

ӘОЖ 657.6:336.1

МЕМЛЕКЕТТІК АУДИТ ЖҮЙЕСІНДЕГІ БЮДЖЕТ ЖОБАСЫНА АЛДЫН-АЛА БАҒАЛАУ ЖҮРГІЗУДІҢ ШЕТЕЛ ТӘЖІРИБЕСІН ЗЕРДЕЛЕУ

Абжетова Ақдана Талғатқызы

akdana.1996@mail.ru

Л.Н.Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университеті, «Мемлекеттік аудит»
мамандығының 2-курс магистранты, Нұр-Сұлтан, Қазақстан

Ғылыми жетекшісі: Алибекова Б.А., э.ғ.к., доцент

Қазақстан Республикасындағы сыртқы мемлекеттік аудит органдарының мемлекеттік аудитті жүзеге асырудағы маңызды және негізгі іс-шараларының бірі – республикалық және жергілікті бюджеттерге қатысты жүргізілетін сараптамалық-талдау жұмыстары.

Жоғары мемлекеттік аудит органы - Есеп комитеті - сараптамалық-талдау қызметін республикалық бюджетке қатысты, ал тексеру комиссиялары сараптамалық-талдамалық іс-шараларды өздері жұмыс атқаратын облыстық, республикалық маңызы бар қала, астана бюджеттеріне қатысты жүргізеді.

Осыған орай сараптамалық-талдамалық іс-шараларға қатысты келесі тұжырымдарды беруге болады. А.М.Каридың пікірі бойынша, «сараптамалық-талдамалық іс-шаралары бұл - бағалау, яғни жүргізілетін тиімділік аудиті, қаржылық есептілік аудиті және сәйкестік аудиті нәтижелері бойынша, мемлекеттік аудит объектілерінің қызметі тиімділігін, мемлекеттік қаржылық ресурстарды басқару тиімділігін және осы процестердің елдің әлеуметтік-экономикалық дамуына ықпалын бағалау» [1].

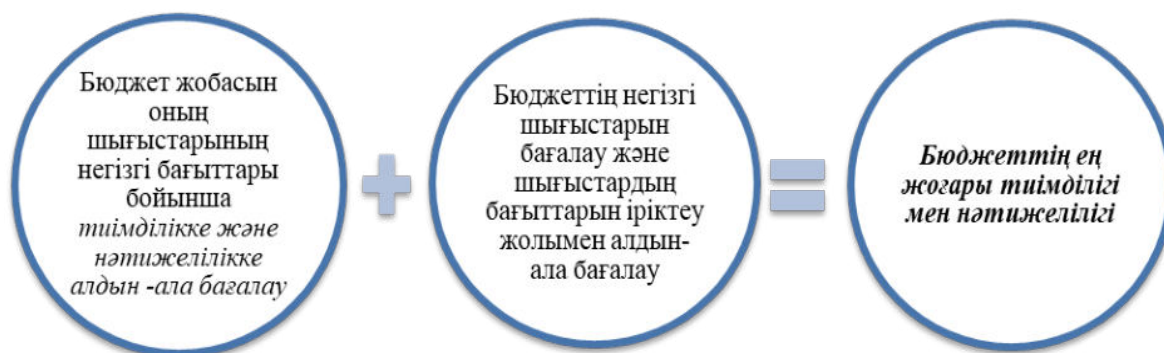
Л.В.Колиев, сараптамалық-талдамалық қызмет - федералдық бюджет жобаларын және федералдық бағдарламаларды сараптау, федералдық бюджет қаражатын жұмсау кезіндегі әртүрлі ауытқулар мен бұзушылықтарды анықтау және талдау деп атап өткен [2].

Н.М.Шакированың көзқарасына сүйенсек, Есеп палатасының сараптамалық-талдау қызметі елдегі бюджет процесін реттейтін құжаттаманы бағалау мен талдаудан тұрады [3].

жоспарланатын көрсеткіштердің негізділігін, орындылығын және дұрыстығын айқындау арқылы болашақта ықтимал қаржылық бұзушылықтардың туындау тәуекелін азайту мен алдын-алу.

Алдын-ала бақылауды жүргізу жөніндегі жалпы ұсынымдар «Бақылаудың басшылық қағидаттарының Лима декларациясында» көрсетілген: «Тиімді алдын-ала бақылау ақша және материалдық қаражатты басқарудың сенімді жүйесінің ажырамас бөлігі болып табылады. Оны жоғары бақылау органы немесе басқа да бақылау ұйымдары жүргізуі мүмкін. Жоғары бақылау органы жүргізетін алдын-ала тексеру бақылау жүргізілгенге дейін орын алуы мүмкін бұзушылықтардың алдын алуға мүмкіндік беретін артықшылыққа ие» [6].

