Конституционно-правовая модель государственного (муниципального) финансового контроля

Тельян Мишель Алиевна
аспирант ОЧУ ВО «Международный инновационный университет», mishel.c.s@mail.ru

Автор предпринимает попытку разработать конституционно-правовую модель государственного (муниципального) финансового контроля, которая соответствует нынешним реалиям и экономическим условиям, а также осуществить ее комплексное теоретическое описание, синтезирующее нормативные, институциональные, функциональные и процедурные аспекты. Осуществлен анализ характеристик, свойственных отдельным элементам указанной модели. Определено, что ее внедрение в практику потребует системных изменений, прежде всего, принятия специального федерального закона. Сделан вывод о необходимости установления целостности, непротиворечивости и функциональной полноты государственного (муниципального) финансового контроля посредством внедрения разработанной конституционно-правовой модели.
Ключевые слова: конституционно-правовая модель, финансовый контроль, государственный (муниципальный) контроль, субъекты и объекты контроля, система государственного финансового контроля, категории, поэтапность, иерархия

Конституционные нормы создают фундаментальную правовую основу, закрепляя такие ключевые принципы, как верховенство закона, разделение властей, гарантии прав и свобод и прочие. Именно в рамках конституционных установок формируется сложная, многоуровневая система государственного контроля, пронизывающая все сферы публичного управления. Эффективный государственный контроль на этапе мобилизации доходов напрямую определяет финансовые возможности государства по выполнению своих социальных и экономических обязательств.

Полноценная система финансового контроля, направленная на достижение общей цели устойчивого и легитимного финансово-экономического развития, предполагает слаженное взаимодействие двух его видов: государственного (муниципального) финансового контроля и негосударственного финансового контроля [1].

Специфика государственного (муниципального) финансового контроля проявляется в его властно-распорядительном характере и публично-правовых целях, обеспечивая законность, целесообразность, эффективность и экономность формирования, распределения и использования публичных финансовых фондов (бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов).

Однако существует ряд проблем, которые нарушают единство и целостность системы, в особенности организационная и функциональная обособленность субъектов финансового контроля, приводящая к разобщенности и отсутствию единого управленческого и информационного пространства [2]. Фрагментарность органов финансового контроля и несовершенство нормативной базы препятствуют эффективности государственного управления в целом.

Предположительно, причина проблемы кроется в разнородности и противоречивости принципов, которые образуют фундамент государственного (муниципального) финансового контроля. Это, в свою очередь, приводит к несогласованности субъектов контроля, дублированию их деятельности, ослаблению финансовой дисциплины и прочим негативным последствиям. На фоне глобализации и перераспределения сил в мировой экономике, устранение обозначенного внутригосударственного пробела кажется своевременным и актуальным вопросом.

В настоящем исследовании автор, опираясь на базовые конституционные принципы и нормы права, предпринимает попытку разработать конституционно-правовую модель государственного (муниципального) финансового контроля, которая в перспективе может послужить законодателю вспомогательным инструментом правового регулирования.

Для достижения указанной цели применены методы обобщения, анализа и синтеза нормативной правовой базы, научных материалов и информационных данных обозначенной сферы исследования.

Объектом изучения определены конституционно-правовые отношения, возникающие в процессе осуществления государственного (муниципального) финансового контроля.

Предметом исследования выступает государственный (муниципальный) финансовый контроль как многоуровневая и всесторонняя система, направленная на обеспече-

ние законности, эффективности и целевого использования государственных (муниципальных) средств Российской Федерации [3, с. 109-111].

Цель исследования состоит в разработке теоретической конституционно-правовой модели государственного (муниципального) финансового контроля с перспективой ее дальнейшего интегрирования в законодательство Российской Федерации.

