

Карабаев Э.Б.*
главный эксперт,
ТОО «Центр исследований, анализа и оценки эффективности»
г. Нур-Султан, Казахстан
e-mail: ekarabayev@yahoo.com

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ПРОВЕДЕНИЮ АУДИТА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ, НАПРАВЛЕННЫХ НА РАЗВИТИЕ АПК

***Аннотация:** В статье показано, что результативность использования бюджетных средств в агропромышленном комплексе во многом определяется рациональной системой аудита эффективности, которая существенно влияет на качество принятия решений в сфере управления государственными финансами. На основе опыта проведения аудита эффективности определены основные направления, способствующие повышению эффективности работы органов государственной власти и получателей бюджетных средств, а также их ответственности и прозрачности функционирования.*

В настоящее время государственный аудит в Казахстане находится в стадии дальнейшего совершенствования, и в качестве одного из перспективных направлений его развития следует рассматривать разработку и внедрение механизмов аудита эффективности. Мировой опыт свидетельствует, что применение аудита эффективности оказывает существенное влияние на качество принятия и исполнения органами исполнительной власти решений в сфере управления государственными финансами.

***Ключевые слова:** аудит, эффективность, бюджетные средства, агропромышленный комплекс, экономика.*

Введение

Во многих странах, в том числе и в Республике Казахстан, агропромышленный комплекс является национальным приоритетом и стратегически важным направлением государственной политики, обеспечивающий продовольственную безопасность страны.

Целенаправленная аграрная политика в сочетании с эффективным механизмом государственной поддержки позволяет достичь высоких показателей производительности и продуктивности данной отрасли. Механизм государственной поддержки АПК включает различные формы и методы воздействия на отрасль, а также инструменты и виды поддержки, которые имеют свои особенности, связанные со спецификой и уровнем развития АПК, а также с общенациональными приоритетами страны. При этом, на данные особенности непосредственно оказывают влияние различные факторы, начи-

ная от наличия в стране земельных ресурсов до положения АПК на международной арене.

В странах с развитой аграрной экономикой первостепенное значение уделяется государственной поддержке АПК, что отражается на состоянии продовольственной обеспеченности страны, а также на возможностях экспортирования собственной сельскохозяйственной продукции. При этом, государственная поддержка в данных странах осуществляется с учетом сохранения природной среды, ландшафта и экологии, которым на сегодняшний день уделяется значительное внимание.

В мировой практике государственная поддержка осуществляется двумя группами экономических методов - прямыми и косвенными.

К инструментам прямой государственной поддержки относятся: прямые субсидии, включая развитие производственной инфраструктуры и социальной сферы села, осуществление ирригационных проектов, рекультивация

земель, создание фермерских объединений, государственные компенсационные платежи, выплаты при ущербе от стихийных бедствий, платежи за ущерб, связанные с реорганизацией производства (выплаты за сокращение посевных площадей, вынужденный забой скота и т.д.), финансирование НИОКР, образование и повышение квалификации в сельской местности.

Государственное регулирование осуществляется также на основе инструментов косвенных мер: ценовой политики (гарантированные закупочные цены на основные виды сельскохозяйственной продукции, государственные закупки), налоговой политики (преференции), финансово-кредитной политики (льготное кредитование, субсидии на приобретение удобрений, ядохимикатов и кормов, выплату процентов по полученным кредитам, выплаты по страхованию имущества, развитие сельских финансовых учреждений нового типа), внешнеторговой политики (импортные тарифы, пошлины) [1].

О государственной поддержке агропромышленного комплекса

Значительное внимание развитию АПК уделяется и в рамках Целей устойчивого развития (далее - ЦУР) - документа «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». ЦУР является документом ООН, это подтверждает необходимость соответствия приоритетов и задач развития страны целям и ориентирам ЦУР [2]. Данный документ касается и АПК, в частности, цели 2 «Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания, содействие устойчивому развитию сельского хозяйства».

