



**Халықаралық ғылыми-практикалық конференцияның  
баяндамалар жинағы  
"ХАЛЫҚ ӨМІРІНІҢ ЖОҒАРЫ САПАСЫН ЖӘНЕ ҰЛТТЫҚ  
ҚАУІПСІЗДІКТІ ҚАМТАМАСЫЗ ЕТУДЕГІ МЕМЛЕКЕТТІК  
АУДИТ"**

**Сборник докладов Международной научно-практической  
конференции  
«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АУДИТ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ВЫСОКОГО  
КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ И НАЦИОНАЛЬНОЙ  
БЕЗОПАСНОСТИ»**

**Collection of reports of the International Scientific and Practical  
Conference  
"STATE AUDIT IN ENSURING HIGH QUALITY OF LIFE OF THE  
POPULATION AND NATIONAL SECURITY"**

8 апреля 2022 года

**УДК 336.1**  
**ББК 65.052а73**  
**С 23**

**Г** Сборник докладов международной научно- практической конференции «Государственный аудит в обеспечении высокого качества жизни населения и национальной безопасности» = Collection of reports of the International Scientific and Practical Conference "State audit in ensuring high quality of life of the population and national security" = Халықаралық ғылыми-практикалық конференцияның баяндамалар жинағы "Халық өмірінің жоғары сапасын және ұлттық қауіпсіздікті қамтамасыз етудегі мемлекеттік аудит". – Нұр-Сұлтан: - 277 б.

**ISBN 978-601-337-664-6**

Жинаққа студенттердің, магистранттардың, докторанттардың және профессор-оқытушылар құрамының халық өмірінің жоғары сапасын және ұлттық қауіпсіздікті қамтамасыз ету жағдайындағы мемлекеттік аудиттің өзекті мәселелері бойынша баяндамалары кірді

The collection includes reports of students, undergraduates, doctoral students and teaching staff on topical issues of state audit in conditions of ensuring a high quality of life of the population and national security

В сборник вошли доклады студентов, магистрантов, докторантов и профессорско-преподавательского состава по актуальным вопросам государственного аудита в условиях обеспечения высокого качества жизни населения и национальной безопасности

**ISBN 978-601-337-664-6**

©Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия  
ұлттық университеті, 2022

## Пайдаланылған әдебиеттер тізімі:

1. Алибекова Б.А. Мемлекеттік аудит. Учебник. - Астана: ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, 2018. – 360 б.
2. Абдимомынова А.Ш., Пайызрахманова Г.А. Бюджетті жоспарлау және басқару теориясы, 2017 <https://melimde.com/byudjetti-josparlau-jene-basaru-teoriyasi.html>
3. Есетов, Е.Ж. Мемлекеттік бағдарламаларды іске асыруды бағалаудың халықаралық тәжірибелері / Е.Ж. Есетов // Қарағанды университетінің хабаршысы. Экономика сериясы.=Вестник Карагандинского университета. Серия Экономика.=Bulletin of the Karaganda University. Economy series. – 2019. - № 1. – 262-267 б.
4. Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі Есеп комитеттің деректері <https://www.gov.kz/memleket/entities/esep>
5. Нұр-Сұлтан қ. Білім беру басқармасының деректері <https://bilim.astana.kz/>
6. «Қазақстан Республикасында білім беруді және ғылымды дамытудың 2020 – 2025 жылдарға арналған мемлекеттік бағдарламасын бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2019 жылғы 27 желтоқсандағы № 988 Қаулысы <https://a2dilet.zan.kz/kaz/docs/P1900000988>
7. «Қазақстан Республикасында білім беруді және ғылымды дамытудың 2016 - 2019 жылдарға арналған мемлекеттік бағдарламасын бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2016 жылғы 1 наурыздағы № 205 Жарлығы <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U1600000205>

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА

*Бейсембаева А.К.*

магистрант Евразийского национального университета им. Л.М.Гумилева,  
г.Нур-Султан, Республика Казахстан, E-mail: [aktolkyn1303@gmail.com](mailto:aktolkyn1303@gmail.com)

**Аннотация:** В данной статье рассматривается теоретико-методологические основы формирования государственного аудита, продиктованная преобразованиями мировой глобализации. История образования Международной организации высших органов финансового контроля (INTOSAI). Система перехода с государственного финансового контроля на государственный аудит требует разработку новой нормативной базы и методологии проведения государственного аудита, в этой связи было проведено исследование вопросов механизма имплементации международных стандартов и руководств высших органов аудита (ISSAI) в деятельность органов внешнего государственного аудита Республики Казахстан.

