



DOI: 10.24412/2076-1503-2025-2-148-153

**ФАРТУНОВ Егор Александрович,**

аспирант кафедры  
административного и финансового права,  
Юридический институт Российского  
университета дружбы народов  
им. Патриса Лумумбы,  
e-mail: 1142220222@pfur.ru

## БЮДЖЕТНЫЙ МОНИТОРИНГ В СИСТЕМЕ ФИНАНСОВОГО МОНИТОРИНГА: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

**Аннотация.** В данной статье рассматриваются вопросы о месте бюджетного мониторинга в системе финансового мониторинга. Автором статьи анализируются правовые аспекты осуществления контроля за финансовыми операциями с использованием бюджетных денежных средств в рамках первичного финансового мониторинга. Рассматриваются функции кредитных организаций, а также законодательно установленные критерии операций с бюджетными денежными средствами, подлежащих контролю. Также рассматриваются полномочия Федерального казначейства в части предоставления сведений о финансовых операциях в Федеральную службу по финансовому мониторингу и его место среди агентов финансового мониторинга.

**Ключевые слова:** бюджетный мониторинг, финансовый мониторинг, бюджетный контроль, финансовый контроль, казначейский счёт, первичный финансовый мониторинг, Росфинмониторинг, Федеральное казначейство, ПОД/ФТ.

**FARTUNOV Egor Alexandrovich,**

postgraduate student  
of the Department of Administrative and Financial Law,  
Law Institute of the Patrice Lumumba  
Peoples' Friendship University of Russia

## BUDGET MONITORING IN THE FINANCIAL MONITORING SYSTEM: LEGAL ASPECTS

**Annotation.** This article discusses the issues of the place of budget monitoring in the financial monitoring system. The author analyzes the legal aspects of monitoring financial transactions using budgetary funds within the framework of primary financial monitoring. The functions of credit institutions are considered, as well as legally established criteria for budget transactions subject to control. The powers of the Federal Treasury in providing information on financial transactions to the Federal Financial Monitoring Service and its place among financial monitoring agents are also being considered.

**Key words:** budget monitoring, financial monitoring, budget control, financial control, treasury account, primary financial monitoring, Rosfinmonitoring, Federal Treasury, AML/CFT.

Своевременное и полное исполнение государственных контрактов, а также целевое и эффективное расходование бюджетных денежных средств является одним из ключевых факторов обеспечения эффективности государственного управления и устойчивого социально-экономического развития страны.

Согласно начальнику ГУЭБиПК МВД России А.А. Курносенко, за десять месяцев 2024 года в

России выявлено около 11 тысяч преступлений в бюджетной сфере, ущерб от которых составил свыше 112 млрд рублей [1]. Совершение преступлений в бюджетной сфере, таких как хищение или нецелевое использование бюджетных денежных средств несёт экономические, социальные и политические риски для государства, что указывает на значимость своевременного выявления и пресечения подобных действий. Одним из спосо-

бов противодействия преступлениям в бюджетной сфере является реализация мер бюджетного мониторинга.

Бюджетный мониторинг, в настоящее время, является одним из важных элементов государственного финансового контроля. Осуществление бюджетного мониторинга направлено на обеспечение прозрачности и эффективности управления бюджетными денежными средствами, а также на предотвращение коррупции и иных злоупотреблений получателями бюджетных денежных средств.

Согласно информации с официального сайта Федеральной службы по финансовому мониторингу (далее – Росфинмониторинг), обеспечение сохранности и целевого использования бюджетных средств является одной из целей деятельности службы, в связи с чем, вопрос о роли бюджетного мониторинга в системе финансового мониторинга приобретает особую актуальность.

Целью данной статьи является рассмотрение нормативно-правовых аспектов осуществления контроля за использованием бюджетных денежных средств в рамках финансового мониторинга.

При ответе на заданный вопрос, в первую очередь, необходимо отметить, что представители юридической науки рассматривают финансовый мониторинг, как в узком, так и в широком смыслах.

В узком смысле, под финансовым мониторингом понимают вид финансового контроля в сфере противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Данная точка зрения предложена первым директором Росфинмониторинга В.А. Зубковым, по мнению которого: «в наименовании уполномоченного органа содержится определение предмета и сферы его деятельности – финансовый мониторинг, а раз орган осуществляет свою деятельность в соответствии с «антиотмывочным» законом, то финансовый мониторинг это комплекс мер, принимаемых субъектами финансового мониторинга и компетентными государственными органами в целях предупреждения, выявления и пресечения операций, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма» [3, с. 100-101].

