

Бексултанов Азисбек Абдилкариевич,
кандидат экономических наук, доцент, декан инженерно-экономического факультета Киргизского государственного технического университета им. И. Раззакова, г. Бишкек, Киргизская Республика



Государственный финансовый контроль и его принципы в Киргизской Республике

Аннотация. В статье рассматривается система надзора контрольных органов с целью обоснованной оценки эффективности деятельности учреждений и организаций, проверки законности и целесообразности финансовых операций, выявления резервов улучшения использования ресурсов и увеличения доходов государственного бюджета.

Ключевые слова: бюджет, государственный орган, инвестиции, контроль, финансы.

Раздел: (04) экономика.

Бюджетный кодекс определяет основы правового регулирования отношений, возникающих в сфере управления государственными финансами в процессе формирования, рассмотрения, утверждения, уточнения и исполнения республиканского и местных бюджетов, государственного и муниципального долга, бюджетных инвестиций, бюджетов Фонда обязательного медицинского страхования при правительстве Киргизской Республики и Социального фонда Киргизской Республики (далее – КР), а также устанавливает статус субъектов бюджетного процесса и правовую основу ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

В соответствии с новым Бюджетным кодексом КР под бюджетным учреждением понимается государственный орган, орган местного самоуправления или учреждение, созданное государственным органом или органом местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которого финансируется за счет средств соответствующего бюджета [1].

Бюджетный кодекс был разработан в связи с необходимостью тщательной переработки и объединения разрозненных норм законов в единый нормативный комплекс и принятия единого кодифицированного законодательного акта, который стал бы основой бюджетного законодательства страны. Также целью разработки Бюджетного кодекса явились, с одной стороны, усовершенствование бюджетного законодательства Киргизстана, с другой – необходимость оптимизации бюджетного процесса в целях его приближения к мировым стандартам и адаптации к прогрессивным новшествам.

С принятием Бюджетного кодекса правительство Киргизской Республики пытается решить стратегическую задачу совершенствования бюджетного законодательства, заключающуюся в построении эффективной прозрачной бюджетной системы, ее ориентации на стимулирование экономического роста, результативность бюджетных расходов и эффективную реализацию государством своих функций.

В Бюджетном кодексе заложены следующие основные направления для дальнейшего реформирования бюджетного законодательства:

- нормативное закрепление прав и обеспечение возможностей граждан открыто участвовать в обсуждении вопросов формирования бюджетов и возможности их мониторинга и контроля;

- усиление контрольных полномочий Жогорку Кенеша КР;
- введение бюджетных принципов и основополагающих требований к формированию, утверждению и исполнению бюджетов бюджетной системы республики;
- четкая регламентация бюджетной системы, определений и терминов, используемых в бюджетном процессе, и процедур формирования и исполнения бюджетов;
- внедрение основополагающих механизмов бюджетного планирования, а также программно-целевого бюджетирования, ориентированного на результат;
- обеспечение прозрачности бюджетного процесса и минимизации коррупционных проявлений при всех циклах формирования и исполнения бюджета;
- построение эффективной системы межбюджетных отношений с прозрачными инструментами регулирования;
- разграничение роли и полномочий и закрепление ответственности участников бюджетного процесса;
- разграничение расходных обязательств между бюджетами;
- последовательное развитие регионов;
- определение бюджетных инвестиций, ориентированных на цели развития.

Также особо необходимо выделить следующие направления, заложенные в Бюджетном кодексе:

- величина государственного долга будет определяться правительством Киргизской Республики с учетом международных показателей долговой устойчивости;
- четко определена норма, в соответствии с которой проекты законов об изменении финансовых обязательств государства, об увеличении расходов бюджета, финансируемых из республиканского бюджета, либо о сокращении его ресурсов принимаются только с согласия правительства;
- реформирована система учета специальных средств, в состав которых будут включаться только средства, полученные от выполненных работ и оказанных услуг по перечню, утверждаемому правительством Киргизской Республики;
- предусмотрены особенности формирования бюджетов судебной системы и Счетной палаты Киргизской Республики;
- бюджет ФОМС стал самостоятельным и будет утверждаться отдельным законом Киргизской Республики.

Бюджетный кодекс вводится в действие Законом Киргизской Республики «О введении в действие Бюджетного кодекса Киргизской Республики» с 1 января 2017 г., за исключением ст. 87 («Оценка эффективности бюджетных программ»), которая вступит в силу с 1 января 2018 г.

К сожалению, та часть Бюджетного кодекса, которая касается государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля, оказалась непроработанной и непонятной заинтересованному пользователю.

Вместе с тем при дальнейшем описании организационно-правовых основ государственного финансово-бюджетного контроля и его общем изучении автор статьи будет использовать также и терминологию, которая определена киргизским законодателем.