**Ключевые слова:** государственный аудит, международные стандарты государственного аудита, имплементация.

Основываясь на историографические источники, можно полагать, что государственный аудит имеет многовековой период развития.

Возникновение и развитие государственного аудита, а следовательно, и методологическая база формирования международных стандартов государственного аудита неразрывно связаны с эволюцией непосредственно государственного контроля.

В давние времена контроль на государственном уровне наибольшее развитие получил в Вавилоне, Египте и Китае. Тенденция существования контроля на государственном уровне сохраняется и во многих европейских государствах.

Исторический экскурс в эпоху становления государственного контроля свидетельствует, что первые упоминания о счетных ведомствах появились в Китае почти 3 тыс. лет назад, а в Корее - свыше 1,3 тыс. лет назад. Первой страной, создавшей государственную аудиторскую систему, был Китай. Уже в 700 г. до н.э. существовала должность генерального аудитора. Такой аудитор должен был гарантировать честность правительственных чиновников, которые имели право пользоваться государственным имуществом. Обязанности, права и формы государственных аудиторских органов изменялись от одной династии к другой.

Еще в III столетии до н.э. римские управляющие назначали квесторов, магистратов и чиновников казначейства, которые были обязаны не только контролировать бухгалтерию, но и обсуждать полученные результаты.

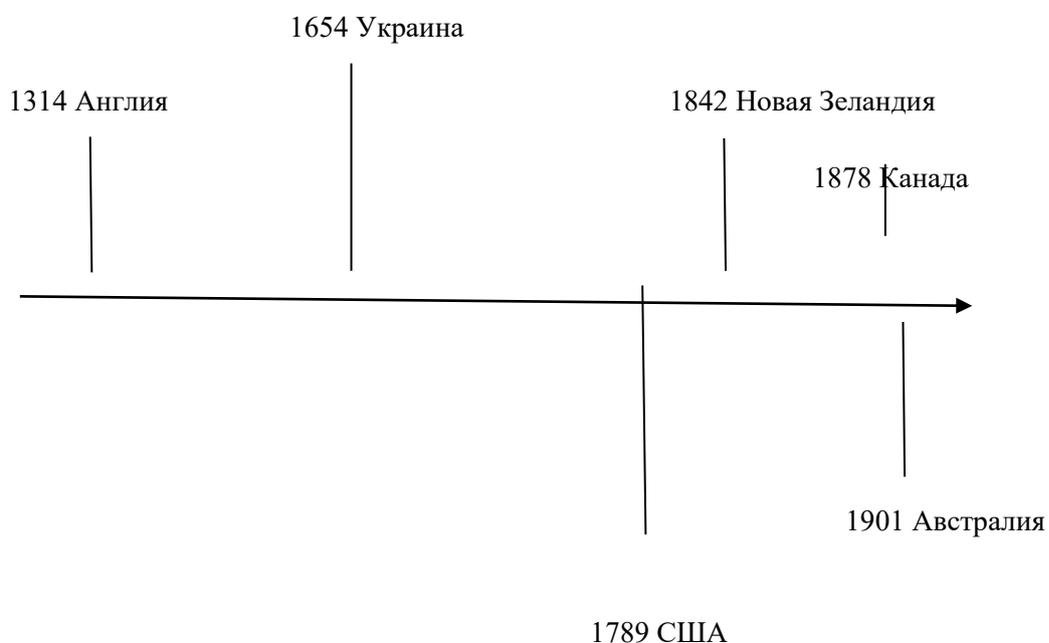
В Европе старейшими органами контроля были: Национальное управление аудита Великобритании - 1120 г., Палата счетов Франции - 1318 г., Регулярная аудиторская организация Бельгии - 1386 г. В Англии государственные аудиторы обязаны спрашивать, слушать и проверять все государственные средства, а также помечать все замечания.

Автономные институты аудита Пруссии возникли в 1714 г. (Генеральная палата счетов), в Чехии - в 1761 (Имперская учетная палата), в Австро-Венгрии - в 1768 г. (Имперско-королевский верховный суд аудита), в Польше - в 1808 г. (Главная счетная палата Варшавского княжества), в Испании - в 1828 г. (Суд счетов), в Турции - в 1862 г. (Высшее бухгалтерское совет Османской империи), в Румынии - в 1864 г. (Высший суд аудита).