В юридической науке существует подход, согласно которому модель трактуется как системное описание, которое в обязательном порядке содержит характеристику конкретных элементов, являющимися составными частями единой структуры и формируют основу изучаемого объекта, процесса или явления из сферы государственно-правовой действительности [4, с. 126]. Таким образом, правовая модель представляет собой не простое перечисление, а упорядоченную систему взаимосвязанных компонентов, описание которой позволяет понять природу, строение и функционирование рассматриваемого правового феномена. Некоторые авторы обозначают правовую модель «как прогнозируемый, создаваемый в результате абстракции вариант оптимального правового регулирования, выражающий внутреннюю структуру сложного явления» [5, с. 126].

Разрабатываемая автором конституционно-правовая модель государственного (муниципального) финансового контроля представляет собой целостную теоретическую конструкцию, состоящую из взаимосвязанных элементов, интегрирующую нормативные предписания, принципы, субъектный состав, объекты, формы, методы и процедуры контроля в единый, логически непротиворечивый механизм (Таб. 1). Фундаментом служат конституционные положения, закрепляющие основы бюджетного федерализма, разграничение предметов ведения и полномочий, а также гарантирующие принципы законности, гласности и эффективности использования публичных финансов.

Таблица 1
Конституционно-правовая модель государственного (муниципального) финансового контроля

Конституционно-правовая модель государственного (муниципального) финансового контроля			
№	Элемент модели	Составляющая элемента	Примечание
1.	Конституционно-правовые принципы	· общеправовые (конституционные) принципы · организационно-функциональные принципы · процессуальные (методические) принципы · принципы взаимодействия и координации	разделение принципов по ключевым категориям поможет структурировать понимание совокупности принципов государственного (муниципального) финансового контроля
2.	Иерархичная система субъектов	1. федеральный уровень 2. региональный (уровень субъектов РФ) 3. муниципальный уровень 4. местный (муниципальные формируют в пределах своих полномочий собственные органы финансового контроля)	модель состоит из четкой четырехуровневой иерархии с разграничением функций внешнего и внутреннего контроля, в основе которых заложены конституционно-правовые принципы
5.	Объекты и предмет	Объяты контроля: · конкретные субъекты правоотношений (юр.лица, гос.учреждения и пр.) · конкретная область финансовой деятельности субъектов правоотношений Предмет контроля: · процессы образования и использования денежных фондов · финансовые операции · финансовая документация · соответствие финансовой деятельности нормам права и бюджетному законодательству · соблюдение финансовой дисциплины и законодательства · проверка законности, целесообразности, обоснованности, эффективности использования средств и выполнение запланированных финансовых показателей и пр.	Объектами контроля являются конкретные субъекты и их финансовая деятельность. Предмет зависит от объекта контроля и заданной цели.
6.	Правовые формы и методы контрольной деятельности	Формы контроля: · предварительный · текущий · последующий Методы контроля: проверки (документальные и выездные), ревизии, обследования, анализ, мониторинг, экспертиза и пр.	Каждая форма применяется на соответствующей стадии бюджетного процесса. Методы включают комплекс взаимосвязанных действий. Модель устанавливает критерии выбора методов в зависимости от целей и объекта контроля, основываясь на риск-ориентированном подходе
7.	Регламентация контрольного процесса	Поэтапная последовательность действий: 1. планирование контрольных мероприятий на основе оценки рисков 2. их подготовка и назначение 3. непосредственное проведение с составлением рабочих документов 4. систематизация результатов 5. оформление акта, заключения или иного документа 6. представление результатов контрольному органу для утверждения 7. направление обязательных для рассмотрения представлений, предписаний или уведомлений проверенным субъектам правоотношений 8. контроль за исполнением вынесенных решений и принятием мер по устранению нарушений	Особое внимание уделяется стандартизации данных процедур для обеспечения единства методологии
8.	Система правовых механизмов, мер и гарантий осуществления и эффективности	· механизмы реализации результатов контроля · восстановительные меры, которые направлены на приведение финансово-хозяйственной деятельности в соответствие с законодательством · меры принуждения · меры дисциплинарной, административной, уголовной ответственности виновных лиц · меры оперативного характера (приостановление операций по счетам в банках, арест имущества, блокировка расходов по бюджетной смете и пр.)	Гарантиями эффективности модели являются установление требований к профессиональной квалификации сотрудников контрольных органов, обеспечение их независимости законодательными и организационными мерами, создание единой государственной информационной системы для интеграции данных финансового контроля, а также развитие общественного контроля как дополнительного инструмента системы.
Примечание – Составлено автором.			

