



О Концепции развития системы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов в Республике Казахстан

Утративший силу

Постановление Правительства Республики Казахстан от 14 сентября 2001 года N 1208. Утратило силу постановлением Правительства Республики Казахстан от 19 сентября 2009 года № 1411

Сноска. Утратило силу постановлением Правительства РК от 19.09.2009 № 1411.

В целях обеспечения дальнейшего развития системы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов Правительство Республики Казахстан

п о с т а н о в л я е т :

1. Одобрить прилагаемую Концепцию развития системы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов в Республике Казахстан.

2. Министерству финансов Республики Казахстан, Счетному комитету по контролю за исполнением республиканского бюджета (по согласованию) при выработке соответствующих решений и подготовке правовых актов руководствоваться основными положениями данной Концепции.

3. Настоящее постановление вступает в силу со дня подписания.
Премьер-Министр Республики Казахстан

Концепция развития системы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов в Республике Казахстан

1 . В в е д е н и е

Настоящая Концепция развития системы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов в Республике Казахстан на 2001-2005 годы и на перспективу (далее - Концепция) разработана в целях обеспечения повышения эффективности деятельности государственных органов, осуществляющих контроль за исполнением республиканского и местных бюджетов, и в соответствии с указанием Президента Республики Казахстан Назарбаева Н.А. о необходимости создания мощной службы внешнего аудита, расширения полномочий Счетного комитета, укреплении его качественно и количественно, а также на основании Указа Президента Республики Казахстан от

5 января 2001 года N 534 U010534_ "О Государственной программе борьбы с коррупцией на 2001-2005 годы" и распоряжения Президента Республики Казахстан от 2 февраля 2001 года N 201 N010201_ "О Концепции борьбы с правонарушениями в сфере экономики на 2001-2003 годы".

Предлагаемая Концепция определяет основные направления развития системы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов.

Совершенствование системы государственного контроля в области финансов продиктовано объективной необходимостью определения понятия контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов с учетом международных требований, разработки и утверждения нормативных правовых актов, выделения объектов и сферы действия правовых норм, определенных ими.

Актуальность вопроса также подтверждается и тем обстоятельством, что в действующем законодательстве отсутствует четкое разграничение задач и полномочий между государственными контрольными органами в области финансов, нет должной ясности как в вопросах взаимодействия этих органов между собой, так и с институтом аудита, функционирующего вне системы государственного финансового контроля.

Дальнейшее развитие системы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов должно существенно повлиять на решение важных вопросов в системе финансово-экономических отношений государства и хозяйствующих субъектов страны, а также позволит вести целенаправленную борьбу с различными правонарушениями в сфере экономики.

2. Современное состояние и проблемы развития системы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов

В Республике Казахстан контроль за исполнением республиканского бюджета осуществляется Счетным комитетом, который был образован в 1996 году в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, как постоянно действующий государственный орган, непосредственно подчиненный и подотчетный Президенту Республики Казахстан.

В соответствии с K951000_ Конституцией, Конституционным законом Республики Казахстан Z952733_ "О Президенте Республики Казахстан" и утвержденным положением Счетный комитет на основании анализа получаемой в установленном порядке информации и проводимых контрольных мероприятий представляет ежеквартальные доклады Президенту Республики Казахстан о работе комитета, а также годовой отчет комитета Парламенту Республики Казахстан, который по своему содержанию и характеру является заключением по отчету Правительства Республики Казахстан об исполнении республиканского

бюджета. Годовой отчет Счетного комитета утверждается на совместном заседании палат Парламента Республики Казахстан.

Утверждение местных бюджетов и отчетов об их исполнении, в том числе утверждение сметы расходов на содержание района в городе республиканского значения (столице), поселка, аула (села), аульного (сельского) округа согласно Закону Z010148_ "О местном государственном управлении в Республике Казахстан" является компетенцией соответствующего местного представительного органа (маслихата). Для контроля за исполнением местного бюджета маслихат избирает на срок своих полномочий ревизионную комиссию и определяет число ее членов. Полномочия и порядок работы ревизионной комиссии определяются регламентом маслихата.

Министерством финансов Республики Казахстан и его территориальными подразделениями осуществляется контроль за правильностью составления и утверждения смет расходов государственных учреждений, финансируемых из республиканского бюджета, а также за использованием бюджетных средств в соответствии с казначейскими разрешениями. А контроль за правильностью составления и утверждения сметы расходов государственных учреждений, финансируемых из местного бюджета, а также за использованием бюджетных средств в соответствии с казначейскими разрешениями осуществляется местными исполнительными органами, Министерством финансов Республики Казахстан и его территориальными подразделениями.

