшудің негізі. // Мемлекеттік аудит - Государственный аудит, № 4, 2014ж., 26-29-бет.
6. И.В. Старостин, «Анализ существующих методик оценки налогового потенциала региона и муниципального образования», ЗАО АКФ «Современные бизнес-технологии», 2003 жыл
7. Қазақстан Республикасы Экономика және бюджеттік жоспарлау министрі Е.А. Досаевтың 2013 жылғы 23 мамырдағы № 149 бұйрығымен бекітілген Бюджет түсімдерін болжау әдістемесі.

Г. ТЕМИРБОЛАТ

научный консультант-аналитик РГП «ЦИФН»,
налоговый консультант Республики Казахстан

ВНЕДРЕНИЕ МЕТОДОВ ОЦЕНКИ ПОКАЗАТЕЛЯ «НАЛОГОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ» КАК ОСНОВЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

В 2014 году РГП «Центр по исследованию финансовых нарушений» Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета было проведено исследование международного опыта мониторинга налогооблагаемого потенциала страны с выработкой методологических руководств по его применению. В настоящей статье представлены методологические подходы оценки Налогового потенциала и аспекты его практического применения.

Главой государства в Послании народу Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» выделена значительная роль бюджетной и налоговой систем в достижении поставленных задач по переходу развития государства на новый уровень. Налоговая политика на бизнес-уровне должна стимулировать внутренний рост и отечественный экспорт на внешние рынки, а на уровне граждан – стимулировать их накопления, сбережения и вложения [1].

Для реализации поставленных задач высокая роль принадлежит показателю «Налоговый потенциал», так как налоги представляют собой, с одной стороны, инструмент фискальной политики, а с другой – регулируют экономические процессы в государстве на макро- и микро-уровнях, являясь главным инструментом государства по перераспределению его доходов и финансовых ресурсов.

Государство осуществляет перераспределение доходов в целях обеспечения равных социальных гарантий населению Казахстана, а также финансирование сфер экономики, проектов и программ, имеющих экономическое и социальное значение [2].

В отношении определения понятия «Налоговый потенциал» следует отметить, что в настоящее время в законодательстве Казахстана оно отсутствует. Бюджетный кодекс Республики Казахстан (далее – Бюджетный кодекс) лишь косвенно упоминает о том, что расчет размеров трансфертов общего характера должен производиться с учетом Налогового потенциала [3,4]. Так, в соответствии с п.6 ст.45 Бюджетного кодекса при определении трансфертов общего характера должен учитываться налоговый потенциал региона.

Между тем, в ходе контрольно-аналитического мероприятия установлено, что нет законодательного закрепления понятия «Налоговый потенциал» и методики его определения, основанной на реальных показателях всех поступлений в бюджет с учетом различных критериев, отраслевой структуры экономики регионов, средних уровней налоговой нагрузки в разрезе отраслей и т.п. [4, 5].

Экономическое содержание и методика оценки Налогового потенциала, а также вопросы практического применения данного показателя в нормативных правовых актах не определены. Показатели Налогового потенциала, собираемости налогов, а также методика расчета налоговой базы для целей прогнозирования, на основе которых определяются прогнозные данные по поступлению доходов в бюджет, до сих пор не являются признанными экономико-статистическими показателями в Казахстане.

Неопределенный статус этих показателей снижает эффективность налогово-бюджетного процесса. Хотя, например, падение среднего показателя собираемости даже на несколько процентов влечет за собой значительный недобор налогов. Именно поэтому показатели Налогового потенциала и собираемости налогов, методы их оценки, методы прогнозирования налоговых поступлений, а также определение порядка использования результатов оценки Налогового потенциала должны рассматриваться в качестве полноценных инструментов бюджетно-налогового планирования и статистического учета.

Существующая система межбюджетного регулирования в отдельных случаях не стимулирует региональные власти к проведению реальной оценки Налогового потенциала административно-территориальной единицы (далее – АТЕ) и улучшению налогового администрирования.

Поэтому для государства стали актуальными вопросы внедрения методов оценки Налогового потенциала и, соответственно, методов прогнозирования налоговых поступлений, обеспечивающих установление реальных показателей по налоговым поступлениям в Национальный фонд Республики Казахстан, республиканский и местные бюджеты. Необъективные данные по прогнозным показателям увеличивают напряженность налоговых отношений, способствуют принятию решений налоговых органов, не соответствующих налоговому законодательству, порождают коррупционные правонарушения, ухудшают инвестиционный

климат Казахстана, что в значительной степени оказывает негативное влияние на развитие казахстанского бизнеса при развитии отношений в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и вступлении в ВТО.

Кроме того, внедрение показателя «Налоговый потенциал» позволит минимизировать ряд негативных текущих тенденций в межбюджетных отношениях. По оценке Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан планы по налоговым поступлениям в бюджет зачастую выполняются за счет предусмотренных законодательством уточнений бюджета, что также характеризует качество планирования [4]. В течение последних лет имеет место тенденция достижения показателей исполнения планов по доходам республиканского бюджета за счет авансирования в счет будущих периодов. При этом проблемы потерь бюджета, связанные с вопросами эффективности налогового и таможенного администрирования, внесения соответствующих изменений в законодательство, направленными на обеспечение экономической безопасности государства, не решены.

Вместе с тем, на местном уровне регионы пытаются занижить прогноз поступлений. В этой связи важным элементом системы бюджетного планирования, с точки зрения взаимодействия регионального и республиканского уровней, является поиск оптимальных способов мотивации местных исполнительных органов к увеличению своей доходной базы, стимулированию инвестиционной деятельности, созданию новых рабочих мест.

Следовательно, требует совершенствования методика расчетов трансфертов общего характера с включением в нее показателя «Налоговый потенциал». Основой расчета трансфертов станут данные уполномоченного органа по планированию доходов бюджета, прошедшие процедуру сверки с данными местных исполнительных органов, и обязательное рассмотрение предложений последних с обоснованием причин их непринятия или одобрения.

При внедрении показателя «Налоговый потенциал» в Казахстане необходимо учесть положительные примеры мировой практики, а также особенности бюджетных и налоговых отношений нашей страны.

В международной практике Налоговый потенциал используется как в процессе построения системы межбюджетных отношений, в особенности при распределении выравнивающих трансфертов, так и в процессе оценки эффективности работы фискальных органов и оценке эффективности налогового законодательства, включая нормы о налоговом администрировании.

В большинстве развитых стран доходные возможности бюджетов для определения размеров трансфертов оцениваются именно показателем «Налоговый потенциал» по определенному количеству видов налогов. Вместе с тем, имеются и исключения из общей практики. Так, в Австралии общая оценка доходных возможностей штатов включает как налоговые, так и неналоговые поступления бюджетов.

С течением времени правила определения Налогового потенциала в каждой отдельной стране корректируются с определенной периодичностью в рамках

осуществления выбора между точностью и полной расчетов или их простотой и прозрачностью.

Применяются как сложные, так и очень простые расчеты по оценке Налогового потенциала.

В отношении подхода, имеющего цель более точной оценки Налогового потенциала, можно привести пример США и Канады, схожих как по структуре бюджетных и налоговых систем, так и по методике оценки Налогового потенциала.

Так, в США с 1980-х годов производится наиболее сложная и трудоемкая оценка Налогового потенциала штатов, которая основывается на репрезентативной налоговой системе (РНС), включающей в себя 27 групп налогов [6].

При этом для каждой группы налога разработана репрезентативная налоговая база и рассчитаны репрезентативные (средневзвешенные) налоговые ставки. Сумма произведений репрезентативных налоговых баз и ставок и дает оценку Налогового потенциала, которая достаточно точно и полно оценивает доходные возможности каждого отдельного штата. Аналогичный подход применяется и в Канаде.

Однако метод РНС весьма требователен к данным (и по количеству, и по качеству), что в некоторых странах может послужить препятствием к его применению. Кроме того, эффективность применения данного метода напрямую зависит от уровня самостоятельности местных органов власти в принятии решений по установлению местных налогов и уровня материальности местных налогов. В связи с чем понятия, заложенные в этот метод, с успехом используются в большинстве стран, соответствующих указанным условиям устройства бюджетных и налоговых отношений.

Несмотря на то, что метод РНС предоставляет достаточно корректные данные по Налоговому потенциалу, в ряде рассматриваемых стран используются более простые и менее трудоемкие методы оценки Налогового потенциала, в частности «усеченный метод РНС».

Многие страны для упрощения методики оценки Налогового потенциала используют не все виды налогов, а только наиболее значимые. Например, зачастую оценка Налогового потенциала производится по одному или двум видам налогов, которые обеспечивают основные поступления в региональные бюджеты. При этом собственно расчет Налогового потенциала по каждому из этих видов доходов производится аналогично расчетам в методе РНС, то есть по налоговой базе, с учетом средних налоговых ставок и средней собираемости налогов [6].

Такой «усеченный» метод РНС может быть применен для оценки Налогового потенциала ряда налогов местного бюджета в Казахстане, с учетом реализации политики дальнейшего увеличения роли местных органов власти в установлении налогов, поступающих в местный бюджет, и налоговых льгот по ним.

Учитывая международный опыт, с учетом государственного устройства и принципов бюджетных и налоговых отношений, для Казахстана целесообразным является введение следующего определения понятия Налогового потенциала:

Налоговый потенциал – это величина налоговых поступлений, которые могут быть получены бюджетом административно-территориальной единицы, исходя из ее уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы, при среднем уровне налогового администрирования по установленному перечню налогов, исчисляемых в соответствии с установленной налоговой системой.

Основным в данном определении является его универсальность по следующим причинам:

- не все налоги и другие обязательные платежи в бюджет могут использоваться при расчете Налогового потенциала, так как часть из них является нематериальными по своим значениям;
- перечни налогов для оценки Налогового потенциала в целом по стране, для республиканского и местного бюджетов являются разными;
- применяемые условия исчисления налогов могут быть установлены действующим налоговым законодательством на определенный период времени. При расчете Налогового потенциала могут учитываться любые новые вводимые, либо предполагаемые к введению налоги или условия их исчисления и уплаты.

В практических целях под Налоговым потенциалом АТЕ можно понимать сумму потенциалов всех действующих в данной местности отдельных налогов, а под потенциалом конкретного налога – максимально возможную за определенный период сумму поступлений, рассчитываемую на основании метода, определенного уполномоченным органом в зависимости от материальности налога, доступности информации и применяемого законодательства.

Методы оценки Налогового потенциала, базирующиеся на налоговой базе, являются наиболее точными и объективными и могут быть применены для материальных налогов бюджета, а методы, базирующиеся на фактических показателях, могут применяться для оценки потенциала по генерированию доходов от налогов, имеющих низкую долю в доходах бюджета.

Необходимо также отметить, что применение разных методов при оценке Налогового потенциала по разным налогам в рамках одного бюджета подразумевает наличие автономии территориальных органов власти хотя бы в отношении некоторых доходных источников.

Тем не менее, можно утверждать, что даже в случае крайне ограниченных налоговых полномочий территориальные органы власти, как правило, имеют ряд внеэкономических или административных способов влияния на налоговую базу. В связи с этим применение рассмотренных методов оценки Налогового потенциала возможно в контексте практически любой степени фискальной децентрализации или полностью централизованной налоговой системы, что также является полезным для формирования казахстанской практики оценки и применения Налогового потенциала.

При оценке Налогового потенциала, в зависимости от применяемого метода, следует установить следующие три основных параметра:

- действующую систему налогообложения;
- избранную налоговую политику;

- совокупный объем экономических ресурсов, определяющих налоговую базу.

Положительной практикой Российской Федерации (РФ), которая может быть внедрена и в Казахстане, является то, что Налоговый потенциал региона в России с 1999 года определяется на основе составления налогового паспорта региона – документа, комплексно характеризующего особенности экономического развития субъекта РФ. Налоговый паспорт региона содержит систему показателей, отражающих тенденции развития макроэкономической ситуации, воздействие различных факторов на налоговую базу региона и уровень налоговой нагрузки по видам налогов в динамике. Налоговый паспорт региона позволяет объективно определить налоговую базу по всем видам налогов в регионе. На основе приведенных показателей складывается информационная база расчета Налогового потенциала той или иной административно-территориальной единицы. Такая база характеризует возможности экономического роста региона и соответствующий рост объемов налоговых поступлений. Это имеет исключительное значение при очередном формировании бюджетов всех уровней, поскольку в них должны более достоверно отражаться потребности регионов в республиканских ресурсах в виде субсидий, субвенций, дотаций и трансфертного финансирования.

Налоговый потенциал каждого из налогов административно-территориальной единицы должен оцениваться на основании тех методов оценки, которые позволяют объективно оценить максимальную возможность сбора налога, исходя из следующих объективных обстоятельств:

- порядка исчисления налоговой базы и объекта налогообложения налога;
- влияние на Налоговый потенциал размера налоговых исключений, установленных по налогу (в том числе налоговых льгот);
- материальности налога для бюджета;
- возможности получения информации для расчета показателей, участвующих в том или ином методе оценки Налогового потенциала.

Налоговый потенциал должен отдельно определяться как для Казахстана в целом, так и для областей, города республиканского значения и столицы.

Для оценки Налоговых потенциалов областей, города республиканского значения и столицы перечень налогов, участвующих в оценке Налогового потенциала АТЕ, должен быть одинаковым, чтоб сопоставить оценки при распределении трансфертов. При этом нематериальные налоги, в том числе неналоговые поступления бюджета, могут быть объединены в одну группу с проведением оценки Налогового потенциала по методу фактических поступлений.

Объемы трансфертов общего характера (ТОХ) предлагается определить как сумму Налогового потенциала и неналоговых поступлений местного бюджета за вычетом затрат, рассчитанных согласно Бюджетному кодексу, по следующей формуле:

$$ТОХ_i = НП_i + НПБ_i - ПОЗ_i, \text{ где:}$$

ТОХі – объемы трансфертов общего характера;

НПі – Налоговый потенциал;

НПВ і – прогнозируемые неналоговые поступления бюджета;

ПОЗі – прогнозируемые объемы затрат и

і – соответствующая АТЕ.

При этом неналоговые поступления бюджета, включаемые в расчет определения размеров трансфертов общего характера, должны быть перечислены и установлены соответствующим нормативным правовым актом.

По результатам расчета, при превышении Налогового потенциала и прогнозируемых неналоговых поступлений местного бюджета над прогнозируемыми объемами затрат (ТОХі>0) устанавливаются бюджетные изъятия из МБ в вышестоящий бюджет. А при превышении прогнозируемых объемов затрат над Налоговым потенциалом и прогнозируемыми неналоговыми поступлениями (ТОХі<0) регионам выделяются субвенции из вышестоящего бюджета.

Обобщенную формулу оценки Налогового потенциала, которая производится за соответствующий период времени, можно отобразить следующим образом:

$$НП_{АТЕ} = \sum (ППН_{1-n} \times КСН_{ПК1-n} \times КНА_{ПК1-n}), \text{ где:}$$

НП_{АТЕ} – Налоговый потенциал АТЕ;

ППН – прогнозируемые поступления налогов согласно Методике прогнозирования поступлений бюджета;

1-n – перечень установленных налогов, применяемый в оценке Налогового потенциала;

КНАРК – коэффициент налогового администрирования по каждому налогу согласно документальным проверкам, включая вопросы борьбы с ненаблюдаемой экономикой;

КСНРК – коэффициент собираемости по каждому налогу.

На практике оценку Налогового потенциала следует производить в следующей последовательности:

- определяется перечень налогов для определения Налогового потенциала АТЕ;

- проверяется соблюдение методики оценки Налогового потенциала для каждого из налогов, принятых для расчета Налогового потенциала АТЕ. При этом метод или показатели, применяемые для того или иного метода, могут меняться в зависимости от периода оценки или цели применения показателя Налогового потенциала и объекта оценки через данный показатель;

- производится сбор информации для показателей, участвующих в оценке Налогового потенциала, и проверяется соответствие размеров данных показателей размерам, примененным ранее при расчете Налогового потенциала;

- производится оценка Налогового потенциала отдельных налогов и Налогового потенциала АТЕ с дальнейшим сравнением результата с установленным ранее размером Налогового потенциала.

Для применения показателя «Налоговый потенциал» в Казахстане предлагается на сегодня провести следующие мероприятия:

- введение в Бюджетный кодекс Республики Казахстан определения «Налоговый потенциал»;

- внесение изменений и дополнений в Методику расчетов трансфертов общего характера, с включением в нее показателя «Налоговый потенциал»;

- внесение дополнений и изменений в Методику прогнозирования поступлений бюджета [7], либо путем выпуска ее в новой редакции;

- нормативное утверждение методики оценки Налогового потенциала;

- разработка и внедрение налогового паспорта АТЕ;

- введение показателя «Налоговый потенциал» в систему оценки работы территориальных налоговых органов;

- разработка нормативного акта о порядке проверки правильности расчета данных, необходимых для оценки Налогового потенциала, включая проверку правильности расчета данных для прогнозирования поступлений бюджета и расчета коэффициента собираемости налогов.

Список использованных источников:

1. Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия - 2050»: новый политический курс состоявшегося государства» от 14 декабря 2012 года.
2. Зейнелгабдин А.Б. Проблемы налогообложения, прозрачности расходов бюджета, 2004 год.
3. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV, с изменениями и дополнениями по состоянию на 29 декабря 2014 года.
4. Мухаметкарим А.М. «Заключение по итогам контрольно-аналитического мероприятия в Министерстве экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан по вопросу обоснованности выделения из республиканского бюджета субвенций областным бюджетам и бюджету столицы в 2011-2013 годах», 2014 год.
5. Мухаметкарим А.М. Эффективность аналитической деятельности Счетного комитета – основа перехода на госаудит.// Мемлекеттік аудит – Государственный аудит, № 4, 2014 г., с. 26-29.
6. Старостин И.В. «Анализ существующих методик оценки Налогового потенциала региона и муниципального образования», ЗАО АКФ «Современные бизнес-технологии», 2003 год.
7. Методика прогнозирования поступлений бюджета, утвержденная Приказом Министра экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан Досаева Е.А. № 149 от 23 мая 2013 года.

**А. ХОРУНЖИЙ***«Минтакс»**консалтингтік тобының басқарушы әріптесі**«Қазақстан Республикасы салық
консультанттарының палатасы»
ҚБ вице-президенті*

ЕЛДІҢ ЖӘНЕ ОНЫҢ ӘКІМШІЛІК-АУМАҚТЫҚ БӨЛІНІСТЕРІНІҢ САЛЫҚТЫҚ ӘЛЕУЕТІНЕ САЛЫҚТЫҚ ЖЕҢІЛДІКТЕРДІҢ ЫҚПАЛЫ

2013 және 2014 жылдары Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің «Қаржылық бұзушылықтарды зерттеу жөніндегі орталық» РМК «Қазақстан Республикасы салық консультанттарының палатасы» қоғамдық бірлестігінің сарапшыларын тарта отырып, Салықтық жеңілдіктердің тиімділігін бағалау және Салықтық әлеуетті бағалау мәселелері бойынша зерттеулер жүргізді. Осы мақалада сарапшылардың аталған мәселелер бойынша әзірлеген әдіснамалық тәсілдері келтірілген.