С момента создания различных высших органов финансового контроля в Европе в 17, 18 и 19 веках их развитие определялось периодическим обменом опытом и моделями передовой практики. В 1761 году, Мария Терезия, императрица Габсбургов, например, стремилась реформировать финансовое управление Австрии и впоследствии учредила Королевскую счетную палату — предшественницу сегодняшней Австрийской счетной палаты. Во времена преобладания монархических и абсолютистских структур власти этот обмен явно контролировался и навязывался правителями. Идея этого заключалась в том, чтобы получить прямое преимущество перед другими великими

европейскими державами. Правительства, имевшие обзор финансов, могли легче планировать заранее и распоряжаться свободными средствами. Это имело первостепенное значение с военной точки зрения, поскольку в то время армии часто потребляли более 50% годового бюджета. Благодаря лучшей предсказуемости государственных финансов, государства могли бы содержать больше вооруженных сил, которые при необходимости можно было бы использовать в качестве инструмента силовой политики. Когда, например, в начале 1860-х годов в Вене разрабатывались планы реформирования Высшего контрольно-ревизионного учреждения, глава этого учреждения разослал своих слуг в города Центральной Европы, чтобы они высматривали другие контрольно-ревизионные учреждения для подражания.

На рис. 1.1 представлена временная шкала с отметками о периоде возникновения государственного аудита в разных странах мира.



**Рис. 1.1** – Период возникновения государственного аудита в разных странах мира

После окончания Первой мировой войны в 1918 году высшие органы финансового контроля (ВОФК) заметно активизировали свои двусторонние отношения. С одной стороны, упадок огромных империй Германии, Австро-Венгрии и России изменил карту Европы: возникли новые национальные государства, а вместе с ними были созданы новые бюрократии и государственные институты, в том числе и Высшие контрольно-ревизионные органы. С другой стороны, крах этих монархий вызвал всплеск демократии в Центральной Европе. Монархи были заменены парламентами в качестве

суверенов, что привело к изменению конституционной среды высших органов финансового контроля, большинство из которых были созданы при монархических структурах власти. Высшие органы финансового контроля активизировали сотрудничество друг с другом на двух уровнях. Снова и снова «молодые» высшие органы финансового контроля обращались к более старшим родственным учреждениям за поддержкой, которая охватывала широкую область, начиная от предоставления информации о правовом статусе соответствующего учреждения до обмена аудиторскими ноу-хау и наращивания потенциала. Однако различные заинтересованные стороны также участвовали в интенсивном обмене на правовой основе различных высших ревизионных учреждений еще в 1920-х годах. Даже в то время независимость аудиторских учреждений занимала центральное место. Конституционные поправки, касающиеся органов аудита, внимательно наблюдались в других государствах, происходил обмен современными правовыми концепциями и выявлялись примеры передового опыта. Часто правовая база других высших органов финансового контроля служила стимулом для изменений в собственном государстве. Высокий уровень двустороннего сетевого взаимодействия уже отражал особое положение высших органов финансового контроля в рамках государственных учреждений:

Высшие органы финансового контроля не принадлежат ни исполнительной власти, ни администрации.

В течение 19 века перед государством возлагалось все больше задач, при этом спектр обязанностей расширялся от внутренней и внешней безопасности до таких задач, как образование, транспорт и инфраструктура. Соответственно, количество администраций начало увеличиваться, и возникли новые проблемы в области административного права и административных методов. В результате в 1910 г. в Брюсселе был проведен Конгресс административных наук, на котором государства-участники решили создать международную комиссию. После Первой мировой войны конгрессы проводились каждые четыре года, пока в 1930 году Международная комиссия была преобразована в Международный институт административных наук со штаб-квартирой в Брюсселе. Когда в Берне (Швейцария) после Второй мировой войны в 1947 году был проведен первый конгресс, в нем также приняли участие высшие органы финансового контроля, что привело к усилению сотрудничества между органами финансового контроля. Это было связано не только с общей волной международного сотрудничества, которая была сознательно стимулирована непосредственно после Второй мировой войны на всех уровнях государственного сотрудничества, но и со статусом высшего финансового контроля в то время. С одной стороны, высшие органы финансового контроля существовали во многих странах, но их значение в государствах было менее заметным. Несмотря на различные определяющие правовые рамки и различные организационные структуры аудиторских учреждений — в качестве судов или счетных палат — все учреждения боролись с одними и теми же проблемами: усилением и формированием независимости аудита и переходом от простого финансового аудита к комплексному аудиту. С другой стороны, ВОФК,

участвовавшие в конгрессе в Берне, осознали отсутствие независимой международной платформы по конкретным вопросам финансового аудита.

