

УДК 341.233.111

DOI: 10.34670/AR.2023.66.75.009

## Планирование контрольных мероприятий в бюджетной сфере

**Антропцева Ирина Олеговна**

Кандидат юридических наук,  
доцент кафедры правового обеспечения рыночной экономики,  
Высшая школа правоведения,  
Институт государственной службы и управления РАНХиГС,  
119571, Российская Федерация, Москва, пр. Вернадского, 82с1;  
e-mail: irists@mail.ru

### Аннотация

Публичный финансовый контроль является неотъемлемой частью государственного управления. Реализация публичного финансового контроля в бюджетной сфере осуществляется путем проведения контрольных мероприятий. В статье анализируется понятие «контрольное мероприятие» и процедуры планирования контрольных мероприятий. Современные условия требуют от государства оперативного реагирования на внешние вызовы, и корректирования утвержденных планов, изменение которых требует наличия правовых оснований для обеспечения и защиты интересов, с одной стороны, государства, с другой стороны, объектов контроля. Одним из способов реализации возможности таких изменений стало включение в нормативные акты дополнительного основания для изменения планов, а именно: поручений Президента РФ, Правительства РФ, исполнительных органов субъектов РФ и их высших должностных лиц, а также глав местных администраций, которое, по сути, приравнено законодателем к актам, отличным от нормативных. В настоящее время действующее законодательство не содержит единого понятия «контрольное мероприятие», в том числе и в бюджетной сфере, что представляется требует внесения изменений с целью обеспечения единой правоприменительной практики. Проведение контрольных мероприятий имеет важное значение для обеспечения осуществления публичного финансового контроля, оказывающих существенное влияние на обеспечение формирования и использования фондов денежных средств, обеспечивающих финансирование реализации задач, стоящих перед государством.

### Для цитирования в научных исследованиях

Антропцева И.О. Планирование контрольных мероприятий в бюджетной сфере // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 7А. С. 73-79. DOI: 10.34670/AR.2023.66.75.009

### Ключевые слова

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль, контрольное мероприятие, план контрольных мероприятий, стандарт внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, Российская Федерация.

## Введение

В последние несколько лет государство столкнулось с рядом факторов (пандемия, специальная военная операция, введение санкций со стороны зарубежных стран), которые потребовали оперативного изменения правового регулирования путем издания указов Президента, Постановлений Правительства, а также нормативных актов высшего должностного лица субъекта РФ, высшего исполнительного органа субъекта РФ и глав местной администрации. Названные действия были связаны с тем, что принятие федеральных законов, законов представительными органами власти субъектов, нормативных актов на уровне муниципальных образований требуют длительного времени, а принимать меры необходимо было в более короткие сроки и, соответственно, обеспечить наличие норм права их регулирующих. Одной из основных сфер, в которой требовались подобные меры, – финансовая сфера.

Осуществление контроля в финансовой сфере является существенным условием для обеспечения исполнения государством и муниципальными образованиями своих обязанностей по решению стоящих перед ними задач. Реализация публичного финансового контроля осуществляется путем проведения контрольных мероприятий. Правовое регулирование контрольных мероприятий осуществляется в соответствии с принимаемыми стандартами, которые детально регламентируют порядок их проведения, которые не предусматривают правила для внесения изменений в процесс планирования, например, в случае введения моратория, в связи с чем Постановлением Правительства РФ были внесены отдельные изменения в стандарт, которые заслуживают отдельного внимания.

## Основная часть

Понятие контрольного мероприятия определено в Стандарте внутренней организации контрольного мероприятия «Общие требования к внутренней организации контрольного мероприятия», утвержденного Приказом Федерального казначейства от 01.03.2017 №39 (далее – Стандарт, утвержденный Приказом №39), под которым понимают «единичную плановую либо внеплановую проверку, плановую или внеплановую ревизию либо обследование, проводимые в ходе осуществления контрольной деятельности» (Приказ Федерального казначейства от 01.03.2017 №39, [www](#)). В соответствии с пунктом 5 статьи 2 «СГА 101. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия» (СГА 101 от 07.09.2017, [www](#)) контрольное мероприятие представляет собой «организационную форму осуществления Счетной палатой контрольной деятельности посредством которой обеспечивается реализация задач, функций и полномочий Счетной палаты в сфере внешнего государственного аудита (контроля)» (СГА 101 от 07.09.2017, [www](#)). Представленные определения показывают разрозненный подход при определении понятия, причем в первом случае наблюдается приравнивание к методам публичного финансового контроля, а во втором случае используется процедурный подход.

