



Об утверждении Концепции внедрения государственного аудита в Республике Казахстан

Указ Президента Республики Казахстан от 3 сентября 2013 года № 634

*Подлежит опубликованию в Собрании
актов Президента и Правительства
Республики Казахстан*

В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 18 декабря 2012 года № 449 «О мерах по реализации Послания Главы государства народ» Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» **ПОСТАНОВЛЯЮ:**

1. Утвердить прилагаемую Концепцию внедрения государственного аудита в Республике Казахстан.

2. Контроль за исполнением настоящего Указа возложить на Администрацию Президента Республики Казахстан.

3. Настоящий Указ вводится в действие со дня подписания.

Президент

Республики Казахстан

Н. Назарбаев

У Т В Е Р Ж Д Е Н А

Указом Президента

Республики Казахстан

от 3 сентября 2013 года № 634

КОНЦЕПЦИЯ

внедрения государственного аудита в Республике Казахстан

Содержание

Введение

1. Видение внедрения государственного аудита и развития государственного финансового контроля в Республике Казахстан.

2. Основные принципы и общие подходы внедрения государственного аудита и развития государственного финансового контроля.

3. Перечень нормативных правовых актов, посредством которых предполагается реализация Концепции.

Введение

Концепция внедрения государственного аудита в Республике Казахстан (далее - Концепция) разработана в соответствии с Посланием Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства», в котором отмечалось: «Нам нужно создать комплексную систему государственного аудита на основе самого передового мирового опыта».

Развитие казахстанского общества и возникающие перед государственным аппаратом обязательства нового формата требуют функционирования сильной системы государственного управления.

В решении этих вопросов возрастает роль государственного финансового контроля как неотъемлемой части государственного управления. Однако действующая в стране система государственного финансового контроля является «однобокой» и нацелена лишь на выявление случаев неэффективного использования бюджетных средств и финансовых нарушений. Между тем, необходимо внедрение такого института, который даст оценку существующей системе управления и определит направления по ее дальнейшему эффективному развитию.

В международной практике такую роль выполняет государственный аудит.

В целом, государственный аудит для Казахстана видится как целостная и независимая оценка эффективности деятельности объектов аудита, охватывающая не только финансовые вопросы, но и все направления их деятельности с представлением действенных рекомендаций на основе выявленных недостатков и предложений по управлению рисками.

Настоящая Концепция определяет видение и основные подходы к поэтапному реформированию государственного финансового контроля и внедрению государственного аудита с дальнейшим расширением его функциональных направлений. При этом функции государственного финансового контроля будут реализованы при выявлении нарушений законодательства в деятельности аудируемого объекта, требующих устранения последствий и привлечения к ответственности.

1. Видение внедрения государственного аудита и развития государственного финансового контроля в Республике Казахстан

Анализ текущей ситуации

С момента обретения независимости в Казахстане сформирована система государственного финансового контроля, направленная на выявление нарушений и

п р и н я т и е м е р р е а г и р о в а н и я .

В принятом в 2004 году Бюджетном кодексе Республики Казахстан впервые были определены основы организации финансового контроля с выделением комплексного, тематического и встречного контроля.

Наравне с контролем на соответствие и контролем финансовой отчетности стали проводить контроль эффективности, результативности, целесообразности и обоснованности.

На законодательном уровне были определены полномочия Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета (далее - Счетный комитет), ревизионных комиссий маслихатов, центральных и местных уполномоченных органов по внутреннему контролю.

Впервые в центральных государственных органах были созданы службы внутреннего контроля, организационно и функционально независимые от других структурных подразделений государственного органа.

В 2008 году система государственного финансового контроля была усовершенствована, местные уполномоченные органы по внутреннему контролю были упразднены и созданы службы внутреннего контроля при акиматах городов Астаны, Алматы и областей.

Был утвержден классификатор нарушений, выявляемых на объектах государственного финансового контроля.

При органах внешнего государственного финансового контроля стали функционировать координационные советы по рассмотрению правоприменительной практики в сфере внешнего государственного финансового контроля, вопросов соблюдения стандартов внешнего государственного финансового контроля.

Однако действующая система государственного финансового контроля нацелена лишь на выявление неэффективного использования бюджетных средств и нарушений постфактум, что не соответствует требованиям повышения эффективности государственного управления.

К настоящему времени сложилась, с одной стороны, излишне разветвленная, а с другой стороны, недостаточно мобильная система органов государственного финансового контроля.

Отсутствует комплексная оценка эффективности деятельности государственных органов, охватывающая все сферы и направления их деятельности. В целом, это отражается на возможности органов государственного финансового контроля своевременно и качественно представлять рекомендации по совершенствованию организации деятельности администраторов бюджетных программ, выявлять и предупреждать нарушения, оперативно внедрять новые направления контрольной деятельности государства в сфере управления финансами.

В контрольной деятельности государства отсутствуют целостность и системность, в

результате отдельные элементы экономической системы подвергаются контролю неоднократно, другие - остаются вне контроля. В частности, недостаточно осуществляется контроль большинства государственных финансовых институтов, а именно: акционерных обществ, крупных компаний и других. Контрольными мероприятиями внешних органов государственного финансового контроля в 2011 году охвачено 40,7 % государственного бюджета, с учетом предыдущих периодов, в 2012 году - 41,4 % соответственно.