Мемлекет басшысы мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық саясаты мәселелерін шешу үшін салықтық жеңілдіктердің аса маңызды екендігін және әлеуметтік-экономикалық процестерге мемлекеттік ықпал етудің бөлігі ретінде салықтық құралдардың тиімділігіне жүйелі бағалау жүргізудің қажеттігін атап өткен болатын [1].

Осы мәселеде жекелеген қызмет түрлерін және азаматтардың санаттарын әлеуметтік қолдау, экономиканың тиісті секторларын, өңірлерді, шағын және орта бизнесті (ШОБ) дамыту, сондай-ақ Қазақстан Республикасының (ҚР) инвестициялық ахуалын жақсарту, соның ішінде инновациялар енгізу жөніндегі мемлекеттік саясатқа салықтық жеңілдіктердің сәйкестігін қамтамасыз ететін іс-шаралар негізгі болып табылады.

Аталған мәселенің өзектілігін халықаралық тәжірибеден де байқауға болады. Әртүрлі елдердің салық жүйелері кәсіпкерлер үшін белгілі бір жеңілдіктерді қолдана отырып, салықты бизнесті қолдау мен ынталандырудың құралы ретінде елеулі дәрежеде пайдаланады [2].

ҚР үшін Ресей Федерациясының (РФ) салық ерекшеліктерін қолданудағы тәжірибесін айрықша атап өтуге болады, соның ішінде:

1) «Салық төлеушілердің кінәсіздігі презумпциясы» туралы заң жүзінде бекітілген норма;

2) салықтық жеңілдіктердің тиімділігін бағалау тәжірибесі;

3) қолданылатын салықтық, соның ішінде инвестициялық кредит;

4) трансферттік баға белгілеу бойынша салықтық бақылауды жүзеге асыру тәртібі;

5) оқуға, емделуге, ипотекалық кредиттеуге жұмсалатын шығыстар бойынша салық салу объектісі болып табылатын жеке тұлғаның кірістерін азайту бөлігінде жеке табыс салығы (ЖТС) бойынша салықтық жеңілдіктерді қолдану [3].

Қазақстанның салық заңнамасында «салықтық жеңілдік» ұғымының жоқ екендігін айта кету керек. Осыған байланысты, осы мақаланың мақсаты үшін мынадай анықтамалар қолданылды:

Салықтық ерекшелік — салық салудың базалық (жалпы) режимінен ерекшеленетін салықтық қатынастардың кез келген шарты;

Салықтық жеңілдіктер — салық төлеушіні шын мәнісінде салықтарды және бюджетке төленетін басқа да міндетті төлемдерді (салықтар) төлеуден толығымен немесе ішінара босатуға, сондай-ақ салықтық міндеттеменің мөлшерін азайтуға немесе оны орындаудың тәртібін жақсартуға мүмкіндік беретін салықтық ерекшеліктер;

Салықтық әлеует – ҚР әкімшілік-аумақтық бөлінісінің (ӘАБ) салық түсімдерінің мөлшерімен сипатталатын салықтық әлеуеті, оларды ӘАБ бюджеті салықтық әкімшілік етудің орташа деңгейін кезінде өз экономикасының даму деңгейі мен құрылымына және салықтардың белгіленген тізбесі бойынша салықтық базасына қарай ала алады [4].

Жетекші экономистердің бағалауы бойынша, салықтық жеңілдіктерді қолдану тікелей субсидиялауға немесе бюджеттен қаржыландыруға қарағанда анағұрлым тиімді мемлекеттік құрал болып саналады. Бұл ретте салықтық жеңілдіктерді қолданудан толығымен бас тартуға да болмайды, өйткені олардың көпшілігі нақты бағыттала отырып мемлекеттің бірқатар міндеттерін іске асыруда аса тиімді болып табылады.

Сонымен бірге, салықтық жеңілдіктердің тигізетін кері ықпалын да айта кету керек. Әдетте, салықтық жеңілдіктер бюджет кірісін қысқартуға алып келеді. Салықтық жеңілдіктер оны теріс мақсатта пайдалану үшін белгілі бір стимулдар қалыптастырады. Әдетте, жеңілдіктер алуға үміттеніп отырған салық төлеушілерден оларды қолдануға тиісті түрде расталған құжаттар талап етіледі. Бұл ретте салықтық жеңілдіктер салықтық әкімшілік жүргізуді қиындатады.

Сонымен, салықтық жеңілдіктерді беру мынадай жағдайларда ғана өзін-өзі ақтайды:

- 1) ағымдағы кезеңде өзінің дамуы үшін мемлекеттік қолдауды қажет ететін қандай да бір нарық саласына елеулі қолдау көрсеткен жағдайда;
- 2) мемлекеттің өзекті міндеттерін шешуге бағытталған болса;
- 3) салықтық әкімшілік жүргізуді айтарлықтай қиындатпайтын болса;
- 4) нарыққа қатысушылардың әрекеттерін бұрмаламайтын болса;
- 5) шығындар мен пайданы салыстыру принципі бойынша бюджет шығыстарының бағдарламаларына қарағанда әлдеқайда тиімді болса [5].

Бұл ретте салықтық жеңілдіктерді негіздей отырып енгізу қажет, негіздемеде мынадай сұрақтарға жауаптар қамтылуы тиіс:

- 1) жаңа салықтық жеңілдіктерді енгізу не үшін қажет;
- 2) жаңа салықтық жеңілдіктерді енгізудің мақсаты қандай және осы шараның жетістігі немесе жетістікке жетпеуі қалай өлшенеді;
- 3) жаңа салықтық жеңілдіктерді енгізу көрсетілген мақсаттарға қол жеткізуге мүмкіндік береді дегенге қандай дәлелдер келтіруге болады;
- 4) жаңа салықтық жеңілдіктерді енгізу көрсетілген мақсаттарға қол жеткізу үшін бюджеттің тікелей шығыстарынан неге анағұрлым жақсы [5].

Салықтық ерекшеліктерді талдау және бағалау бойынша мемлекеттік органдар жүргізетін жүйелі іс-шараларды жұртшылықтың пікірін ескере отырып белгілеу салықтық ерекшеліктер жүйесін жетілдіру бойынша уақтылы жұмыстар жүргізуге мүмкіндік береді.

ҚР Үкіметі салықтық жеңілдіктердің көмегімен экономиканың басым бағыттарын дамытуды қолдау бойынша мақсатты жұмыстарды жүзеге асырды. «Салық және бюджетке төленетін басқа да міндетті төлемдер

туралы» ҚР кодексінде (ҚР Салық кодексі) көзделген салықтық жеңілдіктерді ескере отырып, 2009 жылғы 1 қаңтардан бастап қолданыста жүрген Қазақстанның салық жүйесі көп жағдайда ЫЭДҰ ұсынған салық жүйесіндегі экономикалық өсуді ынталандыратын талаптарға сай келеді. Халықаралық сарапшылардың бағалауынша, Қазақстан 2013 жылы салық қызметтерінің сапасы бойынша әлемде 13-ші орында болған, ал салық салу деңгейі бойынша Қазақстан инвесторлар үшін пост-кеңестік кеңістіктегі ең тартымды елдердің бірі болып саналады [6].

Салықтық жеңілдіктерді қолданудың объективті мысалы ретінде қаржы секторына, ШОБ-қа, сондай-ақ ауыл шаруашылығы саласына берілген жеңілдіктерді айтуға болады. Мәселен, корпоративтік табыс салығы (КТС) және қосылған құн салығы (ҚҚС) бойынша ең қолмақты салықтық жеңілдіктер қаржы секторына, атап айтқанда, екінші деңгейдегі банктерге берілген [6]. Бұл оларға дағдарыс кезеңінде айтарлықтай қолдау болды. 2013 жылы қаржы секторының ВДС-ы 2012 жылға қарағанда біршама өскен. Яғни қаржы секторына салықтық жеңілдіктер уақытында және объективті берілген.

ШОБ-тың, ауыл шаруашылығының және басқа да әлеуметтік-маңызды салалардың даму деректерін салыстыру салықтық жеңілдіктерді мемлекеттік ресурстарды ұйымдастыру бөлігінде қолдану осы мәселелерді бюджет есебінен қаржыландыруға қарағанда қажетті әлеуметтік және экономикалық мәселелерді ынталандырудың анағұрлым қарапайым жолы екендігін көрсетті. Бұл ретте аталған жол әдетте салық төлеушілер үшін қойылған нәтижеге қол жеткізудің тиімді және анағұрлым еркін жолы болып есептеледі.

Сонымен бірге, салықтық жеңілдіктердің тиімділігін бағалауды қазіргі уақытта бекітілген салықтық жеңілдіктер тізбесінің жоқтығы қиындатып отыр. Сондықтан мемлекеттік органдардың жұмысында қандай да бір салықтық ерекшеліктің салықтық жеңілдік ретінде қабылдануына байланысты қателіктер орын алуда, алайда салықтық қатынастардың экономикалық мәніне сүйене отырып, салық салудың жалпы ережесінде мұндай ерекшеліктің салықтық жеңілдікке жатпайтын айта кету керек. Аталған жағдай дұрыс ақпараттың берілмеуіне немесе салықтық жеңілдіктердің бюджет кірісіне әсерін, сондай-ақ салықтық жеңілдіктердің мемлекеттік саясаттың әлеуметтік-экономикалық мәселелеріне ықпалын талдау және қорытынды шығару кезінде қателіктерге ұрындыруы мүмкін.

Мәселен, келтірілген зерттеуден көрініп отырғандай, 2013 жылы КТС бойынша 137 салықтық ерекшеліктің ішінде 34 ерекшелік жеңілдік болып табылмайды, ал ҚҚС бойынша 128 салықтық ерекшеліктің ішінде 41 ерекшелік жеңілдікке жатпайды. Сонымен қатар, салықтық жеңілдіктердің барлығы бірдей бюджет үшін қайтарымсыз шығындарға алып келмейді. Мәселен, КТС бойынша экономикалық мәні бар салықтық жеңілдіктердің жалпы саны ішінде 28 салықтық жеңілдік бөлінетін таза табыс бойынша КТС-ке қоса салық салуды жояды, КТС төлеуді анағұрлым кеш мерзімге ауыстыруға алып келеді, салық төлеу бойынша міндеттемені

басқа тұлғаға ауыстырады немесе салықтық әкімшілік ету мәселелеріне жатқызады [5].

Осыған байланысты, салықтық жеңілдіктердің тиімділігін бағалау үшін мынадай сатыларды қамтитын әдістемелік тәсілді пайдаланған орынды болмақ:

1) салықтық ерекшеліктерді түгендеу;

2) салықтық ерекшеліктердің салық салу принциптеріне сәйкестігін бағалауды, мақсаттарға қол жеткізуді талдау негізінде салықтық ерекшеліктердің тиімділігін бағалауды, сондай-ақ бекітілген әдістеме негізінде жүргізілген бағалауды қамтитын салықтық ерекшеліктерді талдау және бағалау;

3) салықтық ерекшеліктерді жетілдіру [5].

Бұл ретте салықтық ерекшеліктерді мемлекеттік түгендеуді әрбір жеке салықтық ерекшеліктің немесе әрбір жеке салықтық жеңілдіктің толық сипаттамасын жасап, оларды түгендеу ведомостарына енгізе отырып, оларды тіркеу жолымен жүргізген жөн. Соның ішінде кейіннен әрбір салықтық ерекшеліктің тиімділігін бағалау үшін қандай мақсатпен енгізілгенін санамалап, салықтық ерекшеліктің қолданысынан күтілген нәтижелерді атап өту қажет.

Мемлекеттік органдардан алынған деректерді талдау көрсетіп отырғандай, қолжетімді ақпарат (статистикалық және салықтық есептіліктің нысандары) салықтық жеңілдіктердің елеулі саны үшін сандық және сапалық бағалауды жүргізуге мүмкіндік бермейді. Мәселен, КТС бойынша (2013 жыл) салықтық жеңілдіктердің 101 түрінің 55 %-дан астамы дұрыс бағалауға жатпайды. Ал ҚҚС бойынша салықтық жеңілдіктердің 85 түрінің 70 %-дан астамын дұрыс бағалау мүмкін емес [5,6 и 7]. Бұл жағдай салық төлеушілердің салық есептілігінде әрбір салықтық жеңілдік бойынша сомаларды көрсетуге арналған жеке жолдардың жоқтығынан туындаған.

Осыған байланысты, мемлекеттің қолында бюджет кірісінің жиынтық шығындарына шаққанда бағаланған салықтық жеңілдіктердің үлесінің бағаланбаған салықтық жеңілдіктердің үлесімен ара-қатынасы туралы ақпарат жоқ. Яғни, мемлекетте салықтық жеңілдіктерді беру нәтижесінде туындайтын бюджет шығындары туралы толық мәлімет болмаған. Сондай-ақ мемлекетте берілген жеңілдіктерді пайдаланатын салық төлеушілердің санына қатысты салықтық жеңілдіктердің елеулі саны бойынша да ақпарат жоқ.

Бұған қоса, қазіргі уақытта, экономикалық сипаттағы салықтық жеңілдіктерді қолданудың оң тұстарына бағалау жүргізілмеген, бұл жеңілдіктер өздерінің мәні бойынша салықтық әлеуетті арттыруға әкелуі тиіс, өйткені олар экономиканы дамытуға, яғни салықтық базаны ұлғайтуға бағытталған. Сонымен, қазіргі уақытта, салықтық әлеуеттің мөлшеріне тікелей ықпал ететін салықтық жеңілдіктердің тиімділігін бағалау үшін объективті ақпарат мемлекетте жоқ.

Осы жағдайды түзету үшін ғылыми зертеулер барысында салықтық ерекшеліктерді және салық әлеуетін бағалау әдістерінің жобалары әзірленді. Атап айтқанда, мемлекет салықтық жеңілдіктің тиімділігін қол жеткізілген нәтижелер туралы ақпаратты енгізілген жеңілдіктің көмегімен қол жеткізіледі деп жоспарлаған мақ-

саттармен салыстыру арқылы бюджеттік және/немесе әлеуметтік-экономикалық нәтижеге қол жеткізу туралы жалпы деректердің негізінде бағалай алады.

Салыстырмалы талдаумен бірге салықтық жеңілдіктердің тиімділігін барлық салық түрлері бойынша салаға немесе жеке салық төлеушіге берілетін жеке салықтық жеңілдіктің немесе салықтық жеңілдіктер тобының тиімділігін айқындаудың әдісін пайдалана отырып бағалауға болады. Мұндай үлгі бюджеттік тиімділік көрсеткішінің және әлеуметтік-экономикалық тиімділік көрсеткіштерінің сомасы ретіндегі жиынтық көрсеткішті қамтуы тиіс.

Бюджеттік тиімділік тиісті салық кезеңінде не белгілі бір уақыт ішінде салықтық жеңілдіктерді қолдану нәтижесінде салық төлеушілер санының ұлғаюына, шығарылатын өнімдер көлемінің көбеюіне және/немесе өзге де салық салу объектілерінің ұлғаюына байланысты тиісті салықтар бойынша салықтық базаны кеңейту негізінде туындайтын салықтар бойынша мемлекеттік бюджеттің кірістерінен шығарылатын жалпы көлемді салыстыру негізінде бағаланады.

Салықтық жеңілдіктерді бюджеттік қаржыландырумен салыстыру кезінде экономикалық тиімділіктің қосымша көрсеткіші ретінде берілген жеңілдікпен ауыстырылатын бюджеттен қаржыландырудың қысқаруы нәтижесінде үнемделген бюджет қаражатын атап өтуге болады.

Салықтық жеңілдіктердің әлеуметтік-экономикалық тиімділігі салықтық жеңілдік берілген салық төлеушілер санатының өндірістік және қаржылық қызметінің серпінін көрсететін көрсеткіштермен және (немесе) әлеуметтік инфрақұрылымның және бизнестің дамуына қолайлы жағдайдың жасалғанын немесе халықты әлеуметтік тұрғыдан қамсыздандырудың арта түскенін растайтын көрсеткіштермен айқындалуы тиіс.

Әрбір салықтық жеңілдіктің немесе салықтық жеңілдіктер тобының тиімділігіне бағалау жүргізу үшін уәкілетті мемлекеттік орган бағалауға арналған өзекті көрсеткіштерді белгілеп, осы көрсеткіштерге салықтық жеңілдікті немесе салықтық жеңілдіктер тобын енгізуден күтілетін мемлекеттік мақсаттар мен міндеттерге қарай маңыздылық деңгейін беруі қажет.

Бұл ретте әрбір салықтық жеңілдік немесе салықтық жеңілдіктер тобы үшін, әрбір экономика саласы немесе жеке салық төлеуші үшін осы көрсеткіштердің маңыздылық деңгейі қажеттілігіне қарай әртүрлі болуы мүмкін [5].

Салықтық жеңілдіктерді Үкімет тарапынан салық төлеушілерге берілетін қаржылық көмек ретінде қарастыруға болады. Бұл ретте салықтық жеңілдіктер тікелей бюджет шығыстарымен ауыстырылуы мүмкін. Мұндай салықтық жеңілдіктерді халықаралық тәжірибеде салықтық шығыстар деп атайды. Сонымен, салық жүйесі арқылы жүзеге асырылатын шығыс бағдарламалары тиімділікті қарау және тексеру рәсімдерінен өтуі тиіс, бұл рәсімдер бюджет процесіндегі тікелей шығыстар бағдарламалары үшін қарастырылған.

Дамыған елдер (Австралия, Ұлыбритания, ГФР, АҚШ, Франция және басқалар) бюджеттің салық шығыстары тұжырымдамасын 40 жылдан астам уақыт бойы өздерінің тәжірибесінде пайдаланып келеді.

Бюджеттің салық шығыстары тұжырымдамасы салық шығыстары бойынша есеп пен есептілікті қалыптастыруды қарастырады. Салық шығыстары бойынша есептілікті жариялау бюджет-салық саласындағы жауапкершілік пен айқындықты арттыруға ықпал етеді [3].

Қазақстандық салық жүйесін талдау салық заңнамасының салықтық ерекшеліктердің елеулі санын қамтитын көрсетті, олардың бір бөлігі салықтық жеңілдіктер болып табылады және салық шығыстарының анықтамасына сай келеді. Халықаралық тәжірибені және қолданылатын салықтық ерекшеліктердің талдауын ескере отырып, ҚР-да салық шығыстары тұжырымдамасын пайдалануға қажеттілік туындады деп есептейміз.

Бұл ретте тұжырымдаманы енгізу кестесінде мынадай іс-шаралар ескерілуі қажет:

- 1) салық салудың базалық режимін айқындау;
- 2) салық шығыстарының тізбесін айқындау;
- 3) салық шығыстарынан орын алатын бюджет кірістерінің шығындарын бағалау;
- 4) салық шығыстары бойынша есептілікті қалыптастыру және жариялау;

5) салық шығыстары туралы деректерді бюджет процесінде пайдалану [3].