Подобное разрозненное понимание приводит к различной правоприменительной практике в рамках деятельности субъектов публичного финансового контроля, влечет за собой противоречия в терминологии, что представляется не совсем корректным и создает неопределенность в рамках реализации единого публичного финансового контроля. В толковом словаре под «мероприятием» понимается «организованное действие или совокупность

действий, направленных на осуществление какой-либо цели» [Большой современный толковый словарь русского языка, 2012]. Представляется, что контрольное мероприятие – это процедура реализации контрольно-надзорных полномочий уполномоченными органами, требующая документальное оформления процесса его проведения, в рамках которой в пределах полномочий контрольно-надзорный орган использует совокупность методов, направленных на достижение целей публичного финансового контроля. Определение единого порядка проведения контрольного мероприятия необходимо для обеспечения единой правоприменительной практики, а также отсутствия дублирования положений в отдельных актах.

Проведение контрольных мероприятий осуществляется в соответствии с планом, который составляется и утверждается до начала финансового года, в котором планируется проведение контрольных мероприятий. Законодательство также предусматривает ряд случаев, когда проводятся внеплановые мероприятия, в частности при поступлении информации о нарушениях действующего законодательства.

Процесс планирования контрольных мероприятий является многоэтапным и согласно Федеральному стандарту внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований» (Постановление Правительства от 27.02.2020) (далее – Стандарт, утвержденный ПП №208) включает следующие стадии: формирование исходных данных для составления плана, который предполагает сбор и анализ информации об объектах контроля, определения объектов контроля и контрольных мероприятий, составление и утверждение плана.

В отдельных случаях возникает необходимость корректировки утвержденного плана, при этом перечень оснований является закрытым и был в основном связан с возникновением обстоятельств непреодолимой силы, когда возникала невозможность проведения контрольных мероприятий, выявление новых обстоятельств в процессе проведения контрольных мероприятий, прекращение деятельности объекта контроля либо с невозможностью в силу большого объема работ органами контроля их осуществлять. Как было указано ранее, в последнее время в связи с влиянием на процесс государственного управления, в том числе и осуществления публичного финансового контроля, пандемии, введения санкций со стороны зарубежных стран, специальной военной операции, государству необходимо перераспределять финансовые ресурсы, принимать меры для поддержки отраслей народного хозяйства, которые могут быть не только финансового, но и административного характера. При этом необходимо обеспечивать контроль за использованием бюджетных средств, то есть возникает необходимость оперативного гибкого внесения изменений в действующее законодательство, одним из инструментов которого стали принятие нормативных актов Президентом РФ, Правительства РФ, исполнительных органов субъектов РФ и их высших должностных лиц, а также глав местных администраций.

До весны 2023 годы скорректировать, в частности, план контрольных мероприятия по поручениям либо в связи с принятием нормативных актов указанными лицами было невозможно, особенно это касалось случаев, когда вводились моратории на проведение проверок. Указанные обстоятельства привели к принятию Постановления Правительства РФ от 02.03.2023 № 341 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (Постановления Правительства РФ от 02.03.2023 № 341), которое дополнило основания для изменения плана контрольных мероприятий. Обратимся к изменениям, внесенным в Стандарт, утвержденный ПП № 208. Ключевым является появление в качестве

основания для изменения плана контрольных мероприятий поручений Президента РФ, Правительства РФ, исполнительных органов субъектов РФ и их высших должностных лиц, а также глав местных администраций, поскольку изменение законодательства на всех уровнях власти и ранее были таким основанием. При этом обращает на себя внимание тот факт, что поручение приравнено к акту указанных субъектов, но указание на то, что подобный акт является нормативным нет.

Попробуем разобраться подробнее с правовой формой таких поручений. Указание на возможность направления поручений Президента РФ содержится в Конституции РФ, при этом представители конституционного права рассматривают их как новую документарную форму, которая «требует упорядочения нормотворческих подходов к их оформлению» [Акчурина, 2021], например, Акчурина А.В. считает, что «требуется нормативная конкретизация позиции о том, какие поручения должны закрепляться в распоряжениях Президента РФ, а какие могут приниматься без оформления правового акта» [там же]. Согласно п. 46 Регламента Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» (Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260) поручения Правительством РФ могут даваться для организации исполнения федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ. Таким образом, первичным основанием изменения плана контрольных мероприятий являются акты Президента РФ. Кроме того, необходимо обратить внимание, что законодатель не указывает в каких случаях может быть использован такой инструмент как поручение, наличие определенных оснований для дачи такого поручения, то есть отсутствует указание на какие-либо чрезвычайные обстоятельства, нарушения, наличие факторов риска, что с точки зрения объектов публичного финансового контроля создает условия, в силу которых контрольные мероприятия могут быть проведены при отсутствии определенных оснований на основе поручения.

