

ҚАРЖЫ-ЭКОНОМИКАЛЫҚ ЖУРНАЛ  
ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ  
FINANCIAL-ECONOMIC JOURNAL

№ 1(16), наурыз / март / 2016

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ

МЕМЛЕКЕТТІК  
**Аудит**



Тема номера: ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА  
В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

**БЮДЖЕТ ЖӘНЕ ПАРЛАМЕНТ** 4

**ЕСЕП КОМИТЕТІ** 7

**НӨМІР ТАҚЫРЫБЫ**

А. Зейнелғабдин  
 Жаһандану жағдайында қаржылық  
 жүйенің жұмыс істеу мәселелері 13

**ИНФОГРАФИКА**

«Бизнестің жол картасы-2020» Салалық  
 бағдарламасын іске асыру тиімділігін  
 бақылау қорытындылары 22

2010-2014 жылдарға арналған «Жасыл Даму»  
 Салалық бағдарламасын іске асыру  
 тиімділігін бақылау қорытындысы 28

**ҚАРЖЫНЫ БАСҚАРУ**

Ж. Мырзаханов  
 Тиімділік призмасы арқылы  
 жүргізілетін аудит 34

**САРАПТАМА**

Д. Коростелев  
 Мемлекеттік аудит және оның саяси  
 құқықтық мәні 40

**ӘЛЕМДІК ТӘЖІРИБЕ**

Р. Молдағайпов, Б. Әбдірахманова, Л. Демесинова  
 Бюджет жобасын бағалауды  
 ұйымдастырудың әлемдік тәжірибесі 48

А. Дубицкий  
 Келешек – «электронды аудитте» 57

**ЦИФРДАҒЫ ФАКТІЛЕР** 60

**РЕДАКЦИЯЛЫҚ КЕҢЕС** 62

**БЮДЖЕТ И ПАРЛАМЕНТ** 5

**СЧЕТНЫЙ КОМИТЕТ** 9

**ТЕМА НОМЕРА**

А. Зейнелғабдин  
 Вопросы функционирования финансовой  
 системы в условиях глобализации 16

**ИНФОГРАФИКА**

Итоги контроля эффективности реализации  
 Отраслевой Программы «Дорожная карта  
 бизнеса-2020» 24

Итоги контроля эффективности  
 реализации Отраслевой Программы  
 «Жасыл Даму» на 2010-2014 годы 30

**УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ**

Ж. Мырзаханов  
 Аудит через призму  
 эффективности 36

**ЭКСПЕРТИЗА**

Д. Коростелев  
 Государственный аудит  
 и его политико-правовая сущность 43

**МИРОВОЙ ОПЫТ**

Р. Молдагаипов, Б. Абдрахманова, Л. Демесинова  
 Мировой опыт организации  
 предварительной оценки проекта бюджета 51

А. Дубицкий  
 Будущее – за «электронным аудитом» 58

**ФАКТЫ В ЦИФРАХ** 60

**РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ** 62

**BUDGET AND PARLIAMENT** 6

**THE ACCOUNTS COMMITTEE** 11

**COVER STORY**

A. Zeynelgabdin  
Issues of financial system functioning  
in globalization 19

## **INFOGRAPHICS**

Results of monitoring the effectiveness  
of Industry Program  
"Business Road Map-2020" 26

Results of monitoring the effectiveness of  
implementation of Industry program  
"Zhasyl Damu" for 2010-2014 32

## **FINANCIAL MANAGEMENT**

Zh. Myrzhanov  
Audit through the prism  
of efficiency 38

## **EXPERTISE**

D. Korostelev  
State audit and its political  
and legal essence 46

## **INTERNATIONAL EXPERIENCE**

R. Moldagaipov, B. Abdrahmanova, L. Demesinova  
World experience of the organization  
of the budget project evaluation 54

A. Dubitsky  
Future is the "e-audit" 59

**FACTS IN FIGURES** 60

**EDITORIAL BOARD** 63



« **ФИНАНСОВАЯ  
СИСТЕМА  
В УСЛОВИЯХ  
ГЛОБАЛИЗАЦИИ** »

## Бюджет және Парламент

**Қазақстан Республикасы Парламенті 2012 жылғы республикалық бюджеттің орындалуы жөніндегі Үкімет есебін және үкіметтік есепке қорытынды болып табылатын Есеп комитетінің есебін қарады.**

Қаржы министрі Болат Жәмішовтың хабарлауы бойынша былтырғы жылға отандық бюджет 4 трлн. 889 млрд. теңгеге толықты, оның ішінде салықтық түсімдер 2 трлн. 975 млрд. теңгені құрады. Бюджет бағдарламаларының 42 әкімшісінің (ББӘ) арасындағы 27-і республикалық бюджеттің атқарылуын 100% қамтамасыз ете алмады. Игермеушілердің ішіндегі рекорд жасаушылар: қоршаған ортаны қорғау министрлігі, төтенше жағдайлар, әділет, қаржы және ішкі істер министрліктері болды.

Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің Төрағасы Аслан Мусин түйіндегендей: «Есеп комитетінің тексеру нәтижелері бюджет қаражаттарын жеткіліксіз тиімділікпен пайдаланылғаны туралы айғақтады. Осыған байланысты, біз Үкіметке бюджет бағдарламалары әкімшілерінің жауапкершілігін арттыру бойынша кешенді шаралар қабылдауды ұсынамыз».

**Үкімет Мәжілісте 2013–2015 жылдарға арналған республикалық бюджетті таныстырды. Парламент депутаттарының еліміздің басты экономикалық құжат жөніндегі сұрақтарына Қазақстан Республикасы Экономика және бюджеттік жоспарлау министрі Ерболат Досаев жауап берді.**

Министрдің ақпараты бойынша 2013 жылы республикалық бюджеттің 4 949,6 млрд. теңгеге бағаланған түсімдер көлемі, бекітілген жоспардан 485,5 млрд. теңгеге төмен. Негізгі себебі: сыртқы сұраныстың қысқаруы, мұнай өндіру жоспары 81 млн. тонна бола тұра, 79,2 млн. тоннаға дейін азаюы, сондай-ақ егіншілік шаруашылығы жалпы өнімі өндірісінің 27,7% төмендеуі. Инфляция параметрлері бұрын болжалған жолмен жылдың аяғына 6-8% сақталды.

«Бюджет тапшылығы 85,4 млрд. теңгеге өсе отырып, 870,6 млрд. теңге сомаға болжануда. Оның ішінде, 2012 жылғы бюджет қаражатының қалдығын тарту есебінен 20 млрд. теңге мөлшері қосылды. Олардың 11,1 млрд. теңгесі инвестициялық жобаларды іске асыруды аяқтауға бағытталды», - деп мәлімдеді Ерболат Досаев.

2013 жылы «Еңбекпен қамту-2020» бағдарламасы іс-шараларын іске асыруға 110,6 млрд. теңге бағытталды. Бұл ретте қоса қаржыландыру – 57,6 млрд. теңге мөлшерінде – жергілікті бюджеттен шығады. Болжау бойынша бұл шамамен 22,5 мың жұмыс орнын жасауға мүмкіндік береді. Бағдарламаны іске асыру 3 негізгі бағыттар бойынша жүзеге асырылады: инфрақұрылым мен ТКШ дамыту, оқыту мен көшіру арқылы еңбекпен қамту, ауыл кәсіпкерлігін дамыту. Бағдарлама еліміздің 124 мың азаматын қамтуға тиіс.

## Барлық түсімдер



## Салықтық түсімдер

2,97 трлн. теңге

## Бюджет и Парламент

**Парламент РК рассмотрел отчеты Правительства об исполнении республиканского бюджета за 2012 год и отчет Счетного комитета, который по существу является заключением к правительственному отчету.**

По сообщению министра финансов Болат Жамишева, за прошлый год республиканский бюджет пополнился на 4 трлн. 889 млрд. тенге, из них налоговые поступления составили 2 трлн. 975 млрд. Среди 42-х администраторов бюджетных программ (АБП) 27 не обеспечили 100%-ное исполнение республиканского бюджета. Рекордсменами по неосвоению стали министерства охраны окружающей среды, по чрезвычайным ситуациям, юстиции, финансов и внутренних дел.

Как резюмировал Председатель Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета Аслан Мусин: «Результаты проверок Счетного комитета свидетельствуют о недостаточно эффективном использовании бюджетных средств. В этой связи мы рекомендуем правительству принять комплекс мер по повышению ответственности администраторов бюджетных программ».

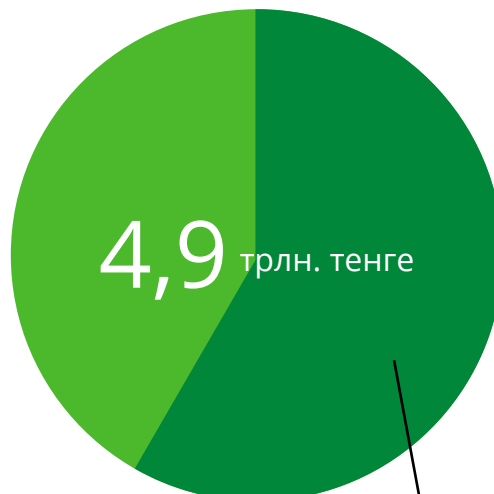
**Правительство презентовало в Мажилисе в республиканский бюджет на 2013–2015 годы. На вопросы парламентариев по главному финансовому документу страны ответил министр экономики и бюджетного планирования РК Ерболат Досаев.**

По информации министра, объем поступлений республиканского бюджета в 2013 году, который оценивается в 4 949,6 млрд. тенге, ниже утвержденного плана на 485,5 млрд. тенге. Основной причиной стали сокращение внешнего спроса, снижение добычи нефти до 79,2 млн. тонн при плане в 81 млн тонн, а также падение производства валовой продукции растениеводства на 27,7%. Параметры инфляции сохраняются в ранее прогнозируемом коридоре 6-8% на конец года.

«Дефицит бюджета прогнозируется в сумме 870,6 млрд тенге с увеличением на 85,4 млрд тенге. В том числе за счет привлечения остатков бюджетных средств 2012 года в размере 20 млрд тенге. Из них 11,1 млрд. тенге направлено на завершение реализации инвестиционных проектов», - заявил Ерболат Досаев.

В 2013 году на реализацию мероприятий «Программа занятости-2020» направлены 110,6 млрд. тенге. При этом софинансирование - порядка 57,6 млрд. тенге - пойдет из местного бюджета. По прогнозам, это позволит создать порядка 22,5 тысяч рабочих мест. Реализация программы пройдет по 3 основным направлениям: развитие инфраструктуры и ЖКХ, обеспечение занятости через обучение и переселение, развитие сельского предпринимательства. Программа должна охватить 124 тыс. граждан нашей страны.

## Всего поступлений



## Налоговые поступления

2,97 трлн. тенге

**Правительство презентовало в Мажилисе в республиканский бюджет на 2013–2015 годы. На вопросы парламентариев по главному финансовому документу страны ответил министр экономики и бюджетного планирования РК Ерболат Досаев.**

По информации министра, объем поступлений республиканского бюджета в 2013 году, который оценивается в 4 949,6 млрд. тенге, ниже утвержденного плана на 485,5 млрд. тенге. Основной причиной стали сокращение внешнего спроса, снижение добычи нефти до 79,2 млн. тонн при плане в 81 млн тонн, а также падение производства валовой продукции растениеводства на 27,7%. Параметры инфляции сохраняются в ранее прогнозируемом коридоре 6-8% на конец года.

«Дефицит бюджета прогнозируется в сумме 870,6 млрд тенге с увеличением на 85,4 млрд тенге. В том числе за счет привлечения остатков бюджетных средств 2012 года в размере 20 млрд тенге. Из них 11,1 млрд. тенге направлено на завершение реализации инвестиционных проектов», - заявил Ерболат Досаев.

В 2013 году на реализацию мероприятий «Программа занятости-2020» направлены 110,6 млрд. тенге. При этом софинансирование - порядка 57,6 млрд. тенге - пойдет из местного бюджета. По прогнозам, это позволит создать порядка 22,5 тысяч рабочих мест. Реализация программы пройдет по 3 основным направлениям: развитие инфраструктуры и ЖКХ, обеспечение занятости через обучение и переселение, развитие сельского предпринимательства. Программа должна охватить 124 тыс. граждан нашей страны.



27 АБП

не обеспечили 100%-ное исполнение республиканского бюджета

## Budget and Parliament

**The Parliament of the Republic of Kazakhstan have reviewed reports of the Government on implementation of the republican budget for 2012 and the report of Accounts Committee, which is essentially conclusion to government report.**

According to the Minister of Finance Bolat Zhamishev last year the republican budget was replenished by KZT 4,889 billion, of which tax revenues totaled USD 2,975 billion. Among 42 managers of budget programs 27 did not provide 100% of execution of the republican budget. Champions in failure to disburse funds were the Ministry of Environment, the Ministry for Emergency Situations, the Ministry of Justice, the Ministry of Finance and the Ministry of Internal Affairs.

As summed up by the Chairman of Accounts Committee for Control over Execution of the Republican Budget Aslan Musin: "Results of audits performed by Accounts Committee evidence of insufficient effectiveness of budget funds' use. In this regard, we encourage the government to take measures to improve accountability of managers of budgetary programs".

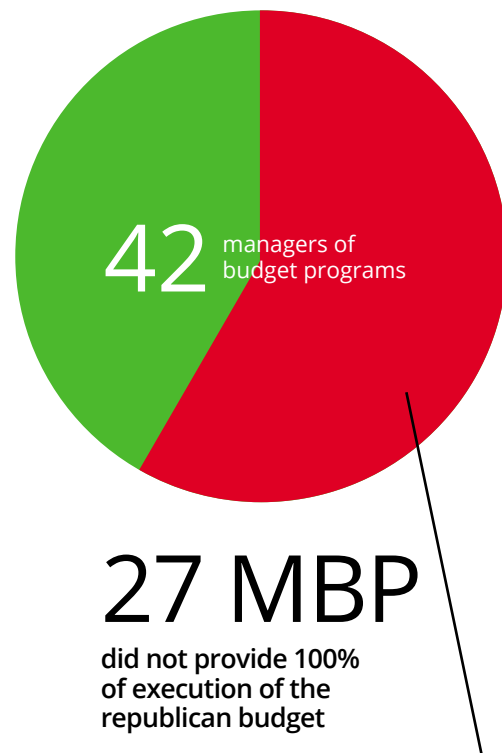
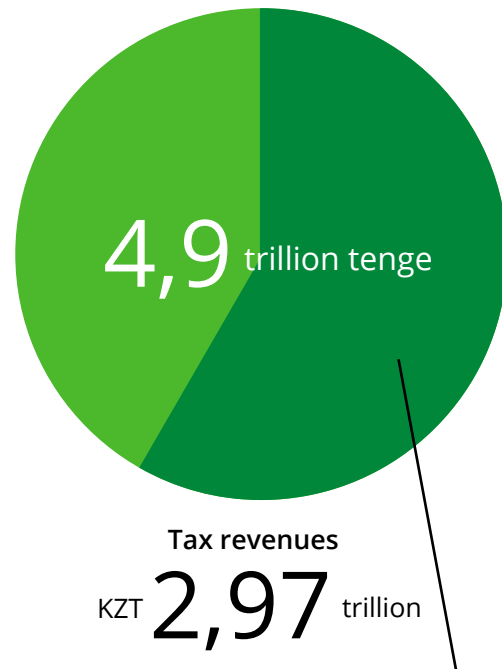
**The Government presented republic budget for 2013-2015 to the Mazhilis. Minister of Economy and Budget Planning of the RK Erbolat Dosaev answered on Parliamentarians' questions about the main financial document of the country.**

According to the minister, state budget revenues in 2013, which amounts to KZT 4,949.6 billion, have become less by KZT 485.5 billion compared to the approved plan. The main reason was reduction in external demand, decline in oil production to 79.2 million tons compared to plan 81 million tons, and fall in production of gross crop production by 27.7%. Inflation parameters stayed in previously forecast range of 6-8% at the end of the year.

"The budget deficit is forecasted in the amount of KZT 870.6 billion with an increase of KZT 85.4 billion, including by raising budget surpluses in 2012 in the amount of KZT 20 billion. Of which KZT 11.1 billion were forwarded to complete implementation of investment projects", - said Erbolat Dosaev.

In 2013, KZT 110.6 billion were forwarded to implementation of activities of "Employment Program-2020". About KZT 57.6 billion will go out of the local budget as co-financing. According to forecasts, this will create about 22,500 jobs. The program will be implemented in 3 main areas: development of infrastructure and housing and public utilities, employment through training and resettlement, development of rural entrepreneurship. The program should cover 124 thousand citizens of our country.

All revenues



## Есеп комитеті

2013 жылғы 13 ақпанда мемлекет Басшысы Нұрсұлтан Назарбаев Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің Төрағасы А.Е. Мусинді қабылдады.

Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің Төрағасы А.Е. Мусин Қазақстан Республикасы Президентінің Есеп комитетінің 2012 жылға арналған жұмысының жалпы қорытындысы, мемлекеттік және салалық бағдарламаларды іске асыру тиімділігін бақылау нәтижелері, сондай-ақ бюджет қаражаттарының пайдаланылуы туралы хабардар етті.

Кездесу кезінде Есеп комитетінің Төрағасы мемлекет Басшысына «Қазақстан-2050» Стратегиясы қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты» атты Қазақстан халқына Жолдауында келтірілген қаржылық бақылаудың жоғарғы органының тапсырмаларды орындауы жөнінде де баяндады.

Одан басқа, А.Мусин мемлекет Басшысына облыстардың, Астана мен Алматы қалалары тексеру комиссияларының жергілікті бюджеттердің орындалу тиімділігін бағалау бойынша, сондай-ақ өңірлерге трансферттер мен инвестициялар түрінде түскен республикалық бюджет қаражатының жұмсалыуы бойынша қызмет нәтижелері туралы да хабарлады.

## Есеп комитеті

Есеп комитетінің Төрағасы А. Мусин бастаған делегация Ресей Федерациясы Есеп палатасында болып қайтты.

Сапар шеңберінде 2010-2011 жылдарда Белорусия, Қазақстан және Ресейдің уәкілетті органдарының шеттен әкелінетін кедендік баждарды қабылдап алу және бөлу тәртібін Кедендік одақта орнату мен қолдану жөніндегі Келісімді сақтау мәселелері бойынша жүргізілген бірлескен бақылау іс-шараларының қорытындысы бойынша, ағымдағы жылғы 28 ақпанда Беларусь Республикасының, Қазақстан Республикасының және Ресей Федерациясының қаржылық бақылау жоғарғы органдарының отырысы болды.

Тексеру қорытындысы үш елдің қаржылық бақылау жоғарғы органдары коллегияларының бірлескен 2013 жылғы 28 ақпандағы № 10К (901), № 4 хаттамалық шешімімен бекітілді.

Одан басқа, Ресей Федерациясының Есеп палатасы дөңгелек үстел өткізді, оның барысында Қазақстан Республикасы Есеп комитетімен өзара іс-қимылдың негізгі бағыттары талқыланды. Тараптар бірлескен сараптамалық-талдамалық іс-шаралар, семинарлар, конференциялар, сондай-ақ кәсіби оқыту, тағлымдама және біліктілікті арттыру салаларының өзара іс-қимыл жүргізу бөлігінде, қызметті жетілдіру, қаржылық бақылауы жоғарғы органдарының өзара ынтымақтастығын кеңейту мәселелері бойынша пікір алмасты.





INTOSAI

Қазақстанның Есеп комитеті ағымдағы жылдың 5 наурызынан бастап 7 наурызға дейін Австрияның астанасы Вена қаласында өткізілген БҰҰ / INTOSAI 22-ші Симпозиумына қатысты.

Басты тақырып ретінде: - «Аудит және жоғары қаржылық бақылау органдарының: тәуекелдер мен мүмкіндіктер жөніндегі консультациясы» таңдалып алынды. Аудит мәселесін талқылауға Қазақстанның, БАЭ, Ресейдің, АҚШ, Камерун және Оңтүстік Корея жоғары қаржылық бақылау органдарының басшылары келді. INTOSAI бас хатшысы, Австрия Есеп палатасының

Президенті Джозеф Мозер төрағалық етті. Жоғары қаржылық бақылау органдары жұмысының тиімділігін арттыру, аудитті уақтылы жүргізу, аудиторлық қорытындылар мен ұсынымдарды даярлау әдістемесін жетілдіру жолдарын қамтамасыз ету мәселелері талқыланды. Осы сұрақтардың барлығына жауапты симпозиум шеңберінде естуге мүмкін болатын. Спикерлердің ойлары бірыңғай болды, яғни жоғары қаржылық бақылау органдарының қызметінің бәрінша ашықтығын қамтамасыз ету және үкіметтік емес ұйымдардың аудит қорытындыларын кеңінен жариялау қажеттігі туындады.





## Счетный Комитет

13 февраля 2013 года Глава государства Нурсултан Назарбаев принял Председателя Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета Мусина А.Е.

Председатель Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета Мусин А.Е. проинформировал Президента РК об основных итогах работы Счетного комитета за 2012 год, о результатах контроля эффективности реализации государственных и отраслевых программ, а также использования бюджетных средств.

Во время встречи Председатель Счетного комитета также доложил Главе государства об исполнении высшим органом финансового контроля поручений, озвученных в Послании народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050» - новый политический курс состоявшегося государства».

Кроме того, А. Мусин сообщил Главе государства о результатах деятельности ревизионных комиссий областей, городов Астана и Алматы по оценке эффективности исполнения местных бюджетов, а также расходования средств республиканского бюджета, поступивших в регионы в виде трансфертов и инвестиций.

## Счетный Комитет

Делегация Счетного комитета во главе с Председателем А. Мусиным посетила Счетную палату Российской Федерации.

В рамках визита 28 февраля т.г. состоялось заседание высших органов финансового контроля Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации по итогам проведенного совместного контрольного мероприятия по вопросу соблюдения в 2010-2011 годах уполномоченными органами Беларуси, Казахстана и России Соглашения об установлении и применении в Таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин.

Итоги проверки утверждены совместным протокольным решением коллегий высших органов финансового контроля трех стран от 28 февраля 2013 г. №10К (901), №4.

Кроме того, Счетной палатой Российской Федерации также проведен круглый стол, в ходе которого обсуждены основные направления взаимодействия со Счетным комитетом. Стороны обменялись мнениями по вопросам совершенствования деятельности, расширения сотрудничества между высшими органами финансового контроля в части проведения совместных экспертно-аналитических мероприятий, семинаров, конференций, а также взаимодействия в сфере профессионального обучения, стажировок и повышения квалификации.





*Счетный комитет Казахстана принял участие в работе 22-го Симпозиума ООН/INTOSAI, который прошел с 5 по 7 марта текущего года в австрийской столице Вене.*

*В качестве главной темы был выбран - «Аудит и консультирование высшими органами финансового контроля: риски и возможности». Обсудить вопросы аудита прибыли руководители высших органов финансового контроля Казахстана, ОАЭ, России, США, Камеруна и Южной Кореи. Председательствовал Генеральный секретарь INTOSAI, Президент Счетной палаты Австрии*

*Джозеф Мозер. Были обсуждены вопросы повышения эффективности работы высших органов финансового контроля, обеспечения своевременности проведения аудита, путей совершенствования методики подготовки аудиторских заключений и рекомендаций. Ответы на все эти вопросы можно было услышать в рамках симпозиума. Спикеры сошлись в едином мнении – необходимо обеспечить максимальную открытость деятельности высших органов финансового контроля и широко освещать итоги аудита неправительственных организаций.*



## The accounts committee

*On February 13, 2013 the President of the state Nursultan Nazarbayev received a visit from the Chairman of Accounts Committee for Control over Execution of the Republican Budget A.E. Musin.*

*The Chairman of Accounts Committee for Control over Execution of the Republican Budget A.E. Musin informed the President of the Republic of Kazakhstan on main results of Accounts Committee's activities for 2012, on results of monitoring the effectiveness of public and industry programs, as well as the use of budget funds.*

*During the meeting, the Chairman of Accounts Committee also reported to the President on implementation of instructions pronounced in the Message to the Nation of the Republic of Kazakhstan "Strategy "Kazakhstan-2050" – a new policy of established state" by the Supreme Audit Institutions.*

*In addition, A. Musin informed the Head of the State on results of activities of audit committees of regions, Astana and Almaty to assess the effectiveness of local budgets implementations, as well as expenditure of national budget funds received by regions in the form of remittances and investments.*

## The accounts committee

*The delegation of Accounts Committee headed by the Chairman A.Musin visited Accounting Chamber of the Russian Federation*

*During the visit, on February 28 that year there was held a meeting of the Supreme Audit Institutions of the Republic of Belarus, the Republic of Kazakhstan and the Russian Federation based on our joint control action on adherence of Agreement on establishment and implementation of procedure of credit and distribution of customs duties in the Customs Union in 2010 - 2011 by competent authorities of Belarus, Kazakhstan and Russia.*

*Results of inspection are approved by a joint protocol decision of boards of the SAIs of three countries of February 28, 2013 No.10K (901), No. 4.*

*In addition, Accounting Chamber of the Russian Federation also held a round table meeting to discuss main directions of cooperation with Accounts Committee. Parties exchanged views on issues of activities' improving and expanding cooperation between SAIs in part of holding of joint expert-analytical events, seminars and conferences, as well as cooperation in the field of vocational education, training and skills development.*





*Accounts Committee of the Republic of Kazakhstan took part in the 22nd UN/INTOSAI Symposium, which was held from March 5 to 7 this year in Vienna, capital of Austria.*

*The general topic was – "Audit and Consulting by SAI: risks and opportunities". Managers of Supreme Audit Institutions of the Republic of Kazakhstan, UAE, Russian Federation, USA, Cameroon and South Korea arrived to discuss issues of profit audit. The meeting was chaired by the General Secretary*

*of INTOSAI, President of the Accounting Chamber of Austria, Joseph Moser. They discussed issues of improving the efficiency of Supreme Audit Institutions, ensuring timeliness of audit, ways to improve methods of preparation of audit reports and recommendations. Answers to these questions can be heard at the symposium. Speakers come together in a single opinion – it is necessary to ensure maximum transparency of SAIs' activity and to publicize results of audit of non-governmental organizations.*



## Жаһандану жағдайындағы қаржылық жүйесінің жұмыс істеу мәселелері

Әлемдік дағдарыс экономика секторлары арасында, атап айтқанда нақтылай қаржы секторлары арасында тепе-теңсіздік бар екендігін көрсетті.

Соның салдарынан әлемдік экономиканың өсу қарқынында айтарлықтай бәсеңсу орын алды және тауарлар мен қызметтерге деген жаһандық сұраныс төмендеді. Теориялық және практикалық аспектіде әлемдік дағдарыстың туындау себептерін жүйелі түрде зерделеу, сондай-ақ әр түрлі елдердегі қолға алынған шаралардың негізгі бағыттарын талдау қаржылық жүйенің жаңа архитектурасын құру бойынша жекелеген тұжырымдар мен ұсыныстар жасауға мүмкіндік береді.

**Ж**аһандану жағдайында ақша өзінің негізгі функциясын орындамай отыр. Бір мемлекеттің ақша бірлігі – мысалы, АҚШ доллары – әлемдік валюта функциясын өзіне алуда.

Әлемдік дағдарыс кезеңінде, көптеген ғалымдар мен экономистер долларға төтеп беретін, жаңа резервтік валютаны, атап айтқанда евро немесе басқа валюталарды енгізу қажеттілігін дәлелдеуде.

