

Научная статья

УДК 339 © С. Е. Елкин,  
Т. Н. Тарасова  
DOI: 10.24412/2225-8264-  
2024-1-81-86

## ПРЕВЕНТИВНЫЕ МЕТОДЫ КОНТРОЛЯ ЗА ПОЛУЧЕНИЕМ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В УСЛОВИЯХ РАСШИРЕНИЯ МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Елкин С. Е.<sup>1</sup>  
Тарасова Т. Н.<sup>2</sup>

**Ключевые слова:** экономическая безопасность, методы финансового контроля, государственный финансовый контроль, механизм контрольного мониторинга, государственные субсидии

**Keywords:** economic security, methods of financial control, state financial control, control monitoring mechanism, state subsidies

*Аннотация.* Статья посвящена исследованию экономической целесообразности внедрения на практике превентивных методов контроля за получателями бюджетных средств, которые основаны на применении методологии государственного финансового контроля. Расширение мер государственной поддержки характеризуется необходимостью совершенствования механизмов правительственного контроля за получателями бюджетных средств. Проблематика совершенствования контрольных механизмов обусловлена необходимостью формирования превентивного контроля, направленного на сдерживание неэффективного расходования бюджетных средств. Цель исследования состоит в обосновании методологических аспектов мониторинга и выявления рисков нарушений в режиме реального времени. Объектом исследования выступают получатели бюджетных средств. Предмет исследования — механизм наблюдения и раскрытия информации перед казначейством в рамках проведения контрольного мониторинга. В процессе исследования использованы методы кластеризации, описания и централизации. В статье раскрыты базовые подходы к формированию механизма контрольного мониторинга. Обоснована экономическая целесообразность применения мониторингового принятия решений на основе введения двух новых инструментов наблюдения и контрольного мониторинга. Аргументированы условия нивелирования риска избыточного бюджетного стимулирования. Обсуждаемый механизм позволит расширить методы государственного контроля в отношении получателей бюджетных средств субсидий и кредитов с государственной гарантией. Областью применения полученных результатов является деятельность отраслевых регуляторов в определении цели и субъекта получателей госсредств.

<sup>1</sup>Елкин Станислав

Евгеньевич — кандидат экономических наук, доцент кафедры безопасности факультета безопасности и таможи Северо-Западный Институт управления РАНХиГС (Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Ждановская, д. 10, стр. 1., кв. 39)  
E-mail: elkin-sc@ranepa.ru  
ORCID: 0000-0002-2795-984X

<sup>2</sup>Тарасова Татьяна

Николаевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры безопасности факультета безопасности и таможи, Северо-Западный Институт управления РАНХиГС (Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Ждановская, д. 10, стр. 1., кв. 39)  
E-mail: tarasova-tn@ranepa.ru  
ORCID: 0000-0002-1435-3988

Поступила в редакцию:  
04.02.2024

## PREVENTIVE METHODS OF CONTROL OVER RECIPIENTS OF BUDGETARY FUNDS IN THE CONTEXT OF EXPANDING METHODS OF STATE FINANCIAL CONTROL

Stanislav E. Elkin

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Northwestern Institute of Management RANEPa

Tatyana N. Tarasova

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Northwestern Institute of Management RANEPa

*Abstract.* The article is devoted to the study of the economic feasibility of implementing preventive methods of control over recipients of budgetary funds in practice, which are based on the application of the methodology of state financial control. The expansion of state support measures is characterized by the need to improve the mechanisms of government control over recipients of budgetary funds. The problem of improving control mechanisms is due to the need for the formation of preventive control aimed at curbing inefficient spending of budgetary funds. The purpose of the study is to substantiate the methodological aspects of monitoring and identifying the risks of violations in real time. The object of research is the recipients of budgetary funds. The subject of the study is the mechanism of monitoring and disclosure of information to the Treasury within the framework of control monitoring. In the course of the research, the methods of clustering, description and centralization were used. The article reveals the basic approaches to the formation of the mechanism of control monitoring. The economic feasibility of using monitoring decision-making based on the introduction of two new tools surveillance and control monitoring is substantiated. The conditions for leveling the risk of excessive budget incentives are reasoned. The mechanism under discussion will allow expanding the methods of state control in relation to recipients of budgetary funds — subsidies and loans with a state guarantee. The scope of application of the results obtained is the activity of industry regulators in determining the purpose and subject of recipients of state funds.