В отчетах органов государственного финансового контроля главный упор делается на раскрытие информации о нарушениях, нецелевом и неэффективном использовании бюджетных средств и не содержится информация о характере нарушений и причинах неэффективности использования бюджетных средств.

Отсутствуют признаки улучшения уровня финансовой дисциплины и эффективной организации деятельности по управлению государственными средствами и активами. По данным Комитета финансового контроля Министерства финансов Республики Казахстан (далее - КФК), выявленные нарушения по государственному бюджету составили в 2010 году 230 миллиардов тенге, в 2011 году - 208 миллиардов тенге, а в 2012 году - 333 миллиарда тенге.

Отсутствие единой методологии, планирования государственного финансового контроля, нерациональное использование трудовых и иных ресурсов органов государственного финансового контроля также не способствуют эффективному функционированию действующей системы.

Неэффективен имеющийся механизм взаимодействия органов государственного финансового контроля.

Функции и полномочия государственных органов, осуществляющих внешний и внутренний контроль, законодательно не разграничены, что приводит к усилению элементов дублирования их деятельности и снижает эффективность всей системы государственного финансового контроля. Основная деятельность КФК на 77 % поглощает направления работы Счетного комитета, ревизионных комиссий - на 87,5 %.

Треть всех проводимых КФК контрольных мероприятий приходится на проверки, осуществляемые по запросам и постановлениям правоохранительных органов. В результате один и тот же объект подвергается проверке всеми органами государственного финансового контроля, а некоторые - не проверяются.

Недостаточно понимается и используется потенциал служб внутреннего контроля и аудита. Службы внутреннего аудита созданы не во всех государственных органах, а созданные функционируют как в виде самостоятельных служб, так и в составе определенного структурного подразделения, а в отдельных случаях - и в форме единой службы внутреннего контроля и аудита. При этом их деятельность недостаточно координируется.

Отмечается дефицит квалифицированных кадров и низкий уровень теоретической и

практической профессиональной подготовки кадров системы государственного финансового контроля, что усугубляется при переходе общественного сектора на международные стандарты финансовой отчетности.

Отсутствует система сертификации аудиторов в сфере государственного финансового контроля, что снижает качество их работы.

Не внедрена единая информационная база по финансовым нарушениям и результатам проведенных контрольных мероприятий.

Отсутствуют единые подходы по функционированию систем управления рисками (далее - СУР).

Полноценное внедрение государственного аудита может явиться одним из важных направлений в совершенствовании контроля государственных средств, а также одним из наиболее действенных инструментов достижения поставленных стратегических целей и задач.

Цели, задачи, периоды реализации и ожидаемые результаты от реализации Концепции

Целью Концепции является определение основных направлений и концептуальных подходов к внедрению государственного аудита и дальнейшее развитие действующей системы государственного финансового контроля.

Целью государственного аудита является повышение эффективности управления и использования государственных средств, активов государства и квазигосударственного сектора на основе оценки, проверки деятельности государственных органов и субъектов квазигосударственного сектора в развитии экономики или отдельных ее отраслей. При этом государственный финансовый контроль будет направлен на устранение совершенных нарушений объектами аудита и принятие мер реагирования.

Система государственного аудита, в том числе финансового контроля, должна обеспечивать Президента, Парламент, Правительство Республики Казахстан и общественность объективной и достоверной информацией об использовании выделенных бюджетных средств и активов государства в соответствии с принципами законности, экономичности и результативности, а также эффективности деятельности государственных органов.

Для достижения указанных целей предусматривается решение следующих задач:

- 1) формирование законодательной базы, регламентирующей виды, субъекты и объекты государственного аудита;
- 2) подготовка соответствующей международным стандартам методологической основы проведения государственного аудита и развитие нормативно-правовой базы государственного финансового контроля;
- 3) совершенствование системы государственного финансового контроля и

внедрение государственного аудита за эффективным использованием государственных средств и активов как инструментов государственного управления;

4) формирование сбалансированной структуры органов государственного аудита и государственного финансового контроля с учетом четкого разграничения их полномочий и эффективного взаимодействия;

5) создание отвечающей международным требованиям системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников органов государственного аудита и государственного финансового контроля;

6) создание интегрированной информационной системы государственного аудита и государственного финансового контроля;

7) внедрение системы сертификации государственных аудиторов.

Периоды реализации

Внедрение государственного аудита и развитие государственного финансового контроля будут осуществляться поэтапно.

Первый этап (2013-2014 годы) - создание законодательной и методологической базы государственного аудита, соответствующей руководящим принципам Лимской декларации и международным стандартам аудита (стандартам внутреннего аудита Института внутренних аудиторов, международным стандартам аудита Международной федерации бухгалтеров, международным стандартам Международной организации высших органов финансового контроля), а также совершенствование законодательной и методологической базы действующей системы государственного финансового контроля.