Демек, алдын-ала бақылау бюджетті атқаруда кездесетін мәселелерді қысқартуға, бұзушылықтардың алдын-алуға, мемлекеттік бағдарламалардың тиімділігін арттыруға мүмкіндік беретін сараптамалық-талдау қызметінің түрі деп тұжырым жасаймыз. (1-сурет).



1-сурет. Алдын-ала бағалаудың тиімділігі
Ескерту. Деректер негізінде автормен құрастырылған [7].

Бюджет жобасын алдын-ала бағалау бюджетті жоспарлаудың тиімділігін арттыруда және бюджеттің негізгі шығыстарын бағалауда үлесі зор. Деседе, осы күнге дейін мемлекеттік аудит органдары тәжірибесінде алдын-ала бағалауға тиісті назар аударылмай келеді.

Бұл туралы үкіметтің 2018 жылғы республикалық бюджеттің атқарылуы туралы есебін қарау барысында Есеп комитетінің төрағасы Наталья Годунова айтып өткен [8]. Өз сөзінде Наталья Годунова «Мемлекеттік бағдарламаларды жоспарлау және орындаудың басым көпшілігінде іске асырылуы тиіс нақты инвестициялық жобалардың айқын көрінісі болған жоқ. Бағдарламаларды бағалаудың қолданыстағы жүйесі негізінен мемлекеттік органдардағы орындаушылық тәртіп пен бизнес-үдерістерді бағалауды білдіреді және алынған нәтижелерді талдауға мүмкіндік бермейді», – деп атап өтті.

Қазіргі таңда Есеп комитеті Еуразиялық экономикалық одақтың, Тәуелсіз Мемлекеттер Достастығының, Шанхай Ұйымының жоғары аудит органдарымен өзара іс-қимыл жасайды.

ЕАЭО шеңберінде жыл сайынғы негізде Есеп комитеті Беларусь, Қырғызстан, Ресей, Армения ЖАО-ларымен бірлесіп, ЕАЭО-ға мүше мемлекеттердің уәкілетті органдарының Кедендік әкелу бағдарының, сомаларын есепке жатқызу және бөлу, оларды Еуразиялық экономикалық одаққа мүше мемлекеттер бюджеттерінің кірісіне аудару тәртібі туралы хаттаманы сақтауына аудит жүргізеді. 2016 жылдан бастап ЕАЭО органдарында сыртқы аудит жүргізіледі. 2018 жылы Есеп комитеті ЕАЭО органдарында сыртқы аудит жүргізудің үйлестірушісі болып тағайындалды [9].

Осыған байланысты сараптамалық-талдамалық қызмет шеңберінде алдын-ала бағалау жүргізудің ЕАЭО мемлекеттерінің тәжірибесін зерделеу отандық сараптамалық-талдау іс-шараларын өткізуге қатысты белгілі бір тұжырымдар жасауға мүмкіндік береді деген пікірдеміз.

Ресей Федерациясында мемлекеттік қаржылық бақылауды жүзеге асыратын, тұрақты жұмыс істейтін жоғары орган Есеп палатасы болып табылады. Палатаның құқықтық мәртебесі мен өкілеттігі Ресей Федерациясының Конституциясында, сондай — ақ арнайы нормативтік акт – «Ресей Федерациясының Есеп палатасы туралы» Федералдық Заңында бекітілген [10].

М.Толчинская және Л.Ахметова секілді Ресейлік авторлар өз зерттеулерінде «Бақылау және сараптамалық-талдау қызметі РФ Есеп палатасы бекіткен сыртқы мемлекеттік аудит стандарттарына сәйкес қаржылық аудит, тиімділік аудиті, стратегиялық Аудит, Аудиттің өзге де түрлері түрінде жүзеге асырылады», - деп атап көрсеткен [11].

Ресейдің ЖМАО - Есеп палатасы сараптамалық-талдамалық іс-шарасы - алдын-ала бақылауды белсенді түрде қолданады. Ол «Ресей Федерациясының Есеп палатасы туралы» Заңының «Ресей Федерациясының федералдық бюджеті мен мемлекеттік бюджеттен тыс қорлары бюджеттерін қалыптастырудың алдын ала аудиті» деп аталатын 18 бабында ашып көрсетілген [10].