1. Первым ключевым элементом модели являются конституционно-правовые принципы государственного и муниципального финансового контроля. Для формирования структурированного понимания их совокупности автор предлагает следующее категориальное разделение:

- Общеправовые (конституционные) принципы, которые проистекают из основ конституционного строя и являются обязательными для всех государственных и муниципальных институтов:

· принцип законности, требующий неукоснительного соблюдения норм законодательства как объектами контроля, так и самими контрольными органами;

· принцип федерализма, разграничивающий сферы ведения и полномочия в области финансового контроля между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями;

· принцип разделения властей, в рамках которого финансовый контроль является важнейшей функцией, реализуемой как органами исполнительной власти, так и законодательными (представительными) органами, что обеспечивает систему сдержек и противовесов.

• Организационно-функциональные принципы, которые определяют внутреннее построение системы и порядок ее работы:

· принцип системности, предполагающий, что все элементы контроля (субъекты, объекты, методы, процедуры) образуют единый, скоординированный механизм, охватывающий все стадии бюджетного процесса и уровни публичной власти;

· принцип независимости контрольных органов, особенно для органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля;

· принцип гласности и прозрачности, обязывающий регулярно информировать общественность и представительные органы о результатах контрольных мероприятий;

· принцип плановости, обеспечивающий упорядоченность контрольной деятельности на основе утвержденных программ;

· принцип разграничения полномочий и предметов ведения между различными контрольными органами, что исключает дублирование их функций и способствует четкому распределению ответственности;

• Принципы, регламентирующие непосредственную контрольную деятельность (процессуальные или методические принципы): принцип объективности и достоверности; принцип всесторонности и полноты; принцип эффективности (результативности и экономичности); принцип документирования (отражение в официальных документах).

• Принципы взаимодействия и координации: принцип координации деятельности контрольных органов; принцип преемственности контроля (результаты предыдущих проверок учитываются в последующей работе); принцип ответственности (не только привлечение к ответственности виновных лиц, а также их финансовая самодисциплина и отчетность перед обществом и представительной властью за результаты своей деятельности).

2. Вторым структурным элементом конституционно-правовой модели выступает система субъектов государственного (муниципального) финансового контроля. Модель предполагает ее четкую уровневую иерархию с разграничением полномочий внешнего и внутреннего контроля (БК РФ ст. 157., 265., 268.1., 269.2.).

1. Федеральный уровень: Счетная палата РФ как высший орган внешнего государственного контроля (ст. 101 Конституции РФ, ст. 1 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 28.12.2025) «О Счетной палате Российской Федерации»); Федеральное казначейство Российской Федерации (ст. 1 Постановления Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 (ред. от 26.11.2025) «О Федеральном казначействе»); Федеральная налоговая служба Российской Федерации (ст. 1 Постановления Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 (ред. от 29.05.2025) «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе»), Федеральная таможенная служба Российской Федерации (ст. 1 Постановления Правительства РФ от 23.04.2021 № 636 (ред. от 27.09.2025) «Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе, внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации»), Центральный банк Российской Федерации (ст. 1 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 29.12.2025) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2026)) и пр.

2. Региональный (уровень субъектов РФ) включает контрольно-счетный орган субъекта и органы внутреннего финансового контроля исполнительной власти региона (ст. 1-8 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований» от 07.02.2011 № 6-ФЗ)

3. На муниципальном уровне действуют контрольно-счетные органы муниципальных образований и структурные подразделения местных администраций, ответственные за внутренний финансовый контроль.

