



Контроль финансовой деятельности публичной администрации как субъекта финансового права: теоретические и правовые аспекты

Чуева А. С.

Российский государственный университет правосудия им. В. М. Лебедева (Северо-Кавказский филиал)
(Краснодар, Российская Федерация)

E-mail: arina.chuieva.81@mail.ru

Аннотация

Введение. Настоящее исследование посвящено актуальной для современного правового государства проблеме контроля за финансовой деятельностью публичной администрации, рассматриваемой в качестве специфического субъекта финансового права. В условиях необходимости обеспечения эффективного, законного и целевого управления публичными финансами единственный контроль над органами, аккумулирующими, распределяющими и использующими государственные и муниципальные денежные фонды, приобретает ключевое значение для финансовой стабильности, социального благополучия и подотчетности власти обществу. *Научная проблема* заключается в противоречии между множественностью субъектов контроля и сохранением системных недостатков в управлении государственными и муниципальными ресурсами. Целью исследования является разработка научно обоснованных предложений по совершенствованию правовых механизмов контроля. Задачи включают в себя: уточнение финансово-правового статуса публичной администрации; анализ существующих и перспективных видов контроля; выявление ключевых проблем правового регулирования и правоприменения; формулирование конкретных законодательных новелл.

Методология и материалы. Исследование основано на системном подходе. Формально-юридический метод применялся для анализа норм Бюджетного кодекса РФ и иных актов. Сравнительно-правовой метод использовался для изучения зарубежного опыта и международных стандартов финансового контроля (в частности, стандартов ИНТОСАИ и практик стран ОЭСР). Метод правового моделирования позволил разработать предложения по совершенствованию законодательства, в том числе концепцию рамочного федерального закона.

Результаты исследования и их обсуждение. В ходе исследования были выявлены ключевые системные проблемы: фрагментарность правового регулирования, дублирование функций контрольных органов, преобладание формального «контроля законности» в ущерб аудиту эффективности. Обоснована необходимость смещения акцента с последующего контроля на превентивные модели с использованием цифровых технологий. Предложена классификация видов контроля, включающая перспективные формы (партиципативно-цифровой, прогностический).

Выводы. Сделан вывод о том, что существующая система контроля нуждается не в экспенсивном расширении, а в качественной трансформации. Сформулированы конкретные предложения по совершенствованию законодательства, в том числе: внесение в Бюджетный кодекс РФ нормы об обязательном проведении аудита эффективности по ключевым госпрограммам и нацпроектам; разработка и принятие рамочного Федерального закона «Об основах публичного финансового

контроля в Российской Федерации» для унификации понятий, принципов и механизмов координации. Подчеркивается, что предлагаемые меры позволяют оптимизировать использование ресурсов контрольных органов и повысить практическую отдачу от их деятельности.

Ключевые слова: публичная администрация, государственное управление, финансовое право, финансовый контроль, аудит эффективности, Счетная палата, координация контроля, рамочный закон.

Для цитирования: Чуева А. С. Контроль финансовой деятельности публичной администрации как субъекта финансового права: теоретические и правовые аспекты // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2025. № 4 (26). С. 128–141. EDN: LLKpac

The article was submitted: 08.05.2025

The article approved after reviewing: 27.05.2025

The article accepted for publication: 30.09.2025

Control of the Financial Activities of the Public Administration as a Subject of Financial Law: Theoretical and Legal Aspects

Chueva A. S.

Russian State University of Justice named after V. M. Lebedev (North Caucasian branch) (Krasnodar, Russian Federation)

E-mail: arina.chuieva.81@mail.ru

Abstract

Introduction. This study is devoted to the topical and significant for a modern legal state problem of control over the financial activities of public administration, considered as a specific subject of financial law. It is substantiated that in the conditions of the need to ensure effective, legal and targeted management of public finances, effective control over the bodies accumulating, distributing and using state and municipal monetary funds acquires key importance for financial stability, social well-being and accountability of the authorities to society.

The scientific problem lies in the contradiction between the multiplicity of control subjects and the persistence of systemic shortcomings in the management of state and municipal resources.

The aim of the study is to develop scientifically based proposals for improving legal control mechanisms. *The objectives include:* clarifying the financial and legal status of public administration; analyzing existing and prospective types of control; identifying key problems of legal regulation and law enforcement; formulating specific legislative innovations.

Methodology and materials. The study is based on a systemic approach. The formal legal method was used to analyze the norms of the Budget Code of the Russian Federation and other acts. The comparative legal method was used to study foreign experience and international standards of financial control (in particular, INTOSAI standards and practices of OECD countries). The legal modeling method allowed us to develop proposals for improving legislation, including the concept of a framework federal law.

Results and discussion. The study identified key systemic problems: fragmentation of legal regulation, duplication of functions of control bodies, prevalence of formal “control of legality” to the detriment of performance audit. The need to shift the emphasis from subsequent control to preventive models using digital technologies is substantiated. A classification of control types is proposed, including promising forms (participatory-digital, predictive).

Conclusions. It is concluded that the existing control system does not require extensive expansion, but rather qualitative transformation. Specific proposals for improving legislation are formulated, including: introducing into the Budget Code of the Russian Federation a provision on mandatory performance audits for key state programs and national projects; developing and adopting a framework Federal

Law "On the Fundamentals of Public Financial Control in the Russian Federation" to unify concepts, principles and coordination mechanisms. It is emphasized that the proposed measures will optimize the use of resources of control bodies and increase the practical impact of their activities.

Keywords: public administration, public administration, financial law, financial control, performance audit, Court of Auditors, control coordination, framework law.

