

# **ОТЧЕТ**

**«Эффективность органов внешнего финансового контроля как необходимое условие прозрачности и результативности системы государственных финансов»**

подготовлено Тналиевым Улугбеком

при финансовой и технической поддержке  
программы «Поддержка молодежных инициатив и СМИ» Фонда Сорос-Казахстан

г. Атырау, 2011 год

Содержание отчета:

Введение и приветствие.....	3
<b>Раздел 1. Внешний финансовый контроль и его место в системе государственных финансов.....</b>	<b>5</b>
○ Международный опыт, стандарты и институты.....	6
○ Место и роль Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета в системе государственных финансов Казахстана.....	9
○ Ревизионные комиссии маслихатов как органы внешнего контроля на местном уровне.....	10
<b>Раздел 2. Деятельность Счетного комитета по исполнению республиканского бюджета: эффективность и подотчетность.....</b>	<b>14</b>
<b>Раздел 3. Базовые точки сотрудничества органов внешнего финансового контроля и гражданского общества .....</b>	<b>22</b>
Заключительные положения.....	24
Приложение 1.....	25

Мнения и выводы, содержащиеся в данном отчете, не обязательно совпадают с мнениями и выводами Фонда Сорос-Казахстан.

## ВВЕДЕНИЕ. ОБ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОМ ПРОЕКТЕ

Сегодня с уверенностью можно говорить о реальной необходимости информации у представителей гражданского общества, в том числе НПО, которые занимаются вопросами бюджетной прозрачности о деятельности и эффективности органов внешнего государственного финансового контроля – **Счетного комитета и ревизионных комиссий маслихатов**. Основным результатом этого является факт низкого уровня сотрудничества между бюджетными НПО с органами финансового контроля. Однако в западных странах уровень такого сотрудничества очень высок – начиная с предоставления результатов общественного мониторинга и заканчивая подготовкой альтернативных докладов об исполнении бюджета со стороны гражданского общества.

Второй проблемой является отсутствие достаточно широких полномочий у органов внешнего финансового контроля, которые могли бы позволить эффективно выполнять вверенные им функциональные обязанности. В этой связи, представители исследовательской молодежи гражданского общества совместно с неправительственными организациями должны провести определенную адвокационную кампанию, основываясь на результатах исследования, выводов и рекомендаций, которые могли бы быть разработаны через проведение исследования.

Не менее важной проблемой является отсутствие механизмов продвижения рекомендаций Высшего органа внешнего финансового контроля – Счетного Комитета, который ежегодно издает отчет об исполнении республиканского бюджета<sup>1</sup>, в том числе и по социальным расходам. Слабым звеном в этом процессе стала недостаточная работа гражданского сектора, а именно неправительственных организаций, которые не выполняют свою роль общественных контролеров (watchdog). В результате через канал гражданского общества рекомендации Счетного комитета не доходят ни до общественности, ни до исполнительной власти. Соответственно, результаты не освоения и неэффективного освоения бюджетных средств не получают общественной оценки.

Заключительной проблемой в этой сфере является отсутствие доступных для общественности годовых отчетов ревизионных комиссий маслихатов. В исследовании предполагается провести анализ влияния такого положения дел.

Основной причиной участия в исследовательском проекте считаю важность дальнейшего наращивания аналитического и исследовательского потенциала, чтобы использовать эти навыки в неправительственном секторе для решения проблем в сфере государственных финансов на местном и центральном уровнях в части социальных расходов. Важной причиной заинтересованности в участии также является возможность раскрыть одну из интереснейших тем государственного и общественного финансового контроля, мониторинга и оценки.

Выполнение проекта положительно повлияет на развитие общественных отношений, направленных на привлечение внимания государственных органов и гражданского общества на вопросы государственного финансового контроля и необходимости реформирования данной системы в целях повышения результативности и эффективности реализации государственных и региональных бюджетных программ и стратегических планов государственных органов.

Всесторонний анализ ситуации в сфере государственного финансового контроля на местном и республиканском уровнях позволит сделать первый шаг в направлении квалифицированного общественного участия гражданского общества в бюджетном процессе на этапе государственного контроля, мониторинга и оценки бюджетных программ и проектов.

В исследовании будут отражены рекомендации для представителей неправительственного сектора по вопросам повышения эффективности взаимодействия с органами финансового контроля, а значит повышения системы государственных финансов на этапах планирования, утверждения, исполнения и

---

<sup>1</sup> Годовые отчеты представлены на сайте Счетного комитета - <http://esep.kz/first2.php?lang=rus&mid=50>

контроля. Принимая во внимание факт использования исследования в дальнейшей практической работе, данный документ не должен лежать на полке исследователя, а станет практическим руководством к действию для неправительственного сектора и основой для последующей адвокационной кампании.

## РАЗДЕЛ 1. ВНЕШНИЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

Наличие органа внешнего финансового контроля центрального уровня, создание и функционирование которого прямо закреплено в Основном Законе – Конституции – является международным стандартом. Документ, предусматривающий перечень основополагающих норм и принципов организации деятельности внешнего финансового контроля – Лимская декларация руководящих принципов финансового контроля<sup>2</sup>. Международная нормативно-правовая база носит рекомендательный характер, однако, многие страны принимают и инкорпорируют предоставляемые рекомендации в национальное законодательство – принимая лучшие международные практики и стандарты.

В Лимской декларации (1977) установлены международно-признанные принципы аудита. Кроме того, в рамках мониторинга, проводимого международными организациями, и установления кредитных рейтингов частными рейтинговыми агентствами отслеживаются действия отдельных стран в сфере управления общественными финансами.

Не претендуя на исчерпывающее описание всех методических и информационных источников в сфере управления общественными финансами, их в целом можно разделить на следующие виды:

- 1) обязательные для исполнения нормативные требования (финансовые нормы и правила ответственного и эффективного управления, закрепленные в национальном законодательстве многих стран, Договоре Европейского союза и пактах внутренней стабильности европейских стран);
- 2) международные Кодексы лучшей (надлежащей) практики (содержат общие принципы различных аспектов ответственного и эффективного управления общественными финансами);
- 3) международные рекомендации по надлежащей практике ответственного и эффективного управления общественными финансами (детализируют положения кодексов и содержат рекомендации по отдельным компонентам системы управления общественными финансами);
- 4) национальные кодексы и руководства по надлежащей практике управления общественными финансами (содержат адаптированные к национальным условиям общие принципы управления, а также рекомендации по отдельным компонентам национальной системы управления общественными финансами);
- 5) инструменты мониторинга и оценки (системы показателей, форматы отчетов и методики оценки, используемые МВФ и МБРР для оценки качества управления общественными финансами в отдельных странах);
- 6) совместное использование информации (представленных на сайтах ОЭСР и МБРР регулярно обновляемых комплексных анализов бюджетной практики и процедур более 60 стран мира)<sup>3</sup>.

Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета, высший орган внешнего финансового контроля, является активным в продвижении международных принципов и норм управления государственными финансами. Посредством участия в отраслевых международных организациях, таких как ИНТОСАЙ, АСОСАЙ, ЕВРОСАЙ и ЭКОСАЙ. Остановимся подробнее на фактах сотрудничества Счетного комитета Казахстана с международными организациями.

В **INTOSAI** Счетный комитет Казахстана принят в мае 2000 года. За время работы в этой международной организации делегация Счетного комитета приняла участие в XVII и XVIII Конгрессах INTOSAI, которые состоялись в Сеуле (Республика Корея) и Будапеште (Венгерская Республика)<sup>4</sup>. В Конгрессе участвовали представители 150 стран и международных организаций.

<sup>2</sup> Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАЙ) в г. Лима (Республика Перу) в 1977 году.

<sup>3</sup> Сайт «Управление финансами» при поддержке Министерства финансов РФ - <http://geoims.com/osnovnye-metodicheskie-materialy/obshhij-obzor>

<sup>4</sup> Первый Конгресс Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАЙ) состоялся на Кубе в 1953 году - [http://www.intosai.org/en/portal/events/congresses\\_incasai/bibliography\\_of\\_congress\\_themes/incosai1/](http://www.intosai.org/en/portal/events/congresses_incasai/bibliography_of_congress_themes/incosai1/)

В **ASOSAI** Счетный комитет Казахстана был принят в октябре 2000 года. С момента вступления в данную международную организацию Счетный комитет периодически получает материалы по проведению контрольных мероприятий по разным направлениям и информацию об обучающих программах для контролеров. Представитель Счетного комитета принял участие в работе IX Ассамблеи и II Симпозиума ASOSAI, на котором были обсуждены вопросы по предотвращению коррупции в государственных органах и компьютерному аудиту. Также в рамках Конгресса состоялось официальное представление Счетного комитета, как нового члена ASOSAI.

