

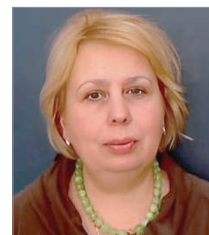
Актуальные вопросы бюджетного контроля в Российской Федерации в условиях цифровизации¹

Аннотация. В условиях санкционного давления и дефицита бюджета РФ особую значимость приобретает контроль за целевым использованием бюджетных средств. Финансовый контроль, особенно в его бюджетной составляющей, становится ключевым инструментом предупреждения и противодействия финансовым нарушениям. В статье рассмотрены вопросы правового регулирования новых форм финансового контроля, таких как казначейское сопровождение и казначейский мониторинг (включая последние изменения, внесенные в Бюджетный кодекс РФ), основания и условия применения мер реагирования Федерального казначейства.

В рамках исследования поднят вопрос о дальнейшем совершенствовании инструментов бюджетного контроля в условиях цифровой трансформации и внедрения цифрового рубля в бюджетные правоотношения.

Ключевые слова: финансовый контроль, бюджетный контроль, федеральный бюджет, казначейское сопровождение, казначейский мониторинг, бюджетные риски, Федеральное казначейство, нарушение бюджетного законодательства, меры реагирования, целевое использование бюджетных средств, цифровой рубль

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.075-082



**Ольга Викторовна
БОЛТИНОВА,**

профессор кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор,
почетный
работник высшего
профессионального
образования РФ
o.boltinova@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Алексей
Александрович
СОРОКИН,**

старший преподаватель
кафедры финансового
права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
aasorokin@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

¹ Статья подготовлена в рамках программы «Приоритет-2030».

Ol'ga V. BOLTINOVA,

*Professor of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor,
Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation*

o.boltinova@mail.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Alexey A. SOROKIN,

*Senior Lecturer of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law)*

aasorokin@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Current Issues of Budget Control in the Russian Federation in the Context of Digitalization

Abstract. *In the conditions of sanctions pressure and budget deficit of the Russian Federation, control over the purposeful use of budgetary funds acquires special significance. Financial control, especially in its budgetary component, becomes a key tool for preventing and counteracting financial violations.*

The article considers the issues of legal regulation of new forms of financial control, such as treasury support and treasury monitoring. (including recent amendments to the Budget Code of the Russian Federation), grounds and conditions of application of the Federal Treasury's response measures.

Within the research the issue of further improvement of budgetary control tools in the conditions of digital transformation and introduction of the digital ruble in budgetary legal relations.

Keywords: *financial control, budget control, federal budget, treasury support, treasury monitoring, budget risks, Federal Treasury, violation of budget legislation, response measures, targeted use of budget funds, digital ruble*

Современные вызовы для Российской Федерации, в том числе в сфере финансов, продолжающееся санкционное давление, дефицит консолидированного бюджета в последние годы поднимают вопрос о надлежащем использовании бюджетных денежных средств и об отсутствии финансовых нарушений в бюджетной сфере как об одной из ключевых областей внимания государства.

Активное развитие информационных технологий позволяет государственным органом осуществлять контроль в режиме реального времени за различными операциями, в том числе в области финансовых правоотношений.

Все это подтверждает важность осуществления финансового контроля с учетом развития новых технологий, так как с его помощью возможно предотвратить и предупредить нарушения финансового законодательства.

Финансовый контроль является одним из ключевых механизмов государственного контроля любого государства. В доктрине финансовый контроль может рассматриваться в двух аспектах: с правовой точки зрения это регламентированная деятельность уполномоченных органов и иных лиц за соблюдением финансового законодательства, с экономической — способ управления финансами, направленный на эффективное использования последних².

С помощью финансового контроля государство осуществляет одно из направлений своей деятельности, связанной с государственным управлением, а также с экономической функцией, направленной на контроль за формированием, перераспределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств для целей функционирования государства и муниципальных образований.

В финансово-правовой науке существует множество классификаций финансового контроля. Так, в зависимости от содержания финансовый контроль принято делить на бюджетный, налоговый, валютный, контроль на рынке ценных бумаг, банковский и страховой надзор. В зависимости от времени проведения контроль принято делить на предварительный, текущий и последующий³.