Ортақақша бірлігіне көшу еврозона қатысушыларына үлкен жетістік әкелмегенін, ал дағдарыс валюталық одақтың жекелеген проблемаларын туындатқанын атап өткен жөн.

Осылайша, әлемдік валюта жүйесі туралы мәселе ақша теориясының шынайы экономикалық зерттеулерін, олардың кешенді зерделенуін талап етеді. Атап айтқанда, жаһандану жағдайында ақшаның барлық бес функциясының мазмұны мен белгіленуі қамтылуы тиіс. Ақшаның барлық функцияларының мазмұны мен мақсатын және олардың өзара байланысын жүйелі түрде зерделеу, біздің көзқарасымызға қарағанда, жаһандану жағдайында қаржылық жүйенің жұмыс істеуі бойынша ғылыми ұсынымдарды әзірлеуге мүмкіндік береді. Бұл ретте, біз, ақшаның кез келген мемлекеттің қаржы және қаржылық жүйесінің негізі болғанын және болып қала беретінін тұжырымдаймыз.

Мұндай ғылыми тәсіл «қаржылық жүйе», «несиелік жүйе», «банктік жүйе» сияқты экономикалық түсініктердің мазмұнын жан-жақты зерделеуге септігін тигізетін болады. Бұл олардың нарық жағдайындағы айырма-

шылығын айқындауға, қаржылық жүйенің жұмыс істеу тетіктері бойынша нақты ұсыныстарды әзірлеуге және олардың экономиканың нақты секторын дамытуға әсеріне ықпал етеді.

Экономиканың нақты секторын дамытуға және мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық міндеттерді шешуіне қаржылық жүйенің әсері әр түрлі аспектілерде зерттеле және зерделенуде.

Мемлекетті әлеуметтік-экономикалық дамытуға, атап айтқанда салықтық және бюджеттік жүйелерді, сондай-ақ қаржы-шаруашылық етуші субъектілер мен елді мекендерді дамытуға арналған қаржылық жүйенің барлық элементтері әсерін кешенді бағалаудың болмауы, экономиканы реттеудің неғұрлым тиімді тетіктері мен құралдарын әзірлеуге мүмкіндік бермейді.

Қазіргі уақытта көптеген жағдайларда қаржылық жүйені банктік жүйе сияқты қарастырады. Біздің көзқарасымыз бойынша, банктік жүйе – бұл шаруашылық етуші субъектілерге, халыққа және мемлекетке қызмет көрсететін банктік мекемелердің жиынтығы. Демек, банктік жүйе сол немесе өзге мемлекетте жұмыс істейтін қаржылық институттардың құрамдасы болып табылады.

Қаржылық институттар жүйесі банктік мекемелерден, сақтандыру компанияларынан, жинақтаушы зейнетақы қорларынан және мемлекет құрған басқа да қаржылық институттардан тұрады. Нарық жағдайында шаруашылық етуші субъектілер және тұрғындар қандай институттармен өзара қарым-қатынас жасайтындарын өздері анықтайды.

Біздің көзқарасымыз бойынша, қаржылық жүйенің негізі, желісі шаруашылық етуші субъектілер және тұрғындар қаржысы болып табылады. Экономикалық дағдарыс кезінде олардың қаржылық ресурстары едәуір қысқарды. Бұл барлық қаржылық институттардың, оның ішінде екінші деңгейлі банктердің қаржылық жағдайларына әсерін тигізді. Бұл жағдайларда мемлекет негізінен, салықтық және бюджеттік жүйелер базасында шаруашылық етуші субъектілер және тұрғындарды, қаржылық институттарға қаржылық көмек көрсетуді, оның ішінде екінші деңгейлі банктерге көмек көрсетуді қолдай бастады. Бұл ретте, мемлекет экономиканы реттеудің әр түрлі тетіктерін пайдаланды.

Шаруашылық етуші субъектілерге қаржылық көмек негізінен әр түрлі бағыттарда және мақсатты міндеттер бойынша холдингтер басқаратын мемлекеттің қатысуымен акционерлік қоғамдардың жарғылық капиталын ұлғайтуға, толықтыруға бюджеттен қаржы бөлу жолымен көрсетілді. Акционерлік қоғамдар, холдингтер бұл қаражатты несиелендіруге лицензиясы бар екінші деңгейлі банктер немесе еншілес ұйымдар арқылы фирмаларға жіберді.

Үш жылдық кезеңге арналған бюджетті қалыптастыруға өтумен байланысты, ақырғы нәтижелерге бағдарланған, бюджет қаражатын пайдалану және игеру бюджеттеу рәсімдерімен толық ұштасуы тиіс. Бюджеттеу тетігі – бюджеттік процестерді басқару әдістері жиынтығы, мыналарға бағытталған:

- жоспарлаудың стратегиялық, орташа жедел, экономикалық

және бюджеттік толық үйлестірілуін қамтамасыз ету;

- ақырғы нәтижелер жетістігіне бағдарланған бюджет қаражаттарын (жоспарлау, орындалу және бақылау) басқару әдістерін енгізу;

- мемлекеттік органдардың стратегиялық мақсаттар мен міндеттер жетістігіне жету, нақты нәтижелер алу қызметін қамтамасыз ету;

Бұл проблемаларды шешу үшін салықтық-бюджеттік саясатты одан әрі жетілдірудің қажеттілігі туындайды. Бұл ретте, оның ақшалай-несиелік саясатымен толық ұштасуын қамтамасыз етуге тиіс.

Қазіргі уақытта республикада 78,1% шоғырланған бюджет табыстарын салықтық түсімдер құрайды, ал Ұлттық қор трансферттері – 17,7%. Егер де, Ұлттық қорға негізінен мұнай секторынан салықтық түсімдер түсетінін ескерсек, онда қазіргі күндері 95,8% бюджет табысы салықтар есебінен қалыптасады. Алайда, бюджет табыстарының орындалуы көбінесе мұнай секторына байланысты, және салықтардың негізгі үлесі ірі салық төлеушілерден түседі.

Экономика салалары көрсеткіштерінің өсуіне қарамастан, бюджет табыстарының тұрақты өсуі, өнім беретін кәсіпорындар мен ұйымдардың үлесі негізінен өзгеріссіз қалып отыр.

Жоғарыда көрсетілген фактілер, салық төлеушілер санының өсуіне, белгілі салықтық жеңілдіктердің және преференциялардың болуына, өңірлерде бюджеттен қаржыландырылатын іске асырылатын инвестициялық жобалар санының артуына қарамастан, шікізаттық емес сектордың салықтық базасының ұлғаюы бөлігінде, дәлме-дәл мультипликациялық әсердің жоқтығын айғақтайды.

Өз кезегінде, ҚҚС өтемін республикалық бюджеттен нөлдік ставка бойынша негізінен кен өндіруші және өңдеуші өнеркәсіптің шаруашылық етуші субъектілері алады. 2011 жылы ҚҚС-на олардың қайтарым үлесі 80%-ды құрады. Демек, қосымша құнмен тауар өндірушілерді емес, шікізаттық өнім өндіретін және делдалдық қызмет көрсететін субъектілерді қолдау жалғасуда. Сыртқы қаржылық бақылау нәтижесінде бұл проблемаға бірнеше дүркін назар аударылған.

Мемлекеттік қаржылық бақы-

лау нәтижелері бойынша салықтық саясат саласындағы басқа да проблемалар, атап айтқанда салықтық әкімшілік ету анықталды. Бүгінгі таңда салықтық әкімшілік ету тетігі республикамызда көпдеңгейлі және тиімділігі шамалы болып отыр.

Республикалық және жергілікті бюджеттер табыстарын толықтырудың Республикамызда белгілі резервтері бар. Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің облыстардың, Астана мен Алматы қалаларының тексеру комиссияларымен бірлесіп жүргізген тексерулері өңірлерде жергілікті салық бойынша үлкен резервтердің бар екендігін көрсетті, атап айтқанда жеке табыс салығы, мүлікке салық, көлік салығы бойынша ж.т.б.

*«Қазіргі уақытта республикада 78,1% шоғырланған бюджет табыстарын салықтық түсімдер құрайды, ал Ұлттық қор трансферттері – 17,7%»*

Қазіргі уақытта, жергілікті атқарушы органдар жеке табыс базасының ұлғаюына жеткіліксіз қызығушылық танытып отыр. Сонымен, бүгінгі таңда республикамызда 60%-дан аса жергілікті бюджет табыстарын республикалық бюджеттен бөлінетін трансферттер құрайды.

Кейбір өңірлер бойынша жергілікті бюджет табыстарындағы трансферттер үлесі 80% -дан асады. Сондықтан бюджет түрлері бойынша салықтар мен төлемдердің басқа да түрлерін бекіту салықтық-бюджеттік саясат саласындағы негізгі проблемалардың бірі болып қалмақ.

Бюджетаралық қатынастарды реттеу мәселелері республика үшін өзін-өзі басқару қағидаттарын енгізу жағдайында өзекті болып табылады.

Бұл ретте корпоративтік табыс салығын шағын және орта бизнес объектілерінен жергілікті бюджеттерге бекіту, сондай-ақ қосылған құнға арналған салық бөлігін жергілікті бюджетке қалдыру мәселелері жиі қарастырылады. Республикамызда мұндай тетік қолданылды. Алайда, ол өзін ақтамады, сөйтіп өңір-

лерде нөлдік ставка бойынша ҚҚС олардың түсімдерімен қайтаруды қамтамасыз еткен жоқ. Одан әрі қайтарудың негізділігі және олардың түсімдерінің шаруашылық етуші субъектілер шотына түсу уақыттылығы бойынша мәселелер туындады.

Біздің көзқарасымыз бойынша, екі элементтен тұратын жүйе ретінде бюджетаралық қатынастарды реттеу мәселелері қарастырылуы қажет: республикалық бюджеттің облыстық бюджеттермен және Астана мен Алматы қалаларының бюджеттерімен қатынасы; облыстық бюджеттің облысқа қарасты қалалар бюджеттерімен және аудандық бюджеттермен қатынасы. Мұндай жүйелік амал бюджет түрлері бойынша салықтар мен басқа да төлемдерді негіздемелі бөлуді қамтамасыз етуге мүмкіндік береді. Бұл ретте бюджет түрлері бойынша салықтарды бөлу тетігі түсім процедураларына, бюджеттен салықтарды қайтаруға қарсылық тудырмауы тиіс. Демек, салық түсімдерінің толықтығы мен уақыттылығының, жиындар мен басқа да міндетті төлемдердің барлық процедуралары, сондай-ақ Салық кодексінде қарастырылған салықтық әкімшілік ету процедуралары, бюджет жүйесі қағидаттарымен және оның жұмыс істеу тетіктерімен толық ұштасуы тиіс. Атап айтқанда жоспарлау, мониторинг тетіктерімен, Қазақстан Республикасының Бюджет кодексінде көрсетілген табыстардың орындалуы мен бюджет шығыстары. Мұндай амал салық саясатының бюджеттік саясатпен ұштасуын қамтамасыз етеді. Бұл әр түрлі бағыттар бойынша бюджет шығыстарының едәуір өсуі жағдайында маңызды.

2011 жылғы 1 қыркүйекте шоғырландырылған бюджет шығыстары 4382,6 млрд. Теңгені құрады. Бұл ретте, шығындар үлесі 88,7%, қаржылық активтерді сатып алуға кеткен шығыстар 8,7 % болды.

Бюджет шығыстарын басқаруда жүйелік зерделеуді талап ететін жекелеген проблемалар бар. Сол мәселелердің бірі, біздің көзқарасымыз бойынша, ақырғы нәтижелерге жету және әр түрлі бағыттар бойынша шығыстардың орындалуының мультипликациялық әсерін қамтамасыз ету болып табылады. Бұл мақсатқа жету үшін біз ақырғы нәтижеге бағдарланған бюджеттің

қалыптасуына және орындалуына көштік.

«2011-2014 жылдарға арналған республикалық бюджет туралы» Заңның орындалуын талдау, Заңда негізінен өңірлер бойынша 2011 жылға арналған трансферттерді бөлу мәселелері қарастырылғанын көрсетіп отыр. Бүгінгі таңда бюджеттің құбымалы тәртіпте қалыптасуы, үш жылға арналған Заңның орындалуын бағалау шынайлығын көрсетпейді. Демек, 2012-2014 жылдарға арналған бюджетте 2012 және 2013 жылдарға арналған республикалық бюджеттің барлық параметрлері өзгертілді.

Өз кезегінде 2011 жылы Заңға екі дүркін, ал Қаулыға – 25 рет өзгеріс енгізілді. Бұл ретте 2011 жылға арналған бюджеттің нақтыланған және түзетілген параметрлері бастапқы 2011-2012 жылдарға арналғаннан едәуір айрықшаланады. Мұндай әрекетте қаржылық жылға арналған бюджеттің кешенді орындалуын бағалау қиынға соғады.

Жоспарлаудың жаңа әдістеріне көшумен байланысты, барлық мемлекеттік органдар индикаторларын, критерийлерін және қызмет бағыттары бойынша ақырғы нәтижелер жетістігі көрсеткіштерін көрсете отырып, стратегиялық жоспарлар жасай бастады.

**Мемлекеттік органдардың стратегиялық жоспарларын талдау мыналарды көрсетеді:**

- біріншіден, жоспарларда жалпы тұрғыда тұжырымдалған бірнеше стратегиялық бағыттар көрсетіледі. Бұл мақсатты индикаторлар мен сандық және сапалық көрсеткіштерді негізді белгілеуді сапалы анықтауға мүмкіндік бермейді;
- екіншіден, бюджеттік бағдарламалардың стратегиялық бағыттармен және міндеттермен нақты ұштасуы жоқ. Нәтижесінде, бюджеттік бағдарламаларға бөлінетін қаражат белгілі бір дәрежеде стратегиялық жоспарлардың сандық және сапалық көрсеткіштерімен нығайтылмаған.

Әлеуметтік-экономикалық дамудың басымдылық бағыттары бойынша бюджет шығыстарының негізделген анықтамасы бюджет саясатында маңызды рөл ойнайды. Республикамызда айтарлықтай бюджет қаражаты әлеуметтік міндеттерді шешуге бағытталады. Бұл ретте мектептер, аурухана-

лар, емханалар және басқа да әлеуметтік объектілер құрылысына арналып, республикалық бюджеттен қаражат мақсатты трансферттерге жіберілді. Біздің көзқарасымыз бойынша, олардың өңірлерде жұмыс істеу тиімділігін және көрсетілетін қызмет сапасын жақсартуға әсерін бағалайтын уақыт жетті.

Республикалық бюджетте айтарлықтай қаражат қаржылық активтерді сатып алу үшін қарастырылады. 2012 жылы шоғырландырылған бюджетте осы мақсатқа 403,2 млрд. теңге жоспарланған. Қаражаттың ең мол үлесі мемлекеттің қатысуымен, әр түрлі акционерлік қоғамдар және серіктестіктердің жарғылық қорларын ұлғайтуға, толықтыруға бағытталады. Олардың кейбіреуі тиімсіз жұмыс істейді, бюджеттік қаражатты екінші деңгейлі банктер шотына орналастырады және бағытсыз табыстар табады. Осыған байланысты, 2012 жылдан бері Қазынашылықта қаржыны резервтеу үшін жеке арнаулы шот ашулы, және қаражаттың орындалу шамасы бойынша акционерлік қоғамдар шотына жіберіледі. Біздің көзқарасымызға бойынша, біз осы тетіктің тиімділігін бағалауға тиіспіз.

Ақырғы нәтижеге бағдарланған бюджеттің өтуі жағдайында, қаражатты пайдалану тиімділігін бағалау қажет. Атап айтқанда, акционерлік қоғамдардың жарғылық капиталын ұлғайтуға жіберілген, оларда мынадай бағыттар бойынша:

- бюджеттік қаражат ақырғы мақсатқа дер кезінде пайдаланылды,
- олар республикамыздағы салықтық базаның ұлғаюына себептесті,
- қаражат мемлекеттік акциялар пакетіне арналған дивидендтер төлемін ұлғайтумен акционерлік қоғамдардың жұмыс істеу тиімділігіне ықпалын тигізді. Тек осындай тәсіл бюджеттік саясатты салықтықпен ұштастыруды қамтамасыз етеді.

Таразыға тартылған салықтық-бюджеттік саясат бюджет тапшылығы көлемін және оның қаржыландыру көзін негізді анықтауға мүмкіндік береді.

Соңғы жылдары жоспарланғандағыдан бюджет тапшылығының нақты көлемінің едәуір ауытқу үрдісі байқалады. Бұл, оның нақтылануы мен түзетілуіне

қарамастан болды. Бұл бюджетті қалыптастыру кезеңінде бюджеттің табыс базасын ұлғайтудың әлеуетті мүмкіндігінің есепке алынбағандығын куәландырады.

Өз кезегінде бюджет тапшылығы көлемінің ұлғаюы және мемлекеттік қарызға алушылық өсімі сандары сияқты, қаржы институттары, сондай-ақ екінші деңгейлі банктер өз активтерін басқару үшін мемлекеттік құнды қағаздарды пайдалануға бағдарлайды. Бұл шаруашылық етуші субъектілерге қысқа мерзімді және ұзақ мерзімді несиелерді бергеннен гөрі, екінші деңгейлі банктерге пайдалы. Мұның бәрі республиканың қор және несиелік нарығында оң пайымдаумен көрініс табады. Осыған байланысты республикада ішкі мемлекеттік қарызға алушылық тетігі кешенді жетілдірілуі тиіс.

Қазіргі уақытта отандық ғалымдар өзара байланысты элементтерді құрайтын жүйе ретінде, экономиканың нақты және қаржылық секторларының өзара іс-қимыл мәселелерін кешенді түрде зерделей бастады. Атап айтқанда Ф.Н. Жақыпованың жұмысында қаржылық конвергенция тетігі негізделген.

Қаржылық конвергенция әдістерін тәжірибелік зерделеу, біздің көзқарасымыз бойынша, шаруашылық етуші субъектілерге және тұрғындарға банктік қызметтер ұсынудың нақты жаңа құралдарын әзірлеуге жәрдемдеседі.

Осылайша, қаржылық жүйенің барлық элементтерін пайдалану тиімділігін бағалау, атап айтқанда салықтық және бюджеттік жүйені, олардың шаруашылық етуші субъектілер мен тұрғындардың қаржылық ресурстарына әсері, сондай-ақ экономиканың нақты және қаржылық секторларының өзара іс-қимыл мәселелерін кешенді түрде зерделеу, жаңа онжылдықта республиканың қаржы жүйесінің жұмыс істеуі бойынша нақты тәжірибелік ұсынымдар мен ұсыныстарды әзірлеуге мүмкіндік береді.

Осыған байланысты, біздің көзқарасымыз бойынша, республикамыздың қаржы, несие және банк жүйесінің жекелеген проблемаларымен айналысатын, ғылыми және тәжірибелі қызметкерлерді тарта отырып, Қазақстан Республикасы қаржылық жүйесін дамыту тұжырымдамасын мақсатқа сәйкес әзірлеу қажет.

## Вопросы функционирования финансовой системы в условиях глобализации

Мировой кризис показал существование диспропорции между секторами экономики, в частности между реальным и финансовым. В результате этого произошло значительное замедление темпов роста мировой экономики и снижение глобального спроса на товары и услуги. Системное изучение причин возникновения мирового кризиса в теоретическом и практическом аспекте, а также анализ основных направлений принятых мер в различных государствах позволяют сделать отдельные выводы и предложения по построению новой архитектуры финансовой системы.

**В** условиях глобализации деньги уже не выполняют свою основную функцию. Денежная единица одного государства - например, доллар США - берет на себя функции мировой валюты.

В период мирового кризиса, многие ученые экономисты стали доказывать необходимость введения новых резервных валют, равносильных доллару, в частности, евро или других валют.

Следует отметить, переход на общую денежную единицу не принес участникам еврозоны больших успехов, а кризис высветил отдельные проблемы валютного союза.

Таким образом, вопрос о мировой валютной системе требует серьезных экономических исследований теории денег, их комплексное изучение. В частности, содержание и назначение всех пяти функций денег в условиях глобализации.

Системное изучение содержания и назначения всех функций денег и их взаимосвязь, на наш взгляд, позволяют разрабатывать научные рекомендации по функционированию финансовой системы в условиях глобализации. При этом мы исходим из того, что деньги были и остаются основой финансов и финансовой системы любого государства. Такой научный подход будет способствовать всестороннему изучению содержания таких экономических понятий как «финансовая система», «кредитная система», «банковская система». Это позволит раскрыть их отличия в условиях рынка, выработать конкретные предложения по механизму

функционирования финансовой системы и их влияние на развитие реального сектора экономики.

Влияние финансовой системы на развитие реального сектора экономики и на решение социально-экономических задач государства исследуется и изучается в различных аспектах.

Отсутствие комплексной оценки влияния всех элементов финансовой системы на социально-экономическое развитие государства, в частности, налоговой и бюджетной систем, а также финансово-хозяйствующих субъектов и населения, не позволяет разработать более эффективные механизмы и инструменты регулирования экономики.

В настоящее время во многих случаях финансовую систему рассматривают как банковскую систему. На наш взгляд, банковская система – это совокупность банковских учреждений, оказывающих услуги хозяйствующим субъектам, населению и государству. Следовательно, банковская система является компонентом финансовых институтов, функционирующих в том или ином государстве.

Система финансовых институтов состоит из банковских учреждений, страховых компаний, накопительных пенсионных фондов и других финансовых институтов, созданных государством. В условиях рынка хозяйствующие субъекты и население сами определяют, с какими институтами взаимодействовать.

На наш взгляд, основой, стержнем финансовой системы являются финансы хозяйствую-

щих субъектов и населения. Во время экономического кризиса значительно сократились их финансовые ресурсы. Это повлияло на финансовое положение всех финансовых институтов, в том числе банков второго уровня. В этих условиях государство в основном на базе налоговых и бюджетных систем стало поддерживать финансовое положение хозяйствующих субъектов и населения, оказывать финансовую помощь финансовым институтам, в том числе банкам второго уровня. При этом государством использованы различные механизмы регулирования экономики.

Финансовая помощь хозяйствующим субъектам в основном была оказана путем выделения средств из бюджета на пополнение, увеличение уставных капиталов акционерных обществ с участием государства, управляющих холдингов по различным направлениям и целевым назначениям. Акционерные общества, холдинги направляли эти средства фирмам через банки второго уровня или через дочерние организации, которые имели лицензию на кредитование.

В связи с переходом на формирование бюджета на трехлетний период, ориентированного на конечные результаты, механизм использования и освоения бюджетных средств должен быть полностью увязан с процедурами бюджетирования. Механизм бюджетирования – совокупность методов управления бюджетными процессами, направленных на:

- обеспечение полной гармонизации стратегического, среднесрочного, экономического и бюд-



жетного планирования;

- внедрение методов управления бюджетными средствами (планирование, исполнение и контроль), ориентированных на достижение конечных результатов;
- обеспечение деятельности государственных органов на достижение стратегических целей и задач, получение конкретных результатов.

Для решения этой проблемы возникает необходимость дальнейшего совершенствования налогово-бюджетной политики. При этом следует обеспечить ее полную увязку с денежно-кредитной политикой.

В настоящее время в республике 78,1% доходов консолидированного бюджета составляют налоговые поступления, а трансферты из Национального фонда – 17,7%. Если учесть, что в Национальный фонд поступают в основном налоговые поступления от нефтяного сектора, то сегодня 95,8% доходов бюджета формируются за счет налогов. Однако, исполнение доходов бюджета во многом зависит от нефтяного сектора, и основная доля налогов поступает от крупных налогоплательщиков.

Несмотря на увеличение показателей отраслей экономики, постоянный рост доходов бюджета, доля прибыльных предприятий и организаций практически остается неизменной.

Вышеуказанные факты свидетельствуют о том, что несмотря на рост количества налогоплательщиков, наличие значительных налоговых льгот и преференций, увеличение числа реализуемых инвестиционных проектов в регионах, финансируемых из бюджета, не имеют адекватного мультипликационного эффекта в части увеличения налоговой базы от несырьевого сектора.

В свою очередь, возмещение НДС из республиканского бюджета по нулевой ставке в основном получают хозяйствующие субъекты горнодобывающей и обрабатывающей промышленности. В 2011 году доля их в возврате НДС составила 80%. Следовательно, поддерживается сырьевые продукты и оказывающих посреднические услуги, а не производителей товаров с добавленной стоимостью. В результате внеш-

него финансового контроля неоднократно обращено внимание на эту проблему.

По результатам государственного финансового контроля определены и другие проблемы в области налоговой политики, в частности, налогового администрирования. Сегодня механизм налогового администрирования в республике многоуровневый и малоэффективный.

В республике имеются определенные резервы пополнения доходов республиканского и местных бюджетов. Проверки Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, проведенные совместно с ревизионными комиссиями областей, городов Астаны и Алматы, показывают, в регионах имеются огромные резервы по местным налогам, в частности, по индивидуальному подоходному налогу, налогу на имущество, по транспортному налогу и т.д.

*« В настоящее время в республике 78,1% доходов консолидированного бюджета составляют налоговые поступления, а трансферты из Национального фонда – 17,7%. »*

В настоящее время местные исполнительные органы недостаточно заинтересованы в увеличении собственной доходной базы, так как сегодня в республике более 60% доходов местных бюджетов составляют трансферты, выделяемые из республиканского бюджета. По некоторым регионам доля трансфертов в доходах местных бюджетов составляет более 80%. Поэтому закрепление налогов и других видов платежей по видам бюджетов остается одним из основных проблем в области налогово-бюджетной политики.

Вопросы регулирования межбюджетных отношений для республики являются актуальными в условиях внедрения принципов самоуправления.

При этом часто рассматривается вопрос закрепления корпоративного подоходного налога с объектов малого и среднего бизнеса за местными бюджетами, а также части налога на добавлен-

ную стоимость оставлять в местном бюджете. В республике применяли такой механизм. Однако, он себя не оправдал, так как возврат НДС по нулевой ставке по регионам не обеспечивал их поступления. В дальнейшем возникли вопросы по обоснованности возврата и своевременности их поступлений на счета хозяйствующих субъектов.

На наш взгляд, вопросы регулирования межбюджетных отношений необходимо рассматривать как систему, состоящую из двух элементов: отношения республиканского бюджета с областными бюджетами и бюджетами городов Астаны и Алматы; отношения областного бюджета с бюджетами городов областного подчинения и районными бюджетами. Такой системный подход позволит обеспечить обоснованное распределение налогов и других платежей по видам бюджетов. При этом механизм распределения налогов по видам бюджетов не должен противоречить процедурам поступления, возврата налогов из бюджета. Следовательно, все процедуры обеспечения полноты и своевременности поступлений налогов, сборов и других обязательных платежей, а также процедуры налогового администрирования, рассмотренные в Налоговом кодексе, полностью должны быть увязаны с принципами бюджетной системы и механизмами ее функционирования. В частности, механизмами планирования, мониторинга, исполнения доходов и расходов бюджета, указанных в Бюджетном кодексе Республики Казахстан. Такой подход обеспечит увязку налоговой политики с бюджетной. Это важно в условиях значительного роста расходов бюджета по различным направлениям.

Расходы консолидированного бюджета на 1 сентября 2012 года составили 4382,6 млрд. тенге. При этом доля затрат составила 88,7%, а расходов на приобретение финансовых активов – 8,7%.