В широком смысле финансовый мониторинг рассматривается как форма финансового контроля, при которой Росфинмониторинг, являющийся уполномоченным органом, и агенты финансового мониторинга проводят систематическое наблюдение за движением денежных средств, использованием финансовых инструментов и т.д. Данная деятельность направлена на выявление

признаков незаконных финансовых операций, а также на предотвращение проникновения средств, полученных преступным путем, в национальную экономику Российской Федерации.

Рассмотрению значения финансового мониторинга в широком смысле посвящён ряд научных работ. Так, Н.И. Химичева относит финансовый мониторинг к государственному финансовому контролю, говоря о том, что принятие Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее – Закон о ПОД/ФТ) связано с усилением государственного финансового контроля, что в свою очередь обусловлено ростом правонарушений в сфере финансов и денежного обращения [8, с. 146-148].

М.М. Прошунин говорит о том, что сфера деятельности Росфинмониторинга постоянно расширяется, включая в себя функции бюджетного и налогового контроля [7, с. 3-6].

Кроме того, подход к определению финансового мониторинга как вида финансового контроля находит своё подтверждение в действующей редакции ст. 8 Закона о ПОД/ФТ, согласно которой Росфинмониторинг информирует правоохранительные и налоговые органы не только о выявленных финансовых операциях с признаками легализации преступных доходов и финансированием терроризма, но и об операциях, имеющих признаки совершения в рамках иных противоправных деяний (см.: Федеральный закон от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», ст. 8).

Таким образом, можно сказать, что сфера финансового мониторинга давно вышла за пределы ПОД/ФТ, что подтверждается как учёными-юристами, так и положениями действующего законодательства в данной сфере.

Для достижения данной цели Росфинмониторинг анализирует данные о финансовых операциях с денежными средствами и имуществом, предоставляемые агентами финансового мониторинга – организациями, непосредственно осуществляющими операции с денежными средствами. Перечень агентов финансового мониторинга предусмотрен в ст. 5 Закона о ПОД/ФТ [6, с. 43-50], в соответствии с которой, к ним относятся кредитные организации, профессиональные участники рынка ценных бумаг, страховые, лизинговые организации и т.д.

Законом о ПОД/ФТ на организации, осуществляющие операции с денежными средствами и иным имуществом, являющиеся агентами финансового мониторинга, возложены функции по организации и осуществлению внутреннего контроля.

В рамках осуществления внутреннего контроля такими организациями выявляются операции клиентов, подлежащие обязательному контролю, а также о иные операции, которые можно охарактеризовать как подозрительные, осуществляемые в целях совершения противоправных действий, сведения о которых направляются в Росфинмониторинг [6]. Результатом данной деятельности является снабжение Росфинмониторинга не просто информацией о финансовых операциях, но и разметкой данных операций на основе дополнительных сведений и отнесении их к соответствующим категориям.

Согласно А.В. Осипову, кредитные организации осуществляют до 80% всех финансовых операций, проводимых в стране [4]. В связи с чем, представляется объективной точка зрения, согласно которой кредитные организации являются основными агентами финансового мониторинга, задействованными в деятельности по контролю за расходованием бюджетных денежных средств.

Законом о ПОД/ФТ установлен обязательный контроль, в том числе, за операциями, совершаемыми с использованием бюджетных средств. Особое внимание в данном законе уделено операциям, осуществляемым в рамках государственного оборонного заказа. Так, в соответствии с п. 1.4 ст. 6 данного закона, обязательному контролю подлежат финансовые операции по зачислению денежных средств на отдельный счет исполнителя государственного оборонного заказа, открытый в уполномоченном банке, с любых иных счетов; списанию денежных средств с отдельного счета на любые иные банковские счета; а также первому зачислению денежных средств на отдельный счёт с иного отдельного счёта. При этом сумма таких операций должна быть не менее 600 тыс. рублей, либо не менее суммы в иностранной валюте, эквивалентной 600 тыс. рублей (см.: Федеральный закон от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», ст. 6).

Последующие операции, связанные с зачислением денежных средств на отдельный счёт с иного отдельного счёта, либо списанием денежных средств с отдельного счёта на иной отдельный счёт подлежат обязательному контролю если их сумма равна или превышает 10 млн рублей, либо эквивалентную сумму в иностранной валюте.

Согласно О.В. Крылову, ежедневно в Единую информационную систему Росфинмониторинга поступает свыше четырёх тысяч сообщений о финансовых операциях, осуществляемых в рамках ГОЗ [5].