ВВЕДЕНИЕ

Необходимость внедрения превентивных мер финансового контроля за получателями бюджетных средств обсуждается в правительственных кругах довольно продолжительное время. По сложившейся схеме, субсидии предоставляются как мера поддержки экономических субъектов в условиях сложных экономических периодов развития экономики.

Основная сложность для получателя поддержки информирование о предоставляемых мерах, непрозрачность планирования процесса выделения бюджетных средств и, зачастую, отсутствием централизованного механизма или ресурса для информационной поддержки в части самих возможностей получения субсидий [1, 2].

Основная идея заключается в выявлении рисков нарушений в режиме реального времени. Механизм превентивного контроля стал важным инструментом сдерживания неэффективного расходования бюджетных средств, направляемых в качестве мер поддержки в процессе распределения бюджетных субсидий. Основное направление наблюдение, которое предполагается сделать неощущаемым для объекта контроля.

Дополнительно предлагается добровольное раскрытие данных перед казначейством в рамках проведения контрольного мониторинга. С целью подготовки объективной и, по возможности, более оперативной информации аналитического характера предполагается усиление экспертно-аналитической работы о деятельности получателей государственного финансирования. Прежде всего речь идет о разного рода экспертных оценках инвестиционных проектов. Во вторую очередь о мониторинге выполнения индикаторов выполнения государственных программ и национальных проектов. В рамках этого направления должны выявляться риски и причины недостижения контрольных показателей.

Результатом процедуры станет определение степени обоснованности как самих мер государственной поддержки, так и размер выделяемых средств. Основная дилемма формируется при принятии решений о направлениях государственного стимулирования. Когда возможно снижение экономической активности, мониторинговое принятие решений, по мнению разработчиков законопроекта, будет востребовано в

качестве основного инструмента для принятия решений. При этом будет нивелироваться риск избыточного бюджетного стимулирования. Которое, в свою очередь, зачастую становится причиной ускоренного роста цен. В противном случае будет наблюдаться риск замедления экономики на фоне снижения деловой активности.

ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

В последнее время в научной и практической литературе активизировалось обсуждение различных смежных аспектов рассматриваемой в статье проблемы.

В частности, Д. А. Ендовицкий, В. Н. Сердюк, Т. А. Пожидаева, Н. Э. Спиридонова, Е. Н. Колесникова [4, 5] делают акцент на методах определения этапов внешнего и внутреннего финансового контроля и проблемах законодательного регулирования внутреннего контроля (рис. 1).

Другие исследователи: Н. И. Даниленко, Н. Н. Симоко и др. предпочитают проведение анализа с точки зрения теоретико-методологических аспектов развития государственного казначейского контроля [3, 6] (см. рис. 2, 3).

И, наконец, третья группа ученых концентрируется на решении проблемы описания экономического субъекта как объект финансового контроля (С. А. Звягин, Н. Ш. Пономаренко, И. Е. Стрыгина) [10] (см. рис. 4).

При этом некоторые авторы заявляют о необходимости применения риск-ориентированного подхода в сфере государственного финансового контроля [11].