В управлении расходами бюджета имеются отдельные проблемы, которые требуют системного изучения. Одним из этих вопросов, на наш взгляд, является достижение конечных результатов и обеспечение мультипликационного эффекта от использования расходов по различным направ-

лениям. Для достижения этой цели мы перешли на формирование и исполнение бюджета, ориентированного на конечный результат.

Анализ исполнения Закона «О республиканском бюджете на 2011-2013 годы» показывает, в Законе рассмотрены в основном вопросы распределения трансфертов по регионам на 2011 год. Сегодня нереально оценить исполнение Закона на три года, так как бюджет формируется в скользящем порядке. Следовательно, в бюджете на 2012-2014 годы все параметры республиканского бюджета на 2012 и 2013 годы изменены. В свою очередь в 2011 году в Закон вносились изменения два раза, а в Постановление - 25 раз. При этом уточненные и скорректированные параметры бюджета на 2011 год значительно отличаются от первоначальных на 2011-2012 годы. При таком подходе оценить комплексное исполнение бюджета на финансовый год становится затруднительным.

В связи с переходом на новый метод планирования все государственные органы стали составлять стратегические планы с указанием индикаторов, критериев и показателей достижения конечных результатов по направлениям деятельности.

### *Анализ стратегических планов государственных органов демонстрирует:*

- во-первых, в планах указываются несколько стратегических направлений, которые сформулированы в общих чертах. Это не позволяет качественно определить целевые индикаторы и обоснованно установить количественные и качественные показатели;
- во-вторых, нет четкой увязки бюджетных программ со стратегическими направлениями и задачами. В результате средства, выделяемые бюджетным программам, в определенной степени не подкреплены количественными и качественными показателями стратегических планов.

В бюджетной политике важную роль играет обоснованное определение расходов бюджета по приоритетным направлениям социально-экономического развития. В республике значительные средства бюджета направля-

ются на решение социальных задач. При этом целевым трансфертам средства из республиканского бюджета направлены на строительство школ, больниц, поликлиник и других социальных объектов. На наш взгляд, настало время оценить эффективность их функционирования в регионах и влияние на улучшение качества оказываемых услуг.

В республиканском бюджете значительные средства предусматривают для приобретения финансовых активов. В 2012 году в консолидированном бюджете на эти цели запланировано 403,2 млрд. тенге. Львиная доля средств направляется на увеличение, пополнение уставных фондов различных акционерных обществ и товариществ с участием государства. Некоторые из них неэффективно функционируют, бюджетные средства размещают на счетах банков второго уровня и зарабатывают непрофильные доходы. В связи с этим, с 2012 года в Казначействе открыты отдельные спецсчета для резервирования средств, и по мере выполнения средства направляют на счета акционерных обществ. На наш взгляд, мы должны оценить эффективность этого механизма.

В условиях перехода бюджета, ориентированного на конечный результат, необходима оценка эффективности использования средств. В частности тех, которые направлены на увеличение уставных капиталов акционерных обществ по следующим направлениям:

- бюджетные средства своевременно использовали на конечные цели;
- они способствовали увеличению налоговой базы в республике;
- средства повлияли на эффективность функционирования акционерных обществ с увеличением уплаты дивидендов на государственные пакеты акций. Только такой подход обеспечит увязку бюджетной политики с налоговой.

Взвешенная налогово-бюджетная политика позволяет обоснованно определить объем дефицита бюджета и источников его финансирования.

В последние годы наблюдается тенденция значительного отклонения фактического объема дефицита бюджета от заплани-

рованного. При этом, несмотря на его уточнения и корректировки. Это свидетельствует о том, что на этапе формирования бюджета не учли потенциальные возможности увеличения доходной базы бюджета.

В свою очередь увеличение объема дефицита бюджета и как следствие рост государственного заимствования, ориентирует финансовые институты, а также банки второго уровня на использование государственных ценных бумаг для управления своими активами. Это выгоднее банкам второго уровня, чем предоставление краткосрочных и долгосрочных кредитов хозяйствующим субъектам. Все это позитивно отражается на фондовом и кредитном рынке республики. В связи с этим необходимо комплексно совершенствовать механизм внутреннего государственного заимствования в республике.

В настоящее время отечественные ученые стали комплексно изучать вопросы взаимодействия реального и финансового секторов экономики как системы, состоящей из взаимосвязанных элементов. В частности, в работе Жакыповой Ф.Н. основан механизм финансовой конвергенции.

Практическое изучение методов финансовой конвергенции, на наш взгляд, способствует разработке конкретных новых инструментов предоставления банковских услуг хозяйствующим субъектам и населению.

Таким образом, оценка эффективности использования всех элементов финансовой системы, в частности, налоговой и бюджетной системы, их влияние на финансовые ресурсы хозяйствующих субъектов и населения, а также комплексное изучение взаимодействия реального и финансового секторов экономики, позволяет выработать конкретные практические рекомендации и предложения по функционированию финансовой системы республики в новом десятилетии.

В связи с этим, на наш взгляд, целесообразно разработать концепцию развития финансовой системы Республики Казахстан с привлечением научных и практических работников, занимающихся отдельными проблемами финансов, кредитов и банковской системы республики.

## Issues of financial system functioning in globalization

The global crisis has shown existence of disparities between sectors of the economy, in particular between the real and financial. As a result, there was a significant slowdown in growth rates of the global economy and decline in global demand for goods and services. The systematic study of causes of global crisis incurrence on theoretical and practical aspects, as well as analysis of main directions of measures taken in various states allows coming to some conclusions and suggestions for creation of new architecture of the financial system.

**W**ith the globalization money has no longer perform its basic function. The monetary unit of one country – for example, USD – is taking on the role of world currency.

During the global crisis many scientists-economists began to argue for introduction of new reserve currencies, equivalent to USD, particularly the Euro and other currencies.

It should be noted, transition to the common currency did not bring great success to euro area participants, and the crisis has highlighted particular problems of monetary union.

Thus, the issue of the global monetary system requires major economic studies of money theory and its comprehensive study. In particular, content and purpose of each of five functions of money in the context of globalization.

Systematic study of the content and purpose of all functions of money and their relationship, in our opinion, allows developing scientific recommendations on functioning of financial system in the context of globalization. We proceed on the basis that money were and are the basis of finance and financial system of any state. This scientific approach will contribute to comprehensive study of such economic content as "financial system", "credit system" and "banking system". This will reveal their differences in market conditions and develop specific proposals on mechanism of functioning of the financial system and their impact on development of real economy.

The influence of financial system on development of the real sector of economy and on addressing socio-economic problems of the state is investigated and studied in various aspects.

The absence of a comprehensive impact assessment of all elements of the financial system on socio-economic development of the state, in particular, tax and budget systems, as well as financial and business entities and the public does not allow development of more effective mechanisms and tools of economic regulation.

At present, in many cases the financial system is considered as the banking system. In our view, the banking system is a set of banking institutions providing services to business entities, the public and the state. Consequently, the banking system is a component of financial institutions operating in a particular state.

The system of financial institutions consists of banking institutions, insurance companies, cumulative pension funds and other financial institutions established by the state. In market conditions business entities and population define themselves what institutions interact with.

In our view, the basis, the core of the financial system is finance business entities and the public. During the economic crisis their financial resources have significantly reduced. This affected the financial position of all financial institutions, including banks. In these circumstances, the state has begun to support the financial position of business entities and the public, provide financial assistance

to financial institutions, including second-tier banks, mainly based on tax and budget systems. In this case, the state uses a variety of mechanisms to regulate the economy.

Financial assistance to business entities mainly has been provided through allocation of funds from the budget to replenish, increase the authorized capital of joint stock companies with state control, managing holdings in different areas and target purpose. Joint-stock companies and holdings sent money to firms through second-tier banks or their subsidiaries, which had a license for lending.

Due to transition to budget formation for the three-year period, based on outcomes, the mechanism of use and disbursement of budget funds should be fully integrated with procedures of budgeting. Budgeting mechanism is a set of budgeting processes management aimed to:

- Ensure full harmonization of strategic, medium-term, economic and budgetary planning;
- Introduce methods of budget management (planning, execution and control), focused on achievement of outcomes;
- Provide activity of public authorities to achieve strategic goals and objectives, as well as outcomes;
- To solve this problem there is a need to improve fiscal policy. This should ensure its full integration with monetary policy.

At present 78.1% of consolidated budget revenues of the country consists of tax revenues and 17.7% comes from transfers from the National Fund. If take in to account that the National Fund receives

tax revenues primarily from the oil sector, today 95.8% of total revenues are generated by taxes. However, execution of budget revenues mainly depends on the oil sector, and the bulk of taxes come from large taxpayers.

Despite the rise in indicators of economy's sectors, constant increase of budget revenues, the share of profitable enterprises and organizations remains virtually unchanged.

The above facts show that despite the increase in number of taxpayers, availability of significant tax benefits and preferences, increasing the number of realized investment projects in regions financed from the budget, there is no adequate multiplier effects in terms of increasing of tax base from the non-oil and gas sector.

In turn, VAT refund from the republican budget at a zero rate is mainly received by business entities of mining and manufacturing industries. In 2011 their share in VAT return was 80%. Therefore, support of entities producing primary products and providing intermediary services and not manufacturers of added value is ongoing. External financial control has repeatedly drawn attention to this problem.

State financial control defined other problems in the area of tax policy, tax administration in particular. Today, the mechanism of tax administration in the republic is multi-level and ineffective.

In the Republic there are certain provisions to replenish revenues of the republican and local budgets. Inspections of Accounts Committee for Control over Execution of the Republican Budget performed together with control commissions of regions, Astana and Almaty, show that regions have vast provisions on local taxes, particularly on individual income tax, property tax, transport tax etc.

Currently, local executive bodies are not interested in increasing their own revenue base. Since today more than 60% of revenues of local budgets of the republic are received from the national budget. In some regions the share of transfers in revenues of local budgets is more than 80%. Therefore, consolidation of taxes and other payments by type of budgeting is one of the main problems in the area of fiscal policy.

Issues on regulations of

intergovernmental fiscal relations for the republic are relevant in applying principles of self-government.

It is often considered the issue of securing corporate income tax of small and medium business in local budgets, as well as of leaving the part of value added tax in the local budget. The republic has taken such a mechanism. However, it has not justified itself, because VAT return at the zero rate by regions did not provide inflows. In the future, there were issues about validity of return and timeliness of their inflow on accounts of business entities.

In our view, issues of regulation of intergovernmental fiscal relations should be viewed as a system consisting of two elements: the relationship between the republican budget and regional budgets and budgets of Astana and Almaty; the relationship of the regional budget with budgets of cities of regional subordination and district budgets. This systematic approach will ensure a reasonable distribution of taxes and other payments by type of budgets. The mechanism of taxes distribution by type of budgets should not conflict with procedures of inflow, tax refund from the budget. Consequently, all procedures to ensure completeness and timeliness of inflow of taxes, fees and other mandatory payments, as well as procedures of tax administration discussed in the Tax Code should be fully related with principles of the budget system and mechanisms of its functioning. In particular, mechanisms of planning, monitoring, execution of revenues and expenditures listed in the Budget Code of the Republic of Kazakhstan. This approach will provide the linkage of tax policy with the budget. This is important in a significant increase in budget expenditures by various areas.

Consolidated budget expenditures as of September 1, 2012 amounted to KZT 4,382.6 billion. Share of expenditures was 88.7%, and the cost of acquisition of financial assets was 8.7%.

Management of budget expenditures has some problems that require a systematic study. One of these questions, in our view, is achievement of outcomes and ensuring of multiplier effect from expenditures' use in various areas. To achieve this we switched to formation and execution of budget

« At present 78.1% of consolidated budget revenues of the country consists of tax revenues and 17.7% comes from transfers from the National Fund. »



focused on the outcome.

Analysis of implementation of the Law "On Republican Budget for 2011-2013" shows, that the Law dealt mainly with the issues of transfers' distribution by regions in 2011. Today it is impossible to evaluate implementation of the Law for three years, since the budget is formed in sliding manner. Consequently, the budget for 2012-2014 changed all parameters of the republican budget for 2012 and 2013. In turn, in 2011 the Law was changed twice, and in the Decision – 25 times. At the same time refined and adjusted parameters of the budget for 2011 are significantly different from the original one for 2011-2012. In this approach, it is difficult to evaluate comprehensive execution of the budget for the financial year.

Due to transition to the new method of planning all public authorities began to make strategic plans showing indicators, criteria and factors of achievement outcomes for activities.

#### *Analysis of strategic plans of government agencies demonstrates:*

- Firstly, plans indicate several strategic areas, which are formulated in general terms. It is not possible to define target indicators in a quality manner and reasonably establish quantitative and qualitative indicators;
- Secondly, there is no clear link between budget programs and strategic areas and objectives. As a result, funds allocated by budget programs to a certain degree are not supported by quantitative and qualitative indicators of strategic plans.

Reasonable definition of budget expenditures by priority areas of socio-economic development pays an important role in fiscal policy. In the Republic significant budget funds are forwarded to solution of social problems. Upon that, funds from the republican budget through special transfers are forwarded on construction of schools, hospitals, clinics and other social facilities. In our view, it is time to evaluate the effectiveness of their functioning in regions and impact on improving the quality of services.

The republican budget provides for significant funds to purchase financial assets. In 2012, KZT 403.2 billion are planned in the

consolidated budget for this purpose. The major share of funds is forwarded to increase, replenish statutory funds of various joint-stock companies and partnerships with state control. Some of them operate inefficiently; public funds are placed on accounts of second-tier banks and earn non-core revenues. In this regard, in 2012 there were opened separate special accounts with the Treasury for funds provision and to the extent of execution funds are sent to accounts of joint stock companies. In our view, we need to evaluate the effectiveness of this mechanism.

In conditions of transfer of outcome-focused budget it is necessary to perform evaluation of the effectiveness of funds' use. In particular those aimed at increasing the authorized capital of joint stock companies in the following areas:

- Budgetary funds used for ultimate objectives in a timely manner,
- They have contributed to an increase of tax base in the republic,
- Funds affected the performance of joint-stock companies with an increase in payment of dividends for state-owned shares. Only this approach will provide the linkage of budget policy with tax policy.

Sound fiscal policy can reasonably determine the amount of budget deficit and sources of its funding.

In recent years, there is a trend of significant deviation of amount of budget deficit from the planned one, thus, despite its refinement and adjustment. This evidenced that at the stage of budget formation potential increase in revenue budget base were not taken into account.

In turn, the increase in the amount of budget deficit and as a result the growth of government borrowing directs financial institutions and second-tier banks to use government securities to manage their assets. It is beneficial to second-tier banks compared to provision of short-term and long-term loans to business entities. All this has a positive effect on stock and credit markets of the republic. In this regard, it is necessary to improve the mechanism of domestic government borrowing in the republic comprehensively.

At present, domestic scientists have begun to study complex issues

of interaction between real and financial sectors of the economy as a system consisting of interconnected elements. In particular, the mechanism of financial convergence is established in the work of F.N. Zhakypova.

Practical study of methods of financial convergence, in our view, contributes to development of specific new tools of provision of banking services to business entities and individuals.

Thus, evaluation of the effectiveness of use of all elements of the financial system, in particular tax and budget systems, their impact on financial resources of business entities and individuals, as well as comprehensive study of interaction of real and financial sectors of the economy allows development of specific, practical advice and suggestions on functioning of the financial system of the republic in the new decade.

In connection with this, in our opinion, it is advisable to develop the concept of development of the financial system of the Republic of Kazakhstan with participation of researchers and practitioners concerned with individual problems of finance, credit and banking system of the republic.

Бағдарламаны іске асырудан күтілетін нәтижелер:



# «Бизнестің жол картасы-2020» салалық бағдарламасы

Бағдарламаны іске асырудан күтілетін нәтижелер:

✓ жаңа бизнес-бастамаларды қолдау

✓ экономиканың шикізаттық емес секторларында өңірлік кәсіпкерліктің тұрақты және теңгерімдік өсуін қамтамасыз ету

✓ қолданыстағы орындарды сақтау және жаңа тұрақты жұмыс орындарын құру

✓ жыл сайын кемінде **400** млрд. теңге жалпы сомаға кредиттерді арзандату

✓ экспортқа бағдарланған өндірістерді қолдау

✓ кәсіпкерлік секторды сауықтыру

✓ шикізаттық емес экспорттың үлесі мен көлемін ұлғайту

✓ өңдейтін өнеркәсіптің еңбек өнімділігін кемінде **1,5** есеге ұлғайту

✓ 2015 жылға ЖІӨ құрылымындағы өңдейтін өнеркәсіптің үлесін кемінде **12,5%** деңгейіне дейін көбейту

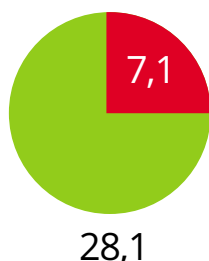
# БИЗНЕСТІҢ ЖОЛ

Олардың ішінде «Даму» АҚ – 2,5 млрд. теңгені, екінші деңгейлі банктер – 1,7 млрд. теңгені игермеді. Жергілікті атқарушы органдардың шотында **3,9 млрд. теңге** мөлшерінде қаражат қалды. Олардың ішінен 1,6 млрд. теңге республикалық бюджетке қайтарылды, ал **2,3 млрд. теңге** 2012 жылы пайдаланылды.

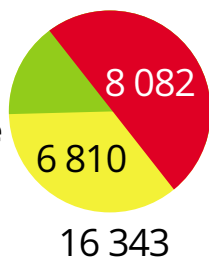


## Бақылаумен белгілі болды:

2011 жылы осы бағдарлама бойынша қарастырылған 28,1 млрд. теңгеден, 7,1 млрд. теңге сомасында қаражат пайдаланылмай қалды.



16 343 адамнан 2012 жылғы 1 желтоқсанда 8 082 адам еңбекке тартылмады, 6 810 - өздігінен жұмысқа тұрды.



Бағдарламаның іске асырылу барысын талдау және бағалау нәтижелері мынаны көрсетті: жергілікті атқарушы органдар мен Экономика және сауда министрлігі арасындағы Келісімде көрсетілген, алты ақырғы нәтижеден **5** Алматы облысында, **4** Батыс Қазақстан және Шығыс Қазақстан облыстарында, ал Солтүстік Қазақстан мен Қарағанды облыстарында **3** ақырғы нәтиженің орындалмағаны белгілі болды.

Экономика және сауда министрлігі, «Даму» АҚ мен өңірлердің үйлестірушілері арасында нақты өзара әрекеттесудің болмауы, жобаларды субсидиялау қажеттігі болмаса да «Даму» АҚ шотына негізсіз бюджет қаражатын аударуға соқтырды. 2012 жылғы қаңтарға «Даму» АҚ шотындағы қалдық



**4,2 млрд. теңгені**, ал 2013 жылғы 1 қаңтарға – **4,4 млрд. теңгені** құрады.

# КАРТАСЫ-2013

# Итоги контроля эффективности реализации Отраслевой программы «Дорожная карта бизнеса-2020»



## Ожидаемые результаты от реализации Программы:

✓ поддержка новых  
бизнес-инициатив

✓ обеспечение устойчивого  
и сбалансированного роста  
регионального  
предпринимательства  
в несырьевых секторах  
экономики

✓ сохранение действующих  
и создание новых постоянных  
рабочих мест

✓ удешевление  
кредитов на общую  
сумму не менее

**400** млрд. тенге  
ежегодно

✓ поддержка  
экспорториентированных  
производств

✓ оздоровление  
предпринимательского  
сектора

✓ увеличение доли и объема  
несырьевого экспорта

✓ увеличение производительности труда  
в обрабатывающей промышленности

не менее чем в **1,5** раза

✓ к 2015 году увеличение доли  
обрабатывающей  
промышленности в структуре  
ВВП до уровня не менее

**12,5%**

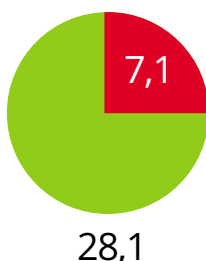


Из них 2,5 млрд. тенге – АО «Даму», 1,7 млрд. тенге – банками второго уровня. На счетах местных исполнительных органов остались средства в размере **3,9 млрд. тенге**. Из них 1,6 млрд. тенге возвращены в республиканский бюджет, а **2,3 млрд. тенге** использованы в 2012 году.

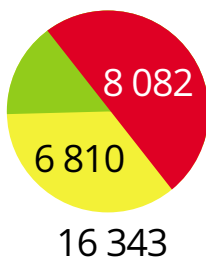


## Контролем установлено:

В 2011 году из предусмотренных по данной программе 28,1 млрд тенге, неиспользованными остались средства в сумме 7,1 млрд. тенге.



Из 16 343 человек, проходивших практику, на 1 декабря 2012 года не трудоустроены 8 082 человека, 6 810 трудоустроились самостоятельно.



Анализ и оценка результатов хода реализации Программы показывает, что из шести конечных результатов, указанных в Соглашениях между местными исполнительными органами и Министерством экономики и торговли, **5** конечных результатов не выполнены в Алматинской области, **4** - в Западно-Казахстанской и Восточно-Казахстанской областях, а в Северо-Казахстанской и Карагандинской областях – **3**.

Отсутствие четкого взаимодействия между Министерством экономики и торговли, координаторами в регионах и АО «Даму» привело к необоснованному перечислению бюджетных средств на счет АО «Даму» без надобности в субсидировании проектов. На январь 2012 года переходящий остаток на счетах АО «Даму» составил **4,2** млрд. тенге, а на 1 января 2013 года – **4,4** млрд. тенге.



# Results of monitoring the effectiveness of Industry Program "Business Road Map-2020"



## Expected results form Program implementation:

- ✓ Support for new business initiatives
- ✓ Ensure sustainable and balanced growth of regional entrepreneurship in non-oil and gas sectors of the economy
- ✓ Preservation of existing and creation of new permanent jobs
- ✓ Support of export-oriented industries
- ✓ Improvement of business sector
- ✓ An increase in share and volume of non-oil and gas exports
- ✓ By 2015 increasing the share of manufacturing industry in GDP structure to at least **12.5%**
- ✓ An increase in labor productivity in the manufacturing industry in at least **1.5** times
- ✓ Cheaper loans totaled at least **KZT 400** bln. annually

**BUSINESS ROAD**

Of which KZT 2.5 billion – by JSC Damu, KZT 1.7 billion by second-tier banks.

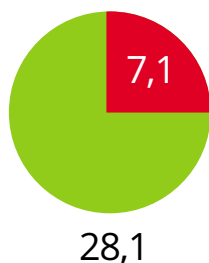
**KZT 3.9 billion** were accumulated on accounts of local executive bodies. Of which KZT 1.6 billion were returned to the national budget and

**KZT 2.3 billion** were used in 2012.

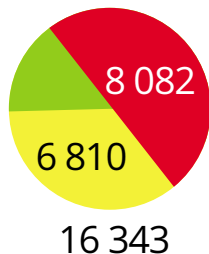


## Monitoring has determined:

In 2011, KZT 7.1 billion of funds, of KZT 28.1 billion provided by this program, remained undistributed.



As a result, of 16,343 people receiving practical training, as of December 1, 2012 8,082 people were not employed, 6,810 people found jobs on their own.



Analysis and evaluation of Program implementation shows that, of six outcomes specified in Agreements concluded between local authorities and the Ministry of Economy and Trade **5** end outcomes were not met in the Almaty region, **4** – in West Kazakhstan and East Kazakhstan regions, and **3** - in North Kazakhstan and Karaganda regions.

Lack of a clear interaction between the Ministry of Economy and Trade, regional coordinators and JSC Damu led to an unjustified transfer of budget funds to the account of JSC Damu without the need to subsidize projects. As of January 2012 a balance carried forward on the account of JSC Damu amounted to **KZT 4.2 billion**, and as of January 1, 2013 – **KZT 4.4 billion**.