Осылайша, Федералдық бюджетті және РФ мемлекеттік бюджеттен тыс қорларының бюджеттерін қалыптастырудың алдын ала аудитін жүзеге асыру кезекті қаржы жылына және жоспарлы кезеңге арналған федералды бюджеттің жобасы көрсеткіштерінің негізділігін тексеру және талдауда, сонымен қатар бюджет жобасының тиімділігін бағалауда маңызды рөл атқарады.

Ал Қырғызстан Республикасында мемлекеттік аудиттің тәуелсіз жоғары органы болып Есеп палатасы саналады. Қырғыз Республикасының Есеп палатасы туралы Заңына сәйкес есеп палатасы қызметінің мақсаты - аудит және тиімділік аудитін жүргізу болып табылады [12]. Соның ішінде: Республикалық бюджеттің атқарылуын бағалау, жергілікті бюджеттің, бюджеттен тыс және арнайы қаражаттың жасалуы мен атқарылуын, мемлекеттік және муниципалдық меншіктің пайдаланылуын бағалау, мемлекеттік аудиттің халықаралық стандарттарын қамтамасыз ету және іске асыру.

Беларусь Республикасындағы жоғары мемлекеттік аудит органы - Мемлекеттік бақылау комитеті. Ол республикалық бюджеттің атқарылуына, мемлекеттік меншіктің пайдаланылуына, Беларусь Республикасы Президентінің, Парламентінің, Үкіметінің және мемлекеттік меншік қатынастарын, шаруашылық, қаржылық және салық қатынастарын реттейтін басқа да мемлекеттік органдардың актілерінің орындалуына, сондай-ақ Беларусь Республикасы Президентінің заңдары мен шешімдеріне сәйкес өзге де мәселелер бойынша мемлекеттік бақылауды жүзеге асыратын мемлекеттік орган болып табылады [13].

Беларусь Республикасының бақылау органдары бақылау қызметін бақылауға жататын субъектілермен өзара іс-қимыл жасай отырып, ескерту және алдын алу сипатындағы шараларды пайдалану арқылы жүзеге асырады. Аталған іс-шаралар келесідей болып келеді:

- мониторинг жүргізу, мониторинг нәтижесінде анықталған кемшіліктерді жою және болдырмау бойынша ұсыныстар жіберу;
- заңнама талаптарын сақтау тәртібі туралы түсіндіру жұмыстарын жүргізу, оның ережелерін тәжірибеде қолдану;
- бақылау органдарының тексеру барысында анықталған типтік бұзушылықтар туралы субъектілерді хабардар ету;
- семинарлар, дөңгелек үстелдер және т. б. өткізу [14].

Осылайша, Еуразиялық экономикалық одаққа мүше мемлекеттердің жоғары мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының миссиялары және олардың алдына қойылған міндеттерді шешуі ұқсас. Мемлекеттік қаржылық бақылауды жүзеге асыруға қол жеткізілетін мақсаттар мен міндеттердің ортақтығы Еуразиялық экономикалық одақ шеңберінде ЕАЭО – ға қатысушы әрбір елде жеке алынған барлық тәжірибе негізінде сараптамалық-талдамалық іс-шараларды жүзеге асыру бойынша бірыңғай әдістемелік нұсқау құруға болады деген тұжырым жасауға мүмкіндік береді.

Сонымен қатар, Польша Республикасының жоғары бақылау органының қызметін қарастыруды да жөн деп таптық. Польша Республикасының жоғары бақылау органы болып

Жоғарғы Бақылау Палатасы саналады. Ол алқалық принциптермен жұмыс істейтін Сеймге бағынады. Сенат келіскен жағдайда Сейм жоғарғы бақылау палатасының төрағасын 6 жыл мерзімге тағайындайды.

Конституцияға сәйкес Палата Үкіметтік әкімшілік органдарының, Польша Ұлттық Банкінің, мемлекеттік заңды тұлғалардың және өзге де мемлекеттік Ұйымдастыру бірліктерінің қызметін заңдылық, үнемділік, тиімділік, орындылық және адалдық тұрғысынан бақылайды. Палата жергілікті өзін-өзі басқару органдарының, коммуналдық заңды тұлғалардың және өзге де коммуналдық ұйымдастыру бірліктерінің қызметін заңдылық, үнемділік, тиімділік және сенімділік тұрғысынан бақылай алады.