Салық шығыстары туралы ақпаратты салық саятын қалыптастыру кезінде, сол сияқты бюджетті әзірлеу, бекіту және оның атқарылуын бағалау кезінде назарға алу қажет. Мысалы, бюджеттің атқарылуын бағалау шеңберінде салық шығыстарын, сондай-ақ тікелей шығыстарды, соның ішінде олардың тиімділігі мен нәтижелілігін бағалаудың рәсімдерін мұқият бағалап отыру қажет. Салық шығыстары туралы деректерді бюджеттің атқарылуы туралы есептерге енгізген жөн.

Ғылыми зерттеулер барысында ҚР-да салықтық ерекшеліктерді қолданудың тәртібіне жүргізілген талдаудың нәтижелері ҚР заңнамасына:

1) салықтық ерекшеліктерді қолданудың тәртібін жетілдіруге;

2) салық органдарының негізсіз талаптарынан бизнестің қорғалуын қамтамасыз етуге (бұл Қазақстанның құқықтық және инвестициялық тартымды мемлекет ретіндегі мәртебесін күшейтеді);

3) экономикалық негізделмеген және тиімсіз салықтық ерекшеліктерді алып тастауға;

4) салық шығыстары тұжырымдамасын енгізуге бағытталған өзгерістер мен толықтырулар енгізудің орынды екендігін көрсетіп отыр.

Ағымдағы салықтық қатынастарды жалпы зерттеу мемлекетке салық жүйесін жетілдіру бойынша бірқатар шаралар қабылдаудың орынды екендігін көрсетті:

1) салық заңнамасын айқындық принципі сақтауға сәйкес келтіру, яғни салық заңнамасының нормаларын қолдану үшін түсінікті ету;

2) салық заңнамасынан экономикалық логикаға қайшы келетін нормаларды алып тастау, соның ішінде міндетті кірістер қолдану тәжірибесін тоқтату;

3) «Салық төлеушінің кінәсіздігі презумпциясы» принципі енгізу, өйткені, іс жүзінде, аталған принцип салықтық қатынастарда көбінесе қолданылмайды, ал салық төлеуші салық органдарының жеткілікті дәлелдер болмаса да, қосымша есептеген салықтар мен ай-

ыппұлдардың сомалары бойынша өзінің кінәсіздігін дәлелдеуге уақыт жұмсауына тура келеді;

4) егер ҚР Салық заңнамасында күдіктер, қайшылықтар, анық емес ережелер кездесетін болса, онда мұндай нормалар салық төлеушінің пайдасына шешілуі тиіс деген норманы салық құқығының айқындығы принципі күшейту үшін енгізу қажет;

5) негіз құраушы әлеуметтік сипаттағы салықтық жеңілдіктерді, сондай-ақ ШОБ-қа, инвестициялық және инновациялық қызметке, ауыл шаруашылығына берілген салықтық жеңілдіктерді сақтау (қаржы секторына берілген салықтық жеңілдіктер көп жағдайда негізделген болып табылады, бірақ қосымша талдауды талап етпейді);

6) салық кредитін енгізу;

7) ҚР Салық кодексінің сілтеме нормаларының орнына салықтық қатынастардың әрбір жағдайында, соның ішінде ХҚЕС-қа сілтемелер негізінде салық даулары туындайтын жағдайларда талаптарды барынша сипаттау бойынша жұмыстар жүргізу;

8) ҚҚС бойынша дебеттік сальдоға көшу жөніндегі жұмыстарды жалғастыру, яғни жанама салық ретінде ҚҚС-тың экономикалық функциясын сақтай отырып, ҚҚС қайтарудың тәртібіне ҚҚС-ты толық көлемінде және ақылға қонымды мерзімде қайтаруды қамтамасыз ететін өзгерістер енгізу;

9) геологиялық барлау жұмыстарын салықтық тұрғыдан ынталандыру, соның ішінде ҚҚС бойынша дебеттік сальдоны қайтаруға кепілдік беру;

10) салық органдарына қажетті ақпаратты салықтық есептіліктің жалпы нысандары бойынша алуға болатындықтан, ірі салық төлеушілерге мониторинг жүргізу бойынша салықтық есептілікті алып тастау;

11) бірлескен қызметке қатысушылардың атынан операторға салықтық міндеттемелерді орындауға рұқсат бере отырып, бірлескен қызмет пен бірлескен операциялар бойынша салық есебін жүргізудің жалпыға ортақ тетіктерін белгілеу;

12) ірі және орта бизнеске міндетті түрде жұршылық тарапынан жүргізілетін салық аудитін енгізіп, оны серификатталған салық консультанттарына тапсыру.

Бұған қоса, мына мәселелерді атап өту қажет.

1. РБ-нің кіріс бөлігінің орындалу тиімділігін арттырудың ықтималды жолдарының бірі салықтық әкімшілік жүргізу мәселелерін шешуді ескере отырып, ҚҚС бойынша тіркеу шегін азайту жағына қарай қайта қарау.

2. Салықтық бақылаудың мөлшері мемлекеттің мүмкіндіктермен тең дәрежеде әрі халықаралық принциптерге сәйкес болуға және адал салық төлеушілердің бизнесін қалыпты дамытуға кедергі келтірмеуі тиіс. Мәселен, трансферттік баға белгілеу бойынша жаппай бақылауды алып тастағаннан, мемлекет айтарлықтай шығындарға ұшырамайды. Бұл ретте ҚР-ның инвестициялық тартымдылығы арта түседі және мемлекет тарапынан артық бақылау алынып тасталғаннан кейін бизнесті, әсіресе, ШОБ-ты дамыту үшін қосымша стимул пайда болады.

РФ-ның салық құқығының нормаларын осы мәселені халықаралық принциптерге және салық төлеу-

шілердің салықтық менталитетінің ерекшелігіне сай шешудің мысалы ретінде келтіруге болады.

3. Салықтық ерекшеліктерді және салықтық жеңілдіктерді қолданудың тәжірибесі туралы деректер шаруашылық жүргізуші субъектілердің, яғни қосылған құны бар тауарларды өндірушілердің жеңілдіктер мен артықшылықтарды нашар пайдаланып отырғанын көрсетеді. Осыған байланысты, мемлекеттік саясаттың

маңызды бағыттарының біріне салық төлеушілердің салықтық сауаттылығын арттыруға бағытталған іс-шаралар жатады.

Жоғарыда аталған барлық іс-шаралар мемлекетке салықтық жеңілдіктердің тиімділігі туралы, елдің және әкімшілік-аумақтық бөліністің нақты салықтық әлеуеті туралы объективті ақпарат алуға мүмкіндік береді.

Пайдаланылған дереккөздер тізімі:

1. Қазақстан Республикасының Президенті Н.Ә. Назарбаевтың «Қазақстан-2050» стратегиясы: қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты» атты 2012 жылғы 14 желтоқсандағы Қазақстан халқына Жолдауы.
2. А.Б. Зейнелғабдин, Салық салудың, бюджет шығыстарының айқындығы проблемалары, 2004 жыл.
3. Т.А. Малинина. Салықтық жеңілдіктерді және салықтан босатуды бағалау. Е.Т. Гайдар атындағы Экономика және саясат институтының ғылыми еңбектері, № 146Р, Мәскеу, 2010 ж.
4. «Елдің салық салынатын әлеуетін мониторингілеу бойынша халықаралық тәжірибені зерттеу және оны қолдану жөнінде әдіснамалық нұсқаулар әзірлеу» атты зерттеу жұмысы туралы есеп, ҚР ЕК ҚБЗО, Астана 2014 ж.
5. «Қазақстан Республикасында салықтық жеңілдіктер мен артықшылықтарды қолданудың тиімділігі мәселелерін зерттеу» атты зерттеу жұмысы туралы есеп, ҚР ЕК ҚБЗО, Астана 2013 ж.
6. ҚР Қаржы министрлігінің ақпараты.
7. «Салық және бюджетке төленетін басқа да міндетті төлемдер туралы» Қазақстан Республикасының 2008 жылғы 10 желтоқсандағы № 99- IV кодексі (Салық кодексі).

А. ХОРУНЖИЙ

Управляющий партнер

Консалтинговой группы «Минтакс»

Вице-президент ОО «Палата налоговых консультантов Республики Казахстан»

ВЛИЯНИЕ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ НА НАЛОГОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ СТРАНЫ И ЕЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ

В 2013 и 2014 годах РГП «Центр по исследованию финансовых нарушений» Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета с привлечением экспертов Общественного объединения «Палата налоговых консультантов Республики Казахстан» проводились исследования по вопросам оценки эффективности налоговых льгот и оценки Налогового потенциала. В настоящей статье представлены методологические подходы, разработанные экспертами по данным вопросам.

Главой государства прямо подчеркнута значимость налоговых льгот для решения вопросов социально-экономической политики государства и необходимость проведения системной оценки эффективности налоговых инструментов как части государственного воздействия на социально-экономические процессы [1].

Основными в данном вопросе являются мероприятия, обеспечивающие соответствие налоговых льгот

государственной политике по социальной поддержке отдельных видов деятельности и категорий граждан, развитию соответствующих секторов экономики, регионов, малого и среднего бизнеса (МСБ) в целом, а также по улучшению инвестиционного климата Республики Казахстан (РК), в том числе внедрению инноваций.

Актуальность данного вопроса подтверждает и международный опыт. Налоговые системы развитых стран

в значительной степени используют налоги в качестве средства поддержки и стимулирования бизнеса, применяя определенные льготы для предпринимателей [2].

Для РК заслуживает отдельного внимания опыт Российской Федерации (РФ) в части применяемых налоговых исключений, в том числе:

- 1) законодательно закреплённая норма о «Презумпции невиновности налогоплательщиков»;
- 2) практика оценки эффективности налоговых льгот;
- 3) применяемый налоговый кредит, в том числе инвестиционный;
- 4) порядок осуществления налогового контроля по трансфертному ценообразованию;
- 5) применение налоговых льгот по индивидуальному подоходному налогу (ИПН) в части уменьшения доходов физического лица, являющихся объектом обложения ИПН на расходы на обучение, лечение и ипотечное кредитование [3].

Следует отметить, что понятие «Налоговая льгота» в налоговом законодательстве Казахстана отсутствует. В связи с чем для целей настоящей статьи применены следующие определения:

Налоговое исключение – любое условие налоговых отношений, отличающееся от базового (общего) режима налогообложения;

Налоговые льготы – налоговые исключения, которые в действительности предоставляют налогоплательщику возможность полного или частичного освобождения от уплаты налогов и других обязательных платежей в бюджет (налоги), а также иное снижение размера налогового обязательства или улучшение порядка его исполнения;

Налоговый потенциал – налоговый потенциал административно-территориальной единицы (АТЕ) РК, выраженный размером налоговых поступлений, которые могут быть получены бюджетом АТЕ, исходя из ее уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы по установленному перечню налогов, при среднем уровне налогового администрирования [4].

По оценкам ведущих экономистов, применение налоговых льгот является более эффективным государственным инструментом, чем прямое субсидирование или финансирование из бюджета. При этом полный отказ от применения налоговых льгот является нецелесообразным в связи с тем, что большинство из них имеет четкую направленность и высокоэффективны для реализации ряда задач государства.

Вместе с тем, необходимо отметить и отрицательное влияние, которое оказывают налоговые льготы. Налоговые льготы, как правило, оборачиваются сокращением доходов бюджета. Налоговые льготы формируют определенные стимулы для злоупотреблений. Как правило, от налогоплательщиков, претендующих на применение льгот, требуется соответствующее документальное подтверждение права на их применение. При этом налоговые льготы обычно усложняют налоговое администрирование.

Таким образом, предоставление налоговых льгот может быть оправдано в тех случаях, когда они:

- 1) оказывают существенную поддержку в развитии той или иной отрасли или сферы рынка, которая на теку-

щий момент для своего развития требует государственной поддержки;

- 2) направлены на решение актуальных задач государства;

- 3) существенно не усложняют налоговое администрирование;

- 4) не искажают поведение участников рынка;

- 5) более эффективны по принципу сопоставления затрат и выгод, чем программы бюджетных расходов [5].

При этом введение налоговых льгот должно сопровождаться обоснованием, в котором должны содержаться ответы на следующие вопросы:

- 1) почему необходимо введение новой налоговой льготы;

- 2) какие цели преследует введение новой налоговой льготы и как будет измеряться успех или провал данной меры;

- 3) какие доказательства могут быть приведены в пользу того, что введение новой налоговой льготы позволит достичь указанных целей;

- 4) почему введение новой налоговой льготы лучше прямых расходов бюджета для достижения указанных целей [5].

Установление систематических мероприятий по анализу и оценке налоговых исключений, проводимых государственными органами с учетом мнения общества, позволит проводить своевременную работу по совершенствованию системы налоговых исключений.

Правительством РК осуществлена целенаправленная работа по поддержке приоритетных направлений развития экономики с помощью налоговых льгот. Налоговая система Казахстана, действующая с 1 января 2009 года, в том числе с учетом предусмотренных в Кодексе РК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс РК) налоговых льгот, во многом соответствует условиям, выдвинутым ОСЭР к налоговой системе, стимулирующей экономический рост. По оценкам международных экспертов, Казахстан находился в 2013 году на 13-м месте в мире по качеству налоговых услуг, а уровень налогообложения в Казахстане является одним из наиболее привлекательных для инвесторов на постсоветском пространстве [6].

Примером объективности применения налоговых льгот являются льготы, предоставленные финансовому сектору, МСБ, а также в сфере сельского хозяйства. Так, самые весомые налоговые льготы по корпоративному подоходному налогу (КПН) и налогу на добавленную стоимость (НДС) предоставлены финансовому сектору, в частности, банкам второго уровня [6]. Это оказало им существенную поддержку в период кризиса. НДС финансового сектора в 2013 году показала рост по отношению к 2012 году. То есть налоговые льготы, предоставленные финансовому сектору, были своевременны и объективны.

Сопоставление данных развития МСБ, сельского хозяйства и других социально значимых отраслей также показало, что применение налоговых льгот в части организации государственных ресурсов – более простой путь стимулирования требуемых социальных и экономических вопросов, чем финансирование данных вопросов за счет бюджета. При этом данный путь обычно является

более эффективным по достижению поставленного результата и более свободным для налогоплательщиков.

Вместе с тем, оценка эффективности налоговых льгот затрудняется отсутствием в настоящее время утвержденного перечня налоговых льгот. Это приводит к возникновению в работе государственных органов ошибок, обусловленных тем, что то или иное налоговое исключение принимается за налоговую льготу, хотя, исходя из экономической сущности налоговых отношений, такое исключение из общих правил налогообложения налоговой льготой не является. Данное положение приводит к недоверию предоставляемой информации или ошибкам при анализе и выводах о влиянии налоговых льгот на доходы бюджета, а также о влиянии налоговых льгот на социально-экономические вопросы государственной политики.

Так, из проведенного исследования видно, что из 137 налоговых исключений по КПП в 2013 году не являются льготами 34, а из 128 налоговых исключений по НДС льготами не являются 41. Кроме того, не все налоговые льготы приводят к невозвратным потерям для бюджета. Так, из общего количества налоговых исключений по КПП, имеющих экономическую природу, 28 налоговых льгот устраняют двойное налогообложение КПП распределяемого чистого дохода, приводят к переносу уплаты КПП на более поздний срок, переносят обязательство по уплате налога на другое лицо или относятся к вопросам налогового администрирования [5].

В связи с чем для оценки эффективности налоговых льгот целесообразно использовать методический подход, включающий в себя следующие стадии:

- 1) инвентаризацию налоговых исключений;
- 2) анализ и оценку налоговых исключений, включающих в себя: оценку соответствия налоговых исключений принципам налогообложения, оценку эффективности налоговых исключений, на основании анализа достижения целей для которых они вводились, а также оценку, проводимую на основании утвержденной методики;
- 3) совершенствование налоговых исключений [5].

При этом государственную инвентаризацию налоговых исключений предлагается проводить путем их регистрации с занесением в инвентаризационные ведомости и составлением полной характеристики каждого отдельного налогового исключения или каждой отдельной налоговой льготы. В том числе для последующей оценки эффективности каждого налогового исключения требуется перечислить цели, для которых оно введено, а также предполагаемые результаты от действия налогового исключения.

Как показал проведенный анализ данных, полученных от государственных органов, доступная информация (формы статистической и налоговой отчетности) не позволяет произвести количественную и качественную оценку для значительного числа налоговых льгот. Так, из 101 вида налоговых льгот по КПП (2013 год) не может быть достоверно оценено более 55%. По НДС — из 85 видов налоговых льгот (2013 год) не могут быть оценены более 70% [5, 6 и 7]. Данное обстоятельство является объективным следствием отсутствия в налоговой отчетности налогоплательщиков отдельных строк для отражения сумм по каждой налоговой льготе.

В связи с чем государство не владеет и информацией о том, как доля оцененных налоговых льгот соотносится с долей не оцененных налоговых льгот в совокупных потерях доходов бюджета. То есть государство не владеет полной информацией о потерях бюджета, возникающих в результате предоставления налоговых льгот. Также государство не владеет информацией по значительному количеству налоговых льгот в отношении количества налогоплательщиков, использующих предоставленную льготу.

Более того, в настоящее время не проводится оценка положительного аспекта применения налоговых льгот, имеющих экономический характер, которые, по своей сути, должны приводить к росту налогового потенциала, так как направлены на развитие экономики, а следовательно, на увеличение налогооблагаемой базы. Итог — отсутствие в настоящее время у государства объективной информации для оценки эффективности налоговых льгот, прямо влияющих на размер налогового потенциала.

Для устранения данного положения в ходе научных исследований были разработаны проекты методов оценки налоговых исключений и налогового потенциала. В частности, оценка эффективности налоговой льготы может производиться государством на основании общих данных о достижении бюджетного и/или социально-экономического результата, путем сопоставления информации о достигнутых результатах с целями, которые государство планировало достигнуть путем введения льготы.

В дополнение к сравнительному анализу, эффективность налоговых льгот может производиться расчетным путем с использованием модели определения эффективности отдельной налоговой льготы или группы налоговых льгот, предоставляемых отрасли или отдельному налогоплательщику, в совокупности по всем видам налогов. Такая модель должна включать в себя сводный показатель как сумму показателя бюджетной эффективности и показателей социально-экономической эффективности.

Бюджетная эффективность должна оцениваться на основании сравнения общего объема выпадающих доходов государственного бюджета (ГБ) по налогам в результате применения налоговых льгот в соответствующем налоговом периоде либо за ряд лет, с дополнительными доходами ГБ от поступления налогов, возникающими на основании расширения налоговой базы по соответствующим налогам, в связи с увеличением численности налогоплательщиков, увеличением объема выпускаемой продукции и/или увеличением иных объектов налогообложения.