На данном этапе планируются:

1) разработка проекта Закона Республики Казахстан «О государственном аудите и финансовом контроле» с определением понятия государственного аудита и государственного финансового контроля, их принципов, типов, видов, субъектов, объектов, функций, механизмов и инструментов;

2) определение полномочий органов государственного аудита и государственного финансового контроля;

3) разработка и утверждение стандартов внешнего и внутреннего государственного аудита и государственного финансового контроля с учетом требований международных стандартов;

4) разработка квалификационных требований для внешних государственных аудиторов;

5) разработка типовых положений о службах внутреннего аудита (далее - СВА), квалификационных требований к внутренним государственным аудиторам, правил, руководства по проведению внутреннего государственного аудита;

6) разработка СУР на основе единых принципов и подходов;

7) пересмотр в дальнейшем функций органов государственного аудита и

государственного финансового контроля с акцентом их деятельности на основе СУР и
усиления аналитической составляющей;

8) регламентация порядка взаимодействия органов государственного аудита и
государственного финансового контроля;

9) создание эффективной системы подготовки, переподготовки и повышения
к в а л и ф и к а ц и и к а д р о в ;

10) разработка Счетным комитетом информационной системы единой базы данных
по государственному аудиту и государственному финансовому контролю для
оптимизации управленческих процессов при проведении государственного аудита и
государственного финансового контроля;

11) усиление методологической координации ревизионных комиссий со стороны
С ч е т н о г о к о м и т е т а .

Второй этап (2015-2017 годы) - становление системы государственного аудита.

На данном этапе планируются:

1) создание уполномоченного Правительством Республики Казахстан органа по
внутреннему государственному аудиту (далее - уполномоченный орган по внутреннему
а у д и т у) ;

2) наделение органов внешнего государственного финансового контроля
функциями внешнего государственного аудита;

3) интегрирование единой информационной системы органов государственного
аудита и государственного финансового контроля с системой «электронного
правительства» и информационными базами других государственных органов;

4) создание СВА в центральных государственных органах и аппаратах акимов
городов Астаны, Алматы и областей;

5) внедрение системы сертификации государственных аудиторов.

С 2018 года все органы государственного аудита и государственного финансового
контроля будут функционировать в соответствии со стандартами государственного
аудита. Государственный аудит и государственный финансовый контроль должен стать
полноценным и действенным институтом государства и общественности.

Ожидаемые результаты реализации Концепции будут способствовать:

1) построению целостной системы государственного аудита и государственного
ф и н а н с о в о г о к о н т р о л я ;

2) повышению эффективности деятельности государственных органов в
достижении поставленных перед ними задач;

3) повышению прозрачности использования бюджетных средств и управления
г о с у д а р с т в е н н ы м и а к т и в а м и ;

4) своевременному и оперативному предупреждению финансовых нарушений и
устранению факторов, способствующих совершению коррупционных правонарушений;

5) противодействию теневой экономике;

б) предоставлению Президенту, Парламенту и Правительству Республики Казахстан, общественности комплексной и объективной оценки исполнения консолидированного бюджета, управления государственным имуществом и активами квазигосударственного сектора.

Обзор мирового опыта

Реформирование государственного управления во многих странах привело к преобразованию государственного финансового контроля в государственный аудит.

Государственный аудит в первую очередь отличается от государственного финансового контроля тем, что акцент смещается с аудита соответствия на аудит эффективности использования государственных финансовых ресурсов и государственной собственности.

Появление аудита эффективности как нового вида контроля было впервые зафиксировано в Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой Конгрессом ИНТОСАИ (Международной организации высших органов финансового контроля) в 1977 году.

Согласно стандартам аудита ИНТОСАИ в государственный аудит входят такие понятия, как «аудит соответствия» и «аудит эффективности».

Аудит соответствия включает в себя традиционный финансовый аудит, а также аудит систем внутреннего контроля.

Аудит эффективности - система независимой оценки деятельности государственного и квазигосударственного сектора по использованию материальных и финансовых ресурсов.

Хорошим примером в области правового регулирования структуры внешнего и внутреннего государственного аудита и государственного финансового контроля является опыт Франции - страны со схожей по структуре унитарной президентско-парламентской республикой и нормативным правом.

Во Франции особенностями внешнего аудита являются неограниченные контрольные полномочия Суда счетов Франции, образованного в 1807 году, независимость которого гарантирована Конституцией страны. Структура Суда счетов Франции формируется им самостоятельно, количество служащих не лимитировано, обеспечена его организационная и финансовая независимость.

Суд счетов Франции ежегодно готовит заключение к отчету Правительства по исполнению бюджета, представляет его в Парламент с учетом проведенного контроля на соответствие и аудита эффективности. Для подготовки заключения взаимодействует с региональными судами счетов и органами внутреннего государственного аудита.

С 2011 года законодательно регламентирована обязанность региональных судов счетов взаимодействовать с Судом счетов Франции. В случае отказа Суд счетов

Франции правомочен осуществлять свои функции самостоятельно на всей территории Франции без ограничений.