Польша Республикасында да мемлекеттік бюджеттің атқарылуын бақылау аса маңызды бақылау болып табылады, оны жыл сайын жоғары тексеру қызметі жүзеге асырады. Оның мақсаты бақыланатын кәсіпорындар мен Үкіметтің мемлекеттік бюджетті қалай атқаратыны туралы тәуелсіз және объективті ақпарат беру болып табылады.

Польшада қаржылық бақылау заңдылық, мақсаттылық, үнемділік, тиімділік және сенімділік критерийлері негізінде жүзеге асырылады. Қаржылық бақылау мемлекеттік қаражатты жинау процестеріне, осы қаражатты жұмсау процестеріне процестеріне қатысты өлшем бірліктері. Сондықтан алдын-ала бақылау қаржылық қызметті жүргізу алдында, ал ағымдағы бақылау – операцияларды іске асыру процесінде жүзеге асырылады [15].

Осылайша, жүргізілген зерттеу қорытындысы бойынша Қазақстан Республикасының бюджет процесінде бюджет жобаларын алдын ала бағалауды тиімді жүргізу бойынша мынадай ұсынымдар ұсынылады:

- алдын-ала бағалауды жүзеге асырудың озық халықаралық, оның ішінде Ресей Федерациясының және басқа да мемлекеттердің тәжірибесін пайдалану;
- зерттелген шетелдік тәжірибені ескере отырып Республикалық бюджет жобасын оның шығыстарының негізгі бағыттары бойынша алдын-ала бағалауға қатысты дербес әдіснамалық құжаттарды қабылдау және жетілдіру;
- бюджет жобаларын алдын-ала бағалауды орындаудың заңнамалық және нормативтік-құқықтық базасы бойынша ұсыныстарды қарастыру.

Пайдаланылған әдебиеттер тізімі:

1. Ә.Қари. Сыртқы мемлекеттік бақылау органдарының қызметі тәжірибесінде сараптамалық-талдамалық іс-шаралардың рөлі туралы / Мемлекеттік аудит – 2015. №3 (28)
2. Л.В.Колиев. Счетная палата Российской Федерации как орган государственного финансового контроля (аудита). История создания, результаты деятельности // Отечественная юриспруденция. 2018. №3 (28) / <https://cyberleninka.ru/article/n/schetnaya-palata-rossiyskoy-federatsii-kak-organ-gosudarstvennogo-finansovogo-kontrolya-audita-istoriya-sozdaniya-rezultaty>
3. Н.М.Шакирова. Деятельность Счетной палаты Российской Федерации: Недостатки и меры по их устранению // [Актуальные вопросы устойчивого развития России в исследованиях студентов: управленческий, правовой и социально-экономический аспекты](https://elibrary.ru/item.asp?id=36887711). 2018 / <https://elibrary.ru/item.asp?id=36887711>
4. Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі Есеп комитетінің 2016 жылғы 31 наурыздағы № 5-НҚ нормативтік қаулысына 11-қосымша. 903. Сыртқы мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау органдарының сараптамалық-талдау іс-шарасын жүргізуі бойынша сыртқы мемлекеттік аудиттің және қаржылық бақылаудың рәсімдік стандарты - <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/V1600013647#z1168>
5. ҚР Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі Есеп комитетінің ресми сайты - <https://www.esep.kz/kz/audit/list/>
6. Лимская декларация руководящих принципов контроля - <https://eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/others/ISSAI/ISSAI-1-Lima-declaration-Ruso.pdf>

Осылайша, жүргізілген зерттеулер көрсеткендей, отандық авторлар арасында «сараптамалық-талдау қызметі» түсінігіне анықтама берген зерттеушілер өте аз. Сондықтан, сараптамалық-талдау қызметіне келесі авторлық сипаттаманы ұсынамыз: «Сараптамалық-талдау қызметі бұл – мемлекеттік бюджетті атқару барысында кездесетін бұзушылықтардың алдын-алу және оларды талдау негізінде жүзеге асырылатын қызмет түрі».