При сопоставимости налоговых льгот с бюджетным финансированием, дополнительным показателем экономической эффективности может выступать показатель экономии бюджетных средств, возникающей в результате сокращения финансирования из бюджета, заменяемого предоставленной льготой.

Социально-экономическая эффективность налоговых льгот должна определяться показателями, отражающими динамику производственных и финансовых результатов деятельности категории налогоплательщиков, которой предоставлена (планируется к предоставлению) налоговая льгота, и (или) показателями, подтверждающими создание благоприятных условий развития

социальной инфраструктуры и бизнеса, или повышение социальной защищенности населения.

Для проведения оценки эффективности каждой налоговой льготы или группы налоговых льгот уполномоченному государственному органу необходимо установить актуальные показатели для оценки и присвоить данным показателям уровень значимости, в зависимости от государственных целей и задач введения анализируемой налоговой льготы или группы налоговых льгот.

При этом для каждой налоговой льготы или группы налоговых льгот, каждой отрасли экономики, группы налогоплательщиков или отдельного налогоплательщика показатели и уровни значимости данных показателей могут быть, при необходимости, разными [5].

Налоговые льготы можно рассматривать как финансовую помощь налогоплательщикам со стороны Правительства. При этом налоговые льготы часто имеют природу расходных программ, в частности, могут быть заменены прямыми бюджетными расходами. Такие налоговые льготы в международной практике называются – налоговые расходы. Таким образом, расходные программы, осуществляемые через налоговую систему, должны проходить процедуры рассмотрения и проверки эффективности, которые предусмотрены для программ прямых расходов в бюджетном процессе.

Развитые страны (Австралия, Великобритания, ФРГ, США, Франция и др.) используют концепцию налоговых расходов бюджета в своей практике на протяжении более 40 лет.

Концепция налоговых расходов бюджета предполагает учет и формирование отчетности по налоговым расходам. Публикация отчетности по налоговым расходам способствует повышению ответственности и прозрачности в бюджетно-налоговой сфере [3].

Анализ казахстанской налоговой системы показал, что налоговое законодательство содержит значительное число налоговых исключений, часть из которых являются налоговыми льготами и соответствуют определению налоговых расходов. Учитывая международную практику и анализ применяемых налоговых исключений, считаем, что в РК назрела необходимость использования концепции налоговых расходов.

При этом график внедрения концепции должен учитывать следующие основные мероприятия:

- 1) определение базового режима налогообложения;
- 2) определение перечня налоговых расходов;
- 3) количественную оценку потерь доходов бюджета от налоговых расходов;
- 4) формирование и публикацию отчетности по налоговым расходам;
- 5) использование данных о налоговых расходах в бюджетном процессе [3].

Информацию о налоговых расходах необходимо принимать во внимание как при формировании налоговой политики, так и при разработке, утверждении и оценке исполнения бюджета. Например, в рамках оценки исполнения бюджета налоговые расходы следует подвергать столь же тщательному контролю, как и прямые расходы, включая процедуры оценки их эффективности и резуль-

тативности. Данные о налоговых расходах также целесообразно включать в отчеты об исполнении бюджета.

Результаты проведенного в ходе научных исследований анализа порядка применения налоговых исключений в РК показали целесообразность внесения в законодательство РК изменений и дополнений, направленных на:

- 1) совершенствование порядка применения налоговых исключений;
- 2) обеспечение защищенности бизнеса от необоснованных претензий налоговых органов, что обеспечивает усиление статуса Казахстана как правового и инвестиционно-привлекательного государства;
- 3) отмену экономически необоснованных и неэффективных налоговых исключений;
- 4) внедрения концепции налоговых расходов.

Общее исследование текущих налоговых отношений показало, что государству целесообразно принять следующий ряд мер по совершенствованию налоговой системы:

- 1) привести налоговое законодательство к соблюдению принципа определенности, то есть сделать нормы налогового законодательства понятными для применения;
- 2) устранить в налоговом законодательстве нормы, противоречащие экономической логике, в том числе практику применения вмененных доходов;
- 3) ввести принцип «Презумпции невиновности налогоплательщика», так как на практике данный принцип зачастую не применяется в налоговых отношениях, а налогоплательщик вынужден тратить время на доказательство своей невиновности при отсутствии достаточных доказательств по доначисленным налоговыми органами суммам налогов и штрафов;
- 4) для усиления принципа определенности налогового права ввести норму о том, что если в Налоговом кодексе РК существуют неустраняемые сомнения, противоречия и неясности его положений, то такие нормы должны трактоваться в пользу налогоплательщика;
- 5) сохранить основополагающие налоговые льготы социального характера, а также сохранить налоговые льготы, предоставленные МСБ, инвестиционной и инновационной деятельности и сельскому хозяйству. Налоговые льготы, предоставленные финансовому сектору, в большинстве своем, являются обоснованными, но требуют дополнительного анализа;
- 6) ввести налоговый кредит;
- 7) провести работу по максимальному описанию условий налоговых отношений в каждом случае, взамен имеющихся отсылочных норм Налогового кодекса РК, в том числе для случаев, когда на основании отсылок на МСФО возможно возникновение налоговых споров;
- 8) продолжить работу по переходу на возврат дебетового сальдо по НДС, то есть ввести изменения в порядок возврата НДС, обеспечивающие возврат НДС в полном объеме и в разумные сроки, обеспечивая сохранение экономической функции НДС как косвенного налога;
- 9) ввести налоговое стимулирование геологоразведочных работ, в том числе гарантировать возврат дебетового сальдо по НДС;
- 10) отменить налоговую отчетность по мониторингу крупных налогоплательщиков в связи с тем, что общие

формы налоговой отчетности позволяют налоговым органам получать требуемую информацию по их деятельности;

11) установить общепризнанные механизмы ведения налогового учета по совместной деятельности и совместным операциям, разрешив в том числе исполнение налогового обязательства от имени участников совместной деятельности оператором;

12) ввести обязательность налогового аудита крупного и среднего бизнеса со стороны общества, поручив проведение такого аудита сертифицированным налоговым консультантам.

Дополнительно отметим следующие вопросы:

1. Одним из возможных путей повышения эффективности исполнения доходной части РБ является пересмотр регистрационного порога по НДС в сторону уменьшения, с учетом решения вопросов налогового администрирования.

2. Размеры налогового контроля должны быть сопоставимы с возможностями государства, соответствовать международным принципам и не препятствовать нормальному развитию бизнеса добросовестных налогоплательщиков. Так, при отказе от тотального контроля

по трансфертному ценообразованию государство не понесет каких-либо существенных потерь. При этом повысится инвестиционная привлекательность РК и появится дополнительный стимул для развития бизнеса, в особенности МСБ в виде устранения излишнего контроля со стороны государства.

Примером решения данного вопроса в соответствии с международными принципами и спецификой налогового менталитета налогоплательщиков являются нормы налогового права РФ.

3. Данные о практике применения налоговых исключений и налоговых льгот свидетельствуют о том, что льготы и преференции слабо используются хозяйствующими субъектами – производителями товаров с добавленной стоимостью. В связи с чем одним из важных направлений государственной политики является проведение мероприятий, направленных на повышение налоговой грамотности налогоплательщиков.

Все вышеуказанные мероприятия позволяют государству иметь объективную информацию об эффективности налоговых льгот и о реальном Налоговом потенциале страны и ее АТЕ.



Список использованных источников:

1. Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия - 2050»: Новый политический курс состоявшегося государства» от 14 декабря 2012 года.
2. А.Б. Зейнелгабдин. Проблемы налогообложения, прозрачности расходов бюджета, 2004 г.
3. Малинина Т.А. Оценка налоговых льгот и освобождений. Научные труды Института экономики и политики им. Е.Т. Гайдара, № 146Р, Москва, 2010 г.
4. Отчет об исследовательской работе «Исследование международного опыта мониторинга налогооблагаемого потенциала страны с выработкой методологических руководств по его применению», ЦИФН СК РК, Астана, 2014 г.
5. Отчет об исследовательской работе «Исследование вопросов эффективности применения налоговых льгот и преференций в Республике Казахстан», ЦИФН СК РК, Астана 2013 г.
6. Информация Министерства финансов РК.
7. Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс) от 10 декабря 2008 года № 99-IV.

**Ж. БАБАЖАНОВА**

«ҚБЗО» РМК қолданбалы ғылыми зерттеулер
бөлімі меңгерушісінің орынбасары,
э. ғ. к., профессор

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ МЕМЛЕКЕТТІК ҚАРЖЫЛЫҚ БАҚЫЛАУ ОРГАНДАРЫНЫҢ ТӘУЕКЕЛДЕРДІ БАСҚАРУ ЖҮЙЕСІНІҢ АҒЫМДАҒЫ ЖАЙ-КҮЙІН ТАЛДАУ

Ғылыми мақалада мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының республикада тәуекелдерді басқару жүйесін қолдану жөніндегі нормативтік-әдіснамалық базасын талдау жұмыстары қамтылған. Мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының тәуекелдер деңгейін идентификациялау жөніндегі әдістеріне талдау жүргізілген. Сондай-ақ тәуекелдерді басқару жүйесі көрсеткіштерінің жеткіліктілігіне, бақылау объектісінің қызметін қамтудың кешенділігіне жасалған мониторингінің нәтижелері ұсынылған (SWOT).

Тәуекелдерді басқару жүйесін (бұдан әрі - ТБЖ) қолдануды тәуекел оқиғаларының орын алуын белгілі бір дәрежеде болжауға және осындай оқиғалардың теріс салдарларын болдырмауға немесе төмендетуге бағытталған шараларды қабылдауға мүмкіндік беретін әдістердің, тәсілдер мен іс-шаралардың жиынтығы деп сипаттауға болады.

Қазіргі уақытта, тәуекелдерді басқару жүйесін айқындау және енгізу бойынша бірқатар нормативтік құқықтық актілер қабылданды. Атап айтқанда, ҚР Бюджет кодексінің 145-бабының 4-3-тармағында: «Бақылау іс-шараларын жоспарлауға бірыңғай ұстанымды қамтамасыз ету үшін Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитеті тәуекелдерді басқарудың үлгі жүйесін әзірлейді және бекітеді, ол сыртқы мемлекеттік қаржылық бақылауды жоспарлау және жүргізу кезінде қолданылады» [1] деп көрсетілген.

Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің (бұдан әрі – Есеп комитеті) «Сыртқы мемлекеттік қаржылық бақылауды жоспарлау және жүргізу кезінде қолданылатын тәуекелдерді басқарудың үлгі жүйесін бекіту туралы» 2011 жылғы 31 тамыздағы № 3-НП нормативтік қаулысы қабылданды. Кейіннен осы қаулыға Есеп комитетінің 2013 жылғы 18

қаңтардағы № 1-НП нормативтік қаулысымен өзгерістер мен толықтырулар енгізілді [2]. Осы қаулыда тәуекелдерді басқаруды жоспарлау тәуекелдерді төмендету және қаржылық тәртіпті арттыру мақсатында бақылау органының бақылау-талдау іс-шараларын жоспарлау және жүргізу бойынша шешімдер қабылдауы арқылы жүзеге асырылады деп айқындалған.

Жоғарыда аталған үлгі жүйеде барлық объектілер алты блокқа бөлінген. Бірінші блокқа стратегиялық жоспар әзірлейтін мемлекеттік органдар, ал екінші блокқа стратегиялық жоспар әзірлемейтін мемлекеттік органдар, үшінші және төртінші блоктарға кіріс бөлігі бойынша мемлекеттік органдар (салықтық және салықтық емес түсімдер), бесінші блокқа бағдарламалық құжаттар (мемлекеттік және оны іске асыру үшін әзірленген салалық бағдарламалар) және алтыншы блокқа квазимемлекеттік сектор субъектілері жатқызылған. Бағдарламалық құжаттарды (мемлекеттік және оны іске асыру үшін әзірленген салалық бағдарламаларды) тәуекел топтарына жатқызу жөніндегі өлшемдерді тек қана Есеп комитеті есептейді.

Бақылау органдары қажеттілігіне қарай анағұрлым дәл нәтижелерге қол жеткізу мақсатында блоктар мен өлшемдердің санын өлшейді, сондай-ақ өлшем мән-

дерінің диапазондарын өзгертеді. Бақылау органдары бақылау объектілерінің тәуекелдерін бағалаудың нәтижелерін бақылау іс-шараларын жоспарлау және жүргізу, сондай-ақ бақылау органы қызметінің бағыттары бойынша талдамалық, ақпараттық және өзге де құжаттарды дайындау кезінде пайдаланады.

Мемлекеттік қаржылық бақылау (аудит) органдары өздеріне жүктелген функциялар мен өкілеттіктерге сай республикалық және жергілікті деңгейлерде бақылау объектілері тәуекелдерінің қосымша өлшемдерін әзірлеуі мүмкін.

Тәуекелдерді басқару жүйесінің үлгі қағидалары барлық мемлекеттік қаржылық бақылау (аудит) органдары үшін бюджет деңгейіне сәйкес ортақ болып табылады және Есеп комитетімен келісіледі [2].

Сонымен қатар, тәуекелдерді бағалауды қолдану Есеп комитеті Торағасының 2012 жылғы 15 ақпандағы № 17-нқ бұйрығының қосымшаларында көрініс тапқан [3]: 1) «Сыртқы мемлекеттік қаржылық бақылауды жүргізу жөніндегі әдістемелік нұсқау»; 2) «Квзимемлекеттік сектор субъектілерінің бюджет қаражатын, мемлекет кепілдік берген қарыздарды пайдалануына және мемлекет активтерін басқаруының тиімділігіне сыртқы мемлекеттік қаржылық бақылауды жүргізу жөніндегі әдістемелік нұсқау».

Тиімділікке бақылау жүргізу жөніндегі әдістемелік нұсқауда бақылау іс-шараларын жоспарлау кезінде, атап айтқанда, бақылау бағдарламасын әзірлеу кезінде туындайтын ықтималды тәуекелдердің тобы қарастырылған. Оларға мыналар жатады:

1) мөлшер – тиімділікті бақылаудың ауқымы ұлғайған тұста бақылау жүргізудің күрделілігі де арта түседі (рәсімдерді, сұрақнамаларды анағұрлым толығырақ әзірлеуге қажеттілік туындайды);

2) географиялық шашыраңқылық – егер тиімділік бақылауының объектілері бір-бірінен үлкен қашықтықта орналасқан болса, әртүрлі бақылау объектілерінде тиімділік бақылауына бір мезгілде қатысып отырған Есеп комитеті қызметкерлерінің әрекеттерінің үйлесімділігін қамтамасыз ету бойынша анағұрлым толық рәсімдерді әзірлеуге қажеттілік туындауы мүмкін;

3) қызметкерлердің біліктілігі – тиімділік бақылауы саласының (аясының) және объектісінің күрделілігі мен өзіндік ерекшелігі қосымша білім мен дағды-машықтарды талап етеді. Бұл ретте қызметкерлердің біліктілігіне қарай тиімділік бақылауының егжей-тегжейлі нұсқаулықтарын көрсете отырып, бақылау бағдарламасын анағұрлым толығырақ әзірлеу ұсынылады.

Ішкі бақылау жүйесінде тәуекелдерді бағалау «Қаржылық бақылау комитеті органдарының бақылау іс-шараларын жоспарлаудың кейбір мәселелері туралы» Қазақстан Республикасы Қаржы министрлігінің 2012 жылғы 17 қазандағы № 82 бұйрығында қарастырылған [4]. Осы бұйрықпен Комитет органдарының бақылау іс-шаралары жоспарын қалыптастыру кезінде ескерілетін коэффициенттерді алдын ала есептеу бойынша нысандарды және Комитеттің бақылау іс-шаралары жоспарында бюджеттік бағдарламалар әкімшілерін түпкілікті бөлу бойынша нысандарды толтыру рәсімдері жөніндегі ұсынымдар бекітілді, олар көрсетілген бақы-

лау іс-шаралары жоспарында кезектілікті қалыптастыру және белгілеу кезінде пайдаланылады. Толтыру тәсілдері, нысандарды толтыру жүргізілетін көрсеткіштер жиынтығы Қаржылық бақылау комитетінің бақылау жұмысын жоспарлау кезінде ескерілетін тәуекелдерді бағалаудың өзіндік жүйесі болып табылады. Коэффициенттерді алдын ала есептеу нысандарын толтыру 14 өлшем бойынша жүргізіледі, олардың әрқайсысы маңыздылығы бойынша бөлінген (ең жоғары, орташа, ең төменгі). Өлшемдер бақылау объектісі қызметіндегі қандай да бір үлес салмағы бойынша бағаланады. Мысалы, бюджеттің жалпы көлемінде бюджеттік бағдарламалар әкімшісі бюджетінің пайыздағы үлес салмағы немесе түзетілген қаржыландыру жоспарының жалпы көлемінде бюджеттік бағдарламалар әкімшісінің кредиторлық не дебиторлық берешегі сомасының үлес салмағы. Бюджеттік бағдарламалар әкімшісінде соңғы 5 жыл ішінде бақылаумен қамтылған қаражаттың жалпы сомасында анықталған қаржылық бұзушылықтар сомасының үлес салмағының көрсеткіші қызығушылық тудырады. Сонымен қатар, нысандарды толтыру кезінде абсолюттік көрсеткіштер пайдаланылады. Атап айтқанда, дебиторлық және кредиторлық берешек сомасы, бюджеттік бағдарламалар әкімшісінде соңғы 5 жыл ішінде бақылаумен қамтылған бюджет қаражатының жалпы сомасы және тағы басқалар. Жергілікті бюджеттер бойынша алдын ала есептеулерді Қаржылық бақылау комитеті және оның аумақтық бөлімшелері жүргізеді. Жергілікті бюджеттер бойынша коэффициенттерді алдын ала есептеу ең алдымен жергілікті бюджеттік бағдарламалардың әкімшілері бойынша жүргізіледі [4].

Қазақстан Республикасы Президентінің 2013 жылғы 3 қыркүйектегі № 634 Жарлығымен Қазақстан Республикасында мемлекеттік аудитті енгізу тұжырымдамасы бекітілді [5].