Для установления достижения цели АПК рассчитывается показатель «Индекс ориентированности на сельское хозяйство (АОИ)», определяемый как соотношение доли сельского хозяйства в государственных расходах к доле сельского хозяйства в ВВП, который зависит от структуры государственных расходов страны.

Показатель АОИ незначительно снизился по Казахстану с 0,9 в 2015 году до 0,8 в 2020 году. Этот показатель отражает выделение средств

из бюджета для поддержания сельского хозяйства страны.

АПК Казахстана является одним из основных долгосрочных национальных приоритетов и стратегически важным направлением государственной политики, обеспечивающим продовольственную безопасность страны. Так, в Послании Главы государства народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050» была поставлена всеобъемлющая цель - проведение масштабной модернизации сельского хозяйства и развитие фермерства, МСБ в переработке и торговле сельскохозяйственной продукцией. В целях ее реализации были определены задачи по увеличению посевных площадей и повышению урожайности за счет новых технологий, изменению культуры земледелия, формированию кормовой базы мирового уровня, возрождению животноводства, основанного на научных и технологических достижениях, признанию Казахстана как глобального игрока в области экологически чистого производства и завоевание крупных экспортных рынков. Результатом принятых мер должно стать увеличение к 2050 году доли продукции сельского хозяйства в ВВП страны в 5 раз [3].

Ключевым звеном АПК является сельское хозяйство, которое в перспективе должно обеспечить диверсификацию и рост конкурентоспособности экономики Казахстана.

Как отметил Глава государства К.К. Токаев в Послании народу Казахстана от 2 сентября 2019 года «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана», сельское хозяйство является основным ресурсом и определяющим фактором экономической стабильности общества, а также базовой составляющей АПК [4].

Методологические основы организации и проведения аудита эффективности

Государственным органом, осуществляющим руководство в области АПК является Министерство сельского хозяйства РК [5].

Исходя из Положения о Министерстве сельского хозяйства Республики Казахстан, миссией данного органа выступает создание условий для повышения конкурентоспособности АПК,

управление земельными ресурсами путем эффективного формирования, координации и реализации государственной политики.

Следовательно, для реализации миссии, поставленной перед МСХ РК, необходимо решение следующих задач, связанных с развитием АПК:

- формирование аграрной политики государства, стратегических планов, государственных и иных программ и проектов в регулируемых сферах;
- формирование основ создания конкурентоспособного сельскохозяйственного товаропроизводства, обеспечение продовольственной безопасности и мобилизационной готовности Республики Казахстан;
- информационно-консультационное обеспечение АПК;
- осуществление межотраслевой координации и государственное управление в регулируемых сферах;
- осуществление методического руководства деятельностью иных государственных органов в пределах своей компетенции;
- формирование государственной политики в сфере обеспечения рационального и эффективного управления земельными ресурсами;
- осуществление иных задач, возложенных на Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан, в пределах своей компетенции.

В рамках Национального проекта по развитию агропромышленного комплекса значительное внимание уделяется ускорению технологического обновления, созданию инфраструктуры, включая объекты логистики и мелкие производства, обеспечение государственных инвестиций в образование и науку, цифровизацию, экосистему распространения и внедрения технологий в сфере АПК, реформированию аграрного образования с учетом переориентации отрасли на цифровое обеспечение сельского хозяйства, массовому применению геоинформационных систем для эффективного управления водными и земельными ресурсами и борьбы с опустыниванием, а также совершенствованию используемых в АПК финансовых инструментов.

Разработанный документ состоит из 15 приоритетных направлений развития АПК, по каждому из которых предусмотрены конкретные меры. Новеллами проекта являются: расширение каналов кредитования и инструментов финансирования аграриев, обеспечение прозрачного и справедливого доступа к ресурсам через цифровизацию, закрепление стабильности и преемственности мер господдержки, выделение субсидий с учетом специализации регионов, внедрение гибкой системы поддержки экспортеров, усовершенствование системы распространения знаний субъектов АПК и др. [6].