For citation: Chueva A. S. Control of the Financial Activities of the Public Administration as a Subject of Financial Law: Theoretical and Legal Aspects. *Theoretical and Applied Law*. No. 4 (26). Pp. 128–141. (In Russ.)

Введение

В современных условиях развития правового государства и рыночной экономики вопросы эффективного, законного и целевого управления публичными финансами приобретают первостепенное значение. Публичная администрация, охватывающая широкий круг органов исполнительной власти и иных структур, наделенных властными полномочиями, выступает ключевым актором в процессах аккумуляции, распределения и использования государственных и муниципальных денежных фондов. Ее деятельность непосредственно влияет на экономическую стабильность, социальное благополучие и реализацию конституционных прав граждан. В связи с этим организация действенного контроля за финансовой деятельностью публичной администрации становится необходимым условием обеспечения финансовой дисциплины, предотвращения злоупотреблений, коррупции и неэффективного расходования бюджетных средств, а также гарантией подотчетности власти обществу.

Несмотря на наличие обширной нормативной базы и системы контрольных органов, практика свидетельствует о сохранении серьезных проблем. Так, в ежегодных отчетах Счетной палаты Российской Федерации регулярно указываются факты неэффективного использования бюджетных средств при реализации национальных проектов, когда формально средства расходуются по целевому назначению, но запланированные социально-экономические результаты не достигаются¹. Это свидетельствует о преобладании формального контроля над аудитом эффективности.

Научная проблема заключается в явном противоречии между наличием в России разветвленной и многоуровневой системы органов финансового контроля (Счетная палата, Федеральное казначейство, ведомственные контрольные подразделения и др.) и сохраняющейся низкой результативностью управления государственными финансами. Гипотеза настоящего исследования заключается в том, что корень проблемы кроется не в недостатке контрольных мероприятий, а в системных дефектах самой модели контроля: ее правовой фрагментарности, слабой координации субъектов и доминировании процессуального «контроля законности» в ущерб «контролю результата». Требуется не экстенсивное расширение проверок, а качественная трансформация системы на основе единых правовых стандартов, риск-ориентированного подхода и современных цифровых технологий.

Методология и материалы

Методологическую основу исследования составили общенациональные и частнонаучные методы познания.

Центральное место занял формально-юридический метод, который использовался для анализа норм Бюджетного кодекса РФ, Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований» и иных нормативных актов, регулирующих контрольную деятельность, а также системный подход, позволивший рассмотреть контроль как целостный институт финансового права, выявить разрывы и дублирование полномочий его субъектов.

Важную роль сыграл сравнительно-правовой метод. Были проанализированы международные стандарты, разработанные Международной организацией высших органов аудита (ИНТОСАИ), в частности,

¹ Национальные проекты // Информационный бюллетень. № 20. Июнь, 2024. URL: https://parlib.duma.gov.ru/common/web_services/secure_download/Resource-189730/dprp2420.pdf (дата обращения: 07.08.2025).

стандарты серии ISSAI, касающиеся аудита эффективности. Также был учтен опыт стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по внедрению риск-ориентированных моделей и повышению прозрачности государственных финансов.

Примечательно, что проблемы финансового контроля и правового статуса органов публичной администрации были предметом исследования многих отечественных и зарубежных ученых — юристов и экономистов.

Существенный вклад в разработку теории финансового контроля внесли такие ученые, как Е. А. Бочарева², Е. Ю. Грачева³, О. Н. Горбунова⁴, С. В. Запольский⁵, М. В. Карасева⁶ и др.⁷

Вопросы административно-правового статуса органов исполнительной власти и контроля в сфере государственного управления рассматривались в работах А. П. Алексина⁸, Д. Н. Бахраха⁹, Ю. М. Козлова¹⁰, Б. М. Лазарева¹¹, М. С. Студеникиной¹², Ю. А. Тихомирова¹³ и др.¹⁴

Вместе с тем комплексное исследование контроля именно за финансовой деятельностью публичной администрации как специфического субъекта финансового права, с акцентом на синтез теоретических и правовых аспектов, требует дальнейшего углубленного изучения.

Результаты исследования и их обсуждение

1. Теоретические основы контроля финансовой деятельности публичной администрации

Публичная администрация в широком смысле представляет собой «систему государственных и муниципальных органов, иных органов, учреждений и организаций, которые во исполнение закона и установленном им порядке осуществляют в публичных интересах управленческие функции посредством принятия правовых актов управления, направленных на реализацию возложенных на этих субъектов властных полномочий и обязанностей по предоставлению публичных услуг»¹⁵.

В свою очередь, «система публичной администрации в Российской Федерации — совокупность взаимосвязанных между собой органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, выполняющих административно-публичные функции, а также организаций, обладающих в силу федерального закона статусом государственного или иного органа в целях осуществления административно-публичных функций, представителей данных органов и организаций (в том числе лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, должности государственных и муниципальных служащих,

² Бочарева Е. А. О доктринальных проблемах финансового контроля / Е. А. Бочарева, Е. В. Вороненко // Право и практика. 2018. № 1. С. 171–177. EDN: WAUPAD

³ Грачева Е. Ю. Правовые основы государственного финансового контроля: монография. М., 2000. 159 с.

⁴ Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России: научно-популярная монография. М.: Элит, 2012. 294 с. EDN: QQSVT

⁵ Запольский С. В. Теория финансового права: научные очерки. М.: РГУП, 2010. 372 с. EDN: PIQBOR

⁶ Карасева М. В. Финансовое правоотношение: монография. М., 2001. 283 с.

⁷ См., например: Правосубъектность участников финансовых правоотношений и ее трансформация в условиях развития цифровой экономики / О. Ю. Бакаева, Е. Г. Беликов, М. А. Каткова и др. М., 2022. 236 с.