28 октября 2003 года Счетный комитет принят в **EUROSAI**. Вступление Счетного комитета в EUROSAI позволит ознакомиться более глубоко с организацией работы наднациональных органов финансового контроля и методикой проведения совместных контрольных мероприятий. Также участие Казахстана в работе EUROSAI позволит увеличить представительство государств-участников СНГ в данной международной организации, с тем, чтобы документы EUROSAI более полно соответствовали потребностям стран с переходной экономикой.

Счетный комитет впервые принял участие в работе 9-го заседания Правления и внеочередной сессии Ассамблеи высших органов финансового контроля Организации экономического сотрудничества (**ECOSAI**), прошедших в столице Исламской Республики Пакистан городе Исламабаде, 28 января 2004 года. В ходе сессии состоялось представление нового Президента ECOSAI, представлены отчеты о деятельности Секретариата, Комитета по аудиту расходов ECOSAI и Комитета по обучению.

Счетный комитет участвует в работе **Совета руководителей высших органов финансового контроля государств-участников СНГ** со дня его образования в 2000 году. За это время состоялось пять сессий данной организации, на которых были обсуждены вопросы организации совместных контрольных мероприятий, проведения контроля эффективности и других<sup>5</sup>.

#### ○ **Международный опыт, стандарты и институты**

Международная организация высших органов финансового контроля, **ИНТОСАЙ**<sup>6</sup>, (*International Organisation of Supreme Audit Institutions – INTOSAI*) входят высшие органы финансового контроля 188 государств, Европейский суд аудиторов и три ассоциированных члена. Организация была создана в 1953 году представителями высших органов финансового контроля 34 государств на первом конгрессе, проведенном на Кубе<sup>7</sup>.

ИНТОСАИ является автономной, независимой, неполитической неправительственной организацией, созданной в качестве постоянного института для обмена идеями и опытом в сфере внешнего аудита между высшими органами финансового контроля государств мира. Организация имеет консультативный статус при Экономическом и социальном совете ООН. Девиз организации *Experientia mutua omnibus prodest* (Взаимный обмен опытом приносит пользу всем), а её штаб-квартира расположена в Вене, где действует секретариат организации на базе высшего органа финансового контроля Австрии (*Rechnungshof*). Официальные рабочие языки: арабский, испанский, английский, французский и немецкий.

**Органы ИНТОСАИ.** Высшим органом является конгресс, который образуют полные и ассоциированные члены организации. Конгресс собирается каждые три года. Созыв конгресса и руководство конгрессом осуществляет руководитель высшего органа финансового контроля того государства, в котором проходит конгресс.

<sup>5</sup> Раздел «Международная деятельность Счетного комитета» - <http://www.esep.kz/first2.php?lang=rus&mid=104>

<sup>6</sup> Аббревиатура ИНТОСАИ (INTOSAI) – обозначает «международный» (INTO) по высшим органам (институтам) внешнего финансового контроля (SAI –Supreme Audit Institution)

<sup>7</sup> Информация об ИНТОСАИ предоставлена Национальным офисом государственного контроля Эстонии: <http://www.riigikontroll.ee/Globaalnekoost%C3%B6%C3%B6/INTOSAI/tabid/155/language/ru-RU/Default.aspx>

В периоды между конгрессами Управляющий совет организует работу, направленную на достижение целей организации. В Управляющий совет входит 18 членов, 7 из которых входят в него в силу занимаемой должности, а 11 членов выбираются конгрессом на шесть лет из числа руководителей высших органов финансового контроля.

Генеральный секретариат оказывает помощь правлению и комитетам при выполнении их задач и организует практическую деятельность организации в периоды между конгрессами. В вопросах финансового планирования, бюджета и т.п. генеральный секретариат сотрудничает с финансово-административным комитетом, образованным конгрессом. Генеральный секретариат возглавляет генеральный секретарь ИНТОСАИ, который является президентом австрийского *Rechnungshof*. В Вене также работает директор по стратегическому планированию ИНТОСАИ.

В организации действуют следующие региональные рабочие группы.

- OLACEFS (Организация высших органов финансового контроля государств Латинской Америки и Карибского моря, 1965);
- AFROSAI (Организация высших органов финансового контроля африканских государств, 1976);
- ARABOSAI (Организация высших органов финансового контроля арабских государств, 1976);
- ASOSAI (Организация высших органов финансового контроля государств Азии, 1978);
- PASAI (Организация высших органов финансового контроля тихоокеанских государств, 1987);
- CAROSAI (Организация высших органов финансового контроля государств Карибского моря, 1988);
- EUROSAI (Организация высших органов финансового контроля европейских государств, 1990).

Комитеты ИНТОСАИ образуются конгрессом для разработки проблем и выполнения задач специфического характера. Исходя из целей стратегического плана ИНТОСАИ, были образованы следующие постоянные комитеты:

- Комиссия по профессиональным стандартам
- Комиссия по повышению потенциала
- Комиссия по обмену опытом
- Финансово-административный комитет

Комитеты координируют деятельность многочисленных подкомитетов, рабочих групп и специальных групп по выполнению поставленных конгрессом задач. К сфере деятельности соответствующих комитетов также относится Инициатива по развитию ИНТОСАИ (IDI) и журнал *International Journal of Government Auditing*.

Организация высших органов финансового контроля Европы (EUROSAI) является одной из региональных организаций Международной организации высших органов финансового контроля (INTOSAI), которая объединяет в своих рядах высшие контрольные органы 189 стран в качестве полноправных членов и 4 в качестве наблюдателей и имеет ранг учреждения, сотрудничающего с Организацией Объединенных Наций. Наряду с EUROSAI, членами INTOSAI являются следующие региональные организации: ASOSAI, ARABOSAI, AFROSAI, CAROSAI, OLACEFS и PASAI.

EUROSAI была учреждена в 1990 году. В тот момент в организации насчитывалось 30 членов (29 ВОФК европейских государств и Европейская счетная палата). В настоящее время EUROSAI объединяет 50 высших органов финансового контроля (49 европейских ВОФК и ЕСП).

Хотя EUROSAI – самая молодая из региональных организаций INTOSAI, идея ее создания зародилась вместе с самой INTOSAI, в 1953 году. Первые шаги в этом направлении были сделаны в 1974 году, в ходе VIII Конгресса INTOSAI в Мадриде. В период между 1975 и 1989 годом ВОФК Италии и Испании, через Контактный комитет Председателей ВОФК Европейского экономического сообщества, готовили почву для учреждения EUROSAI, разработав первые черновики Устава Организации. В июне 1989 года XIII Конгресс INTOSAI, состоявшийся в Берлине, принял Берлинскую декларацию о создании Организации высших органов финансового контроля Европы.

В ноябре 1990 года в Мадриде прошла Учредительная конференция и I Конгресс EUROSАI. На нем избрали первого Президента и Руководящий комитет. Был вынесен на обсуждение и принят Устав Организации, определена ее штаб-квартира и постоянный Генеральный секретариат.

Согласно статье 1 Устава EUROSАI, основная цель организации – содействовать развитию сотрудничества между входящими в нее ВОФК, а также способствовать обмену информацией и документацией, исследованиям в области контроля государственных финансов, созданию университетских кафедр по этой дисциплине и унификации терминологии в области финансового контроля.<sup>8</sup>

АЗОСАИ (Азиатская организация высших органов финансового контроля)<sup>9</sup> является одной из региональных групп Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ). ASOSAI была создана в 1979 году и начиналась с 11 членов. Членство ASOSAI состоит из Устава членов, членов и ассоциированных членов. Теперь членство достигло 45 страновых ВОФК.

На 9-м конгрессе INTOSAI в Лиме, Перу в октябре 1977 года, создание ASOSAI было предложено г-ном Tantuico, председателем ВОФК Филиппинах. В сентябре 1978 года главы девяти азиатских ВОФК присутствовали в Берлине (ФРГ) на семинаре который проводил DSE (Dentsche Stiftung Internationale Entwicklung, Германский фонд международного развития) и приняли и подписали на нем Хартию ASOSAI.

В мае 1979 года заседания первой Ассамблеи и Совета управляющих были проведены в Нью-Дели (Индия). На Ассамблее, правилами и положениями ASOSAI был утвержден.

Основными органами управления являются: Ассамблея, Совет управляющих, Секретариат, Комитет по аудиту. Ассамблея состоит из всех членов Организации и собирается раз в три года. Первая Ассамблея состоялась в Нью-Дели (Индия) в 1979 году. Следующие собрания были проведены в: Сеул (Корея), 1982, Токио (Япония), 1985, Бали (Индонезия), 1988; Пекин (Китай), 1991, Нью-Дели (Индия), 1994; Джакарта (Индонезия), 1997; Чианг Май (Таиланд), 2000 год; Манила (Филиппины), 2003 год; Шанхай (Китай), 2006 год и Исламабад (Пакистан), 2009.