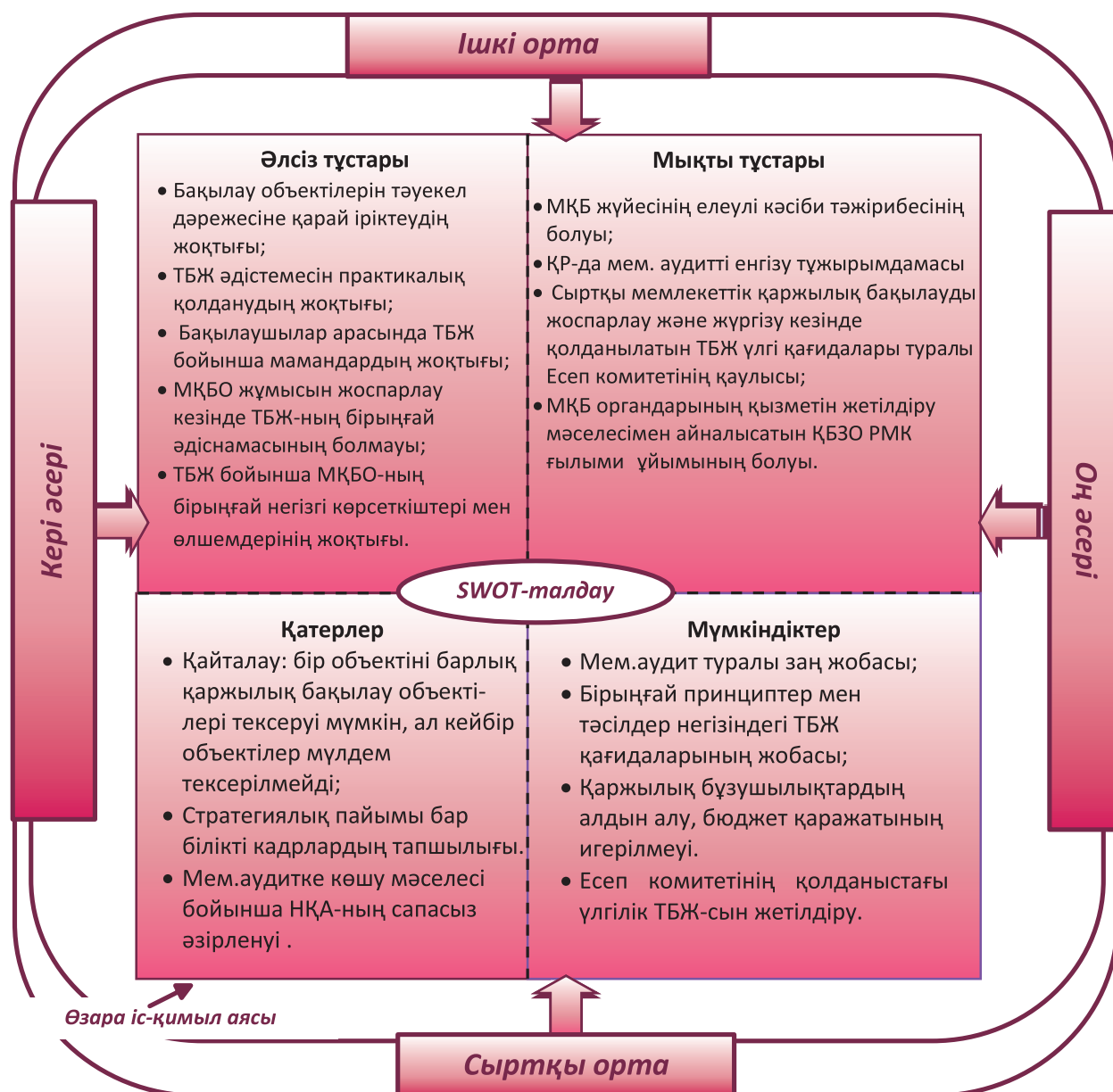
Қазіргі уақытта, Қаржы, Экономикалық даму және сауда министрліктерінің бірлескен бұйрығымен жоспарлы салықтық тексерулерді жүргізу үшін әрекет ететін салық төлеушілерді өңірлер бөлінісінде іріктеу мақсатында тәуекелдің дәрежесіне салық төлеушілерді жатқызу үшін бекітілген өлшемдер әзірленді, оның орындалуын бақылау салық қызметі органдарына жүктелген [6]. Жүйенің ерекшелігі мынада: салық төлеушілерді тәуекел дәрежесіне қарай саралау 100 балдық шкалаға негізделеді. Барлығы жеті өлшем қолданылады, олардың қолданылуына қарай үлестік, сол сияқты абсолюттік мәні болады (пайыздық, теңге, сандық көрсеткіштері). Өлшемдер айқындалғаннан кейін тәуекел дәрежесіне қарай нақты белгіленген үлестер бойынша тәуекелдерді бағалау жүргізіледі, соның негізінде салықтық тексеру объектілері салық төлеушінің кірісіне және бағалау кезінде жинаған балдарына байланысты 4 принцип бойынша іріктеледі.

Тиісініше, салық комитетінің тәуекел дәрежесіне қарай бақылау объектілерін іріктеу кезіндегі қолданатын алгоритмі мынаған негізделген: республикалық деңгейде бақылау объектілері қажетті тексерулердің жиілігін ескере отырып, тәуекелдерді бағалаудың негізінде тексеру үшін іріктеліп алынатын болады. Бұдан кейін аумақтық бөлімшелер аудиттің жыл сайынғы алдын

ала кестелерін әзірлеп, адам ресурстарының болуын қарастырып отырады. Аталған әдістеме салық қызметіне 2007 жылы 2000 салық аудиторының көмегімен 18 200 жоспарлы тексеруді жүргізуге мүмкіндік берді, осы аудиторлардың әрқайсысына жылына алты жалпы және үш тақырыптық тексеру жүктелді [6].

Салық органдарының ТБЖ моделін қолдануын талдау мемлекеттік аудит органдарының жаңа өлшемдерді ТБЖ-ға енгізуінің жеткіліктілігін және орындылығын көрсетті, мысалы: бір тәуекел тобының ішінде салық төлеушілерді іріктеудің мынадай принциптері кезінде: берілген балдардың ең үлкен сомасы; берілген балдар сомасы бірдей болған жағдайда, жиынтық жылдық табысының мөлшері ең үлкен салық төлеуші тексеруге іріктеліп алынады; берілген балдар сомасы, сондай-ақ жиынтық жылдық табысының мөлшері бірдей болған жағдайда, тексерілмеген салық кезеңі ең үлкен болып келетін салық төлеуші тексеру жоспарына енгізіледі.

Кеден одағының бақылау объектілерін тәуекел дәрежесіне қарай іріктеу кезінде қолданылатын ТБЖ-ны қарастырып көрейік, ол «Селекциялық бақылау және тәуекелдерді басқару (СБТБ)» пост-кедендік бақылау жүйесінде тәуекелдерді басқарудың автоматтандырылған жүйесі арқылы жүзеге асырылады. Аталған әдіс статистикалық кедендік ақпараттың үлкен көлемін өңдеуге, тәуекел аймақтарын айқындауға, шамалы тәуекелдерді шығарып тастап, бақылаудың заңнамалық және жедел индикаторларын қажетті жерлерде орнатуға мүмкіндік береді [7]. Тәуекелді бағалау жүйесі тәуекелдердің бейіні, балдар кестесі, тауардың маңыздылығы, адамдардың сенімділігі негізінде жүзеге асырылады. Пост-кедендік бақылауда тәуекелдерді басқару процесін автоматтандыру мынадай функцияларды қарастырады: тәуекелді бағалау және пост-кедендік тексеруді жүргізу үшін сыртқы экономикалық қызметке қатысушыларлы іріктеу; пост-кедендік тексеру нәтижелерін енгізу (кері байланыс).



1-сызба. МҚБ ТБЖ қолдану жөніндегі ағымдағы жағдайды SWOT -талдау

Жоспарлау кезінде бақылау объектілерін іріктеуге бағдарланған ТБЖ қолдану бойынша ағымдағы жағдайды толық талдау үшін зерттеушілер SWOT-талдау жүргізді (1-сызба).

Сонымен, Қазақстан үшін мемлекеттік қаржылық бақылаудың (аудиттің) тәуекелдерді басқару жүйесін аудит объектілері қызметінің тиімділігін біртұтас және тәуелсіз бағалау ретінде қарастыруға болады, сонымен бірге аталған жүйе тек қаржы мәселелерін ғана емес, сол сияқты олардың қызметінің барлық бағыттарын қамти отырып, анықталған кемшіліктер негізінде тәуекелдерді басқару бойынша пәрменді ұсынымдар бере алады. ТБЖ-ның ұлттық экономиканың циклдық өзгерістеріне орай уақтылы ден қоймауы немесе осындай жүйенің болмауы субъектінің қызметінде проблемалардың туындауына және оларды шеше алмауына алып келеді, осының салдарынан субъект бәсекеге қабілетсіз болады. ТБЖ көрсеткіштерін, олардың жеткіліктілігін салыстырмалы талдау, МҚБ объектілері қызметін қамтудың кешенділігі олардың бағыттарының әртүрлі екендігін көрсетеді, алайда кейбір позициялар бойынша тәуекелдердің дәрежесі мен топтарын анықтауға бірыңғай тәсілдерді қолдануға болады. Солардың арасында мыналарды атап өтуге болады: бюджеттің атқарылуы (%-да, түзетілген қаржыландыру жоспарынан);

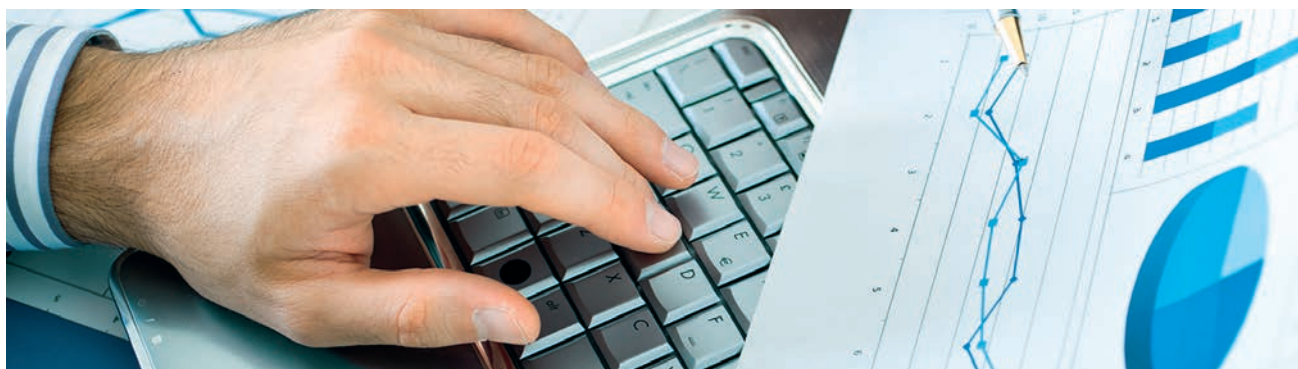
соңғы аяқталған қаржы жылының аяғында дебиторлық берешектің қаржыландыру көлеміне шаққандағы үлесі; алдыңғы тексерулердің қорытындылары бойынша анықталған қаржылық бұзушылықтардың көлемі (%-да, бақылаумен қамтылған қаражаттың жалпы сомасынан); бақылау органдарының ұсынымдары мен ұсыныстары бойынша шаралардың қабылданбауы (есеп бойынша қалпына келтірілуге және бюджетке өтелуге жататын бұзушылықтардың жалпы сомасында қалпына келтірілмеген және бюджетке өтелмеген сомалардың көлемі); қаржы құжаттарына қол қою құқығы бар лауазымды адамдардың ауысу кезеңділігі.

Автордың пікірінше, тәуекелдерді басқару жүйесіне бірыңғай принциптер мен тәсілдердің жобасын әзірлеу бойынша жүргізіліп жатқан жұмыстарға назар аударған жөн, олар әмбебап және мемлекеттік аудит жүйесінің барлық органдары қолдана алатындай болуы қажет.

Ең бастысы – бірыңғай принциптер мен тәсілдер жобасы жеделділікті қамтамасыз етеді, бақылау функциясына жұмсалатын еңбек шығындарын төмендетіп, оның тиімділігін арттырады, бұл, өз кезегінде, жалпы қаржылық бұзушылықтардың деңгейін төмендетуге ықпал ететін болады.

Пайдаланылған дереккөздер тізімі:

1. Қазақстан Республикасының 2008 жылғы 4 желтоқсандағы Бюджет кодексі.
2. «Сыртқы мемлекеттік қаржылық бақылауды жоспарлау және жүргізу кезінде қолданылатын тәуекелдерді басқарудың үлгі жүйесін бекіту туралы» Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің 2011 жылғы 31 тамыздағы № 3-НП нормативтік қаулысына өзгеріс енгізу туралы» Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің 2013 жылғы 18 қаңтардағы № 1-НП нормативтік қаулысы.
3. «Сыртқы бақылауды жүргізу жөніндегі әдістемелік нұсқауларды бекіту туралы» Есеп комитеті Төрағасының 2012 жылғы 15 ақпандағы № 17-нқ бұйрығы.
4. «Қаржылық бақылау комитеті органдарының бақылау іс-шараларын жоспарлаудың кейбір мәселелері туралы» Қазақстан Республикасы Қаржы министрлігінің 2012 жылғы 17 қазандағы № 82 бұйрығы.
5. «Қазақстан Республикасында мемлекеттік аудитті енгізу тұжырымдамасын бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2013 жылғы 3 қыркүйектегі № 634 Жарлығы.
6. «Салық заңнамасының, сондай-ақ орындауын бақылау салық қызметі органдарына жүктелген Қазақстан Республикасының өзге де заңнамасының нормаларын орындау мәселелері жөніндегі жеке кәсіпкерлік саласындағы тәуекелдер деңгейін бағалау өлшемдерін бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Қаржы министрінің 2011 жылғы 16 қыркүйектегі № 468 және Қазақстан Республикасы Экономикалық даму және Сауда министрінің 2011 жылғы 16 қыркүйектегі № 302 бірлескен бұйрығы.
7. Селекциялық бақылау және тәуекелдерді басқару. ҚР Кеден қызметі, Астана, 2012. СБТБ дерекқоры, пост-кедендік бақылау. Кеден органының ақпараты.



Ж. БАБАЖАНОВА

заместитель заведующего

отделом прикладных научных исследований

РГП «ЦИФН», к. э. н., профессор

АНАЛИЗ ТЕКУЩЕГО СОСТОЯНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

В научной статье освещен анализ нормативно-методологической базы органов государственного финансового контроля по применению системы управления рисками в республике. Проведен анализ методов по идентификации уровней рисков органами государственного финансового контроля. Также представлены результаты мониторинга показателей системы управления рисками на их достаточность, комплексность охвата деятельности объекта контроля (SWOT).

Применение системы управления рисками (далее – СУР) можно охарактеризовать как совокупность методов, приемов и мероприятий, позволяющих в определенной степени прогнозировать наступление рисков событий и принимать меры к исключению или снижению отрицательных последствий наступления таких событий.

В настоящее время по определению и внедрению системы управления рисками принят ряд нормативных правовых актов. В частности, в Бюджетном кодексе РК п. 4-3 статьи 145 гласит: «Для обеспечения единого подхода к планированию контрольных мероприятий Счетным комитетом по контролю за исполнением республиканского бюджета разрабатывается и утверждается типовая система управления рисками, которая применяется при планировании и проведении внешнего государственного финансового контроля» [1].

Принято нормативное постановление Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета (далее – Счетный комитет) от 31 августа 2011 года № 3-НП «Об утверждении Типовой системы управления рисками, которая применяется при планировании и проведении внешнего государственного финансового контроля». Позднее в данное постановление внесены изменения и дополнения нормативным постановлением Счетного комитета от 18 января 2013 года №1-НП [2]. Данным постановлением определено, что планирование управления рисками осуществляется принятием решений по планированию и проведению контрольно-аналитических мероприятий органом контроля с целью нейтрализации рисков и повышения финансовой дисциплины.

В вышеуказанной данной типовой системе все объекты делятся на шесть блоков. В первый блок отнесены государственные органы, разрабатывающие стратегический план, во второй блок – государственные органы,

не разрабатывающие стратегический план, в третий и четвертый – государственные органы по доходной части (налоговые и не налоговые поступления), пятый – программные документы (государственные и отраслевые программы, разработанные в ее реализацию) и шестой – субъекты квазигосударственного сектора. Критерии по отнесению программных документов (государственных и отраслевых программ, разработанных в ее реализацию) к группам риска рассчитываются только Счетным комитетом.

Органы контроля по необходимости с целью получения более точных результатов изменяют количество блоков и критериев, а также изменяют диапазоны значения критериев. Результаты оценки рисков объектов контроля используются органами контроля при планировании и проведении контрольных мероприятий, а также подготовке аналитических, информационных и иных документов по направлениям деятельности органа контроля.

Органы государственного финансового контроля (аудита) согласно возложенным функциям и полномочиям на республиканском и местном уровнях бюджета могут разрабатывать дополнительные критерии рисков объектов контроля.

Типовые правила системы управления рисками являются общими для всех органов государственного финансового контроля (аудита) в соответствии с уровнем бюджета и согласовываются со Счетным комитетом [2].

Кроме этого, применение оценки рисков присутствует в приказе Председателя Счетного комитета от 15 февраля 2012 года № 17-нқ в приложениях [3]: 1) «Методическое руководство по проведению внешнего государственного финансового контроля эффективности»; 2) «Методическое руководство по проведению внешнего государственного финансового контроля

использования бюджетных средств, гарантированных государством займов и эффективности управления активами государства субъектами квазигосударственного сектора».

В методическом руководстве по проведению контроля эффективности предусматривается группа возможных рисков, возникающих при планировании контрольного мероприятия, в частности, при разработке программы контроля. К ним относятся:

1) размер – при увеличении масштаба контроля эффективности растет сложность проведения контроля (возникает необходимость разработки более подробных процедур, вопросников).

2) географический разброс – если объекты контроля эффективности расположены на большом расстоянии друг от друга, может возникнуть необходимость разработки подробных процедур по обеспечению согласованности действий работников Счетного комитета, одновременно участвующих в контроле эффективности на разных объектах контроля.

3) квалификация работников – сложность и специфичность сферы (области) и объекта контроля эффективности требует дополнительных знаний и навыков. При этом в зависимости от квалификации работников рекомендуется разработка более подробной программы контроля эффективности с указанием детальных инструкций.

В системе внутреннего контроля оценка рисков предусматривается приказом Министерства финансов Республики Казахстан от 17 октября 2012 года № 82 «О некоторых вопросах планирования контрольных мероприятий органов Комитета финансового контроля» [4]. Данным приказом утверждены рекомендации по процедурам заполнения формы по предварительным расчетам коэффициентов, учитываемых при формировании плана контрольных мероприятий органов Комитета и формы по итоговому распределению администраторов бюджетных программ в плане контрольных мероприятий Комитета, которые используются при формировании и установлении очередности в указанном плане контрольных мероприятий. Приемы заполнения, набор показателей, по которым ведется заполнение форм, является своеобразной системой оценки рисков, учитываемых при планировании контрольной работы Комитета финансового контроля. Заполнение формы предварительного расчета коэффициентов проводится по 14 критериям, каждый из которых разделен по значимости (максимальная, средняя, минимальная). Критерии расцениваются по удельному весу того или иного показателя в деятельности объекта контроля. Например, удельный вес бюджета администратора бюджетных программ в общем объеме бюджета в процентах или удельный вес суммы кредиторской либо дебиторской задолженности администратора бюджетных программ в общем объеме скорректированного плана финансирования. Интерес вызывает показатель удельного веса суммы выявленных финансовых нарушений в общей сумме средств, охваченных контролем за последние 5 лет у администратора бюджетных программ. Кроме этого, при заполнении форм используются абсо-

лютные показатели. В частности, суммы дебиторской и кредиторской задолженностей, общая сумма бюджетных средств, охваченных контролем за последние 5 лет у администратора бюджетных программ и другие. Предварительные расчеты по местным бюджетам проводятся Комитетом финансового контроля и его территориальными подразделениями. Предварительные расчеты коэффициентов по местным бюджетам проводятся сначала по администраторам местных бюджетных программ, затем по государственным учреждениям администратора местных бюджетных программ [4].