Таким образом в эволюции государственного аудита с определенной долей условности можно выделить следующие этапы:

Таблица 1 – Этапы становления государственного аудита

1600	1600-1850	1850-1905	1905-1940	1953
Аудит был государственным и независимым, его основной задачей было разоблачение мошенничества; масштабы проверки были детальными и глубинными	В это время аудит так же преследовал цель разоблачения мошенничества и выявления ошибок в учетных записях; проверки проводились глубокие, однако оценка эффективности внутреннего контроля на достаточном уровне не осуществлялась	Аудиторские проверки проводились с целью определения достоверности и качества финансовой отчетности и разоблачения мошенничества, применялись отдельные тесты по тем или иным важным вопросам	Существовал государственный, независимый и внутренний аудит, основной задачей их также было определение достоверности финансовой отчетности; разрабатывались тесты и уже давалась оценка внутреннему контролю на объектах, где предоставлялись аудиторские услуги	Была создана Международная организация высших органов финансового контроля INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) для внедрения идей и опыта высших аудиторских организаций мира

Государственный аудит является одним из главных элементов государственного управления. Главная его цель - установление законности и эффективности использования государственных средств и имущества.

В начале второй половины XX века, в процессе непрерывного реформирования государственного управления на международной арене произошли существенные преобразования и в сфере государственного аудита, в частности в вопросах возвышения его авторитета в процессах управления и эффективности выполнения контрольных функций государства.

В 1953 году по инициативе главы Высшего контрольно-ревизионного органа Кубы собрались 34 ВОА и партнерские организации для участия в I Конгрессе в Гаване. По этому случаю была основана ИНТОСАИ

(Международная организация высших органов финансового контроля) как международная ассоциация, и участники конгресса приняли решение проводить конгресс ИНТОСАИ на разных площадках каждые три года. В целях облегчения связи между высшими органами финансового контроля и поддержки ВОФК, принимающих Конгресс (ИНКОСАИ), ВОФК Кубы взял на себя функции Генерального секретариата ИНТОСАИ. Темы обсуждения включали системы государственного учета, независимость ВОА и отношения ВОФК с законодательными органами, а также аудиты, проводимые ВОФК в отношении тендеров на государственное строительство. II ИНТОСАИ был проведен по случаю 125-летия Счетной палаты Бельгии в Брюсселе в 1956 году, на котором был подготовлен первый проект Регламента ИНТОСАИ. Три года спустя семья ИНТОСАИ встретила в Рио-де-Жанейро, где члены решили доверить Кубе размещение Генерального секретариата и создать региональные рабочие группы на пяти континентах.

Когда высшие органы финансового контроля собрались в Гаване (Куба) со 2 по 9 ноября 1953 г., никто не мог представить, насколько масштабным окажется рост организации в последующие десятилетия. Однако вскоре после первого съезда стала очевидной необходимость дальнейших встреч с интервалом в три года. В течение многих лет количество высших органов финансового контроля, участвующих в конгрессах, постоянно увеличивалось: в то время как число высших органов финансового контроля на Кубе насчитывало 29.

Именно для внедрения идей и опыта высших аудиторских организаций мира была создана Международная организация высших органов финансового контроля INTOSAI. На данный момент к 2022 году ИНТОСАИ насчитывает 196 полноправных члена, 5 ассоциированных членов и 2 аффилированных члена, а Генеральный секретариат размещен в Вене (Австрия).

Как уже говорилось ранее конгресс INTOSAI проводится раз в три года. Результаты работы INTOSAI обнаруживают в ежеквартальных публикациях Международного журнала из государственного аудита (*The International Journal of Government Auditing*) и на официальном сайте в Интернете. Региональные рабочие группы INTOSAI осуществляют профессиональную поддержку аудита государственного сектора путем обмена опытом и идеями, а также путем создания профессиональных стандартов, методических рекомендаций, методологий и других практических материалов в сфере финансового и административного аудита.