При этом, следует отметить, что данная категория операций, является единственной прямо закреплённой в Законе о ПОД/ФТ категорией, предусматривающей контроль непосредственно за использованием бюджетных денежных средств. Данный аспект может быть обусловлен правовыми особенностями проведения финансовых операций в рамках государственного оборонного заказа, включающими в себя использование отдельных счетов, в то время как в иных случаях операции с бюджетными средствами могут осуществиться по обычным расчётным счетам, из-за чего их трудно отделить от иных денежных средств.

Вместе с тем, в соответствии с п. 1.9 ст. 6 Закона о ПОД/ФТ, Росфинмониторингу дано полномочие по установлению иных критериев операций, подлежащих обязательному контролю, не предусмотренных указанным законом. В рамках реализации данного положения, Росфинмониторингом в 2023 г. введён обязательный контроль за отдельными расходными операциями, осуществляемыми получателями бюджетных денежных средств. Так, приказом Росфинмониторинга введён обязательный контроль финансовых операций, связанных с расходованием денежных средств на сумму от 5 млн рублей с банковского счёта организации в адрес контрагентов, отнесённых Банком России к группам среднего и высокого уровней риска по платформе «Знай своего клиента», при условии, что в течение года до совершения подобной операции, такая организация получала денежные средства с Единого казначейского счёта (см.: Приказ Федеральной службы по финансовому мониторингу от 13 марта 2023 года № 52 «Об определении подлежащей обязательному контролю операции с денежными средствами»).

Данный вид операций, подлежащих обязательному контролю, введён в качестве временной меры, сроком на два года. Тем не менее, в настоящее время, сведения о таких операциях позволяют выявлять недобросовестных получателей бюджетных средств, а также устанавливать пути вывода бюджетных средств в теневой оборот.

Кроме того, помимо обязательного контроля, агенты финансового мониторинга обязаны предоставлять в Росфинмониторинг сведения об иных финансовых операциях, обладающих признаками подозрительных, возможно совершаемых в противоправных целях.

Критерии подозрительности финансовых операций установлены Банком России в Положении «О требованиях к правилам внутреннего контроля кредитной организации в целях ПОД/ФТ». В частности, к категории подозрительных Банк Рос-

сии относит операции связанные с получением денежных средств от Федерального казначейства организациями, не ведущими реальную хозяйственно-экономическую деятельность, операции имеющие признаки транзитного движения средств, осуществляемые в целях их возможного обналичивания, если одним из участников таких операций является исполнитель государственного или муниципального контракта, либо получатель субсидии, предоставляемой за счёт бюджетных средств и т.д. (см.: Положение Банка России от 2 марта 2012 года № 375-П «О требованиях к правилам внутреннего контроля кредитной организации в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»).

Таким образом, в настоящее время, в российском законодательстве о финансовом мониторинге, предусмотрены отдельные категории операций, подлежащих обязательному контролю, а также категории подозрительных операций, целью выделения которых является мониторинг движения денежных средств, имеющих бюджетное происхождение.

При этом, кредитные организации, а также иные агенты финансового мониторинга, являются не единственными институтами, проводящими операции с денежными средствами. Функции основного участника системы проведения финансовых операций с бюджетными денежными средствами выполняет Федеральное казначейство, являющееся федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой) Российской Федерации, осуществляющим, кроме прочего, функции по осуществлению полномочий оператора системы казначейских платежей (см.: Постановление Правительства Российской Федерации от 01 декабря 2004 года № 703 «О Федеральном казначействе»). В связи с чем, встаёт вопрос о месте Федерального казначейства в системе финансового мониторинга.

В то же время, Федеральное казначейство не является агентом финансового мониторинга по Закону о ПОД/ФТ. Данный орган не предусмотрен ни в качестве основного субъекта Закона о ПОД/ФТ, ни в качестве специального.

Вместе с тем, Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ), на Федеральное казначейство возложены полномочия по проведению бюджетного мониторинга, под которым понимается деятельность по своевременному предупреждению и предотвращению финансовых нарушений участников системы казначейских платежей (см.: Бюджетный кодекс Российской Федерации 31 июля 1998 года № 145-ФЗ, ст. 6).

Так, в соответствии с ст. 242.13-1 БК РФ на Федеральное казначейство фактически возлага-

ются обязанности агента финансового мониторинга, а также функции выявления, предотвращения и устранения бюджетных рисков, связанных с необоснованным планированием расходов бюджетных денежных средств, их неэффективным использованием, недостижением запланированных показателей и системными рисками [2].