Система внутреннего государственного контроля (аудита) Франции включает в себя :

- 1) три генеральные инспекции по финансам, здравоохранению и социальным вопросам, администрированию силового блока;
- 2) Национальную миссию (орган) по аудиту при департаменте по бюджету в структуре Министерства финансов, экономики и промышленности;
- 3) службы внутреннего аудита в каждом министерстве и агентстве (бюджетной организации) ;
- 4) МАСИ (Миссия по аудиту и контролю).

Аудит всех финансовых услуг на территории Франции осуществляется созданной в 1797 году Генеральной инспекцией по финансам при Министерстве финансов, экономики и промышленности.

Функциональными направлениями Национальной миссии по аудиту являются финансовый аудит всех министерств (80 %) и аудит эффективности (20 %).

Национальная миссия осуществляет формирование единого плана национального аудита для всех министерств на основании СУР, контроль на соответствие внутренних аудиторов стандартам Национальной миссии по аудиту.

Основными задачами службы внутреннего аудита являются: аудит (контроль) в сфере профессиональной деятельности структуры, в которой он создан, аудит на соответствие и аудит эффективности внутри своей структуры.

Службы внутреннего аудита созданы во всех государственных органах и внутри департаментов министерств, в том числе в местных органах самоуправления.

МАСИ Министерства финансов, экономики и промышленности (в других министерствах имеются аналогичные структуры) - постоянно действующий консультативно-совещательный орган. Его функциональными направлениями являются: оценка способности министерства представить полный отчет по процедурам всей деятельности министерства; формирование и управление рисками; составление плана действий для снижения рисков; определение методологии и контроль за ее исполнением департаментами; дача поручений департаментам о проведении в пределах компетенции контроля на соответствие с обобщением результатов.

В Канаде контроль эффективности расходования федерального бюджета со стороны народа осуществляется членами Парламента.

Правительство ежегодно представляет в Палату общин (Комитет финансового контроля) проект бюджета и отчет о его выполнении за предыдущий год.

В Канаде осуществляются два вида государственного аудита в зависимости от субъекта аудита: внешний и внутренний.

Внешний государственный аудит проводит Офис Генерального аудитора Канады,

предварительный и текущий - Секретариат Министерства финансов. Внутренний государственный аудит проводится службами внутреннего аудита в каждом ведомстве.

Канада является одним из пионеров внедрения аудита эффективности и одной из первых в мире отказалась от практики проверки только законности финансовой и экономической деятельности правительства. Офис Генерального аудитора и Комитет публичных счетов нижней палаты канадского Парламента, составляя институциональную основу законодательного аудита, осуществляют контроль за эффективностью выполнения правительственных программ и, как следствие, расходования государственных ресурсов.

Результаты аудита дают депутатам необходимые эмпирические основания для формирования собственной позиции по вопросам эффективности управленческой и финансовой деятельности Правительства.

Секретариат Министерства финансов контролирует расходование бюджетных средств при реализации правительственных программ и проводит оценку эффективности деятельности государственных органов, в том числе служб внутреннего аудита.

Положительной стороной системы государственного управления в Канаде является проведение полноценной оценки эффективности деятельности государственных органов и программных документов.

В Канаде в каждом государственном органе на федеральном и провинциальном уровнях функционируют службы внутреннего аудита и оценки.

Основная задача службы внутреннего аудита и оценки заключается в оценке качества внутреннего управления государственного органа (управление бюджетными средствами, персоналом, информационными технологиями и другое) и выработке рекомендаций по совершенствованию деятельности государственного органа.

В России высшим органом государственного аудита является Счетная палата Российской Федерации (далее - Счетная палата).

Счетная палата обеспечена функциональной, организационной и финансовой независимостью от исполнительной ветви власти.

Основными функциями Счетной палаты являются:

1) организация и проведение оперативного контроля за исполнением федерального бюджета;

2) организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

3) аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации (далее - РФ);

4) определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам РФ порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами

в пределах компетенции Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования социально-экономического развития РФ;

5) экспертиза проектов федерального бюджета, законов и иных нормативных правовых актов, международных договоров РФ, федеральных программ и иных документов, затрагивающих вопросы федерального бюджета и финансов.

Счетная палата ежеквартально по установленной форме представляет Федеральному Собранию РФ оперативный отчет о ходе исполнения федерального бюджета.

Внутренний государственный контроль и аудит осуществляются Федеральной службой финансово-бюджетного надзора Министерства финансов на центральном уровне с координацией служб внутреннего контроля/аудита субъектов РФ и местных исполнительных органов, подразделений внутреннего аудита/внутреннего контроля при органах исполнительной власти.

Подразделения внутреннего государственного финансового аудита осуществляют разработку и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономичности) использования бюджетных средств. Координацию и методологическое обеспечение служб внутреннего контроля осуществляет Министерство финансов РФ.

Местные органы осуществляют внутренний аудит через специально созданные подразделения либо привлекают внешних аудиторов.

При этом в настоящее время в РФ стандартизирован только внешний государственный аудит.

