

Риск-ориентированный подход при планировании контрольной деятельности

Risk-based approach to planning control activities

УДК 336

Получено: 20.12.2025

Одобрено: 23.01.2026

Опубликовано: 25.02.2026

Скворцов А.С.

Аспирант, ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», г. Москва

e-mail: skvortsov-artem@mail.ru

Skvortsov A.S.

Postgraduate student, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow

e-mail: skvortsov-artem@mail.ru

Аннотация

Суть подхода, основанного на рисках, применительно к контролю за работой предприятий состоит в том, что надзорные органы должны уделять основное внимание наиболее значимым нарушениям нормативных актов, сконцентрированным в областях с повышенной вероятностью нарушений, поскольку всеобъемлющий контроль не является экономически эффективным. Внедрение риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной активности компании способствует уменьшению числа проверок со стороны государства. Цель работы заключается в изучении международного опыта внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности субъектов предпринимательства и анализа практики его использования в России. Для достижения поставленной цели автором был изучен опыт применения риск-ориентированного подхода в ряде стран и практика его применения контрольными органами в Российской Федерации с учетом международного опыта, а также разработаны предложения по применению риск-ориентированного подхода к отдельным направлениям деятельности компании. Методологической основой исследования послужил системный подход, использование общих научных методов познания и критический анализ работ российских и зарубежных ученых, посвященных риск-ориентированному подходу в контрольно-надзорной сфере. В результате исследования были выделены ключевые характеристики и преимущества использования риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности, а также систематизированы критерии определения частоты и глубины проверок в различных областях надзора. Предложены направления совершенствования риск-ориентированного подхода с использованием современных цифровых технологий и интеллектуальных методов анализа информации. Ключевой особенностью риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности является дифференцированное распределение государственных ресурсов в зависимости от степени риска конкретных нарушений. Применение этого подхода направлено на максимальную концентрацию ограниченных ресурсов в областях наибольшего риска. При этом от уровня риска зависит как периодичность, так и тщательность проводимых проверок. В рамках системы контроля за деятельностью экономических субъектов, риск-ориентированный подход рассматривается как метод государственного регулирования экономической активности, основанный на применении системы управления рисками.

Ключевые слова: риск, контрольная деятельность, планирование, экономические субъекты, государственное регулирование, управление рисками.

Abstract

The essence of the risk-based approach to enterprise performance monitoring is that supervisors should focus on the most significant regulatory violations concentrated in areas with an increased likelihood of violations, since comprehensive control is not cost-effective. The introduction of a risk-based approach in the company's control and supervisory activities helps to reduce the number of government inspections. The purpose of the work is to study the international experience of introducing a risk-based approach in the control and supervisory activities of business entities and analyzing the practice of its use in Russia. To achieve this goal, the author studied the experience of applying a risk-based approach in a number of countries and the practice of its application by control authorities in the Russian Federation, taking into account international experience, and developed proposals for the application of a risk-based approach to certain areas of the company's activities. The methodological basis of the research was a systematic approach, the use of general scientific methods of cognition and a critical analysis of the work of Russian and foreign scientists devoted to a risk-based approach in the control and supervisory sphere. As a result of the study, the key characteristics and advantages of using a risk-based approach in control and supervisory activities were identified, as well as criteria for determining the frequency and depth of inspections in various areas of supervision were systematized. The directions of improving the risk-based approach using modern digital technologies and intelligent methods of information analysis are proposed. A key feature of the risk-based approach in control and supervisory activities is the differentiated allocation of public resources depending on the degree of risk of specific violations. The application of this approach is aimed at maximizing the concentration of limited resources in areas of greatest risk. At the same time, both the frequency and the thoroughness of the inspections carried out depend on the level of risk. Within the framework of the system of control over the activities of economic entities, the risk-based approach is considered as a method of state regulation of economic activity based on the application of a risk management system.

Keywords: risk, control activities, planning, economic entities, government regulation, risk management.