На первой встрече Ассамблеи были разработаны правила и положения ASOSAI. Каждое из последующих шести собраний Ассамблеи было посвящено конкретной теме. Перед проведением собраний Ассамблеи проводились тематические международные семинары.

Во время 8-ой Ассамблеи в первый раз был принят новый формат однодневного симпозиума по выбранной теме. Основной доклад и последующие презентации на специальный доклад с последующим обсуждением вопросов – стало новой формой взаимодействия ВОФК азиатских стран.

Секретариат ASOSAI возглавляет Генеральный секретарь, который избирается Ассамблеей. Секретариат обеспечивает административную поддержку для ASOSAI и управляет финансовыми аспектами организации. КУСОК УБРАЛА

ЭКОСАЙ, организация экономического сотрудничества органов высшего финансового контроля была создана в 1994 году. Страны-основатели данной региональной организации: Афганистан, Азербайджан, Исламская Республика Иран, Республика Казахстан, Республика Кыргызстан, Исламская Республика Пакистан, Республика Таджикистан, Турция, Туркменистан и Узбекистан. В ходе встречи в Бурбани (Пакистан) 17-19 апреля 1994 года на основе близких экономических и культурных связей среди стран Организации по вопросам экономического сотрудничества, главы высших органов финансового контроля (ВОФК) республик приняли решение о создании ЭКОСАЙ. Организация была создана с целью: а) УЛУЧШЕНИЯ отношений в области государственного аудита среди государств-членов Организации по вопросам экономического сотрудничества, обладающих опытом в экономических и социальных мероприятиях; б) СОТРУДНИЧЕСТВА в области профессионального развития аудиторов стран-членов Организации по вопросам экономического сотрудничества; в) ПРОДВИЖЕНИЯ обмена взглядами и опытом среди ВОФК государств – членов Организации по вопросам экономического сотрудничества, которые развились по различным направлениям и выполняют различные функции; и г) ВЫПОЛНЕНИЯ

<sup>8</sup> Официальный сайт ЕВРОСАЙ - <http://www.eurosai.org/rus/About-rus.asp?menu=about>

<sup>9</sup> Официальный сайт АЗОСАЙ - [http://www.asosai.org/about/organ\\_secretariat.jsp](http://www.asosai.org/about/organ_secretariat.jsp)



РАБОТЫ в духе сотрудничества и братства, о которых говорится в Уставе ОЭС, который определяет форму и организацию Высших органов финансового контроля стран Организации по вопросам экономического сотрудничества в соответствии со следующими условиями.

Организация Высших органов финансового контроля стран-членов ОЭС, вдохновленных принципом равенства всех учреждений членов и уважением к законодательной политике в каждом учреждении – члене организации и с целью изыскания возможности присоединения к Международной Организации Высших органов финансового контроля (INTOSAI), должна стремиться к следующим целям:

- Обмен знаниями и навыками в сфере государственного аудита между органами – членами организации;
  - Обмен опытом по практике и развитию аудита;
  - Способствовать развитию стандартов аудита;
  - Укреплять взаимное сотрудничество и братские отношения между коллективами учреждений – членов организации;
  - Разрабатывать информацию и базы данных по практике государственного аудита ВОФК – членов организации
  - Поощрять совместные исследовательские мероприятия и передачу знаний в области государственного аудита.
- **Место и роль Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета в системе государственных финансов Казахстана**

Счетный комитет является высшим органом государственного финансового контроля, осуществляющим внешний контроль за исполнением республиканского бюджета, подотчетным непосредственно Президенту Республики Казахстан.

**Миссией Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета** является обеспечение прозрачности и повышение эффективности управления финансовыми ресурсами и активами государства в интересах общества посредством проведения независимого внешнего контроля.

**Видение Счетного комитета** – повышение уровня государственной финансовой дисциплины, как результат укрепления системы государственного финансового контроля будет достигнуто путем совершенствования законодательной и методологической базы, внедрения эффективных методов контрольно-аналитической работы.

Основными задачами Счетного комитета являются:

- контроль за соблюдением требований бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы исполнения республиканского бюджета;
- выполнение поручений Президента Республики Казахстан по вопросам, связанным с исполнением республиканского бюджета;
- контроль за полнотой и своевременностью поступлений в республиканский бюджет, а также за возвратом сумм поступлений из республиканского бюджета, эффективности налогового и таможенного администрирования;
- контроль использования средств республиканского бюджета, в том числе целевых трансфертов и кредитов, связанных грантов, государственных и гарантированных государством займов, софинансирования из бюджета концессионных проектов, а также поручительств и активов государства, законодательству Республики Казахстан.

Важной составляющей определения уровня прозрачности системы контроля исполнения бюджета является Индекс открытости бюджета (ИОБ), в котором можно вычленить определенные вопросы, непосредственно связанные с подиндексом открытости системы внешнего финансового контроля. Индекс

открытости бюджета (Open Budget Index<sup>10</sup>) – это оценка наличия ключевых бюджетных документов, полноты их содержания, уровня контроля со стороны законодательной власти и высших органов финансового контроля. Этот индекс также предоставляет возможность жителям страны участвовать в бюджетном процессе. Индекс открытости бюджета составляется организацией «Международное бюджетное партнерство» один раз в два года. Впервые исследование было проведено в 2006 году в 59 странах, в 2008 году – в 85 странах, и 2010 году – в 94 странах мира, включая Республику Казахстан.

	<b>ИОБ – 2008, баллы</b>	<b>ИОБ – 2010, баллы</b>	<b>Разница</b>
Азербайджан	37	43	+6
Грузия	53	55	+2
<b>Казахстан</b>	<b>34</b>	<b>38</b>	<b>+4</b>
Кыргызстан	8	15	+7
Монголия	36	60	+24
Россия	58	60	+2
Украина	55	62	+7

В 2010 году Украина набрала 62 балла из 100 максимально возможных; по 60 баллов у России и Монголии; 55 баллов получила Грузия, 43 балла – Азербайджан. Индекс открытости бюджета в 2010 году для Казахстана составил 38 баллов, что на 4 балла выше аналогичного показателя 2008 года.

В вопроснике ИОБ-2010 мы определили 14 вопросов, которые могут влиять на обеспечение открытости системы контроля за исполнением бюджета и в целом организации мониторинга и оценки в сфере государственных финансов. Вопросы приведены во Вставке №1, там же указывается буквенный ответ и дается вариант, который был выбран национальным экспертом и согласован как с уполномоченным государственным органом, так и двумя дополнительными независимыми экспертами.

В целом из 14 вопросов только 5 имеют вариант ответа «А» - 100% в соответствии с методологией ИОБ; вариант ответа «Б» (67%) приходится на 2 вопроса; вариант «С» (33%) на 2 вопроса и последний вариант «Д» с нулевым значением на 4 вопроса. Таким образом, из возможных 100% система контроля за государственными финансами получает 48%, что конечно больше показателя страны – 38%, но, всё же, отстает от желаемого уровня соседних стран – России, Монголии и Украины.

#### ○ **Ревизионные комиссии маслихатов как органы внешнего контроля на местном уровне**

Развитие местного самоуправления в Казахстане является, безусловно, политическим вопросом, нежели техническим или административным. В рамках проводимой административной реформы, места для внедрения эффективной и работающей системы местного самоуправления, по-нашему мнению, не нашлось. Наличие политической воли и решимости, создать в условиях Казахстана местное самоуправление, было отражено еще в Конституции 1995 года с изменениями 2007 года.

<sup>10</sup> Организация «Международное бюджетное партнерство» (Вашингтон, США) была создана в 1997 году при Центре бюджетных и политических приоритетов с целью развития сотрудничества с гражданским обществом при проведении бюджетного анализа, являющегося инструментом повышения эффективности государственного управления и борьбы с бедностью. Помимо составления индекса открытости бюджета, Международное бюджетное партнерство работает в области наращивания потенциала гражданского общества, активизации участия общественности в бюджетном процессе, а также повышения бюджетной прозрачности и подотчетности. Подробности на сайте [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org) и [www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org)

## Вставка 1. Отражение открытости ВОФК Казахстана и процессов контроля для общественности

Вопрос 102. В годовом отчете представлены данные по фактическим результатам контроля? **Ответ: А;** да, все данные по фактическим результатам контроля.

Вопрос 111. Как скоро после окончания финансового года проводится аудит государственных органов и публикуется Отчет об исполнении бюджета для внимания общественности? **Ответ: А;** Отчет об исполнении бюджета составляется и публикуется не позднее шести месяцев после окончания финансового года.

