

Дата поступления рукописи в редакцию: 13.05.2026 г.

DOI: 10.24412/2782-3849-2026-6-40-45

Дата принятия рукописи в печать: 25.06.2026 г.

ГАВРИЛКИН В.В.,

*Аспирант кафедры публичного права Санкт-Петербургского государственного университета
аэрокосмического приборостроения,*

e-mail: vladislavgavrilkin@ya.ru

ОСОБЕННОСТИ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ПРОВЕРОК В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА

Аннотация. В статье рассматриваются особенности риск-ориентированного подхода при проведении проверок государственного финансового контроля в сфере государственного оборонного заказа. Анализируются критерии отнесения подконтрольных субъектов к категориям риска, а также порядок планирования контрольных мероприятий с учётом специфики оборонной сферы (закрытость информации, сложное ценообразование, длительные производственные циклы). Выявляются основные проблемы применения данного подхода и предлагаются направления его совершенствования для повышения эффективности контроля при снижении нагрузки на добросовестных участников кооперации.

Ключевые слова: государственный оборонный заказ, государственный финансовый контроль, риск-ориентированный подход, проверки, категории риска, планирование контрольных мероприятий, бюджетные средства, головной исполнитель, кооперация, нарушения в сфере оборонного заказа.

GAVRILKIN V.V.,

*Graduate student of the Department of Public Law, St. Petersburg State University of Aerospace
Instrumentation*

FEATURES OF THE RISK-BASED APPROACH IN CONDUCTING INSPECTIONS WITHIN THE FRAMEWORK OF STATE FINANCIAL CONTROL IN THE FIELD OF STATE DEFENSE PROCUREMENT

Annotation. The article examines the features of the risk-based approach in conducting inspections within the framework of state financial control in the field of state defense procurement. It analyzes the criteria for classifying controlled entities into risk categories, as well as the procedure for planning control measures, taking into account the specifics of the defense sector (information confidentiality, complex pricing, long production cycles). The main problems of applying this approach are identified, and directions for its improvement are proposed to enhance control efficiency while reducing the burden on bona fide participants in the cooperation chain.

Key words: State defense procurement, state financial control, risk-based approach, inspections, risk categories, planning of control measures.

Эффективность государственного финансового контроля в сфере государственного оборонного заказа (ГОЗ) является одним из ключевых факторов обеспечения национальной безопасности, обороноспособности и суверенитета Российской Федерации. Ежегодно на реализацию оборонных программ выделяются значительные бюджетные средства, что требует от контрольных органов не только тотального охвата проверками, но и выбора наиболее действенных механизмов выявления нарушений. Традиционный подход, основанный на сплошных проверках всех подконтрольных субъектов, зачастую приводит к неоправданным временным

и административным затратам, не гарантируя при этом выявление наиболее критичных рисков.

В связи с этим особую актуальность приобретает внедрение риск-ориентированного подхода, который предполагает планирование и проведение проверок в зависимости от вероятности совершения нарушений и потенциального ущерба. Переход контрольной деятельности в сфере публичных финансов к модели, основанной на применении риск-ориентированного подхода, нормативно закреплён в качестве одного из приоритетных направлений государственной политики в области развития государственного финансового

контроля [4]. Однако применение данного подхода в сфере ГОЗ сопряжено с рядом объективных сложностей. К ним относятся: закрытость информации, составляющей государственную тайну; сложная многоуровневая структура кооперации исполнителей; специфические методы ценообразования; а также необходимость поддержания высокого уровня мобилизационной готовности предприятий.

Настоящая работа посвящена выявлению особенностей риск-ориентированного подхода при проведении проверок в рамках государственного финансового контроля в сфере государственного оборонного заказа. В статье рассматриваются критерии отнесения участников ГОЗ к категориям риска, анализируются проблемы правового и организационного характера, а также предлагаются направления совершенствования контрольной деятельности с целью повышения её результативности и снижения административной нагрузки на добросовестных исполнителей.

В соответствии со ст. 8.1. ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», «в целях оптимального использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении государственного контроля (надзора), снижения издержек юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и повышения результативности своей деятельности органами государственного контроля (надзора) при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) может применяться риск-ориентированный подход» [1].

Риск-ориентированный подход, по смыслу законодательства – это метод осуществления контрольных мероприятий, направленный на снижение издержек подконтрольных субъектов и повышения эффективности деятельности органов государственного контроля (надзора).