Стоит отметить, что в науке существует дискуссия о возможности выделения такого вида контроля, как текущий, так как, по мнению ряда ученых, данный контроль по своей сути относится к предварительному⁴. Причем законодательно ранее в ст. 265 БК РФ также выделялся указанный вид контроля (текущий), однако впоследствии данная формулировка была исключена из этой статьи Кодекса.

Предлагаем вернуться к вопросу выделения такого вида контроля, как текущий, после рассмотрения таких достаточно новых для финансового права инструментов контроля, как казначейское сопровождение и казначейский мониторинг.

Как было указано ранее, финансовый контроль принято классифицировать по разным основаниям, в том числе по содержанию. Безусловно, одним из центральных институтов подотрасли финансового контроля является институт бюджетного контроля. Он имеет особое значение, поскольку охватывает вопросы эффективного целевого использования бюджетных средств, исполнения бюджета как основного централизованного фонда денежных средств соответствующего публично-правового образования⁵.

Более того, роль бюджетного контроля в условиях рыночных отношений усиливается, так как правовое регулирование охватывает финансовую деятельность не только государства и муниципальных образований, но и частных лиц.

² Грачева Е. Ю., Болтинова О. В. Правовое регулирование финансового контроля. Виды, формы и методы финансового контроля и надзора : учебник для магистратуры / отв. ред. Е. Ю. Грачева. 2-е изд., доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2022. С. 15.

³ Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2023.

⁴ Лукьянчикова С. А. Государственный финансовый контроль: ретроспективный анализ, понятие, виды, проблемы развития // Вестник экономики, управления и права. 2019. № 3 (48).

⁵ Болтинова О. В. Бюджетное право : учебное пособие для магистратуры. 4-е изд., пересмотр. М. : Норма ; Инфра-М, 2023. С. 117.



Данный вывод подтверждается имплементацией в Бюджетный кодекс РФ главы 24.4 «Казначейское сопровождение»⁶.

Согласно п. 1 ст. 242.23 БК РФ, казначейскому сопровождению подлежат денежные средства, предоставляемые с целью исполнения обязательств, в том числе по заключенным государственным контрактам о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг; контрактам (договорам) о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг, источником финансового обеспечения по которым являются средства, предоставленные в рамках исполнения государственных контрактов.

Таким образом, в бюджетных правоотношениях, в том числе в отношениях, связанных с бюджетным контролем, появляются новые участники — участники бюджетного сопровождения, к которым, согласно ст. 6 БК РФ, относятся организации, индивидуальные предприниматели и физические лица без статуса индивидуального предпринимателя.

Целью введения нового инструмента бюджетного контроля является стремление государства обеспечить эффективное использование бюджетных денежных средств, предоставляемых на основании контрактов (договоров), в соответствии с целями их предоставления, что направлено на защиту от риска возможных недобросовестных действий со стороны поставщиков (подрядчиков, исполнителей)⁷.

Справедливо отмечают В. В. Кикавец и Ю. К. Цареградская, что использование казначейского сопровождения обеспечивает надлежащий и всесторонний контроль эффективности расхода бюджетных средств.

Помимо осуществления казначейского сопровождения, у Федерального казначейства в 2017 г. впервые появились новые полномочия, связанные с осуществлением бюджетного мониторинга. Правовой базой на момент введения пилотного проекта являлись распоряжение Правительства РФ от 14.07.2017 № 1502-р⁸ и приказ Минфина России от 30.06.2017 № 500⁹.

Как считает И. В. Петрова, правовая природа бюджетного мониторинга заключается в сборе и анализе информации об использовании бюджетных средств, выделенных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основании правовых механизмов¹⁰.

⁶ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Российская газета. 12.08.1998. № 153—154 ; 05.07.2021. № 145.

⁷ Письмо Минфина России от 14.12.2023 № 02-17-09/121366 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 14.07.2017 № 1502-р «О казначейском сопровождении средств, получаемых на основании отдельных государственных контрактов, договоров (соглашений), а также контрактов (договоров), заключаемых в рамках их исполнения» // СЗ РФ. 2017. № 30. Ст. 4694.

⁹ Приказ Минфина России от 30.06.2017 № 500 «Об утверждении документов, предусмотренных распоряжением Правительства Российской Федерации о казначейском сопровождении средств, получаемых на основании отдельных государственных контрактов, договоров (соглашений), а также контрактов (договоров), заключаемых в рамках их исполнения» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Петрова И. В. Финансовые инструменты и бюджетный мониторинг: гармонизация публичных и частных интересов в условиях цифровизации экономики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9.