Несмотря на то, что Министерство финансов Республики Казахстан определяет порядок и периодичность проведения ревизий и проверок использования средств республиканского и местных бюджетов, оно не наделено полномочиями по координации, разработке и внедрению методологии их проведения, а участие Счетного комитета в определении этого "порядка и периодичности" вообще законодательно не предусмотрено.

Счетный комитет анализирует и контролирует деятельность администраторов республиканских бюджетных программ в части целевого и эффективного использования выделенных им из бюджета средств, дает оценку экономической эффективности и целесообразности указанных программ и составляющих их программ.

По итогам проведенных проверок Счетный комитет направляет соответствующие рекомендации в Правительство Республики Казахстан, в том числе и по совершенствованию нормативной правовой базы.

Счетный комитет и ревизионные комиссии маслихатов осуществляют контроль деятельности налоговых и иных государственных органов в части обеспечения ими полного и своевременного зачисления в республиканский и местные бюджеты предусмотренных законодательством Республики Казахстан

п о с т у п л е н и й .

Предметом проверок и анализа Счетного комитета, ревизионных комиссий маслихатов являются не только данные финансовой отчетности, но и других соответствующих видов отчетности, без чего невозможно оценить эффективность и целевое использование средств республиканского и местных бюджетов .

Членами Счетного комитета и ревизионных комиссий маслихатов проверки проводятся не за счет средств проверяемых государственных органов и организаций всех форм собственности, а за счет бюджетных средств, выделяемых на содержание комитета и комиссий.

Контроль за исполнением республиканского бюджета и проверки Счетного комитета носят более комплексный, системный характер. По существу свои основные цели и задачи Счетный комитет и ревизионные комиссии маслихатов достигают в ходе проведения контрольных мероприятий, обследований и анализа, в т.ч. аудиторских заключений, составленных аудиторами или аудиторскими организациями, по национальным компаниям и другим хозяйствующим субъектам с долей государственного капитала.

Реализация этих функций и задач Счетного комитета и ревизионных комиссий маслихатов является внешним контролем за исполнением республиканского и местных бюджетов.

В Республике Казахстан сложилась смешанная модель системы внутреннего контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов. Существует как централизованный внутренний контроль, осуществляемый Министерством финансов Республики Казахстан, так и децентрализованный, который проводят контрольно-ревизионные службы некоторых министерств.

Основным недостатком этой модели является отсутствие глубокого изучения положения дел на объектах контроля из-за несогласованных подходов и методик, что порождает возможность появления дублирования и пробелов в процессе контроля. Модель позволяет осуществлять контроль только на соответствие с некоторыми элементами контроля финансовой отчетности, а контроль эффективности остается за ее пределами.

Контроль за исполнением республиканского и местных бюджетов осуществляется в следующих формах:

предварительный контроль осуществляется на стадии рассмотрения проекта использования средств утвержденных республиканского и местных бюджетов государственными органами, учреждениями и организациями, содержащимися за счет бюджетных денег, претендующих на получение субсидий и кредитов, а также получения гарантий Правительства Республики Казахстан;

текущий контроль проводится на стадии осуществления финансовых

операций по использованию средств республиканского и местных бюджетов государственными органами, учреждениями и организациями;

последующий контроль за своевременным, целевым и эффективным использованием средств республиканского и местных бюджетов, а также за достоверностью отчетов об их использовании осуществляется по итогам совершения финансовых операций со средствами республиканского и местных бюджетов государственными органами, учреждениями и организациями.

Законом Республики Казахстан Z990357_ "О бюджетной системе" понятие "бюджетная процедура" определено как регламентированная законодательством деятельность государственных органов и должностных лиц по разработке, рассмотрению, утверждению, исполнению бюджета, контролю за его исполнением и утверждению отчета об исполнении бюджета. Между тем, вопросы исполнения, например, республиканского бюджета отражены лишь в одной статье упомянутого закона, а контроля за его исполнением - всего в одном предложении - "контроль за исполнением республиканского бюджета осуществляется Счетным комитетом по контролю за исполнением республиканского бюджета". Аналогичная недостаточность соответствующих законодательных норм имеет место в вопросах исполнения и контроля местных бюджетов.

Для соответствующей регламентации полномочий государственных органов, осуществляющих контроль за исполнением республиканского и местных бюджетов, необходимо определиться с понятием "исполнение бюджета", точнее с вопросом о том, где начинается и где заканчивается процесс исполнения республиканского и местных бюджетов. Сложившаяся практика и действующее законодательство не дают ответа на поставленный вопрос.