Вопрос 112. Через два года после завершения финансового года, какой процент ежегодных расходов подвергается контролю и публикуется для внимания общественности? **Ответ: С;** Объем расходов, которые подвергаются контролю составляет менее двух третей от общего объема расходов.

Вопрос 113. Включает ли ежегодный отчет об исполнении бюджета исполнительное заключение? **Ответ: А;** Отчет включает одно или несколько исполнительных заключений.

Вопрос 114. Должны ли органы, отличные от исполнительных (например, законодательные или судебные) решать вопрос в последней инстанции о снятии с должности руководителя ВОФК? **Ответ: Б;** Нет, окончательное решение о снятии с должности руководителя ВОФК принимается без участия законодательных и судебных органов.

Вопрос 115. Предоставляет ли ВОФК Отчет об исполнении по внебюджетным фондам? **Ответ: Д;** Нет, ВОФК не публикует Отчет об исполнении бюджета по внебюджетным фондам, или «Он не проводит контроль по подобным фондам», или «Отчет издается через 24 месяца после окончания бюджетного года».

Вопрос 116. ВОФК производит контроль на свое усмотрение, или существуют закрепленные законодательством объемы? **Ответ: С;** ВОФК имеет некоторую свободу в определении объектов контроля, но все же сталкивается с некоторыми ограничениями.

Вопрос 117. Кто определяет бюджет ВОФК. **Ответ: Д;** Бюджет ВОФК определяется исполнительными органами, однако, уровень фиксирования не соответствует потребностям для выполнения своих обязанностей.

Вопрос 118. Использует ли ВОФК назначенных сотрудников для проведения контроля центральных правительственных агентств ответственных за сектор безопасности (например, Минобороны, МВД и проч). **Ответ: А;** ВОФК использует назначенных сотрудников и уровень сотрудников соответствует уровню, необходимому для выполнения своих обязанностей.

Вопрос 119. Имеет ли ВОФК формальный механизм коммуникаций с общественностью для получения жалоб и предложений с целью получения поддержки по контролю программ (при определении агентств, программ и проектов, которые будут проконтролированы)? **Ответ: С;** Да, ВОФК имеет механизм коммуникаций с общественностью, но он получает незначительное (менее 10) или не получает вообще обращений общественности о возможном субъекте контроля.

Вопрос 120. Рассматривает ли комитет законодательного органа Отчет об исполнении. **Ответ: Б;** Да, большинство Отчетов об исполнении тщательно рассматриваются.

Вопрос 121. Издают ли исполнительные органы доступный для общественности отчет о выполненных шагах, с целью выполнения рекомендаций ВОФК или устранения обнаруженных нарушений? **Ответ: Д;** Нет, исполнительные органы не издадут отчет о выполнении рекомендаций и устранении нарушений.

Вопрос 122. Издает ли ВОФК или законодательный орган доступный для общественности отчет, который отслеживает выполнение рекомендаций по итогам контроля исполнения бюджета? **Ответ: Д;** Нет, отчет не издается или же он готовится только для внутреннего пользования.

Вопрос 123. Предоставляются ли законодательному органу разделы, содержащиеся в готовом отчете об исполнении бюджета по контролю за сектором безопасности (Министерство обороны, МВД и проч.) и по другим секретным программам? **Ответ: А;** Да, законодательный орган обеспечивается детализированным отчетом об исполнении, относящимся к сектору безопасности и другим секретным программам.

Источник: Вопросник Индекса Открытости Бюджета Казахстана – 2010 г.

Бюджетный процесс на местном уровне по сравнению с центральным уровнем госуправления в большей степени отягощен такими негативными факторами как нехватка прозрачности в сфере распределения бюджетных средств, недостаточный и менее профессиональный подход в деле контроля за исполнением местного бюджета. Внедрение системы МСУ, в значительной мере благодаря участию общественности на уровне принятия решений касательно развития территорий, позволило бы снизить негативные явления и повысить результативность работы по повышению благосостояния граждан.

Последствия мирового финансово-экономического кризиса, отразившиеся на Казахстане, заставили Правительство по-новому взглянуть на систему управления государственными финансами на местном уровне. Президент в своем ежегодном Послании «Через кризис к обновлению и развитию» (2009) определяет важное значение органов местного самоуправления в лице районных маслихатов, которым должны быть выделены средства на решение местных проблем и вопросов занятости. Глава государства считает, что районные маслихаты должны сами решать, куда эти средства направить, а ответственность за эффективность этой работы возлагается в целом на акимов, как исполнителей решений маслихатов.

В рамках «Дорожной карты» на 2009 год было выделено из республиканского бюджета 140 млрд тенге, софинансирование из средств местных бюджетов составляет 51,3 млрд тенге<sup>11</sup>. Реализация карты является одним из мощнейших факторов социально-экономической поддержки населения в условиях кризиса. Но насколько цифры трудоустроенных граждан могут отражать реальную потребность в трудоустройстве? Сколько молодых людей заинтересованы и участвуют в программе молодежной практики, и почему нет диверсифицированного подхода в ее оплате. 15 000 тенге в месяц в Астане, это, например, не так же как в Шымкенте. Другой уровень жизни, ежемесячные расходы молодых людей в городах. Каковы индикаторы эффективности этой программы? Насколько устойчивыми будут её результаты в долгосрочной перспективе? Будет ли эффективна программа при недостаточной разработке положений, связанных с контролем и мониторингом результативности бюджетных расходов на местном уровне?<sup>12</sup>

Молодежное общественное объединение «Независимое поколение Казахстана» провело итоговую пресс-конференцию по проекту «Мониторинг деятельности городского и областного маслихатов Атырауского региона» при поддержке программы «Прозрачность государственных финансов» Фонда Сорос-Казахстан, на которой были представлены итоги проекта и рекомендации<sup>13</sup>.

Цель проекта – установление взаимодействия между местными представительными органами, НПО и СМИ на различных этапах бюджетного процесса для достижения прозрачности бюджета на местном уровне, а также повышение осведомленности граждан о деятельности городского и областного маслихатов. Суть проекта заключалась в присутствии на очередных и внеочередных сессиях маслихата для наблюдения за процессом принятия решений и распространения информации среди населения о принятых решениях.

В ходе проекта выяснилось, что работа маслихатов как местных органов представительной власти населению малоизвестна, т.е. немногие знают, решением каких вопросов занимаются депутаты. В течение года активной работы над проектом, с секретарями маслихатов и руководителями аппаратов маслихатов был проведен ряд конструктивных встреч, на которых мы изложили свое видение повышения роли маслихатов, и нашли понимание с их стороны. На данный момент можно констатировать позитивные изменения. Чаще стали выходить в печать более содержательные статьи о деятельности депутатов и маслихата, обсуждении проекта местного бюджета на трехлетний период. Эта практика должна позитивно сказаться на уровне подотчетности народных избранников». На сайте городского акиматат открыта страничка с информацией о депутатах маслихата, о составах комиссий<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Е. Нефедова, «Карты новые брошу как веер...», газета Мегполис (№26) от 13.07.2009 - [http://www.megapolis.kz/show\\_article.php?art\\_id=12528](http://www.megapolis.kz/show_article.php?art_id=12528)

<sup>12</sup> Санжар Абдрахманов, «Местное самоуправление и бюджетный процесс»

<sup>13</sup> Из пресс-релиза МОО «НПК» от 12 февраля 2010 года.

<sup>14</sup> <http://rus.akimat-atyrau.kz/2010-11-01-11-02-35/2010-11-01-11-11-09.html>

Одной из основных проблем является то, что законодательство о местных органах самоуправления не закрепляет участие гражданского общества на сессиях маслихатов. Хотя законодательство напрямую не запрещает участие гражданского общества и заинтересованных сторон. МОО «Независимое поколение Казахстана» предлагает закрепить возможность участия гражданского общества в качестве наблюдателей за сессиями маслихатов на законодательном уровне. Такое участие возможно как в реальном, так и виртуальном режиме посредством интернета. На последнем заседании совета по делам НПО при акиме области нами было предложено рекомендовать приглашение представителей НПО на сессии маслихата, данная рекомендация была включена в протокол.

Согласно закону о государственном и местном самоуправлении маслихаты являются важным органом в структуре управления на местном уровне. За маслихатами закрепляются более 15 функций на местном уровне. Важные функции касаются рассмотрения и утверждения бюджета и отчета о его освоении, социально-экономических планов и других вопросов.

Констатация существующей проблемы – работа маслихатов, как местных органов представительной власти, населению мало известна. Такая низкая осведомленность о деятельности местных госорганов связана с отсутствием действенных механизмов распространения информации о маслихате. У городского и областного маслихатов, к сожалению, пока нет собственных интернет-сайтов, с блогами секретарей маслихата и протоколами решений сессий и комиссий<sup>15</sup>.