Как известно, риск – это комплексная и многогранная категория, которая определяется следующими ключевыми характеристиками [1]: вероятностная и случайная природа; наличие объективной неопределенности; потенциал как для позитивных, так и для негативных последствий; способность отклоняться от запланированного итога или происшествия. Суммируя вышесказанное, риск можно определить следующим образом: риск – это вероятность возникновения (реализации) для экономического субъекта случайного события, вызванного объективной неопределенностью и проявляющегося в нежелательных последствиях, характеризующихся отрицательным отклонением фактического результата или события от прогнозируемого. Важно отметить, что данное определение не учитывает возможность положительного отклонения фактического результата или события от предполагаемого, что часто называют шансом и что также, как и риск, входит в сферу риск-менеджмента.

Внедрение риск-ориентированной модели в систему контрольно-надзорных мероприятий, осуществляемых государственными структурами, призвано сократить число проверок, проводимых в отношении предприятий, функционирующих в областях с минимальной вероятностью отклонений от установленных норм. При этом, регулирующий орган вправе адаптировать методики оценки рисков, учитывая масштаб предприятия и специфику его деятельности. Суть подхода, основанного на оценке рисков, состоит в признании экономической неэффективности всеобъемлющего контроля и перераспределении ресурсов надзорных ведомств на выявление и пресечение наиболее опасных нарушений в секторах с высокой концентрацией таких нарушений.

Важно подчеркнуть, что применяемые контролирующими органами административные инструменты должны быть адаптивными и направленными на минимизацию рисков, связанных с уклонением от уплаты налогов (или ее неполной уплатой), нарушением прав

работников, несоблюдением правил безопасности различного рода и т.д. Ориентация на риски позволяет уменьшить административное давление на законопослушный бизнес; оперативно, выборочно и соразмерно реагировать на действия недобросовестных субъектов экономической деятельности; оптимизировать использование ограниченных бюджетных средств, что особенно актуально в текущей ситуации, характеризующейся повышенной внешней нестабильностью и высокой степенью изменчивости экономических параметров.

Основанный на оценке рисков метод предполагает дифференцированное распределение ресурсов, учитывающее степень опасности: риск определяет как частоту, так и глубину инспекций. Таким образом, данный подход направлен на оптимальное сосредоточение государственных ресурсов в областях с наиболее высоким уровнем риска. Основные принципы его применения структурированы в табл. 1.

Таблица 1

Базовые принципы риск-ориентированного подхода

№	Принцип	Сущность принципа
1	Распределение ресурсов	Ресурсы распределяются неравномерно с учетом уровня риска
2	Соразмерность	Принимаемые превентивные меры соразмерно уровню риска
3	Гибкость	Систематическая корректировка оценки риска, учитывающая новые факторы и угрозы
4	Законность	Действие контролирующего органа основано на документально зафиксированной системе оценки уровня рисков
5	Открытость	Критерии оценки и классы рисков открыты для подконтрольных субъектов

составлено автором на основании: [5]

Международный опыт использования риск-ориентированного подхода демонстрирует некоторые расхождения в практической реализации в разных странах. Например, в США контроль за соблюдением нормативных требований организован следующим образом: при первичном нарушении компания получает официальное предупреждение, устанавливается период для устранения недочетов и назначается повторная проверка. При повторном нарушении налагается штраф. В случае дальнейших нарушений временно приостанавливается деятельность, а впоследствии объект или предприятие закрывается. Кроме того, в Нью-Йорке, в рамках внедрения концепции «умный город», 330 000 зданий вовлечены в программу, в рамках которой проводится совместный анализ данных о задолженностях по налогам и коммунальным платежам, инцидентах и происшествиях, зарегистрированных в районе, и других факторах. После всесторонней обработки этих данных создается кластер районов с повышенным риском, который передается в городскую пожарную инспекцию. На основе этой информации профилактическим проверкам проблемных районов уделяется особое внимание, и частота инспекций в этих районах увеличивается. Такой подход к профилактике пожарной безопасности, с учетом факторов риска, позволил значительно сократить количество пожаров в Нью-Йорке и снизить ущерб, причиненный ими.