Особое внимание в мировой практике уделяется обеспечению гарантий профессионализма государственных аудиторов Высшего органа финансового контроля (далее - ВОФК). Основным подходом в данном направлении является обеспечение независимости как членов ВОФК в виде гарантии на занятие данной должности до достижения ими пенсионного возраста (как, например, в Турции), так и его работников, путем исключения процедур отбора и согласования с уполномоченным органом по государственной службе и приданию им особого статуса.

В мировой практике признается, что различные компоненты внутреннего и внешнего аудита в государстве должны работать как единая система в максимально возможной степени: независимые в отдельности, но работающие по аналогичным (единым) стандартам и для достижения поставленных целей. В случае выявления высокой степени профессионализма и качества проведенной службой внутреннего аудита проверки, ВОФК может сократить объем аудиторской проверки, полагаясь на работу службы внутреннего аудита.

2. Основные принципы и общие подходы внедрения государственного аудита и развития государственного финансового контроля

Основные принципы государственного аудита и государственного финансового
к о н т р о л я :

1) независимость - недопущение вмешательства, посягающего на независимость органов государственного аудита и государственного финансового контроля при проведении государственного аудита и государственного финансового контроля;

2) объективность проведение государственного аудита и государственного финансового контроля строго в соответствии с законодательством Республики Казахстан, стандартами аудита и контроля, применение органами государственного аудита и государственного финансового контроля непредвзятого и беспристрастного подхода при проведении государственного аудита и государственного финансового
к о н т р о л я ;

3) профессиональная компетентность - обладание работниками органов государственного аудита и государственного финансового контроля необходимым объемом знаний и навыков, позволяющих обеспечивать проведение квалифицированного и качественного аудита и контроля, а также следование профессиональному долгу и этическим нормам проверяемого субъекта организации;

4) конфиденциальность - обязательство органов государственного аудита и государственного финансового контроля по сохранности документов, получаемых или составляемых ими в ходе аудита и контроля, без права передачи их третьим лицам либо устного разглашения содержащихся в них сведений без согласия первого руководителя государственного органа, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Республики Казахстан;

5) достоверность - подтверждение результатов государственного аудита и государственного финансового контроля бухгалтерскими, банковскими и иными документами объекта аудита и контроля;

6) прозрачность - ясность изложения результатов государственного аудита и государственного финансового контроля, подотчетность органов государственного аудита и государственного финансового контроля Президенту, Правительству Республики Казахстан, соответствующим маслихатам, руководителям государственных органов, обществу;

7) гласность - публикация результатов государственного аудита и государственного финансового контроля с учетом обеспечения режима секретности, служебной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны;

8) взаимное признание результатов - признание органами государственного аудита и государственного финансового контроля результатов государственного аудита друг друга при условии соблюдения утвержденных стандартов.

Общие подходы внедрения государственного аудита и развития государственного финансового контроля

Внедрение государственного аудита должно означать не искоренение действующего государственного финансового контроля, а его гармонизацию с государственным аудитом.

Отличие аудита от контроля заключается в том, что аудит носит больше предупредительный характер.

Государственный финансовый контроль будет направлен на выявление нарушений и принятие мер реагирования (возбуждение административного производства, понуждение к восстановлению (устранению) ущерба, привлечение к дисциплинарной ответственности, передаче материалов в правоохранительные органы для принятия процессуальных решений), а государственный аудит будет введен в качестве оценки управления, направленной на совершенствование и повышение эффективности деятельности объекта аудита.

Таким образом, при проведении государственного аудита в случае выявления отклонений в деятельности объекта аудита от действующего законодательства будут применяться функции государственного финансового контроля в виде принятия мер реагирования. Государственный финансовый контроль будет применяться в деятельности Счетного комитета, ревизионных комиссий и уполномоченного органа по внутреннему аудиту.

Государственный аудит должен не просто констатировать те или иные несоответствия, а выявлять причины, резервы и потенциал использования, управления государственными финансовыми ресурсами с большей отдачей. эффективностью.

Государственный аудит позволит также оценить качество деятельности государственных органов и организаций по управлению финансовыми ресурсами.

В целом государственный аудит будет предполагать оценку деятельности государственных органов и субъектов квазигосударственного сектора в развитии экономики или отдельных ее отраслей, сфер государственного управления, позволяющую своевременно выработать рекомендации для повышения эффективности управления и использования государственных средств и активов.

Предметом государственного аудита будут функциональный анализ деятельности государственных органов, их подведомственных организаций и субъектов квазигосударственного сектора, проверка хода и оценка эффективности реализации стратегических целей и задач, программных документов по их достижению, качество

оказываемых государственных услуг, а также управление кадровыми, финансовыми, природными и иными ресурсами, принимаемые меры по оптимизации управленческих процессов, в том числе с использованием современных информационных технологий.

В зависимости от субъекта государственный аудит подразделяется на внешний и **внутренний**.

Основной задачей внешнего государственного аудита будет анализ (оценка, проверка) эффективного использования национальных ресурсов (финансовых, природных, производственных, трудовых, информационных) для обеспечения динамичного роста качества жизненных условий населения и национальной **безопасности** страны.

