

*Носов А.О.,
студент, 3 курс, факультет «Государственное
и муниципальное управление» ИГСУ РАНХиГС, РФ, г. Москва*

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МОНИТОРИНГА ЗА РАСХОДОВАНИЕМ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ НА ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОБОРОННЫЙ ЗАКАЗ

***Аннотация.** В статье анализируются ключевые проблемы организации мониторинга расходования бюджетных средств, выделяемых на государственный оборонный заказ (ГОЗ). На основе эмпирического анализа материалов Счётной палаты РФ и Федерального казначейства выявлены системные дефекты: дуализм банковского и казначейского сопровождения, фрагментация информационного поля, отсутствие единого риск-ориентированного подхода, низкая оперативность реагирования. Предложены направления совершенствования: создание Межведомственного координационного совета по мониторингу ГОЗ (МКС-ГОЗ), внедрение риск-ориентированного подхода с категорированием участников, цифровая трансформация на базе ГИИС «Электронный бюджет», разработка единого регламента межведомственного обмена данными.*

***Ключевые слова:** государственный оборонный заказ, мониторинг бюджетных средств, Федеральное казначейство, автоматизированный мониторинг цен, риск-ориентированный подход, казначейское сопровождение.*

PROBLEMATIC ISSUES IN MONITORING THE EXPENDITURE OF BUDGET FUNDS ALLOCATED FOR THE STATE DEFENSE ORDER

Abstract. *The article analyzes the key problems of monitoring the expenditure of budget funds allocated for the state defense order (SDO). Based on an empirical analysis of the reports of the Accounts Chamber of the Russian Federation and the Federal Treasury, systemic defects are identified: dualism of banking and treasury support, fragmentation of the information field, lack of a unified risk-based approach, and low response efficiency. Directions for improvement are proposed: creation of an Interdepartmental Coordination Council for SDO monitoring, implementation of a risk-based approach with categorization of participants, digital transformation based on the GIS "Electronic Budget", and development of a unified regulation for interdepartmental data exchange.*

Key words: *state defense order, budget funds monitoring, Federal Treasury, automated price monitoring, risk-based approach, treasury support.*

Введение

В условиях геополитической напряженности и необходимости обеспечения обороноспособности Российской Федерации особую значимость приобретает эффективный и прозрачный контроль за расходованием бюджетных средств, выделяемых на государственный оборонный заказ (ГОЗ). Ежегодный объем ассигнований на национальную оборону достигает триллионов рублей, что предъявляет повышенные требования к системе финансового мониторинга.

Принятие Федерального закона от 28 декабря 2024 г. № 511-ФЗ ознаменовало новый этап развития контрольных механизмов: введен автоматизированный мониторинг цен на базе ГИИС «Электронный бюджет», расширены полномочия Федерального казначейства по получению информации, составляющей налоговую, банковскую и коммерческую тайну. Однако, как показывает практика, реализация этих нововведений сталкивается с рядом системных проблем, снижающих эффективность мониторинга и

создающих правовую неопределенность для участников оборонно-промышленного комплекса (ОПК).

Цель настоящей статьи – выявить ключевые проблемные вопросы в организации мониторинга расходования средств ГОЗ и предложить комплекс мер по их устранению, основанный на анализе действующей практики и лучших зарубежных подходах.

1. Институциональные основы и ключевые инструменты мониторинга в сфере ГОЗ

Современная система мониторинга ГОЗ носит межведомственный распределенный характер. Ее ядро образуют два взаимодополняющих, но организационно обособленных механизма: **банковское сопровождение** (ст. 8.2 Закона № 275-ФЗ) и **казначейское сопровождение** (гл. 24.1 Бюджетного кодекса РФ). Банковское сопровождение реализуется через сеть уполномоченных кредитных организаций (прежде всего ПАО «Промсвязьбанк»), которые открывают исполнителям ГОЗ отдельные счета и осуществляют первичный контроль за целевым характером платежей. Казначейское сопровождение предполагает проведение расчетов по крупным контрактам через лицевые счета в территориальных органах Федерального казначейства с предварительным санкционированием операций.