Рассматривая перспективы внедрения подхода, основанного на управлении рисками, необходимо учитывать его относительную легкость внедрения, благодаря четко определенным правилам и формализованным методикам оценки рисков, используемым в процессе его реализации. В работе [1] представлен подробный анализ методов оценки рисков, применяемых в управлении рисками, в котором выделены шесть основных групп методов, а также проведено сравнение областей и особенностей практического применения каждого

метода. Характерной чертой различных экономико-математических методов является их сравнительная сложность и узкая специализация. Например, показатель VAR (Value at Risk), широко используемый в управлении рисками, и его модификации применяются для определения рисков, связанных с финансовыми инвестициями, кредитами и операциями, однако он не подходит для оценки других категорий рисков. К тому же, его расчет производится с использованием сложного дельта-нормального метода, требующего глубоких знаний в области математической статистики и владения современным программным обеспечением.

Одним из преимуществ методик, используемых при внедрении подхода, основанного на оценке рисков, помимо строгого формального описания, является их понятность и легкость в применении даже для неподготовленных специалистов, не имеющих глубоких математических знаний. Данный факт способствует смещению акцента в контрольно-надзорной работе с комплексных математических моделей в сторону более простых, что создает перспективу для повсеместного использования риск-ориентированного подхода в реальной деятельности. Перечень основных нормативных актов, формирующих правовую основу для применения риск-ориентированного подхода в Российской Федерации, представлен в табл. 2.

Таблица 2

Законодательная база применения риск-ориентированного подхода

№	Наименование документа	Регламентируемый объект
1	Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ, ст. 8.1	Определяет категории риска или класс опасности контролируемого объекта при применении риск-ориентированного подхода.
2	Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 246-ФЗ	Устанавливает обязательное применение риск-ориентированного подхода надзора органами при организации отдельных видов государственного контроля с 1 января 2018 г.
3	Постановление Правительства от 17.08.2016 г. № 806	Утверждает перечень видов государственного контроля, при которых применяются риск-ориентированный подход и правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определённому классу (категории) опасности.
4	Постановление Правительства от 02.03.2017 г. №245	Расширяет перечень видов государственного контроля, при которых применяется риск-ориентированный подход.

составлено автором на основании:[4]

Перечень категорий риска при реализации риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности представлен в табл. 3.

Категории риска при реализации риск-ориентированного подхода

№ п/п	Категории риска	Частота проверок
1	Чрезвычайно высокий	1 раз в период
2	Высокий	1 раз в период
3	Значительный	1 раз в период
4	Средний	Не чаще 1 раза в период
5	Умеренный	Не чаще 1 раза в период
6	Низкий	Плановые проверки не проводятся

составлено автором на основании:

Необходимо отметить, что отнесение субъекта контрольно-надзорной деятельности к той или иной категории риска и система показателей, применяемых для оценки уровня риска, существенно различаются в зависимости от вида и специфики сферы контроля. Проанализируем особенности применения риск-ориентированного подхода для наиболее распространенных сфер контрольно-надзорной деятельности. Основные законодательные документы, регламентирующие применение риск-ориентированного подхода в отдельных сферах надзорной деятельности, систематизированы в табл. 4.

Таблица 4

Документы, регламентирующие применение риск-ориентированного подхода в отдельных сферах надзорной деятельности

№ п/п	Наименование документа	Регламентируемая сфера (устанавливаемые нормы)
1	Постановление Правительства РФ от 16.02.2017 г. №19	Соблюдение трудового законодательства (частота проверок для различных категорий риска)
2	Постановление Правительства РФ № 875 от 01.05.2012 г. (ред. от 30.04.2018 г.)	Соблюдение трудового законодательства (методика определения категории потенциального риска)
3	Приказ ФНС РФ ММ-3-06/333 от 30.05.2007 г.	Планирование выездных налоговых проверок
4	Приказ ФНС № ЕД-4-15/1281 от 26.01.2017 г.	Проведение камеральных налоговых проверок налоговых деклараций, в которых отражены операции, не подлежащие налогообложению НДС
5	Федеральный закон №402-ФЗ от 06.12.2011 г.	Организация автономными учреждениями внутреннего контроля фактов хозяйственной жизни
6	Приказ Россельхознадзора №908 от 18.09.2017 г.	Формализация списка контрольных вопросов проверочного листа при проведении земельного надзора

составлено автором на основании: [7]