С точки зрения нормативного урегулирования, риск-ориентированный подход выступает юридическим механизмом распределения контрольно-надзорной деятельности контролирующих органов, который предполагает дифференциацию видов контроля, пропорциональность мер ответственности, адресное распределение ресурсов контролирующих органов.

Риск-ориентированный подход также применим и в сфере государственного финансового контроля государственного оборонного заказа. Риск-ориентированный подход в сфере ГОЗ был введен в 2018 году с целью повышения эффективности контрольной деятельности «за счет «умного»

перераспределения ресурсов на проверку наиболее критичных сфер с точки зрения исполнения ГОЗ» [5]. Применительно к финансовому контролю в сфере ГОЗ, риск-ориентированный подход служит более эффективному осуществлению контрольных мероприятий.

Законодательство о ГОЗ осложнено специфическим регулированием. Специфика правоотношений в сфере ГОЗ предопределяется, во-первых, действием специального нормативного регулирования, основанного на ФЗ «О государственном оборонном заказе», а во-вторых, особым правовым статусом сведений, составляющих государственную тайну, что налагает дополнительные ограничения на реализацию контрольных полномочий.

В научной литературе отмечается, что риск-ориентированный подход в сфере государственного оборонного заказа в РФ осложнен слабостью существующей нормативной базы обязательных требований [3]. Так, авторами отмечается, что «80% продукции, закупаемой для государственных оборонных нужд – это простая продукция» [3], в связи с чем риск-ориентированный подход фактически может быть не эффективным, поскольку финансовому контролю подлежат все субъекты ГОЗ в сплошном порядке. Данное обстоятельство создает методологическую проблему: для эффективного распределения контрольных ресурсов необходимо четкое понимание, какие именно отклонения от требований законодательства наиболее вероятны и могут повлечь наиболее существенный ущерб бюджету.

Проверяющие органы, как правило, первым делом изучают организацию раздельного учета доходов и расходов по ГОЗ [6]. Ключевой вопрос заключается в том, действительно ли можно отследить все операции по контракту? Формальное открытие субсчетов без реального распределения общепроизводственных и общехозяйственных расходов является, по мнению экспертов, самой частой проблемой [6].

В этой связи постановка раздельного учета как самостоятельного критерия отнесения к категории риска представляется обоснованной. Предприятия, не имеющие утвержденной учетной политики в части распределения косвенных расходов, не ведущие аналитического учета в разрезе идентификаторов контрактов, должны автоматически относиться к зоне повышенного внимания контрольных органов. Более того, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях установлена ответственность за несоблюдение требований законодательства о раздельном учете операций [2]. В соответствии со ст. 15.37.1.

КоАП РФ, «несоблюдение требования о ведении раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности при исполнении государственного (муниципального) контракта, договора (соглашения), контракта (договора), средств для исполнения обязательств по которым подлежат казначейскому сопровождению, - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на индивидуальных предпринимателей - от 5 до 10 процентов цены государственного (муниципального) контракта, договора (соглашения), контракта (договора), но не более двухсот пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от 5 до 10 процентов цены государственного (муниципального) контракта, договора (соглашения), контракта (договора), но не более пятисот тысяч рублей» [2]. Автор настоящей статьи считает, что для исключения злоупотреблений необходимо убрать верхний лимит административного штрафа, установленного ст. 15.37.1. КоАП РФ, поскольку он фактически порождает различные правовые последствия для разных субъектов предпринимательства. Для организаций, у которых объём поставок в рамках ГОЗ высокий, лимит ответственности в пятьсот тысяч рублей может быть несущественным, а для малого бизнеса данный штраф фактически может быть неоправданно высоким. Для того, чтобы создать равные условия для осуществления поставок в рамках ГОЗ, необходимо убрать верхний лимит штрафа в ст. 15.37.1. КоАП РФ, что позволит усилить предупредительную функцию указанной административной ответственности.

Ключевой проблемой внедрения риск-ориентированного подхода в сфере государственного оборонного заказа является отсутствие формализованных и прозрачных критериев отнесения подконтрольных субъектов к той или иной категории риска. В отличие от иных сфер государственного контроля, где такие критерии детально прописаны в ведомственных нормативных правовых актах, сфера ГОЗ характеризуется высокой степенью закрытости информации, что объективно затрудняет разработку универсальных индикаторов риска.

Представляется целесообразным создать систему критериев риск-ориентированного подхода финансового контроля в сфере государственного оборонного заказа со следующими индикаторами:

наличие в предыдущие периоды нарушений законодательства о ГОЗ, выявленных по результатам контрольных мероприятий;

продолжительность участия организации в выполнении государственного оборонного заказа;

объем денежных средств, полученных в рамках ГОЗ;

наличие либо отсутствие утвержденной учетной политики в части ведения раздельного учета.