Следовательно, основной целью казначейского мониторинга является снижение уровня бюджетных рисков, связанных в том числе с нецелевым, неэффективным расходованием средств федерального бюджета. Указанные риски классифицируют¹¹:

- 1) на риски, связанные с нарушением бюджетного законодательства;
- 2) риски, связанные с возникновением событий, негативно влияющих на разные аспекты бюджетных правоотношений (например, эффективное использование денежных средств, предоставление бухгалтерской или бюджетной отчетности);
- 3) риски, связанные с дополнительными расходами федерального бюджета.

Помимо решения задач, связанных с управлением вышеуказанными рисками, казначейский мониторинг позволяет в рамках межведомственного взаимодействия с Федеральной службой по финансовому мониторингу, Министерством внутренних дел РФ, Счетной палатой России и другими органами государственной власти решать более комплексную задачу, связанную с противодействием незаконным финансовым операциям.

Одним из дальнейших этапов развития нового инструмента бюджетного контроля стал 2021 г., когда соответствующие нормы были включены в БК РФ (ст. 242.13-1 «Бюджетный мониторинг в системе казначейских платежей»). Как следует из пояснительной записки к законопроекту № 1100181-7, новые нормы направлены на закрепление на законодательном уровне недопущения финансовых нарушений участниками казначейского сопровождения¹².

Стоит отметить, что юридическая техника новой нормы вызвала определенную дискуссию в науке, так как «бюджетный мониторинг» фактически сводился к деятельности Федерального казначейства по осуществлению казначейского сопровождения, а не всего казначейского обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. В связи с этим в 2025 г. наименование ст. 242.13-1 БК РФ было изменено. Новое ее название «Казначейский мониторинг»¹³, по нашему мнению, наиболее полно отражает сущность указанного инструмента.

¹¹ Регламент взаимодействия при осуществлении Федеральным казначейством бюджетного мониторинга и казначейского сопровождения средств, предоставляемых из федерального бюджета (утв. Казначейством России 14.11.2018 № 07-04-30/2) // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Проект федерального закона № 1100181-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242.17 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=prj&n=190616#karytsu80pkpvnwo> (дата обращения: 07.04.2025).

¹³ Федеральный закон от 21.04.2025 № 84-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статьи 14 и 15 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2025 году» // СЗ РФ. 2025. № 17. Ст. 2113.



Предметом казначейского мониторинга являются различного рода операции, совершаемые участниками казначейского сопровождения в системе казначейских платежей.

Министерство финансов России для целей предупреждения нарушений финансового законодательства в рамках казначейского мониторинга разработало порядок формирования и ведения классификатора признаков финансовых нарушений участников казначейского сопровождения¹⁴. Данные признаки направлены на выявление рисков:

- неисполнения или ненадлежащего исполнения государственного (муниципального) контракта;
- образования неиспользованных остатков субсидии;
- принятия обязательств сверх лимитов бюджетных обязательств.

Особенностью проведения казначейского мониторинга является его осуществление в режиме реального времени на постоянной основе, что обеспечивается при помощи развитых государственных информационных систем и ресурсов, таких как Государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее — ГИС «Электронный бюджет»), Единый государственный реестр юридических лиц (далее — ЕГРЮЛ), Реестр дисквалифицированных лиц, Единая информационная система в сфере закупок, Реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и Реестр недобросовестных подрядных организаций.

Стоит согласиться с мнением Р. Е. Артюхина, что система бюджетного мониторинга является важным механизмом в системе государственного управления и способствует предотвращению финансовых нарушений при использовании целевых средств участниками казначейского сопровождения. При этом Федеральное казначейство наделено полномочиями по применению мер реагирования, которые классифицируются на следующие виды¹⁵:

- 1) блокирующие (отказ в открытии лицевого счета, запрет на осуществление операций на лицевом счете, отказ в осуществлении операций на лицевом счете);
- 2) приостанавливающие (приостановление открытия лицевого счета, приостановление проведения операций на лицевом счете);
- 3) информационные (предупреждение (информирование)).

Условия и основания применения мер реагирования Федеральным казначейством указаны в п. 3, 6, 7, 10, 11 ст. 242.13-1 БК РФ.