4. Местный уровень - иные уполномоченные органы.

Сравнительный анализ муниципальных контрольно-счетных органов России показывает следующее [6].

• Создание контрольно-счетного органа в строгом соответствии с нормами устава муниципального образования (орган непосредственно входит в структуру органов местного самоуправления и, следовательно, обладает статусом органа местного самоуправления). Это правовое качество обуславливает приобретение им двойного статуса: во-первых, статуса конституционно-правового органа, а во-вторых, статуса самостоятельного субъекта конституционно-правовых отношений. Таким образом, контрольно-счетный орган функционирует как полноценный, организационно и юридически обособленный институт публичной власти на муниципальном уровне.

• Устав муниципального образования может содержать базовую норму, включающую контрольно-счетный орган в общую структуру органов местного самоуправления. Однако конкретные процедуры, порядок образования, детализация полномочий и организации деятельности данного органа непосредственно в тексте устава не раскрываются. Законодатель использует отсылочный способ изложения, то есть указывает, что соответствующие вопросы регулируются иным нормативным правовым актом, как правило, решением представительного органа муниципального образования. Это создает правовую ситуацию, при которой конституционно-правовой статус органа производен от детализации в отдельном акте, что может влиять на степень его самостоятельности и устойчивости правового положения.

Таким образом, правовая природа и положение муниципальных контрольно-счетных органов характеризуются значительной вариативностью и внутренней двойственностью. С одной стороны, они создаются как неотъемлемый элемент структуры органов муниципальной власти, что закрепляет за ними формальный статус органа местного самоуправления и конституционно-правового института, а с другой стороны, фактическая степень организационной и функциональной самостоятельности, а также устойчивость правового положения этих органов напрямую зависят от конкретной модели их учреждения, выбранной муниципальным образованием. При этом статус контрольно-счетного органа в значительной мере производный от текущей политической воли депутатского корпуса, что может подвергать его организационную независимость излишнему администрированию и колебаниям.

3. Объекты и предмет государственного (муниципального) финансового контроля.

Объекты представляют собой четко очерченный круг субъектов правоотношений, чья деятельность прямо связана с формированием, распределением и использованием публичных финансовых ресурсов (БК РФ ст. 266.1.).

К ним относятся органы государственной власти и местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, казенные, бюджетные и автономные учреждения, унитарные предприятия, получатели бюджетных средств, государственных гарантий и участники государственных закупок. Контроль за их финансовой деятельностью является обязательным и системным элементом управления публичными финансами.

В современных условиях развитие системы государственного и муниципального финансового контроля характеризуется внедрением риск-ориентированного подхода (ст. 8.1. Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ), цифровизацией контрольной деятельности и усилением внимания к эффективности. Это означает переход от исключительно последующего контроля финансовой отчетности к комплексной оценке экономичности, продуктивности и результативности использования государственных средств. Перспективы развития видятся в дальнейшей интеграции информационных систем, позволяющей осуществлять непрерывный мониторинг финансовых потоков, и в укреплении кооперации между различными контрольными органами для формирования единого контрольного пространства.

Четкое законодательное закрепление круга подконтрольных объектов в ст. 266.1 БК РФ устраняет правовую неопределенность и формирует исчерпывающее правовое поле для деятельности контрольных органов. Данный подход обеспечивает системное покрытие финансовыми проверками всех без исключения звеньев цепи движения бюджетных средств – от главных распорядителей до конечных получателей и исполнителей государственных контрактов. Подобная полнота охвата является фундаментальным условием для достижения стратегических целей финансового контроля, таких как обеспечение законности, эффективности, целевого характера и прозрачности использования средств бюджетной системы.