динамика кадровых изменений в финансово-экономических подразделениях организации;

наличие либо отсутствие внутреннего финансового аудита;

результаты предыдущих проверок не только самого исполнителя, но и его контрагентов по кооперации (с учетом того, что нарушения в нижних уровнях кооперации могут свидетельствовать о системных проблемах управления рисками);

соблюдение сроков представления отчетности об исполнении государственных контрактов.

Данные критерии помогут обоснованно подходить к выбору подконтрольных субъектов контролирующими органами, обеспечат «процессуальную экономию» при осуществлении контрольных мероприятий в сфере ГОЗ. Под «процессуальной экономией» в контексте финансового контроля в сфере государственного оборонного заказа понимается перечень контрольных мероприятий, который не является обременительным для подконтрольных субъектов, но в то же время максимально эффективным для контролирующих субъектов с учетом минимальных трудозатрат административных ресурсов контролирующих органов. Проще говоря, данные критерии позволят не производить сплошной контроль всех подконтрольных субъектов, но контролировать высокорискованных субъектов. Соответственно, будет обеспечен риск-ориентированный подход в сфере финансового контроля ГОЗ.

Следующей существенной особенностью применения риск-ориентированного подхода в сфере государственного оборонного заказа является специфический объект контроля – сложная, многоуровневая и закрытая кооперация. Это вытекает из ст. 3 ФЗ №275-ФЗ «О государственном оборонном заказе», поскольку существует дифференциация между головным исполнителем и исполнителем. Головным исполнителем признаётся лицо, заключившее с государственным заказчиком контракт по ГОЗ, а исполнителем – лицо, входящее в кооперацию головного исполнителя и заключившее контракт с головным исполнителем или исполнителем [1]. Головной исполнитель, как правило, для исполнения ГОЗ привлекает десятки, а иногда и сотни соисполнителей разных уровней. При этом информация о конечной цене изделия, его составе и характеристиках часто является

секретной. В такой ситуации классическая логика риск-ориентированного подхода, предполагающая анализ деятельности каждого отдельного юридического лица, сталкивается с проблемой «каскадирования рисков».

Под «каскадированием рисков» в настоящей статье понимается ситуация, при которой нарушение (например, нецелевое расходование средств или завышение себестоимости) на нижнем уровне кооперации не может быть выявлено при проверке только головного исполнителя, но при этом способно нанести совокупный ущерб бюджету не меньший, чем прямое нарушение со стороны головного исполнителя. Игнорирование данного обстоятельства при планировании проверок приводит к тому, что наиболее уязвимыми с точки зрения коррупционных проявлений и необоснованного завышения цен остаются субподрядчик второго и третьего уровня, которые формально могут иметь низкую индивидуальную категорию риска, но в совокупности создавать критическую угрозу исполнению оборонного заказа. Более того, такие исполнители могут объединяться в недобросовестные «монополии» для нивелирования риск-ориентированного подхода при осуществлении контролирующими органами контрольных мероприятий.

В связи с этим представляется обоснованным дополнить систему критериев риска так называемым «кооперационным коэффициентом». Данный коэффициент должен учитывать не только персональные показатели конкретной организации (история нарушений, объем полученных средств, наличие раздельного учета), но и:

количество контрагентов, привлекаемых ею для исполнения ГОЗ;

долю работ (услуг), передаваемых на субподряд;

наличие в цепочке кооперации организаций с признаками фирм-«однодневок» или аффилированных структур;

факты изменения стоимости работ по уже заключенным контрактам без соответствующего обоснования.

Внедрение кооперационного коэффициента потребует от контрольных органов создания единой цифровой платформы обмена данными, которая позволяла бы отслеживать движение средств по всей цепочке кооперации в режиме, приближенном к реальному времени. При этом, разумеется, должны быть соблюдены требования законодательства о защите государственной тайны. Частичным решением данной проблемы могло бы стать внедрение специализированного сегмента в систему государственного интегрированного

информационного менеджмента (ГИИС «Электронный бюджет») с разграничением прав доступа в зависимости от уровня секретности сведений.

Отдельного внимания заслуживает специфика планирования контрольных мероприятий при риск-ориентированном подходе в сфере ГОЗ. В соответствии с общими правилами, периодичность плановых проверок зависит от присвоенной категории риска. Однако в сфере оборонного заказа длительность производственных циклов может составлять несколько лет. За это время добросовестная организация, изначально отнесенная к категории низкого риска, может изменить свое поведение, а организация со средним риском - исправить все выявленные недостатки. Следовательно, жесткая привязка периодичности проверок к статичной категории риска без учета динамики исполнения контракта не отвечает целям эффективного контроля.