⁸ Алексин А. П. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 1996. 639 с.

⁹ Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. М.: ЭКСМО, 2007. 528 с.

¹⁰ Советское административное право: государственное управление и административное право: монография / ред.: Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарев, А. Е. Лунев. М.: Юридическая литература, 1978. 357 с.

¹¹ Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972. 280 с.; Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки: монография. М.: Юридическая литература, 1988. 320 с.

¹² Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления: проблемы надведомственного контроля: монография. М.: Юридическая литература, 1974. 159 с.

¹³ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001. 351 с. EDN: QXAGRH

¹⁴ См., например: Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / И. Л. Бачило, А. А. Гришковец, И. С. Мелюхин и др. М.: Юристъ, 1998. 432 с.

¹⁵ Зеленцов А. Б. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) / А. Б. Зеленцов, О. А. Ястребов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2019. Т. 10. № 4. С. 649–650. DOI: 10.21638/spbu14.2019.402. EDN: XFYDAT

иных должностных лиц, реализующих административно-публичные функции в сферах административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства)»¹⁶.

В контексте финансового права публичная администрация выступает как особый, властный субъект, участвующий в разнообразных финансовых правоотношениях. Ее финансово-правовой статус характеризуется, в частности:

- наличием специальной финансовой правосубъектности, обусловленной ее компетенцией в сфере публичных финансов;
- реализацией функций по формированию (например, через налоговые и иные административные органы), распределению (участие в бюджетном процессе, управление бюджетными средствами) и использованию (в роли главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств) публичных денежных фондов государства (муниципальных образований);
- обладанием властными полномочиями, позволяющими издавать нормативные и индивидуальные акты, обязательные для других участников финансовых правоотношений;
- необходимостью действовать строго в рамках закона (принцип законности) и в публичных интересах.

Именно властный характер деятельности и оперирование значительными публичными ресурсами обусловливают специфику и повышенную значимость контроля за финансовой деятельностью публичной администрации.

2. Понятие, сущность, цели и принципы финансового контроля в отношении публичной администрации

Исходя из доктринальных подходов и современных вызовов в сфере публичного управления, финансовый контроль в отношении публичной администрации можно определить как интегрированную, многоуровневую систему нормативно-правового, организационного и методологического обеспечения, направленную на непрерывную верификацию и оценку законности, целесообразности, эффективности и результативности управленческих решений и операций, связанных с формированием, распределением, использованием и сохранностью публичных финансовых ресурсов и имущества, осуществляющую уполномоченными субъектами как внутри административных структур (внутренний контроль), так и независимыми органами (внешний контроль), с фундаментальной целью обеспечения финансовой дисциплины, предотвращения рисков злоупотреблений и неэффективного управления, а также гарантирования подотчетности органов публичной власти перед обществом и повышения доверия граждан к их деятельности по достижению общественно значимых целей.

Полагаем, что такая дефиниция отражает современное понимание и сущность финансового контроля не просто как карательного или ревизионного механизма, а как важнейшего института надлежащего публичного управления.

Исходя из предложенного определения финансового контроля в отношении публичной администрации можно выделить его *ключевые признаки*, среди которых:

- системность и интегрированность (то есть не разрозненность контрольных мероприятий, а их взаимосвязь в единую систему);
- многоуровневость (учитывается как внутренний, так и внешний контроль, их разная природа и задачи);
- непрерывность и оценочный характер (контроль — это не только постфактум констатации нарушений, но и постоянный процесс оценки, включающий элементы аудита эффективности и результативности);
- широкий объект (контроль охватывает не только операции с деньгами, но и управленческие решения, влияющие на публичные финансы и имущество);

¹⁶ Стахов А. И. Публичная администрация в Российской Федерации как субъект административного процесса / А. И. Стахов, Н. В. Ландерсон, Д. Г. Домрачев // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 4. С. 62–63. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).55-77. EDN: MXCHTN

- комплексная цель (контроль выходит за рамки простой проверки законности, включая целесообразность, экономичность, результативность, управление рисками);
- обеспечение подотчетности и укрепление общественного доверия, что является краеугольным камнем легитимности публичной власти в демократическом правовом государстве.

Таким образом, сущность финансового контроля в отношении публичной администрации заключается в сопоставлении фактического состояния финансовой деятельности администрации с установленными правовыми и плановыми параметрами, выявлении отклонений, их причин и виновных лиц, а также в принятии мер по их устранению и предупреждению.

В свою очередь, цели такого контроля следующие:

- обеспечение законности и правопорядка в финансовой сфере (гарантирование соблюдения бюджетного, налогового и иного законодательства, регулирующего публичные финансы, всеми участниками бюджетного процесса и получателями публичных средств);
- защита публичных финансовых интересов (обеспечение целевого и эффективного использования бюджетных средств и государственной (муниципальной) собственности);
- повышение качества публичного управления (содействие оптимизации процессов управления публичными финансами, повышению эффективности бюджетных расходов и достижению запланированных социально-экономических результатов деятельности публичной администрации);
- обеспечение прозрачности и подотчетности публичной администрации обществу (формирование объективной информации о состоянии публичных финансов и результатах деятельности органов власти для информирования общества, представительных органов, вышестоящих инстанций);
- информационно-аналитическая поддержка принятия решений (предоставление релевантной, достоверной и своевременной информации для корректировки финансовой политики, совершенствования бюджетного планирования и управления рисками);
- предупреждение, выявление и пресечение финансовых правонарушений, включая коррупционные проявления;
- повышение уровня финансовой дисциплины;
- обеспечение полноты и своевременности поступления доходов в бюджетную систему;
- оценка эффективности деятельности органов публичной администрации в финансовой сфере.