В октябре 1977 г. на IX конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля (INTOSAI) принята Лимская декларация о руководящих принципах финансового контроля (*The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*). Хотя с точки зрения международного права Лимская декларация не обязательна к применению, ею провозглашено первичные положения развития государственного контроля в демократических странах, в частности:

- особенности организации контроля как элемента управления;
- сфера применения контроля;

- принципы построения системы финансового контроля;
- принципы независимости и подотчетности высших контрольных органов, их полномочия и тому подобное.

Наряду с этим Лимская декларация определяет общепринятые принципы контроля независимых государственных органов контроля (рис. 1.2).

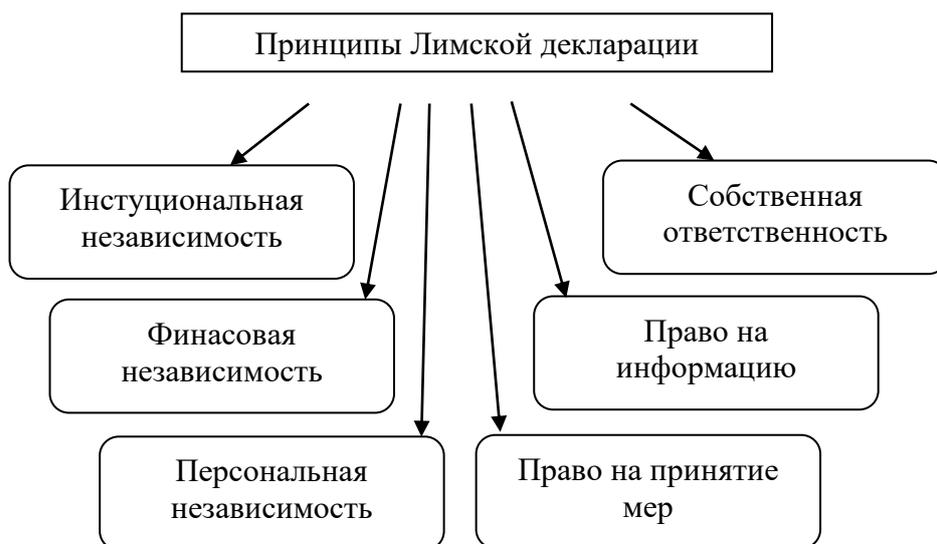


Рис. 1.2 – Основные принципы Лимской декларации

Основной целью Лимской декларации является призыв к независимости аудита государственных финансов. Высший орган контроля государственных финансов, что не соответствует этому условию, не может претендовать на свой статус. Поэтому и не удивительно, что вопрос независимости высших органов контроля государственных финансов продолжает быть важной темой для обсуждения внутри INTOSAI. Однако, стоит отметить, что цели Декларации считаются достигнутыми только при условии законодательного закрепления этой независимости. В свою очередь, это требует существования органа контроля за соблюдением законодательства, органа, который функционирует только в условиях демократии или правового государства.

Таким образом, правовое государство и демократия являются основными предпосылками независимого контроля государственных финансов и олицетворяют основы, на которых базируется Лимская декларация. Идеи, представленные в Декларации, относятся к вечным, определяющим принципам, которые на протяжении 45 лет остаются в силе. Решение относительно их переиздания через 20 лет после первого появления свидетельствует о высоких качествах и дальновидность мышления авторов Декларации.

С созданием комитетов и рабочих групп ИНТОСАИ в середине 1980-х годов началась работа по составлению рекомендаций по аудиту, которые в

значительной степени способствовали развитию ИНТОСАИ как органа, устанавливающего стандарты. Изначально эти рекомендации были выпущены как официальные документы ИНТОСАИ. В 1989 г. был принят документ ИНТОСАИ под названием «Рекомендации ИНТОСАИ». Справочник комитетов был принят в 1995 г. на XV Конгрессе ИНТОСАИ в Каире, который официально установил критерии ИНТОСАИ для разработки руководящих принципов аудита.

Установление стандартов было определено как одна из основных целей ИНТОСАИ в ее первом Стратегическом плане (2005–2010 гг.), хотя работа по разработке стандартов началась намного раньше. Задача установления профессиональных стандартов дополнительно подкреплялась целью поддержки ВОА в наращивании их возможностей и профессионального потенциала, а также целью обмена знаниями и предоставления руководящих материалов по аудиту для ВОА. Каждой из этих стратегических целей руководили соответствующие председатели - ВОА, которые руководили коллективными усилиями ИНТОСАИ по достижению стратегических целей ИНТОСАИ.