Государственная поддержка АПК в основном осуществляется посредством бюджетного кредитования, участия в формировании или увеличении уставного капитала специализированных организаций, субсидирования и др.

Согласно Закону РК «О государственном аудите и финансовом контроле» задачами внешнего государственного аудита выступает осуществление анализа, оценки и проверки эффективного и законного управления национальными ресурсами (*финансовыми, природными, производственными, кадровыми, информационными*) для обеспечения динамичного роста качества жизненных условий населения и национальной безопасности страны.

Согласно компетенциям Счетный комитет осуществляет аудит эффективности сфер и, в частности, АПК в рамках следующих полномочий:

1. Реализации документов Системы государственного планирования Республики Казахстан в части исполнения республиканского бюджета и использования активов государства, а по поручениям Президента Республики Казахстан также по иным направлениям.

2. Реализации стратегий развития и планов развития национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных компаний, акционером которых является государство.

3. Влияния деятельности субъектов квазигосударственного сектора на развитие экономики или отдельно взятой отрасли экономики, социальной и других сфер государственного управления.

4. Использования связанных грантов, бюджетных инвестиций, государственных и гарантированных государством займов, займов, привлекаемых под поручительство государства, и активов государства.

5. Управления активами субъектов квазигосударственного сектора.

Следовательно, аудит эффективности использования бюджетных средств, направленных на развитие АПК предполагает анализ и оценку деятельности объектов сферы АПК посредством определения показателей эффективности, экономичности, продуктивности и результативности.

Механизм осуществления аудита эффективности сферы АПК осуществляется на основе Правил проведения внешнего государственного аудита и финансового контроля (*нормативное постановление Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 30 июля 2020 года № 6-НК*) [7].

В соответствии с данными Правилами осуществляется формирование Перечня объектов государственного аудита на соответствующий год, определяется порядок планирования и проведения внешнего государственного аудита, а также порядок оформления документов, осуществления финансового контроля, организации мониторинга и контроля исполнения рекомендаций по результатам аудиторских заключений и предписаний органов внешнего государственного аудита и финансового контроля.

Кроме того, порядок осуществления аудита эффективности сферы АПК, регламентируется Процедурными стандартами внешнего государственного аудита и финансового контроля (*постановление Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 31 марта 2016 года №5-НК*), в частности, Процедурным стандартом внешнего государственного аудита и финансового контроля по проведению аудита эффективности [8].

На основе данного стандарта определяется цель государственного аудита сферы АПК, ставятся задачи для их решения в ходе проведения аудита, определяются критерии и процедуры аудита эффективности.

Детализированное описание порядка осуществления аудита эффективности по всем этапам, начиная с этапа планирования аудита эффективности до реализации итогов отдельного аудита, с включением инструкций по проведению соответствующих аудиторских, аналитических процедур и ведению аудиторской документации отражается в *«Методологическом руководстве по применению процедурного стандарта внешнего государственного аудита и финансового контроля по проведению аудита эффективности»* [9]. Согласно данному документу оценивается результативное использование и планирование государственных финансовых ресурсов и активов, предполагающее обеспечение достижения конечных результатов по направлению аудита или объекта государственного аудита.

Помимо вышеотмеченных нормативных правовых документов, основой для проведения аудита эффективности АПК могут выступать и применяемые Высшими органами аудита зарубежных стран стандарты, в частности, GUID 3910 «Руководство «Основные концепции аудита эффективности» и GUID 3920 «Руководство «Процесс аудита эффективности» [10, 11].

Вместе с тем, в связи с наличием особенностей каждой отрасли, в том числе сферы АПК, возникает необходимость разработки узконаправленного методологического руководства по проведению аудита эффективности в данной сфере, отражающего особенности сельскохозяйственной отрасли и продукции ее переработки.

Вывод

В части состояния отрасли, на наш взгляд, одними из приоритетных проблем являются все еще низкий процент переработанной продукции в общем объеме производства, недостаточная инженерно-техническая оснащенность производителей основных видов растениеводства и животноводства.

