Контрольный мониторинг как новый метод внутреннего государственного финансового контроля (анализ новелл Федерального закона от 28 ноября 2025 г. № 432-ФЗ)

Дзуцева Мадина Феликсовна
старший преподаватель, кафедра публично-правовых дисциплин, Северо-Осетинский государственный университет имени Коста Левановича Хетагурова, 89094776666

Система государственного финансового контроля в Российской Федерации последовательно реформируется. Принятие Федерального закона от 28 ноября 2025 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 432-ФЗ) открывает новый этап в развитии бюджетного контроля. Законом введен контрольный мониторинг как самостоятельный метод осуществления внутреннего государственного финансового контроля, существенно расширяющий инструментарий Федерального казначейства (далее – Казначейство).
Параллельно был принят Федеральный закон от 28 ноября 2025 г. № 431-ФЗ, законодательно закрепивший Государственную интегрированную информационную систему управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – ГИИС «Электронный бюджет») в качестве обязательной технологической платформы бюджетного процесса. Оба закона в совокупности закладывают цифровую основу финансового контроля.
В статье анализируются новеллы Федерального закона от 28 ноября 2025 г. № 432-ФЗ, которым в Бюджетный кодекс РФ введен контрольный мониторинг как метод внутреннего государственного финансового контроля. Проводится разграничение контрольного мониторинга, казначейского мониторинга и налогового мониторинга. Исследуется роль ГИИС «Электронный бюджет».
Ключевые слова: контрольный мониторинг, финансовый контроль, Федеральное казначейство, мотивированное мнение, Электронный бюджет.

1. Эволюция методов государственного финансового контроля

Глава 26 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) формировалась поэтапно. Базовая система методов была установлена Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ, которым введена статья 267.1, определившая проверку, ревизию и обследование в качестве основных методов контроля. Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 199-ФЗ модернизировал контрольный инструментарий, разграничив камеральные и выездные проверки.

Однако, как отмечают исследователи, указанные методы объединяет ретроспективный характер: они направлены на выявление уже допущенных нарушений. Именно восполнению этого пробела посвящены новеллы Закона № 432-ФЗ, дополнившего статью 267.1 БК РФ пунктами 6, 7 и 8, которые вводят контрольный мониторинг как метод, реализующий проактивный подход к финансовому контролю.

2. Правовая природа контрольного мониторинга

Согласно новому пункту 6 статьи 267.1 БК РФ контрольный мониторинг отнесен к методам осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, дополняющим проверку, ревизию и обследование. Легальное определение содержится в пункте 7 той же статьи: под контрольным мониторингом понимается взаимодействие Казначейства и объекта контроля, направленное на обеспечение выполнения объектом контроля положений правовых актов, условий договоров (соглашений), государственных (муниципальных) контрактов в рамках полномочий, определенных пунктом 1 статьи 269.2 БК РФ. Порядок и случаи проведения контрольного мониторинга определяются Правительством Российской Федерации (абзац 2 пункта 7), что обусловливает необходимость принятия подзаконного акта для практической реализации данного института.

Данное определение позволяет выделить сущностные признаки контрольного мониторинга: диалогический характер (основан на взаимодействии, а не на одностороннем воздействии); добровольность (проводится на основании соглашения с объектом контроля); электронная форма (с использованием информационных систем в соответствии с законодательством об информации и о государственной тайне). Как отмечает О.В. Болтинова, развитие информационных технологий в бюджетной сфере выступает одним из условий повышения эффективности бюджетного контроля.

3. Контрольный мониторинг в системе мониторинговых институтов бюджетного и налогового законодательства

Введение контрольного мониторинга ставит вопрос о его соотношении с двумя родственными институтами – казначейским мониторингом и налоговым мониторингом.

Казначейский мониторинг определен в статье 6 БК РФ как деятельность Казначейства по своевременному предупреждению и предотвращению финансовых нарушений участников системы казначейских платежей; его правовому режиму посвящена статья 242.13-1 БК РФ (введена Федеральным законом от 1 июля 2021 г. № 244-ФЗ). Данный институт построен на иных началах: он носит односторонний характер (проводится без соглашения с участником); объектом выступают участники системы казначейских платежей (а не объекты контроля в смысле главы 26 БК РФ); он направлен на предотвращение нарушений в сфере казначейского обслуживания.

Налоговый мониторинг (глава 14.7 Налогового кодекса Российской Федерации) обнаруживает более глубокое сходство с контрольным мониторингом: оба института основаны на добровольности; оба предполагают электронную форму взаимодействия; оба используют механизм мотивированных мнений; оба создают режим защиты от иных контрольных мероприятий. Различия, однако, существенны: в налоговом мониторинге неисполнение мотивированного мнения влечет проведение налоговой проверки с возможностью доначислений, тогда как в бюджетном контрольном мониторинге последствием выступает досрочное прекращение мониторинга. Кроме

того, налоговый мониторинг предоставляет защиту по кругу лиц (конкретный налогоплательщик), а контрольный – по предмету мониторинга, что сужает объем защиты.