Задачей внутреннего государственного аудита станет анализ (оценка, проверка) достижения государственным органом прямых и конечных результатов, предусмотренных в стратегических и программных документах, эффективности внутренних процессов организации деятельности государственных органов, в том числе исполнения закрепленных за ними функций, качества оказываемых услуг.

Субъектами внешнего государственного аудита и государственного финансового контроля будут выступать **Счетный комитет и ревизионные комиссии**.

Счетный комитет, как инструмент для аудита эффективного и обоснованного использования бюджетных средств будет представлять Президенту и Парламенту Республики Казахстан свое заключение к отчету Правительства Республики Казахстан об исполнении республиканского бюджета, а также отчет о результатах деятельности органов внешнего государственного аудита, тем самым оценивая работу как исполнительной власти, субъектов квазигосударственного сектора, так и органов государственного аудита и государственного финансового контроля. Основное место в методах работы **Счетного комитета** будут занимать изучение и анализ причинно-следственных факторов, исходя из неисполнения стратегических и **программных документов**.

Аудиторские (контрольные, экспертно-аналитические) функции ревизионных комиссий в регионах будут идентичны **Счетному комитету**, за исключением предварительной **оценки проекта бюджета**.

Субъектами внутреннего государственного аудита и государственного финансового контроля станут уполномоченный орган по внутреннему аудиту и СВА в центральных государственных органах и аппаратах акимов областей, города республиканского **значения**, столицы.

Деятельность уполномоченного органа по внутреннему аудиту будет заключаться в обеспечении Правительства Республики Казахстан объективной и достоверной информацией по исполнению бюджета, оценке эффективности деятельности государственных органов и СВА, проведении проверки с выходом в государственные органы только в случаях получения некачественной информации от служб внутреннего

аудита либо по поручению Правительства Республики Казахстан.

СВА должны иметь подчиненность первому руководителю государственного органа в части предоставления объективной оценки и рекомендаций и подотчетность уполномоченному органу по внутреннему аудиту в части предоставления качественной отчетности по соблюдению стандартов и регламентов.

Внутренний государственный аудит в первую очередь должен быть сконцентрирован на самих государственных органах и проводиться СВА, носить постоянный характер и являться базой для государственного аудита (государственного финансового контроля).

Внешние проверки в государственных органах должны проводиться уполномоченным органом по внутреннему аудиту в случаях отсутствия или несоответствия аудиторского отчета СВА утвержденным стандартам, с правом внесения представлений о соответствии занимаемой должности сотрудниками СВА.

Государственный аудит будет включать аудит финансовой отчетности, аудит соответствия и аудит эффективности.

Аудит финансовой отчетности будет предполагать изучение и анализ финансовой отчетности и учетной системы объекта аудита, позволяющие аудитору выразить мнение о соответствии финансовой отчетности требованиям законодательства и бухгалтерских стандартов.

Аудит соответствия заключается в проверке соблюдения объектом аудита законодательства, в том числе правовых актов, регламентирующих его деятельность при исполнении возложенных на него задач, функций по использованию и управлению финансовыми, материальными, трудовыми и иными государственными ресурсами.

Аудит эффективности будет предполагать изучение и анализ деятельности объекта аудита на предмет экономичности, продуктивности и результативности. При этом аудит эффективности будет основан на усовершенствованной действующей оценке эффективности деятельности государственных органов.

Аудит финансовой отчетности

Основной функцией Счетного комитета в данном направлении будет проведение аудита консолидированной финансовой отчетности республиканского бюджета. Счетный комитет, не ограничиваясь в масштабах аудита, вправе проводить дополнительные аудиторские процедуры в отношении финансовой отчетности администраторов бюджетных программ и государственных учреждений, входящих в состав консолидированной финансовой отчетности. При этом должны учитываться результаты аудита, проведенного уполномоченным органом по внутреннему аудиту и С В А .

Также в функции Счетного комитета войдут координация СУР уполномоченного

органа по внутреннему аудиту, служб внутреннего аудита государственных органов и проведения ими аудита в целях повышения эффективности системы государственного аудита и государственного финансового контроля, оптимального использования человеческих, временных и других ресурсов.

В случае отсутствия результатов аудита, проведенного уполномоченным органом по внутреннему аудиту, либо проведения аудита не в соответствии с правилами и стандартами, Счетным комитетом проводится аудит финансовой отчетности государственного органа.

Основными функциями уполномоченного органа по внутреннему аудиту будут:

- 1) аудит финансовой отчетности центральных и местных государственных органов;
- 2) проверка соблюдения стандартов внутреннего государственного аудита СВА.

СВА, являясь базовым уровнем в системе государственного аудита, будут осуществлять следующие функции:

- 1) аудит финансовой отчетности подведомственных государственных учреждений;
- 2) участие в проведении аудита финансовой отчетности государственного органа и подведомственных ему организаций:

3) аудит подведомственных центральным государственным органам организаций (учреждений) при смене первого руководителя и/или главного бухгалтера.