Так, например, данная статья БК РФ предусматривает возможность Федерального казначейства отказать в проведении операций по лицевым казначейским счетам для организаций и индивидуальных предпринимателей, включённых в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, либо в составленных в рамках реализации полномочий, предусмотренных главой VII Устава ООН, Советом Безопасности ООН или органами, специально созданными решениями Совета Безопасности ООН, перечнях организаций и физических лиц, связанных с террористическими организациями и террористами или с распространением оружия массового уничтожения (см.: Бюджетный кодекс Российской Федерации 31 июля 1998 года № 145-ФЗ, ст. 242.13-1). Важным аспектом данного положения является тот факт, что Федеральное казначейство обязано сообщить в Росфинмониторинг о применении таких мер.

Кроме того, указанная статья БК РФ прямо возлагает на Федеральное казначейство обязанности по передаче в Росфинмониторинг сведений о финансовых операциях.

В частности, в рамках реализации функций бюджетного мониторинга, Федеральное казначейство обязано предоставлять в Росфинмониторинг сведения об операциях на сумму от 50 млн рублей по перечислению денежных средств по лицевым счетам, участников системы казначейских платежей, а также информировать об операциях по перечислению денежных средств на сумму не менее 1 млн рублей с лицевого счёта исполнителя государственного контракта на его на банковский счёт (см.: Бюджетный кодекс Российской Федерации 31 июля 1998 года № 145-ФЗ, ст. 242.13-1).

Также, Федеральное казначейство, в соответствии со ст. 242.13-1 БК РФ, при осуществлении бюджетного мониторинга, осуществляет обмен информацией с Росфинмониторингом.

То есть, можно сделать вывод, что Федеральное казначейство, в соответствии с БК РФ, также выполняет отдельные функции агента финансового мониторинга. На данный орган возлагаются обязанности по информированию Росфинмониторинга о финансовых операциях получателей бюджетных денежных средств, предусмотренных БК РФ.



Таким образом, можно констатировать, что функции Федерального казначейства в сфере бюджетного мониторинга схожи с функциями агентов финансового мониторинга: данный орган, по аналогии с кредитными организациями, осуществляет операции с денежными средствами в системе казначейских платежей, в связи с чем, также подвержено риску его использования при проведении противоправных финансовых операций.

В то же время, к Федеральному казначейству не применяются те же требования, что и к агентам финансового мониторинга. У Федерального казначейства отсутствует обязанность по организации внутреннего контроля по ПОД/ФТ, а именно разработка правил внутреннего контроля, назначение уполномоченного лица, формирование соответствующего структурного подразделения и т.д. Кроме того, в системе финансового мониторинга предусмотрено осуществление надзора за организацией агентами финансового мониторинга внутреннего контроля и соблюдением Закона о ПОД/ФТ [6]. В то же время, надзор за соблюдением Федеральным казначейством обязанностей по информированию Росфинмониторинга не осуществляется, что влечёт за собой риски отсутствия информирования об операциях, подлежащих контролю в соответствии с БК РФ.

В связи с изложенным, на наш взгляд, можно охарактеризовать статус Федерального казначейства в системе финансового мониторинга как квазиагента – субъекта, не являющегося полноценным агентом финансового мониторинга, но в то же время, осуществляющим его отдельные функции.

Вместе с тем, в настоящее время, сведения о финансовых операциях в системе казначейских платежей, поступают в Росфинмониторинг в ограниченном объёме. Большая часть совершаемых по казначейским счетам операций, которые в целом соответствуют критериям отнесения к обязательному контролю по Закону о ПОД/ФТ, не поступают в Росфинмониторинг, что в свою очередь вызывает трудности при проведении проверок расходования бюджетных средств.

Росфинмониторингом, при получении сведений об операциях, предоставленных кредитными организациями и Федеральным казначейством, проводится их анализ в целях выявления признаков, свидетельствующих о совершении противоправных действий с бюджетными денежными средствами и информирования о выявленных рисках правоохранительных и надзорных органов. Согласно А.А. Курносенко, в рамках работы по защите бюджетных денежных средств, МВД России активно сотрудничает с Росфинмониторингом, что подтверждает эффективность и результативность принимаемых в рамках бюджетного мониторинга мер [1].

Делая вывод, учитывая вышеописанное, можно сказать, что бюджетный мониторинг следует рассматривать как составную часть системы финансового контроля, направленную на отслеживание финансовых операций с использованием бюджетных денежных средств. Его реализуют как агенты финансового мониторинга, в соответствии с Законом о ПОД/ФТ, так и Федеральное казначейство, которое берёт на себя часть их полномочий в рамках данной системы в соответствии с БК РФ.