Вместе с тем, в действующих нормативных правовых актах нет четкого разграничения задач и функции Счетного комитета, ревизионных комиссий маслихатов и государственных органов, уполномоченных Правительством Республики Казахстан, в области контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов.

Кроме того, ни в практике налогово-бюджетной деятельности, ни в научно-теоретических исследованиях вопросы анализа республиканского и местных бюджетов цельного, комплексного решения не получили. Поэтому безотлагательного решения требует вопрос разработки и утверждения методик и стандартов экспертизы, оценки, анализа контроля исполнения республиканского и местных бюджетов.

Фактором обоснования необходимости совершенствования системы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов также является отсутствие в настоящее время систематического контроля за использованием

государственных финансов в национальных корпорациях и других хозяйствующих субъектах с долей государственного капитала.

Специфика задач контрольных органов проявляется в особенностях форм и типов осуществления контрольных мероприятий. В определении места и роли контролирующего органа существенное значение имеет статус его акта, отражающего результаты финансового контроля. Особенности статуса акта важно не только четко сформулировать, но и отразить в соответствующих нормативных правовых актах.

Существующие организационные и методические проблемы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов осложняются и тем, что до сих пор государственные учреждения и предприятия, как и организации частной формы собственности, полностью не перешли на международные стандарты учета и отчетности. Эти обстоятельства сдерживают использование накопленной методической базы, общепринятой в международной финансовой практике.

Следует отметить, что в Конституции и действующем законодательстве Республики Казахстан присутствует только институт назначения на должность Председателя и членов Счетного комитета, ревизионной комиссии маслихата, нет соответствующих норм, регламентирующих их освобождение, за исключением Председателя Счетного комитета. Тогда как, в зарубежных странах законодательством о контрольных органах предусматривается обязательное объяснение причин отстранения от должности руководителя и членов контрольного органа, их статус и правовые гарантии этого статуса.

Особо актуальным является также проведение работы по повышению квалификации кадров в области контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов с учетом международных требований.

3. Основные задачи развития системы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов

Концепция направлена на реализацию следующих основных задач.

1. Дальнейшее развитие системы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов, установление государственного формирования их нормативной базы, в первую очередь основных принципов и стандартов контроля, адаптированных к международным нормам, а также организация методической работы по соответствующим вопросам контроля в целом.

2. Принятие превентивных мер для борьбы с правонарушениями в сфере экономики и эффективного использования имущества, находящегося в государственной собственности, путем совершенствования системы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов.

3. Создание единой методической базы и совершенствование информационных систем контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов с учетом развития и внедрения методов бюджетного программирования.

4. Интегрирование информационных систем Счетного комитета, ревизионных комиссий маслихатов и государственных органов управления в области контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов.

5. Исключение дублирования и четкое разделение полномочий государственных органов в осуществлении системы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов.

6. Обеспечение "прозрачности" деятельности всех государственных органов по исполнению республиканского и местных бюджетов, широкой гласности и открытости для общественности и всех налогоплательщиков.

7. Качественное и количественное улучшение ресурсного обеспечения системы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов.

4. Совершенствование и развитие системы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов.

Ожидаемые результаты

Комплексный подход решения вопросов развития системы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов, совершенствования ее в соответствии с международными правилами должен сочетаться с использованием накопленного отечественного опыта с учетом деятельности государственных органов различного уровня и сохранением тех методов, инструментов и методологических решений, которые не только не противоречат мировой практике, но и обогащают ее.

В Казахстане пока нет устоявшегося финансового и бюджетного законодательства. К тому же существующие методические разработки других контрольно-ревизионных органов не могут быть полностью восприняты Счетным комитетом и ревизионными комиссиями маслихатов в силу особой специфики их задач и функций. Поэтому вопрос о разработке адекватных методик и процедур проведения Счетным комитетом, ревизионными комиссиями маслихатов и государственными органами, уполномоченными Правительством Республики Казахстан, аналитических и контрольных мероприятий стоит очень остро и он должен быть решен в ближайшее время, в том числе через нормы соответствующего закона.

В таких условиях в работе Счетного комитета и ревизионных комиссий маслихатов важнейшими приоритетами становятся требования для всех

пользователей средств республиканского и местных бюджетов соблюдения финансовой дисциплины, поиск изъянов в нормативных правовых актах, благодаря которым утекают государственные ресурсы. В последнем заключается особый смысл реализации критерия законности. Счетный комитет и ревизионные комиссии маслихатов в силу своего статуса могут реализовать это с наибольшей эффективностью. Дело в том, что уполномоченные Правительством Республики Казахстан органы осуществляют контрольные мероприятия исключительно в рамках действующих нормативных правовых актов. Их интересует уставная и противоуставная деятельность, а та, которая и осуществляется в законодательных "дырах", остается за гранью контроля, что должно быть и с к л ю ч е н о .

