



**Инга Вадимовна  
ПЕТРОВА,**

доцент кафедры  
финансового права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических наук  
**petrova-inga.888@  
yandex.ru**

125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## Контрольный мониторинг как метод государственного финансового контроля

**Аннотация.** В статье выявлены элементы системы контроля, на основе которых раскрыта организационно-функциональная структура контрольного мониторинга как метода внутреннего государственного финансового контроля. Дана дефиниция бюджетной процедуры и с учетом полномочий органа внутреннего государственного финансового контроля конкретизированы бюджетные процедуры, в рамках которых осуществляется контрольный мониторинг. Определен предмет контрольного мониторинга: обеспечение выполнения объектом контроля правил ведения бухгалтерского учета, составление и предоставление бухгалтерской (финансовой) отчетности, исполнение условий договоров (соглашений) по предоставлению бюджетных средств, предоставление отчетов о реализации государственных программ и государственных заданий и др. Реализация полномочий по проведению контрольного мониторинга осуществляется путем оперативного и инициативного взаимодействия объектов контроля и Федерального казначейства через автоматизированные (информационные) системы, что позволяет в режиме реального времени получить данные об использовании финансовых средств и сформировать мотивировочное мнение о необходимости корректировки финансово-хозяйственной деятельности объекта контроля.

**Ключевые слова:** контрольный мониторинг, бюджетная процедура, объекты контроля, предварительный контроль, последующий контроль, система контроля, бюджетный процесс.

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.119.7.088-095

**Inga V. PETROVA,**

Associate Professor of the Department of Financial Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law)  
**petrova-inga.888@yandex.ru**  
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

### Treasury monitoring as a method of state financial control

**Abstract.** The article identifies the elements of the control system, on the basis of which the organizational and functional structure of control monitoring as a method of internal state financial control is disclosed. The definition of the budgetary procedure is given and, based on the powers of the internal state financial control body, the budgetary procedures within which control monitoring is carried out are specified. The subject of control monitoring has been defined, which is to ensure that the object of control complies with the

*rules of accounting, preparation and provision of accounting (financial) statements, fulfillment of the terms of contracts (agreements) for the provision of budgetary funds, provision of reports on the implementation of state programs and government assignments, etc. The implementation of the powers to conduct control monitoring is carried out through operational and proactive interaction between the objects of control and the Federal Treasury through automated (information) systems, which allows you to receive real-time data on the use of financial resources and form a motivational opinion on the need to adjust the financial and economic activities of the object of control.*

**Keywords:** *control monitoring, budget procedure, objects of control, preliminary control, subsequent control, control system, budget process.*

**Н**астоящие геополитические условия предопределили принятие мер стратегического развития во всех отраслях экономики, в том числе и при взаимодействии частных и публичных субъектов. Подобное взаимодействие коррелируется и с выстраиванием эффективных инструментов управления публичными финансами. Такие инструменты должны быть направлены на предупреждение нарушений в бюджетной сфере, минимизацию бюджетных рисков, корректировку поведения субъектов бюджетных правоотношений.

Органом исполнительной власти подготовлен законопроект о внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ, которым вводится новый метод государственного финансового контроля — контрольный мониторинг. Необходимо отметить, что это не является новацией с точки зрения реализации в бюджетном процессе управленческих полномочий по сбору, оценке, систематизации информации об исполнении государственных контрактов, нарушениях в бюджетной сфере, эффективности отбора контрольных мероприятий и др.

В настоящее время мониторинг в бюджетном процессе осуществляется в рамках экспертно-аналитической деятельности при проведении внешнего контроля и аудита в бюджетной сфере<sup>1</sup>. Расширение методов государственного финансового контроля путем включения контрольного мониторинга позволит эффективно реализовывать операции с бюджетными средствами при минимизации «прямого» контрольного воздействия на исполнителей государственных контрактов, субъектов бюджетных правоотношений. Контрольный мониторинг будет проводиться органами внутреннего государственного финансового контроля (Федеральным казначейством) в рамках закрепленных полномочий по соблюдению бюджетных правоотношений. В целях выявления содержательной составляющей нового метода контроля в бюджетной сфере необходимо обратиться к научным исследованиям, касающимся определения элементов системы контроля.

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649; Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903; Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ. Ст. 8, 157, 268.1 // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.



Большинство ученых систему контроля определяют как систему контрольных органов, которая раскрывается через реализуемые ими контрольные полномочия с использованием соответствующих форм и методов контрольной деятельности<sup>2</sup>. В науке административного права применяется более широкий подход к понятию системы контрольных органов, в которую, по мнению С. М. Зубарева, входят следующие элементы: «организационно-функциональная структура; механизм (методы, средства, формы контроля); процесс контроля»<sup>3</sup>.