# 2010-2014 жылдарға арналған «Жасыл Даму» салалық бағдарламасын

## іске асыру тиімділігін бақылау қорытындысы

Бағдарламаны іске асырудан күтілетін нәтижелер:

қоршаған ортаны сақтау,  
қалпына келтіру және  
сапасын жақсарту

«жасыл  
экономиканы»  
дамыту

қоршаған орта компоненттері  
мен денсаулыққа антропогендік  
әсерді төмендету

қоршаған ортаны қорғау  
объектілерінің құрылысы  
мен реконструкциясы

қоршаған ортаны қорғау  
саласындағы ғылыми  
зерттеулер

органикалық тұрақты  
ластандырушылығы  
бар қалдықтарды жою

техногендік ластанудан  
табиғи жүйені тазарту

табиғи экожүйені сақтау және  
қалпына келтіру бойынша  
жағдайлар жасау

қоршаған ортаны сапалы басқару  
жүйесін дамыту және жетілдіру

«тарихи»  
ластануларды жою

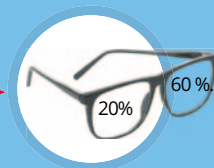
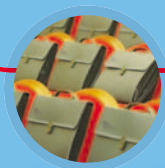


Атырау, Ақтөбе, Жамбыл және Маңғыстау облыстары бойынша аумақтық экология департаменттері өздерінің қызметтік міндеттерін тиісті дәрежеде

орындамағандықтан, **447,5 млн. теңге** мөлшеріндегі әкімшілік айыппұл сомасы бюджетке өндіріп алынбаған

Бюджеттік және өзге де заңнама талаптарын бұзушылықтың жалпы сомасы

**7 499,3 млн. теңгені** құрады

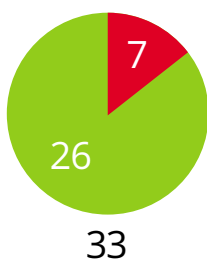
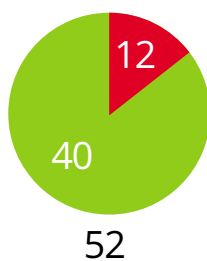


Экономикалық мониторингті дамыту деңгейі қазіргі заманғы талаптарға жауап бермейді. Мемлекеттік қадағалау пункттері жүйесі

қажеттілік **80%** деңгейдің тек **20%**-ын құрайды

## Бақылаумен белгілі болды:

2010-2012 жылдарға арналған Салалық бағдарламада көзделген 52 тікелей нәтиже көрсеткіштері бойынша 12-сі, 33 мақсатты индикаторлардың 7-уі орындалмаған



Щучинск-Бурабай курорттық аймағындағы Щучье, Бурабай, Қарасу көлдерін тазарту бойынша инвестициялық жоба іске асырылмаған. Тексерілген кезеңде

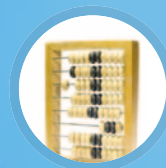


барлығы **6** инвестициялық жоба іске қосылмаған

Атырау және Маңғыстау облыстарының әкімдері республикалық бюджеттен бөлінген трансферттер есебінен жалпы сомасы

**5 716,4 млн. теңге**

құрайтын құбырларды тазартудың кешенді құрылыс-монтаж жұмыстарын қамтамасыз етпеген



Салық кодексінің 495-бабы 2008 жылғы тізбесінде көрсетілмеген ингредиенттер бойынша, қоршаған ортаны қорғауға эмиссия төлемі түсімдері

**213,7 млн. теңгені** құрады, яғни 2010-2012 жылдары жергілікті бюджет кірістеріне аталған төлем кем түскен

«Қазаэросервис» АҚ-да жалпы сомасы

**1 409,8 млн. теңгеге**

«Мемлекеттік сатып алу туралы» заң талаптарының бұзылғаны анықталды



Салалық бағдарламаны орындау бойынша қаржылық ресурстардың

болмауынан **33** іс-шара іске асырылмай қалды, **21** іс-шара ішінара орындалды. Жоспардың көптеген іс-шаралары іске асырылмаған күйі енгізілген ұсыныстар деңгейінде қалған



# Итоги контроля эффективности реализации Отраслевой программы «Жасыл Даму» на 2010-2014 годы

Ожидаемые результаты от реализации Программы:

сохранение,  
восстановление  
и улучшение качества  
окружающей среды

развитие  
«зеленой  
экономики»

снижение антропогенного  
воздействия на компоненты  
окружающей среды и здоровья

строительство  
и реконструкция  
объектов охраны  
окружающей среды

научные исследования  
в области охраны  
окружающей среды

уничтожение отходов,  
содержащих стойкие  
органические загрязнители

очистка природной системы  
от техногенного загрязнения

создание условий  
по сохранению и восстановлению  
природных экосистем

развитие и совершенствование  
системы управления  
качеством окружающей среды»

ликвидация  
«исторических»  
загрязнений



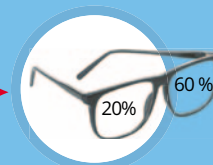
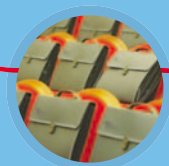
Нарушения требований бюджетного и иного законодательства на общую сумму

**7 499,3**  
млн. тенге



По причине ненадлежащего исполнения служебных обязанностей департаментами экологии по Атырауской, Актюбинской, Жамбылской и Мангистауской областям остались невзысканными в бюджет суммы административных штрафов в размере

**447,5** млн. тенге

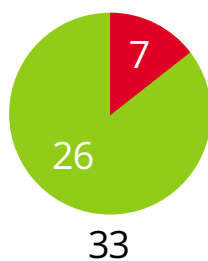
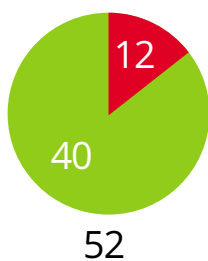


Уровень развития экологического мониторинга не отвечает современным требованиям. Государственная сеть пунктов наблюдений составляет лишь

**20%** при необходимом уровне в **80%**

## Контролем установлено:

Из предусмотренных Отраслевой программой на 2010-2012 годы **52** показателей прямых результатов не исполнено **12** показателей, из **33** целевых индикаторов не исполнено **7**



Не реализован инвестиционный проект по очистке озер Щучье, Боровое, Карасу Щучинско-Боровской курортной зоны. Всего за проверяемый период не введены в эксплуатацию

**6** инвестиционных проектов



Акими Атырауской и Мангистауской областей не обеспечено выполнение строительно-монтажных работ комплекса канализационных очистных сооружений за счет трансфертов, выделенных из республиканского бюджета, на общую сумму

**5 716,4**  
млн. тенге



В АО «Казаэросервис» выявлены нарушения требований закона «О государственных закупках» на общую сумму

**1 409,8**  
млн. тенге

По ингредиентам, не указанным в перечне статьи 495 Налогового кодекса за 2008 год, поступления платы за эмиссии в окружающую среду составили

**213,7** млн. тенге,

что является недопоступлением в доходы местных бюджетов в 2010-2012 годах



Из-за отсутствия финансовых ресурсов по исполнению Отраслевой программы

**33** мероприятия остались нереализованными,

**21** мероприятие реализовано частично



# Results of monitoring the effectiveness of implementation of Industry program

## "Zhasyl Damu"

for 2010-2014

Expected results from Program implementation:

preservation, restoration  
and improvement  
of quality environment

development  
of "green economy"

reducing of human  
impact on environment  
and health components

construction  
and reconstruction  
of environment objects

scientific research  
in the field of environmental  
protection

disposal of wastes  
containing persistent  
organic pollutants

cleaning of natural system  
from man-made pollution

creation of conditions for  
conservation and restoration  
of natural ecosystems

development and improvement  
of quality management  
of the environment"

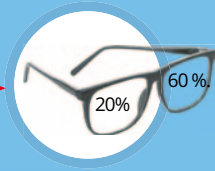
elimination of  
"historical" pollution





Due to improper performance of official duties by territorial ecology departments in Atyrau, Aktobe, Zhambyl and Mankistau regions amounts of administrative fines totaled **KZT 447,5 million.** remained uncollected to the budget

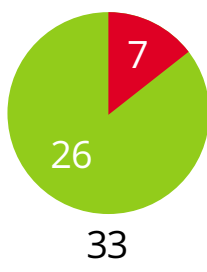
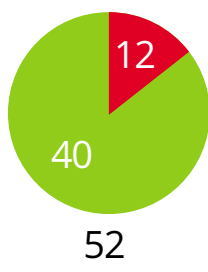
Violations of budgetary and other legislation totaled of **KZT 7,499.3 million**



The level of environmental monitoring does not meet modern requirements. National network of monitoring stations is only **20%** and the required level is **80%**

## Monitoring has determined:

Of 52 indicators of direct results provided by relevant Industry program for 2010-2012 **12 indicators were not implemented, 7 target indicators of 33 ones were not implemented**



Investment project to clean up lakes Shchuchie, Burabai, Karasu of Shchuchinsk-Borovsky resort was not implemented.



As a total **6** investment projects were not commissioned for the audited period

Akims of Atyrau and Mangistau regions did not provided for construction and installation works of complex of wastewater treatment plants due to transfers, allocated from the republican budget totaled **KZT 5,716.4 million**



Violations of requirements of the law "On Public Procurement" totaled

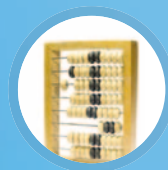
**KZT 1,409.8 million.**

were reveled in JSC Kazaeroservice

Due to the lack of financial resources for implementation of Industry program **33** activities were not implemented, **21** activities were implemented partially. Many of Plan's activities are implemented only at the level of made proposals without further implementation

By items not listed in the list of Article 495 of the Tax Code for 2008, income payments for environmental emissions totaled

**KZT 213,7 million,** which is a shortfall in revenues of local budgets in 2010-2012



## Тиімділік призмасы арқылы жүргізілетін аудит

Ел экономикасының дамуы мемлекеттік басқару жүйесінің тиімділігін арттырумен тұтастай байланысты. Мемлекеттік қаржылық бақылау мемлекеттік басқарудың маңызды функциясы бола отырып, заңдылықты, мақсаттылықты және мемлекеттік қаражатты тиімді пайдалануды тексеру жөніндегі жүйесі болып табылады. Бұл орайда, оларды пайдалану тиімділігін әртүрлі сипаттауға болады, ол тексерудің мақсатына байланысты. Сондай-ақ, бюджет қаражатын үнемдеуді және өнімді пайдалануды, сонымен бірге қойылған міндеттерге қол жеткізу жөніндегі қызметтің нәтижелілігін айқындау көзделген.

**Қ**азақстан Республикасындағы мемлекеттік қаржылық бақылау жүйесінің қызмет жасауы мәселесі бойынша ASOSAI төртінші симпозиумында Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі Есеп комитетінің мүшесі А.Б.Зейнелгабдин былай деген болатын: «Қазақстан тәуелсіздік алған сәттен бастап тиімді және нарықтық экономика талаптарына жауап беретін қаржылық бақылау жүйесін құру жөнінде мақсатқа сай бағытталған жұмыс жүргізіліп келеді. Оның негізгі идеясы мемлекеттік қаржылық бақылау заңнамамен регламенттелген қызметті орындау, бюджеттің атқарылуы жөніндегі есеп пен есептілікті жүргізу, сондай-ақ мемлекеттік активтер мен гранттарды, мемлекет кепіл беретін зайымдарды пайдалану бөлігінде заңдардың, нормативтік құқықтық актілер талаптарын бұзуды айқындау, алдын алу және болдырмау жөніндегі тиісті органдардың қызметі болып табылады» [1].

INTOSAI-ға қатысушы елдердің мемлекеттік қаржылық бақылауы жоғарғы органдарының қызметінде (Жоғарғы қаржылық бақылау органдарының халықаралық ұйымы) бюджет қаражатының атқарылуын бақылаудағы басты рөлді тиімділік аудиті атқарады. Бұл дамыған елдердің экономикасындағы мемлекеттік қаржы рөлінің артуына, қаржылық бақылаудың жоғарғы органдарының нәтижелі қызметіне, сондай-ақ бюджет процесінің айқындылық және жариялылық деңгейінің артуына байланысты.

Қазақстан Республикасындағы

бюджет процесін ұйымдастыруды бюджет қаражатын пайдалану нәтижелілігі принципіне ауысуы жоспарланған әлеуметтік-экономикалық нәтижелерге қол жетімділік дәрежесін айқындауға мүмкіндік жасайтын мемлекеттік қаржылық бақылаудың бара-бар тетіктерін жасауды талап етеді.

Мұндай тетіктерді бюджет қаражатын пайдаланудың тиімді аудиті қамтыған. Аудиттің түрлі құралдарын қолдану әлемдік тәжірибе көрсеткендей атқарушы билік органдарының мемлекеттік қаржыны басқару саласында шешімдерді қабылдау және орындау сапасына едәуір әсерін тигізеді, сондай-ақ олардың қызметінде жауапкершіліктің, айқындылықтың және есеп берудің артуына ықпалын тигізеді.

Осы мәселе бойынша Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің мүшесі Ж.Сәрсенқұлов өзінің бір мақаласында былай деп атап көрсеткен болатын: «Мемлекеттіліктің қазіргі заманғы дамуы жағдайында және Қазақстанның халықаралық аренадағы ұстанымын нығайту мемлекеттік қаржылық бақылау органдары қызметі ұлттық (қаржылық, табиғи, өндірістік, еңбектік, ақпараттық және т.б.) ресурстарды тиімді басқару мен пайдалануға аудит жүргізу жөніндегі басымдықтарды халықтың өмір сүру сапасы мен ұлттық қауіпсіздігін арттыруды қамтамасыз ету үшін ауыстыруды талап етеді» [2].

INTOSAI аудиті стандарттарында тиімділік аудиті арнайы талаптармен және болжамдармен қатаң регламенттенбейді деп көрсетілген. Егер қаржылық аудит-

те қатаң стандарттарды қолдану үрдістері болса, тиімділік аудиті құралдары, аудит объектілерін, әдістер мен қорытындыларды таңдауға икемдірек. Тиімділік аудиті - формалданған қорытындылары бар регламенттелмеген аудит және ол жеке аудиттен туындамайды. Бұл негізінен жүйеге бағытталмаған сипаттағы тәуелсіз тексеру. Сипаты бойынша ол ауқымды, назарға ұсынуға және талдауға ашық. Оның қарамағында зерттеу мен бағалау әдістерінің кең таңдауы болуы тиіс. Ол пайдаланатын деректер базасы дәстүрлі аудитте қолданылатын деректер базасынан даралануы қажет. Бұл аудиттің бақылау тізімдері қолданылмайтын үлгісі болып табылады. Тиімді аудиттің ерекше сипаты оны өткізуге арналған мәселелердің күрделілігі мен алуандылығына байланысты. Өзінің заңды өкілеттілігі шеңберінде тиімділік аудиті бүкіл мемлекеттік қызметті түрлі көзқарас тұрғысынан еркін қарауы тиіс [3].

Осындай бақылау барысында түрлі талдау және бағалау әдістері мен рәсімдер қолданылып, әртүрлі сауалдар мен анкета толтыру жүргізіледі, олар егжей-тегжейлі дайындықты және едәуір уақытты барынша талап етеді.

Қазақстанда мемлекет қаражатын пайдаланудың тиімді аудиті – бақылаудың (аудиттің) жаңа үлгісі болып табылады. Бұл ғылымның үзіліссіз өзгертін нысаны және оның әлеуетті мүмкіндіктері бар.

Алғашқы рет тиімділік аудиті үш түрлі бақылаудың бірі ретінде (сәйкестік, қаржылық есептілік және тиімділік) Қазақстан Республикасында заң жүзінде «Республикалық және жергілікті

бюджеттердің орындалуын бақылау туралы» Заңында 2002 жылы бекітілген. 2005 жылы бұл нормативтік акт бюджет кодексінің құрамдас бөлігіне айналды. Алайда, кодекстің өзінде тиімділікті бақылауды айқындаудан басқа нәтижелілікті бақылау, мақсатқа сай бақылау және негізделген бақылау (құқықтықтығы) берілген болатын. Бұл өз кезегінде тиімділік аудиті ұғымының ыдырауына және бұлыңғыр болуына әкелді [4].

Қазақстан Республикасының қолданыстағы Бюджет кодексінде тиімділік бақылауы ұғымын айқындайтын норма бар. Осылайша, Қазақстан Республикасының Бюджет кодексінің 138-бабында мынадай ұғым келтірілген: «Тиімділік бақылауы сәйкестікке және қаржылық есептілікке бақылау, мемлекеттік органдардың стратегиялық жоспарларында көзделген тікелей және соңғы нәтижелерге қол жеткізу, мемлекеттік және бюджеттік бағдарламаларды, аумақтарды дамыту бағдарламаларын, көрсетілетін мемлекеттік қызметтерді іске асыру, байланыстырылған гранттарды, мемлекеттік және мемлекет кепілдеме беретін займдарды пайдалану, мемлекеттің кепілдіктері мен активтерін пайдалану, сондай-ақ мемлекеттік орган мен квазимемлекеттік сектор субъектілері қызметінің экономикаға немесе экономиканың жекелеген саласына, әлеуметтік саланың, мемлекеттік басқарудың басқа да салаларына әсерін кешенді және объективті талдау» [5].

Бұдан мынадай қорытынды шығаруға болады, қолданыстағы заңнамаға қарамастан, ол шетелдік тәжірибені қолдануға жеткіліксіз. Сонымен бірге, тиімділік аудитінің халықаралық стандартын еліміздің мемлекеттік қаржылық бақылауында қолдануға кедергі жасамайды. Аталған проблеманың болуын кедергі ретінде емес, жуық арадағы келешекте еліміздің мемлекеттік қаржылық бақылау жүйесін толыққанды дамыту үшін қажеттілік ретінде қарастырған жөн.

Жалпы алғанда, «аудит» ұғымының (түрлі аудармаларда бұл сөз «ол тыңдап отыр», «тыңдаушы» дегенді білдіреді) тарихы өте бай. Тұңғыш тәуелсіз аудиторлар XIX ғасырда Еуропаның акционерлік компанияларында пайда болды. Аудиттің пай-

да болуы кәсіпорынды тікелей басқарумен айналысатындар мен оның қызметіне ақша салушылар (жеке иеленушілер, акционерлер, инвесторлар) мүдделерінің бөлінуіне байланысты болды [6.31 парақ].

Аудит өткізген кезде құжаттамалық және нақты ревизиялық бақылаудың арнайы тәсілдері, есепке алудың жекелеген объектілеріне ревизия жасау әдістері қолданылады. Бухгалтерлік (қаржылық) есептерге ревизиялық тексеру жүргізген кезде аудиттің нормалары мен стандарттары белгілі ескертулер арқылы қолданылуы мүмкін.

*Аудиттің мемлекеттік қаржылық бақылаудан (тексеру) қазақстандық тәжірибеге ерекшелігі мынадай:*

**1) Мақсаттары:**

- аудит – қаржылық есептіліктің дұрыстығы бойынша пікір білдіру;
- тексеру – кемшіліктерді жою және кінәлілерді жазаға тарту мақсатындағы айқындау.

**2) Сипаты:**

- аудит – кәсіпкерлік қызмет;
- тексеру – атқарушылық қызмет, өкімдерді орындау.

**3) Өзара қарым-қатынастың негізі:**

- аудит – шарттар негізінде ерікті түрде жүзеге асыру;
- тексеру – жоғары тұрған мемлекеттік органдардың өкімі бойынша ықтиярсыз жүзеге асыру.

**4) Басқарушылық байланыстар:**

- аудит – көлденең байланыстар, клиентпен өзара іс-әрекет жасасудағы тең құқық, оның алдында есеп беру;
- тексеру – тіке байланыстар, неге арналғандығы, орындағаны туралы жоғары тұрған буын алдында есеп беру.

**5) Тәжірибелік міндеттер:**

- - аудит – клиенттің қаржылық жағдайын жақсарту, пассивтерді (инвесторларды, несиелерді) тарту, клиентке көмек көрсетіп, кеңес беру;
- тексеру – активтерді сақтау, қаржылық бұзушылықтарды болдырмау және алдын алу.

**6) Нәтижелер:**

- аудит – аудиторлық қорытынды – заңды және жеке тұлға-

лардың, мемлекеттің билік органдары мен сот органдарының барлығына заңды күші бар құжат;

- тексеру – тексеру актісі – бақылаушы органға арналған ішкі құжат, ол жоғары тұрған және басқа да органдарға берілуі тиіс онда айқындалған кемшіліктердің барлығы белгіленіп отырады.

Айтылғандарды ескере отырып, аудит пен мемлекеттік қаржылық бақылау арасында қаржылық шаруашылық қызметіне бақылау ұйымдастыру тәсілдері ретінде көп ұқсастық бар және принципті айырмашылықтар да бар.

Сондай-ақ, республикамызда шет елдерге қарағанда мемлекеттік қаржылық бақылаудың мазмұны кәсіпкерлік қызмет саласындағы мазмұннан алшақ. Мемлекеттік қаржылық бақылау мен аудиторлық қызмет қаржылық бақылаудың түрлері болғандықтан қаржыны пайдалану бақылау объектісінің бірегейлігіне байланыстырылған оны жүзеге асырудың жалпы принциптері мен әдістеріне негізделуі тиіс.

Сондықтан, перспективада бүгінгі күнгі «қаржылық бақылау» және «аудит» ұғымдарын бөліп, бір-бірімен салыстырудан өтіп, қаржылық аудит пен тиімділік аудитін қолданудың қазіргі заманға сай теориялық және әдістемелік негіздерін әзірлеу, сондай-ақ заңнамада әлемдегі жалпыға ортақ «аудит» терминін мемлекеттік қаржылық бақылауға жақындастырып бекіту қажет.

**Қолданылған әдебиеттер тізімі:**

1. Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің мүшесі А.Б.Зейнелғабдиннің ASOSAL төртінші симпозиумында сөйлеген сөзінің тезистері /<http://esep.kz/rus/showin/article/1165>.
2. «Бақылаудан аудитке: уақыт талабы» Ж.Сәрсенқұлов - Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің мүшесі /<http://esep.kz/rus/showin/article/1642>.
3. «РФ Есеп палатасының жүйелі талдау мемлекеттік ғылыми-зерттеу институты» МҰ «INTOSAI стандарттары және оларды қолдану» 2010 жыл» тақырыбындағы зерттеу жұмысы.
4. «Бақылау тиімділігі әдістерін, даму үрдістерін және оны қаржылық бұзушылықтардың алдын алу, айқындау және жою құралы ретінде қолдануды зерттеу» «Қаржылық бұзушылықтарды зерттеу жөніндегі орталық». - 2008 ж.
5. 2008 жылғы 4 желтоқсандағы № 95-IV ҚР Бюджет кодексі.
6. Аудит: Оқулық /В.И.Подольский, Г.Б.Поляк, А.А.Савин, Л.В.Сотникова; проф. В.И.Подольскийдің редакциясында – М.: Аудит, ЮНИТИ, 2003.

**Ж.С. Мырзаханов**

*Заведующий сектором по развитию информационных технологий*

*Счетного Комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, магистрант Академии Государственного Управления при Президенте Республики Казахстан*

## Аудит через призму эффективности

Развитие экономики страны неразрывно связано с повышением эффективности системы государственного управления. Государственный финансовый контроль, являясь важной функцией госуправления, представляет собой систему по проверке законности, целесообразности и эффективности использования государственных средств. При этом эффективность их использования можно характеризовать по-разному, в зависимости от целей проверки. К тому же, предусматривается определение экономности и продуктивности использования бюджетных средств, а также результативности деятельности по достижению поставленных задач.

**П**о вопросу функционирования системы государственного финансового контроля в Республике Казахстан, на четвертом симпозиуме ASOSAI член Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета А.Б. Зейнелгабдин высказал следующее: «С момента обретения независимости Казахстана проводится целенаправленная работа по созданию эффективной и отвечающей требованиям рыночной экономики системы финансового контроля. Основной идеей является то, что государственный финансовый контроль представляет собой регламентированную законодательством деятельность соответствующих органов по выявлению, предупреждению и пресечению причин и условий нарушений требований законов, нормативных правовых актов в части исполнения, ведения учета и отчетности по исполнению бюджета, а также использования грантов, активов государства, гарантированных государством займов» [1].

В деятельности высших органов государственного финансового контроля стран участников INTOSAI (Международная организация высших органов финансового контроля) доминирующую роль в контроле за исполнением бюджетных средств играет аудит эффективности. Это связано с повышением роли государственных финансов в экономике развитых стран, результативностью деятельности высших органов финансового контроля, а также с возрастанием степени прозрачности и публичности бюджетного процесса.

Переход организации бюджетного процесса в Республике Казахстан на принципы результативности использования бюджет-

ных средств; также требует создания адекватных механизмов государственного финансового контроля, позволяющих определять степень достижения запланированных социально-экономических результатов.

Такие механизмы содержат аудит эффективности использования бюджетных средств. Мировой опыт свидетельствует, применение различных инструментов аудита эффективности оказывает существенное влияние на качество принятия и исполнения органами исполнительной власти решений в сфере управления государственными финансами, а также способствует повышению ответственности, прозрачности и подотчетности в их деятельности.

По данному вопросу член Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета Ж. Сарсенкулов в одной из своих статей отметил: «В современных условиях развития государственности и укрепления позиции Казахстана на международной арене деятельность органов государственного финансового контроля требует смены приоритетов по аудиту за эффективным управлением и использованием национальных ресурсов (финансовых, природных, производственных, трудовых, информационных и других) для обеспечения повышения качества жизни населения и национальной безопасности» [2].

В Стандартах аудита INTOSAI указано, аудит эффективности не строго регламентируется специальными требованиями и предположениями. Если в финансовом аудите есть тенденция применять относительно строгие стандарты, аудит эффективности более гибок в выборе предметов, объектов

аудита, методов и заключений. Аудит эффективности - это не регламентированный аудит с формализованными заключениями, и он не вытекает из частного аудита. Это независимая проверка, в основном имеющая несистематический характер. По характеру она обширна и открыта для взглядов и интерпретаций. В ее распоряжении должен иметься широкий выбор методов исследований и оценок. База данных, используемая им, должна сильно отличаться от баз данных, используемых в традиционном аудите. Это такая форма аудита, в которой не применяются контрольные списки. Особый характер аудита эффективности объясняется разнообразием и сложностью вопросов, относящихся к его проведению. В рамках своих юридических полномочий аудит эффективности должен свободно рассматривать всю государственную деятельность с разных точек зрения [3].

В процессе такого контроля применяются разнообразные аналитические и оценочные методы и процедуры, проводятся различные опросы и анкетирование, которые требуют тщательной подготовки и значительного времени.

Аудит эффективности использования государственных средств в Казахстане – относительно новая форма контроля (аудита). Это область науки, форма которой непрерывно изменяется и обладает значительными потенциальными возможностями.

Впервые аудит эффективности, как один из трех видов контроля (соответствия, финансовой отчетности и эффективности) в Республике Казахстан законодательно был закреплен в Законе «О контроле за исполнением республиканского и местных бюджетов» в 2002 году. В 2005

году этот нормативный акт стал составной частью Бюджетного кодекса. Однако, в самом кодексе, кроме определения контроля эффективности, отдельно были даны понятия контроля результативности, контроля целесообразности и контроля обоснованности (правомерности). Это, в свою очередь, привело к раздробленности и размытости понятия аудита эффективности [4].

В действующем Бюджетном кодексе Республики Казахстан имеется норма, определяющая понятие контроля эффективности. Так, в статье 138 БК РК дано следующее определение: «Контроль эффективности - оценка, проводимая, в том числе, на основе контроля на соответствие и финансовой отчетности, достижения государственных органами прямых и конечных результатов, предусмотренных в их стратегических планах, реализации государственных и бюджетных программ, программ развития территорий, оказываемых государственных услуг, использования связанных грантов, государственных и гарантированных государством займов, поручительств и активов государства, а также комплексный и объективный анализ влияния деятельности государственного органа и субъектов квазигосударственного сектора на развитие экономики или отдельно взятой отрасли экономики, социальной сферы, других сфер государственного управления» [5].

Отсюда можно сделать вывод, несмотря на существующую законодательную базу, она недостаточна для применения зарубежного опыта. Вместе с этим, это не препятствует процессу применения международного стандарта аудита эффективности в государственном финансовом контроле нашей страны. Наличие данной проблемы следует рассматривать не как препятствие, а как необходимость решать в ближайшем будущем для полноценного развития системы государственного финансового контроля нашей страны.

В целом понятие «аудит» (в разных переводах это слово означает «он слышит», «слушающий») имеет достаточно богатую историю. Первые независимые аудиторы появились еще в XIX веке в акционерных компаниях Европы. Возникновение аудита связано с разделением интересов тех, кто непосредственно занимается управлением предприятия (администрация, менеджеры) и тех, кто вкладывает деньги в его деятельность (собственники, акционе-

ры, инвесторы) [6, с. 31].

При проведении аудита применяются специальные приемы документального и фактического ревизионного контроля, методики ревизии отдельных объектов учета. При проведении ревизионной проверки составления бухгалтерских (финансовых) отчетов с определенными оговорками могут быть использованы нормы и стандарты аудита.

### *Отличие аудита от государственного финансового контроля (ревизии) в казахстанской практике:*

#### 1) Цели:

- аудит - выражение мнения по поводу достоверности финансовой отчетности;
- ревизия - выявление недостатков с целью их устранения и наказания виновных.

#### 2) Характер:

- аудит - предпринимательская деятельность;
- ревизия - исполнительская деятельность, выполнение распоряжений.

#### 3) Основа взаимоотношений:

- аудит - добровольное осуществление на основе договоров;
- ревизия - принудительное осуществление по распоряжению вышестоящих государственных органов.

#### 4) Управленческие связи:

- аудит - горизонтальные связи, равноправие во взаимоотношениях с клиентом, отчет перед ним;
- ревизия - вертикальные связи, назначение, отчет перед вышестоящим звеном об исполнении.

#### 5) Практические задачи:

- аудит - улучшение финансового положения клиента, привлечение пассивов (инвесторов, кредиторов), помощь и консультирование клиента;
- ревизия - сохранение активов, пресечение и профилактика финансовых нарушений.

#### 6) Результаты:

- аудит - аудиторское заключение - документ, имеющий юридическое значение для всех юридических и физических лиц, органов государственной власти и судебных органов;
- ревизия - акт ревизии - внутренний документ для контроли-

рующего органа, который должен быть передан вышестоящему и другим органам и в котором отмечаются все выявленные недостатки.

Учитывая изложенное, можно констатировать, между аудитом и государственным финансовым контролем, как способами организации контроля за финансово-хозяйственной деятельностью, имеется много общего, но также и существуют принципиальные различия.

Кроме этого, в нашей республике, в отличие от зарубежных стран, содержание государственного финансового контроля фактически оторвано от его содержания в сфере предпринимательской деятельности. Государственный финансовый контроль и аудиторская деятельность, являясь видами финансового контроля, должны основываться на общих принципах и методах его осуществления, обусловленных единством их предмета контроля, которым является использование финансов.

