

необходимо обеспечить смещение акцентов с последующего контроля в сторону предварительного контроля.

Федеральным казначейством, как органом, уполномоченным на осуществление такого контроля, разработаны технологии осуществления предварительного оперативного контроля, часть из которых уже активно используются при осуществлении функций в установленной сфере деятельности, а часть из них проходит апробацию в режиме пилотирования.

Казначейством России подготовлен и утвержден стандарт предварительного контроля, предусматривающий осуществление сотрудниками органов Федерального казначейства самоконтроля и контроля по уровню подчиненности.

Ведь еще Антуаном де Сент-Экзюпери было сказано: «Легко основать порядок в обществе, подчинив каждого его члена незыблемым правилам. Легко воспитать слепца, который, не протестуя, подчинялся бы поводырю. Насколько же труднее освободить человека, научив его властвовать над собой».

## РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

Э.М. Ахметшин

Набережночелнинский институт Казанского федерального университета,  
г. Набережные Челны

Эффективное функционирование современной системы государственного финансового контроля не возможно без учета истории её развития в России. История показывает положительные и отрицательные стороны государственного финансового контроля, помогает взять самое лучшее и отбросить то, что доказало свою неэффективность в прошлом. Актуальным является исследование наиболее эффективных методов финансового контроля прошлого России и по возможности применять (приспосабливать) их к условиям современной России.

В начальные периоды истории России коллективная деятельность людей была основана на обычаях, выработанных исходя из принципов целесообразности, понимания сути справедливости (устное право) и лидерства в общинах. Преобладала коллективная форма принятия решений (вече). Управленческая деятельность была продиктована принятием определенных обычаев и авторитетным мнением лидеров общин. Можно предположить, что в этот период в управлении присутствовали самоконтроль и взаимный (общественный) контроль

(прообраз модели культурного контроля)<sup>1</sup>. В дальнейшем на формирование русской модели управления большое влияние оказывали православные традиции.

Феодальная раздробленность (с IX – X вв.) привела к постоянному сокращению полномочий вечевых структур и необходимости развития новых форм управления и контроля.

Создание княжеского законодательства (Правда Ярослава) и влияние практики правления Византии, отличающейся развитой бюрократической системой, могли служить основой начала постоянного системного контроля в государственном управлении Руси. Феодальная раздробленность, а в последующем, установление монголо-татарского ига привели к внедрению заимствованной у китайцев монголами – системы баскаков<sup>2</sup>. Эта система устанавливала жесткий контроль над финансовой деятельностью на Руси. Баскаки собирали не только «ордынскую дань», но и вели контроль над всеми видами налогов, податей в русских княжествах. Для более эффективного финансового контроля производили перепись населения. Эту систему контроля саботировали все слои населения Руси. Произвол баскаков, различные методы сопротивления народа привели к отмене этой системы и передаче функций финансового контроля московским князьям.

В последующем царская (XVI в.) и самодержавная (XVII в.) модели управления привели к жесткой централизации власти в одних руках и абсолютизации управления, сужению сферы деятельности представительных органов, образованию приказов по различным сферам деятельности. Этот период характеризуется ростом управленческой прослойки в обществе, которая формируется в зависимости от происхождения. Чем знатнее управленец, тем более значимый Приказ получал в управление, вследствие чего наблюдалась практическая бесконтрольность (местничество<sup>3</sup>). Корыстное и непрофессиональное ведение дел в государственном управлении вызывали недовольство в высшем уровне государственного управления.

Первый специальный государственный контрольный орган – Приказ счетных дел – был создан в 1654 г. как необходимый механизм управления. Его появление было вызвано расширением государственного хозяйства и усложнением управления им, первоначальным инструментом контроля было счетоводство в целях обеспечения эффективности расходов.

---

<sup>1</sup> Муллахметов Х.Ш. Контроль в государственном управлении России // Государственное и муниципальное управление. – 2011. – № 3. – С. 40–46.

<sup>2</sup> Баскак (тюрк.) – чиновник монгольского хана, ведавший сбором дани и учётом населения в завоёванных землях.

<sup>3</sup> Местничество – система распределения должностей в зависимости от знатности рода, существовавшая в Русском государстве.

Поводом создания Приказа счетных дел послужила русско-польская война (1654–1667 гг.) и необходимость предотвращения злоупотреблений при раздаче жалованья войскам и уплаты по поставкам снаряжения. Таким образом, реакцией царского правления на критическую ситуацию было развитие контроля. В дальнейшем эта закономерность неоднократно проявляется в российской и мировой практике<sup>1</sup>.