Указом Президента Республики Казахстан от 3 сентября 2013 года №634 утверждена Концепция внедрения государственного аудита в Республике Казахстан [5].

В настоящее время разработаны критерии, утвержденные совместным приказом Министерства финансов и Министерства экономического развития и торговли, контроль за исполнением которого возложен на органы налоговой службы для отнесения налогоплательщиков к степени риска с целью отбора действующих налогоплательщиков в разрезе регионов для проведения плановых налоговых проверок [6]. Особенность системы состоит в том, что дифференциация налогоплательщиков по степени риска основывается на 100-балльной шкале. Всего применяется семь критериев, которые в зависимости от применения имеют как долевое, так и абсолютное значение (в процентах, тенге, количественные показатели). После определения критериев производится оценка рисков по четко определенным долям от степени риска, на основании которого ведется отбор объектов налоговой проверки по 4 принципам, зависящим от дохода налогоплательщика и набранных баллов при оценке риска.

Следовательно, алгоритм, применяемый при риск-ориентированном отборе объектов контроля налогового комитета, строится следующим образом: на республиканском уровне объекты контроля будут отобраны для проверки на основе их оценки анализа рисков, с учетом требуемой частоты проверок. Далее территориальными подразделениями предусматривается разработка предварительных ежегодных графиков аудита и наличия человеческих ресурсов. Данная методика позволила налоговой службе в 2007 году провести 18 200 плановых проверок 2000 налоговыми аудиторами, на каждого из которых возложено было шесть всеобъемлющих и три тематические проверки в год [6].

Анализ применения модели СУР налоговыми органами показал достаточность и целесообразность включения новых критериев в СУР органами государственного аудита, например: принципы отбора налогоплательщиков на проведение внутри одной группы риска, такие как: наибольшая сумма присвоенных баллов; в случае одинаковой суммы присвоенных баллов, для проверки отбирается налогоплательщик, имеющий наибольший размер совокупного годового дохода; в случае одинаковой суммы присвоенных баллов, а также одинакового размера совокупного годового дохода, в план проверок включается налогоплательщик, имеющий наибольший не проверенный налоговой период.

Рассмотрим СУР, применяемую при риск-ориентированном отборе объектов контроля Таможенного органа, которая осуществляется путем автоматизированной системы управления рисками в системе посттаможенного контроля «Селективный контроль и управление рисками (СКУР)». Данный метод позволяет обрабатывать большие объемы статистической таможенной информации, определить зоны риска, отсеять незначительные и установить законодательные и оперативные индикаторы контроля там, где это необходимо [7]. Система оценки риска осуществляется на основе

профиля рисков, таблиц баллов, значимости товара, надёжности лиц. Автоматизация процессов управления риском в посттаможенном контроле предусматривает следующие функции: оценка риска и отбор участников внешнеэкономической деятельности для проведения посттаможенной проверки; введение результатов посттаможенной проверки (обратная связь).

Для полного анализа текущей ситуации по применению СУР, ориентированной на отбор объектов контроля при планировании, исследователями проведен SWOT-анализ (Схема 1).

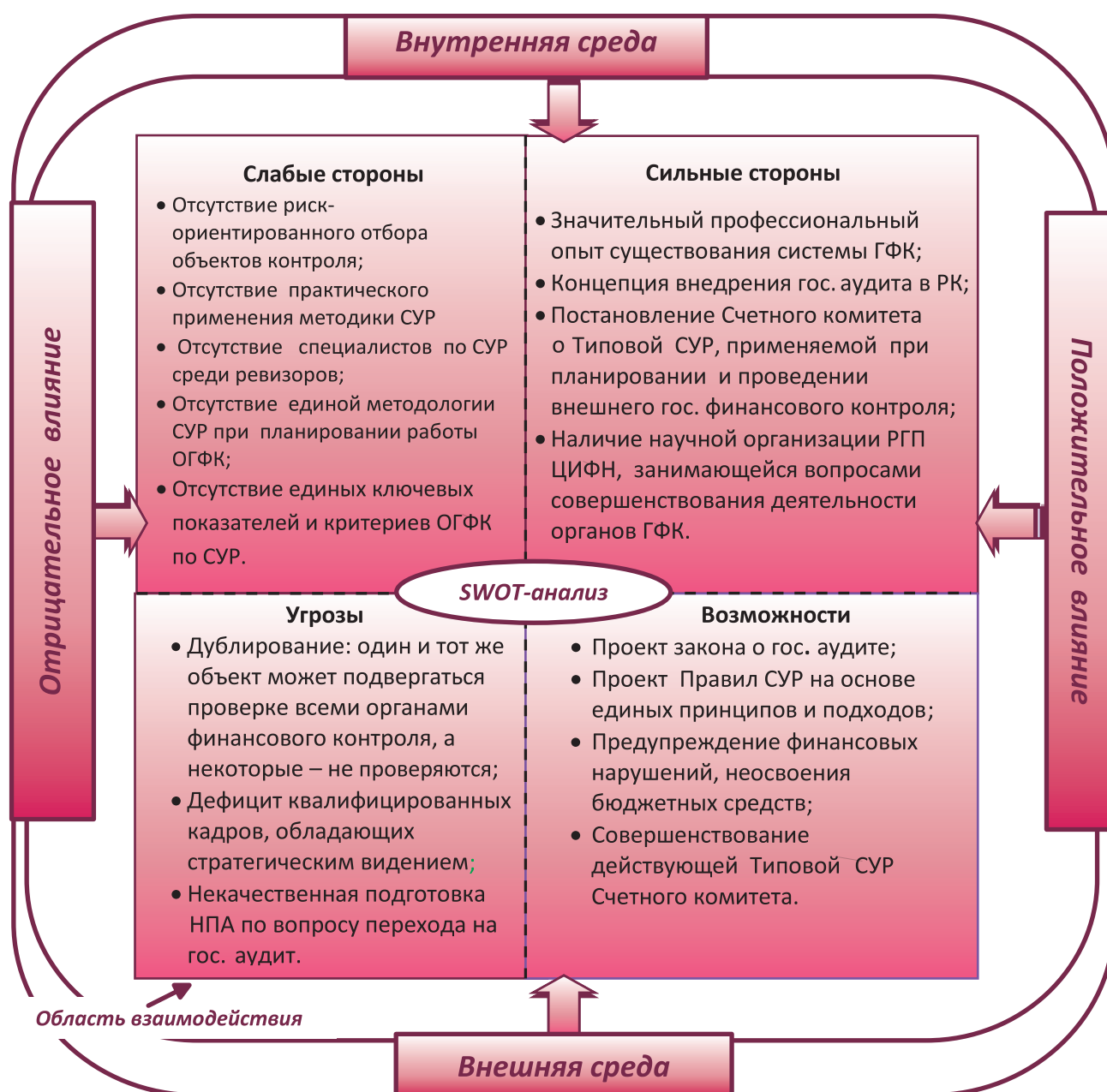


Схема 1. SWOT-анализ текущей ситуации по применению СУР ГФК

Таким образом, СУР государственного финансового контроля (аудита) для Казахстана нам 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. Необходимо отметить, что несвоевременное реагирование СУР на циклические изменения национальной экономики или отсутствие такой системы ведет к возникновению проблем в деятельности субъекта и неспособности их решения и как следствие к неконкурентоспособности и нежизнеспособности такого субъекта. Сравнительный анализ показателей СУР на их достаточность и комплексность охвата деятельности объекта контроля ГФК показывает их разноректорность, однако по некоторым позициям возможно применение единого подхода к определению степени и группы рисков. Среди них такие как: исполнение бюджета (в % от скорректированного плана финансирования); доля дебиторской задолженности

на конец последнего завершённого финансового года к объёму финансирования; масштабы выявленных финансовых нарушений по итогам предыдущих проверок (в % от общей суммы средств, охваченных контролем); принятие мер по рекомендациям и предложениям органов контроля (объём не восстановленных в учёт и не возмещённых в бюджет сумм в общей сумме нарушений, подлежащих восстановлению в учёт и возмещению в бюджет); периодичность смены должностных лиц, с правом подписи финансовых документов.

По мнению автора, заслуживает внимания проводимая работа по разработке проекта единых принципов и подходов к системе управления рисками, которые должны быть универсальными и возможными для применения всеми органами системы государственного аудита.

И самое главное – проект единых принципов и подходов обеспечит оперативность, снизит трудоемкость и повысит эффективность контрольной функции, что, в свою очередь, будет способствовать снижению уровня финансовых нарушений в целом.

Список используемых источников:

1. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года.
2. Нормативное постановление Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 18 января 2013 года № 1-НП «О внесении изменения в нормативное постановление Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 31 августа 2011 года № 3-НП «Об утверждении Типовой системы управления рисками, которая применяется при планировании и проведении внешнего государственного финансового контроля».
3. Приказ Председателя Счетного комитета от 15 февраля 2012 года № 17-нқ «Об утверждении методических руководств по проведению внешнего контроля».
4. Приказ Министерства финансов Республики Казахстан от 17 октября 2012 года № 82 «О некоторых вопросах планирования контрольных мероприятий органов Комитета финансового контроля».
5. Указ Президента Республики Казахстан от 3 сентября 2013 года № 634 «Об утверждении Концепции внедрения государственного аудита в Республике Казахстан».
6. Совместный приказ Министерства финансов Республики Казахстан № 468 и Министерства экономического развития и торговли РК № 302 от 16 сентября 2011 года «Об утверждении оценки Критериев оценки степени рисков в сфере частного предпринимательства по вопросам исполнения норм налогового законодательства, а также законодательства Республики Казахстан, контроль за исполнением которого возложен на органы налоговой службы».
7. Селективный контроль и управление рисками. Таможенная служба РК. Астана, 2012. База данных СКУР, посттаможенный контроль. Информация Таможенного органа.



А. НАЙМАНОВА

магистрант 2 курса АО «Финансовая академия»

ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ СЛОЖИВШЕЙСЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

В статье раскрываются актуальность, преимущества и недостатки пенсионной системы Республики Казахстан. Отражены понятия пенсионной системы с функционированием экономики в целом, задачи и цели создания Единого накопительного пенсионного фонда.

Вопросы реформирования пенсионной системы становятся все более актуальными в казахстанском обществе. Сначала в стране активно обсуждали повышение пенсионного возраста для женщин, теперь по поручению Главы государства Нурсултана Назарбаева создан Единый накопительный пенсионный фонд на базе АО «ГНПФ» под управлением Национального Банка Республики Казахстан.

21 июня 2013 года был принят Закон Республики Казахстан «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» (далее – Закон), предусматривающий в числе прочих реформ создание Единого накопительного пенсионного фонда (ЕНПФ). 31 июля 2013 года принято постановление Правительства Республики Казахстан № 747 «О создании Единого накопительного пенсионного фонда» в виде некоммерческой организации в форме акционерного общества на базе АО «ГНПФ». Учредителем и акционером фонда является Правительство Республики Казахстан.

Итак, Единый накопительный пенсионный фонд – это часть модернизации пенсионной системы в нашей стране. Как и другие составляющие модернизации пенсионной системы, он призван осуществить ряд государственных мероприятий по преодолению негативных воздействий глобализации и демографических тенденций на социальную сферу, иными словами – это мера антикризисного реагирования не только в экономическом аспекте, но и социальном [3].

У всей этой пенсионной реформы, вызвавшей безмерный ажиотаж и шумиху прежде всего среди тех, кто мало понимает в этом, есть две основные задачи. Первая – пенсионные выплаты должны соответствовать ранее получаемым доходам и растущему уровню жизни в стране. Вторая – система пенсионного обеспечения должна быть устойчива финансово, то есть текущие доходы и резервы, формируемые за счет пенсионных взносов, бюджетных средств и прочих поступлений, должны постоянно соответствовать расходам по выплате пенсий. Задачи, согласитесь, не из легких, но с тем, что народу от решения этих вопросов будет только лучше, не поспоришь.

Модернизация пенсионной системы Казахстана на первом этапе касается лишь накопительного компонента. Она осуществляется: во-первых – путем слияния активов всех накопительных пенсионных фондов в ЕНПФ; во-вторых – путем совершенствования профессиональ-

ной пенсионной системы; в-третьих – путем поэтапного повышения пенсионного возраста для женщин, начиная с 1 января 2018 года.

Если говорить о преимуществах, ЕНПФ создан постановлением Правительства, и оно же – его учредитель и акционер. ЕНПФ является единственной организацией, осуществляющей привлечение обязательных пенсионных взносов, обязательных профессиональных пенсионных взносов и, по выбору самих граждан, может аккумулировать добровольные пенсионные взносы. В обязанности фонда входит учет индивидуальных пенсионных счетов вкладчиков и осуществление пенсионных выплат за счет пенсионных накоплений [3].

Основными задачами и целями создания ЕНПФ являются:

- надлежащий учет пенсионных счетов вкладчиков, контроль их состояния, внесение своевременных изменений, связанных с естественным движением вкладчиков (выезд, достижение пенсионного возраста и т. д.) и проведение информационно-разъяснительной работы по вопросам осуществления пенсионных взносов, инвестирования пенсионных активов, пенсионных выплат;
- мониторинг инвестиционной доходности пенсионных активов;
- осуществление выплат пенсионных накоплений [4].

Главное преимущество ЕНПФ заключается, естественно, в его единстве, что обеспечит значительно более высокую эффективность, максимальную прозрачность и предельную надежность и, кроме того, определенные гарантии сохранности вкладов со стороны государства.

При создании ЕНПФ учтены те недостатки, которые наблюдались в деятельности многочисленных накопительных пенсионных фондов (НПФ), снизившие эффективность всей пенсионной системы в целом. Во-первых – это нездоровая конкуренция, основанная на банальном переманивании клиентов друг у друга. Во-вторых, недостаточная эффективность и прозрачность инвестирования и управления пенсионными активами коммерческими фондами, которые иногда действуют в интересах своих учредителей, а не вкладчиков. Ведь все это стало понятно, когда наблюдалось снижение доходности фондов, а в ряде случаев – их убыточность.

Помимо прочего, при создании ЕНПФ в прошлое ушли и колоссальные расходы, которые несли мы с вами – вкладчики пенсионных фондов. С канувшими

теперь уже в лету десятками коммерческих фондов ушли в небытие и огромные затраты на их содержание. Ведь не секрет, что частично, а иногда и полностью затраты на аренду многочисленных офисов, зарплату сотрудникам, командировочные расходы, покупку служебных авто, офисной мебели и прочего фактически «покрывались» за счет накоплений вкладчиков.

Кроме того, к числу положительных моментов относится и устранение риска совершения сделок с аффилированными лицами, имевших место в некоторых фондах в докризисный период, по которым были понесены убытки.

Сейчас каждый гражданин страны отчисляет 10% от своей заработной платы для пенсионных накоплений. Согласно последним изменениям в Законе «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» для определенных профессий дополнительно будут отчисляться обязательные профессиональные пенсионные отчисления в размере 5% за счет работодателя в пользу работников [1, ст. 26]. То есть надбавочные 5% к пенсионным накоплениям будут производиться не из зарплаты работника-вкладчика, а из предусмотренного для этого бюджета организации – работодателя. Данный перечень профессий находится на разработке у Правительства Республики Казахстан [<http://egov.kz/>].

С переходом в АО «ЕНПФ» информирование вкладчика о состоянии пенсионных накоплений осуществляется в соответствии с выбранным вкладчиком способом:

1. Получив онлайн-выписку на портале электронного правительства;
2. Лично обратиться в офис ЕНПФ;
3. Через центры обслуживания населения (ЦОН);
4. Электронным сообщением на электронный адрес (e-mail), если данный способ определен соглашением с вкладчиком;
5. Через сайт ЕНПФ www.gnpf.kz (Интернет-выписка), введя присвоенный логин пользователя и пароль. Данный способ должен быть определен соглашением с вкладчиком.

Последний вариант наиболее удобен для вкладчиков, так как позволяет проверять свои пенсионные накопления по мере необходимости. Для выбора этого вида получения информации вкладчику необходимо один раз посетить офис ЕНПФ и получить логин и пароль.

Сейчас ЕНПФ предпринимает все меры, чтобы вкладчики частных фондов, имевшие доступ к своему личному кабинету на сайте прежнего фонда, могли воспользоваться этой услугой после передачи пенсионных активов, пройдя процедуру перерегистрации [4].

Немаловажным преимуществом является сокращение административных расходов и, как следствие, снижение комиссионного вознаграждения (в 2 раза) АО «ЕНПФ», взимаемого с пенсионных накоплений вкладчиков. Для сравнения – предельная величина комиссионного вознаграждения АО «ЕНПФ» установлена в пределах не выше 7,5% от инвестиционного дохода, когда в частных фондах было не выше 15%. Ставка от пенсионных активов теперь в ЕНПФ составит 0,025% в месяц, притом что в частных фондах эта ставка была равна 0,05% в месяц от пенсионных активов.

Осуществление доверительного управления пенсионными активами АО «ЕНПФ» поручается Национальному Банку Республики Казахстан, обладающему опытом управления активами национального фонда Республики Казахстан. Управление пенсионными активами ЕНПФ будет осуществляться на основании инвестиционной стратегии, определенной Советом по управлению пенсионными активами ЕНПФ, являющимся консультативно-совещательным органом при Президенте Республики Казахстан.

К тому же, существуют специально разработанные так называемые пенсионные правила ЕНПФ. Они содержат в себе порядок заключения, изменения или прекращения договора о пенсионном обеспечении (договора присоединения) и устанавливают права, обязанности и ответственность ЕНПФ и вкладчиков/получателей пенсионных накоплений, а также иные особенности правоотношений между ЕНПФ и вкладчиками/получателями.

Открытие индивидуального пенсионного счета в ЕНПФ осуществляется на основании заявления вкладчика, составленного по форме, предусмотренной правилами ЕНПФ.

Многих интересует: а что будет с НПФ? Для накопительных пенсионных фондов предлагается сразу несколько возможностей. Действующим НПФ, особенно тем, которые имели хоть какой-то положительный опыт в осуществлении инвестиционных компаний, предлагается продолжить участие в деле. А именно, преобразоваться в организации, управляющие инвестиционным портфелем, естественно, в рамках действующего законодательства о рынке ценных бумаг, которые будут иметь право на участие в тендерах по управлению пенсионными активами, при наличии соответствующей лицензии. Другой вариант – образовать добровольные накопительные пенсионные фонды, привлекающие добровольные пенсионные взносы граждан. Ну и третий путь – это прекращение деятельности, то есть ликвидация фонда, что не так уж и плохо, если учесть убыточность и серьезные затраты на содержание.