Поэтому в перспективе необходимо преодолеть существующее на сегодняшний день традиционное разделение и противопоставление понятий «финансовый контроль» и «аудит», разработать соответствующие современным условиям теоретические и методические основы применения финансового аудита и аудита эффективности, а также закрепить в законодательстве общепринятый в мире термин «аудит» применительно к государственному финансовому контролю.

#### Список использованной литературы:

1. Тезисы выступления члена Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета А.Б. Зейнелгабдина на четвертом симпозиуме ASOSAI/ <http://esep.kz/rus/showin/article/1165>.
2. «От контроля к аудиту: требование времени» Ж. Сарсенкулов - член Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета / <http://www.esep.kz/rus/showin/article/1642>.
3. Исследовательская работа ГНУ "Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты РФ" на тему «Стандарты INTOSAI и их применение» 2010 год.
4. «Исследование методов, тенденций развития контроля эффективности и его применение в качестве инструмента по предупреждению, выявлению и устранению финансовых нарушений» РГП «Центр по исследованию финансовых нарушений». - 2008 г.
5. Бюджетный кодекс РК от 4 декабря 2008 года № 95-IV.
6. Аудит: Учебник / В.И. Подольский, Г.Б. Поляк, А.А. Савин, Л.В. Сотникова; Под ред. проф. В.И. Подольского. - М.: Аудит, ЮНИТИ, 2003 г.

**J.S. Myrzahanov**

*Head of the sector for development of information technology  
Accounts Committee for Control over Execution of the Republican Budget  
Master of the Academy of Public Administration  
under the President of the Republic of Kazakhstan.*

## Audit through the prism of efficiency

Development of country's economy is inextricably linked to improving the efficiency of public administration. State financial control, which is an important function of state government, is a system to verify legality, appropriateness and effectiveness of the use of public funds. The efficiency of use can be characterized in different ways, depending on the purpose of verification. In addition, determination of economy and efficiency of budget funds, as well as the effectiveness of objectives' achievement is also provided.

**O**n the issue of functioning of public financial control system in the Republic of Kazakhstan, at the fourth ASOSAI Symposium the member of Accounts Committee for Control over Execution of the Republican Budget A.B. Zeynelgabdin said the following: "Since independence of Kazakhstan purposeful work to create an effective system of financial control in compliance with requirements of the market economy is being performed. The basic idea is that state financial control is activities of relevant authorities regulated by the legislation to identify, prevent and combat causes and circumstances of violations of requirements of laws, regulations regarding execution, accounting and reporting on budget execution, as well as the use of grants, state assets guaranteed by state loans" [1].

In the activities of supreme bodies of state financial control of members of INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) performance audit plays a dominant role in controlling the execution of the budget. This is due to the increased role of public finances in developed economies, effectiveness of Supreme Audit Institutions, as well as the degree of transparency and openness of the budget process.

Switching of budgeting process in the Republic of Kazakhstan to principles of effectiveness in the use of budget funds also requires establishment of appropriate mechanisms for state financial control, allowing them to determine degree of achievement of planned social and economic results.

Such mechanisms include performance audit of the use of

budget funds. World experience shows, the use of various tools of performance audit has a significant impact on quality of decision making and execution of decisions in public finances management by executive authorities, and promotes increase in responsibility, transparency and accountability in their operations.

On this issue, the member of Accounts Committee for Control over Execution of the Republican Budget Zh.Sarsenkulov in one of his articles said: "Under modern conditions of statehood development and strengthening of Kazakhstan's position in the international arena, activities of state financial control authorities requires changing priorities of audit for the effective management and use of national resources (financial, natural, industrial, labor, information, etc.) to ensure improved quality of life and national security". [2]

INTOSAI auditing standards specify that performance audit is not strictly governed by specific requirements and assumptions. If financial audit has a tendency to apply relatively strict standards, performance audit is more flexible in choice of subjects, objects, audit methods and conclusions. Performance audit is a non-regulated audit with formalized opinions, and it does not follow from private audit. It is an independent audit of unsystematic nature. By nature it is vast and open to views and interpretations. It will need the wide range of research methods and assessments. The database used by it should be very different from databases used in traditional audit. This is a form of

audit, which do not apply checklists. The special nature of performance audit is due to diversity and complexity of issues related to its implementation. As part of its legal authority performance audit should unrestrictedly consider all state activities from different points of view [3].

Such controls apply a variety of analytical and evaluative methods and procedures, carries out various surveys and questionnaires that require careful preparation and a lot of time.

Performance audit of the use of public funds in Kazakhstan is a relatively new form of control (audit). This is an area of science, the form of which is constantly changing and has a considerable potential.

For the first time performance audit, as one of three types of control (compliance, financial statements and performance) in the legislation of the Republic of Kazakhstan was enshrined in the Law "On control over execution of the republican and local budgets" in 2002. In 2005 this normative act has become an integral part of the Budget Code. However, the code apart from determination of performance audit includes concepts of performance control, feasibility control and validity (legitimacy) control. This, in turn, has led to fragmentation and blurring the concept of performance audit. [4]

The current Budget Code of the Republic of Kazakhstan includes the norm that defines concept performance control. Thus, Article 138 of the BC of the RK gives the following definition: "Performance control is assessment performed, inter alia, on the basis of monitoring for compliance and

financial statements by public authorities to achieve direct results and outcomes outlined in their strategic plans, implementation of state budget programs, programs for development of areas of public services, use of related grants, public and publicly guaranteed loans, guarantees and assets of the state, as well as a comprehensive and objective analysis of the impact of public authority and quasi-public sector entities for development of the economy or individual sectors of the economy, social sphere and other spheres of public administration". [5]

It can be concluded, despite the existing legal framework, it is not sufficient for application of foreign experience. At the same time, it does not prevent application of international standard of performance audit in the public financial control of our country. The availability of this issue should not be seen as an obstacle, but as the need to address in the near future for full development of the system of state financial control of our country.

In general, the term "audit" (in different translations this word means "he hears", "listening") has quite a rich history. First independent auditors have appeared in the XIX century in joint-stock companies of Europe. The emergence of audit was due to separation of interests of those who are directly engaged in the enterprise management (administration, management) and those who invest in its operations (owners, shareholders, investors) [6. p.31].

Audit uses special techniques of documentary and factual audit controls, audit procedures of individual objects into account. Standards and auditing standards can be used in conducting audits; execution of accounting (financial) statements with some reservations can be used.

### *The difference of audit from state financial control (audit) in Kazakhstan practice:*

#### 1) Objectives:

- Audit – an expression of opinion on reliability of financial reporting;
- Audit – identification of gaps in order to eliminate them and punish those responsible.

#### 2) Nature:

- Audit – business activities;
- Audit – executive activities, execution of orders.

#### 3) The basis of the relationships:

- Audit – voluntary execution under contracts;
- Audit – enforcement under order of senior state authorities.

#### 4) Managerial Communication:

- Audit – horizontal relationships, equality in relationships with the client, reporting to it;
- Audit – vertical communication, appointment, report to senior level on execution.

#### 5) Practical objectives:

- Audit - to improve financial situation of the client, attraction of liabilities (investors, creditors), assistance and advice to the client;
- Audit – preservation of assets, suppression and prevention of financial irregularities.

#### 6) Results:

- Audit – audit report is a document having legal value for all entities and individuals, public authorities and the judiciary;
- Audit – audit act is an internal document for supervisory authority, which should be passed to the senior and other bodies and which highlights all identified shortcomings.

Given the above, it can be stated there are many similarities, but there are also fundamental differences between audit and state financial control as ways of organizing control over financial and economic activity.

In addition, in our country, in contrast to other countries, maintenance of state financial control is virtually cut off from its content in the field of entrepreneurship. State financial control and audit activities, as types of financial control, should be based on general principles and methods of implementation, due to unity of their object of control, which is the use of finances.

Therefore, in the future it is necessary to overcome current traditional separation and contrast of concepts "financial control" and "audit", to develop theoretical and methodological basis for the use

of financial audit and performance audit in compliance with modern conditions, as well as to secure in the law the term "audit", common in the world, in relation to the state financial control.

#### List of references:

1. Summary of statement made by the member of Accounts Committee for Control over Execution of the Republican Budget A.B. Zeynelgabdina at the fourth ASOSAI symposium /<http://esep.kz/rus/showin/article/1165>.
2. "From control to audit: requirement of time" by Zh.. Sarsenkulov – The member of Accounts Committee for Control over Execution of the Republican Budget /<http://www.esep.kz/rus/showin/article/1642>.
3. Research work of SSI "State Scientific Research Institute of System Analysis of the Accounting Chamber of the Russian Federation" on topic "INTOSAI standards and their application", 2010.
4. "The research of methods, trends of development of performance control and its use as a tool for prevention, detection and removal of financial irregularities", RSE "Center for Financial Violations Research". – 2008.
5. Budget Code of the Republic of Kazakhstan of December 4, 2008 No. 95-IV.
6. Audit: Tutorial /V.I. Podolsky, G.B. Polyak, A.A. Savin, L.V. Sotnikov, ed. prof. V.I Podolsky. - M: Audit, UNITY, 2003.

## Мемлекеттік аудит және оның саяси құқықтық мәні

Қазіргі заманғы ғылым бір-бірімен қатар жүретін және бірін-бірі теріске шығармайтын мемлекеттік аудиттің көптеген ұйғарымын ұсынады. Мұндай көп мағыналылық екі мәселені куәландырады: ұғымның өзі терминологиялық жағынан пысықталмаған немесе бұл құбылыстың өзі мағыналық жағынан терминологиялық аппаратқа қарағанда тезірек жетіледі. «Мемлекеттік аудит» термині бұлыңғырлығын жеңу үшін оның мәніне назар аударып, яғни мағынасы мен неге арналғандығын талдау қажет. Бұл мемлекеттік аудиттің саяси құқықтық феномен ретіндегі жалпы тұжырымдамалық ұғымын ұсынуға мүмкіндік береді.

**М**емлекеттік аудитке деген қалыпты көзқарастың жоқтығы зерттеушілер тарапынан танылмаған феномен немесе ғылыми абстракцияларда ғана тіршілік ететіндігінің айғағы болып табылмайтынын айта кеткен жөн. Істің осындай болуы бірқатар объективті және субъективті жағдайларға негізделіп отыр. Субъективтілер қатарына тарихи-саяси факторлар жатқызылады, «мемлекеттік аудит» санатының орнына «мемлекеттік қаржылық бақылау» санаты белсенді және саналы түрде қолданылып келді. Тақырыпты ғылыми игеру процесін айқындайтын объективті доминанты ретінде зерттеліп отырған құралдың динамикалық жай-күйі болып табылады, ол өз кезегінде әлемде болып жатқан процестерге байланысты: жоспарлы-билік ету үлгісіндегі экономикалық жүйелердің ұзақ жылғы үстемділігінен кейін мемлекеттік аудит институты перманенттік даму және трансформация процесіндегі ұлттық бақылаудың жаңа нысаны болып табылады.

Осыған байланысты ғалымдардың мемлекеттік аудитті ұғынуын даралайтын көптеген дефинициялар, біздің ойымызша, мемлекеттік аудит ұғымын – парламенттік бақылау немесе мемлекеттік қаржылық бақылау ұғымдарына теңестіруге саяды. Алайда, оларды мемлекеттік аудитке теңестіру авторға дұрыс емес болып көрінеді, себебі олардың арасындағы айырмашылық тұжырымдамалық деңгейде және олардың тарихи тұрғыдан шығуы

мен дамуына, сондай-ақ өздері шешетін міндеттерге байланысты. Олардың мағынасын ауыстыру қате тұжырымдарға және тиісті қатынастардың құқықтық табиғатын теріс қалыптастыруға әкеп соғады. Автордың пікірінше, мемлекеттік аудиттің мазмұны маңызды идеологиялық көзқарас бөлшегін, ұсынымдар мен дәлелдер жүйесін, аксиологиялық ұстанымдарды, жария ресустарды басқару тетіктерінің қалыпты ұйымдастырылуы мен жұмыс істеуіне қатысты құнды бағдарлар жүйесін қамтыған.

Осылайша, нақты ұғымның жоқ болуы себебі зерттеушілердің мемлекеттік аудиттің саяси-құқықтық мәнін барынша ескермегендігінде болуы мүмкін.

Сонымен бірге, автордың пікірінше мемлекеттік аудит саяси және заңды жағынан бірегей болып табылады. Бұл заң тұрғысынан мемлекеттік аудиттің сыртқы формалды ұғымы нақты саяси негіздерсіз өмір сүре алмайтындығын білдіреді. Сондай-ақ, саяси билік мемлекеттік аудитті заңнамада (оның ішінде ұлттық конституцияда) сырттай бекітпеген болса, онда осы немесе өзге елде оның болуын мойындауға болмайды.

Бірегей нысаны мен мазмұны жағынан мемлекеттік аудиттің заңдық нысаны оның саяси мазмұнын бара-бар көрсетуі тиіс. Алайда, бұл талап кейде іске асырылмай қалады. Нысаны мен мазмұнындағы дисбаланс мысалы ретінде, яғни декларацияланған, заң тұрғысынан бекітілген, алайда нақты жүзеге асырылмайтын формалды мемлекеттік аудит болып табылады.

Басқа сөзбен айтқанда, мемлекеттік аудитті заң тұрғысынан бекіту оның саяси негізіне бара-бар келе бермейді және онда фикция элементтері болуы мүмкін. Мемлекеттік аудит нысанының оның мазмұнына сәйкес келмеуі мемлекеттік аудиттің императивті құқықтық нормаларымен шектелген (байланыстырылған), яғни «шектелген мемлекеттік аудит» жағдайында да байқалады.

Мемлекеттік аудиттің пайда болуы қазіргі әлемдегі қоғамдық қатынастардың дамуына ықпалын тигізгендігі баршаға мәлім. Мемлекеттік аудит тиісті алғышарттарсыз бір сәтте пайда бола қойған жоқ. Кез келген эволюциялық даму барысында пайда болған құбылыс ретінде оның өз жаратылыс көзі өзіндік қалыптасу нүктесі бар.

Автор мемлекеттік аудит көзін үш негізгі мағынада қарастырып отыр: гносеологиялық, материалдық және саяси-құқықтық.

Гносеологиялық мағынада мемлекеттік аудит көзі ретінде мемлекеттік аудит туралы білім алу түсіндіріледі. Ол заңнама мен құқық қолдану тәжірибесі.

Материалдық мағынасы тұрғысынан мемлекеттік аудит көзін мемлекеттік аудитті жүзеге асырудың (іске асыру) материалдық (нақты) жағдайлары деп білген жөн. Бұл тұрғыда мемлекеттік аудиттің үш түрлі негізін бөліп көрсетуге болады: саяси, экономикалық және құқықтық. Саяси негізді жекелеген институттары (мемлекет, партиялар және т.б.) арасындағы өзара іс-



әрекет арқылы айқындалатын дамыған және тұрақты саяси жүйе ретінде ұсынуға болады. Экономикалық негіз деп нақты қалыптасқан шаруашылық жүйесін, жекеменшік жүйесін, сондай-ақ мемлекеттің нақты материалдық ресурстарын (алтынвалюталық қорлар, жер қойнауы байлықтары және т.б.) атауға болады. Мемлекеттік аудиттің құқықтық негізін ішкі заңнаманың жүйесі деп біледі.

Мемлекеттік аудит көзі саяси-құқықтық мағынасы жағынан саяси ұйымдастырылған субъектілердің батыл іс-әрекеттері, олар мемлекеттік аудит идеяларын қалыптастырып, тиісті құрылтайшы заң актісінде мемлекеттік аудит ерекшеліктерін құқықтық бекітуге әкеледі.

Мемлекеттік аудит тасығышын нақты анықтау үшін оның екі жағын ескеру қажет – заңдық және саяси.

Мемлекеттік аудит тасығышының заңдық аспектісін анықтау күмән туғызбайды. Құқық биліктік өкімдердің нысаны болып табылады және де билік тасығышы қандай болса да оның еркі жалпыға міндетті нормалар жүйесінде және мемлекеттік билік органдары жүйесінде білдіріледі. Яғни мемлекеттік аудиттің заңды (формалды) тасығышы ретінде мемлекеттік билік органдары мен заңнама жүйесі болып табылады. Мемлекеттік аудитті заңдық аспектіде қараған болсақ, онда бір жағынан ол мемлекеттің мемлекеттік аудит мәселесі бойынша пікірін сыртқы ресімдеу ретінде, ал екінші жағынан – юрисдикция мағынасымен түйіскен құқықтар жинағы ретінде көрінеді.

Осылайша, мемлекеттік аудит заңдық санат ретінде – заңнама жүйесінде, мемлекеттік билік органдарының құрылымы мен құзырында сыртқы формалды бекіту болып табылады. Мемлекеттік аудит тасығышы ретінде құзыреттілігі бөлінген (өкілеттіліктер, әрекет ету объектілері мен жүргізу құралдары бірегейлігі) мемлекеттік билік органдарының бүкіл жүйесін таныту керек. Мемлекеттік билік жүйесінің жекелеген элементтері арасында құзыреттіліктерді бөлу сайып келгенде мемлекеттік аудиттің

заңдық мазмұнын құрайды.

Саяси (нақты) мемлекеттік аудит ретінде батыл бастамасымен – негізгі шешімдер қабылдау орталығы шығып отыр. Бұл жерде мемлекеттік аудиттің тасығышы ретінде белгілі бір ерекшеліктер бойынша бірлескен әлеуметтік қоғамдастықты (топты) таныған жөн, оның мемлекеттік аудит идеяларын заңнама жүйесі және мемлекеттік билік органдары құрылымы арқылы қалыптастыруға мүмкіндігі бар.

Мемлекеттік аудиттің қалай түсіндірілетіндігіне, қалай айқындалатындығына қарамастан, оның ұғымында және мазмұнында әдістемелік тұрғыдан екі тарапты немесе формалды заңды және нақты екі аспектіні үнемі бөліп көрсету маңызды болып табылады. Мемлекеттік аудиттің нақты мәні мемлекеттің іс жүзінде (декларативті емес) жария етілген ресурстарды басқаруға, аудитті жүзеге асыруға, оның нәтижелері бойынша шаралар қабылдауға, мемлекетте қабылданған басқару стандарттарын түзетуге бағытталған.

Құқықты мемлекетпен байланыстырылмаған ерекше институт ретінде ұсыну әрекеттері мағынасыз, себебі кез келген жағдайда құқықтық нормалар мемлекеттік биліктен тарайды, сондықтан да билік жүргізе алмайды. Құқықтық нормалар жүйесі белгілі бір құқықтық тәртіпті, яғни құқықтық жазбаларға сәйкес келетін қоғамдық байланыстардың жайкүйін белгілейді. Сондықтан мемлекеттік аудитті заң аспектісі тұрғысынан оның саяси тұғырынан айыру логикаға қайшы.

Бұл ретте, мемлекеттік аудиттің бірдей формалды ерекшеліктері түрлі мемлекеттерде немесе бір ғана федеративтік мемлекеттің әкімшілік-аумақтық бірліктерінде мазмұны жағынан ұқсастыққа кепілдік бермейді. Мемлекеттік аудиттің заңды нысаны ұқсас болуы мүмкін, алайда, мазмұны әртүрлі болуы мүмкін.

Мысалы мемлекеттік органдардың және мемлекеттік аудитті регламенттеудің ұқсас құрылымы бар елдерде мемлекеттік аудит өзінің формалды әсері бойынша құқықтық регламенттеудің бірдей дәрежесін иеленетін болады. Егер нақты қоғамдық қатынастарды талдаған болсақ,

« Автор мемлекеттік аудит көзін үш негізгі мағынада қарастырып отыр: гносеологиялық, материалдық және саяси-құқықтық. »



онда мемлекеттік аудитті жүзеге асыруда көптеген айырмашылықтар болады.

Немесе мынадай жағдайдың болуы әбден мүмкін: мемлекеттердің мемлекеттік аудиттің ұқсас мазмұнды сипаттары бар. Алайда, оларда ұқсас формалды ерекшеліктердің болуы міндетті емес.

Мемлекеттік аудиттің саяси және заңды негіздерінің өзара іс-әрекеттерінде түрлі бағыттағы үрдістердің болуын айта кету маңызды. Саяси өмір үдемелі, мемлекеттік аудит жүйесінің түрлі элементтері арасындағы өзара іс-әрекет құқықтық тәртіпті өзгертуді қажет етеді, ал мемлекеттік аудитті айқындайтын заңды құжаттар тұрақтылыққа ұмтылады.

Сөзсіз, мемлекеттік аудитті сақтап, дамыту үшін ең қолайлы жағдай ретінде саяси және заңды негіздердің сәйкестігі болып табылады.

Мемлекеттік аудиттің заңды және саяси жақтары қатынастарын нысаны мен мазмұны ретінде қарауды заңды деп танып, аталған нобайдың оңай екендігі туралы айтқан жөн.

Аталған санаттар арасындағы нақты қатынас күрделі болып табылады. Бұл мемлекеттік аудиттің жай-күйіне нысаны мен мазмұны ғана емес және мазмұны нысанына әсер етуі мүмкін, сондай-ақ басқа да жағдайлар әсерін тигізуі мүмкін. Бұл факторлар мемлекеттік аудиттің саяси мазмұнына немесе заңды нысанына әсерін тигізіп, мемлекеттік аудит мәселесі бойынша ішкі саяси заңды іс-қимылда қатынастарды дамыту логикасын бұзады.

Мемлекеттік аудиттің даму векторын анықтау жолында идеологияның маңызы зор. Кез келген саяси ұйым белгілі бір идеологияның тасығышы болып табылады. Егер осынау саяси күш жоғарғы билікті жеңген болса, онда бұл идеология ав-

томатты түрде мемлекет үшін мақсаттар мен міндеттерді белгілейтін жалпы мемлекеттік идеологияға айналады. Идеология, сондай-ақ қоғамдық саяси белсенділік туғызады, сондықтан да мемлекеттік аудиттің ресурсы болып таныла алады.

Жоғарыда айтылғандарды қорыта келе, мемлекеттік аудиттің саяси құқықтық феномені ретіндегі мынадай ұғымын ұсыну қажет.

Мемлекеттік аудит – саяси мазмұнмен бірге белгіленетін демократиялық және құқықтық мемлекеттің қажетті белгісі. Бұл мемлекеттік билік органдарының ұлттық құндылықтарды (оның ішінде мемлекеттік аудиттің арнайы органдарын қалыптастыру және мемлекеттік аудиттің нәтижелері бойынша шешімдер қабылдау) басқару саласында, мемлекеттік билік органдарының құрылымында және құзырында бекітуді білдіретін заңды нысаны саласында мемлекеттік бақылауды дербес жүзеге асыру мүмкіндігі және мемлекеттік аудит ерекшеліктерін заңнама жүйесінде бекіту.

Мемлекеттік аудиттің саяси және заңды негіздері мазмұны мен нысаны ретінде диалектикалық бірлікте және өзара іс-әрекет етуде. Бұл біріншіден олардың ажырамастығын білдіреді. Бір элементтің өзгеруі екіншісін қайта құрастыруға әкеп соғады. Екіншіден, мемлекеттік аудиттің бірегей формалды ерекшеліктері бірнеше мемлекетте бірегей мазмұнда болуы міндетті емес. Үшіншіден, мемлекеттік аудиттің саяси және заңды негіздерінің өзара іс-қимылында түрлі бағыттағы үрдістер бар, өйткені нысан (заңнама) тұрақтылыққа ұмтылады, ал мазмұны (саяси бастама) өзгеріп тұрады. Төртіншіден, саяси және заңды негіздердің сәйкестігі мемлекеттік аудитті сақтау мен дамытуға қолайлы болып табылады.

« Мемлекеттік аудит – саяси мазмұнмен бірге белгіленетін демократиялық және құқықтық мемлекеттің қажетті белгісі. »



## Государственный аудит и его политико-правовая сущность

Современная наука предлагает множество определений государственного аудита, существующих параллельно и не опровергающих друг друга. Такая многозначность может свидетельствовать о двух вещах: либо само понятие терминологически не проработано, либо само явление обогащается смыслами быстрее, чем развивается терминологический аппарат. Для преодоления размытости термина «государственный аудит» необходимо провести анализ его сущности, то есть смысла и предназначения. Это позволит предложить общее концептуальное определение государственного аудита как политико-правового феномена.

**З**аметим, отсутствие устойчивой точки зрения на государственный аудит не является следствием обнаружения исследователями непознаваемого феномена или его существования исключительно в научных абстракциях. Такое положение дел обусловлено рядом объективных и субъективных обстоятельств. К субъективным следует отнести историко-политические факторы, при которых долгое время вместо категории «государственный аудит» активно и сознательно использовалась категория «государственный финансовый контроль». Общественной доминантой, определяющей процесс научного освоения темы, является динамичное состояние самого предмета исследования, которое в свою очередь опосредовано процессами, происходящими в современном мире: после длительного господства экономических систем планово-распорядительного типа институт государственного аудита является новой формой национального контроля, находящейся в процессе перманентного развития и трансформации.

В этой связи, многие дефиниции, отражающие суть понимания государственного аудита учеными, на наш взгляд, страдают тем, что государственный аудит в них в значительной степени отождествляется с другими понятиями – парламентский контроль или государственный финансовый контроль. Однако, их отождествление с государственным аудитом представляется автору неверным, поскольку имеющиеся различия между ними существу-

ют на концептуальном уровне и обуславливаются историческими предпосылками их возникновения и развития, а также решаемыми ими задачами. Подмена же их смыслов приводит к ошибочным выводам и неверному установлению правовой природы соответствующих отношений. По мнению автора, содержание государственного аудита включает в себя и некий, чрезвычайно значимый идеолого-мировоззренческий компонент, систему представлений и убеждений, аксиологических установок, ценностных ориентаций относительно должной организации и должного функционирования механизма управления публичными ресурсами.

Таким образом, возможно, причиной отсутствия четкого понятия является то, что исследователи не достаточно учитывали политико-правовую сущность государственного аудита.

Вместе с тем, по мнению автора, государственный аудит состоит в единстве политической и юридической стороны. Это означает, юридическая сторона как внешнее формальное выражение государственного аудита не может существовать без реальных политических основ. В то же время нельзя признать наличие в той или иной стране государственного аудита, если политическая власть внешне не закрепила его в законодательстве (в том числе национальной Конституции).

Исходя из единства формы и содержания, юридическая форма государственного аудита должна адекватно отражать его политическое содержание. Однако, это требование реализуется не всег-

« Автор рассматривает источник государственного аудита в трех основных смыслах: гносеологическом, материальном и политико-правовом. »



да. Примером дисбаланса формы и содержания является формальный государственный аудит, то есть государственный аудит, продекларированный и закрепленный юридически, но фактически не осуществляющийся. Иными словами, юридическое закрепление государственного аудита не всегда адекватно его политическим основам и содержит элементы фикции. Несоответствие формы государственного аудита его содержанию наблюдается также при «ограниченном государственном аудите», когда государственный аудит может быть ограничен (связан) императивными правовыми нормами.

Очевидно, появление государственного аудита явилось результатом развития общественных отношений в современном мире. Государственный аудит не мог возникнуть одновременно, без наличия на то соответствующих предпосылок. Как и любое явление, возникшее в ходе эволюционного развития, он имеет источник своего происхождения, исходную точку своего становления.

Автор рассматривает источник государственного аудита в трех основных смыслах: гносеологическом, материальном и политико-правовом.

В гносеологическом смысле под источником государственного аудита следует понимать источник получения знания о государственном аудите. Это законодательство и правоприменительная практика.