Названная структура в полной мере позволяет проследить особенности нормативно-правового регулирования контрольных отношений применительно к бюджетной сфере, так как, по мнению ученого, содержание организационно-функциональной структуры контроля включает цели, задачи, принципы, объект, предмет, субъекты и их компетенцию, виды контроля.

Следует отметить, что организационно-функциональная структура контроля в зависимости от целеполагания будет «проявляться» через использование соответствующих методов, форм, способов, обусловленных достижением законности, целесообразности и эффективности реализации конкретного правоотношения. При этом методы, формы, способы применяются в рамках конкретной административной процедуры, установленной нормативными правовыми актами, а применительно к бюджетным правоотношениям — это бюджетный процесс, включающий взаимосвязанные процедуры. Каждая бюджетная процедура характеризуется достижением поставленного результата, осуществлением бюджетных полномочий органами государственной власти (государственными органами), в том числе и применением различных методов контроля (проверка, ревизия, анализ, наблюдение, контрольный мониторинг).

Выявление особенностей и сущностно-правовых признаков контрольного (бюджетного) мониторинга как механизма контроля коррелируется с определением содержания организационно-функциональной структуры государственного финансового контроля. Контрольный мониторинг является методом внутреннего государственного финансового контроля и проводится в ходе исполнения бюджетов как стадии бюджетного процесса. На данной стадии реализуются различные бюджетные процедуры. Раскрывая понятие «процедуры», целесообразно показать его соотношение с такими понятиями, как «процесс», «процессуальное право». В юридической литературе происходит смешение данных понятий либо не выявляется их «сущностное» соотношение<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> См. например: *Андреев В.* Полномочия Счетной палаты Российской Федерации // *Российская юстиция.* 1999. № 11 ; *Карасев А. Т., Гиздатов А. Р.* Парламентский контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации // *Актуальные проблемы российского права.* 2015. № 9. С. 34—38 ; *Ялбулганов А. А.* Финансовый контроль как институт финансового права // *Юрист.* 1999. № 4.

<sup>3</sup> Обеспечение законности в государственном управлении / отв. ред. С. М. Зубарев. М., 2023. С. 39—40.

<sup>4</sup> См., например: *Лазарева О. В.* Правовая процедура / под ред. М. И. Байтина. Саратов : Изд-во Саратовской государственной академии права, 2004. С. 56 ; *Лукьянова Е. Г.* Теория процессуального права. М., 2003. С. 108 ; *Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных отраслях»).* Воронеж, 1985. С. 78.

Нередко эти категории отождествляются, хотя процессуальное законодательство относится к позитивному праву, а процедуры, им предусмотренные, — к правопорядку, процесс же складывается из реальных действий его участников и конкретных правоотношений<sup>5</sup>. Общее представление о процессе в юридической науке и правоприменительной практике заключается в том, что он состоит из последовательных этапов, которые взаимосвязаны и обобщены конечной целью и реализуются последовательно. При этом каждый этап является относительно самостоятельным, имеет целевую направленность и установленные временные рамки. Каждый процессуальный этап характеризуется конкретным кругом участников, которые совершают определенные взаимосвязанные процессуальные действия.

Так, применительно к бюджетным правоотношениям следует исходить из того, что понятийное содержание процесса и процедуры функционально не совпадают, при этом бюджетная процедура заложена в стадии бюджетного процесса и является составной частью процесса.

Управление публичными финансами осуществляется в рамках бюджетного процесса, т.е. в тех бюджетных процедурах, в рамках которых органы государственной власти (государственные органы), органы местного самоуправления, организации государственного сектора, юридические лица, индивидуальные предприниматели, физические лица — производители товаров, работ, услуг реализуют свои права и обязанности. Объем прав и обязанностей у субъекта бюджетного правоотношения определен в зависимости от конкретной бюджетной процедуры, т.е. субъект бюджетного права приобретает особый правовой статус<sup>6</sup>.

Применительно к субъектам бюджетных правоотношений их действия реализуются через закрепленные полномочия в бюджетной процедуре по управлению бюджетными средствами. К функциональным признакам, определяющим бюджетную процедуру, относятся: определение стадий их осуществления; формирование целевых показателей, которые должны быть достигнуты; установление последовательности реализации конкретных полномочий в определенных временных рамках; осуществление конкретных полномочий с учетом целеполагания применительно к определенной бюджетной процедуре; основания совершения управленческих действий, обусловленных достижением соответствующего результата; информационное взаимодействие с применением цифровых технологий; способы оформления предоставления финансовой (бюджетной) отчетности.

Показательно, что ряд авторов<sup>7</sup> соотносят стадии бюджетного процесса с бюджетной процедурой, не видя того, что каждая стадия бюджетного процесса включает в себя несколько бюджетных процедур, отличающихся по целевой направленности, субъектному составу, способам достижения поставленных результатов.