В свою очередь, положения, предусматривающие внесение поправок в Бюджетный кодекс РФ (ст.ст. 78, 78/1, 78/5) предполагают следование целям обеспечения публичности информации о государственной поддержке [12]. План мероприятий («дорожная карта») предполагают создание единой площадки. Основное назначение этого инструмента предоставление мер государственной поддержки. Субъекты юридические лица, ИП, а также физические лица, являющиеся производителями товаров [13]. Государственная поддержка должна быть основана на принципах открытости и обеспечивать прозрачность информации. Это предполагает установление правовых оснований для осуществления отбора получателей субсидий. Это же

Рис. 1. Организационно-функциональная модель управления Федерального казначейства [3]



Рис. 2. Концепция реализации государственного казначейского контроля [3]



Рис. 3. Классификация видов, форм и объектов казначейского контроля [3]

Рис. 4. Методы и приемы государственного казначейского контроля [3]



требование распространяется и на гранты в форме субсидий, предусмотренных п.п. 1 и 7 ст. 78, п.п. 2 и 4 ст. 78/1 Бюджетного кодекса. Информационной базой является государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» (ГИИС «Электронный бюджет»). Рассматривается и возможность использования иных сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Положения, предусматривающие изменения в статью 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации подготовлены в рамках работы по исполнению [14].

В дополнение к контрольным полномочиям органы финансового контроля по аналогии со Счетной палатой должны получить и экспертно-аналитические функции. Предполагается, что произойдет расширение методов государственного контроля в отношении получателей бюджетных средств, прежде всего субсидий и кредитов с государственной гарантией. Основной мотив вносимых изменений заключается в недостаточной результативности постфактум-ревизий и проверок по уже свершившимся событиям. Система управления рисками должна предотвращать как ошибки, так и нарушения уже на предварительном этапе. Масштаб решаемой проблемы в среднегодовом исчислении можно оценить примерно в 2 трлн. рублей субсидий. Дополнительно установлено, что в доход бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации подлежат зачислению, в том числе денежные средства, полученные от обращения по решению суда в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы, а также денежные средства от реализации конфискованного имущества, полученного в результате совершения коррупционных правонарушений (ст. 46 и 146 Бюджетного кодекса Российской Федерации) [15].

На первом этапе Минфин реформировал правила распределения путем унификации процесса, далее перевод в электронный формат. Фактически постановлением № 1780 в октябре 2023 года были введены унифицированные правила отбора получателей субсидий. Однако, проблема содержательных решений была в том, что определение цели и субъекта получателей госсредств были переданы на уровень отраслевых регуляторов. Таким образом появление двух новых инструментов — наблюдение и контрольный мониторинг позволят решить указанные проблемы на горизонте до 2025 года.

#### Методы исследования

Целевая направленность исследования и необходимость обеспечения клиентоцентричности модели оказания государственной поддержки экономики предопределила выбор следующих методов исследования: метод кластеризации формирование типовых требований к получателям бюджетного финансирования в форме предоставления субсидий; метод описания выявление наиболее важных признаков информации, свидетельствующих о необходимости получения под-

держки; метод централизации для группировки правовых оснований для осуществления отбора получателей субсидий, в том числе грантов в форме субсидий.

#### РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Возвращаясь к определениям основных механизмов контроля, отметим, что наблюдение предполагает проведение контроля без уведомления и участия его объектов на основе непрерывного сбора и последующего анализа информации. Стоит отметить, что данному решению предшествовала достаточно кропотливая предварительная работа казначейства. Еще в 2021 году предполагалось, что в качестве пилотного ведомственного проекта Минфина «Электронный СМАРТ-контроль» будет проводиться мониторинг госсубсидий экспортерам как альтернатива классической проверки. Основным документом по итогам мониторинга становился сертификат бюджетного доверия, наличие которого позволяло устранить избыточное взаимодействие с контрольными органами, освободить от проверок и повысить в будущем вероятность получения господдержки. На протяжении последних нескольких лет данный механизм отработывался на экспортерах и, как ожидалось, сможет быть распространен и на других получателей госсредств. Единственным сдерживающим фактором является необходимость предоставления удаленного доступа к информационным системам объекта контроля и его бюджетной и бухгалтерской отчетности. Фактически контролирующие органы смогут анализировать расходы выделенных государственных средств с точки зрения законности операций, отраженных в интегрированных информационных системах. По сути, это цифровая модель управления, одновременно позволяющая в реальном времени контролировать подготовку документов, ход выполнения мероприятий национальных проектов и государственных программ, выявляя при этом риски неисполнения. Таким образом, становится возможным законодательное закрепление данной модели принятия решений для сквозного финансового контроля исполнения бюджета. Предложенный в законопроекте механизм означает введение таких новых методов предварительного (муниципального) финансового контроля.