Что мы имеем в результате? Конечно, в создании ЕНПФ есть определенные риски. Где их нет? Чтобы это принять, не нужно быть ни скептиком, ни явным противником государственной социальной политики. Но минимизация этих самых рисков и есть задача, которую ставит перед собой государство, используя механизм принятого Закона. Другими словами, явным и безоговорочным преимуществом Единого накопительного пенсионного фонда является то, что государство, став монополистом в отечественной пенсионной системе, гарантирует полную сохранность пенсионных накоплений своих граждан [5].

Нельзя также не отметить и недостатки сложившейся пенсионной системы, это, в первую очередь, отрицательные моменты данной реформы, затрагивающие интересы частного предпринимательства. «Представьте, люди развивали свой бизнес в виде пенсионного фонда, вкладывались, а теперь это их детище у них принудительно отбирают. Будет ли назначаться какая-то компенсация, каковы механизмы передачи этих средств?» – отмечает председатель Ассоциации пенсионных фондов Республики Казахстан Айдар Алибаев [5].

Независимые казахстанские эксперты отмечают, что, согласно заявлению Президента страны Нурсултана Назарбаева, 20,7 миллиарда долларов пенсионных накоплений граждан могут быть направлены на кредитование реальной экономики и развитие предпринимательства. По мнению независимого политолога Досыма Сатпаева, учитывая высокий уровень коррупции в стране, у населения



возникают опасения, что пенсионные активы могут быть вложены в провальные проекты или оказаться на личных счетах в зарубежных банках какого-нибудь казахстанского чиновника. Данные опасения обоснованы, поскольку, как отмечает глава частного накопительного пенсионного фонда «Астана» Андрей Карягин, все пенсионные накопления граждан будут находиться под управлением одной команды и зависеть от ее решений. А малейшая ошибка команды ЕНПФ может обойтись вкладчикам в миллиарды тенге. Также эксперт не исключает, что при переводе всех пенсионных активов на счета ЕНПФ может возникнуть путаница, а то и потеря счетов и денег вкладчиков [5].

Спикеры пообещали – с созданием Единого накопительного пенсионного фонда для казахстанцев ничего не изменится. Пенсионные активы сохранятся, но управлять ими будут не частные НПФ, а государство, гарантируя при этом их сохранность. Управление инвестиционными активами передадут Национальному Банку Республики Казахстан, а последнее слово, куда их инвестировать, останется за Советом по управлению пенсионными активами ЕНПФ.

И в заключение хочется озвучить еще один плюс в создании ЕНПФ, весомый и значимый для любого человека с активной гражданской позицией. Пенсионные накопления, в соответствии с инвестиционной стратегией и при условии их сохранности, могут быть направлены на долгосрочное финансирование различных инфраструктурных проектов. А это, в свою очередь, будет приносить пользу гражданам не только в виде дивидендов на пенсионных счетах, но и предоставит нам с вами возможность внести свой вклад в развитие нашего государства.

Список использованных источников:

1. Закон Республики Казахстан «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» от 21 июня 2013 года.
2. Постановление Правительства Республики Казахстан № 747 «О создании Единого накопительного пенсионного фонда» от 31 июля 2013 года.
3. Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 августа 2013 года № 839 «Об утверждении Правил обмена информацией Единого накопительного пенсионного фонда с уполномоченной организацией об индивидуальных пенсионных счетах вкладчиков».
4. Сания Байкенова. Модернизация предполагает надежность // газета «Казахстанская правда» от 05.12.2013 г.
5. Мадия Торебаева. Создание Единого пенсионного фонда: плюсы и минусы. // <http://dw.de/p/17gwx>.

СҰРАҚ-ЖАУАП • ВОПРОС-ОТВЕТ

ВОПРОС 1.

КАПИТАЛИЗАЦИЯ ЗАТРАТ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ КАПИТАЛЬНОГО РЕМОНТА ОСНОВНЫХ СРЕДСТВ.

Правилами четко не регламентирован порядок учета затрат на капитальный ремонт основных средств.

Так, в соответствии с п. 272 Правил, капитальные затраты государственное учреждение отражает по дебету субсчета 2411 «Незавершенное строительство» и кредиту счета 3210 «Краткосрочная кредиторская задолженность поставщикам и подрядчикам». Незавершенное строительство измеряется по фактическим за-



тратам. Затраты по незаконченным и законченным, но не сданным в эксплуатацию объектам строительства и реконструкции переходят на баланс следующего года. Законченные и сданные в эксплуатацию объекты строительства на основании актов приемки относятся на

счета учета долгосрочных активов в полной сумме произведенных на них затрат, при этом отражается запись: дебет соответствующего субсчета счета «Основные средства» подраздела Плана счетов и кредиту субсчета 2411 «Незавершенное строительство».

В данном пункте акцент делается на объекты строительства и реконструкции, но не приводится порядок учета расходов на капитальный ремонт.

В свою очередь, в соответствии со ст.38 Бюджетного кодекса Республики Казахстан, к капитальным расходам относятся расходы, направленные на «...*проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные капитальные расходы в соответствии с экономической классификацией расходов, кроме бюджетных инвестиций*».

А также в соответствии с Экономической классификацией расходов бюджета Республики Казахстан, утвержденной приказом Министра экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан от 13 марта 2013 года № 71, специфика 422 «Капитальный ремонт дорог» относится ко 2-й категории «Капитальные затраты».

В этой связи возникает вопрос о расходах, произведенных по спецификам 422 «Капитальный ремонт дорог», 421 «Капитальный ремонт помещений, зданий, сооружений, передаточных устройств», 423 «Капитальный ремонт помещений, зданий, сооружений государственных предприятий», 429 «Капитальный ремонт прочих основных средств», в части правильности классификации этих расходов, как капитальные затраты и с последующим увеличением балансовой стоимости основных средств на сумму признанных расходов.

***НА ВОПРОС ОТВЕЧАЕТ А. АКИМОВА – главный эксперт Департамента методологии бухгалтерского учета и аудита Министерства финансов Республики Казахстан**

В соответствии с пунктом 271 Правил ведения бухгалтерского учета в государственных учреждениях, утвержденных приказом Министра финансов Республики Казахстан от 3 августа 2010 года № 393 (далее – Правила), затраты государственного учреждения при проведении работ по достройке, дооборудованию или реконструкции объектов основных средств увеличивают их стоимость. При этом увеличение балансовой стоимости объектов основных средств в результате последующих капитальных вложений производится в случае, если будущие экономические выгоды сверх первоначально оцененных норм поступят в государственное учреждение.

Примерами затрат, увеличивающих будущие экономические выгоды (капитальные вложения), могут быть затраты на:

♦ модификацию объекта основных средств для продления срока его полезного использования, включая повышение его мощности;

♦ усовершенствование деталей машин для достижения значительного улучшения качества продукции;

♦ внедрение новых производственных процессов, позволяющих значительно сократить ранее оцененные затраты.

Кроме того, отмечаем, что структура специфики 421-429 экономической классификации расходов бюд-

жета Республики Казахстан определена приложением 2 к приказу Министра финансов Республики Казахстан от 18 сентября 2014 года №403.

ВОПРОС 2.

КОРРЕСПОНДЕНЦИЯ СЧЕТОВ ПО БУХГАЛТЕРСКОЙ ОПЕРАЦИИ «ПЕРЕЧИСЛЕНИЕ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ».

В Корреспонденции счетов по основным бухгалтерским операциям (приложение 3 к Приказу Министра финансов Республики Казахстан № 281 от 15.06.2010 г. «Об утверждении Плана счетов бухгалтерского учета государственных учреждений») проводка по выплате заработной платы представлена:

Дебет 3241 «Краткосрочная задолженность работникам по оплате труда»

Кредит 1081 «Плановые назначения на принятие обязательств по индивидуальному плану финансирования», 1091 «Плановые назначения на принятие обязательств по индивидуальному плану финансирования», 1010 «Денежные средства в кассе».

При этом, учитывая, что в настоящее время заработная плата работников перечисляется на их банковские пластиковые карты, бухгалтеры проводят эту операцию следующей корреспонденцией счетов, например:

Дебет 3241 «Краткосрочная задолженность работникам по оплате труда», Кредит 3247 «Краткосрочная кредиторская задолженность работникам по безналичным перечислениям на счета по вкладам в банки»,

Дебет 3247 «Краткосрочная кредиторская задолженность работникам по безналичным перечислениям на счета по вкладам в банки»,

Кредит 1091 «Плановые назначения на принятие обязательств по индивидуальному плану финансирования».

На счете 3247 «учитываются суммы, удержанные из заработной платы рабочих и служащих на основании письменного заявления каждого в отдельности работника, пожелавшего перечислять заработную плату по безналичным расчетам на банковские счета».

В этой связи просим ответить на вопрос: Правом ли такая проводка при отсутствии заявления от каждого работника?

***НА ВОПРОС ОТВЕЧАЕТ А. АКИМОВА – главный эксперт Департамента методологии бухгалтерского учета и аудита Министерства финансов Республики Казахстан**

В соответствии с пунктом 179 Правил, на основании письменного заявления работника государственное учреждение осуществляет удержание из заработной платы работников и служащих с последующим перечислением на счета по вкладам в банки, при этом осуществляется бухгалтерская запись:

по дебету субсчета 3241 «Краткосрочная кредиторская задолженность работникам по оплате труда»

по кредиту субсчета 3247 «Краткосрочная кредиторская задолженность работникам по безналичным перечислениям на счета по вкладам в банки».

***Письмо Министерства финансов Республики Казахстан
№ исх: ДМБУА-4-44708-706
от: 20.01.2015 г.**

ҚЫЗЫЛОРДА ОБЛЫСЫНА БӨЛІНГЕН РЕСПУБЛИКАЛЫҚ БЮДЖЕТ ҚАРАЖАТЫН ПАЙДАЛАНУДЫҢ ЖӘНЕ БЮДЖЕТКЕ ТҮСКЕН ТҮСІМДЕРДІҢ ТОЛЫҚТЫҒЫ МЕН УАҚТЫЛЫЛЫҒЫН, СОНДАЙ-АҚ МЕМЛЕКЕТТІК ҚАРЖЫЛЫҚ БАҚЫЛАУ СТАНДАРТТАРЫНЫҢ САҚТАЛУЫН БАҚЫЛАУДЫҢ ҚОРЫТЫНДЫСЫ ТУРАЛЫ

ОБ ИТОГАХ КОНТРОЛЯ ПОЛНОТЫ И СВОЕВРЕМЕННОСТИ ПОСТУПЛЕНИЙ В БЮДЖЕТ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА, ВЫДЕЛЕННЫХ **ҚЫЗЫЛОРДИНСКОЙ ОБЛАСТИ, А ТАКЖЕ СОБЛЮДЕНИЯ СТАНДАРТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

Есеп комитеті Қызылорда облысына бөлінген республикалық бюджет қаражатын пайдаланудың және бюджетке түскен түсімдердің толықтығы мен уақтылылығын, сондай-ақ Мемлекеттік қаржылық бақылау стандарттарының сақталуын бақылаудың қорытындысын қарап, Қызылорда облысының жергілікті атқарушы органдары тарапынан республикалық бюджет қаражатының пайдаланылуына тиісті деңгейде ұйымдастырудың, үйлестіру мен мониторингінің болмауынан, жалпы сомасы **17 621,1 млн. теңгеге** бюджет және өзге де заңнама бұзушылық фактілеріне жол берілгенін және **378,3 млн. теңге** мөлшеріндегі республикалық бюджет қаражатының тиімсіз пайдаланылғанын атап өтеді.

Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета, рассмотрев итоги контроля полноты и своевременности поступлений в бюджет и использования средств республиканского бюджета, выделенных Кызылординской области, а также соблюдения Стандартов государственного финансового контроля, отмечает, что из-за отсутствия должной организации, координации и мониторинга использования средств республиканского бюджета со стороны местных исполнительных органов

Кызылординской области допущены **факты нарушений бюджетного и иного законодательства** на общую сумму **17 621,1 млн. тенге** и неэффективного использования средств республиканского бюджета – на **378,3 млн. тенге**.

Жергілікті атқарушы органдар облыстың әлеуметтік-экономикалық дамуына трансферттер мен субсидиялар түрінде бөлінген республикалық бюджет қаражатын жеткілікті дәрежеде тиімді және ұтымды пайдаланбай отыр.

2013 жылы жалпы сомасы 998,9 млн. теңге нысаналы трансферттер, 38,8 млн. теңге кредиттер игерілмеген. Бұл ретте субвенциялар мен нысаналы трансферттер облыс бюджетінің басым бөлігін (83%) құрайды, бұл облыс бюджеті дербестігінің жоқтығын көрсетеді. Қызылорда облысының Мемлекеттік кірістер департаменті жүргізіп отырған салықтық әкімшілік шаралары тиімділігінің жеткіліксіздігі, қосымша есептелген сомаларды өндіріп алу пайызының төмендігі салық түсімдерінің өсуіне ықпал етпейді.

2013 жылы республикалық бюджеттен бөлінген нысаналы трансферттерді пайдаланудың қорытындысы бойынша жеке-леген тікелей және түпкілікті нәтижелерге қол жеткізілмеген. Республикалық бюджеттен берілген трансферттерді пайдалану туралы есептілік бұзушылықтармен жасала отырып, бұрмаланған мәліметтерді қамтиды.

Средства республиканского бюджета, выделенные на социально-экономическое развитие области в виде трансфертов и субсидий, местными исполнительными органами используются **недостаточно эффективно и рационально**.

Общая сумма неосвоенных целевых трансфертов в 2013 году составила **998,9 млн. тенге**, кредитов – 38,8 млн. тенге. При этом субвенции и целевые трансферты составляют значительную часть (83%) доходов бюджета области, что свидетельствует об отсутствии самостоятельности области. Недостаточная эффективность мер налогового администрирования, принимаемых Департаментом государственных доходов Кызылординской области, низкий процент взыскания доначисленных сумм также не способствуют росту налоговых поступлений.

В 2013 году отдельные прямые и конечные результаты по итогам использования целевых трансфертов, выделяемых из республиканского бюджета, не достигнуты. **Отчетность** об использовании трансфертов из республиканского бюджета **составляется с нарушениями и содержит искаженные данные**.

«Жұмыспен қамту 2020 жол картасы» бағдарламасын іске асыру барысында 89 инвестициялық жобаны іске асыру шеңберінде 400 жұмыс орнын ашу жөніндегі бағдарламаның негізгі мақсатына қол жеткізілмеген.

Жалпы сомасы 4,0 млрд. теңгеден асатын жылжымайтын мүлік техникалық паспорттармен қамтамасыз етілмеген және коммуналдық меншікке қабылданбаған.

Қызылорда облысы бойынша тексеру комиссиясы Мемлекеттік қаржылық бақылау стандарттарының және Сыртқы мемлекеттік қаржылық бақылау жүргізу қағидасының талаптарын тиісті деңгейде сақтамаған.

В ходе реализации программы **«Дорожная карта занятости 2020»** не достигнута основная цель программы в части создания **400 рабочих мест** при реализации **89 инвестиционных проектов**.

Ревизионной комиссией по Кызылординской области требования Стандартов государственного финансового контроля и Правил проведения внешнего государственного финансового контроля должным образом не соблюдаются.

Не обеспечена техническими паспортами и не принята в коммунальную собственность недвижимость на сумму **более 4,0 млрд. тенге**.

АЛМАТЫ ОБЛЫСЫНА БӨЛІНГЕН РЕСПУБЛИКАЛЫҚ БЮДЖЕТ ҚАРАЖАТЫНЫҢ ПАЙДАЛАНЫЛУЫН ЖӘНЕ БЮДЖЕТКЕ ТҮСКЕН ТҮСІМДЕРДІҢ ТОЛЫҚТЫҒЫ МЕН УАҚТЫЛЫЛЫҒЫН, СОНДАЙ-АҚ МЕМЛЕКЕТТІК ҚАРЖЫЛЫҚ БАҚЫЛАУ СТАНДАРТТАРЫНЫҢ САҚТАЛУЫН БАҚЫЛАУДЫҢ ҚОРЫТЫНДЫСЫ ТУРАЛЫ

ОБ ИТОГАХ КОНТРОЛЯ ПОЛНОТЫ И СВОЕВРЕМЕННОСТИ ПОСТУПЛЕНИЙ В БЮДЖЕТ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА, ВЫДЕЛЕННЫХ АЛМАТИНСКОЙ ОБЛАСТИ, А ТАКЖЕ СОБЛЮДЕНИЯ СТАНДАРТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитеті Алматы облысына бөлінген республикалық бюджет қаражатының пайдаланылуын және бюджетке түскен түсімдердің толықтығы мен уақтылылығын, сондай-ақ Мемлекеттік қаржылық бақылау стандарттарының сақталуын бақылаудың қорытындысын қарап, салықтық және кедендік әкімшілік ету тиісінше жүргізілмеуі, болжамның жеткілікті дәрежеде негізделмеуі, сондай-ақ орталық мемлекеттік органдармен өзара іс-қимылдың тиісінше жасалмауы нәтижесінде жергілікті атқарушы органдар тарапынан жалпы сомасы **23 202,4 млн. теңгеге** бюджет және өзге де бұзушылықтар және **2 754,0 млн. теңге** республикалық бюджет қаражатын тиімсіз пайдалану фактілеріне жол берілгенін атап өтеді.

Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета, рассмотрев итоги контроля полноты и своевременности поступлений в бюджет и использования средств республиканского бюджета, выделенных Алматинской области, а также соблюдения Стандартов государственного финансового контроля, отмечает, что в результате ненадлежащего налогового и таможенного администрирования, недостаточно обоснованного прогнозирования, а также отсутствия должного взаимодействия с центральными государственными органами, контроля со стороны местных исполнительных органов допущены факты нарушений бюджетного и иного законодательства на общую сумму **23 202,4 млн. тенге** и неэффективного использования средств республиканского бюджета – на **2 754,0 млн. тенге**.

Алматы облысы бюджетінің кіріс бөлігін жоспарлау кезінде Бюджет түсімдерін болжау әдістемесі сақталмауда. 2013-2014 жылдарға арналған жергілікті бюджет кірістерінің көлемдері облыстың әлеуметтік-экономикалық дамуының болжамды көрсеткіштері есепке алынбай қалыптастырылған және айтарлықтай төмендеп көрсетілген. Нәтижесінде Алматы облысының кірістерінде оның негізгі бөлігін, яғни 73 %-дан астамын республикалық бюджеттен түскен қаражат түсімдерінің құрауы жалғасуда.

Алматы облысына бөлінген субвенциялар мен нысаналы трансферттер көлемінің өсуімен бір мезгілде бюджет қаражатының пайдаланылмаған қалдық қаражатының көлемі ұлғаяып отыр.