Молодежной организацией были высланы запросы секретарям областного и городского маслихатов о возможности участия членов молодежной организации в сессиях областного и городского маслихатов. В полученных ответах сообщалось, что представители молодежных организаций могут присутствовать только на тех сессиях, на которых будут рассматриваться вопросы, касающиеся молодежи. В местных СМИ периодически публикуется информация о работе маслихата, функционируют общественные приемные, тем не менее, этого явно недостаточно, чтобы обеспечить полную прозрачность и подотчетность маслихатов.

Перспектива развития взаимоотношений безусловно имеется. Маслихаты и общественные организации могут создать прецедент сотрудничества, учредив Общественный совет при маслихатах; открыв технологичный веб-сайт с информацией о сессиях маслихата и депутатах, снабдив его блогами для общения депутатов и населения, подписав меморандум о сотрудничестве маслихатов и гражданского общества с целью дальнейшего обеспечения открытости и подотчетности органа местного самоуправления.

---

<sup>15</sup> Из пресс-релиза МОО «НПК» от 3 сентября 2010 года.

## РАЗДЕЛ 2. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СЧЕТНОГО КОМИТЕТА ПО КОНТРОЛЮ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА: ЭФФЕКТИВНОСТЬ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ

Деятельность Счетного комитета по исполнению республиканского бюджета заключается в повышении эффективности и результативности государственных органов в их работе по осуществлению утвержденных стратегических программ и проектов путем проведения внешнего финансового контроля. Вместе с тем, работа самого Счетного комитета в сфере контроля за правильностью исполнения бюджета может быть измерена и проанализирована.

Таблицы с основными показателями, которые могут служить критериями результативности Счетного комитета за исполнением республиканского бюджета, представлены ниже. Мы получили ответ на письмо-запрос в Счетный комитет, в котором отражены ответы на все вопросы, необходимые для более детализированного отражения информации о Счетном комитете. Параметры, определенные в запросе могли бы послужить основой для дальнейшего определения результативности Счетного комитета.

- *объем выявленных нарушений по количеству сотрудников;*
- *количество представленных и выполненных рекомендаций;*
- *количество повторных рекомендаций, то есть системный характер финансовых нарушений;*
- *количество дел, направленных на рассмотрение в правоохранительные органы;*
- *количество дел, по которым принято судебное решение;*
- *количество изменений, внесенных в законодательство;*
- *количество проверок, бюджетных программ.*

Счетный комитет не является многочисленным государственным органом, кадровые ресурсы органа существенного ограничены на данном этапе развития института внешнего контроля. Всего на постоянной основе в Счетном комитете осуществляют свою деятельность только 95 человек (по данным на 2010 год), годом ранее их было 110 человек. Сокращение сотрудников было вызвано политикой снижения численности государственных служащих в органах государственного управления на центральном уровне, но нельзя не высказать идею о необходимости более диверсифицированного подхода к этому вопросу. Тем не менее, показатель в 95 сотрудников лучше, нежели 70 человек, которые работали в Счетном комитете в 2007 и 2008 годах.

График 1.



Источник: Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета

На следующем графике 2 представлены размеры сумм выявленных нарушений Счетным комитетом. Видно, что рост выявленных нарушений прямо пропорционален суммам расходов государственного бюджета и принятым Правительством антикризисных мер. В 2007 году было совершено нарушений на 103 млрд тенге, в 2008 году на 108 млрд тенге, а уже в 2009 и 2010 годах – на 140 и 212 млрд тенге соответственно. Средства из государственного бюджета, в том числе направлялись на выполнение



антикризисных мер, поддержку строительного и банковского секторов, реализацию «Дорожной карты» и реализацию мероприятий по сдерживанию уровня безработицы на минимально возможном уровне. Готовность Правительства к принятию адекватных мер связана, как мы считаем, с качеством освоения бюджетных средств, наличием минимального количества процедурных нарушений. В итоге всё это приводит к результативности исполнения бюджетных программ.

График 2.



Источник: Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета

По объему выявленных нарушений, приходящихся на одного сотрудника можно выяснить насколько эффективно работает государственный орган, здоровая ли рабочая атмосфера внутри него. Иногда увеличение количества сотрудников не приводит к существенным улучшениям в работе в силу разных причин, но зачастую при налаженных условиях труда и понятных функциональных обязанностях увеличение штата по идее должно приводить к повышению эффективности в целом или его отдельных параметров. В нашем случае увеличение объема выявленных нарушений при одинаковом количестве сотрудников в 2007 и 2008 годах объясняется улучшением навыков и повышением профессионализма сотрудников госоргана. При выполнении различных контрольных мероприятий накапливается определенный опыт, который в последующем позволяет сокращать время на одну проверку и определять наиболее проблемные места при исполнении бюджета более эффективно.

График 3.



Источник: Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета

Выявленные нарушения на одного сотрудника в 2007 году и 2008 году соответствовали 1,4 и 1,5 млрд тенге, то есть за год каждый сотрудник выявил на 100 млн тенге в среднем больше нарушений по исполнению республиканского бюджета. Когда количество сотрудников существенно увеличилось (до 110 человек или на 57%) стало очевидно, что на одного сотрудника приходится меньше выявленных нарушений, чем в предыдущие периоды. Это стало возможным благодаря фактору несоразмерного увеличения непосредственно *объема выявленных нарушений*, что связано как с опытом и навыками привлеченных сотрудников, необходимостью введения института наставничества (обучения вновь прибывших сотрудников за счет времени других, более опытных сотрудников), модернизацией процедурных моментов в деятельности государственного органа.

Нужно отметить, что такое значительное увеличение не могло, не отразиться на эффективности работы Счетного комитета и снижении эффективности по критерию выявленных нарушений на одного сотрудника является вполне объяснимым результатом. Зато, даже снижение числа сотрудников в 2010 году до 95 человек или на 14% не привело к снижению объема выявленных нарушений на одного сотрудника. То есть увеличение по сравнению с предыдущим периодом (2009) по объему выявленных нарушений составило 76% (с 1,27 млрд тенге до 2,2 млрд тенге в 2010 году!).

Таким образом, существенное увеличение или снижение числа сотрудников в краткосрочной перспективе почти всегда негативно влияет на эффективность государственного органа. А за чуть более продолжительное время, при наращивании потенциала, можно говорить о повышении эффективности.

По количеству представленных и выданных рекомендаций и поручений можно судить об эффективности работы государственных органов в реализации бюджетных программ и непосредственно их деятельности при принятии антикризисных мер. Повышение количества рекомендаций и поручений наблюдается именно в 2009 и 2010 годах – 470 и 490 соответственно. Несколько меньше рекомендаций и поручений было представлено в 2007 и 2009 годах – 212 и 266. Увеличение представленных поручений и рекомендаций, если сравнить данные по 2007 и 2010 годам, составило 131%.

График 4.



Источник: Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета

Насколько были использованы представленные рекомендации и поручения, и были ли они учтены в своей работе исполнительными органами, указывает показатель количества выполненных рекомендаций и поручений. Это количество меняется, то снижается в 2009 году (188), то повышается в 2008 (210) и 2010 (218) годах. Разница между минимальным количеством выполненных рекомендаций и поручений в 2007 и 2010 годах составила в абсолютном значении 58 ед., или 36%.





Источник: Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета

Уровень исполнения представленных рекомендаций и поручений Счетного комитета указывает на то, к каким результатам могут привести проверки и контрольные мероприятия государственного органа. Повышение уровня исполнения представленных рекомендаций в некоторой степени свидетельствует не только об эффективности работы самого Счетного комитета, но и определяет среду, в которой данный государственный орган работает. В текущей ситуации принятие, внедрение и продвижение рекомендаций и поручений является прерогативой исполнительных органов власти. То есть на данный момент возможно неправильным было бы говорить об измерении эффективности работы Счетного комитета соотношением выданных и выполненных рекомендаций и поручений. Вероятнее, что соотношение, представленное на графике 6 в большей степени указывает на возможности исполнительной власти адаптировать предложения к бюджетной системе и процессам исполнения бюджета.

На графике приведены два периода, различающиеся между собой долями выполненных рекомендаций и поручений. В 2007 и 2008 годах их доля составляла более 75-79%, а в последние два года лишь 40-44%. Так как соотношение вычисляется путем деления исполненных рекомендаций и поручений к числу представленных, то почти одинаковое их исполнение и почти двукратное увеличение за два последних года и привели к имеющемуся результату.

График 6.