Предмет государственного (муниципального) финансового контроля представляет собой сложную, системную категорию. В его основу входит динамика денежных фондов — от момента их формирования в результате мобилизации доходов до конечного этапа целевого расходования, что обеспечивает непрерывность контроля на всех стадиях бюджетного процесса и финансовой деятельности публичного сектора. Центральным объектом пристального внимания контроля являются финансовые операции и сопровождающая их документация. Предмет финансового контроля связывает в единое целое правовые, учетные и управленческие аспекты, определяя вектор направления обеспечения прозрачности, ответственности и результативности работы органов публичной власти и получателей бюджетных средств.

4. Четвертый компонент модели охватывает правовые формы и методы контрольной деятельности. Формы подразделяются на предварительный, текущий и последующий контроль, каждый из которых применяется на соответствующей стадии бюджетного процесса. Методы включают комплекс взаимосвязанных действий: проверки (документальные и выездные), ревизии, обследования, анализ и мониторинг состояния государственного внутреннего и муниципального долга, анализ и экспертизу проектов бюджетов и нормативных правовых актов, санкционирование бюджетных расходов (казначейское сопровождение).

Модель устанавливает критерии выбора методов в зависимости от целей и объекта контроля, основываясь на риск-ориентированном подходе (ст. 12 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 29.12.2025) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»)

5. Пятым, процедурно-процессуальным элементом можно определить регламентацию контрольного процесса, что подразумевает поэтапную последовательность действий: планирование контрольных мероприятий на основе оценки рисков; их подготовка и назначение; непосредственное проведение с составлением рабочих документов; систематизация результатов, оформление акта, заключения или иного документа; представление результатов контрольному органу для утверждения; направление обязательных для рассмотрения представлений, предписаний или уведомлений проверенным субъектам; контроль за исполнением вынесенных решений и принятием мер по устранению нарушений. Особое внимание уделяется стандартизации данных процедур для обеспечения единства методологии.

6. Шестой, завершающий элемент модели — система правовых последствий и гарантий эффективности, которая включает механизмы реализации результатов контроля: процедуры обязательного рассмотрения представлений контрольных органов законодательными и исполнительными органами власти с установлением четких сроков; меры принуждения (бесспорное взыскание средств, предписания об устранении нарушений); меры дисциплинарной, административной, уголовной ответственности виновных лиц.

К гарантиям эффективности конституционно-правовой модели можно отнести установление требований к профессиональной квалификации сотрудников контрольных органов, обеспечение их независимости законодательными и организационными мерами, создание единой государственной информационной системы для интеграции данных финансового контроля, а также развитие общественного контроля как дополнительного элемента системы.

Подводя итог, можно утверждать, что апробированная в настоящем исследовании конституционно-правовая модель государственного (муниципального) финансового контроля представляет собой комплексное теоретическое описание, синтезирующее нормативные, институциональные, функциональные и процедурные аспекты. Ее внедрение в законодательную практику потребует системных изменений, прежде всего, принятия специального федерального закона, устанавливающего целостность, непротиворечивость и функциональную полноту конституционно-правовой модели государственного (муниципального) финансового контроля.

Литература

1. Лукашов, А.И. Государственный финансовый контроль: современные вызовы и направления совершенствования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. №1. [Электронный ресурс] Режим доступа: https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennyy-finansovyy-kontrol-sovremennye-vyzovy-i-napravleniya-sovershenstvovaniya (дата обращения: 03.03.2026).

2. Аминат З.А., Султану С.М. Проблемы организации финансового контроля в Российской Федерации // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2025. №1. [Электронный ресурс] Режим доступа: https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-organizatsii-finansovogo-kontrolya-v-rossiyskoy-federatsii (дата обращения: 02.03.2026).

3. Макарчук Н.В. Основные подходы к разработке правовой модели государственного регулирования цифровой экономики // Право и бизнес № 01/2025, 13.03.2025. [Электронный ресурс] Режим доступа: https://lawinfo.ru/articles/9503/osnovnye-podxody-k-

razrabotke-pravovoi-modeli-gosudarstvennogo-regulirovaniya-cifrovoi-ekonomiki (дата обращения: 02.03.2026).