Контрольный мониторинг осуществляется в целях эффективного проведения внутреннего государственного контроля в следующих бюджетных процедурах:

— исполнение условий договоров (соглашений) по предоставлению бюджетных средств;

<sup>5</sup> См.: Юридическая процессуальная форма: теория и практика / под ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. М., 1976. С. 9.

<sup>6</sup> См., например: Управленческие процедуры / отв. ред. Б. М. Лазарев. М., 1988. С. 6.

<sup>7</sup> Долгополов П. С. Бюджетный процесс: понятие, участники, процедуры // СПС «КонсультантПлюс».



- исполнение условий договоров (соглашений), заключенных в рамках государственных контрактов;
- предоставление отчетов по результатам предоставления и использованию бюджетных средств;
- предоставление отчетов о реализации государственных программ;
- предоставление отчетов об исполнении государственных заданий;
- предоставление отчетов о достижении результативного использования бюджетных средств;
- проведение закупок, осуществление работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

Названные процедуры подлежат как предварительному, так последующему внутреннему государственному финансовому контролю. Так, в зависимости от вида контроля и конкретной бюджетной процедуры можно выделить предварительный и последующий контрольный мониторинг.

Необходимо отметить, что в соответствии с бюджетным законодательством мониторинг является правовым механизмом, осуществляемым в рамках бюджетного процесса и как самостоятельное бюджетное правоотношение (в системе казначейских платежей и оценке качества управления публичными финансами), и как метод контроля.

В научной литературе сформировалось следующее понимание мониторинга: это системный сбор, оценка, анализ информации, которые позволяют в дальнейшем скорректировать управленческие решения в случае выявления нарушений, а также улучшить управленческие процедуры<sup>8</sup>. Данная дефиниция содержит признаки, присущие анализу, который также является методом контроля в финансово-бюджетной сфере. Применительно к бюджетным правоотношениям анализ понимается через совокупность таких характеризующих его свойств, как системный сбор информации и обобщение результатов бюджетной деятельности объекта контроля (группы объектов контроля), которая заключается в использовании публичных финансов; выявление причин допущенных нарушений.

Предполагается, что контрольный мониторинг (в отличие от иных методов контроля, видов мониторинга, применяемых в бюджетной сфере, законодателем) наделен специфическими признаками, обусловленными тем, что он осуществляется как метод управленческого воздействия на объект контроля. В науке административного права устоялось понимание контроля как способа обеспечения законности в государственном управлении<sup>9</sup>.

По мнению Ю. Н. Старилова, деятельность по управлению характеризуется специфическим содержанием, которое обусловлено конкретными связями, принципами, процессами, и всякое содержание имеет внешнюю форму выражения<sup>10</sup>. При определении административно-правовой формы государственного

<sup>8</sup> См.: Никонова Ю. Ш. Формы и методы государственного контроля (надзора) // Юридическая наука и правоприменительная практика. 2017. № 3 (41). С. 205.

<sup>9</sup> См.: Обеспечение законности в государственном управлении / отв. ред. С. М. Зубарев. М., 2023. С. 39.

<sup>10</sup> См.: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник. 5-е изд., пересмотр. М., 2015. С. 265.

управления акцент делается на том, что это установленное нормативным правовым актом внешнее выражение действия органа исполнительной власти (должностного лица) по выполнению соответствующих полномочий, влекущих юридические последствия<sup>11</sup>.

Форма государственного управления в бюджетной сфере<sup>12</sup> связана с реализацией контрольных полномочий органов государственной власти (государственных органов)<sup>13</sup> путем установления порядка, правил проведения контрольного мониторинга, требований к соглашениям о взаимодействии Федерального казначейства и объектов контроля.

Таким образом, контрольный мониторинг — деятельность Федерального казначейства и объекта контроля по взаимодействию с использованием информационных систем, направленная на обеспечение соблюдения и исполнения бюджетно-правовых норм. К числу бюджетно-правовых форм при проведении контрольного мониторинга относится соглашение, которое заключается между Федеральным казначейством и объектом контроля. Соглашение позволяет осуществлять взаимодействие между названными субъектами, оно направленно на качественное, эффективное управление процессами администрирования публичных финансов в рамках бюджетных процедур.

Наряду с бюджетно-правовыми формами в бюджетном процессе, реализация полномочий органами государственного финансового контроля проявляется посредством применения методов управления.

В теории административного права применительно к государственному управлению под методом классически понимается прием, средство (способ), которые позволяют достичь поставленной управленческой цели, реализовать задачи и функции в рамках закрепленных компетенций органов государственной власти в установленной форме практического выражения<sup>14</sup>.