Авторами работ также предполагается, что в сфере государственного оборонного заказа преобладают мероприятия последующего контроля над предварительным [7]. Данное предположение является негативным, поскольку нормы последующего контроля носят в себе законную цель компенсации нанесенного государственному заказчику ущерба, но при этом не пресекают появление недобросовестных головных исполнителей и исполнителей в рамках ГОЗ. Преобладание норм последующего контроля в контексте риск-ориентированного подхода финансового контроля в сфере ГОЗ является негативным, поскольку часто бывает трудно фактически добиться денежной компенсации. Более того, не будет исполнен государственный оборонный заказ, что может быть еще более негативным фактом над денежными потерями государственных заказчиков. Следовательно, необходимо усиление мер предварительного и текущего контроля в рамках ГОЗ для реализации риск-ориентированного подхода в рамках ГОЗ.

В связи с изложенным, автор настоящей работы полагает, что в сфере финансового контроля ГОЗ целесообразно применять не только периодические плановые проверки, но и «триггерный» механизм внеплановых проверок. Основаниями для оперативного пересмотра категории риска и назначения внеплановой проверки могут стать:

частое изменение ключевых исполнителей;

неоднократное продление сроков выполнения этапа государственного контракта;

поступление информации от правоохранительных органов, средств массовой информации или из иных источников о возможных

финансовых нарушениях головных исполнителей и исполнителей ГОЗ;

смена руководства или главного бухгалтера организации, участвующей в выполнении ГОЗ – как у головных исполнителей, так и у исполнителей.

Применение триггерного механизма позволит сделать риск-ориентированный подход в сфере ГОЗ динамичным и адаптивным, реагирующим на изменение существенных обстоятельств объекта финансового контроля в сфере ГОЗ в режиме реального времени, а не только по итогам очередной плановой проверки по истечении установленного периода.

Наконец, важным аспектом совершенствования риск-ориентированного подхода является вопрос о пропорциональности мер реагирования. Действующая система штрафов, предусмотренная ст. 15.37.1 КоАП РФ, как уже отмечалось автором, имеет верхний лимит, что для крупных оборонных предприятий с многомиллиардными контрактами делает санкции незначительными. Однако не менее важной проблемой является и обратная сторона: избыточное давление на добросовестных малых и средних участников кооперации. Внеплановые проверки, даже не повлекшие выявления нарушений, влекут за собой изъятие документов, блокировку операций по счетам (в рамках казначейского сопровождения) и существенные временные затраты на исполнение субъектами своих прав и обязанностей в рамках ГОЗ. Для субъектов малого предпринимательства такие последствия могут быть сопоставимы с остановкой хозяйственной деятельности. Соответственно, остановка хозяйственной деятельности субъектов ГОЗ противоречит как исполнению поставки в рамках ГОЗ, так и в целом принципу свободы предпринимательской деятельности.

В связи с этим предлагается законодательно закрепить принципы «дифференцированной интенсивности» контрольных мероприятий в зависимости от категории риска. В отношении субъектов, отнесенных к низкой категории риска и имеющих безупречную историю исполнения ГОЗ в течение последних трех лет, контрольные мероприятия должны проводиться преимущественно в документарной форме, без блокировки операций по счетам. Применение такой меры, как приостановление операций, должно быть возможным только на основании решения руководителя контрольного органа при наличии весомых доказательств совершения конкретного нарушения, а не автоматически по факту назначения проверки.

Резюмируя, необходимо отметить,

что риск-ориентированный подход в сфере государственного финансового контроля государственного оборонного заказа является не просто востребованным, но объективно необходимым подходом в реализации финансового контроля в условиях ограниченности ресурсов контрольных органов и необходимости обеспечения национальной безопасности, а также обеспечения конституционно-значимой свободы предпринимательской деятельности. Однако для обеспечения эффективности риск-ориентированного подхода необходимо преодоление ряда системных барьеров: отсутствия формализованных критериев риска с учетом структуры в корпорации исполнителей, недостаточной динамичности в планировании проверок, несовершенства законодательства об административной ответственности и рисков избыточного давления на добросовестных участников.