2012 жылдың соңына бос қалдық көлемі – **11 563,9 млн.теңгені**, **2013 жылғы** 31 желтоқсанға – **18 989,8 млн. теңгені** құрап, алдыңғы кезеңмен салыстырғанда **7 425,9 млн. теңгеге**, немесе 64,2%-ға өсті.

Аталған көрсеткіштер жергілікті бюджеттердің кірістерін қалыптастыру кезінде жергілікті атқарушы органдардың дербес болуы қажеттігін, сондай-ақ салықтық және кедендік әкімшілік ету тиімділігінің төмендігін көрсетіп отыр. Жергілікті атқарушы органдар облыстың әлеуметтік-экономикалық дамуына трансферттер түрінде бөлінген республикалық бюджет қаражатын жеткілікті дәрежеде тиімді және ұтымды пайдаланбауда.

При планировании доходной части бюджета Алматинской области Методика прогнозирования поступлений бюджета **не соблюдается**. Объемы доходов местного бюджета на 2013-2014 годы сформированы без учета прогнозных показателей социально-экономического развития области и оказались **значительно заниженными**. В результате основную долю – более 73% в доходах Алматинской области продолжают составлять поступления средств из республиканского бюджета.

При росте объемов выделяемых субвенций и целевых трансфертов Алматинской области одновременно увеличиваются объемы неиспользованных свободных остатков бюджетных средств.

На **конец 2012 года** объем свободных остатков составил **11 563,9 млн. тенге**, на **31 декабря 2013 года** – **18 989,8 млн. тенге**, **рост** по отношению к предыдущему периоду составил **7 425,9 млн. тенге**, или 64,2%.

Указанные показатели свидетельствуют о необходимости самостоятельности местных исполнительных органов при формировании доходов местных бюджетов, а также низкой эффективности налогового и таможенного администрирования.

Средства республиканского бюджета, выделенные на социально-экономическое развитие области в виде трансфертов, местными исполнительными органами используются недостаточно эффективно и рационально.

Алматы облысының бюджеттік бағдарламалар әкімшілері мен аудандардың әкімдері нысаналы трансферттер жөніндегі нәтижелер туралы келісімді жасау кезінде қолданыстағы заңнаманың көптеген бұзушылықтарына жол берген. 2013 жылдың қорытындысы бойынша республикалық бюджеттен бөлінетін нысаналы трансферттердің пайдаланудың жекелеген тікелей және түпкілікті нәтижелеріне қол жеткізілмеген. Республикалық бюджеттен берілетін трансферттердің пайдаланылуы туралы есептік бұзушылықтармен жасалуда және бұрмаланған деректерді қамтиды.

Администраторами бюджетных программ Алматинской области и акимами районов допущены многочисленные нарушения действующего законодательства при составлении соглашений о результатах по целевым трансфертам. По итогам **2013 года отдельные прямые и конечные результаты по использованию целевых трансфертов, выделяемых из республиканского бюджета, не достигнуты**. Отчетность об использовании трансфертов из республиканского бюджета **составляется с нарушениями и содержит искаженные данные**.

Республикалық бюджеттен берілген трансферттердің есебінен іске асырылып жатқан «Алматы-Талдықорған» магистральдық газ құбырын салу» инвестициялық жобасын уақтылы қаржыландырмау оның бекітілген құнынан 38,0 %-дан астамға қымбаттауына алып келген.

Аудандар мен қалалардың әкімдері республикалық бюджет қаражатының есебінен салынған инфрақұрылым объектілерінің пайдалануға уақтылы берілуін және тиімді пайдаланылуын қамтамасыз етпей отыр.

Алматы облысы бойынша тексеру комиссиясы Мемлекеттік қаржылық бақылау стандарттарының мен Сыртқы мемлекеттік қаржылық бақылауды жүргізу қағидаларының талаптарын толық көлемінде сақтамауда.

Несвоевременное финансирование инвестиционного проекта «Строительство магистрального газопровода «Алматы-Талдықорған», реализуемого за счет трансфертов из республиканского бюджета, **привело к его удорожанию более чем на 38,0 %** от утвержденной стоимости.

Акимами районов и городов своевременный ввод в эксплуатацию и эффективное использование объектов инфраструктуры, построенных за счет средств республиканского бюджета, не обеспечиваются.

Ревизионной комиссией по Алматинской области не соблюдаются в полном объеме требования Стандартов государственного финансового контроля и Правил проведения внешнего государственного финансового контроля.

ЖУРНАЛДЫҢ РЕДАКЦИЯЛЫҚ КЕҢЕСІ:

ҚОЗЫКӨРПЕШ ЕСІМҰЛЫ ЖАҢБЫРШИН
Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі
есеп комитетінің Төрағасы, э.ғ.д.,
Редакциялық кеңес төрағасы

АЛЕКСАНДР ВИКТОРОВИЧ ГОРЯИНОВ
Есеп комитетінің мүшесі

ГҮЛЖАН ЖАНПЕЙІСҚЫЗЫ ҚАРАҒУСОВА
Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісінің депутаты,
Қаржы және бюджет бойынша Комитет Төрағасы, э.ғ.д.,
профессор

ОМАРХАН НҰРТАЙҰЛЫ ӨКСІКБАЕВ
Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісінің депутаты,
э.ғ.д.

БАЛҚАРАҰЛЫ АЙМАҒАМБЕТОВ ЕРҚАРА
Қазтұтынуодағы Қарағанды экономикалық университетінің
ректоры, ХҒА ЖМ корреспондент-мүшесі, Еуразия ХЭА
академигі, э.ғ.д., профессор

АМАНЖОЛ ҚОШАНҰЛЫ ҚОШАНОВ
Қазақстан Республикасы ҰҒА академигі,
э.ғ.д., профессор

НҰРЫМОВ АЛДАНЫШ АРЫСТАНҒАЛИҰЛЫ
Еуразия ХЭА академигі және ҚҰЖҒА академигі,
Салық қызметінің екінші дәрежелі Мемлекеттік кеңесшісі,
э.ғ.д., профессор

КЕНЖЕҒАЛИ ӘБЕНҰЛЫ САҒАДИЕВ
Қазақстан Республикасы ҰҒА академигі,
э.ғ.д., профессор

РАХМАН АЛШАНҰЛЫ АЛШАНОВ
«Тұран» университетінің ректоры, э.ғ.д., профессор

АЛТАЙ БОЛТАЙХАНҰЛЫ ЗЕЙНЕЛҒАБДИН
э.ғ.д., профессор

КӨШКІМБАЕВ САПАР ХАЙСАХАНҰЛЫ
«Қазақстан Республикасы аудиторлар палатасы»
КАҰ президенті, э.ғ.к.

ЗИНАИДА ПЕТРОВНА ЗАГОСКИНА
Қазақстан Республикасы Аудиторлары Коллегиясының
және Қазақстанның ішкі Аудиторлар Институты басқарма
кеңесінің мүшесі, Ішкі аудитор дипломының иесі, Қазақстан
Республикасының аудиторы, э.ғ.к.

МУРЗИН АЛМАТ ЗАРЛЫҚҰЛЫ
«ҚБЗО» РМК директоры, э.ғ.к.,
Бас редактор

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА:

ДЖАНБУРЧИН КОЗЫ-КОРПЕШ ЕСИМОВИЧ
Председатель Счетного комитета по контролю за исполнением
республиканского бюджета, д.э.н.,
Председатель редакционного совета

ГОРЯИНОВ АЛЕКСАНДР ВИКТОРОВИЧ
Член Счетного комитета

КАРАГУСОВА ГУЛЬЖАН ДЖАНПЕИСОВНА
Депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан,
Председатель Комитета по финансам
и бюджету, д.э.н., профессор

ОКСИКБАЕВ ОМАРХАН НУРТАЕВИЧ
Депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан,
д.э.н.

АЙМАГАМБЕТОВ ЕРҚАРА БАЛКАРАЕВИЧ
Ректор Карагандинского экономического университета
Казпотребсоюза, член-корреспондент МАН ВШ,
академик МЭА Евразии, д.э.н., профессор

КОШАНОВ АМАНЖОЛ КОШАНОВИЧ
академик НАН Республики Казахстан,
д.э.н., профессор

НУРУМОВ АЛДАНЫШ АРЫСТАНҒАЛИЕВИЧ
академик МЭА Евразии, академик КНАЕН,
Государственный советник налоговой службы второго ранга,
д.э.н., профессор

САГАДИЕВ КЕНЖЕҒАЛИ АБЕНОВИЧ
академик НАН Республики Казахстан,
д.э.н., профессор

АЛШАНОВ РАХМАН АЛШАНОВИЧ
Ректор университета «Тұран», д.э.н., профессор

ЗЕЙНЕЛҒАБДИН АЛТАЙ БОЛТАЙХАНОВИЧ
д.э.н., профессор

КОШКИМБАЕВ САПАР ХАЙСАХАНОВИЧ
Президент ПАО «Палата аудиторів
Республики Казахстан», к.э.н.

ЗАГОСКИНА ЗИНАИДА ПЕТРОВНА
Аудитор Республики Казахстан, Дипломированный внутренний
аудитор, Член совета Института внутреннего аудита и Коллегии
аудиторов Республики Казахстан, к.э.н.

МУРЗИН АЛМАТ ЗАРЛЫКОВИЧ
Директор РГП «ЦИФН», к.э.н.,
Главный редактор

EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL:

DZHANBURCHIN KOZY-KORPESH ESIMOVICH
Chairman of the Account Committee for Control
over Execution of the Republican Budget, D.Sc.Economics,
Prolocutor of the Editorial Board

GORYAINOV ALEXANDER VICTOROVICH
Member of the Accounts Committee

KARAGUSOVA GULZHAN DJHANPEISOVNA
the Parliament's Majilis Deputy of the Republic of
Kazakhstan, Chairlady of The Budget & Finance
Committee, D.Sc. Economics, Professor

OXIBAYEV OMARKHAN NURTAYEVICH
the Parliament's Majilis Deputy of the Republic of
Kazakhstan, D.Sc. Economics

AIMAGAMBETOV ERKARA BALKARAYEVITCH
President of the Karaganda Economical University of Kazakh
Consumers Unions, Corresponding Member of the IAS of HE,
Academician of the IAS in Eurasia, D.Sc. Economics, Professor

KOSHANOV AMANZHOL KOSHANOVITCH
Academician NAS of the Republic of Kazakhstan, D.Sc.
Economics, Professor

NURUMOV ALDANYSH ARYSTANGALIEVICH
academician of the IEA of Eurasia, academician and the KNA
of NS, second rank National Tax Counselor, D.Sc. Economics,
Professor

SAGADIYEV KENZHEGALI ABENOVICH
Academician NAS of the Republic of Kazakhstan, D.Sc.
Economics, Professor

ALSHANOV RAKHMAN ALSHANOVICH
President of the «Turan» University, D.Sc. Economics, Professor

ZEYNELGABDIN ALTAI BOLTAYKHANOVICH
D.Sc. Economics, Professor

KOSHKIMBAYEV SAPAR CHAISACHANOVITCH
President of the PJSC "Chamber of Auditors of the Republic of
Kazakhstan", Candidate of Economics

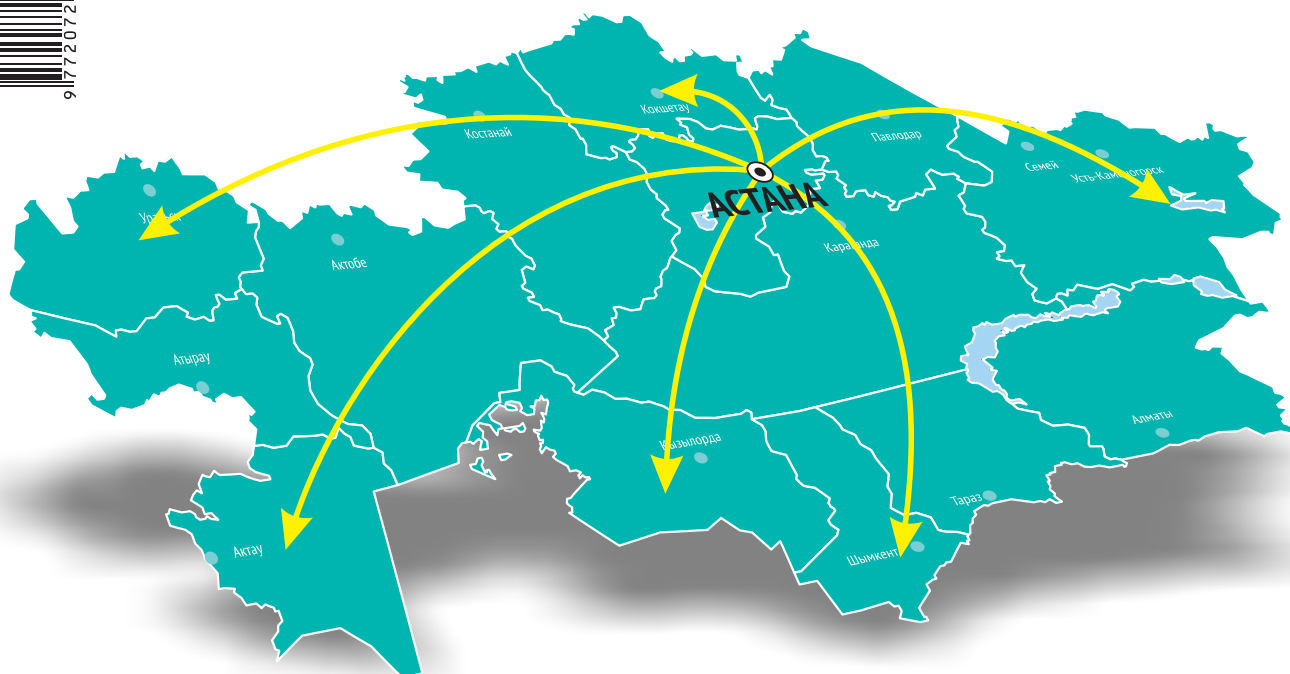
ZAGOSKINA ZINAIDA PETROVNA
Auditor of the Republic of Kazakhstan, Certified Internal
Auditor, Board Member of Internal Audit Institute and Member
of Auditor's Council of the Republic of Kazakhstan, Candidate
of Economics

MURZIN ALMAT ZARLYKOVICH
Director of the RSE "CFVR", Candidate of Economics,
Editor in chief

«Мемлекеттік аудит - Государственный аудит»
қаржы-экономикалық журнал
Меншік иесі: Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі
есеп комитетінің «Қаржылық бұзушылықтарды зерттеу жөніндегі
орталық» РМҚ
Бас редактор: А. З. Мурзин
Шығарушы редактор: Н.К. Аширова
Дизайн, беттеу: Е. А. Иманғалиев
Қазақ тіліндегі нұсқасы: Ж.Ә. Ақыпбекова
Ағылшын тіліндегі нұсқасы: Ю.К. Алибекова
Корректорлар: Н.П. Гусак, Д.Ф. Әбішева
Журнал 2010 жылғы 28 маусымда Қазақстан Республикасы Байланыс
және ақпарат министрлігінде қайта тіркеліп, № 11020-Ж кәулігі
берілген. Алғашқы есепке қою кезіндегі нөмірі мен мерзімі № 9582-Ж
15.10.2008 ж.
Токсанына бір рет шығады.
Қазақстан Республикасы және ТМД аумақтарына тарайды.
Материалдарды қайта басу кезінде журналға сілтеме жасалуы шарт.
Редакция пікірі мақала авторларының пікірімен сәйкес келмеуі
мүмкін.
Редакцияның мекен-жайы: 010000, Қазақстан Республикасы, Астана
қаласы, Орынбор көшесі, № 8, «Министрліктер үйі».
Тел: + 7 (7172) 74-16-55. <http://www.cifn.kz>
«LITERA» ЖШС баспаханасында басылған.
Қарағанда қ., Садоводов көш., 14,
тел/ф. 8 (7212) 44 23 68, 99 63 39.
Таралымы: 500 дана.
Жазылу индексі - 74167

«Мемлекеттік аудит - Государственный аудит»
финансово-экономический журнал
Собственник: РГП «Центр по исследованию финансовых нарушений»
Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета
Главный редактор: А.З. Мурзин
Выпускающий редактор: Н.К. Аширова
Дизайн, верстка: Е.А. Иманғалиев
Казахский вариант: Ж.А. Ақыпбекова
Английский вариант: Ю.К. Алибекова
Корректоры: Н.П. Гусак, Д.Ф. Абишева
Журнал перерегистрирован Министерством связи и информации
Республики Казахстан 28.06.2010 года, свидетельство №11020-Ж.
Номер и дата первичной постановки на учет №9582-Ж.
15.10.2008 г.
Выходит один раз в квартал.
Распространяется на территории Республики Казахстан и СНГ.
При распечатке материалов ссылка на журнал обязательна.
Мнение редакции может не совпадать с точкой зрения авторов
статей.
Адрес редакции: 010000, Республика Казахстан, г. Астана,
ул. Орынбор, №8, «Дом министерств». Тел: + 7 (7172) 74-16-55. <http://www.cifn.kz>
Отпечатано в типографии ТОО «LITERA»,
г. Караганда, ул. Садоводов, 14,
тел/ф. 8 (7212) 44 23 68, 99 63 39.
Тираж: 500 экземпляров.
Подписной индекс - 74167

«Memlekettik Audit – State Audit» Journal of Finance and Economics
Owner: RSE «Center for Financial Violations Research» of Accounts
Committee for Control over Execution of the Republican Budget
Chief Editor: A. Murzin
Copy Editor: N. Ashirova
Design, layout: E. Imangaliev
Kazakh version: Z. Akypbekova
English version: U. Alibekova
Correctors: N.P. Gusak, D.G. Abisheva
Journal was re-registered by the Ministry of Communications and
Information of the Republic of Kazakhstan on June 28, 2010, certificate
No.11020-Zh. Number and date of initial registration No. 9582-Zh.,
October 15, 2008
Published quarterly.
Distributed on the territory of the Republic of Kazakhstan and CIS.
When printing materials reference to the journal is required.
Editorial staff opinion may not reflect views of the author.
Editorial office address: «House of Ministries», Astana, 010000,
the Republic of Kazakhstan
Tel: + 7 (7172) 74-16-55. <http://www.cifn.kz>
Printed in printing office of LLP «LITERA»,
14, Sadovodov str., Karaganda,
tel/fax. 8 (7212) 44 23 68, 99 63 39.
Circulation: 500 copies.
Subscription index - 74167



ВО ВСЕХ ГОРОДАХ КАЗАХСТАНА

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
Аудит МЕМЛЕКЕТТІК

Финансово-экономический журнал по вопросам социально-экономического развития, управления государственными финансами, государственного финансового контроля и аудита

ЖУРНАЛ ВЫХОДИТ ЕЖЕКВАРТАЛЬНО

**Подписку на печатную версию журнала
вы можете оформить**

через отделения АО «Казпочта»
подписной индекс **74167**



Приглашаем к сотрудничеству!

Тел. 8(7172) 742196, факс 8(7172) 742258

www.cifn.kz