4. Механизм мотивированных мнений, режим защиты и встречные проверки

Центральное место среди инструментов контрольного мониторинга занимает институт мотивированных мнений (абзац 3 пункта 7 статьи 267.1 БК РФ). Казначейство составляет мотивированные мнения в ходе мониторинга, которые носят характер рекомендаций по приведению деятельности объекта контроля в соответствие с установленными требованиями. Неисполнение мотивированного мнения влечет досрочное прекращение мониторинга.

Абзацы 4–7 пункта 7 статьи 267.1 БК РФ устанавливают общее правило: Казначейство не осуществляет иные методы финансового контроля (проверки, ревизии, обследования) в отношении предмета контрольного мониторинга за период, в котором мониторинг проводится или проведен. Запрет дублирования распространяется именно на предмет мониторинга (определенный круг правовых актов, договоров), а не на объект контроля в целом. Данная норма создает режим «контрольного комфорта» для добросовестных участников бюджетного процесса. Из общего правила предусмотрены три исключения: досрочное прекращение мониторинга вследствие неисполнения мотивированного мнения; расторжение соглашения по соглашению сторон; поступление поручений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

Пунктом 8 статьи 267.1 БК РФ установлено, что встречные проверки проводятся Казначейством при проведении контрольного мониторинга. Это наделяет Казначейство правом обращаться к контрагентам объекта контроля для подтверждения достоверности финансовых операций, что придает комплексность контрольной деятельности.

5. ГИИС «Электронный бюджет» как технологическая основа контрольного мониторинга

Федеральный закон от 28 ноября 2025 г. № 431-ФЗ законодательно закрепил ГИИС «Электронный бюджет» в качестве обязательной технологической платформы. Положение о системе было существенно обновлено. Операторами определены Минфин России и Казначейство. Для целей контрольного мониторинга система создает: единое информационное пространство с данными об исполнении бюджетов; фиксацию решений и документов по межбюджетным соглашениям; взаимодействие с иными государственными информационными системами для перекрестной верификации данных.

6. Соотношение с внешним финансовым контролем

Контрольный мониторинг относится исключительно к внутреннему контролю и отнесен к исключительной компетенции Казначейства. Результаты мониторинга могут быть использованы Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами при проведении собственных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, что позволяет достичь взаимодополняемости различных уровней бюджетного контроля.

7. Заключение

Введение контрольного мониторинга означает поворот от ретроспективной модели бюджетного контроля к модели, сочетающей последующий контроль с превентивным воздействием. Наличие в БК РФ двух самостоятельных мониторинговых институтов – казначейского мониторинга (ст. 242.13-1) и контрольного мониторинга (п. 6–8 ст. 267.1) – свидетельствует о системном переходе от эпизодических проверок к непрерывному наблюдению за бюджетными операциями.

Практическая реализация контрольного мониторинга возможна лишь после принятия Правительством Российской Федерации подзаконного акта. Представляется, что такой акт должен урегулировать: критерии отбора объектов контроля для заключения соглашений (по аналогии с налоговым мониторингом – объем доходов, стоимость активов); типовую форму соглашения; порядок составления и исполнения мотивированных мнений, включая сроки; требования к информационным системам и обеспечению информационной безопасности; основания и порядок досрочного прекращения мониторинга. Актуален также вопрос о готовности Казначейства к масштабному проведению контрольного мониторинга, требующему значительных кадровых и технических ресурсов.

Дальнейшее развитие правового регулирования контрольного мониторинга должно быть направлено на достижение баланса между эффективностью финансового контроля и минимизацией административной нагрузки на участников бюджетного процесса.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2025) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 28.11.2025) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.
3. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.
4. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.
5. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 31. Ст. 4191.
6. Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4101.
7. Федеральный закон от 1 июля 2021 г. № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5072.
8. Федеральный закон от 28 ноября 2025 г. № 431-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2026 году» // Российская газета. 2025. 8 дек.
9. Федеральный закон от 28 ноября 2025 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2025. 8 дек.
10. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» (ред. от 15.10.2025) // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.
11. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2015 г. № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет»» (ред. от 01.11.2025) // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228.
12. Артюхин Р.Е. Правовое значение лицевых счетов в бюджетном процессе // Финансовое право. 2025. № 6.
13. Болтинова О.В. Бюджетное право: учебное пособие для магистратуры. 4-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. 260 с.
14. Болтинова О.В., Петрова И.В. Бюджетный контроль: учебное пособие для магистратуры / под ред. О.В. Болтиновой. М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. 160 с.
15. Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: учебник для СПО. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. 256 с.
16. Казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг: монография / Р.Е. Артюхин, А.Ю. Демидов, В.М. Карпенко [и др.]. М.: Юриспруденция, 2024. 240 с.
17. Миронова С.М., Деребизова М.В. Некоторые вопросы казначейского сопровождения контрактов // Финансовое право. 2024. № 9. С. 16–20.
18. Финансовое право: учебник / отв. ред. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М.: Контракт: Волтерс Клувер, 2011. 792 с.
19. Шевелева Н.А. Бюджетная система России: проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2005.