Следует отметить, что выбор конкретного метода управления публичными (бюджетными) финансами соотносится с решением задач, стоящих перед органом государственной власти, а также исполнением их бюджетных управленческих полномочий. Обобщенно можно сказать, что к полномочиям органов внутреннего государственного финансового контроля относятся: контроль за соблюдением правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения по исполнению публичных нормативных обязательств по выплате бюджетных средств; контроль за формированием бюджетных доходов и исполнением расходов; контроль за соблюдением исполнения государственных контрактов, государственных заданий и др.

Эффективность управления публичными финансами зависит от метода воздействия и принятия управленческих решений. Являясь бюджетным правоотношением, контрольный мониторинг характеризуется специфическим предметом, который отграничивает его от иных методов контроля в бюджетной сфере.

<sup>11</sup> См.: *Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В.* Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. М., 2011. С. 235.

<sup>12</sup> Применительно к государственному финансовому контролю, реализуемому методом контрольного мониторинга.

<sup>13</sup> Бюджетный кодекс РФ. П. 1 ст. 269.2.

<sup>14</sup> *Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В.* С. 249.



Действия Федерального казначейства направлены на обеспечение выполнения объектом контроля правовых актов, требований, рекомендаций, договоров и соглашений при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности, что позволяет своевременно формировать мнение о необходимости корректировки использования бюджетных средств, ведения отчетных документов. Реализация полномочий по проведению контрольного мониторинга осуществляется путем оперативного и инициативного взаимодействия объектов контроля и Федерального казначейства, размещения информации об операциях с финансовыми ресурсами в информационных системах.

В ходе контрольного мониторинга объект контроля имеет право на взаимодействие с Федеральным казначейством, заключающееся в регулировании, согласовании правил своего «бюджетного поведения» как по осуществляемым (осуществленным) операциям с бюджетными средствами, так и по планируемым.

Итак, процесс осуществления мониторинга как метода внутреннего государственного финансового контроля заключается в своевременной корректировке бюджетных процедур, предупреждении нарушений с учетом рискованных показателей в финансово-бюджетной сфере путем размещения объектами контроля данных по операциям с бюджетными средствами в информационных системах. Необходимо отметить, что при проведении контрольного мониторинга не будут проводиться иные методы государственного финансового контроля, как и в случае налогового мониторинга<sup>15</sup>.

Основываясь на ст. 266.1 БК РФ, предлагаем выделить следующие объекты контрольного мониторинга:

- объекты мониторинга, получающие бюджетные средства на основании договоров (соглашений), государственных контрактов (например, поставщики, подрядчики, кредитные организации);
- объекты мониторинга, реализующие бюджетные полномочия на основе правовых актов (соблюдение соответствующими субъектами бюджетного процесса операций с межбюджетными субсидиями, субвенциями, бюджетными кредитами);
- организации сектора государственного управления.

Сказанное позволяет выявить *сущностные (базовые) признаки* контрольного мониторинга как метода внутреннего государственного финансового контроля:

- проводится путем заключения соглашения между объектом контроля и Федеральным казначейством;
- проведение коррелируется с конкретной бюджетной процедурой;
- направлен на систематизацию информации относительно осуществляемых операций и по планируемым операциям с бюджетными средствами;
- осуществляется в электронной форме с использованием информационных систем;
- обеспечивается путем информационного взаимодействия субъектов мониторинга;
- направлен на управление рисками в финансово-бюджетной сфере;
- направлен на минимизацию затрат по проведению выездных проверок (ревизий) и снижение административной нагрузки.

<sup>15</sup> См.: Налоговый кодекс РФ (часть первая). Ст. 105.26 // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Андреев В.* Полномочия Счетной палаты Российской Федерации // Российская юстиция. — 1999. — № 11.
2. *Карасев А. Т., Гиздатов А. Р.* Парламентский контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 9. — С. 34—38.
3. *Лазарева О. В.* Правовая процедура / под ред. М. И. Байтина. — Саратов : Изд-во Саратовской государственной академии права. — 2004. — 152 с.
4. *Лукьянова Е. Г.* Теория процессуального права. — М., 2003. — 223 с.
5. *Никонова Ю. Ш.* Формы и методы государственного контроля (надзора) // Юридическая наука и правоприменительная практика. — 2017. — № 3 (41). — С. 202—210.
6. Обеспечение законности в государственном управлении / отв. ред. С. М. Зубарев. — М., 2023. — 160 с.
7. *Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В.* Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. — М., 2011. — 320 с.
8. *Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право : учебник. — 5-е изд., пересмотр. — М., 2015. — 575 с.
9. Управленческие процедуры / отв. ред. Б. М. Лазарев. — М., 1988. — 271 с.
10. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / под ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. — М., 1976. — 278 с.
11. *Ялбулганов А. А.* Финансовый контроль как институт финансового права // Юрист. — 1999. — № 4.