В материальном смысле под источником государственного аудита следует понимать материальные (фактические) условия осуществления (реализации) государственного аудита. В этом смысле можно выделить три вида основ государственного аудита: политическую, экономическую и правовую. Политическую основу

можно представить как наличие развитой и стабильной политической системы, качество которой определяется взаимоотношением между ее отдельными институтами (государством, партиями и т.д.). Экономической основой нужно назвать фактически сложившуюся систему хозяйствования, систему собственности, а также реальные материальные ресурсы государства (золотовалютные запасы, богатства недр и т.д.). Правовую основу государственного аудита понимают как систему внутреннего законодательства.

В политико-правовом смысле под источником государственного аудита следует понимать волевые действия политически организованных субъектов, которые формируют идеи государственного аудита и приводят к правовому закреплению в соответствующем акте свойств государственного аудита.

Чтобы четко определить, кто или что является носителем государственного аудита, необходимо также учитывать две его стороны – юридическую и политическую.

Определение юридического аспекта носителя государственного аудита сомнений не вызывает. Право является формой выражения властных предписаний, и каким бы ни был носитель власти, его воля выражается в системе общеобязательных норм и системе органов государственной власти. То есть юридическим (формальным) носителем государственного аудита являются органы государственной власти и система законодательства. Если рассматривать государственный аудит в юридическом аспекте, то, с одной стороны, он предстает как внешнее оформление позиции государства по вопросу государственного аудита, а с другой стороны – это определенная юридическая конструкция, представляющая собой в большей степени набор правомочий, практически сливающаяся со значением юрисдикции.

Таким образом, государственный аудит как юридическая категория – это внешнее формальное закрепление свойств государственного аудита в системе законодательства, структуре и компетенции органов государственной власти. Носителем государственного аудита следует признать всю систему органов государственной

власти, между которыми разделена компетенция (единство полномочий, объектов воздействия и предметов ведения). Распределение компетенции между отдельными элементами системы государственной власти в совокупности составляют юридическое содержание государственного аудита.

В качестве политического (фактического) государственного аудита выступает некое волево начало – центр принятия основополагающих решений. Здесь носителем государственного аудита следует признать консолидированное по определенным признакам социальное сообщество (группу), которое имеет возможность формировать идеи государственного аудита и реализовывать их через систему законодательства и структуру органов государственной власти.

Таким образом, независимо от того, как понимается и как определяется государственный аудит, в его понятии и содержании методологически важным представляется всегда выделять две стороны, или два аспекта, – формально-юридическую и фактическую. Суть фактического (реального) государственного аудита сводится к способности государства на деле (а не декларативно) осуществлять аудит управления публичными ресурсами, принимать меры по его результатам, корректировать принятые в государстве стандарты управления.

Попытки представить право как особый, не связанный с политикой институт, не имеют смысла, так как в любом случае правовые нормы исходят от государственной власти и поэтому не могут не выражать властную волю. Система правовых норм конституирует определенный правовой порядок, то есть такое состояние общественных связей, которое соответствует правовым предписаниям. Поэтому отрывать государственный аудит в юридическом аспекте от его политической опоры нелогично.

При этом одинаковые формальные свойства государственного аудита в различных государствах или в административно-территориальных единицах одного федеративного государства не обязательно гарантируют идентичное содержание. Юридическая форма государственного аудита может

« Государственный аудит – это необходимый признак демократического и правового государства, определяемый в единстве политического содержания. »

быть схожей, однако содержание будет различным.

Так, например, в странах, имеющих сходную структуру государственных органов и регламентацию государственного аудита, по своим формальным проявлениям государственный аудит будет обладать одинаковой степенью правовой регламентации. Правда, если проанализировать реальные общественные отношения, то проявятся большие различия в условиях осуществления государственного аудита.

С другой стороны, вполне возможна ситуация, когда государства будут иметь схожие содержательные характеристики государственного аудита. Однако, не обязательно они будут иметь схожие формальные признаки.

Важно заметить, во взаимодействии политической и юридической основ государственного аудита преобладают разнонаправленные тенденции. Политическая жизнь динамична, взаимодействие между различными элементами системы государственного аудита делает необходимым изменение правового порядка, а юридические документы, определяющие государственный аудит, стремятся к устойчивости.

Безусловно, наиболее благоприятной для сохранения и развития государственного аудита ситуацией является соответствие политической и юридической основ.

Между тем, признавая правомерность рассмотрения отношения юридической и политической сторон государственного аудита как формы и содержания, нужно сказать о некоторой упрощенности данной схемы. Фактическое отношение между названными категориями представляется более сложным. Это связано с тем, что в реальности не только форма влияет на содержание и содержание на форму, но и другие факторы оказывают влияние на состояние государственного аудита. Эти факторы влияют на политическое содержание либо на юридическую форму государственного аудита, тем самым нарушают логику развития отношений внутри политико-юридического взаимодействия по вопросу государственного аудита.

Так, немаловажное значение для определения вектора развития государственного аудита име-

ет идеология. Любая политическая организация является носителем определенной идеологии. Если данная политическая сила завоевывает верховную власть, то данная идеология становится автоматически идеологией общегосударственной, устанавливающей цели и задачи для государства. Идеология также побуждает к общественно-политической активности, поэтому может признаваться ресурсом государственного аудита.

Резюмируя все вышеизложенное, необходимо предложить следующее понятие государственного аудита как политико-правового феномена.

Государственный аудит – это необходимый признак демократического и правового государства, определяемый в единстве политического содержания. Это возможность органов государственной власти независимо, самостоятельно осуществлять государственный контроль в сфере управления национальным достоянием (в том числе формировать специализированные органы государственного аудита и принимать решения по результатам государственного аудита) и юридической формы, означающей закрепление свойств государственного аудита в системе законодательства, структуре и компетенции органов государственной власти.

Следовательно, политическая и юридическая основы государственного аудита, как содержание и форма, находятся в диалектическом единстве и взаимодействии. Это выражено в том, что, во-первых, они неразрывны. Изменение одного элемента влечет реконструкцию другого. Во-вторых, одинаковые формальные свойства свойства государственного аудита в нескольких государствах не обязательно предполагают идентичное содержание. В-третьих, во взаимодействии политической и юридической основ государственного аудита преобладают разнонаправленные тенденции, так как форма (законодательство) стремится к устойчивости, а содержание (политическое начало) изменяется. В-четвертых, наиболее благоприятной для сохранения и развития государственного аудита ситуацией является соответствие политической и юридической основ.

## State audit and its political and legal essence

The innovative science offers a variety of definitions of public audit, existing in parallel and not refute each other. This polysemy may be indicative of two things: either the very concept is terminologically not worked, or the phenomenon itself is enriched of meanings faster than is developing the terminological apparatus. To overcome the blurriness of the term "state audit" is necessary to analyze its essence, that is the meaning and the destination. It will allow to offer a general conceptual definition of the state audit as a political and legal phenomenon.

**W**e note the absence of a well-established point of view on the state audit is not due to detection by researchers the unknowable phenomenon or its existence solely to scientific abstractions. This state of affairs is caused by a number of objective and subjective circumstances. Among the subjective should include historical and political factors, in which for a long time instead of the category "the state audit" actively and knowingly was used the category "state financial control". The objective dominant defining the process of scientific exploration of theme is dynamic state of the object of research, which in turn is mediated processes taking place in the modern world after a long reign of Economic Planning and Management Systems such as the state audit Institute is a new form of national control, is in the process of permanent development and transformation.

In this regard, many definitions that represent the essence of understanding of the state audit by scientists, in our view, are suffering because the state audit in them largely identified with other concepts - the parliamentary control or the state financial control. However, their identification with the state audit seems to the author incorrect, because existing differences between them exist at the conceptual level and are due to historical preconditions of their origin and development, and tasks solved by them. The substitution of their meanings leads to erroneous conclusions and incorrect setting of the legal nature of appropriate relations. According to the author, the content of the state audit includes both a extremely significant ideological and philosophical component

the system of ideas and beliefs, axiological settings, values regarding the proper organization and proper functioning of the mechanism for the management of public resources.

Thus, perhaps, the reason for the lack of a clear notion is that researchers have not sufficiently took into account the political and legal essence of the state audit.

At the same time according to the author, the state audit consists in the unity of the political and legal side. This means, the legal side as the external formal expression of the state audit can not exist without real political foundations. At the same time we can not recognize the presence in one country or another of the state audit, if not outwardly political authority has fixed in its legislation (including the national constitution).

On the basis of the unity of form and content, the legal form of the state audit should adequately reflect its political content. However, this requirement is not always realized. An example of an imbalance of form and content is a formal state audit, i.e. the state audit, the declared fixed and legally, but in fact does not exercise. In other words, the legal consolidation of the state audit is not always adequate to its political foundations, and contains elements of fiction. Inconsistency form of the state audit of its content is observed as well in "limited state audit", when the state audit may be limited (related) by mandatory legal rules.

Obviously, the emergence of the state audit was the result of social relations development in the modern world. The state audit could not occur simultaneously, without having to that the relevant premises. As any phenomenon that emerged in the course of evolutionary development, it has the source of its origin, the

starting point of its development.

The author considers the source of the state audit in three basic ways: epistemological, material, and political and legal.

On the epistemological sense, the source of the state audit should understand the source of the knowledge about the state audit. This is the legislation and the law enforcement practice .

In the material sense, the source of state audit should be understood material (actual) conditions for implementation (realization) of state audit. In this sense, there are three basis types of the state audit: political, economic and legal. The political foundation can be represented as availability of developed and stable political system, the quality of which defines the relationship between its individual institutions (government, parties, etc.). The economic basis should actually be called the current economic system, a system of property rights, as well as real material resources of the state (gold and currency reserves, underground resources, etc.). The legal basis of the state audit is understood as a system of domestic legislation.

« The author considers the source of the state audit in three basic ways: epistemological, material, and political and legal. »

In the political and legal sense, the source of the state audit should be understood volitional actions of politically organized subjects that form the ideas of the state audit and lead to legal consolidation in the corresponding properties of the constituent legal act of the state audit.

To clearly identify who or what

is the carrier of the state audit, you must also take into account its two sides - legal and political.

The definition of the legal aspect of the carrier of the state audit is beyond doubt. The authority is a form of expression of the power requirements, and no matter what the carrier of power, its will is expressed in the system of mandatory standards and a system of public authorities. That is legal (formal) carrier of the state audit are public authorities and legislation system. If to consider the state audit in the legal aspect, then, on the one hand it appears as the external design of the government's position on the issue of the state audit, on the other hand - this is a definite legal construction, which is more a set entitlements, almost confluent with the value of the jurisdiction.

Thus, the state audit as a legal category - this is an external formalized properties of the state audit in the system of legislation, structure and authority of public authorities. The carrier of the state audit should recognize the whole system of public authorities, which is divided between competence (the unity of powers, facilities of the impact and terms of reference). The distribution of competences between the individual elements of the system of state authority together constitute the legal content of the state audit.

As a political (actual) state audit acts the kind of willful beginning - the center of decision-making fundamental. Here, the carrier of the state audit should be recognized by certain characteristics consolidated social community (group) that has the ability to shape ideas of the state audit and to realize them through the legislative system and the structure of public authorities.

Thus, no matter how is understood and how is determined the state audit, in its concept and content of methodologically important to always allocate two sides, or two aspects - the formal legal and factual. The essence of actual (real) state audit comes down to the ability of the state to the case (and not declarative) to audit the management of public resources, to take action on its results, adjust taken in the state of management standards.

The attempts to present a special law that is not associated with the policy institute, do not make sense, since in any case the

legal rules come from state power and therefore can not express the will of the imperious. The system of legal rules constitutes a specific legal order, that is, a state of social relations, which is consistent with the legal requirements. So to tear off the state audit in the legal aspect of his political support is illogical.

In this case, the same formal properties of the state audit in different states or in the administrative-territorial units of one federal state do not necessarily guarantee identical content. The legal form of the state audit may be similar, but the content will be different.

For example, in countries that have a similar structure of public authorities and regulation of the state audit, in its formal manifestations the state audit will have the same degree of legal regulation. However, if we analyze the real social relations, it will demonstrate great differences in the conditions of the implementation of state audit.

On the other hand, it is possible that the state will have a similar substantive characteristics of the state audit. However, they will not necessarily have a similar formal characteristics.

It is important to note in the interaction of the political and legal basis of the state audit is dominated opposite tendencies. The political life is dynamic the interaction between the various elements of the system of the state audit makes it necessary to change the legal order and legal documents defining the the state audit, seek to stability.

Undoubtedly, the most favorable for the preservation and development of the state audit situation is to match the political and legal basis.

Meanwhile, recognizing the legitimacy of considering the relationship of legal and political aspects of the state audit as form and content, it must be said about some simplification of the scheme. Fact time relationship between these categories seems more complicated. This is due to the fact that in reality, not only the form affects to the content and the content to the form, but other factors have an effect on the state audit. These factors affect the political content or the legal form of the state audit, thereby violating logic of development of relations within the political and legal cooperation on the issue of the state audit.

*The state audit - it is a necessary attribute of a democratic and legal state, as defined in the unity of political content.*

Thus, the important value for the determination vector of development of the state audit has ideology. Any political organization is the carrier of a particular ideology. If this political party captures the supreme power, that this ideology is automatically a national ideology that establishes goals and objectives for the state. The ideology also prompts to the social and political activity, so it can be recognized resource of the state audit.

Summarizing all the above, it is necessary to propose the following definition of the state audit as a political and legal phenomenon.

The state audit - it is a necessary attribute of a democratic and legal state, as defined in the unity of political content. This is the opportunity of public authorities irrespectively, independently exercise state control in the management of national property (including, to form specialized organs of the state audit and make decisions based on the results of the state audit) and legal form, meaning binding properties of the state audit in the system of legislation, structure and competence of public authorities.

Consequently, the political and legal basis of the state audit, the content and form are in dialectical unity and cooperation. It is expressed in the fact that, first, they are inseparable. Change of one element involves the reconstruction of the other. Second, the same formal properties of the state audit in several states do not necessarily imply identical content. Third, the interaction of the political and legal foundations of the state audit is dominated by opposite tendencies as well as the form (the legislation) is committed to sustainability, and the content (the political beginning) changes. Fourth, the most favorable for the preservation and development of the state audit situation is to match the political and legal basis.

## Бюджет жобасын бағалауды ұйымдастырудың әлемдік тәжірибесі

Мемлекеттік қаржылық бақылаудың маңыздылығын ескере отырып, шетелдік тәжірибенің ең қызықты және озық үрдістерімен жарақтанудың мәні зор. Германия, Ресей, Латвия, Украина, Швейцария, АҚШ сияқты көптеген елдер алдын ала бақылауды (аудит), яғни мемлекеттік бюджеттің жобасын бағалауды тәжірибеде қолданады.

**А**удиттің басшылыққа алынатын қағидаттары Лима Декларациясына сәйкес, алдын ала бақылау – бұл әкімшілік және қаржылық іс-қимылдардың жүзеге асырылуына дейінгі тексеру. Осы декларацияға сәйкес, басты артықшылық бұзушылықтарға олардың туындауынан бұрын тойтарыс беру мүмкіндігі болып табылады. Алайда, кез келген тетіктердегі сияқты, бірқатар кемшіліктері бар. Бірінші кезекте, ол жоғарғы бақылау органы жұмысындағы шамадан тыс жүктеме, мұндағы белгісіздік сонда, дәл айтқанда, заң алдында жауап беретін кім болмақ. Мысалға, фактілер бойынша мұндайларды қоспайды: кінәлілер жауапкершілікке тартылады, сондай-ақ келтірілген залалдың орнын толтырады [1].

Қаржылық бақылаудың жоғарғы органдарының Халықаралық стандарттары (ISSAI) да осылай алдын ала бақылау туралы еске салады. Сонымен, ISSAI 100 (12-тармақ) Стандартта белгіленген: ҚБЖО тек аудитке ғана емес, мемлекеттік басқаруды жақсарту мақсатын көздеген іс-шараларға да қатыса алатын болады, атап айтқанда:

- а) елеулі талдаудың жүргізілуінсіз мәлімет жинау;
- б) құқықтық жұмыстар;
- в) Парламенттің ҚБЖО-на назар аударуы кезінде бюджет жобасын бағалау;
- г) Парламент өкілдеріне ҚБЖО өткізген аудиттерді түсіндіру бойынша жәрдем көрсету;
- д) әкімшілік қызмет [2].

ISSAI 200 (2.7-тармақ) Стандарты бойынша ҚБЖО бюджет жобасын қарайтын Парламент комитеттеріне техникалық көмек көрсете алады. Сонымен бір мезетте, осы Стандарттың 2.8-тармағына сәйкес, ҚБЖО заң шығаратын органмен ынтымақтастық кезінде кез келген саяси әсерлерден өз тәуелсіздігін қорғауы тиіс. Бұл өз аудиторлық міндеттерін орындауға алалықсыз амалды қамтамасыз ету үшін қажет [3].

Германияда аудиттің Федералды офісі Федералды Қаржы министрліктерімен және олардың департаменттерімен бірлесіп бюджетті талқылауға қатысады. Одан әрі ол өзі бекітімін Парламентке береді.

Бюджетті қабылдау екі кезеңде өтеді: бірінші – Қаржы министрлігі оның жобасын жасайды, екінші кезеңде оны талқылау Парламентте жүреді, нәтижесінде, ол бекітіледі және заңдылық күшіне енеді. Екі кезеңде де аудиттің Федералдық офісі атқарушылық сияқты, заң шығарушы билік ретінде кеңес береді. Әдеттегідей, кім болса да аудиттің Федералды офісі өкілдерінен Қаржы министрліктері және басқа да үкіметтік ведомстволар мен мекемелер арасында бюджет бойынша жарыссөздерге қатысады.

Кең ауқымды ақпараттарды иелене отырып, мысалы, сол немесе өзге бағдарламалардың тиімді болуы мүмкін бе, жоқ па және заңнамалармен қайшылықта сөз алуы мүмкін бе, немесе қаржыландыруға арналған сұраныстарға өзгерістер мен толықтырулар енгізу жолымен қаражатты үнемдеу мүмкіндігіне жетуге бола ма, жоқ па, соны ол көрсете алады.

Аудиттің Федералды офісі мынадай тұрғыда ұсынымдар бере ала ма, сондықтан ең әртүрлі үкіметтік ведомстволар мен мекемелерді тексеру барысында алынған мәліметтерді иеленеді.

Аудитті жүргізу кезінде федералды бюджетті енгізу базасында қаржылық менеджментке ерекше мән беріледі. Аудит нәтижелері бюджет қаражаттарын неғұрлым тиімді пайдалану үшін шығыстарды қысқарту бойынша қажетті түзетулерді ерте кезеңде анықтауы мүмкін. Нәтижесінде бюджетке тиімсіз өтінімдер алып тасталынады.

Алдын ала бақылау – федералды бюджет және кезекті қаржылық жылға арналған өңірлер бюджеті жобаларын қалыптастыру көрсеткіштерінің негізділігін тексеру мен талдау бойынша бақылаулық және сараптама-талдамалық іс-шаралар кешені.

Атап айтқанда, бюджеттік міндеттемелерді қабылдау үшін құқықтық негіздерді, бюджеттің шығыстық міндеттемелерінің табыстары мен көлемін есептеу негіздемесін, оның ішінде бюджетаралық трансферттерді алу үшін тексеру. Осыған қарағанда, алдын ала бақылау бюджет қаражаттарын үнемсіз және тиімсіз пайдалануды болдырмауға, сондай-ақ жоспарлау сатысында қосымша ресурстарды анықтауға мүмкіндік бере отырып, бұзушылықтарды болдырмауға жәрдемдеседі [4].

Швейцарияда аудиттің Федералдық офісі кезекті қаржылық жылға арналған бюджетті дайындауға және жылдық қаржылық есептілікті дайындауға жауапты комитеттердің талқылауына қатысуға шақырылуы мүмкін. Аудиттің Федералдық офісінің екі негізгі міндеті, ерекше бөлінеді:

1) Конституцияда белгіленген және аудиттің Федералды офісі юрисдикциясы бағыныстылығында жатқан міндеттерді жүзеге асырудағы Парламенттің қолдауы;

2) Федералды басқару бақылауы бойынша міндеттемелердің орындалуындағы Федералды Кеңестің қолдауы [5].

Федеративтік құрылым негізіне қарағанда, Ресейде алдын ала бақылау Ресей Федерациясы Есеп палатасы сияқты, бақылау-есептеу палаталарында да жүзеге асырылады. Олардың жұмысы РФ Бюджет кодексіне, «Ресей Федерациясының Есеп палатасы ту-



ралы» және «Ұйымдастырудың жалпы қағидаттары мен Ресей Федерациясы субъектілері бақылау-есептік органдарының қызметі және муниципалды білім туралы» Федералдық заңдарға, «Федералды бюджет жобасын қалыптастыруды алдын ала бақылау» және «Бюджет жобасын қалыптастырудағы алдын ала бақылауды жүзеге асыру тәртібі» тақырыбындағы әр өңір қаржылық бақылауының Стандарты, Сыртқы қаржылық бақылау Стандарты (ҚБС) 201 ережелеріне негізделген.

Алдын ала бақылауды өткізу мына төмендегілерді анықтау үшін қажет:

- қолданыстағы заңнамаға сәйкес бюджет жобасын қалыптастыру;
- бюджет жобасында орныққан көрсеткіштердің негізділігі, мақсатқа сәйкестілігі және шынайылығы;
- бюджет жобасы тиімділігін бағалау әлеуметтік-экономикалық даму құралы сияқты, оның бюджеттік және салықтық саясаттың негізгі бағыттарына сәйкестігі Ресей сияқты, өңірлер де солай.

Бюджет табыстарына болжам жасау сапасын, бюджет қаражаттарын жұмсауды, инвестициялық және борыштық саясатты, сондай-ақ бюджетаралық қатынастар тиімділігін бағалау.

Сөйтіп, РФ Есеп палатасы қызметкерлері үшін алдын ала бақылау жүргізуді ұйымдастыру мақсатында, «Федералды бюджет жобасын қалыптастыруды алдын ала бақылау» Сыртқы қаржылық бақылау 201 Стандар-

ты (ҚБС) әзірленді, ал өңірлік деңгейде әрбір Бақылау-есептік палатасы өз еріктерімен өңірдің қаржылық бақылау Стандартын әзірлейді (бұдан әрі - Стандарттар).

Осы Стандарттар бюджет жобаларын қалыптастырудың алдын ала бақылауын жүргізудің негізгі қағидаттары мен кезеңдерін; сараптама-талдамалық іс-шаралар кешені мазмұнына және бюджет жобасын қалыптастырудың негізділігін тексеруге; құрылымға, мазмұнға және бюджет туралы, т.б. заң жобасына арналған қаржылық бақылау органдары қорытындысына негізгі талаптарды белгілейді.

Алдын ала аудитке Есеп палатасы тарапынан бүкіл құжаттар мен актілер жатады, оның ішінде федералды бюджет мәселелері ғана емес, толықтай РФ қаржы мәселесіне тиетін РФ Президентінің актілері бар.

Әзірлеу сатысынан бастап, елдің бюджеттік-қаржылық саясаты саласында РФ Үкіметінің қағидаттарының жасалуы мен талқылануына дейін, Есеп палатасының жеке бақылаулық өкілеттіктерінің іске асырылуына қаржы-экономикалық және құқықтық баға беріледі.

Алдын ала қаржылық бақылауды жүзеге асыру кезінде, қажеттілігіне қарай көшпелі тексеру жүргізу амалдарын пайдалана отырып, қадағалау, салыстыру, талдау, камералдық тексеру әдістері қолданылады.

Қабылданған Стандарттарға сәйкес алдын ала бақылау үш кезеңде өтеді [6].

**Кезекті қаржылық жылға және РФ Есеп Палатасының жоспарлы кезеңіне арналған федералды бюджет жобасын қалыптастыруда алдын ала аудитті жүзеге асырудың ұйымдастырушылық негіздері**

**I Кезең**

**мамыр-маусым**, РФ Президентінің жыл сайынғы Жолдауын РФ Федералдық Жиналысын және РФ Президентінің Бюджеттік жолдауын талдау

**шілде-тамыз**, салықтық саясаттың негізгі бағыттарын талдау

**шілде-тамыз**, бюджеттік саясаттың негізгі бағыттарын талдау

**шілде-тамыз**, кедендік-тарифтік саясаттың негізгі бағыттарын талдау

**шілде-тамыз**, кезекті қаржылық жылға және жоспарлы кезеңге арналған экономиканы дамытудың сценарлы жағдайын талдау

**шілде-тамыз**, борыштық саясаттың негізгі бағыттарын талдау

**шілде-тамыз**, РФ салық және жинау туралы заңнамасына өзгерістер енгізу туралы федералды заңдар жобаларын талдау

**шілде-тамыз**, федералды мүлікті жекешелендіру қорытындысын және федералды мүлікті жекешелендірудің негізгі бағыттарын талдау

**тамыз**, РФ субъектілерін әлеуметтік-экономикалық дамыту қорытындысын (РФ Үкіметі отырысының материалдары бойынша) талдау

**шілде-тамыз**, тексеру бағдарламаларын және бақылау мен сараптамалы-талдамалық іс-шараларды жүргізу үшін қажетті өзге иеленушілік құжаттарды әзірлеу

**тамыз-қыркүйек**, РФ шығыстық міндеттемелерді реттейтін нормативтік құқықтық актілерді талдау

**тамыз-қыркүйек**, федералды бюджеттің және бөлімдер мен кіші бөлімдер бойынша кезекті қаржылық жылға арналған, бюджеттер шығыстары сыныптамасы бөлімі бойынша жоспарлы кезеңге арналған федералды бюджет шығыстары жобасының негізгі сипаттамаларын талдау

**қыркүйек**, бірыңғай мемлекеттік ақшалай-несиелік саясаттың негізгі бағыттарын талдау

## II Кезең

**тамыз-қыркүйек**, кезекті қаржылық жылға және жоспарлы кезеңге арналған РФ әлеуметтік-экономикалық дамуының негізгі макроэкономикалық көрсеткіштерін болжау негізділігін тексеру және талдау, олардың болжануы үшін нормативтік-әдістемелік базаның болуы және жағдайы

**шілде-қыркүйек**, кезекті қаржылық жылға және жоспарлы кезеңге арналған федералды бюджет жобасын қалыптастыру негізділігін тексеру және талдау, оларды қалыптастырудың нормативтік-әдістемелік базасының болуы және жағдайы

**тамыз-қыркүйек**, кезекті қаржылық жылға және жоспарлы кезеңге арналған федералды бюджет туралы федералды заң жобасын қалыптастырудың негізділігін, сондай-ақ РФ Үкіметі бір мезетте көрсетілген федералды заң жобасымен берге ұсынған материалдарды талдау және бағалау

**тамыз-қыркүйек**, РФ ішкі және сыртқы қарыз алулар бағдарламаларын, мемлекеттік кепілдіктерді талдау

**тамыз-қыркүйек**, мемлекеттік қаржылық және мемлекеттік экспорттық несиелер беру бағдарламаларын талдау

## III Кезең

**тамыз-қазан**, Есеп палатасының Коллегиясында қарау үшін Есеп палатасының қорытындысын әзірлеу

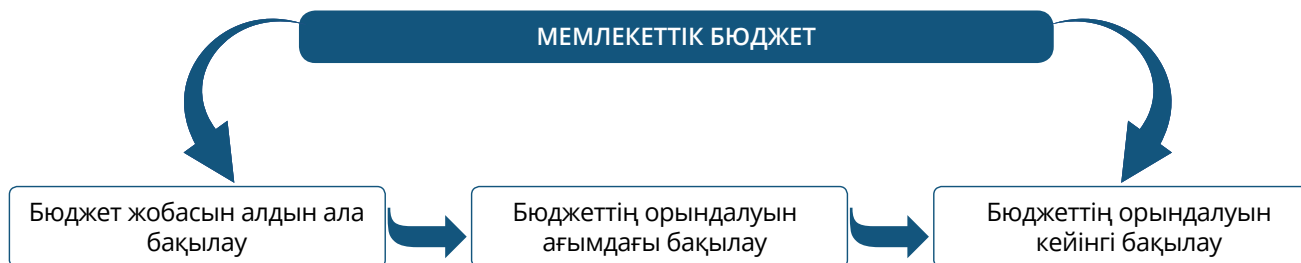
**қазан**, Есеп палатасының қорытындысын Есеп палатасының Коллегиясында қарау және оны Мемлекеттік Думаға жіберу

**қазан-қараша**, кезекті қаржылық жылға және жоспарлы кезеңге арналған федералды бюджет туралы федералды заң жобасын Мемлекеттік Думада және Федерация Кеңесінде қарастыруға Есеп палатасының қатысуын қамтамасыз ету және оны қарау мен бекіту барысында заң жобасына енгізілген өзгерістерді талдау

ТМД елдерінен, сондай-ақ мемлекеттік бюджеттің алдан ала бақылауын Украина өткізеді. Сөйтіп, жыл сайын Жоғарғы Рада тапсырмасы бойынша Есеп палатасы сараптама жүргізуге және Украинаның мемлекеттік бюджет жобасына, оның мемлекеттік ішкі және сыртқы қарыз көлеміне қатысты табыс

және шығыс бөліктерінің негізділігі, сондай-ақ бюджет тапшылығы қорытындысын беруге міндетті. Алайда, Есеп палатасының қорытындысы Жоғарғы Рада және өз құзыреті шегінде атқарушы билік органдары қабылдайтын шешімдердің саяси бағасын қамтамасыз ете алмайды.