Сыртқы мемлекеттік аудит органдарының сараптамалық-талдау іс-шарасын жүргізу бойынша қызметі 903 «Сараптамалық-талдау іс-шарасын жүзеге асыру бойынша сыртқы мемлекеттік аудиттің және қаржылық бақылаудың рәсімдік стандартымен» реттеледі [4]. Осы стандартта берілген анықтамаларға зер салатын болсақ, сараптамалық-талдау іс-шарасы:

- сыртқы мемлекеттік аудит органдарының сараптамалық-талдау іс-шарасының объектісіне шықпай жүзеге асырылатын қызмет;

- ұлттық ресурстардың, мемлекет активтерінің пайдаланылу тиімділігін талдауға, мемлекеттік органдар, квазимемлекеттік сектор субъектілері қызметінің әсерін және Қазақстан Республикасының Мемлекеттік жоспарлау жүйесі құжаттарының іске асырылу тиімділігін олардың экономиканың, әлеуметтік саланың дамуына ықпалын зерттеу арқылы бағалауға бағытталған сараптамалық-талдау қызметін іске асыру нысанын білдіреді. Стандартта сараптамалық-талдау жұмыстары дербес іс-шара немесе тиімділік аудитінің құрамында жүргізілетіндігі аталған.

Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің мемлекеттік аудит объектілерінің 2017-2019 жж арналған тізбесін зерделей келе, іс жүзінде сараптамалық-талдау іс-шаралары елімізде қандай түрде жүргізілетіндігін төмендегі кестеден көруге болады.

1- кесте. Есеп комитетімен сараптамалық-талдау іс-шараларын жүзеге асыру түрлері және объектілері

№	Іс –шара атауы	2017 жыл	2018 жыл	2019 жыл
1	Сараптамалық-талдау іс-шарасы	"Шығыс Қазақстан облысы Семей қаласының құрылыс бөлімі" мемлекеттік мекемесі"	"ҚР Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау министрлігі" мемлекеттік мекемесі"	-
2	Тиімділік аудиті, сараптамалық-талдау іс-шарасы	"ҚР Қаржы министрлігі" мемлекеттік мекемесі"	-	-
3	Сәйкестік аудиті, сараптамалық-талдау іс-шарасы	ҚР Ұлттық Банкі	ҚР Ұлттық Банкі	"ҚР Ұлттық Банкі" республикалық мемлекеттік мекемесі
4	Сәйкестік аудиті, тиімділік аудиті, сараптамалық-талдау іс-шарасы	"ҚР Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау министрлігі" мемлекеттік мекемесі"	"Астана халықаралық әуежайы" акционерлік қоғамы"	"ҚР Білім және ғылым министрлігі" мемлекеттік мекемесі
Ескерту. Ақпараттар негізінде автормен құрастырылған [5]				

Кестеден мемлекеттік аудит органдар тәжірибесінде сараптамалық-талдау іс-шаралары дербес іс-шара ретінде, тиімділік аудитінің құрамында, сәйкестік аудитімен бірге және тиімділік, сәйкестік аудиттерімен бірге жүзеге асырылатындығын көріп отырмыз.

Әлемдік тәжірибеде мемлекеттік аудитті өткізу әртүрлі нысандарда жүзеге асырылады, олардың бірі алдын-ала бақылау болып табылады. Оның ерекшелігі -

7. Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің «Қаржылық бұзушылықтарды зерттеу жөніндегі орталық» ресми сайты - <http://www.cifn.kz/ru/arkhiv-issledovani/132-otsenka-proektov-byudzheta>
8. М. Мамырханова. Глава Счетного комитета раскритиковала госпрограммы страны. Наталья Годунова заявила об отсутствии четкого видения конкретных инвестиционных проектов / Kursiv.kz. -2019. – 21 мая - <https://kursiv.kz/news/obschestvo/2019-05/glava-schetnogo-komiteta-raskritikovala-gosprogrammy-strany>
9. ҚР Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі Есеп комитетінің ресми сайты - <https://www.esep.kz/kz/inter/obshchaya-informatsiya/>
10. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 5 апреля 2013 года N 41-ФЗ (последняя редакция) – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144621/
11. «Развитие государственного аудита в российской федерации». Маргарита Николаевна ТОЛЧИНСКАЯ, Лаура Алаудиновна АХМЕДОВА - <file:///C:/Users/%D0%90%D0%BA%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B0/Downloads/razvitie-gosudarstvennogo-audita-v-rossiyskoy-federatsii.pdf>
12. Қырғыз Республикасының Есеп палатасы туралы Заңы - <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/1516?cl=ru-ru>
13. Беларусь Республикасының Мемлекеттік бақылау комитеті ресми сайты - <http://kgk.gov.by/ru>
14. Указ Президента Республики Беларусь № 376 от 16 октября 2017 г. «О мерах по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности»- http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/ukaz-376-ot-16-oktjabrja-2017-g-17324/
15. Польша Республикасының жоғары бақылау органы - Жоғарғы Бақылау Палатасының ресми сайты - <https://www.nik.gov.pl/>