В истории российского государственного управления четко прослеживается стремление бюрократических органов управления к ограничению контроля вширь (путем изъятия из-под государственного контроля отдельных отраслей и объектов управления), и вглубь (путем изменения содержания контроля в сторону формальных процедур). Если ограничение компетенции контроля в части ограждения от несвойственных контрольным органам деятельности можно теоретически обосновать функциональной неструктурированностью управления в тот период, тем не менее, приходится констатировать, что основное сопротивление контролю со стороны его объектов и государственных органов управления вызвано качественными характеристиками российской системы государственного управления в целом, и чиновничества, в частности (непрофессионализм, воровство, мздоимство и др.)<sup>2</sup>.

Контроль в системе государственного управления России осуществлялся формально, попытки перейти к фактическому и предварительному контролю, неоднократно инициированные передовыми государственными деятелями, завершались безуспешно.

Как положительную практику можно отметить деятельность Казенных палат после образования губерний в 1755 г. (до утверждения системы Генеральной отчетности), осуществлявших контроль по подлинным документам, и Государственного контроля, который по закону от 1892 г. «Учреждение государственного контроля», участвовал в составлении бюджетов ведомств, т.е. осуществлял предварительный контроль.

Российская управленческая мысль отражала управленческие идеи европейских стран и выдвигала передовые для своего времени идеи по развитию государственного управления и контроля. Большинство предложений по улучшению системы государственного финансового контроля встретили активное сопротивление чиновников и были отклонены. Предпринятые мероприятия дали незначительный эффект, так как, несмотря на декларируемые жесткие меры наказания за неисполнение, фактически саботировались. Государственными

<sup>1</sup> Муллахметов Х.Ш. Контроль в государственном управлении России // Государственное и муниципальное управление. – 2011. – № 3. – С. 40–46.

<sup>2</sup> Муллахметов Х.Ш. Контроль в государственном управлении России // Государственное и муниципальное управление. – 2011. – № 3. – С. 40–46.

учреждениями управляли в основном фавориты (Меньшиков, Берон), которые обладали большим влиянием и игнорировали государственный контроль. Российское чиновничество на самых ранних стадиях своего зарождения проявило круговую поруку и невосприятие контроля.

Модель управления просвещенного абсолютизма, предложенная Екатериной II (Наказ, 1767), представляла собой двухуровневую систему контроля: бюрократические органы управления контролировали правильное исполнение законов подданными, императрица контролировала бюрократический аппарат и при необходимости вносила коррективы в решения чиновников либо меняла законы.

Данная практика является существенным положительным моментом в понимании сути контроля в системе управления, ибо она подтверждала, что причинами недостижения целей системы управления могут быть как плохое исполнение законов (неправильные действия чиновников), так и сами законы, несмотря на то, что они были приняты на самом высшем уровне управления. В дальнейшем такой подход был заложен в основу концепции контроллинга<sup>1</sup>.

Екатерина II отстранялась от непосредственного управления, оставляя за собой лишь контрольные функции. В период ее правления были реализованы наиболее существенные изменения как в системе организации государственного контроля, так и по улучшению содержания контрольных процедур. В частности, Екатерина II впервые обратила внимание на необходимость не только фактического доказательства доходов и расходов, но и на обоснованность (законность) действий по расходованию государственных средств. Были созданы Казенные палаты в губерниях, не зависящие от местных властей и впервые проводившие ревизии по подлинным документам.

Государственный контроль XVIII–XIX вв. в России был практически лишен реальных прав и властных полномочий. В ряде отраслей (например, в банковской сфере, при строительстве и эксплуатации железных дорог) его деятельность регламентировалась нормативными актами подконтрольных ведомств. Таким образом, фактически статус государственного контроля устанавливался подконтрольными ведомствами. Такое состояние дел принизило роль государственного контроля до наблюдателя за злоупотреблениями.

В дальнейшем такой подход к организации контроля был принят и при формировании первых в России предпринимательских объединений с элементами корпоративного управления. В России возникновение корпоративной формы организации бизнеса относится ко второй половине XVII в.; первый акт,

---

<sup>1</sup>Муллахметов Х.Ш. Контроль-менеджмент. – М.: Экономика, 2013. – С. 41.

имеющий отношение к акционерной форме компаний, появился еще при Петре I (указ от 27 октября 1699 г. «О составлении купцами, как и в других государствах, торговых компаний»).

Исследователи отмечают особую роль Российско-Американской компании, учрежденной 8 июня 1799 г., в истории развития акционерной формы ведения бизнеса. Особый проверочный орган данной компании, прообраз современной ревизионной комиссии, являлся факультативным, и его образование полностью зависело от воли директоров<sup>1</sup>. Таким образом, контролируемые назначали себе контролеров. Практически бесконтрольными, пока находились на территории России, были зарубежные компании.