Предложенные в настоящей статье направления совершенствования – внедрение кооперационного коэффициента, переработка механизма внеплановых проверок, дифференциация интенсивности контрольных мероприятий и либерализация верхнего лимита штрафа с одновременным введением защитных механизмов для малого бизнеса – способны, по мнению автора, обеспечить баланс между эффективностью финансового контроля и снижением административной нагрузки на добросовестных исполнителей государственного оборонного заказа.

Список литературы:

- [1] Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 29.12.2025) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс»
- [2] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях КоАП РФ от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 23.05.2025) / СПС «КонсультантПлюс»
- [3] Чеботарев Станислав Стефанович, Ельшин Владимир Александрович О применении риск-ориентированного подхода при выполнении контрольных и надзорных функций в сфере государственного оборонного заказа // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2020. №1 (53). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-primenenii-risk-orientirovannogo-podhoda-pri-vypolnenii-kontrolnyh-i-nadzornyh-funktsiy-v-sfere-gosudarstvennogo-oboronnogo-zakaza> (дата обращения: 23.04.2026).
- [4] Сущность риск-ориентированного подхода при госконтроле за бизнесом //

«Регфорум» ИП Жиров Роман Евгеньевич URL: https://regforum.ru/posts/4445_suschnost_risk__orientirovannom_podhoda_pri_goskontrole_zabiznesom/ (дата обращения: 27.04.2026)

[5] ФАС переходит на риск-ориентированный подход в сфере гособоронзаказа // ФАС России URL: https://fas.gov.ru/news/23734/export_to_file.pdf (дата обращения: 27.04.2026).

[6] Проверки по ГОЗ: как готовиться и избежать штрафов и блокировки расчетов // Информационное агентство «РБК Компании» URL: <https://companies.rbc.ru/amp/news/60ef1871-b080-407a-b473-94d3ce9d7196/> (дата обращения: 23.04.2026).

[7] Белхароев Р. М. Проблемы нормативно-правового регулирования обеспечения исполнения обязательств по ГОЗ // Вестник магистратуры. 2021. №3-2 (114). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-normativno-pravovogo-regulirovaniya-obespecheniya-ispolneniya-obyazatelstv-po-goz> (дата обращения: 28.04.2026).

References:

[1] Federal Law of 26.12.2008 N 294-FZ (as amended by 29.12.2025) “ On the Protection of the Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs in the Implementation of State Control (Supervision) and Municipal Control “/SPS” ConsultantPlus “

[2] Code of Administrative Offenses of the Russian Federation of the Administrative Code of the Russian Federation of 30.12.2001 N 195-FZ (as amended by 23.05.2025) /SPS “ConsultantPlus”

[3] Chebotarev Stanislav Stefanovich, Elshin Vladimir Alexandrovich On the application of a risk-based approach in the performance of control and supervisory functions in the field of state defense order//News of universities. Volga region. Social sciences. 2020. №1 (53). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-primenenii-risk-orientirovannogo-podhoda-pri-vypolnenii-kontrolnyh-i-nadzornyh-funktsiy-v-sfere-gosudarstvennogo-oboronnogo-zakaza> (дата обращения: 23.04.2026).

[4] The essence of the risk-based approach in state control over business//” Regforum “IP Zhiron Roman Evgenievich URL: https://regforum.ru/posts/4445_suschnost_risk__orientirovannom_podhoda_pri_goskontrole_zabiznesom/ (date of reference: 27.04.2026

[5] FAS is switching to a risk-oriented approach in the field of state defense orders//FAS Russia URL: https://fas.gov.ru/news/23734/export_to_file.pdf (date of appeal: 27.04.2026).

[6] BARS checks: how to prepare and avoid fines and blocking settlements//RBC Company Information Agency URL: <https://companies.rbc.ru/amp/news/60ef1871-b080-407a-b473-94d3ce9d7196/> (accessed: 23.04.2026).

[7] Belkharoev R.M. Problems of regulatory regulation of ensuring the fulfillment of obligations under the SDO//Bulletin of the magistracy. 2021. №3-2 (114). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-normativno-pravovogo-regulirovaniya-obespecheniya-ispolneniya-obyazatelstv-po-goz> (дата обращения: 28.04.2026).



ЮРКОМПАНИ
www.law-books.ru

Юридическое издательство «ЮРКОМПАНИ»
издает научные журналы:

- Научно-правовой журнал «Образование и право», рекомендованный ВАК Министерства науки и высшего образования России (специальности 12.00.01, 12.00.02), выходит 1 раз в месяц.
- Научно-правовой журнал «Право и жизнь», рецензируемый (РИНЦ, E-Library), выходит 1 раз в 3 месяца.