В целях оценки необходимости предоставления дополнительной государственной поддержки юридическим лицам Федеральному казначейству, необходимо провести анализ источников роста административно-хозяйственных расходов, фонда оплаты труда сотрудников, определить целесообразность привлечения займов и финансирования проектов, реализуемых субъектами поддержки, находящимися в кризисном финансовом состоянии.

#### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, предлагаемые изменения в части уточнения полномочий Федерального казначейства по контролю в финансово-бюджетной сфере не выходят за рамки бюджетного процесса, так как предлагаемые дополнительные полномочия Федерального казначейства по контролю по сути являются формой предварительного контроля в бюджетной сфере и не дублируют функции по контролю финансово-хозяйственной

деятельности данных организаций, предусмотренные положениями нормативных правовых актов о порядке создания, реорганизации, ликвидации и правовом положении указанных организаций [2]. Важная роль при этом отводится использованию имеющейся у государства цифровой среды — данных государственных информационных систем и межведомственного обмена. Делается это для обеспечения своевременного реагирования органами финансового контроля на риски и признаки нарушений в форме предостережений и, в частности, о необходимости их устранения. Речь идет об одной из национальных целей развития Российской Федерации — цифровой трансформации [1]. В свою очередь, контроллинг со стороны казначейства

имеет сходные признаки с налоговым мониторингом ФНС. Механизм также предполагает добровольное раскрытие получателем госсредств учетных данных, что позволит освободиться от излишней контрольной нагрузки, в частности проведения выездных проверок. В обмен будут обеспечены дистанционный доступ казначейства к данным объекта контроля и возможность в режиме реального времени корректировать его «бюджетное поведение». Целесообразно, что казначейство будет представлять свое мотивированное мнение его игнорирование может обернуться проведением проверки или ревизии. Порядок и случаи проведения контроллинга будет устанавливать правительство, что позволит гибко настраивать этот инструмент.

### Список источников

1. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Правовая справочно-информационная система «Гарант».
2. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (подготовлен Минфином России 06.05.2022) [Электронный ресурс] // Правовая справочно-информационная система «Гарант» URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/56919387>.
3. Даниленко Н. И. Государственный казначейский контроль: теоретико-методологический аспект развития // *Международный бухгалтерский учет*. 2014. № 33 (327). С. 55–62.
4. Ендовицкий Д. А., Сердюк В. Н., Пожидаева Т. А., Спиридонова Н. Э. Определение этапов внешнего и внутреннего финансового контроля // *Международный бухгалтерский учет*. 2024. Т. 27, № 1 (511). С. 69–84. DOI 10.24891/ia.27.1.69.
5. Колесникова Е. Н. Современные проблемы законодательного регулирования внутреннего контроля // *Вестник университета*. 2020. № 1. С. 16–22. DOI 10.26425/1816-4277-2020-1-16-22.
6. Симко Н. Н. Алгоритм осуществления внутреннего государственного финансового контроля Казначейством России: проблемы и пути решения // *Финансы: теория и практика*. 2020. Т. 24, № 6. С. 123-139. DOI 10.26794/25875671-2020-24-6-123-139.
10. Звягин С. А., Пономаренко Н. Ш., Стрыгина И. Е. Экономический субъект как объект финансового контроля // *Международный бухгалтерский учет*. 2024. Т. 27, № 1 (511). С. 85–99. DOI 10.24891/ia.27.1.85.
11. Матвеева Е. Е. Применение риск-ориентированного подхода в сфере государственного финансового контроля // *Экономический журнал*. 2018. № 1 (49). С. 41–56.
12. Поручение Председателя Правительства Российской Федерации М.В. Мишустина от 29.03.2022 № ММ-П43-5028 в части пункта 2.1 письма Д.Ю. Григоренко от 29.03.2022 № 3-П43-17240 // Правовая справочно-информационная система «Гарант».
13. Поручение Первого заместителя Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации В.В. Сидоренко от 20.02.2021 № ВС-П13-2070 // Правовая справочно-информационная система «Гарант».
14. План работы Межведомственной рабочей группы по организации работы по вопросам исполнения социально значимых судебных решений, принятых по заявлениям прокуроров в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, на 2022 год (утвержден зам. Министра финансов Российской Федерации, рук. рабочей группы В.В. Колычевым 1 февраля 2022 г.) // Правовая справочно-информационная система «Гарант».
15. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 25.12.2023, с изм. от 25.01.2024) (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.01.2024) // Правовая справочно-информационная система «Гарант».