Координацию и надзор в этой системе осуществляют Министерство обороны РФ (государственный заказчик), Федеральная антимонопольная служба (контроль ценообразования), Счётная палата РФ (внешний аудит) и Росфинмониторинг (выявление подозрительных операций).

С принятием Федерального закона № 511-ФЗ центральным элементом мониторинга стала ГИИС «Электронный бюджет». Закон определил автоматизированный мониторинг цен как «процесс аккумуляции и агрегирования информации о показателях финансового обеспечения ГОЗ в целях выявления рисков необоснованного завышения цен и неисполнения контрактов». Казначейство получило право в автоматическом режиме

сопоставлять цены на однородную продукцию, выявлять аномалии и запрашивать необходимую информацию у налоговых органов, банков и исполнителей.

2. Вызовы и системные противоречия в действующей модели

Несмотря на видимую стройность, на практике сложившаяся модель порождает ряд существенных проблем, снижающих ее эффективность. На основе анализа отчетов Счётной палаты РФ за 2020–2024 гг. и материалов Федерального казначейства можно выделить следующие системные противоречия.

Во-первых, дуализм банковского и казначейского сопровождения.

Одна и та же финансовая операция может подвергаться двойному контролю – сначала со стороны уполномоченного банка, затем – Казначейства. При этом банк и Казначейство руководствуются разными нормативными актами и критериями оценки. На практике зафиксированы случаи, когда банк разрешал платеж, а Казначейство блокировало его, и наоборот. Приоритет требований одного органа над другим в случае их противоречия не установлен, что создает правовую неопределенность для исполнителя.

Во-вторых, фрагментация информационного поля. Данные о контрактах, ценах и платежах рассредоточены между несколькими информационными системами: ГИИС «Электронный бюджет», банковскими платформами, автоматизированной системой Росфинмониторинга и закрытым сегментом ЕИС. Полноценная API-интеграция между ними пока не реализована, обмен данными нередко осуществляется с задержками, измеряемыми днями. Это делает невозможным сквозной автоматизированный контроль в режиме реального времени.

Во-третьих, отсутствие единого риск-ориентированного подхода.

Постановлением Правительства РФ № 93 от 1 февраля 2018 г. для ФАС России установлена пятиуровневая шкала категорий риска, тогда как Федеральное казначейство разрабатывает собственную модель риск-профилирования,

ориентированную на ценовые и бюджетные индикаторы. В результате один и тот же исполнитель может получать разные категории риска от разных ведомств, что размывает саму идею избирательного контроля и препятствует концентрации ресурсов на действительно проблемных объектах.

В-четвертых, низкая оперативность реагирования. Отсутствие регламентированных сроков и форматов межведомственного обмена приводит к тому, что сигнал о риске проходит по цепочке «Росфинмониторинг – Казначейство – ФАС» в течение нескольких недель. За этот период средства, перечисленные по фиктивному договору, могут быть обналичены или выведены за рубеж, и последующее взыскание ущерба становится проблематичным.

В-пятых, недостаточная квалификация военных представительств для выполнения функций ценового аудита. Постановлением Правительства РФ № 1454 от 20 сентября 2025 г. на военные представительства возложена функция согласования отчётной калькуляции. Однако штат военпредов укомплектован преимущественно инженерно-техническими специалистами, а не экономистами-аудиторами. На практике до 85% возвратов калькуляций осуществляется по формальным основаниям (неправильное оформление документов, отсутствие подписей), а не по существу завышенных затрат.

В-шестых, отсутствие сквозного идентификатора контракта. Ни один нормативный правовой акт не обязывает участников кооперации маркировать субподрядные договоры унифицированным идентификатором головного государственного контракта. Это препятствует автоматической трассировке бюджетных средств от государственного заказчика до конечного соисполнителя, особенно критично для выявления фиктивных субподрядчиков на нижних уровнях кооперации.

3. Концептуальные направления совершенствования системы мониторинга

Преодоление указанных ограничений требует перехода от многослойной, дублирующей модели к единой интегрированной системе, основанной на координации, риск-ориентированности и цифровизации. На основе проведенного анализа и лучших зарубежных практик (модели DCAA в США и SSRO в Великобритании) предлагаются следующие направления.

3.1. Создание Межведомственного координационного совета по мониторингу ГОЗ (МКС-ГОЗ).