Наконец, исходя из существующих в юридической науке подходов к понятию и системе принципов государственного (муниципального) финансового контроля¹⁷, представляется целесообразным выделить следующие фундаментальные принципы его осуществления в отношении публичной администрации:

- законность (осуществление контроля строго в рамках правового поля, на основании и во исполнение норм законодательства, с соблюдением установленных процедур);
- независимость (функциональная, организационная и финансовая независимость органов (субъектов) контроля от проверяемых (подконтрольных) органов и должностных лиц публичной администрации, а также от неправомерного политического или административного влияния, обеспечивающая непредвзятость выводов и оценок);
- объективность и беспристрастность (формирование выводов и рекомендаций исключительно на основе достоверных, документально подтвержденных фактов и данных, исключая субъективизм, предвзятость или конфликт интересов со стороны контролеров);

¹⁷ См., например: Бочкарёва Е. А. О доктринальных проблемах финансового контроля / Е. А. Бочкарёва, Е. В. Вороненко // Право и практика. 2018. № 1. С. 171–177; Бочкарёва Е. А. Принципы финансового права как объект научных исследований // Финансовое право. 2020. № 8. С. 3–6. EDN: VEMOVR; Бочкарёва Е. А. К вопросу о принципах публичного финансового контроля // Очерки новейшей камералистики. 2022. № 3. С. 2–5. EDN: LWKLPI; Камилов А. Ш. Понятие и принципы государственного финансового контроля // Образование. Наука. Научные кадры. 2023. № 4. С. 136–138. DOI: 10.24412/2073-3305-2023-4-136-138. EDN: DCYOQP; Чуева А. С. К вопросу о публичном финансовом контроле в России и за рубежом / А. С. Чуева, А. О. Алимова // Очерки новейшей камералистики. 2022. № 4. С. 24–28. DOI: 10.31429/20785224_2022_4_24. EDN: KBOHFI; Шепелёва Д. В. Принципы внутреннего государственного финансового контроля // Право и государство: теория и практика. 2020. № 3. С. 126–130. EDN: OGZDMI

- системность и регулярность (осуществление контроля как постоянно действующей, планомерной и взаимосвязанной системы мероприятий, охватывающей все стадии бюджетного процесса и ключевые сферы управления публичными финансами);
- комплексность (охват контрольными мероприятиями всех существенных аспектов финансово-хозяйственной деятельности подконтрольных субъектов, включая не только законность, но и целесообразность, эффективность, результативность и экономность использования публичных ресурсов);
- профессионализм и компетентность (наличие у субъектов контроля необходимых знаний, навыков, квалификации и опыта для качественного выполнения контрольных функций, соблюдение профессиональной этики);
- гласность (открытость результатов контроля для общества и представительных органов власти (за исключением сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну), обеспечивающая подотчетность как подконтрольных органов, так и самих контрольных структур);
- ответственность (неотвратимость ответственности как подконтрольных субъектов за выявленные нарушения финансовой дисциплины, так и субъектов контроля за достоверность, обоснованность и своевременность предоставляемых результатов и выводов);
- эффективность и действенность (ориентация контроля не только на выявление нарушений, но и на их предотвращение, устранение причин и условий, способствующих их совершению, а также на практическую реализацию рекомендаций по совершенствованию управления публичными финансами);
- риск-ориентированный подход (концентрация контрольных усилий на наиболее значимых и уязвимых с точки зрения финансовых нарушений и неэффективного использования ресурсов направлениях деятельности публичной администрации).

Перечисленная совокупность принципов формирует нормативно-ценностную основу для организации и осуществления действенного финансового контроля, способствующего повышению качества государственного и муниципального управления в финансовой сфере.

3. Классификация видов и форм финансового контроля в отношении публичной администрации

В настоящее время финансово-правовой науке известны несколько вариантов классификации видов, форм и методов финансового контроля, имеющих существенные отличия¹⁸.

Так, по времени проведения выделяют предварительный, текущий и последующий финансовый контроль. По субъектам — парламентский, президентский, правительственный, ведомственный (внутрисистемный), внутрихозяйственный (внутренний), внешний, судебный, общественный, прокурорский надзор. По объекту — бюджетный, налоговый, валютный, контроль за использованием государственной (муниципальной) собственности, контроль в сфере закупок и т. д. По методам проведения (формам) — проверка, ревизия, аудит, обследование, мониторинг, экспертиза, анализ финансово-хозяйственной деятельности, заслушивание отчетов и т. д.

Перечисленные традиционные виды (формы) финансового контроля, безусловно, сохраняют свою значимость по сей день. Каждый из них имеет свою специфику, нормативное регулирование и направлен на достижение определенных целей в общей системе обеспечения финансовой дисциплины публичной администрации. Однако динамика общественных отношений и новые вызовы требуют осмысления и формулирования новых, еще не получивших широкого научного признания и законодательного закрепления видов (форм) финансового контроля.

Размышляя над эволюцией механизмов контроля в условиях усложнения публичных финансов, цифровизации и возрастающих общественных ожиданий, а также основываясь на анализе современных

¹⁸ См., например: Григорьев А. Виды, формы и методы финансового контроля, их систематизация / А. В. Григорьев, А. Г. Самсонов // Журнал прикладных исследований. 2021. № 6-5. С. 412–418. DOI: 10.47576/2712-7516_2021_6_5_412. EDN: MDMBSL; Толкачев С. М. Финансовый контроль: сущность, виды, механизм функционирования / С. М. Толкачев, Ю. В. Казанцева // Инновационная экономика и общество. 2021. № 2 (32). С. 53–58; Чуева А. С. Финансовое право (общая часть). Краснодар, 2019. С. 77–83.