В рамках бюджетного мониторинга у Росфинмониторинга есть полномочия по получению сведений об операциях с бюджетными денежными средствами от кредитных организаций и Федерального казначейства для проведения их последующего анализа на предмет выявления рисков нецелевого использования бюджетных денежных средств, вывода их в теневой оборот, либо совершения иных противоправных операций с их использованием.

Можно сказать, что в настоящее время, бюджетный мониторинг занимает значимое место в системе финансового мониторинга, помогая выявлять и пресекать правонарушения в бюджетной сфере, тем самым обеспечивая эффективное управление бюджетными средствами.

#### Список литературы:

- [1] В МВД назвали сумму ущерба от преступлений в бюджетной сфере за 10 месяцев // ТАСС [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://tass.ru/ekonomika/22677375> (дата обращения: 02.02.2025);
- [2] Гуртуева Ф.А. Основные направления развития технологий и инструментария бюджетного мониторинга // Инновации и инвестиции. № 2. 2020. С. 196-200;
- [3] Зубков В.А., Осипов С.К. Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма: М.: Городец, 2006. 751 с.;
- [4] Крылов О.В. Работа Росфинмониторинга в сфере контроля за средствами государственного оборонного заказа // Финансовая безопасность. 2023. № 39. С. 14-15;
- [5] Осипов А.В. Банковская система и финансовый мониторинг в РФ // Интерактивная наука. № 14. 2017. С. 184-186;
- [6] Прошунин М.М. Финансовый мониторинг: субъекты, объекты и значение // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. № 2. 2008. С. 43-50;
- [7] Прошунин М.М. Деятельность Росфинмониторинга в сфере бюджетного и налогового контроля // Финансовое право. № 1. 2016. С. 3-6;

[8] Химичева Н.И. Финансовое право: учебник. М.: Юрист, 2004. 749 с.

#### Spisok literatury:

[1] V MVD nazvali summu ushcherba ot prestuplenij v byudzhetoj sfere za 10 mesyacev // TASS [Elektronnyj resurs] Rezhim dostupa: <https://tass.ru/ekonomika/22677375> (accessed: 02.02.2025) (in Russian);

[2] Gurtueva F.A. Osnovnye napravleniya razvitiya tekhnologij i instrumentariya byudzhetnogo monitoringa // Innovacii i investicii. № 2. 2020. pp. 196-200 (in Russian);

[3] Zubkov V.A., Osipov S.K. Rossijskaya Federaciya v mezhdunarodnoj sisteme protivodejstviya legalizacii (otmyvaniyu) prestupnyh dohodov i finansirovaniyu terrorizma: M.: Gorodec, 2006. 751 p. (in Russian);

[4] Krylov O.V. Rabota Rosfinmonitoringa v sfere kontrolya za sredstvami gosudarstvennogo oboronno go zakaza // Finansovaya bezopasnost'. 2023. № 39. pp. 14-15 (in Russian);

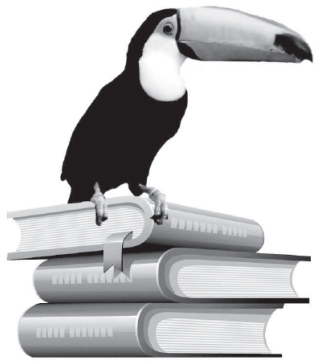
[5] Osipov A.V. Bankovskaya sistema i finansovyj monitoring v RF // Interaktivnaya nauka. № 14. 2017. pp. 184-186 (in Russian);

[6] Proshunin M.M. Finansovyj monitoring: sub"ekty, ob"ekty i znachenie // Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Seriya: YUridicheskie nauki. № 2. 2008. pp. 43-50 (in Russian);

[7] Proshunin M.M. Deyatel'nost' Rosfinmonitoringa v sfere byudzhetnogo i nalogovogo kontrolya // Finansovoe pravo. № 1. 2016. pp. 3-6 (in Russian);

[8] Khimicheva N.I. Finansovoe pravo: uchebnik. M.: YUrist", 2004. 749 p. (in Russian).





Юридическое издательство  
**«ЮРКОМПАНИ»**

Издание учебников,  
учебных и методических  
пособий, монографий,  
научных статей.

Профессионально.

В максимально  
короткие сроки.

Размещаем  
в РИНЦ, E-Library.

ЮРКОМПАНИ

[www.law-books.ru](http://www.law-books.ru)