Стандартизация в сфере государственного аудита обусловлена процессами мировой глобализации, появлением возможности широкого обмена опытом в связи с расширением представительства стран мира в международной организации высших органов государственного аудита. Еще в 2006 году комитетом ИНТОСАИ по профессиональным стандартам был утвержден так называемый «двойной подход» (dual approach), заключающийся в признании для государственного аудита стандартов, регулирующих аудит в частном секторе. Для сфер, где этого было недостаточно, предусматривалась разработка собственных стандартов. Таким образом Общие стандарты аудита 1992г. были утверждены в качестве фундаментальных принципов аудита, что позволило унифицировать подходы к проведению государственного аудита, установить единые принципы и правила.

В дальнейшем стремление ИНТОСАИ стандартизировать деятельность высших органов государственного аудита, являющихся ее членами, вылилось в разработку Международных стандартов высших органов государственного аудита – International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI).

Первый комплект стандартов ISSAI, подготовленный Комитетом по профессиональным стандартам INTOSAI был представлен и одобрен в 2010 году на XX Конгрессе INTOSAI в Южной Африке. При этом комитет четко обозначил, что не претендует на навязывание единых и неизменных норм управления и организации деятельности высших органов государственного аудита, поскольку не существует единого правильного способа применения стандартов и рекомендаций INTOSAI. Вместе с тем широкое распространение конкретного опыта различных стран усиливает позиции всех высших органов государственного аудита в исполнении возложенных на них обязанностей.

Исходя из этого был подготовлен Стратегический план INTOSAI на 2011-2016 гг. одной из основных целей которого стали подготовка и принятие действенных профессиональных стандартов. Под руководством комитета по профессиональным стандартам в их разработке приняли участие рабочие

группы, отдельные члены комитетов INTOSAI, команды экспертов, в результате чего были подготовлены стандарты ISSAI и INTOSAI GOV.

Все документы ISSAI распределены по четырем уровням с установлением систематического кодирования. Первый и второй уровни посвящены институциональным требованиям к высшим органам государственного аудита – третий отображает фундаментальные принципы аудита в государственном секторе, а на четвертом собраны оперативные руководства по применению указанных выше принципов при проведении различных форм государственного аудита.

Внедрение структуры ISSAI продемонстрировало стремление организации обеспечить профессиональную основу стандартов и руководств для государственных аудиторов по всему миру, столкнувшихся с аналогичными проблемами.

#### **Список использованных источников:**

1. Зейнельгабдин А.Б. Государственный финансовый контроль, - 2019. – с.3
2. К.Ильясов, В.Саткалиева, А.Зейнельгабдин Государственный бюджет. – 1994. – с.4-5
3. Алибекова Б.А., Бейсенова Л.З. Государственный аудит: теория, методология и практика/ Монография, 2019, с.4
4. Теория государственного аудита: учебник/ ред. К.Е. Джанбурчина и др., 2018, с.9-13
5. Ситнов А.А. «Стандартизация аудита субъектов государственного сектора экономики» [Электронный ресурс] – доступ из <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=8382>
6. Кари А.М. Анализ процесса формирования системы государственного аудита в Казахстане на современном этапе// Государственный аудит. – 2017. – №2 (35) – с.34-35
7. Исследования, проведенные Центром исследований анализа и оценки эффективности [Электронный ресурс] – доступ из <https://www.cifn.kz/ru/2013-09-06-12-19-16/issledovaniya-provedennyye-tsentrom>
8. Нугербеков С.Н. Вопросы применения международных стандартов государственного аудита// Государственный аудит, 2018 – с.24
9. «Счетный комитет подвел итоги своей работы за 2020 год» [Электронный ресурс] – доступ из <https://www.gov.kz/memleket/entities/esep/press/news/details/156171>

## **ШЕТ ЕЛДЕРДЕ МЕМЛЕКЕТТІК АУДИТТІ ҰЙЫМДАСТЫРУ ҮРДІСІН ТАЛДАУ ЖӘНЕ БАҒАЛАУ**

***Бияхмет А.А.***

«Мемлекеттік аудит» мамандығының 4-курс студенті  
*Л.Н.Гумилев атындағы Еуразия Ұлттық Университеті*  
*Нұр-Сұлтан қ, Қазақстан Республикасы*