тенденций и пробелов в существующих системах, позволим себе гипотетически выделить следующие виды (формы) финансового контроля в отношении публичной администрации, которые с перспективой на будущее заслуживают дальнейшей научной разработки и потенциальной имплементации.

1. *Прогностически-алгоритмический публичный финансовый контроль*, сущность которого заключается в использовании технологий больших данных (Big Data)¹⁹, искусственного интеллекта (AI)²⁰ и машинного обучения (ML) для анализа огромных массивов финансовых и нефинансовых данных публичной администрации с целью выявления аномалий, нетипичных транзакций, потенциальных рисков нецелевого или неэффективного использования средств до их фактического наступления или на самых ранних стадиях.

2. *Результативно-ориентированный публичный финансовый контроль*, то есть контроль, сконцентрированный не столько на законности и целевом характере расходования средств, сколько на достижении конкретных общественно значимых результатов и оценке эффективности затрат в соотношении с полученными социальными, экономическими или иными эффектами.

3. *Системно-сетевой публичный финансовый контроль*, рассматривающий финансовые потоки и риски не на уровне отдельного ведомства или программы, а в контексте всей системы публичных финансов и взаимосвязей между различными акторами (разные уровни бюджета, государственные корпорации, фонды, получатели субсидий, контрагенты, международные организации).

4. *Партиципативно-цифровой публичный финансовый контроль*, реализация которого осуществляется посредством специализированных цифровых платформ, предоставляющих гражданам доступ к детализированной информации о публичных финансах и инструментам для анализа, обратной связи, а также сообщений о нарушениях и участия в обсуждении бюджетных приоритетов.

5. *Этико-поведенческий публичный финансовый контроль*, направленный не только на выявление уже совершенных нарушений финансовой дисциплины, но и на формирование этических стандартов поведения и антикоррупционной культуры у должностных лиц публичной администрации, а также на превентивное выявление и коррекцию поведенческих индикаторов, указывающих на повышенный риск совершения финансовых злоупотреблений.

Безусловно, представленные виды (формы) финансового контроля не являются взаимоисключающими и могут дополнять друг друга, формируя более гибкую, адаптивную и многоуровневую систему обеспечения законности, эффективности и результативности управления публичными финансами. Их развитие требует не только совершенствования правового регулирования, но и междисциплинарных исследований, технологических инноваций и изменения самой философии контроля — от карательно-констатирующей к превентивно-ориентированной и ценностно-направленной.

Полагаем, что дальнейшее научное осмысление этих концепций, их апробация в пилотных проектах и последующая институционализация могут стать важным шагом на пути повышения качества государственного управления и доверия общества к публичной администрации.

Помимо перспективных концепций, находящихся преимущественно на стадии теоретической разработки, современная контрольная практика активно пополняется новыми формами, которые уже получают нормативное закрепление и проходят практическую апробацию. Их возникновение детерминировано ростом запроса общества на транспарентность, цифровой трансформацией госуправления и необходимостью перехода к превентивным моделям контроля. В первую очередь речь идет об общественном финансовом контроле и финансовом мониторинге, которые органично дополняют традиционную систему. Так, общественный финансовый контроль эволюционирует от простого информирования («Бюджет для граждан») к интерактивному анализу (портал «Электронный бюджет») и прямому участию («инициативное бюджетирование»), повышая подотчетность власти. Финансовый мониторинг, в свою

¹⁹ Корева О. В. Технологии Big Data: преимущества и проблемы в использовании / О. В. Корева, К. В. Шамаева // V Арригиевские чтения на тему: «Путь России в будущий мировой порядок»: Материалы всероссийской научно-практической конференции. Орел, 2023. С. 114–119.

²⁰ См.: Казанцева С. Ю. Практика применения и перспективы развития технологий искусственного интеллекта и робототехники в сфере финансового контроля / С. Ю. Казанцева, Д. А. Казанцев // Вопросы инновационной экономики. 2021. Т. 11. № 2. С. 553–564. DOI: 10.18334/vinec.11.2.112073. EDN: DLLGH

очередь, представляет собой систему непрерывного онлайн-наблюдения, позволяющую перейти от пост-контроля к превенции. Успешно апробированный в налоговой сфере, этот подход имеет высокий потенциал для масштабирования на контроль за госконтрактами и субсидиями. Развитие обеих форм отражает глобальный тренд на транспарентность, превентивность и риск-ориентированность в управлении публичными финансами.

4. Проблемы и пути совершенствования контроля за финансовой деятельностью публичной администрации

Анализ теории и правоприменительной практики финансового контроля в отношении публичной администрации позволяет выявить ряд существенных проблем, требующих решения.

Во-первых, недостаточная координация и дублирование полномочий.

На практике это приводит к тому, что один и тот же объект (например, учреждение, реализующее государственную программу) в течение года может быть проверен и региональной контрольно-счетной палатой, и Федеральным казначейством, и ведомственной службой. Такие проверки часто проводятся по разным методикам, что не только создает избыточную нагрузку, но и препятствует формированию целостной картины рисков.

В контексте решения данной проблемы особая роль принадлежит Счетной палате Российской Федерации, которая, обладая особым конституционно-правовым статусом высшего органа внешнего государственного аудита (контроля), призвана выступать не только главным аудитором федеральных ресурсов, но и методологическим и координационным центром всей системы публичного финансового контроля в стране. В то же время, несмотря на законодательно закрепленные полномочия по взаимодействию с региональными и муниципальными контрольными органами, ее координирующий потенциал используется не в полной мере. Взаимодействие носит фрагментарный характер, а стандарты Палаты не всегда обязательны для исполнения. Представляется, что ключевым решением должно стать усиление ее координирующей функции через расширение совместных проверок по нацпроектам, приятие большей нормативной силы ее стандартам и создание единой цифровой платформы для обмена данными. Это позволит выстроить эффективную вертикаль внешнего аудита, снизить дублирование и унифицировать подходы к контролю.