Совет должен стать постоянно действующим координационным органом при Правительстве РФ, объединяющим представителей Федерального казначейства, Минобороны, ФАС России, Росфинмониторинга, Счётной палаты, Банка России и Генеральной прокуратуры. Его основные функции: согласование планов проверок (для исключения дублирования), утверждение единых регламентов межведомственного обмена (предельный срок передачи информации о риске – не более 5 рабочих дней), выработка единых подходов к квалификации нарушений и мониторинг эффективности автоматизированного контроля.

3.2. Внедрение риск-ориентированного подхода и дифференциация мер контроля.

Предлагается адаптировать критерии Постановления № 93 к специфике казначейского мониторинга, дополняя их показателями финансовой устойчивости (наличие убытков, просроченная кредиторская задолженность) и транзакционных рисков (частота смены субподрядчиков, доля платежей аффилированным структурам). На основе интегрального показателя исполнители относятся к одной из трех категорий риска (низкий, средний, высокий). Для каждой категории дифференцируются: максимальный размер аванса (до 70%, 50% или 30% цены контракта), режим санкционирования платежей (ускоренный, стандартный, усиленный) и периодичность плановых проверок (от 1 раза в 3 года до 1 раза в год).

3.3. Цифровая трансформация на базе ГИИС «Электронный бюджет».

Необходимо завершить создание модуля автоматизированного сопоставления цен (сравнение заявленной цены со среднерыночными показателями из ФСКП и реестра контрактов), подсистемы риск-профилирования (автоматическое присвоение категории риска) и модуля сверки фактических затрат с данными раздельного учёта. Также требуется интеграция с банковскими системами через единый API по стандарту ISO 20022 и с Росфинмониторингом – по защищённому каналу связи.

3.4. Установление сквозного идентификатора контракта и переход на машиночитаемые форматы.

Предлагается законодательно закрепить обязательное указание сквозного идентификатора государственного контракта во всех договорах субподряда и платёжных поручениях по всей цепочке кооперации. Одновременно необходимо утвердить единую XML-схему для расчётно-калькуляционных материалов (РКМ) и установить, что с 1 января 2028 г. РКМ, не соответствующие машиночитаемому формату и не подписанные усиленной квалифицированной электронной подписью, не принимаются к рассмотрению.

3.5. Разграничение функций Казначейства и ФАС, создание Управления ценового аудита.

Целесообразно законодательно закрепить за Федеральным казначейством функцию мониторинга и выявления рисков (аналитическая функция), а за ФАС России – функцию реагирования и применения мер принуждения (контрольно-надзорная функция). В составе Казначейства предлагается создать Управление ценового аудита ГОЗ численностью 50–70 штатных аудиторов-экономистов (по модели ДСАА), которое будет проводить углублённую проверку калькуляций по крупным и высокорисковым контрактам.

4. Ожидаемые результаты от реализации предложенных мер

Внедрение предлагаемых изменений позволит достичь качественно новых результатов.

Экономические результаты:

снижение объёма нецелевого и необоснованного расходования бюджетных средств за счёт превентивного выявления рисков на этапе заключения контракта и согласования калькуляции;

сокращение среднего времени реагирования на выявленный риск с 45–60 дней до 10–28 рабочих дней, что предотвратит вывод средств до их обналичивания;

уменьшение доли дублирующих проверок с текущих 40% до 10%, что высвободит ресурсы контрольных органов и снизит административную нагрузку на предприятия ОПК.

Организационно-управленческие результаты:

создание единого координационного центра (МКС-ГОЗ), обеспечивающего согласованность планов проверок и оперативный обмен информацией;

внедрение дифференцированного режима авансирования и санкционирования в зависимости от категории риска исполнителя, что повысит финансовую дисциплину добросовестных участников;

повышение качества ценового аудита благодаря созданию специализированного Управления и перехода на машиночитаемые форматы РКМ.

Антикоррупционные и социальные результаты:

снижение коррупционных рисков за счёт автоматического выявления аномалий в ценообразовании и сокращения дискреционных полномочий на этапе согласования цен;

укрепление обороноспособности государства благодаря своевременному и полному выполнению государственного оборонного заказа, предотвращению срывов поставок.