Таким образом, представляется, что целесообразнее уточнить, что изменение плана возможно по поручению Президента РФ, Правительства РФ, исполнительных органов субъектов РФ и их высших должностных лиц, а также глав местных администраций при наличии значительного, высокого или чрезвычайно высокого риска либо необходимости исключения объектов контроля из плана контрольных мероприятий в связи с введением моратория на проведение проверок, ревизий, обследований.

## Заключение

В настоящее время действующее законодательство не содержит единого понятия «контрольное мероприятие», в том числе и в бюджетной сфере, что представляется требует внесения изменений с целью обеспечения единой правоприменительной практики.

Проведение контрольных мероприятий имеет важное значение для обеспечения осуществления публичного финансового контроля, оказывающих существенное влияние на обеспечение формирования и использования фондов денежных средств, обеспечивающих финансирование реализации задач, стоящих перед государством.

Контрольные мероприятия относятся к тем видам действий, которые требуют предварительного планирования с учетом распределения трудовых и финансовых ресурсов органов публичного финансового контроля в бюджетной сфере. При этом возникновение отдельных обстоятельств, например, введения моратория на проведение проверок, ревизий и обследования, требуют внесения изменений в планы проведения контрольных мероприятий,

основания для таких изменений в текущем году были расширены путем включения такого основания как поручение, которое с точки зрения действующего законодательства не имеет четко определенного правового регулирования. При этом столь широкое основание влечет риски для проведения неоднократного и по любым основаниям контрольного мероприятия для объектов публичного финансового контроля, что представляется требует внесения соответствующих изменений и конкретизации, в каких случаях и по каким основаниям может быть дано поручение с целью недопущения злоупотреблений со стороны органов власти.

### Библиография

1. Акчурина А.В. Поручения Президента РФ как новый конституционно-правовой инструмент в аспекте конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 63-65.
2. Большой современный толковый словарь русского языка. 2012. URL: <https://slovar.cc/rus/tolk/50523.html>
3. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 №260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации».
4. Постановление Правительства РФ от 27.02.2020 №208 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований».
5. Постановления Правительства РФ от 02.03.2023 № 341 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».
6. Приказ Казначейства России от 01.03.2017 №39 «Об утверждении Стандарта внутренней организации контрольного мероприятия «Общие требования к внутренней организации контрольного мероприятия».
7. СГА 101. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия.
8. Стандарт внутренней организации контрольного мероприятия «Общие требования к внутренней организации контрольного мероприятия», утвержденного Приказом Федерального казначейства от 01.03.2017 № 39.
9. Simko N. N., Shatkovskaya E. G., Pionkevich N. S. Organization of the internal state financial control in conditions of Russian economy digitalization //2nd International Scientific and Practical Conference “Modern Management Trends and the Digital Economy: from Regional Development to Global Economic Growth”(MTDE 2020). – Atlantis Press, 2020. – С. 725-732.
10. Podolskaya T., Zhuravlev M., Sidelnikov A. Features ensuring financial control in a commercial bank: Russian and foreign experience //The EUrASEANs: journal on global socio-economic dynamics. – 2019. – №. 2 (15). – С. 40-49.

### Planning of control activities in the budget sector

**Irina O. Antroptseva**

PhD in Law,  
Associate Professor at the Department of Legal Support  
for the Market Economy,  
School of Law of the Institute of Public Administration  
and Civil Service of the RANEPА,  
119571, 1, 82, Vernadskogo ave., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: [irists@mail.ru](mailto:irists@mail.ru)