Гл. 23 Бюджетного кодекса КР имеет название **«Государственный внутренний финансовый контроль и аудит»** и начинается со ст. 120 *«Система государственного финансового управления и контроля»*, где указывается, что финансовое управление и контроль представляют собой всеобъемлющий процесс, встроенный в деятельность бюджетного учреждения, осуществляемый его руководством и работниками. Финансовое управление и контроль осуществляются через систему правил, про-

цедур и мероприятий, разработанных бюджетным учреждением, для получения разумной гарантии того, что цели бюджетного учреждения будут достигнуты путем соблюдения законодательства, внутренних актов, надежности и достоверности финансовой и операционной отчетности, результативности и эффективности операций, сбережения активов и информации [2]. Отметим, что это определение было просто переписано с Положения о финансовом управлении и контроле в бюджетных учреждениях, утвержденного постановлением правительства КР ещё в 2013 г. [3]

В ст. 121 Бюджетного кодекса КР государственный внутренний контроль трактуется как система управленческих, финансовых и других контрольных мероприятий, включающая организационную структуру, методы, процедуры и внутренний аудит в секторе государственного управления. Целями внутреннего контроля выступают:

- обеспечение надежности и достоверности информации;
- соблюдение требований нормативных правовых актов Киргизской Республики, внутренних правил, процедур соответствующего бюджетного учреждения;
- обеспечение целостности и сохранности активов [4].

Следует заметить, что вышеперечисленное больше относится не к целям, а к задачам внутреннего контроля, куда мы добавили бы ещё обеспечение эффективности финансово-хозяйственной деятельности субъекта в целях избегания непроизвольных затрат и предотвращения неэффективного использования имеющихся ресурсов. Цель же, по нашему мнению, должна быть единой, реальной и достижимой. Анализ научной литературы по данной проблематике позволяет в качестве цели внутреннего финансового контроля считать установление законности, адекватности и эффективности функционирования бюджетного учреждения, предприятия, организации или государственного органа.

Относительно принципов отечественного финансово-бюджетного контроля можно сказать, что они разбросаны по различным нормативно-правовым актам. Так, нами уже были рассмотрены принципы, указанные в Законе КР «О Счетной палате Киргизской Республики». В Этическом кодексе сотрудников Счетной палаты КР [5] в качестве этических принципов указываются: честность, независимость, объективность, профессиональная компетентность и должная тщательность, конфиденциальность, безупречное поведение, лояльность. Этическими требованиями, предъявляемыми к сотрудникам Счетной палаты, являются соблюдение экономических интересов государства, законодательства КР и соблюдение основных этических принципов.

Далее в ст. 121 Бюджетного кодекса Киргизской Республики определяются принципы системы внутреннего контроля:

- принцип законности;
- принцип прозрачности;
- принцип экономичности;
- принцип эффективности;
- принцип результативности [6].

Указанные принципы можно вообще применять к государственному и муниципальному финансово-бюджетному контролю, а не только к системе внутреннего контроля. К тому же это неполный перечень принципов финансово-бюджетного контроля, который включает в себя как общеправовые принципы, так и принципы государственного финансового контроля. Так, не закреплены такие важнейшие принципы, как системность, объективность и гласность. Можно согласиться с Е. А. Кочериным в том,

что «принципы контроля – одно из фундаментальных понятий, характеризующих такое сложное явление, как контроль. Проблема принципов контроля в теоретическом, методологическом и практическом аспектах пока недостаточно разработана» [7].

Следует отметить, что в 2013 г. после длительного обсуждения в профессиональных кругах и консультаций были обновлены фундаментальные принципы государственного аудита. Измененный ISSAI 100 (International Standards of Supreme Audit Institutions – Международные стандарты высших органов государственного аудита) устанавливает обязательные для всех фундаментальные принципы, применяемые в сфере государственного аудита, а ISSAI 200, 300 и 400 направлены на дальнейшее развитие принципов, которые должны применяться в контексте финансового аудита, аудита эффективности и аудита соответствия. Их следует использовать в сочетании с принципами, изложенными в ISSAI 100. При этом отмечается, что принципы никоим образом не вмешиваются в полномочия высших органов государственного аудита, определенные национальными законами или правилами (например, проведение исследований высшим органом государственного аудита и др.) [8].

Весьма непонятно, что такой консолидированный законодательный акт, как Бюджетный кодекс Киргизской Республики, не содержит ни системы принципов государственного финансово-бюджетного контроля (аудита), ни положений о контролируемых субъектах (объектах), ни полномочий органов внешнего и внутреннего ГФБК (А), ни характеристик видов и методов финансово-бюджетного контроля и аудита, ни раскрытого перечня документов органов внутреннего и внешнего ГФБК (А), содержащих информацию о выявленных нарушениях в бюджетной сфере и мерах по устранению таких нарушений, ни ряда других важных положений, касающихся финансового контроля и аудита.