Источник: Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета

График 6 указывает на возможную системную проблему, когда исполнительные органы могут «переварить» только ограниченное число рекомендаций и предложений. В этой связи Счетному комитету необходимо изменить тактику продвижения своих рекомендаций и поручений, возможно путем привлечения большего внимания Правительства, СМИ, а также путем усиления работы с институтами, которым он подотчетен.

Значимые нарушения при исполнении бюджета, которые выражаются в коррупционных правонарушениях, неэффективной и нерезультативной деятельности государственных органов и отдельных чиновников, не должны остаться без внимания правоохранительных органов. Счетный комитет, согласно положению и другим нормативно-правовым актам, не осуществляет оперативно-розыскную деятельность и не инициирует судебные процессы, все эти вопросы решаются через институты внутренних дел, а в последующем через судебную систему.

Количество дел, направленных на рассмотрение правоохранительных органов за последние четыре года не демонстрирует ни явного снижения (возможно лишь за период с 2007 по 2008 год снижение составило - 11 дел, -25%) ни явного повышения (рост количества дел в 2010 году по сравнению с 2007 годом составил 5, или всего 11%).

График 7.



Источник: Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета

Переданные Счетным комитетом дела тщательно анализируются в правоохранительных органах. По ним принимаются процессуальные решения, по некоторым из них принимаются административные решения, определенная часть направляется в уголовное производство. Отметим, что количество уголовных дел, вероятно всего, намного меньше административных.

Показатель количества дел, направленных на рассмотрение в правоохранительные органы является косвенным показателем. Основная причина этого – направленность деятельности Счетного комитета не на количество возбужденных дел в отношении нарушителей бюджетной дисциплины, а на поддержание этой самой дисциплины и осуществление превентивных мер.

Дела, поступившие в судебное производство также делятся на две категории – те, по которым было принято оправдательное решение или обвинительное, если дела не были отклонены или отправлены на следствие. Принимая во внимание жесткость судебной системы в Казахстане, где количество оправдательных приговоров крайне мало, те дела, которые уже были приняты в производство чаще заканчиваются обвинительным заключением.

На графике 8 можно проследить по скольким делам были приняты судебные решения. Видно, что это количество крайне мало, в 2007 и 2009 годах всего по одному делу (!), в 2008 году – 5 и в 2010 году – 3.

Достаточно сложно судить об эффективности работы Счетного комитета по количеству принятых судебных решений, так как расследование по делу осуществляют правоохранительные органы. При этом нужно учитывать, что вероятность принятия судебного решения выше, если сотрудники/члены Счетного комитета проведут тщательную и всестороннюю экспертизу на объекте контроля. Нельзя забывать про подверженность судебной системы коррупционным явлениям, что является объектом критики как со стороны Главы государства, так и юристов и правозащитников.

График 8.



Источник: Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета

Показатель соотношения дел, направленных в правоохранительные органы и дел, по которым принято судебное решение, крайне мал: в 2007 году – 2%, и максимальный – 16% в 2008 году. Соответственно, даже в «лучшие» годы только каждое шестое дело (!) доводится до логического завершения, т.е. попадает в суд.

График 9.



Источник: Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета

Одним из показателей деятельности Счетного комитета могут быть подготовленные государственным органом предложения по изменению действующего законодательства. Сфера государственных финансов, как и любая другая, может иметь определенные изъяны и соответствовать принципам и стандартам государственного управления в сфере государственных финансов. Таким образом, обнаруженные недостатки законодательства выливаются в рекомендации, в том числе и Счетного комитета, а затем интегрируются в действующее законодательство.

По определениям Счетного комитета в законодательство ежегодно вносятся изменения в соответствии с их рекомендациями. Так в 2007 и 2008 годах было внесено по два изменения, годом позже уже 6, а в 2010 году 5 поправок в нормативно-правовую базу в сфере государственных финансов.

График 10.



Источник: Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета

Одним из значимых показателей деятельности Счетного комитета является количество проверок проведенных за один финансовый период, в нашем случае это один календарный год. Конечно, суммы бюджетных программ могут отличаться друг от друга, к тому же программы могут реализовываться несколькими администраторами, что усложняет и несколько затягивает процесс проведения проверки. В то же время количество проведенных проверок соответствует текущему потенциалу государственного органа.

График 11.



Источник: Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета

В 2007 году сотрудниками Счетного комитета было проведено 134 проверки бюджетных программ. В 2008 году наблюдается ощутимое повышение количества программ, что в относительном выражении составило 50%, и достигло 202 проверок. Некоторое повышение количества бюджетных программ наблюдается и в 2009 году, что составляет 227 единиц проверок, но к 2010 году количество проверок резко сокращается, практически до уровня 2007 года. Таким образом, Счетному комитету при ограниченных кадровых ресурсах удалось проверить 165 бюджетных программ.

Сравнительный критерий оценки деятельности Счетного комитета путем усреднения сумм выявленных нарушений к количеству проверенных бюджетных программ приведен в графике 12. В среднем на одну проверенную бюджетную программу в 2007 году приходилось – 770 млн тенге нарушений, в 2008 году – 535 млн тенге, в 2009 году – 615 млн тенге. В 2010 году на одну проверку бюджетной программы в среднем пришлось нарушений на сумму более 1,27 млрд тенге. Такое количество нарушений может быть связано с тем, что Правительство выделяло огромные суммы на ликвидацию последствий экономического кризиса, то есть наблюдалось значительное увеличение сумм расходов, что в результате привело к росту в абсолютном выражении сумм финансовых нарушений. Однако количество дел переданных в правоохранительные органы, возбужденных и приведших к конкретным судебным решениям не стало больше.

График 12.



Источник: Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета

Деятельность Счетного комитета, как видно из представленных графиков, может быть оценена по определенным критериям эффективности и результативности. Причем важно помнить, что необходимо рассмотрение изученных индикаторов на протяжении нескольких годов, чтобы в итоге иметь представление о развитии того или иного индикатора. Помимо этого, какой-либо один, пусть даже самый «хороший» индикатор, не может дать полного и всестороннего объяснения и оценки деятельности государственного органа – необходимо рассматривать целый спектр показателей, чтобы прийти к обоснованному выводу об эффективности работы Счетного комитета.

### **РАЗДЕЛ 3. БАЗОВЫЕ ТОЧКИ СОТРУДНИЧЕСТВА ОРГАНОВ ВНЕШНЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

На современном этапе развития гражданского общества не наблюдается конструктивное сотрудничество между неправительственными организациями и органами внешнего финансового контроля на постоянной основе. Отсутствие такого сотрудничества является с одной стороны следствием невысокого профессионализма неправительственных организаций в сфере проведения общественного контроля и наблюдения за государственными финансами в части планирования, рассмотрения/утверждения и исполнения республиканского и местных бюджетов; недостаточности опыта сотрудничества между государственными органами и неправительственным сектором. С другой стороны отсутствие кооперации связано с новизной самого внешнего финансового контроля, как явления в общественно-политической жизни. Государственным органам трудно понять как НПО могут проводить независимый мониторинг и давать оценку исполнению бюджетных программ, и тому подобные ошибочные суждения.

Теперь, когда опыт наработан, НПО могут стать полезными и эффективными партнерами государственных органов внешнего финансового контроля на местном и центральном уровнях. Счетный комитет и ревизионные комиссии могут и должны наладить взаимовыгодное и профессиональное партнерство с НПО в сфере обеспечения прозрачности и доступности бюджетной информации, организации совместных действий по проведению контрольных мероприятий, использования опубликованных материалов по проведенным мониторингам и оценке бюджетных программ.

Учитывая огромное значение контролирования бюджетных расходов и их влияния на жизнь каждого казахстанца, сфера общественного мониторинга и оценка бюджетных программ чрезвычайно важны.

Остановимся на возможных направлениях сотрудничества между неправительственными организациями и органами внешнего финансового контроля.

Первое направление, **информационный обмен и пропаганда результатов контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов**. Ежегодно органами внешнего финансового контроля выпускаются отчеты по результатам проведенных контрольных мероприятий различных администраторов бюджетных программ, министерств и ведомств на центральном уровне, управлений и отделов на местном уровне. Такие отчеты являются своеобразной альтернативой отчету исполнительных органов (Правительства и акиматов) и предлагаются на рассмотрение и утверждение представительным органам (Парламент и маслихаты).

В реальности в средствах массовой информации чаще говорится о достижениях исполнительных органов, и мало внимания уделяется конструктивной критике деятельности Правительства и акиматов по исполнению государственного бюджета. В некоторой степени незначительность критических замечаний в адрес администраторов бюджетных программ в СМИ и отсутствие сформированного общественного мнения по исполнению бюджета в тот или иной финансовый год, тормозят принятие и серьезное рассмотрение предложений и рекомендаций внешних органов финансового контроля.