### УКРАИНА МЕМЛЕКЕТТІК БЮДЖЕТІНІҢ БАҚЫЛАУ ТҮРЛЕРІ:



Алдын ала бақылаудың дұрыс сипаттамасы Украина Есеп палатасының 2005 жылғы Жылдық есебінде көрсетілген: «Мемлекеттік бюджеттің және бірыңғай үздіксіз үш жылдық цикл шеңберінде мемлекеттік мақсатты қорлар бюджеттерінің орындалуын бақылау неғұрлым принципті, негізді, ең бастысы нәтижелі болды. Ол келер жылғы мемлекеттік бюджет жобасын алдын ала бақылауды, ағымдағы жылғы мемлекеттік бюджеттің орындалу барысындағы тікелей ағымдағы бақылауды, сондай-ақ өткен жылғы мемлекеттік бюджеттің орындалуы туралы жеке-леген қорытындыларды әзірлеуді қамтиды. Осылайша, күнтізбелік жыл ішінде Есеп палатасы бір мезгілде үш жылдық бюджетпен жұмыс істейді, ал әр қаржылық жыл бюджеттері үш жылдық циклдың кезеңдерінің бірінде жатады» [7].

Қорытынды ретінде, қаржылық бақылаудың жоғарғы органының мемлекеттік бюджетті алдан ала бақылауының негізгі міндеттері, ұсыным

сипатындағы бюджет жобасын бағалауды Парламентке ұсыну, сондай-ақ жоба тиімділігін және оның қолданыстағы заңнамаға сәйкестігін анықтау болып табылатынын атауға болады.

#### Қолданылған әдебиеттер тізімі:

1. Аудиттің басшылыққа алынатын қағидаттары Лима Декларациясы (1977 ж.).
2. Қаржылық бақылаудың жоғарғы органдарының Халықаралық стандарттары: ISSAI 100 "Basic Principles of Government Auditing".
3. Қаржылық бақылаудың жоғарғы органдарының Халықаралық стандарттары: ISSAI 200 "General Standards in Government Auditing and Standards with Ethical Significance".
4. <http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/en/veroeffentlichungen/the-bundesrechnungshof-and-the-regional-audit-offices>
5. [http://www.efk.admin.ch/index.php?option=com\\_content&view=article&id=173&Itemid=170&lang=en](http://www.efk.admin.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=173&Itemid=170&lang=en)
6. <http://www.ach.gov.ru/ru/>
7. <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/ru/publish/article/1037968>

**Р.М. Молдагаипов**

*Зав.отделом исследований, анализа и методологии  
РГП «Центр по исследованию финансовых нарушений»*

**Б.С. Абдрахманова**

**Л.Б. Демесинова**

## Мировой опыт организации предварительной оценки проекта бюджета

Учитывая важность государственного финансового контроля, имеет смысл взять на вооружение все самое интересное и передовое из зарубежного опыта. Многие страны, такие как Германия, Россия, Латвия, Украина, Швейцария, США применяют на практике предварительный контроль (аудит) – оценку проекта бюджета государственного бюджета.

**С**огласно Лимской Декларации руководящих принципов аудита, предварительный контроль – это проверка до осуществления административных и финансовых действий. Главным преимуществом, согласно данной декларации, является возможность предотвратить нарушения до их наступления. Однако, как и у любого механизма, есть ряд своих недостатков. В первую очередь, это и перегрузка в работе высшего контрольного органа, неопределенность в том, кто именно будет отвечать перед законом. К примеру, проверка по факту такое исключает: виновные привлекаются к ответственности, а также компенсируют причиненный ущерб [1].

Международные стандарты высших органов финансового контроля (ISSAI) также упоминают о предварительном контроле. Так, в Стандарте ISSAI 100 (пункт 12) определено: ВОФК может принимать участие не только в аудитах, но и в мероприятиях, нацеленных на улучшение государственного управления, а именно:

- а) сбор данных без проведения существенного анализа;
- б) правовые работы;
- в) оценка проекта бюджета при обращении Парламента к ВОФК;
- г) оказание содействия по разъяснению проведенных ВОФК аудитов представителям Парламента;
- д) административная деятельность [2].

По Стандарту ISSAI 200 (пункт 2.7) ВОФК может оказывать техническую помощь комитетам Парламента, которые рассматривают проекты бюджета. В то же время, согласно пункту 2.8 данного Стандарта, ВОФК при сотрудничестве с законодательным органом должен сохранять свою независимость от любого политического влияния. Это необходимо для того, чтобы обеспечить беспристрастный подход к выполнению своих аудиторских обязанностей [3].

В Германии Федеральный офис аудита участвует в обсуждении бюджета совместно с Федеральным Министерством финансов и их департаментами. В дальнейшем он дает свое утверждение Парламенту.

Принятие бюджета проходит в два этапа: первый – Министерство финансов составляет его проект, на втором идет его обсуждение в Парламенте, по результатам которого он утверждается и приобретает законную силу. На обоих этапах Федеральный офис аудита консультирует как исполнительную, так и законодательную власть. Как правило, кто-либо из представителей Федерального офиса аудита участвует в дебатах по бюджету между Министерством финансов и други-

ми правительственными ведомствами и учреждениями. Обладая обширной информацией, он может указать, например, на то, что те или иные программы вряд ли будут эффективными и могут вступить в противоречие с законодательством, или на возможность сэкономить средства путем внесения изменений в заявки на финансирование. Федеральный офис аудита может давать такого рода рекомендации, поскольку располагает сведениями, полученными в ходе проверок самых разных правительственных ведомств и учреждений.

На фазе внедрения федерального бюджета при проведении аудита акцент делается на финансовый менеджмент. Результаты аудита могут определить на раннем этапе необходимые корректировки по сокращению расходов для более эффективного использования бюджетных средств. В результате неэффективные заявки в бюджет отменяются.

Предварительный контроль – комплекс контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по проверке и анализу обоснованности показателей формирования проектов федерального бюджета и бюджета регионов на очередной финансовый год. В частности, проверка правовых оснований для принятия бюджетных обязательств, обоснованности расчета доходов и объема расходных обязательств бюджета, в том числе для получения межбюджетных трансфертов. Исходя из этого, предварительный контроль способствует предотвращению нерационального и неэффективного использования бюджетных средств, а также предотвращению нарушений, позволяя выявить дополнительные ресурсы на стадии планирования [4].

В Швейцарии Федеральный офис аудита может быть приглашен принять участие в обсуждении комитетов, ответственных за подготовку бюджета на очередной финансовый год и за подготовку Годовой финансовой отчетности. Особо выделяются две основные задачи Федерального офиса аудита:

- 1) поддержка Парламента в осуществлении задач, определенных Конституцией и находящихся под юрисдикцией Федерального офиса аудита;
- 2) поддержка Федерального Совета в выполнении обязательств по контролю федерального управления [5].

Исходя из федеративного устройства, в России предварительный контроль осуществляется как Счетной палатой Российской Федерации, так и контрольно-счетными палатами. Их работа основана на Бюджетном кодексе РФ, Федеральных законах «О Счетной палате Российской Федерации» и «Об общих принци-

пах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», положений Стандарта внешнего финансового контроля СФК 201 «Предварительный контроль формирования проекта федерального бюджета» и Стандарта финансового контроля каждого региона «Порядок осуществления предварительного контроля формирования проекта бюджета».

Проведение предварительного контроля необходимо для определения:

- формирования проекта бюджета в соответствии с действующим законодательством;
- обоснованности, целесообразности и достоверности показателей, содержащихся в проекте бюджета;
- оценки эффективности проекта бюджета как инструмента социально-экономического развития, его соответствия основным направлениям бюджетной и налоговой политики, как России, так и регионов;
- оценки качества прогнозирования доходов бюджета, расходования бюджетных средств, инвестиционной и долговой политики, а также эффективности межбюджетных отношений.

Так, в целях организации проведения предварительного контроля для сотрудников Счетной палаты РФ разработан Стандарт внешнего контроля СФК 201 «Предварительный контроль формирования проекта федерального бюджета», а на региональном уровне

не каждой Контрольно-счетной палатой самостоятельно разрабатывается Стандарт финансового контроля региона (далее – Стандарты). Данные Стандарты устанавливают основные принципы и этапы проведения предварительного контроля формирования проектов бюджетов; требования к содержанию комплекса экспертно-аналитических мероприятий и проверок обоснованности формирования проекта бюджетов; структуру, содержание и основные требования к заключению органов финансового контроля на проект закона о бюджетах и др.

Предварительному аудиту со стороны Счетной палаты подлежат практически все документы и акты, в том числе и акты Президента РФ, затрагивающие не только вопросы федерального бюджета, но и финансы Российской Федерации в целом. Дается финансово-экономическая и правовая оценка реализации отдельных контрольных полномочий Счетной палаты, начиная со стадии разработки, составления и обсуждения инициатив Правительства РФ в области бюджетно-финансовой политики страны.

При осуществлении предварительного финансового контроля применяются методы наблюдения, сверки, анализа, камеральных проверок, с использованием при необходимости метода проведения выездных проверок.

Согласно принятым Стандартам предварительный контроль проходит в три этапа. [6]

## Организационные основы осуществления предварительного аудита формирования проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период Счетной Палаты РФ

### I Этап

**май-июнь**, анализ ежегодного Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ и Бюджетного послания Президента РФ

**июль-август**, анализ основных направлений налоговой политики

**июль-август**, анализ основных направлений бюджетной политики

**июль-август**, анализ основных направлений таможенно-тарифной политики

**июль-август**, анализ сценарных условий развития экономики на очередной финансовый год и на плановый период

**июль-август**, анализ основных направлений долговой политики

**июль-август**, анализ проектов федеральных законов о внесении изменений в законодательство РФ о налогах и сборах

**июль-август**, анализ итогов приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества

**август**, анализ итогов социально-экономического развития субъектов РФ (по материалам заседания Правительства РФ)

**июль-август**, подготовка программ проверок и иных распорядительных документов, необходимых для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий

**август-сентябрь**, анализ нормативных правовых актов, регулирующих расходные обязательства РФ

**август-сентябрь**, анализ основных характеристик проекта федерального бюджета и расходов федерального бюджета на очередной финансовый год по разделам и подразделам, на плановый период по разделам классификации расходов бюджетов

**сентябрь**, анализ основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики

## II Этап

**август-сентябрь**, проверка и анализ обоснованности прогноза основных макроэкономических показателей социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и на плановый период, наличия и состояния нормативно-методической базы для их прогнозирования

**июль-сентябрь**, проверка и анализ обоснованности формирования проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период, наличия и состояния нормативно-методической базы их формирования

**август-сентябрь**, анализ и оценка обоснованности формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, а также материалов, представленных Правительством РФ одновременно с указанным проектом федерального закона

**август-сентябрь**, анализ программ внутренних и внешних заимствований РФ, государственных гарантий

**август-сентябрь**, анализ программы предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов

## III Этап

**август-октябрь**, подготовка заключения Счетной палаты для рассмотрения на Коллегии Счетной палаты

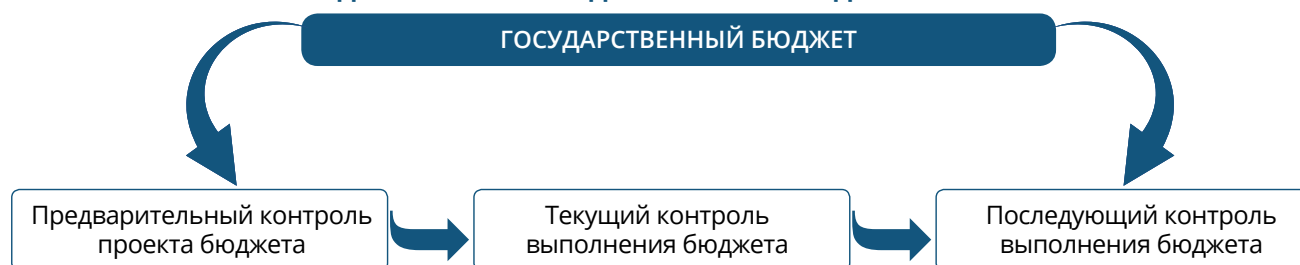
**октябрь**, рассмотрение заключения Счетной палаты на Коллегии Счетной палаты и направление его в Государственную Думу

**октябрь-ноябрь**, обеспечение участия Счетной палаты в рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в Государственной Думе и Совете Федерации и анализ внесенных в законопроект изменений в ходе его рассмотрения и утверждения

Из стран СНГ предварительный контроль государственного бюджета также проводит и Украина. Так, ежегодно по поручению Верховной Рады Счетная палата обязана проводить экспертизу и давать заключения проекту госбюджета Украины, обоснованности его доходной и расходной частей отно-

сительно объемов государственного внутреннего и внешнего долга, а также дефицита бюджета. Однако, заключения Счетной палаты не могут содержать политических оценок решений, принимаемых Верховной Радой и органами исполнительной власти в пределах их компетенции.

## ВИДЫ КОНТРОЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА УКРАИНЫ:



Положительные характеристики предварительного контроля указаны в Годовом отчете Счетной палаты Украины за 2005 год: «Более принципиальным, обоснованным, а главное результативным, стал контроль выполнения государственного бюджета и бюджетов государственных целевых фондов в рамках единого непрерывного трехлетнего цикла. Он объединяет в себе предварительный контроль проекта государственного бюджета будущего года, текущий контроль непосредственно в ходе выполнения государственного бюджета текущего года, а также подготовка детальных заключений о выполнении госбюджета в минувшем году. Таким образом, в течение календарного года Счетная палата одновременно работает с бюджетами трех лет, а бюджеты каждого финансового года находятся на одном из этапов трехлетнего цикла» [7].

Как итог, можно отметить, основной задачей предварительного контроля государственного бюд-

жета высшим органом финансового контроля является предоставление Парламенту оценки проекта бюджета рекомендательного характера, а также определение эффективности проекта и его соответствие действующему законодательству.

## Список использованной литературы:

1. Лимская декларация руководящих принципов аудита (1977г.).
2. Международный стандарт высших органов финансового контроля: ISSAI 100 "Basic Principles of Government Auditing".
3. Международный стандарт высших органов финансового контроля: ISSAI 200 "General Standards in Government Auditing and Standards with Ethical Significance".
4. <http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/en/veroeffentlichungen/the-bundesrechnungshof-and-the-regional-audit-offices>
5. [http://www.efk.admin.ch/index.php?option=com\\_content&view=article&id=173&Itemid=170&lang=en](http://www.efk.admin.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=173&Itemid=170&lang=en)
6. <http://www.ach.gov.ru/ru/>
7. <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/ru/publish/article/1037968>

**R.M. Moldagaipov**

*Head of the research, analysis and methodology department  
RSE "Center of financial violations research"*

**B.S. Abdrakhmanova**

**L.B. Demesinova**

## World experience of the organization of the budget project evaluation

Considering the importance of the state financial control, it makes sense to adopt the most interesting and advanced of foreign experience. Many countries, such as Germany, Russia, Latvia, Ukraine, Switzerland, the USA use to practice the preliminary control (audit) - evaluation of the draft budget of the state budget.

**A**ccording to the Lima Declaration of Guidelines on Audit, the preliminary control - is a test prior to the implementation of administrative and financial actions. The main advantage, according to this declaration, is the possibility to prevent violations before they occur. However, as with any mechanism, there is a number of the shortcomings. First of all, it's an overload in the Supreme Audit Institution, the uncertainty as to who exactly will be responsible before the law. For example, a check upon it excludes: the perpetrators are prosecuted and compensate for the damage caused. [1]

International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) also mention the preliminary control. For example, in the Standard ISSAI 100 (paragraph 12) states that: the SAI may participate not only in audits, but also in events, aimed at improvement of public administration, namely:

- a) data collection without enable substantive analysis;
- b) legal works;

c) evaluation of the project budget by the Parliament to address the SAI;

d) assistance to explain the audits conducted by the SAI to members of Parliament;

- e) administrative activity. [2]

According to the Standard ISSAI 200 (paragraph 2.7) the SAI may provide technical assistance to the committees of the Parliament, who are considering the draft budget. At the same time, in accordance with paragraph 2.8 of the Standard, the SAI in cooperation with the legislative body must maintain its independence from any political influence. This is necessary in order to ensure an unbiased approach to the implementation of its audit responsibilities. [3]

In Germany, the Federal Audit Office participates in the discussion of the budget in cooperation with the Federal Ministry of Finance and its departments. It further gives its statement to Parliament.

Acceptance of the budget is held in two stages: the first - the Ministry of Finance makes his project, the second is the discussion in the Parliament, the results of which, it is approved and becomes the legal effect. At both stages the Federal Audit Office consults both the executive and legislative power. As a rule, any representative of the Federal Audit Office participates in the debate on the budget between the Ministry of Finance and other government departments and agencies. Possessing the extensive information, it can indicate, for example, to the fact that some or other programs are unlikely to be effective and may conflict with the legislation or you can

save money by making changes in the application for funding. The Federal Audit Office can provide this kind of recommendations, because it has information obtained during inspections of different government departments and agencies.

On the implementation phase of the federal budget during the audit the focus is on financial management. The results of audit can identify at an early stage, the necessary adjustments to reduce costs for more efficient use of budgetary funds. As a result, inefficient applications to the budget are canceled.

The preliminary control - a complex of control and expert-analytical events in verifying and analyzing the validity of indicators of formation draft of the federal budget and regional budgets for the next financial year. In particular, the verification of the legal basis for the adoption of the budget obligations, the validity of the calculation of income and expenditure obligations of the budget, including to receive intergovernmental transfers. On this basis, the preliminary control helps to prevent irrational and inefficient use of budget funds, as well as prevent violations, allowing to identify additional resources in the planning stage. [4]

In Switzerland, the Federal Office of Audit may be invited to participate in the discussion of the committees responsible for the preparation of the budget for the next financial year and for the preparation of the Annual Financial Statements. Especially allocate two main objectives of the Federal Audit Office:

- 1) to support the Parliament in carrying out the tasks specified in the Constitution and under the jurisdiction of the Federal Audit Office;

- 2) support of the Federal Council in the performance of obligations under the control of the federal administration. [5]

Based on the federal structure in Russia is carried out as a the preliminary control of the Accounts Chamber of the Russian Federation as well as the control and audit chambers. Their work is based on the Budget Code of the Russian Federation, the Federal Law "On the Accounts Chamber of the Russian Federation" and "On general principles of organization and operation of control and audit bodies of the Russian Federation and municipalities," Standard provisions external financial control SFC 201 "Preliminary control the formation of the federal budget" and financial control standards in each region" Order of the preliminary control of drafting the budget".

The conducting of preliminary control is necessary for the determination of:

- formation of the draft budget in accordance with the current legislation;
- soundness, feasibility and reliability of the indicators contained in the draft budget;
- evaluation the effectiveness of the draft budget as an instrument of socio-economic development, it will be the focus of budgetary and tax policy, as Russia as well as regions;
- assessing the quality of prediction of budget revenues, expenditure of budgetary funds, investment and debt policies, as well as the efficiency of intergovernmental relations.

Thus, to the organization of the preliminary control for employees of the Accounts Chamber of the Russian Federation has developed a standard external monitor SEM 201 "The preliminary control of the formation the draft federal budget," and at the regional level of each of Control and Accounts Chamber of the self-developed Standard of financial control of the region (hereinafter - Standards). These standards establish the basic principles and steps in the formation of preliminary control of draft

budgets; requirements for the content of the complex expert-analytical events and checks the validity of formation of the draft budgets; structure, content and basic requirements for the conclusion of financial control bodies on the draft budget law, etc.

Preliminary audit by the Accounts Chamber shall be subject to virtually all documents and acts, including acts of the President of the Russian Federation, affecting not only the federal budget, but the finance of the Russian Federation as a whole. It is given financial, economic and legal assessment of the implementation of individual's control powers of the Accounts Chamber, starting from the stage designing, developing, and discussion of initiatives of the Government of the Russian Federation in the field of fiscal policy of the country.

In the implementation of the prior financial control it is used observation methods, verification, analysis, desk audits, if necessary, using the method of conducting on-site inspections.

According to the accepted Standards the preliminary control is held in three stages. [6]

### Organizational basis for implementation of pre-audit of formation the draft federal budget for the next financial year and the planning period of the Accounts Chamber of the Russian Federation

#### I Stage

**May-June**, the analysis of the annual Message of the President the Federal Assembly of the Russian Federation and the Budget Message of the President of the Russian Federation

**July-August**, analysis of key tax policy

**July-August**, analysis of the major directions of budgetary policy

**July-August**, analysis of the main directions of customs and tariff policy

**July-August**, analysis of scenario conditions of economic development for the next financial year and the planning period

**July-August**, analysis of the key trends of the debt policy;

**July-August**, analysis of draft federal laws on amendments to the legislation of the Russian Federation on taxes and fees

**July-August**, analysis of the results of privatization of federal property and the main directions of privatization of federal property

**August**, analysis of the results of socio-economic development of the Russian Federation (based on the meeting of the Government of the Russian Federation)

**July-August**, preparation of programs checks and other administrative documents required for the control and expert-analytical events

**August-September**, analysis of normative legal acts governing the expenditure commitments of the Russian Federation

**August-September**, the analysis of the main characteristics of the draft federal budget and the federal budget for the next financial year by sections and sub-sections, the planning period of by sections of classification of budget expenditures

**September**, analysis of guidelines for the single State Monetary and Credit policy

#### II Stage

**August-September**, validation and analysis of the reasonableness of the forecast of main macroeconomic indicators of the socio-economic development of the Russian Federation for the next financial year and the planning period, the availability and status of regulatory basis for their prediction

**July-September**, validation and analysis of the reasonableness of the formation of the federal budget for the next financial year and the planning period, the availability and status of standards and methods for their formation

**August-September**, analysis and evaluation of the reasonableness of the formation of the federal law on the federal budget for the next financial year and the planning period, as well as materials submitted by the Government of the Russian Federation together with the draft of the federal law

**August-September**, analysis of programs of internal and external borrowings of the Russian Federation, the state guarantees

**August-September**, analysis of the program of public finance and government export credits

### III Stage

**August-October**, preparation of the conclusion of the Accounts Chamber for consideration by the Board of the Accounts Chamber

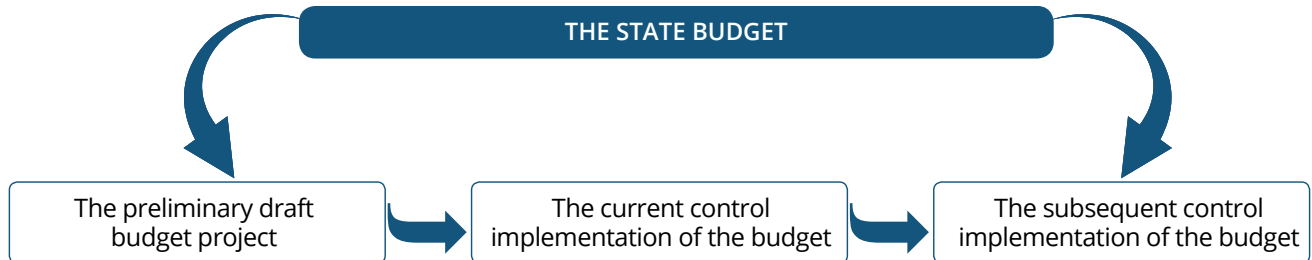
**October**, review of the Accounting Chamber on the conclusion of the Accounting Chamber and the direction to the State Duma

**October-November**, ensuring the participation of the Accounts Chamber to consider a draft federal law on federal budget for the next financial year and planning period in the State Duma and the Federation Council and the analysis of the changes made to the bill during its consideration and approval

Among the CIS countries the preliminary control of the state budget also conducts Ukraine. So, annually on behalf of the Verkhovna Rada the Accounts Chamber shall examine and give its opinion the draft state budget of Ukraine, the validity of its revenue and expenditure

parts in relation to the volume of state internal and external debt, and the budget deficit. However, the findings of the Accounts Chamber can not contain political assessments of decisions taken by the Verkhovna Rada and the executive bodies within their competence.

#### TYPES OF CONTROL OF THE STATE BUDGET OF UKRAINE:



The positive characteristics are specified of preliminary control in the Annual Report of the Accounts Chamber of Ukraine for 2005: "More principled, reasonable, effective and the main thing, was the control of implementation of state budget and the budgets of state trust funds in a single continuous three-year cycle. It combines the preliminary control of the draft state budget for next year, the current control directly in the implementation of the state budget of the current year, and the preparation of detailed conclusions on the implementation of the state budget in the past year. Thus, during the calendar year at the same time the Accounting Chamber is working with the budgets of the three years, and budgets for each financial year are at the same stage of the three-year cycle". [7]

As a result, it may be noted, the main task of the preliminary control of the state budget of Supreme Audit

Institutions is to provide estimates of the draft budget to Parliament of a recommendatory nature, as well as to determine the effectiveness of the project and its compliance with current legislation.

#### List of references:

1. The Lima Declaration of Guidelines on Audit (1977).
2. The International Standards of Supreme Audit Institutions: ISSAI 100 "Basic Principles of Government Auditing".
3. The International Standards of Supreme Audit Institutions: ISSAI 200 "General Standards in Government Auditing and Standards with Ethical Significance".
4. <http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/en/veroeffentlichungen/the-bundesrechnungshof-and-the-regional-audit-offices>
5. [http://www.efk.admin.ch/index.php?option=com\\_content&view=article&id=173&Itemid=170&lang=en](http://www.efk.admin.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=173&Itemid=170&lang=en)
6. <http://www.ach.gov.ru/ru/>
7. <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/ru/publish/article/1037968>



## Келешек – «электронды аудитте»

**Қ**оғам дамуының қазіргі кезеңінде, ақпараттық технологиялар (АТ) мемлекеттік басқарудың барлық салаларында нәтижелерге жету үшін маңызды рөл атқарады. АТ өндірістік факторлармен, қаржылық, шикізаттық және адамдық ресурстармен бірге қарастырылады.