Во-вторых, формализм контроля.

В большинстве случаев контроль сводится к проверке формального соблюдения процедур и нормативных требований, без глубокого анализа эффективности и результативности использования публичных ресурсов. Аудит эффективности, хотя и декларируется как приоритетное направление, на практике всё еще занимает меньшую долю по сравнению с традиционным финансовым аудитом и ревизиями.

Классический пример — проверка исполнения госконтракта. Контролер убеждается, что все акты подписаны, а средства перечислены в срок, но не оценивает, соответствует ли поставленный товар заявленному качеству и достигнута ли цель, ради которой заключался контракт. Как отмечает Счетная палата РФ, это особенно острая проблема для сферы строительства и IT, где миллиарды рублей тратятся с формальным соблюдением процедур, но без достижения конечного результата.

В-третьих, проблемы независимости и объективности, обусловленные тем, что органы ведомственного и внутреннего контроля, будучи частью самой административной системы, не всегда обладают достаточной независимостью для объективной оценки деятельности своего или подведомственных органов. В связи с чем имеют место риски корпоративной солидарности или давления со стороны руководства.

В-четвертых, сложности с реализацией результатов контроля и привлечением к ответственности.

Так, выявленные нарушения не всегда приводят к реальному устраниению недостатков и привлечению виновных должностных лиц к установленным видам юридической ответственности (дисциплинарной, административной, материальной, уголовной, бюджетной). Поэтому процедуры реализации

материалов контроля и взаимодействия контрольных органов с правоохранительными структурами, на наш взгляд, нуждаются в совершенствовании.

В-пятых, недостаточная развитость общественного контроля.

Несмотря на наличие законодательной базы, механизмы общественного контроля за финансовой деятельностью публичной администрации всё еще недостаточно эффективны и зачастую носят формальный характер, а доступ граждан и общественных организаций к необходимой информации ограничен.

В-шестых, *сложность и фрагментарность правового регулирования*, т. к. нормативная база, регулирующая все аспекты публичного финансового контроля, рассредоточена по множеству актов различной юридической силы, что затрудняет ее системное применение.

Наконец, в-седьмых, ограниченность ресурсов контролирующих органов.

Действительно, многие контрольные органы, особенно на региональном и муниципальном уровнях, испытывают дефицит квалифицированных кадров, современных информационно-аналитических инструментов и методик, что, как следствие, снижает качество и охват контрольных мероприятий. В связи с чем предлагаемые нами меры направлены не на увеличение объема работы контролеров, а на ее качественную переориентацию и оптимизацию. Представляется, что внедрение риск-ориентированного подхода, рекомендованного стандартами ИНТОСАИ, позволит сконцентрировать ограниченные кадровые и временные ресурсы на наиболее уязвимых и финансово емких направлениях, отказавшись от тотальных проверок операций с низким уровнем риска. Цифровизация и автоматический мониторинг (по примеру налогового контроля) могут взять на себя рутинные задачи, освободив инспекторов для проведения сложного аналитического аудита эффективности. Таким образом, речь идет не о том, чтобы работать больше, а о том, чтобы работать эффективнее.

Для решения обозначенных проблем и повышения эффективности контроля за финансовой деятельностью публичной администрации предлагаются следующие конкретные *предложения* по совершенствованию законодательства:

- императивно закрепить в ст. 268.1 Бюджетного кодекса РФ обязанность органов государственного (муниципального) финансового контроля проводить аудит эффективности в отношении реализации ключевых государственных программ и национальных проектов, а также установить обязательность применения методологии риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольной деятельности;
- разработать и принять рамочный Федеральный закон «Об основах публичного финансового контроля в Российской Федерации», который призван унифицировать ключевой понятийный аппарат (включая definicii «финансового контроля», «финансового аудита», «мониторинга»); закрепить единую систему принципов, обязательную для всех субъектов контроля; создать действенные правовые механизмы для обязательной координации деятельности контрольных органов.

В целом преодоление выявленных в ходе настоящего исследования недостатков и обеспечение должной эффективности контроля в сфере публичных финансов требуют реализации системных мер, сгруппированных по следующим основным *направлениям*:

- совершенствование правового регулирования, которое видится в гармонизации законодательства о публичном контроле с законодательством об административных правонарушениях и уголовным законодательством в части установления ответственности за финансовые нарушения;
- оптимизация системы субъектов контроля путем внедрения действенных механизмов координации деятельности контрольных органов (например, создание единых координационных советов, обязательный обмен планами и результатами проверок), а также повышения роли и независимости органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля; придания стандартам Счетной палаты РФ квазиобязательного характера для региональных и муниципальных контрольно-счетных органов при проведении совместных и параллельных мероприятий, как это принято в лучших мировых практиках (например, в Германии);

- повышение качества контроля посредством обязательного внедрения аудита эффективности и стратегического аудита (оценки реализуемости долгосрочных государственных стратегий), как это предусмотрено подходами ОЭСР²¹;
- усиление механизмов реализации результатов контроля путем разработки четких процедур рассмотрения и обязательного реагирования подконтрольными объектами на представления и предписания контрольных органов; совершенствования механизмов взаимодействия контрольных органов с правоохранительными органами и органами прокуратуры; повышения неотвратимости ответственности должностных лиц публичной администрации за допущенные финансовые нарушения;
- развитие прозрачности и общественного контроля через расширение перечня финансовой информации, подлежащей обязательному опубликованию органами публичной администрации (включая данные о результатах контрольных мероприятий, с соблюдением установленных законом ограничений); создание реальных механизмов участия граждан и общественных организаций в мониторинге и контроле за расходованием бюджетных средств (например, через развитие «инициативного бюджетирования», общественных слушаний, онлайн-платформ).