В этой связи НПО могли бы взять на себя некоторую часть работы по распространению информации, отраженной в отчетах Счетного комитета и ревизионных комиссий маслихатов. Информация могла бы распространяться как через газеты, интернет, телевидение и радио, так и непосредственно среди целевой аудитории неправительственной организации путем проведения встреч, конференций, общественных слушаний и других информационных мероприятий.

В свою очередь по результатам проведенных проверок – общественного мониторинга и оценки – НПО могут предлагать для рассмотрения в органы внешнего контроля свои исследовательские отчеты. Целью такого информационного обмена может стать: а) принятие к сведению результатов исследований; б) осуществление контрольных мероприятий государственным органом; в) отражение информации, представленной НПО в своем исследовательском отчете со ссылкой на проведенный общественный мониторинг.

Второе направление, **привлечение экспертов общественного сектора для осуществления контрольных мероприятий и участие в разработке методик мониторинга и оценки бюджетных программ.** Кооперация общественных и государственных структур свидетельствуют о развитии общества, профессиональных НПО и госорганов. Так, профессиональные сотрудники, эксперты из НПО и неправительственных структур могут привлекаться органами внешнего финансового контроля в двух ситуациях в рамках данного направления. Во-первых, контрольным органам разрешено привлекать экспертов той или иной отрасли к процессу контроля и, во-вторых, эксперты НПО могут вносить предложения по повышению эффективности и результативности деятельности органов внешнего финконтроля по итогам изучения нормативно-правовой базы методологий и подходов в реализации контрольных мероприятий.

Третье направление, **подготовка комплексного общественного отчета по мониторингу за исполнением республиканских и местных бюджетов.** Общественный отчет может выпускаться как дополнительный документ к отчету органов внешнего финансового контроля и предлагаться для информации депутатам Парламента и маслихатов областей и городов. Цель документа – общественного мониторинга – обеспечение обратной связи с населением по вопросам их удовлетворенности представленными государственными услугами, бюджетными инвестициями и капитальными вложениями. Общественные отчеты могут быть интегрированы в сферу государственных финансов, а также придадут более официальный статус работе неправительственных организаций и покажут открытость системы госфинансов и подверженность к позитивным изменениям.

Представленные три направления развития отношений гражданского сектора и органов внешнего финансового контроля могут повысить эффективность, открытость и понятность системы государственных финансов для граждан, повысить уровень доверия граждан к исполнительной власти, стать реальным инструментом развития отрасли государственного контроля и общественного мониторинга.

Следует отметить, что необходимо более широкое участие общественности на всех этапах бюджетного процесса, помимо этапа контроля за исполнением, оценки и мониторинга, а именно на этапах планирования и рассмотрения. Это позволит НПО комплексно рассматривать определенные вопросы в сфере государственных финансов.

## ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Работу органов внешнего финансового контроля трудно переоценить на современном этапе развития Казахстана, когда бюджетные инвестиции, строительство объектов инфраструктуры и др. набирают все большие обороты. Так, расходы государственного бюджета ежегодно растут. От того насколько правильно будет проведено планирование и осуществлено задуманное администраторами бюджетных программ зависит, в какой стране мы будем жить. Будут ли отвечать здания школ, вузов, больниц требованиям времени, будут ли устраивать нас системы образования и здравоохранения, станет ли экономика Казахстана действительно развитой, конкурентоспособной и диверсифицированной.

ВОФК Казахстана входит в профильные международные объединения и является активным их участником. Международное направление деятельности как видно занимает серьезное место в работе Счетного комитета, а сам процесс международной интеграции предоставляет возможность получения важной информации о проведении бюджетного контроля, адаптации наработок, повышения престижности ВОФК в Казахстане и внедрения международных принципов организации деятельности службы внешнего финансового контроля.

Инициатива Международного бюджетного партнерства, составителя Индекса открытости бюджета, в соответствии с разработанной методологией определила уровень открытости бюджетной системы в Казахстане в 2010 году в 38%; при этом работа Счетного комитета оценивается на уровне 48%, что выше показателя страны, но все-таки ниже, чем показатели России, Украины и Монголии.

Оценка работы ВОФК была проведена на основе определенных индикаторов, информация по которым была предоставлена государственным органом на запрос неправительственной организации. Во второй главе данной исследовательской работы представлены графики для простоты восприятия количественных и качественных индикаторов эффективности и результативности, характеризующих работы ВОФК в Казахстане.

В числе рассмотренных индикаторов указываются следующие:

1. Количество сотрудников Счетного комитета;
2. Суммы выявленных нарушений;
3. Объем выявленных нарушений по количеству сотрудников;
4. Количество представленных и выданных рекомендаций;
5. Количество выполненных рекомендаций и поручений;
6. Соотношение выполненных и направленных рекомендаций;
7. Количество дел, направленных на рассмотрение в правоохранительные органы;
8. Количество дел, по которым принято судебное решение;
9. Соотношение направленных дел в правоохранительные органы и дел, по которым принято судебное решение;
10. Количество изменений, внесенных в законодательство;
11. Количество проверок бюджетных программ;
12. Средняя сумма выявленных нарушений к количеству проверенных бюджетных программ.

Деятельность Счетного комитета по итогам исследования оценивается как эффективная в рамках действующего законодательства и существующих практик в сфере государственных финансов. В исследованных материалах, в том числе и средствах массовой информации, указывается на необходимость усиления деятельности Счетного комитета. Так, к вопросам, негативно влияющим на результативность Счетного комитета можно отнести то что, бюджет этого органа первоначально утверждается исполнительной ветвью власти, существует дублирование функций и полномочий Комитета финансового контроля Министерства финансов, отсутствует сильная связь между ВОФК и местными ревизионными комиссиями маслихатов. Решение этих вопросов должно повысить как влияние Счетного комитета, так и сделать систему государственных финансов результативной в целом.



**Приложение 1. Методические и информационные источники по управлению общественными финансами**

<b>№</b>	<b>Источники</b>	<b>Комментарий</b>
<b>1. Нормы и правила</b>		
1.	Процедура Европейского союза в отношении чрезмерного дефицита, включая нормы, утвержденные статьями 9 и 104 Договора Европейского союза и уточненные Положением Совета ЕС № 1055/2005 от 27 июня 2005 г.	Международные нормы касаются финансовой ответственности. Приняты странами — членами ЕС в качестве обязательных.
2.	Правила финансового контроля ЕС в отношении присоединившихся стран.	Международные нормы, устанавливающие формальные обязательства в отношении финансовой ответственности и надлежащего управления общественными финансами, касаются не только использования бюджетных средств ЕС, но и национальных бюджетов.
3.	Национальное законодательство многих стран в части норм, устанавливающих принципы и правила ответственного и эффективного управления общественными финансами.	Фискальные правила обеспечивают бюджетно-налоговую стабильность часто в рамках экономического цикла на основе многолетнего прогнозирования показателей бюджета. При этом могут использоваться различные критерии: общее сальдо бюджета, соотношение дефицита и ВВП, соотношение текущих доходов и расходов, соотношение между размером платежей по обслуживанию долга и величиной расходов, соотношение между величиной долга и ВВП, объемом доходов и ВВП.
4.	Соглашения (пакты о внутренней стабильности) между национальными и субнациональными уровнями власти, заключенные в странах ЕС во исполнение Маастрихтского договора и Пакта о стабильности и экономическом росте.	Специфицируют максимальные размеры дефицита и долга для всех уровней власти, вводят совместную финансовую ответственность за превышение страной дефицита бюджета, установленного в ЕС.
<b>2. Международные Кодексы лучшей (надлежащей) практики</b>		
5.	Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ (пересмотренный 28 февраля 2001 г.).	Содержит четыре основных принципа по обеспечению прозрачности: 1) четкость роли функций органов власти; 2) информирование общественности; 3) открытость подготовки, исполнения бюджета и бюджетной отчетности; 4) гарантии достоверности. Является одним из принятых на международном уровне стандартов, мониторинг которых осуществляет Форум по финансовой стабильности.
6.	Оптимальная практика по обеспечению прозрачности бюджета ОЭСР (обновлена в 2001 г.).	Содержит основные принципы лучшей практики представления бюджетной информации в законодательные органы власти и СМИ. Документ формально одобрен странами — членами ОЭСР.
7.	Лимская декларация о руководящих принципах аудита.	Принята членами Международной организации высших органов финансового аудита (1977), содержит изложение