В вышеназванных нормах, выделяют разные основания для применения мер. Например, если юридическое лицо зарегистрировано на территории государства,

¹⁴ Приказ Минфина России от 01.12.2021 № 203н «Об утверждении Порядка формирования и ведения классификатора признаков финансовых нарушений участников казначейского сопровождения» (зарегистрир. в Минюсте России 29.12.2021 № 66667) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг : монография / Р. Е. Артюхин, А. Ю. Демидов, В. М. Карпенко [и др.] М. : Юриспруденция, 2024.

которое включено в приказ Минфина России от 05.06.2023 № 86н¹⁶, то ему будет отказано в открытии лицевого счета.

Приостановление операций по лицевому счету применяется, если в реестре дисквалифицированных лиц есть информация в отношении единоличного исполнительного органа организации (п. 7 ст. 242.13-1 БК РФ).

Основанием для применения запрета на осуществление операций является в том числе наличие решения Росфинмониторинга о блокировке денежных средств лица — участника казначейского сопровождения (п. 10 ст. 242.13-1 БК РФ).

В осуществлении операций по лицевому счету будет отказано, если в отношении участника казначейского сопровождения есть информация об участии в экстремистской или террористической деятельности (п. 11 ст. 242.13-1 БК РФ).

Кроме того, Федеральное казначейство осуществляет меры реагирования при выявлении признаков финансовых нарушений, указанных в приказе Минфина России от 01.12.2021 № 203н (п. 3 ст. 242.13-1 БК РФ). При наличии недостоверных сведений в ЕГРЮЛ в отношении сведений о единоличном исполнительном органе юридического лица выносится предупреждение организации. При наличии информации о признании юридического лица — участника казначейского сопровождения банкротом у данного лица приостанавливаются операции на лицевом счете.

В связи с изложенным можно сделать вывод, что казначейский мониторинг в системе бюджетного контроля является важным инструментом финансового контроля, который превентивно влияет на потенциальные нарушения и позволяет минимизировать потери федерального бюджета путем управления бюджетными рисками.

Безусловно, введение нового инструмента (казначейского мониторинга) в системе бюджетного контроля позволяет обоснованно утверждать о наличии такого вида финансового контроля, как текущий. К указанному выводу можно прийти на основании того, что казначейский мониторинг применяется в режиме реального времени, что подтверждает справедливость его отнесения к текущему финансовому контролю.

Безусловно, одним из драйверов развития новых форм финансового контроля, и в первую очередь казначейского мониторинга, является наличие развитой информационной инфраструктуры в Российской Федерации (наличие специализированных государственных информационных ресурсов и систем). Указанное свидетельствует о высоком уровне информатизации государства и финансового контроля, что, в свою очередь, говорит о высоком уровне развития государственных институтов в России.

Вместе с тем новым вызовом как для казначейского сопровождения, так и для казначейского мониторинга является постепенное внедрение цифрового рубля в систему казначейских платежей. Так, в частности, Правительство РФ начиная с

¹⁶ Приказ Минфина России от 05.06.2023 № 86н «Об утверждении Перечня государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны)» (зарегистрир. в Минюсте России 15.06.2023 № 73846) // СПС «КонсультантПлюс».



01.01.2026 предлагает осуществлять расходы федерального бюджета с использованием цифрового рубля без каких-либо ограничений¹⁷.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Болтинова О. В.* Бюджетное право : учебное пособие для магистратуры / О. В. Болтинова. — 4-е изд., пересмотр. — М. : Норма ; Инфра-М, 2023.
2. *Грачева Е. Ю., Болтинова О. В.* Правовое регулирование финансового контроля. Виды, формы и методы финансового контроля и надзора : учебник для магистратуры / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — 2-е изд., доп. — М. : Норма ; Инфра-М, 2022.
3. Казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг : монография / Р. Е. Артюхин, А. Ю. Демидов, В. М. Карпенко [и др.]. — М. : Юриспруденция, 2024. — 240 с.
4. *Лукьянчикова С. А.* Государственный финансовый контроль: ретроспективный анализ, понятие, виды, проблемы развития // Вестник экономики, управления и права. — 2019. — № 3 (48).
5. *Петрова И. В.* Финансовые инструменты и бюджетный мониторинг: гармонизация публичных и частных интересов в условиях цифровизации экономики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 9.
6. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2023. — 624 с.

¹⁷ Проект федерального закона № 924067-8 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=prj&n=258119#dksytsuy7vdizx8c> (дата обращения: 22.05.2025).