Элементы гласности, внедренные в практику государственного контроля, носили формальный характер: Опубликованные бюджеты и отчеты об их исполнении представлялись в свернутом виде, что не позволяло судить о фактическом состоянии дел, выявленные недостатки составляли тайну и лично докладывались только царю.

Российский государственный контроль не был и при существующем положении дел не мог быть эффективным, поскольку:

- формирование законодательной базы по организации государственного контроля встречало системное сопротивление со стороны бюрократических органов управления и чиновничества, принятые регламенты, по сути, саботировались;

- структуры органов управления и контроля не соответствовали друг другу, контрольные органы не имели достаточных человеческих и административных ресурсов;

- вследствие применения в основном последующего контроля, затягивания контрольных процедур принятие мер по нарушениям часто теряло свою актуальность; причины нарушений не устранялись<sup>2</sup>.

Российский государственный контроль не был независимым от правительства. В этом заключается его основное принципиальное отличие от западноевропейского государственного контроля.

Контроль носил ведомственный характер: исполнительные органы (министерства, главные управления, департаменты и подведомственные им учреждения) благодаря формальной организации контроля, по сути, контролировали сами себя, оставаясь на деле бесконтрольными. Созданный независимый государственный контроль так и не стал государственным институтом, а по содер-

<sup>1</sup> Гуреев В.А. Проблемы защиты прав и интересов акционеров в Российской Федерации. – М.: Воятерс Клувер, 2007. – 208 с.

<sup>2</sup> Муллахметов Х.Ш. Контроль в государственном управлении России // Государственное и муниципальное управление. – 2011. – № 3. – С. 40–46.

жанию своей деятельности выступал в качестве еще одного ведомства, интегрированного с другими ведомствами.

Исследование зарождения и эволюции государственного контроля позволяет выявить причины многих проблем, с которыми до сих пор сталкивается система государственного управления в России. Сегодня в системе государственного контроля мы имеем дело с последствиями решений, принятых государственной системой управления, начиная с XVII в.

Необходимо еще раз подчеркнуть: при внедрении зарубежных систем и технологий управления и контроля, а также при отечественных разработках учет тенденций и специфики формирования и развития российской системы управления и контроля являются определяющим условием их успешности.

Существующее положение дел в организации контроля в российской практике управления имеет глубокие исторические корни и в значительной мере обуславливается психологией, ментальностью и образом мышления россиян<sup>1</sup>.

Рассматривая контроль как неотъемлемую часть и важнейшую функцию экономического развития можно проследить изменение роли контроля в зависимости от изменения целей, методов и форм управления, которые, в свою очередь, отражают сущность экономических процессов, происходящих в обществе. Исходя из исторических фактов, можно сделать вывод о том, что проблемы, существующие в сфере финансового контроля, практически оставались неизменными. Важнейшими из них являются недостаточная эффективность общественного контроля и текущего государственного контроля.

## ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ ГЛАВНЫХ РАСПОРЯДИТЕЛЕЙ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

А.М. Балтина

Оренбургский государственный университет, г. Оренбург

Современные новации в управлении общественными финансами направлены, прежде всего, на совершенствование организации взаимодействия между главными распорядителями бюджетных средств (далее – ГРБС) и бюджетополучателями, т.е. носителями бюджетных отношений по расходам. ГРБС обладает рядом бюджетных полномочий, перечень которых установлен ст. 158 БК РФ. Введение в действие закона № 83-ФЗ от 8 мая 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» не изменило их состав и в незначительной степени внесло кор-

<sup>1</sup>Муллахметов Х.Ш. Контроль-менеджмент. – М.: Экономика, 2013. – С. 43.



# СБОРНИК

МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ (МУНИЦИПАЛЬНЫЙ)  
ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА,  
ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

21–23 МАЯ, КАЗАНЬ 2014



РЕСПУБЛИКА ТАТАРСТАН  
ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОГО НАДЗОРА  
КАЗАНСКИЙ (ПРИВОЛЖСКИЙ) ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

**Министерство образования и науки РФ  
Казанский федеральный университет  
Территориальное управление Федеральной службы  
финансово-бюджетного надзора в Республике Татарстан**

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ (МУНИЦИПАЛЬНЫЙ)  
ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.  
ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА, ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