### References

1. Decree of the President of the Russian Federation № 474 dated 21.07.2020 «On the National Development Goals of the Russian Federation for the period up to 2030» // Legal reference and information system «Garant».
2. Explanatory note to the draft Federal Law «On Amendments to the Budget Code of the Russian Federation» (prepared by the Ministry of Finance 06.05.2022) [Electronic resource] // Legal reference and information system «Garant» URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/56919387>.
3. Danilenko N. I. State treasury control: theoretical and methodological aspect of development. *Mezhdunarodnyj buh-galterskij uchet = International accounting*. 2014; 33 (327): 55-62. (In Russ).
4. Endovitsky D. A., Serdyuk V. N., Pozhidaeva T. A., Spiridonova N. E. Determination of the stages of external and internal financial control. *Mezhdunarodnyj buh-galterskij uchet = International Accounting*. 2024; Vol. 27; 1 (511): 69-84. (In Russ). DOI 10.24891/ia.27.1.69.

5. Kolesnikova E. N. Modern problems of legislative regulation of internal control. *Vestnik universiteta = Bulletin of the University*. 2020; 1: 16-22. (In Russ). DOI 10.26425/1816-4277-2020-1-16-22.
6. Simko N. N. Algorithm for the implementation of internal state financial control by the Treasury of Russia: problems and solutions. *Finansy: teoriya i praktika = Finance: theory and practice*. 2020; Vol. 24; 6: 123-139. (In Russ). DOI 10.26794/25875671-2020-24-6-123-139.
10. Zvyagin S. A., Ponomarenko N. S., Strygina I. E. An economic entity as an object of financial control. *Mezhdunarodnyj buhgalterskij uchet = International Accounting*. 2024; Vol. 27; 1 (511): 85-99. (In Russ). DOI 10.24891/ia.27.1.85.
11. Matveeva E. E. Application of a risk-based approach in the field of state financial control. *Ekonomicheskij zhurnal = Economic Journal*. 2018; 1 (49): 41-56. (In Russ).
12. Order of the Chairman of the Government of the Russian Federation M.V. Mishustin dated 03/29/2022 No. MM-P43-5028 regarding paragraph 2.1 of the letter of D.Y. Grigorenko dated 03/29/2022 № Z-P43-17240 // Legal reference and information system «Garant».
13. Instruction of the First Deputy Chief of Staff of the Government of the Russian Federation V.V. Sidorenko dated 02/20/2021 № VS-P13-2070 // Legal reference and information system «Garant».
14. The work plan of the Interdepartmental Working Group on the organization of work on the execution of socially significant court decisions made on the applications of prosecutors in accordance with the procedure provided for by the legislation of the Russian Federation on combating corruption for 2022 (approved by the Deputy. Minister of Finance of the Russian Federation, ruk. V.V. Kolychev's working group on February 1, 2022) // Legal reference and information system «Garant».
15. The Budget Code of the Russian Federation dated 07/31/1998 N 145-FZ (as amended on 12/25/2023, with amendments. from 01/25/2024) (with amendments and additions, introduction. effective from 05.01.2024) // Legal reference and information system «Garant».