Методология аудита эффективности агропромышленного сектора должна описывать характер и объем аудиторских процедур для

сбора и анализа доказательств для достижения целей аудита.

Исходя из особенностей АПК, целями аудита эффективности являются:

- определение осведомленности социально незащищенных фермеров о сельскохозяйственных кредитах (суммы и типы кредитования), выявление проблем и качество проводимой информационно-пропагандистской деятельности в отношении сельскохозяйственных кредитов и сопутствующих услуг;

- определение уровня покрытия государственными средствами, выделенными на программы страхования убытков на территории с высокими рисками растениеводства, а также определение соответствия используемых ставок страхования на покрытие убытков;

- определение влияния процесса сокращения фермеров с высоким доходом в программе страхования урожая, их количества, а также выявление возможных путей их сокращения.

Следовательно, целями аудита являются действия, которые необходимо выполнить в ходе аудита. Согласно Стандартам, цели аудита могут рассматриваться как вопросы программы, на которые необходимо получить ответ на основе полученных доказательств и оценить их по критериям.

Список использованных источников:

1. Климова Н.В. Особенности регулирующего воздействия государства на агробизнес в зарубежных странах //КубГАУ, №90(06).- 2013г.
2. ООН в Казахстане - <http://kz.one.un.org/content/unct/kazakhstan/ru/home/mdgs-sdgs/sustainable-developmentgoals.html>
3. Послание Президента Республики Казахстан - Лидера нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства, 2012 год.
4. Послании народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог - основа стабильности и процветания Казахстана» от 2 сентября 2019 года <https://www.akorda.kz/>
5. Постановление Правительства РК от 6 апреля 2005 года № 310 «Некоторые вопросы Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан»

6. <https://kursiv.kz/news/otraslevye-temy/2021-02/koncepciyu-nacproekta-po-razvitiyu-apk-predstavlyat-do-10-fevralya>

7. Бюджетный кодекс РК от 4 декабря 2008 года № 95-IV

8. Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 4 декабря 2014 года № 540 «Об утверждении Правил исполнения бюджета и его кассового обслуживания»

9. Закон Республики Казахстан «О государственном аудите и финансовом контроле» №392-V ЗРК от 12 ноября 2015 года / Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. Электронный ресурс. – URL:<https://adilet.zan.kz/rus>

10. Правила проведения внешнего государственного аудита и финансового контроля, утверждённые нормативным постановлением Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 30 июля 2020 года № 6-НҚ

11. Процедурными стандартами внешнего государственного аудита и финансового контроля, утвержденные нормативным постановлением Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 31 марта 2016 года №5-НҚ

References:

1. Klimova N.V. Osobennosti reguliruyushchego vozdeystviya gosudarstva na agrobiznes v zarubezhnykh stranakh //KuBGU, №90(06).- 2013g.
2. ООН в Казахстане - <http://kz.one.un.org/content/unct/kazakhstan/ru/home/mdgs-sdgs/sustainabledevelopmentgoals.html>
3. Poslanie Prezidenta Respubliki Kazakhstan Lidera natsii N. A. Nazarbaeva narodu Kazakhstana Strategiya «Kazakhstan-2050»: Novyi politicheskii kurs sostoyavshegosya gosudarstva, 2012 god.
4. Poslanii narodu Kazakhstana «Konstruktivnyi obshchestvennyi dialog - osnova stabil'nosti i protsvetaniya KazakhstanA» ot 2 sentyabrya 2019 goda <https://www.akorda.kz/>
5. Postanovlenie Pravitel'stva RK ot 6 aprelya 2005 goda № 310 «Nekotorye voprosy Ministerstva sel'skogo khozyaistva Respubliki Kazakhstan»
6. <https://kursiv.kz/news/otraslevye-temy/2021-02/koncepciyu-nacproekta-po-razvitiyu-apk-predstavlyat-do-10-fevralya>
7. Byudzhetnyi kodeks RK ot 4 dekabrya 2008 goda № 95-IV