**Сборник трудов Международной научно-практической  
конференции (Казань, 21-23 мая 2014 г.)**



**КАЗАНЬ**

**2014**



УДК 35.07:336

ББК 65.012.2

С23

*Печатается в соответствии с решением оргкомитета*

*Международной научно-практической конференции*

**Редакционная коллегия:**

отв. редактор, доктор экономических наук **И.Р. Гафуров;**

зам. отв. редактор, доктор экономических наук **А.С. Хусаинова;**

зам. отв. редактор, кандидат экономических наук **А.В. Смирнов;**

доктор экономических наук **Ш.М. Валитов;**

доктор экономических наук **Н.Г. Багаутдинова;**

доктор экономических наук **А.М. Туфетулов;**

доктор экономических наук **Н.М. Сабитова;**

доктор экономических наук **Р.Г. Каспина;**

доктор экономических наук **И.И. Шайхутдинов**

**С23 Государственный (муниципальный) финансовый контроль** в Российской Федерации. Теория, практика, перспективы развития: сборник материалов Международной научно-практической конференции. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2014. – 371 с.

**ISBN 978-5-00019-380-8**

Сборник включает статьи участников Международной научно-практической конференции, организованной Казанским федеральным университетом и Территориальным управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в РТ. В публикуемых статьях затронут широкий спектр проблем текущего состояния финансового контроля, развития государственного (муниципального) финансового контроля в России, гармонизации внешнего и внутреннего государственного финансового контроля. Анализируются также проблемы финансово-бюджетного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственного и муниципального заказа; совершенствования финансово-бюджетного контроля в области финансово-бюджетных правоотношений.

Для профессорско-преподавательского состава учебных учреждений, студентов и аспирантов, а также работников службы финансово-бюджетного надзора.

УДК 35.07:336

**ISBN 978-5-00019-380-8**

ББК 65.012.2

© Издательство Казанского университета, 2014

© Территориальное управление Федеральной службы

финансово-бюджетного надзора в Республике Татарстан, 2014

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ.....</b>	<b>3</b>
Приветственное слово ректора КФУ Гафурова И.Р. ....	3
Выступление руководителя Федеральной службы финансово-бюджетного надзора Смирнова А.В. ....	5
Выступление заместителя Министра финансов Российской Федерации Лаврова А.М. ....	12
Выступление заместителя начальника Контрольного управления Президента РФ Летуновского В.В. ....	15
Выступление руководителя Федерального казначейства Артюхина Р.Е. ...	17
Выступление заместителя руководителя Федеральной службы финансово-бюджетного надзора Исаева Э.А. ....	19
Выступление заместителя руководителя Федеральной службы финансово-бюджетного надзора Кучерова И.И. ....	25
Выступление заместителя руководителя Федеральной службы финансово-бюджетного надзора Чабунина А.М. ....	33
Выступление заместителя директора Федеральной службы по финансовому мониторингу Бобрышевой Г.В. ....	36
Выступление руководителя Главного контрольного управления г. Москвы Данчикова Е.А. ....	39
Выступление руководителя Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в РТ Хусаиновой А.С. ....	43
<b>СЕКЦИЯ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ, ГАРМОНИЗАЦИЯ ВНЕШНЕГО И ВНУТРЕННЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ.....</b>	<b>47</b>
Артюхин Р.Е. Государственный (муниципальный) финансовый контроль в Российской Федерации. Теория, практика, перспективы развития.....	47
Ахметшин Э.М. Развитие государственного финансового контроля в России.....	51
Балтина А.М. Финансовый контроль главных распорядителей бюджетных средств.....	56
Валеев А.Р. Внедрение механизмов управления рисками в финансово-бюджетной сфере: опыт Республики Татарстан.....	61
Галимуллина Н.А. Экономическая безопасность муниципального образования.....	64
Гараев И.Г., Григорян К.А. Оценка эффективности контроля в финансово-бюджетной сфере.....	69
Елисеев А.А. Система внутреннего контроля крупной организации с государственным участием (на примере ОАО «Газпром»).....	73

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ (МУНИЦИПАЛЬНЫЙ)  
ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ. ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА, ПЕРСПЕКТИВЫ  
РАЗВИТИЯ**

**Сборник трудов Международной научно-практической  
конференции (Казань, 21-23 мая 2014 г.)**

Выходит в авторской редакции

Подписано в печать 11.12.2014.

Бумага офсетная. Печать цифровая.

Формат 60x84 1/16. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 23,1.

Уч.-изд. л. 22,04. Тираж 100 экз. Заказ 32/6

Отпечатано с готового оригинал-макета  
в типографии Издательства Казанского университета

420008, г. Казань, ул. Профессора Нужина, 1/37

тел. (843) 233-73-59, 233-73-28