Аудит соответствия

Основными функциями Счетного комитета будут:

1) аудит (проверка) республиканского бюджета с представлением Президенту и Парламенту Республики Казахстан заключения к годовому отчету Правительства Республики Казахстан об исполнении республиканского бюджета;

2) контроль соответствия по всем направлениям;

3) аудит формирования и управления государственным и гарантированным государством долгом;

4) аудит формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан:

5) аудит обоснованности планирования, реализуемости и эффективности осуществления государственными органами и субъектами квазигосударственного сектора закупок товаров, работ, услуг, порядка ценообразования, включая оценку разницы между размером выделенных (затраченных) национальных финансовых ресурсов на приобретение товаров, работ, услуг и рыночной стоимостью приобретенных товаров, работ, услуг;

6) контроль за соблюдением стандартов государственного аудита всех органов системы государственного аудита и государственного финансового контроля.

Также Счетный комитет будет наделен функциями государственного финансового

контроля по принуждению к возмещению (восстановлению) в бюджет, внесению представлений о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности, а также возбуждению административного производства с рассмотрением дел в судебном порядке .

Кроме того, будет предусмотрено проведение Счетным комитетом предварительной оценки проекта республиканского бюджета до внесения его в Парламент Республики Казахстан по основным направлениям расходов, которая будет носить рекомендательный характер .

Счетный комитет должен обеспечить Президента, Парламент Республики Казахстан и общественность достоверной информацией о законности, экономичности и эффективности использования выделенных бюджетных средств.

За уполномоченным органом по внутреннему аудиту будет закреплён аудит (проверка) соответствия в части использования резерва Правительства Республики Казахстан, удорожания проектов, соблюдения законодательства в области государственного имущества, государственных закупок, бухгалтерского учета и аудиторской деятельности, а также по отдельным поручениям Правительства Республики Казахстан .

Также уполномоченный орган по внутреннему аудиту будет осуществлять аудит отчетной информации СВА, проверку соблюдения стандартов аудита СВА, проверку по результатам мониторинга данных информационных систем Министерства финансов Республики Казахстан .

В случае выявления нарушений в государственных органах уполномоченным органом по внутреннему аудиту будет осуществляться государственный финансовый контроль в виде возбуждения административного производства в соответствии с законодательством Республики Казахстан об административных правонарушениях, принуждения к возмещению (восстановлению) в бюджет, исковой работы по отмене итогов государственных закупок и признанию договоров недействительными.

При этом исключается плановость проверок со стороны уполномоченного органа по внутреннему аудиту с акцентом деятельности на основе СУР и усеченного, ограниченного аудита соответствия .

СВА будут проводить аудит соответствия в государственном органе и его подведомственных организациях и учреждениях. В случае выявления нарушений, СВА должны направлять материалы в уполномоченный орган по внутреннему аудиту для проведения государственного финансового контроля.

Аудит эффективности

Основными функциями Счетного комитета будут:

- 1) аудит эффективности деятельности государственных органов, реализации

государственных стратегических и программных документов в части эффективного использования бюджетных средств и активов государства. В то же время по поручениям Президента Республики Казахстан Счетный комитет может проводить аудит эффективности реализации государственных стратегических и программных документов по всем направлениям;

2) анализ эффективности деятельности национальных холдингов и компаний, государственных предприятий и других юридических лиц с государственным участием

За уполномоченным органом по внутреннему аудиту будет закреплён комплексный аудит деятельности государственных органов, входящих в структуру Правительства Республики Казахстан, в том числе на основе анализа, проводимого в рамках Системы ежегодной оценки по следующим направлениям: исполнение актов и поручений Президента, Администрации Президента и Правительства Республики Казахстан; управление бюджетными средствами; оказание государственных услуг; управление персоналом; применение информационных технологий; правовое обеспечение. Кроме того, уполномоченным органом по внутреннему аудиту будет проводиться оценка эффективности деятельности СВА.

СВА будут проводить аудит эффективности в государственном органе и его подведомственных организациях и учреждениях по всем направлениям их деятельности.

Кроме того, СВА будут осуществлять:

1) оценку качества и рисков внутреннего управления государственного органа и его подведомственных учреждений по всем направлениям их деятельности;

2) анализ достижения целей и задач стратегического плана государственного органа и программ развития территорий во взаимосвязи с бюджетными расходами (мониторинг, контроль и оценка);

3) выработку рекомендаций по устранению выявленных недостатков, совершенствованию деятельности государственного органа.

Аудит эффективности должен предполагать больше аналитическую деятельность на основе СУР с минимизацией проверок непосредственно на объекте.

Результаты аудита эффективности, проводимого Счетным комитетом и уполномоченным органом по внутреннему аудиту, будут использоваться при оценке стратегических и программных документов, а также деятельности государственных органов, которая будет проводиться государственным органом, определяемым Президентом Республики Казахстан.

Методологическое обеспечение государственного аудита и государственного финансового контроля

Проведение государственного аудита и государственного финансового контроля должно осуществляться на основе стандартов, правил, процедур, квалификационных требований и руководящих принципов государственного аудита и государственного финансового контроля, соответствующих требованиям международных стандартов.

Общие стандарты государственного аудита и государственного финансового контроля предлагается утверждать Президентом Республики Казахстан.