В настоящее время Счетный комитет осуществляет контроль за исполнением республиканского бюджета, в том числе за своевременным исполнением его доходов и расходов по объемам, структуре и целевому назначению и проводит анализ нормативных правовых актов, определяющих правила осуществления расходов, покрываемых за счет средств республиканского бюджета, или влияющих на формирование и исполнение республиканского бюджета. В связи с этим, критерием его оценки результатов исполнения бюджета должно быть, во-первых, полное использование резервов по привлечению доходов в бюджет, во-вторых, целесообразность и экономичность расходования бюджетных средств .

Данная концепция предусматривает введение нового вида деятельности экспертно-аналитическую работу Счетного комитета, которая должна включать несколько видов счетно-аналитических проверок, в том числе анализ обоснованности принимаемых решений в процессе исполнения бюджета, эффективности использования бюджетных ресурсов и финансовой деятельности администраторов республиканских бюджетных программ, что потребует укрепления его качественно и количественно.

Развитие системы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов требует дальнейшего укрепления и совершенствования предварительного, текущего и последующего контроля за своевременным и целевым использованием средств республиканского и местного бюджетов, а также за эффективным использованием имущества, находящегося в республиканской и коммунальной собственности.

В ближайшие несколько лет необходимо будет организовать работу по созданию в большинстве министерств, агентств, комитетов сильных служб внутреннего контроля. Одновременно необходимо законодательно утвердить уполномоченные Правительством Республики Казахстан государственные органы, осуществляющие внутренний контроль за исполнением

республиканского и местных бюджетов с центральной функциональной ролью в части разработки, внедрения методической базы и обучения.

Тогда в стране появится возможность перехода от смешанной системы внутреннего контроля к децентрализованной при сохранении централизации методической базы, обучения и контроля гарантии качества.

Это значительно повысит ответственность руководителей государственных органов, так как согласно Указу Президента Республики Казахстан, имеющему силу Закона, Z952732_ "О бухгалтерском учете" они обеспечивают организацию внутреннего контроля и функционирование его органов.

Особое внимание будет уделено стандартам контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов, которые по своей сути являются нормативными документами, содержащими основные принципы проведения контроля, определяющие требования к контролю. В связи с разделением государственного контроля на внутренний и внешний стандарты контроля будут различными. Поэтому необходимо определить уполномоченные органы, ответственные за их разработку и утверждение.

Стандарты внешнего контроля за исполнением республиканского бюджета будут разрабатываться и утверждаться Счетным комитетом.

Стандарты внешнего контроля за исполнением местных бюджетов, внутреннего контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов будут разрабатываться уполномоченным Правительством Республики Казахстан государственным органом, а утверждаться Счетным комитетом.

Изложенное выше подтверждает необходимость создания единой методологической базы и совершенствования информационной системы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов с учетом внедрения методов бюджетного программирования, интегрирования информационных систем Счетного комитета, ревизионных комиссий маслихатов и государственных органов управления в области контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов.

Своевременным является разработка проекта Закона Республики Казахстан "О контроле за исполнением республиканского и местных бюджетов", предусмотрев дальнейшее расширение действующих полномочий, задач и функций Счетного комитета, в том числе в части проведения экспертно-аналитической работы, обеспечения Счетным комитетом и ревизионными комиссиями маслихатов, а также государственными органами, уполномоченными Правительством Республики Казахстан, комплексной системы контроля за исполнением соответственно республиканского и местных бюджетов в пределах их полномочий, прав и обязанностей.

Законодательно необходимо закрепить следующие положения.

1. Четко определить объекты контроля исполнения республиканского и местных бюджетов.

2. К основным органам контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов в Республике Казахстан отнести: Счетный комитет, ревизионные комиссии маслихатов, уполномоченные Правительством Республики Казахстан государственные органы, уполномоченные акиматами государственные органы, службы ведомственного контроля государственных органов.

3. По видам контроль за исполнением республиканского и местных бюджетов подразделять на внешний и внутренний.

Внешний контроль - контроль за исполнением Правительством Республики Казахстан республиканского бюджета и местными исполнительными органами - местных бюджетов, осуществляемый независимыми по отношению к ним государственными органами.

Внутренний контроль - контроль за исполнением республиканского и местных бюджетов, осуществляемый соответственно Правительством Республики Казахстан и местными исполнительными органами.

Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета осуществляет внешний контроль исполнения республиканского бюджета и разрабатывает предложения по совершенствованию системы внутреннего контроля.