Бюджетный кодекс Киргизской Республики разделяет государственный аудит на внутренний и внешний. Дефиниции «государственного внешнего аудита» в кодексе нет, а вот согласно ст. 122 БК КР государственный внутренний аудит трактуется как «независимая и объективная функция, выполняемая внутри бюджетного учреждения, включающая в себя анализ, оценку и мониторинг адекватности и эффективности системы внутреннего контроля; надежности и достоверности финансовой и управленческой информации; результативности, экономичности и эффективности деятельности и управления; сохранности активов и соблюдения законодательства Киргизской Республики. Внутренний аудит представляет руководству бюджетного учреждения информацию, полученную из внутренних источников, относительно бухгалтерского учета, бюджетной, оперативной отчетности и качества системы внутреннего контроля» [9].

Следует отметить, что контроль как элемент управленческого процесса осуществляется структурными единицами субъекта в отношении самого субъекта и субъектов, находящихся у него в подчинении, и выражается в выявлении отклонений в функционировании субъекта от правил, оценке эффективности принимаемых субъектом решений, разработке и принятии мер по улучшению его функционирования. Особенностью же аудита, по нашему мнению, является осуществление его во всех случаях субъектами, не находящимися в функциональной связи с аудируемым субъектом, которые уполномочены не влиять на деятельность последнего, а только разрабатывать предложения по ее улучшению.

Ссылки на источники

1. Бюджетный кодекс Киргизской Республики 2016 г.
2. Там же.
3. Постановление Правительства Киргизской Республики от 31 декабря 2013 года № 722 «Об утверждении Положения о финансовом управлении контроле в бюджетных учреждениях» // Официальный сайт Правительства КР.

4. Бюджетный кодекс Киргизской Республики 2016 г.
5. Постановление Правительства Киргизской Республики от 31 декабря 2013 года № 722.
6. Бюджетный кодекс Киргизской Республики 2016 г.
7. Постановление Совета Счетной палаты от 25 января 2005 года «Об утверждении Этического кодекса сотрудников Счетной палаты Киргизской Республики» // Официальный сайт СП КР.
8. Слободяник Ю. Б. Особенности имплементации международных стандартов государственного аудита // Международный бухгалтерский учет. – 2014. – № 34(328). – С. 58–66.
9. Бюджетный кодекс Киргизской Республики 2016 г.

Azisbek Beksultanov,

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Engineering-Economic Faculty Dean, Kyrgyz State Technical University named after I. Razzakov, Bishkek, Kyrgyz Republic

State financial control and its principles in Kyrgyz Republic

Abstract. The article deals with the system of supervisory control for the purpose of reasonably assessing the effectiveness of institutions and organizations activities, checking the legality and expediency of financial transactions, identifying reserves to improve the use of resources and increasing the revenues of the state budget.

Key words: budget, state body, investments, control, finances.

References

1. *Bjudzhetnyj kodeks KR 2016 g.* (in Russian).
2. Ibid.
3. "Postanovlenie Pravitel'stva Kyrgyzskoj Respubliki ot 31 dekabrya 2013 goda № 722 "Ob utverzhdenii Polozhenija o finansovom upravlenii kontrole v bjudzhetnyh uchrezhdenijah", *Oficial'nyj sayt Pravitel'stva KR* (in Russian).
4. *Bjudzhetnyj kodeks KR 2016 g.*
5. Postanovlenie Pravitel'stva Kyrgyzskoj Respubliki ot 31 dekabrya 2013 goda № 722.
6. *Bjudzhetnyj kodeks KR 2016 g.*
7. "Postanovlenie Soveta Schetnoj palaty ot 25 janvarja 2005 goda "Ob utverzhdenii Jeticheskogo kodeksa sotrudnikov Schetnoj palaty Kyrgyzskoj Respubliki", *Oficial'nyj sayt SP KR* (in Russian).
8. Slobodjanik, Ju. B. (2014). "Osobennosti implementacii mezhdunarodnyh standartov gosudarstvennogo audita", *Mezhdunarodnyj buhgalterskij uchet*, № 34(328), pp. 58–66 (in Russian).
9. *Bjudzhetnyj kodeks KR 2016 g.*

Рекомендовано к публикации:

Горевым П. М., кандидатом педагогических наук, главным редактором журнала «Концепт»



www.e-koncept.ru

Поступила в редакцию <i>Received</i>	19.10.17	Получена положительная рецензия <i>Received a positive review</i>	30.10.17
Принята к публикации <i>Accepted for publication</i>	30.10.17	Опубликована <i>Published</i>	31.10.17

© Концепт, научно-методический электронный журнал, 2017

© Бексултанов А. А., 2017