№	Источники	Комментарий
		согласованных принципов в отношении проведения независимого аудита общественных финансов, а также соответствующих методов работы.
8.	Руководящие принципы осуществления реформы управления общественными финансами Содружества наций (2005).	Содержат принципы, которые должны учитываться при реформировании системы управления общественными финансами, а также предложения по осуществлению этих реформ.
<b>3. Международные рекомендации по надлежащей практике ответственного и эффективного управления общественными финансами</b>		
9.	Руководство МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (23 марта 2003 г.).	Детализирует и объясняет принципы, изложенные в Кодексе надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере.
10.	Методические материалы по управлению государственными расходами (Б. Поттер и Д. Даймонд. МВФ, 1999).	Содержат общие рекомендации по подготовке и исполнению бюджета, планированию и управлению ликвидностью для развивающихся стран и стран с переходной экономикой.
11.	Руководство по статистике государственных финансов (МВФ, 2001).	Содержит концепции, определения, классификации и правила учета, обеспечивающие комплексную основу для анализа, планирования и определения экономической политики.
12.	Руководство по управлению государственными расходами (МБРР, 1998).	Содержит всеобъемлющие рекомендации в отношении большинства аспектов управления общественными финансами и реализации бюджетных реформ в странах с переходной и развивающейся экономикой.
13.	Рекомендации по управлению государственным долгом (МБРР, 2001).	Рассматривает основные вопросы управления государственным долгом, в том числе цели, организационно-правовые основы, стратегию управления долгом, систему управления рисками.
14.	Управление государственными расходами: Справочник для стран с переходной экономикой (Р. Аллен и Д. Томмасы. ОЭСР, 2001).	Содержит подробные рекомендации для стран с переходной экономикой по применению современных методов управления общественными финансами, начиная с подготовки и исполнения бюджета и заканчивая стадиями контроля и аудита.
15.	Управление государственными расходами АзБР (С. Скьяво-Кампи и Д. Томмасы, 1999).	Содержит подробные методические рекомендации по управлению государственными расходами.
<b>4. Национальные кодексы и руководства по надлежащей практике управления общественными финансами (примеры)</b>		
16.	«Рекомендуемые практики для штатов и местных администраций» Ассоциации государственных финансистов (АГФ) США.	Издаются ежегодно с 1993 г., пропагандируют современные методы бухгалтерского учета, аудита и финансовой отчетности, а также методы управления ликвидностью и долгом.
17.	«Кодекс практики по учету оценки эффективности» Специализированного	Применяется в целях учета всех затрат местных администраций, участвующих в программе

№	Источники	Комментарий
	института общественных финансов и бухгалтерского учета (Великобритания).	оценки эффективности в Великобритании.
18.	Кодекс рационального финансирования капитальных расходов органами местного самоуправления Специализированного института общественных финансов и бухгалтерского учета (Великобритания, 2003).	Содержит общие принципы управления бюджетными инвестициями в муниципальных образованиях Великобритании.
19.	Кодекс лучшей практики в сфере управления региональными финансами (для субъектов Российской Федерации), разработанный «Standard & Poor's» (2003).	Содержат общие принципы и добровольно принимаемые стандарты управления общественными финансами, базирующиеся на передовом российском и зарубежном опыте и превышающие по своим требованиям нормы действующего законодательства.
20.	Кодекс лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами (для городов и районов), разработанный «Standard & Poor's» (2003).	
21.	Кодекс лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами, разработанный фондом «Институт экономики города» (2003).	
<b>5. Инструменты мониторинга и оценки</b>		
22.	Доклады о соблюдении стандартов и кодексов (ДССК), разработаны МВФ и Всемирным банком.	Используются для оценки как отдельно выбранных стран, так и различных стандартов и кодексов, соблюдение которых подлежит анализу.
23.	Система оценки эффективности управления государственными финансами, разработана в рамках совместной донорской программы партнерства «Государственные расходы и финансовая подотчетность» (ГРФП).	Система включает в себя: а) набор показателей для измерения и мониторинга результатов деятельности национальных систем управления общественными финансами, характера процессов и функционирования институтов в этой сфере и б) формат отчета, содержащий краткую оценку достижений страны на основе анализа показателей, а также описывающий уже проведенные и осуществляемые на данный момент мероприятия по реализации реформ. Показатели оценивают достоверность, комплексность и прозрачность бюджета, качество процессов, протекающих во всех фазах бюджетного цикла, а также степень вовлеченности доноров. Первые оценки уже были проведены. Система разработана для стран с развивающейся и переходной экономикой, однако она может иметь и более широкое применение.
24.	Система ОЭСР PUMA.	Системы предусматривают проведение оценки эффективности управления общественными финансами, проводимой представителями высших финансовых органов стран-партнеров и доноров.
25.	Система ОЭСР/ЕС SIGMA	

№	Источники	Комментарий
<b>6. Совместное использование информации</b>		
26	ОЭСР/МБРР: Обзор бюджетной практики и процедур (2003).	Содержится комплексный анализ бюджетной практики и процедур в странах ОЭСР, в странах с развивающейся и переходной экономикой, а также анализ институциональных проблем и межбюджетных отношений, особое внимание уделяется вопросам управления по результатам.

#### ИСТОЧНИКИ:

- 1-2. Налогово-бюджетные нормы и правила в соответствии с Процедурой чрезмерного дефицита ЕС в рамках Пакта о стабильности и экономическом росте. 1997 г., с изменениями от 27 июня 2005 г. ([http://www.europa.eu.int/comm/economy\\_finance/about/activities/sgp/sgp\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/sgp_en.htm)).
5. Пересмотренный Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. МВФ, 28 февраля 2001 г. ([www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm)).
6. OECD Best Practices for budget transparency. OECD, 2001 ([www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf)).
7. The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts ([http://intosai.connexchoosing.net/en/portal/documents/intosai/general/lima\\_declaration/index.php?article\\_pos=1](http://intosai.connexchoosing.net/en/portal/documents/intosai/general/lima_declaration/index.php?article_pos=1)).
8. Руководящие принципы осуществления реформы управления общественными финансами Содружества наций (2005) или Guidelines for public financial management reform. Commonwealth Secretariat. 2005.
9. Руководство МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. 23 марта 2003 г. ([www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm)).
10. Поттер Б., Даймонд Д. Методические материалы по управлению государственными расходами. МВФ, 1999. Barry H. Potter and Jack Diamond. Guidelines for Public Expenditure Management. IMF, 1999 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/expend/index.htm>).
11. Руководство по статистике государственных финансов МВФ. 2001. Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM, 2001) (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>).
12. Руководство по управлению государственными расходами. Всемирный банк, 1998. Public Expenditure Management Handbook. The World Bank, 1998 ([www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf)).
13. Guidelines for Public Debt Management. 2001 ([http://info.worldbank.org/etools/docs/library/156527/africabondmarkets/pdf/guidelines\\_2001\\_final.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/156527/africabondmarkets/pdf/guidelines_2001_final.pdf)).
14. Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries / Edited by Richard Allen and Daniel Tommasi. OECD, 2001 (<http://www.oecd.org/dataoecd/46/35/35066562.pdf>);
- Скьяво-Кампо С., Томмачи Д. Управление государственными расходами. АзБР, апрель 1999 г. ([http://www.adb.org/documents/manuals/govt\\_expenditure/](http://www.adb.org/documents/manuals/govt_expenditure/));
- Recommended Practices for State and Local Governments. Government Financial Officers Association (GFOA), 2001.
17. Best Value Accounting Code of Practice.
18. Кодекс рационального финансирования капитальных расходов органами местного самоуправления Специализированного института общественных финансов и бухгалтерского учета (Великобритания, 2003).
19. Кодекс лучшей практики в сфере управления региональными финансами (для субъектов Российской Федерации), разработанный «Standard & Poor's», 2003 (представлен на сайте Министерства финансов России).
20. Кодекс лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами (для городов и районов), разработанный «Standard & Poor's», 2003 (представлен на сайте Министерства финансов России).
21. Кодекс лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами, разработанный фондом «Институт экономики города», 2003 ([http://www.urbanecomomics.ru/projects.php?folder\\_id=59&mat\\_id=168&page\\_id=2422](http://www.urbanecomomics.ru/projects.php?folder_id=59&mat_id=168&page_id=2422)).
22. Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs) (<http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp>). В отношении прозрачности в бюджетно-налоговой сфере ДССК используют Вопросник МВФ для

финансовых учреждений, январь 2006 г. (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/question/quest.htm>).

23. Public Financial Management. Performance Measurement Framework, World Bank, PEFA Secretariat, June 2005 (<http://www.pefa.org/index2.htm>).

24. Система OECD/ PUMA.

25. Система OECD/EC SIGMA.

26. ОЭСР/МБПР: Обзор бюджетной практики и процедур. 2003 ([www.oecd.org/dataoecd/14/18/33620564.doc](http://www.oecd.org/dataoecd/14/18/33620564.doc), [www.ocde.dyndns.org](http://www.ocde.dyndns.org)).