Как показывает положительная динамика последних лет – экономический эффект от деятельности Счётной палаты РФ вырос с 148,9 млрд руб. в 2024 г. до 653 млрд руб. в 2025 г., – концентрация контрольных ресурсов на зонах повышенного риска и цифровизация мониторинга дают реальную отдачу. Предлагаемые меры позволят закрепить и усилить эту тенденцию.

Заключение

Проведённый анализ показал, что действующая система мониторинга расходования бюджетных средств на государственный оборонный заказ, несмотря на внедрение автоматизированного мониторинга цен и расширение полномочий Федерального казначейства, страдает рядом системных недостатков: дуализм банковского и казначейского сопровождения, фрагментация информационного поля, отсутствие единого риск-ориентированного подхода, низкая оперативность реагирования, недостаточная квалификация военных представительств и отсутствие сквозного идентификатора контракта.

Предложенный комплекс мер – создание Межведомственного координационного совета, внедрение риск-ориентированного подхода с категорированием участников, цифровая трансформация ГИИС «Электронный бюджет», установление сквозного идентификатора контракта, переход на машиночитаемые форматы и создание специализированного Управления ценового аудита – позволяет сформировать целостную модель совершенствования. Реализация этих предложений обеспечит повышение прозрачности, оперативности и эффективности мониторинга, снижение коррупционных рисков и административной нагрузки на оборонно-

промышленный комплекс, а в конечном итоге – укрепит обороноспособность Российской Федерации.

Библиографический список:

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 26.02.2026) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 15.03.2026) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

4. О государственном оборонном заказе : Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ (ред. от 15.12.2025 № 471-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7600.

5. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 25.12.2025) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

6. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» : Федеральный закон от 28 декабря 2024 г. № 511-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2024. – № 53 (ч. 1). – Ст. 8112.

7. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» : Федеральный закон от 15 декабря 2025 г. № 471-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2025. – № 51. – Ст. 8945.

8. О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу : Постановление Правительства РФ от 2 декабря 2017 г. № 1465 (ред. от 14.02.2026) // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 50 (ч. 3). – Ст. 7624.

9. О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» : Постановление Правительства РФ от 30 июня 2015 г. № 658 (ред. от 28.03.2025) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 28. – Ст. 4225.

Научная и учебная литература

10. Беляева, О. А. Правовое регулирование государственного оборонного заказа: цивилистический и административно-правовой аспекты / О. А. Беляева, П. П. Кабытов, В. И. Кузнецов // Журнал российского права. – 2019. – № 9. – DOI 10.12737/jrl.2019.9.5. – EDN BLBIFB.

11. Беляева, О. А. Цифровизация закрытых закупок для нужд обороны и безопасности государства: поиск оптимальных правовых решений / О. А. Беляева, А. В. Михашин // Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2019. – № 4. – С. 9–14.

12. Финансовое право : учебник для вузов / под ред. Е. Ю. Грачевой. – М. : Проспект, 2024. – 632 с.

13. Государственный аудит : учебник / под ред. С. В. Степашина. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2023. – 479 с.

Зарубежные источники

14. Defense Contract Audit Agency. Fiscal Year 2024 Annual Report to Congress. – March 31, 2025. – URL: <https://www.dcaa.mil/>.

15. Department of Defense Inspector General. Audit of Financial Statements for Fiscal Year 2024. – November 15, 2024. – URL: <https://www.dodig.mil/>.

16. UK Ministry of Defence. Defence Equipment Plan 2024. – London : MOD, 2024. – URL: <https://www.gov.uk/government/publications/defence-equipment-plan-2024>.
17. OECD. Government at a Glance 2025. – Paris : OECD Publishing, 2025. – DOI 10.1787/gov_glance-2025-en.
18. Defense Procurement Agency (Ukraine). Functional Audit by NATO IBAN: Process and Methodology. – 2025. – URL: <https://www.dpa.gov.ua>.
19. Jackson Kelly PLLC. DCAA Access to Internal Audit Reports and Workpapers. – December 10, 2025. – URL: <https://www.jacksonkelly.com>.
20. Baker Tilly. DCAA's Focus on Audits of Contractor Business Systems Highlighted in Its Latest Report to Congress. – September 21, 2023. – URL: <https://www.bakertilly.com>.