Выводы

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что существующая в Российской Федерации система контроля за финансовой деятельностью органов публичной власти, несмотря на формальную разветвленность, демонстрирует недостаточную эффективность. Подтвердилась гипотеза о том, что основная проблема кроется не в отсутствии контроля как такового, а в его системных недостатках: правовой раздробленности, слабой координации и преобладании формально-процессуального подхода.

Ключевыми препятствиями на пути к эффективному контролю являются дублирование функций, ориентация на проверку «бумаг», а не реальных результатов, а также отсутствие единых методологических стандартов для всех субъектов контроля. Анализ практики показал, что это приводит к неэффективному расходованию не только бюджетных средств, но и ресурсов самих контрольных органов.

Дальнейшее развитие системы контроля должно идти по интенсивному пути. Для этого необходима реализация комплексных мер, центральное место среди которых занимает совершенствование правовой базы. Предлагается, в частности, внести в Бюджетный кодекс РФ императивные нормы об обязательном аудите эффективности по ключевым направлениям расходов, а также разработать рамочный Федеральный закон «Об основах публичного финансового контроля», который закрепил бы единые принципы, понятийный аппарат и, что самое важное, действенные механизмы координации деятельности контролеров на всех уровнях.

Реализация этих предложений позволит превратить финансовый контроль из преимущественно карательного инструмента в механизм превентивного управления рисками и повышения качества государственного управления. Это, в свою очередь, будет способствовать не только укреплению финансовой дисциплины, но и, что является стратегической целью, росту доверия общества к деятельности государственной администрации. Дальнейшие исследования целесообразно направить на разработку конкретных правовых стандартов для внедрения риск-ориентированного подхода и методик оценки результативности для различных сфер государственного управления.

Список источников

1. Бочкарева Е. А. О доктринальных проблемах финансового контроля / Е. А. Бочкарева, Е. В. Вороненко // Право и практика. 2018. № 1. С. 171–177. EDN: WAUPAD
2. Бочкарева Е. А. Принципы финансового права как объект научных исследований // Финансовое право. 2020. № 8. С. 3–6. DOI: 10.18572/1813-1220-2020-8-3-6. EDN: VEMOVR

²¹ ОЭСР (2019). Передовой опыт ОЭСР в области бюджетирования, ориентированного на результат. Париж: Издательство ОЭСР. DOI: <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>

3. Бочкарева Е. А. К вопросу о принципах публичного финансового контроля // Очерки новейшей камералистики. 2022. № 3. С. 2–5. DOI: 10.31429/20785224_2022_3_2. EDN: LWKLPI
4. Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М.: Профобразование, 2003. 158 с. EDN: QQSVTT
5. Грачева Е. Ю. Правовые основы государственного финансового контроля: монография. Москва, 2000. 159 с.
6. Григорьев А. В. Виды, формы и методы финансового контроля, их систематизация / А. В. Григорьев, А. Г. Самсонов // Журнал прикладных исследований. 2021. № 6-5. С. 412–418. DOI: 10.47576/2712-7516_2021_6_5_412. EDN: MDMBSL
7. Запольский С. В. Теория финансового права. Научные очерки. М.: Российская академия правосудия, 2010. 372 с. EDN: PIQBOR
8. Зеленцов А. Б. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) / А. Б. Зеленцов, О. А. Ястrebов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2019. Т. 10, № 4. С. 626–654. DOI: 10.21638/spbu14.2019.402. EDN: XFYDAT
9. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / И. Л. Бачило, А. А. Гришковец, И. С. Мелюхин и др. М.: Юристъ, 1998. 432 с.
10. Казанцева С. Ю. Практика применения и перспективы развития технологий искусственного интеллекта и робототехники в сфере финансового контроля / С. Ю. Казанцева, Д. А. Казанцев // Вопросы инновационной экономики. 2021. Т. 11, № 2. С. 553–564. DOI: 10.18334/vinec.11.2.112073. EDN: DLLGHI
11. Камилов А. Ш. Понятие и принципы государственного финансового контроля // Образование. Наука. Научные кадры. 2023. № 4. С. 136–138. DOI: 10.24412/2073-3305-2023-4-136-138. EDN: DCYOQP
12. Карасева М. В. Финансовое правоотношение: монография. Москва, 2001. 288 с.
13. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972. 280 с.
14. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки: монография. М.: Юридическая литература, 1988. 320 с.
15. Правосубъектность участников финансовых правоотношений и ее трансформация в условиях развития цифровой экономики / О. Ю. Бакаева, Е. Г. Беликов, М. А. Каткова и др. / Под общ. ред. Е. В. Потекалова, Е. Г. Беликова. М.: Русайнс, 2022. 236 с.
16. Советское административное право: государственное управление и административное право: монография / редкол.: Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарев, А. Е. Лунев. М.: Юридическая литература, 1978. 357 с.
17. Стахов А. И. Публичная администрация в Российской Федерации как субъект административного процесса / А. И. Стахов, Н. В. Ландерсон, Д. Г. Домрачев // Правоприменение. 2021. Т. 5, № 4. С. 55–77. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).55-77. EDN: MXCHTN
18. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления: проблемы надведомственного контроля. М.: Юридическая литература, 1974. 159 с.
19. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М.: РГБ, 2006. EDN: QXAGRН
20. Толкачев С. М. Финансовый контроль: сущность, виды, механизм функционирования / С. М. Толкачев, Ю. В. Казанцева // Инновационная экономика и общество. 2021. № 2 (32). С. 53–58. EDN: JDCZMY
21. Чуева А. С. Финансовое право (общая часть): учебное пособие. Краснодар: КГУ, 2019. 143 с.
22. Чуева А. С. К вопросу о публичном финансовом контроле в России и за рубежом / А. С. Чуева, А. О. Алимова // Очерки новейшей камералистики. 2022. № 4. С. 24–28. DOI: 10.31429/20785224_2022_4_24. EDN: KBOHFI
23. Шепелева Д. В. Принципы внутреннего государственного финансового контроля / Д. В. Шепелева, О. В. Попова // Право и государство: теория и практика. 2020. № 3 (183). С. 126–129. EDN: OGZDMI