8. Prikaz Ministra finansov Respubliki Kazakhstan ot 4 dekabrya 2014 goda № 540 «Ob utverzhenii Pravil ispolneniya byudzheta i ego kassovogo obsluzhivaniYA»

9. Zakon Respubliki Kazakhstan «O gosudarstvennom audite i finansovom kontrolE» №392-V ZRK ot 12 noyabrya 2015 goda / Informatsionno-pravovaya sistema normativnykh pravovykh aktov Respubliki Kazakhstan. Ehlektronnyi resurs. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus>

10. Pravila provedeniya vneshnego gosudarstvennogo audita i finansovogo kontrolya, utverzhdennye normativnym postanovleniem Schetnogo komiteta po kontrolyu za

ispolnениem respublikanskogo byudzheta ot 30 iyulya 2020 goda № 6-NK

11. Protседurnymi standartami vneshnego gosudarstvennogo audita i finansovogo kontrolya, utverzhdennye normativnym postanovleniem Schetnogo komiteta po kontrolyu za ispolnениem respublikanskogo byudzheta ot 31 marta 2016 goda №5-NK

Қарабаев Э.Б.*

Бас сарапшы

«Зерттеулер, талдау және тиімділікті бағалау орталығы» ЖШС

Нұр-Сұлтан, Қазақстан

e-mail: ekarabayev@yahoo.com

АГРОӨНЕРКӘСІПТІК КЕШЕНДІ ДАМУҒА БӨЛІНЕТІН ҚАРЖЫЛЫҚТЫ ПАЙДАЛАНУ ТИІМДІЛІГІ АУДИТІНІҢ ӘДІСТЕМЕЛІК ТӘСІЛДЕРІ

Мақалада агроөнеркәсіптік кешенде бюджет қаражатын пайдаланудың тиімділігі көп жағдайда тиімділік аудитінің ұтымды жүйесімен анықталатыны, бұл мемлекеттік қаржыны басқару саласындағы шешімдерді қабылдау сапасына айтарлықтай әсер ететіні атап өтілген. Тиімділік аудитін жүргізу тәжірибесі негізінде мемлекеттік органдар мен бюджет қаражатын алушылардың жұмысының тиімділігін, сондай-ақ олардың жауапкершілігі мен жұмысының ашықтығын арттыруға ықпал ететін негізгі бағыттар анықталды.

Қазіргі уақытта Қазақстанда мемлекеттік аудит жетілдіру сатысында және оның дамуының перспективалық бағыттарының бірі тиімділік аудитінің тетіктерін әзірлеу және енгізу болуы тиіс.

Әлемдік тәжірибе тиімділік аудитін қолданудың мемлекеттік қаржыны басқару саласындағы атқарушы билік органдарының шешімдерді қабылдау және орындау сапасына айтарлықтай әсер ететінін көрсетеді.

Түйін сөздер: аудит, тиімділік, бюджет қаражаты, агроөнеркәсіп кешені, экономика.

Karabayev E.B.*

Chief Expert

Center for analytical research and evaluation

Nur-Sultan, Kazakhstan

e-mail: ekarabayev@yahoo.com

METHODOLOGICAL APPROACHES TO AUDIT OF THE EFFICIENCY OF THE USE OF FUNDS ALLOCATED TO THE DEVELOPMENT OF THE AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX

The article notes that the effectiveness of the use of budgetary funds in the agro-industrial complex is largely determined by a rational performance audit system, which significantly affects the quality of decision-making in the field of public financial management. Based on the experience of conducting a performance audit, the main directions have been identified that contribute to improving the efficiency of the work of public authorities and recipients of budgetary funds, as well as their responsibility and transparency of functioning.

Currently, state audit in Kazakhstan is in the process of improvement, and one of the promising areas of its development should be the development and implementation of performance audit mechanisms.

World experience shows that the use of performance audit has a significant impact on the quality of decision-making and execution by executive authorities in the field of public finance management.

Keywords: audit, efficiency, budget funds, agro-industrial complex, economy.