#### Abstract

Public financial control is an integral part of public administration. The implementation of public financial control in the budgetary sphere is carried out through control activities. The article analyses the concept of "control activities" and planning procedures for control activities. Modern

conditions require from the state timely response to external challenges and, consequently, adjustment of the approved plans, which changes require legal grounds to ensure and protect interests of the state, on the one hand, and objects of control, on the other hand. One of the ways to implement the possibility of such changes was the inclusion of an additional ground for changing the plans in the regulatory acts, namely the instructions of the President of the Russian Federation, the Government of the Russian Federation, the executive bodies of the subjects of the Russian Federation and their top officials, as well as heads of local administrations, which, in fact, is equated by the legislator to acts different from the normative. Currently, the current legislation does not contain a single concept of “control activities,” including in the budgetary sphere, which seems to require changes in order to ensure uniform law enforcement practice. Carrying out control activities is important to ensure the implementation of public financial control, which have a significant impact on ensuring the formation and use of funds that provide financing for the implementation of tasks facing the state.

### For citation

Antroptseva I.O. (2023) Planirovanie kontrol'nykh meropriyatii v byudzhethnoi sfere [Planning of control activities in the budget sector]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (7A), pp. 73-79. DOI: 10.34670/AR.2023.66.75.009

### Keywords

Internal state (municipal) financial control, control activity, control plan, internal state (municipal) financial control standard.

### References

1. Akchurina A.V. (2021) Porucheniya Prezidenta RF kak novyi konstitutsionno-pravovoi instrument v aspekte konstitutsionnoi otvetstvennosti [Instructions of the President of the Russian Federation as a new constitutional and legal instrument in the aspect of constitutional responsibility]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 9, pp. 63-65.
2. (2012) *Bol'shoi sovremennyi tolkovyi slovar' russkogo yazyka* [Large modern explanatory dictionary of the Russian language]. Available at: <https://slovar.cc/rus/tolk/50523.html> [Accessed 06/06/2023]
3. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 01.06.2004 №260 «O Reglamente Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii i Polozhenii ob Apparate Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii»* [Decree of the Government of the Russian Federation dated June 1, 2004 No. 260 “On the Regulations of the Government of the Russian Federation and the Regulations on the Staff of the Government of the Russian Federation”].
4. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 27.02.2020 №208 «Ob utverzhdenii federal'nogo standarta vnutrennego gosudarstvennogo (munitsipal'nogo) finansovogo kontrolya «Planirovanie proverok, revizii i obsledovanii»* [Decree of the Government of the Russian Federation dated February 27, 2020 No. 208 “On approval of the federal standard for internal state (municipal) financial control “Planning of inspections, audits and surveys”].
5. *Postanovleniya Pravitel'stva RF ot 02.03.2023 № 341 «O vnesenii izmenenii v nekotorye akty Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii»* [Resolution of the Government of the Russian Federation dated March 2, 2023 No. 341 “On amendments to certain acts of the Government of the Russian Federation”].
6. *Prikaz Kaznacheistva Rossii ot 01.03.2017 №39 «Ob utverzhdenii Standarta vnutrennei organizatsii kontrol'nogo meropriyatiya «Obshchie trebovaniya k vnutrennei organizatsii kontrol'nogo meropriyatiya»* [Order of the Treasury of Russia dated March 1, 2017 No. 39 “On approval of the Standard for the internal organization of control activities “General requirements for the internal organization of control activities”].
7. *SGA 101. Standart vneshnego gosudarstvennogo audita (kontrolya). Obshchie pravila provedeniya kontrol'nogo meropriyatiya* [Government audit standard 101. Standard for external government audit (control). General rules for conducting control activities].
8. *Standart vnutrennei organizatsii kontrol'nogo meropriyatiya «Obshchie trebovaniya k vnutrennei organizatsii kontrol'nogo meropriyatiya», utverzhennogo Prikazom Federal'nogo kaznacheistva ot 01.03.2017 № 39* [Standard for the internal organization of control activities “General requirements for the internal organization of control activities,”

- 
- approved by Order of the Federal Treasury dated March 1, 2017 No. 39].
9. Simko, N. N., Shatkovskaya, E. G., & Pionkevich, N. S. (2020, May). Organization of the internal state financial control in conditions of Russian economy digitalization. In 2nd International Scientific and Practical Conference “Modern Management Trends and the Digital Economy: from Regional Development to Global Economic Growth”(MTDE 2020) (pp. 725-732). Atlantis Press.
  10. Podolskaya, T., Zhuravlev, M., & Sidelnikov, A. (2019). Features ensuring financial control in a commercial bank: Russian and foreign experience. *The EUrASEANs: journal on global socio-economic dynamics*, (2 (15)), 40-49.