Ревизионные комиссии маслихатов осуществляют внешний контроль за исполнением местных бюджетов и разрабатывают предложения по совершенствованию внутреннего контроля.

Уполномоченные Правительством Республики Казахстан государственные органы осуществляют внутренний контроль за использованием средств республиканского бюджета и внешний контроль на соответствие за исполнением местных бюджетов.

Уполномоченные акиматами государственные органы осуществляют внутренний контроль за исполнением местных бюджетов.

Ведомственный контроль государственных органов и учреждений за целевым и эффективным использованием бюджетных средств является частью внутреннего (административного) контроля.

4. Определить типы контроля, а именно:

контроль на соответствие - оценка степени соответствия деятельности объектов контроля требованиям нормативных правовых актов Республики Казахстан об исполнении республиканского и местных бюджетов;

контроль финансовой отчетности - оценка достоверности, обоснованности и своевременности предоставления финансовых отчетов объектами контроля;

контроль эффективности - оценка степени достижения установленных бюджетным законодательством целей бюджетных программ объектами контроля при использовании денег республиканского и местных бюджетов.

5. Для исключения дублирования и параллелизма в работе предусмотреть четкое разграничение функций и полномочий между органами контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов.

При контроле исполнения республиканского бюджета:

Счетный комитет осуществляет все три типа контроля. Анализирует акты контроля, представленные уполномоченными Правительством Республики Казахстан государственными органами, и дает рекомендации Правительству Республики Казахстан по повышению эффективности контроля за исполнением республиканского бюджета, осуществляемыми этими органами. На этом основании Счетный комитет производит дополнительный контроль.

Уполномоченный Правительством Республики Казахстан государственный орган также осуществляет внутренний контроль по всем трем типам контроля, дает оценку ведомственному контролю, установленному в государственных учреждениях и представляет материалы ревизий и проверок в Счетный комитет.

При контроле исполнения местных бюджетов:

ревизионные комиссии маслихатов осуществляют все три типа контроля и дают оценку эффективности внутреннего контроля, осуществляемого уполномоченными акиматами государственными органами;

уполномоченный Правительством Республики Казахстан государственный орган осуществляет внешний контроль на соответствие;

уполномоченные акиматами государственные органы осуществляют внутренний контроль по всем трем типам контроля, дают оценку внутреннему контролю, осуществляемому государственными учреждениями и представляют материалы ревизий и проверок в местные представительные органы.

Для контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов создаются службы внутреннего контроля в государственных органах.

Методологическое руководство деятельностью органов внешнего контроля за исполнением местных бюджетов осуществляет Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета.

Методологическое руководство деятельностью органов внутреннего контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов осуществляет уполномоченный Правительством Республики Казахстан государственный орган.

Необходимо расширить и укрепить связи с международной и азиатской организациями высших аудиторских институтов - INTOSAI и ASOSAI, а также с международными организациями, осуществляющими в Республике Казахстан

близкие целям и задачам проекты и программы - ПРООН, Всемирного Банка и другие. Это позволит обеспечить доступ к современным методам контроля, необходимым информационным ресурсам, решить вопросы обучения и повышения квалификации сотрудников органов государственного финансового контроля и, в определенной степени, их технического переоснащения.

Следует организовать регулярный выпуск бюллетеней с публикацией материалов о задачах и результатах контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов, методических, нормативно-правовых и других документов.

Учитывая масштабность поставленных задач, целесообразно решить вопросы дальнейшего качественного и количественного укрепления государственных органов, осуществляющих контроль за исполнением республиканского и местных бюджетов, исходя из тщательного анализа объема, масштабов и глубины проводимых работ, количества и периодичности проверяемых объектов.

В качестве основных ожидаемых результатов реализации Концепции можно выделить следующие:

1. Совершенствование нормативной правовой базы системы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов Республики Казахстан (принятие соответствующего Закона Республики Казахстан в 2001 году и, при необходимости, других нормативных правовых актов в последующем).

2. Разработка и введение в действие необходимого методологического и методического обеспечения системы указанного контроля с учетом международного опыта - до 2003 года.

3. Создание соответствующих информационных систем государственных органов, осуществляющих контроль за исполнением республиканского и местных бюджетов - до 2004 года.

4. На базе существующих и внедряемых информационных систем Национального Банка, казначейства, налоговой и таможенной служб, пенсионного и социального обеспечения и других ведомств создать и ввести в эксплуатацию интегрированную информационно-телекоммуникационную систему государственных органов, отвечающих за исполнение республиканского и местных бюджетов - до 2007 года.

(Специалисты: Склярова И.В., Умбетова А.М.)