4. Понежин, М.Ю., Понежина, Л.Ю. К вопросу о конституционно-правовой сущности государственного финансового контроля в современной России // ЮП. 2017. №3 (82). [Электронный ресурс] Режим доступа: https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-konstitutsionno-pravovoy-suschnosti-gosudarstvennogo-finansovogo-kontrolya-v-sovremennoy-rossii (дата обращения: 02.03.2026).

5. Плетников, В.С. Понятие и виды моделей в современной отечественной юриспруденции: теоретико-правовое исследование // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук 2016. Том 16. Вып. 2, с. 121–135.

6. Чуркова, А.А. Правовой статус контрольно-счетного органа муниципального образования // Форум молодых ученых. 2018. №10 (26). [Электронный ресурс] Режим доступа: https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoy-status-kontrolno-schetnogo-organa-munitsipalnogo-obrazovaniya (дата обращения: 03.03.2026).

Constitutional and legal model of state (municipal) financial control

Telyan M.A.
International Innovation University

The author attempts to develop a constitutional and legal model of state (municipal) financial control that corresponds to current realities and economic conditions, as well as to implement its comprehensive theoretical description synthesizing regulatory, institutional, functional and procedural aspects. The analysis of the characteristics inherent in the individual elements of the specified model has been carried out. It is determined that its implementation in practice will require systemic changes, first of all, the adoption of a special federal law. It is concluded that it is necessary to establish the integrity, consistency and functional completeness of state (municipal) financial control through the implementation of the developed constitutional and legal model.

Keywords**:** constitutional and legal model, financial control, state (municipal) control, subjects and objects of control, system of state financial control, categories, phasing, hierarchy

References

1. Lukashov, A.I. State financial control: current challenges and areas for improvement // Issues of public and municipal management. 2023. No. 1. [Electronic resource] Access mode: https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennyy-finansovyy-kontrol-sovremennye-vyzovy-i-napravleniya-sovershenstvovaniya (date of access: 03.03.2026).
2. Aminat, Z.A., Sultanu, S.M. Problems of organizing financial control in the Russian Federation // Legal Bulletin of the Dagestan State University. 2025. No. 1. [Electronic resource] Access mode: https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-organizatsii-finansovogo-kontrolya-v-rossiyskoy-federatsii (date of access: 02.03.2026).
3. Makarchuk N.V. Main approaches to the development of a legal model of state regulation of the digital economy // Law and Business No. 01/2025, 13.03.2025. [Electronic resource] Access mode: https://lawinfo.ru/articles/9503/osnovnye-podxody-k-razrabotke-pravovoi-modeli-gosudarstvennogo-regulirovaniya-cifrovoi-ekonomiki (date of access: 02.03.2026).
4. Ponezhin, M.Yu., Ponezhina, L.Yu. On the Issue of the Constitutional and Legal Essence of State Financial Control in Modern Russia // Juridical Personnel. 2017. No. 3 (82). [Electronic resource] Available at: https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-konstitutsionno-pravovoy-suschnosti-gosudarstvennogo-finansovogo-kontrolya-v-sovremennoy-rossii (Accessed: 02.03.2026).
5. Pletnikov, V.S. The Concept and Types of Models in Modern Domestic Jurisprudence: A Theoretical and Legal Study // Scientific Yearbook of the Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences 2016. Vol. 16. Issue 2, pp. 121–135.
6. Churkova, A.A. Legal Status of the Control and Audit Body of a Municipal Formation // Forum of Young Scientists. 2018. No. 10 (26). [Electronic resource] Access mode: https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoy-status-kontrolno-schetnogo-organa-munitsipalnogo-obrazovaniya (date of access: 03.03.2026).