Разработка, утверждение и совершенствование процедурных стандартов и правил проведения внешнего государственного аудита и государственного финансового контроля, а также методологическая координация деятельности ревизионных комиссий будут осуществляться Счетным комитетом.

В свою очередь, разработка и совершенствование процедурных стандартов и правил проведения внутреннего государственного аудита и государственного финансового контроля, а также методологическая координация деятельности СВА будут осуществляться уполномоченным органом по внутреннему аудиту.

Для взаимного признания результатов проводимого государственного аудита разрабатываемые уполномоченным органом по внутреннему аудиту правила, регламентирующие стандарты и процедуры по внутреннему аудиту, предлагается утверждать после согласования со Счетным комитетом.

Взаимодействие органов государственного аудита и государственного финансового контроля

Взаимодействие органов государственного аудита и государственного финансового контроля должно строиться на основе:

- 1) создания единой базы материалов государственного аудита и государственного финансового контроля;
- 2) создания СУР, основанной на единых принципах и подходах;
- 3) информирования посредством информационной системы органов правовой статистики по проверкам органов внешнего государственного аудита и государственного финансового контроля;
- 4) взаимного признания аудиторских отчетов.

Четкое построение взаимодействия органов государственного аудита и государственного финансового контроля создаст платформу для перехода системы государственного аудита к осуществлению оценки всей деятельности и направлений каждого органа государственного управления, для выработки предложений по повышению их результативности и уровня доверия и удовлетворенности общества оказываемыми государственными услугами.

При нарушениях законодательства Республики Казахстан и стандартов аудита внешними и внутренними аудиторами будет предусмотрена их ответственность.

В случае несоблюдения стандартов аудита СВА уполномоченный орган по внутреннему аудиту может проводить соответствующие процедуры перепроверки.

При этом на законодательном уровне необходимо ввести запрет уполномоченному органу по внутреннему аудиту на проведение контрольных мероприятий и выделение специалистов по запросам других должностных лиц и государственных органов, за исключением обращений физических и юридических лиц в соответствии с Законом Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», и проведение совместных проверок. Правоохранительные органы должны в соответствии с нормами бюджетного и процессуального законодательства привлекать независимых экспертов и специалистов.

Кадровое обеспечение

Будет создана отвечающая международным требованиям система подготовки и переподготовки, повышения квалификации работников органов государственного аудита и государственного финансового контроля.

К сотрудникам органов государственного аудита и государственного финансового контроля будут ужесточены требования и ответственность за реализацию возложенных на них функций, будет присвоен статус, означающий независимость от исполнительных органов управления для внешних аудиторов и от других государственных органов и структурных подразделений - для внутренних аудиторов.

Будет рассмотрен вопрос о поэтапном выведении всех государственных аудиторов в отдельную категорию государственных служащих.

Также будет внедрена независимая сертификация государственных аудиторов с последующей системой ее подтверждения.

Основная цель сертификации - подтверждение квалификации действующих государственных аудиторов на соответствие международным стандартам и требованиям реалий современной жизни.

Сертификация будет осуществляться Национальной комиссией с коллегиальным принципом работы (по аналогии с проведением отбора судей). В состав комиссии будут входить представители Счетного комитета, уполномоченного органа по внутреннему аудиту, ревизионных комиссий и другие.

При этом после оптимизации действующих территориальных подразделений уполномоченного органа по внутреннему контролю (КФК) будут созданы территориальные подразделения уполномоченного органа по внутреннему аудиту.

Органы внешнего государственного финансового контроля будут наделены функциями органов внешнего государственного аудита с сохранением действующих функций и последующим их усилением, а также кадровым укреплением.

Инструменты реализации Концепции

Положения настоящей Концепции будут реализованы посредством разработки новых законодательных и иных нормативных правовых актов, а также путем совершенствования действующих законодательных и иных нормативных правовых актов.

3. Перечень нормативных правовых актов, посредством которых предполагается реализация Концепции

В период реализации данной Концепции достижение задач предполагается посредством следующих нормативных правовых актов:

- 1) Кодекс Республики Казахстан от 30 января 2001 года «Об административных правонарушениях» ;
- 2) Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года;
- 3) Кодекс Республики Казахстан от 10 декабря 2008 года «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)»;
- 4) Закон Республики Казахстан от 20 ноября 1998 года «Об аудиторской деятельности» ;
- 5) Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года «О государственной службе»;
- 6) Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»;
- 7) Закон Республики Казахстан от 21 июля 2007 года «О государственных закупках» ;
- 8) Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года «О государственном имуществе» ;
- 9) Закон Республики Казахстан «О государственном аудите и финансовом контроле» ;
- 10) Указ Президента Республики Казахстан от 5 августа 2002 года № 917 «Об утверждении Положения о Счетном комитете по контролю за исполнением республиканского бюджета» ;
- 11) Указ Президента Республики Казахстан от 7 апреля 2009 года № 788 «Об утверждении стандартов государственного финансового контроля»;
- 12) Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 954 «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы»;
- 13) нормативных правовых актов Счетного комитета и иных законодательных актов Республики Казахстан.

© 2012. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан»
Министерства юстиции Республики Казахстан