Control Monitoring as a New Method of Internal State Financial Control (Analysis of the Novelties of Federal Law of November 28, 2025 N 432-FZ)

Dzutseva M.F.
North Ossetian State University named after Kosta Levanovich Khetagurov

The article analyzes the novelties of Federal Law No. 432-FZ of November 28, 2025, which introduced control monitoring as a method of internal state financial control. The distinction between control monitoring, treasury monitoring, and tax monitoring is drawn. The role of the "Electronic Budget" system is examined.

Keywords: control monitoring, financial control, Federal Treasury, reasoned opinion, Electronic Budget.

References

1. Budget Code of the Russian Federation of July 31, 1998, No. 145-FZ (as amended on December 28, 2025) // Collected Legislation of the Russian Federation. 1998. No. 31. Art. 3823.
2. Tax Code of the Russian Federation (Part One) of July 31, 1998, No. 146-FZ (as amended on November 28, 2025) // Collected Legislation of the Russian Federation. 1998. No. 31. Art. 3824.
3. Federal Law of July 27, 2006, No. 149-FZ "On Information, Information Technologies, and Information Protection" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2006. No. 31 (Part 1). Art. 3448.
4. Federal Law of April 5, 2013 No. 41-FZ "On the Accounts Chamber of the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2013. No. 14. Art. 1649.
5. Federal Law of July 23, 2013 No. 252-FZ "On Amendments to the Budget Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2013. No. 31. Art. 4191.
6. Federal Law of July 26, 2019 No. 199-FZ "On Amendments to the Budget Code of the Russian Federation in Terms of Improving State (Municipal) Financial Control, Internal Financial Control, and Internal Financial Audit" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2019. No. 30. Art. 4101.
7. Federal Law of July 1, 2021 No. 244-FZ "On Amendments to the Budget Code of the Russian Federation and on the Suspension of Certain Provisions of the Budget Code of the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2021. No. 27 (Part 1). Art. 5072.
8. Federal Law of November 28, 2025 No. 431-FZ "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation, the Suspension of Certain Provisions of Legislative Acts of the Russian Federation, and the Establishment of the Specifics of Budget Execution of the Budget System of the Russian Federation in 2026" // Rossiyskaya Gazeta. 2025. December 8
9. Federal Law of November 28, 2025 No. 432-FZ "On Amendments to the Budget Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation" // Rossiyskaya Gazeta. December 8, 2025.
10. RF Government Resolution of December 1, 2004 No. 703 "On the Federal Treasury" (as amended on October 15, 2025) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2004. No. 49. Art. 4908.
11. RF Government Resolution of June 30, 2015 No. 658 "On the State Integrated Information System for Public Finance Management "Electronic Budget"" (as amended on November 1, 2025) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2015. No. 28. Art. 4228.
12. Artyukhin R.E. Legal Significance of Personal Accounts in the Budgetary Process // Financial Law. 2025. No. 6.
13. Boltinova O.V. Budget Law: A Textbook for the Master's Degree. 4th Edition, Revised. Moscow: Norma: INFRA-M, 2023. 260 p.
14. Boltinova O.V., Petrova I.V. Budget Control: A Textbook for the Master's Degree / Ed. by O.V. Boltinova. Moscow: Norma: INFRA-M, 2022. 160 p.
15. Gracheva E.Yu., Sokolova E.D. Financial Law: A Textbook for Secondary Vocational Education. 6th Edition, Revised and Supplemented. Moscow: Norma: INFRA-M, 2023. 256 p.
16. Treasury Support and Budget Monitoring: Monograph / R.E. Artyukhin, A.Yu. Demidov, V.M. Karpenko [et al.]. Moscow: Jurisprudence, 2024. 240 p.
17. Mironova S.M., Derebizova M.V. Some Issues of Treasury Support of Contracts // Financial Law. 2024. No. 9. pp. 16–20.
18. Financial Law: Textbook / ed. S.V. Zapolsky. 2nd ed., corrected and enlarged. Moscow: Contract: Wolters Kluwer, 2011. 792 p.
19. Sheveleva N.A. Budget system of Russia: problems of legal regulation in the period of intensive reforms: dis. ... Doctor of Law. St. Petersburg, 2005.