АТ-ны қолдануды екі түрлі көзқарастан қарастыруға болады. Бірінші оларды әртүрлі операцияларды орындау үшін, ақпараттарды құпияландырылған нысанда, олардың алушыларына оны бір немесе бірнеше көздерден жеткізу және беруге арналған бағдарламалық және техникалық құралдар кешені ретінде пайдаланады. Екінші амал шеңберінде АТ тиімді еңбек құралы ретінде пайдаланылады.

АТ-ның қазіргі заманғы әдістері мен элементтерін қолдану, бақылаулық-талдамалық қызметке оларды орынды пайдалану, жүктелген өкілеттіктерді жедел және тиімді орындауға жәрдем беретіндіктен, мемлекеттік қаржылық бақылау жүйесі органдары ерекше маңыз беруі тиіс.

АТ аудитін қазіргі уақытта көптеген шетелдердің қаржылық бақылауы жоғарғы органдары (ҚБЖО) жүзеге асырып отыр. Негізгі міндеті оның қолданылуының бақылау-талдамалық жұмыстарды автоматтандыру процестерінде, ақпараттарды автоматтандырылған өңдеуден өткізу үшін құралдар жасауда, оның сақталу қауіпсіздігін қамтамасыз етуде, бақылау іс-шаралары мерзімдерін қысқартуда, электронды нұсқада әдіснамалық базаның тұрақты жаңартылуында көрініс табуымен түйінделеді.

Осыған байланысты АТ-ны Қазақстан Республикасы мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының қолдану өзектілігі бірінше кезектегі мәнге ие. Олар Есеп комитетінің ақпараттық-талдамалық қолдау қызметін, сондай-ақ қағаз жүзіндегі құжат айналымынан электронды түрге көшуді қамтамасыз етуі тиіс. Одан басқа, АТ бюджет қаражаттары мен мемлекет активтерін тиімді және мақсатты пайдалану бойынша пайдаланушыларға толыққанды ақпараттарды беруі керек.

Қазақстан Республикасында АТ аудитін енгізудің әдіснамалық негізін анықтау ақпараттық ресурстар рөлін, сондай-ақ басқа да мемлекеттік органдармен мемлекеттік қаржылық бақылау жүйелерінің ақпараттық өзара іс-қимыл деңгейін арттыруға құрылатын болады.

Әлемдік тәжірибеде АТ аудитін қолдану бағыттарының мынадай анықтамалары пайдаланылады.

Бірінші – аудит объектілері қолданатын ақпараттық және коммуникациялық технологиялар аудиті (мысалы, жеке мемлекеттік органның ақпараттық жүйесі аудиті немесе е-Үкімет құру бойынша жобалар аудиті).

Екінші – компьютерлендірілген аудит, яғни аудиторлық және ҚБЖО өзге қызметін жүзеге асыру үшін ақпараттық және коммуникациялық технологияларды қолдану (мысалы, нақты аудиторлық процедураларды, еңбек ресурстарын басқаруды, сапа бақылауын жүзеге асыруды жүргізу үшін бағдарламалық

өнімдерді пайдалану).

ҚБЖО Еуропалық ұйымының Мәскеуде болған V Конгресі шеңберінде, мемлекеттік бюджеттің атқарылуын бақылаудағы ақпараттық технологиялар құралдарын пайдалану мәселелері талқыланды.

Талқылау қорытындысы бойынша ҚБЖО-на қазіргі заманғы ақпараттық технологияларды енгізу мемлекеттік бюджеттің орындалуы кезінде нәтижелі және тиімді бақылауды қолдаудың пәрменді құралы болуы мүмкін екендігі анықталды.

АТ аудитін қолданудың айтарлықтай тәжірибесі Норвегия, Австрия, Австралия, Корея Республикасын да және басқа да елдердің ҚБЖО-да көрініс тапты.

Кореяның ҚБЖО-ы орталық үкімет аудитін, жергілікті билік органдарының, мемлекеттік және басқа да ұйымдар мен орталық үкімет қызметкерлерінің, жергілікті билік органдарының және басқа ұйымдардың тиісінше, міндеттерді орындауын инспекциялау аудитін жүргізеді.

Мұнда екі базалық жүйе әзірленді. Оның біріншісі - (CASAI) – аудиторлық ақпаратты талдаудың кешенді жүйесі;

Екіншісі - (NAIS) – аудит пен инспекцияның ұлттық ақпараттық жүйесі.

CASAI ішкі және сыртқы аудит бойынша мәліметтерді жинау, жинақтау және талдау есебінен қамтамасыз етілетін нақты уақыт режиміндегі аудиторлық ақпаратты ұсынады.

NAIS жүйесі жоспарларды және ішкі аудиторлар жұмысын тексеру жолымен аудиттегі қосарлану мен бос орынды болдырмау мақсатында ұлттық масштабтағы аудиторлық қызметті үйлестіруге бағытталған.

Бұл жүйе Кореяның ЖҚБЖО мен ішкі аудиторлардың өзара ақпарат алмасуына мүмкіндік береді.

Біздің пікірімізше АТ аудиті мақсат және міндеттерімен Қазақстан үшін бақылаулық-талдамалық қызмет процестерін автоматтандыру, ақпаратты автоматтандырылған өңдеуден өткізу үшін құралдар жасау, бақылаулық-талдамалық іс-шараларды өткізу мерзімдерін қысқарту болуы тиіс. Бұл ретте, электронды нұсқада қолданыстағы әдіснамалық базаны тұрақты жаңалау, қызметтік ақпараттарды сақтау қауіпсіздігін қамтамасыз ету және қызметтік ақпараттардың пайдаланылуын бақылау маңызды мәнге ие болады.

Қазіргі уақытта «Қаржылық бұзушылықтарды зерттеу жөніндегі орталық» РМҚ осы проблема бойынша зерттеу жүргізуде. Зерттеу күтілетін нәтижелерімен мемлекеттік қаржылық бақылау жүйесі органдарының АТ аудитін қолдану әдістері жобасын әзірлеу болып табылады.

Сонымен қатар, Есеп комитетінің келешекте пилоттық жобаны енгізу мүмкіндігімен, мемлекеттік қаржылық бақылау жүйесі органдарының АТ аудитін қолдану мәселелері бойынша қолданыстағы нормативтік құқықтық базаға өзгерістер мен толықтырулар енгізу бойынша ұсыныстар әзірленетін болады.

## Будущее – за «электронным аудитом»

**Н**а современном этапе развития общества информационные технологии (ИТ) играют важную роль в достижении результатов во всех сферах государственного управления. ИТ рассматриваются в совокупности с производственными факторами, финансовыми, сырьевыми и человеческими ресурсами.

Применение ИТ можно рассматривать с двух точек зрения. Первая использует их в качестве комплекса программных и технических средств, предназначенных для выполнения разнообразных операций, хранения информации в закодированной форме, предоставления и передачи ее от одного или нескольких источников ее получателям. В рамках второго подхода ИТ используются в качестве эффективного орудия труда.

Особое значение применению современных методов и элементов ИТ должно отводиться органами системы государственного финансового контроля, поскольку их разумное использование в контрольно-аналитической деятельности будет способствовать оперативному и эффективному исполнению возложенных полномочий.

ИТ аудит в настоящее время осуществляется многими зарубежными высшими органами финансового контроля (ВОФК). Основная задача его применения заключается в автоматизации процессов контрольно-аналитической работы, создании инструментов для автоматизированной обработки информации, безопасном ее хранении, сокращению сроков проведения контрольных мероприятий, постоянном обновлении методологической базы в электронном формате.

В этой связи актуальность применения ИТ органами государственного финансового контроля в Республике Казахстан приобретает первоочередное значение. Они должны обеспечить информационно-аналитическую поддержку деятельности Счетного комитета, а также переход от бумажного документооборота к электронному. Кроме того, ИТ должны предоставлять пользователям полноценную информацию по эффективному и целевому использованию бюджетных средств и активов государства.

Определение методологических основ внедрения ИТ аудита в Республике Казахстан будет строиться на повышении роли информационных ресурсов, а также уровня информационного взаимодействия системы государственного финансового контроля с другими государственными органами.

В мировой практике используются следующие определения направлений применения ИТ аудита.

Первое - аудит информационных и коммуникационных технологий, применяемых объектами аудита (например, аудит информационной системы отдельного государственного органа или проектов по созданию e-Правительства).

Второе - компьютеризированный аудит, то есть применение информационных и коммуникационных технологий для осуществления аудиторской и иной деятельности ВОФК (например, использование программных продуктов для проведения конкретных аудиторских процедур, управления трудовыми ресурсами, осу-

ществления контроля качества).

В рамках V Конгресса Европейской организации ВОФК, состоявшегося в Москве, обсуждены вопросы использования средств информационных технологий в контроле над исполнением государственного бюджета.

По итогам обсуждения определено, что внедрение ВОФК современных информационных технологий может быть действенным средством поддержки результативного и эффективного контроля при исполнении государственного бюджета.

Значительный опыт применения ИТ аудита наработан ВОФК Норвегии, Австрии, Австралии, Республики Корея и других стран.

ВОФК Кореи проводит аудит центрального правительства, местных органов власти, государственных и других организаций, и инспектирование выполнения обязанностей работниками центрального правительства, местных органов власти, государственных и других организаций, соответственно.

Здесь разработаны две базовые системы. Первая из них - (CASA) – комплексная система анализа аудиторской информации.

Вторая - (NAIS) – национальная информационная система аудита и инспекции.

CASA предоставляет аудиторскую информацию в режиме реального времени, которая обеспечивается за счет сбора, аккумуляции и анализа данных по внутреннему и внешнему аудиту.

Система NAIS нацелена на координацию аудиторской деятельности в национальном масштабе в целях предотвращения дублирования и исключения пробелов в аудите путем проверки планов и работ внутренних аудиторов. Система позволяет обмениваться информацией между ВОФК Кореи и внутренними аудиторами.

По нашему мнению, для Казахстана целями и задачами ИТ аудита должно являться автоматизация процессов контрольно-аналитической деятельности, создание инструментов для автоматизированной обработки информации, сокращение сроков проведения контрольно-аналитических мероприятий. При этом немаловажное значение приобретают постоянное обновление существующей методологической базы в электронном формате, безопасное хранение служебной информации и контроль над использованием служебной информации.

В настоящее время РГП «Центр по исследованию финансовых нарушений» проводит исследование по данной проблеме. Ожидаемыми результатами исследования являются разработка проекта методики применения ИТ аудита органами системы государственного финансового контроля. Кроме того, будут выработаны предложения по внесению изменений и дополнений в действующую нормативную правовую базу по вопросам применения ИТ аудита органами системы государственного финансового контроля с возможностью дальнейшего внедрения пилотного проекта Счетным комитетом.

## Future is the "e-audit"

**A**t the present stage of society development information technology (IT) plays an important role in achieving results in all areas of public administration. IT is considered together with production factors, finance, natural resources and human resources.

The use of IT can be viewed from two perspectives. The first one uses them as a set of software and hardware designed to perform a variety of operations, storing of information in an encrypted form, provision and transfer it from one or some sources of its recipients. The second one uses IT as an effective tool.

Bodies of state financial control system should pay particular attention to application of modern IT methods and elements because their reasonable use in control and analytical activities will contribute to speedy and efficient execution of assigned authority.

IT audit is being carried out by a lot of foreign Supreme Audit Institutions (SAI). The main objective of its application is to automate processes of control and analytical work, to create tools for automated data processing, to store them safely, to reduce timing of control measures, to update methodological framework constantly in the electronic format.

In this context, the relevance of using IT audit by state financial bodies in the Republic of Kazakhstan takes the priority. They should provide information and analytical support to activities of the Audit Committee as well as switching from paper-based document control to electronic one. In addition, IT should provide users with comprehensive information on effective and targeted use of budgetary funds and state assets.

Definition of methodological principles of implementation of IT audit in the Republic of Kazakhstan will be based on increasing the role of information resources, as well as the level of information exchange of state financial control system with other government bodies.

International practice uses definitions of directions of IT audit application as follows:

The first – audit of information and communication technologies used by audited entities (e.g. audit of information system of individual public body or projects to develop e-government).

The second – computerized audit, that is, application of information and communication technologies for audit and other activities of SAI (for example, use of software products for specific audit procedures, human resource management, quality control).

V Congress of the European Organization SAI, held in Moscow, discussed use of information technology in controlling implementation of the state budget.

Following the discussion it is determined that introduction of modern information technologies by SAI can be a powerful tool to support efficient and effective audit of the state budget implementation.

Significant experience of IT audit application is gained by SAI of Norway, Austria, Australia, the Republic of Korea and other countries.

SAI of Korea conducts audit of central government, local authorities, government and other organizations, and inspection of performance of duties by employees of the central government, local authorities, government and other organizations, respectively.

It has developed two basic systems. The first of them – (CASAI) – complex analysis system of audit information;

Second one is (NAIS) – national audit information system.

CASAI provides auditing information on real time basis, which is provided due to collection, storage and analysis of data from internal and external audit.

NAIS is aimed at coordination of audit on a national scale in order to avoid duplication and gaps in the audit by checking plans and work of internal auditors. The system allows exchange of information between SAI of Korea and internal auditors.

In our opinion aims and objectives of IT audit in the Republic of Kazakhstan should be automation of process of control and analytical work, creation of tools for automated processing of information, reducing timing for control and analytical measures. In this case, considerable emphasis should be paid to constantly updating of existing methodological framework in electronic format, secure storage of confidential information and control over the use of confidential information.

Currently RSE "Center for Financial Violations Research" is conducting a research on this issue. Expected result of the research is development of draft methodology of IT audit application by bodies of state financial control system. Also there will be worked out proposals on amending existing legal and regulatory framework for application of IT audit by bodies of state financial control system with possibility of further implementation of the pilot project by Audit Committee.



# 5%



**Қазақстанның** ІЖӨ өсімі 2013 жылғы қаңтар-мамыр айларында 5 %-ды құрады.  
**составил** рост ВВП Казахстана в январе-мае 2013 года.  
**In January-May 2013** GDP growth in Kazakhstan amounted to 5%.



# 17,3

миллиона тонн нефти  
миллиона тонн нефти  
million tons

**Қазақстанда** 2013 жылғы қаңтар-наурыз айларында 17,3 миллион тонна мұнай өндірілді.  
**добыто** в Казахстане в январе-марте 2013 года.  
**of oil** has been extracted in Kazakhstan in January-March 2013.

KZT

# 110,6

миллиард теңге  
миллиардов тенге  
milliard



**2013** жылы «Жұмыспен қамту жол картасы-2020» бағдарламасын іске асыруға 110,6 миллиард теңге бағытталады.  
**направят** на реализацию программы «Дорожная карта занятости-2020» в 2013 году.  
**will** be sent to implementation of program "Roadmap of employment-2020" in 2013.



# 172

адам  
человека  
people

**2012** жылы бюджет қаражатының игерілмегені үшін 172 адам жазаға тартылды. **наказали** за неосвоение бюджетных средств в 2012 году.  
**were** punished for undisbursed budget funds in 2012.

Свыше  
Over KZT

# 219

аса миллиард теңге  
миллиард тенге  
milliard

**2012** жылы Қазақстан Үкіметі 219 миллиард теңгеден аса қаржыны тиімсіз пайдаланды. **неэффективно** использовано Правительством Казахстана в 2012 году.  
**inefficiently** used by the Government of Kazakhstan in 2012.



Свыше  
Over KZT

# 41

аса миллиард теңге  
миллиардов тенге  
milliard

**2012** жылы 41 миллиард теңге бюджет қаражаты игерілмеді. **бюджетных** средств не освоено в 2012 году.  
**of** budgetary funds were not disbursed in 2012.

KZT

# 1

трлн. теңге  
трлн. тенге  
trillion

**Қазақстанның** бюджетіне салықтық жеңілдіктер 1 трлн. теңгеге молайды. **не** обошлись бюджету Казахстана налоговые льготы.  
**Budget** of Kazakhstan spent KZT 1 trillion for tax benefits.



## ЖУРНАЛДЫҢ РЕДАКЦИЯЛЫҚ КЕҢЕСІ:

Аслан Есболайұлы МУСИН  
Редакциялық кеңес төрағасы - Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің төрағасы

Алданыш Арыстанғалиұлы НҰРЫМОВ  
Редакциялық кеңес төрағасының орынбасары, э.ғ.д., профессор, ЕХЭА-ның академигі, Қазақ экономика, қаржы және халықаралық сауда университетінің «Қаржы» кафедрасы меңгерушісі

Алимжан Имтахунұлы ТОХТАСУНОВ  
Бас редактор, Қаржылық бұзушылықтарды зерттеу жөніндегі орталықтың директоры

Александр Викторович ГОРЯИНОВ  
Есеп комитетінің мүшесі

Алтай Болтайханұлы ЗЕЙНЕЛҒАБДИН  
Есеп комитетінің мүшесі

Совхозбек Әбікешұлы ҚҰЛМАҒАНБЕТОВ  
Есеп комитетінің мүшесі

Молдағали Әбдіғалиұлы СӘТҚАЛИЕВ  
Есеп комитетінің мүшесі

Сапархан Кесікбайұлы ОМАРОВ  
Есеп комитетінің мүшесі

Константин Федорович ПЛОТНИКОВ  
Есеп комитетінің мүшесі

Жансейіт СӘРСЕНҚҰЛОВ  
Есеп комитетінің мүшесі

Ерлан Қабыкенұлы ТҰРЛЫБЕКОВ  
Есеп комитетінің мүшесі

Виктор Васильевич СУПРУН  
Есеп комитетінің аппарат басшысы

Юлия Федоровна ЭНГЕЛЬ  
Заң бөлімінің меңгерушісі

Ертай ҚАДЫР  
Мемлекеттік бақылау бөлімінің меңгерушісі

Гүлжайна Жақсылыққызы ЕЛЕУСИНОВА  
Ішкі аудит бөлімінің меңгерушісі

Руслан Маратұлы МОЛДАҒАЙЫПОВ  
«ҚБЗО» РМК Зерттеу, талдау және әдіснама бөлімінің меңгерушісі

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА:

Аслан Еспулаевич МУСИН  
Председатель редакционного совета - Председатель Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета

Алданыш Арыстанғалиевич НУРУМОВ  
Зам. председателя редакционного совета, д.э.н., профессор, академик МЭАЕ, заведующий кафедрой «Финансы» Казахского университета экономики, финансов и международной торговли

Алимжан Имтахунович ТОХТАСУНОВ  
Главный редактор, директор Центра по исследованию финансовых нарушений

Александр Викторович ГОРЯИНОВ  
Член Счетного комитета

Алтай Болтайханович ЗЕЙНЕЛЬГАБДИН  
Член Счетного комитета

Совхозбек Абикешович КУЛМАҒАНБЕТОВ  
Член Счетного комитета

Молдағали Абдугалиевич САТҚАЛИЕВ  
Член Счетного комитета

Сапархан Кесикбаевич ОМАРОВ  
Член Счетного комитета

Константин Федорович ПЛОТНИКОВ  
Член Счетного комитета

Жансеит САРСЕНКУЛОВ  
Член Счетного комитета

Ерлан Кабыкенович ТУРЛЫБЕКОВ  
Член Счетного комитета

Виктор Васильевич СУПРУН  
Руководитель аппарата Счетного комитета

Юлия Федоровна ЭНГЕЛЬ  
Заведующая юридическим отделом

Ертай КАДЫР  
Заведующий отделом государственного контроля

Гүлжайна Жаксылыковна ЕЛЕУСИНОВА  
Заведующая отделом внутреннего аудита

Руслан Маратович МОЛДАГАИПОВ  
Заведующий отделом исследований, анализа и методологии РГП «ЦИФН»

## EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL:

Aslan MUSIN

Prolocutor of the Editorial Board - Chairman of the Accounts Committee for Control over Execution of the Republican Budget

Aldanysh NURUMOV

Deputy prolocutor of the Editorial board – PhD, professor, academician of the IEAE, Dean of Finance department in the Kazakh university of economics, finance and international trade

Alimzhan TOHTASUNOV

Editor in Chief - director of the Center for Financial Violations Research

Alexander GORJAINOV

Member of the Audit Committee

Altai ZEYNELGABDIN

Member of the Audit Committee

Sovhozbek KULMAGANBETOV

Member of the Audit Committee

Moldagali SATKALIYEV

Member of the Audit Committee

Saparhan OMAROV

Member of the Audit Committee

Konstantin PLOTNIKOV

Member of the Audit Committee

Zhanseit SARSENKULOV

Member of the Audit Committee

Erlan TURLYBEKOV

Member of the Audit Committee

Viktor SUPRUN

Chief of Staff of the Audit Committee

Julia ENGEL

Head of the Legal Department

Ertay KADIR

Head of the Department of Government Control

Gulzhayna ELEUSINOVA

Head of Internal Audit Department

Ruslan MOLDAGAIPOV

Head of the department of research, analysis and methodology of RSE «CFVR»

«Мемлекеттік аудит - Государственный аудит» қаржы-экономикалық журнал

Меншік иесі: Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің «Қаржылық бұзушылықтарды зерттеу жөніндегі орталық» РМК

Бас редактор: А.И. Тохтасунов.

Шығарушы редактор: Б. К. Мұхамеджанов.

Редакциясы: Н. Ә. Карабаева, С. М. Төлепбаев,

Дизайн, беттеу: Р. Т. Әлімғазина

Қазақ тіліндегі нұсқасы: Ж.Ә. Ақыпбекова

Ағылшын тіліндегі нұсқасы: А. Колесник

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.

Тоқсанына 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>

«Чернобылец – жарымжандар бірлестігі» ЖШС баспаханасында басылған. Астана қ., К. Байсейітова көш., 114/2,

тел/ф. 8 (7172) 28-90-45, 28-99-21

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.И. Тохтасунов

Выпускающий редактор: Б.К. Мухамеджанов

Редакция: Н.А. Карабаева, С.М. Тулепбаев

Дизайн, верстка: Р.Т. Алимгазина

Казахский вариант: Ж.А. Акыпбекова

Английский вариант: А. Колесник

Корректоры: Н.П. Гусак, Д.Г. Абишева

Журнал перерегистрирован Министерством связи и информации Республики Казахстан 28.06.10 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 «Общество инвалидов - Чернобылец», г. Астана, ул. К. Байсейитовой, 114/2, тел/ф. 8 (7172) 28-90-45, 28-99-21

Тираж: 500 экземпляров.

Подписной индекс – 74167

"Memleketik 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. Tokhtasunov.

Copy Editor: B. Mukhamedzhanov.

Editorial staff: N. Karabaeva, S. Tulepbaev

Design, layout: R. Alimgazina

Kazakh version: Z. Akypbekova

English version: A. Kolisnyk

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.

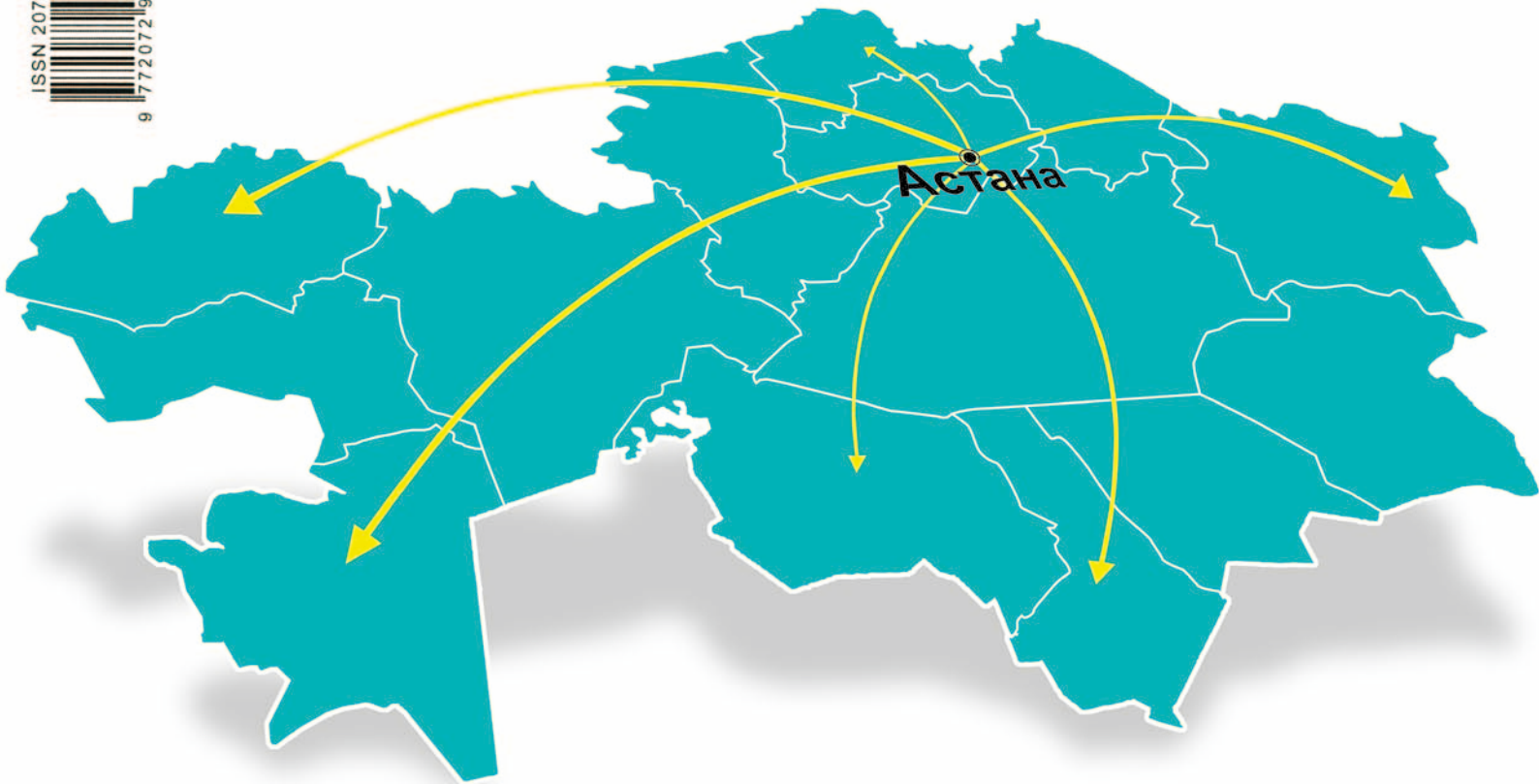
Editorial office address: "House of Ministries", Astana, 010000, the Republic of Kazakhstan

Tel: + 7 (7172) 74-16-55. <http://www.cifn.kz>

Printed in printing office of LLP "Society of the Disabled - Chernobylets", 114/2, K.Baiseitova str., Astana, tel/fax. 8 (7172) 28-90-45, 28-99-21

Circulation: 500 copies.

Subscription index - 74167



ВО ВСЕХ ГОРОДАХ КАЗАХСТАНА

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
МЕМЛЕКЕТТИК  
**Аудит**

Финансово-экономический журнал по вопросам социально-экономического развития, управления государственными финансами, государственного финансового контроля

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](http://www.cifn.kz)