Об авторе:

Чуева Арина Сергеевна, доцент кафедры административного и финансового права Северо-Кавказского филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образо-

вания «Российский государственный университет правосудия им. В. М. Лебедева» (Краснодар, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент; e-mail: arina.chuieva.81@mail.ru

References

1. Bochkareva, E. A., Voronenko, E. V. (2018) About the Doctrinal Problems of Financial Control. *Law and practice*. No. 1. Pp. 171–177. (In Russ.)
2. Bochkareva, E. A. (2020) Financial law principles as a research object. *Financial law*. No. 8. Pp. 3–6. (In Russ.)
3. Bochkareva, E. A. (2022) On the principles of public financial control. *Essays on the latest cameralistics*. No. 3. Pp. 2–5. (In Russ.)
4. Gorbunova, O. N. (2012) Financial law and financial monitoring in modern Russia: a popular scientific monograph. Moscow: *Elite*. 294 p. (In Russ.)
5. Gracheva, E. Y. (2000) Legal foundations of state financial control: monograph. Moscow. 159 p. (In Russ.)
6. Grigoriev, A. V. Samsonov, A. G. (2021) Types, forms and methods of financial control, their systematization. *Journal of Applied Research*. No. 6-5. Pp. 412–418. (In Russ.) DOI: 10.47576/2712-7516_2021_6_5_412
7. Zapsolsky, S. V. (2010) Theory of financial law: scientific essays. Moscow: *RGUP*. 372 p. (In Russ.)
8. Zelentsov, A. B., Yastrebov, O. A. (2019) The concept of public administration in modern administrative law (comparative legal research). *Bulletin of St. Petersburg University. Right*. Vol. 10, No. 4. Pp. 626–654. (In Russ.) DOI: 10.21638/spbu14.2019.402
9. Bachilo, I. L., Grishkovets, A. A., Melyukhin, I. S. [at al] (1998) Executive power in the Russian Federation. Problems of development. *Yuridist*. 432 p. (In Russ.)
10. Kazantseva, S. Yu., Kazantsev, D. A. (2021) The Practice of Applying and Prospects for The Development of Artificial Intelligence and Robotics Technologies in Financial Control. *Russian Journal of Innovation Economics*. Vol. 11, No. 2. Pp. 553–564. (In Russ.) DOI: 10.18334/vinec.11.2.112073
11. Kamilov, A. Sh. (2023) The concept and principles of state financial control. *Education. Science. Scientific staff*. No. 4. Pp. 136–138. (In Russ.) DOI: 10.24412/2073-3305-2023-4-136-138
12. Karaseva, M. V. (2001) Financial legal relations: monograph. Moscow. 283 p. (In Russ.)
13. Lazarev, B. M. (1972) Competence of management bodies. Moscow: *Yuridicheskaya literature*. 280 p. (In Russ.)
14. Lazarev, B. M. (1988) Public administration at the stage of perestroika: a monograph. *Yuridicheskaya literature*. 320 p. (In Russ.)
15. Bakayeva, O. Y., Belikov, E. G., Katkova, M. A. [et al] (2022) The legal personality of participants in financial legal relations and its transformation in the context of the development of the digital economy. Moscow, 236 p. (In Russ.)
16. Kozlov, Yu. M., Lazarev, B. M., Lunev, A. E. (1978) Soviet administrative law: public administration and administrative law: a monograph. *Yuridicheskaya literature*. 357 p. (In Russ.)
17. Stakhov, A. I., Landerson, N. V., Domrachev, D. G. (2021) Public administration in Russia as a subject of administrative procedure. *Law Enforcement Review*. Vol. 5, No. 4. Pp. 55–77. (In Russ.)
18. Studenikina, M. S. (1974) State control in the field of management: problems of supra-departmental control. *Yuridicheskaya literature*. 159 p. (In Russ.)
19. Tikhomirov, Yu. A. (2001) Theory of competence. Moscow. 351 p. (In Russ.)
20. Tolkachev, S. M., Kazantseva, Yu. V. (2021) Financial control: essence, types, mechanism of functioning. *Innovative economics and society*. No. 2 (32). Pp. 53–58. (In Russ.)
21. Chueva, A. S. (2019) Financial law (general part): textbook. Krasnodar: *KGU*, 143 p. (In Russ.)
22. Chueva, A. S., Alimova, A. O. (2022) On the issue of public financial control in Russia and abroad. *Essays on the latest cameralistics*. No. 4. Pp. 24–28. (In Russ.) DOI: 10.31429/20785224_2022_4_24
23. Shepeleva, D. V., Popova, O. V. (2020) Principles of internal state financial control. *Law and the State: theory and practice*. No. 3. Pp. 126–130. (In Russ.).

About the author:

Arina S. Chueva, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the North Caucasus Branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education Lebedev Russian State University of Justice (Krasnodar, Russian Federation), PhD in Law, Associate Professor; e-mail: arina.chuieva.81@mail.ru

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares that there is no conflict of interest.