Налоговая служба России категоризирует налогоплательщиков по уровню налоговых рисков, опираясь на данные деклараций по НДС. Классификация производится с помощью автоматизированной системы управления рисками «СУР АСК НДС-2». Этот программно-аппаратный комплекс в автоматическом режиме анализирует декларации, сопоставляет сведения о контрагентах и выявляет расхождения, отслеживая финансовые потоки между

юридическими и физическими лицами. При обнаружении разрыва в цепочке, система сигнализирует сотрудникам налоговой инспекции, что служит причиной для проведения углубленной проверки. Программно-аппаратный комплекс «СУР АСК НДС-2» генерирует отчетность, которая при выявлении нарушений, превышающих установленный законом порог, может служить основанием для открытия уголовного дела. В перспективе планируется интегрировать «СУР АСК НДС-2» с базами данных таможенных органов, Центробанка и Росфинмониторинга.

С 2018 г. банковские учреждения подключены к «СУР АСК НДС-2», что обязывает их внимательно отслеживать подозрительные операции по счетам физических лиц, включая займы и крупные переводы. Применение этой системы позволяет налоговым органам автоматически формировать финансовые отчеты компаний и оценивать налоговую нагрузку каждого участника сделки. Данная программа способствует сокращению теневого оборота наличных средств в стране, контролирует поступление денежных средств на счета граждан с использованием данных из форм 6-НДФЛ и 2-НДФЛ, и при необходимости, доначисляет НДФЛ.

На основе автоматизированной обработки деклараций по НДС налогоплательщикам в автоматическом режиме присваиваются категории риска, и информация отражается в виде цветowych индикаторов:

- низкий налоговый риск (зеленый цвет) — компания ведет активную финансово-хозяйственную деятельность, своевременно и полностью оплачивает налоги. Такая компания обладает соответствующими ресурсами (активами);

- средний налоговый риск (желтый цвет) — налогоплательщики, не включенные в вышеназванные группы;

- высокий налоговый риск (красный цвет) — налогоплательщик, используемый для получения необоснованной налоговой выгоды, в том числе третьими лицами. Такая компания не имеет основных средств, штата, не исполняет свои налоговые обязательства (исполняет в минимальном размере).

Далее обратим внимание на применение риск-ориентированного подхода в системе внутреннего контроля автономных учреждений. Основным документом, который регулирует процесс внутреннего контроля в таких учреждениях, является Федеральный закон № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете». Согласно ст. 19 данного закона, все экономические субъекты, включая автономные учреждения, обязаны осуществлять внутренний контроль экономических операций. При использовании риск-ориентированного подхода для контроля таких учреждений контролирующие органы учитывают в своих оценочных критериях качество контроля, проводимого проверяемой организацией, что дает возможность контролируемому учреждению сформировать у органов контроля положительное мнение о себе как о добросовестном участнике хозяйственной деятельности. Более того, применение риск-ориентированного подхода позволяет крупным многофункциональным автономным учреждениям с развитой филиальной сетью создавать свои собственные критерии частоты и глубины проверок, передавать эти критерии своим подразделениям и акцентировать внимание на контроле неблагополучных филиалов, что повышает эффективность контроля и уменьшает затраты на его осуществление.

Эффективным инструментом для выявления зон повышенного риска является тепловая карта рисков. На данной карте низкие риски помещаются в «холодную зону» и окрашиваются в темно-серый цвет, средние риски отображаются в «теплой зоне» с светло-серой заливкой, а высокие риски сосредоточены в «горячей зоне», где заливка отсутствует.

Особое внимание следует обратить на использование подхода, основанного на управлении рисками, при осуществлении внешнеторговых операций. В основе методов управления рисками, реализуемых компаниями во внешнеэкономической сфере, лежит модель управления рисками, ориентированная на субъект, которая базируется на оценке вероятности несоблюдения участниками ВЭД законодательства в таможенной области [11]. Участники внешнеторговой деятельности автоматически, с использованием

специализированного программного обеспечения и на основе математической модели, включающей 35 показателей, характеризующих их работу, ежеквартально распределяются по группам риска: с незначительным, средним и высоким риском.

Для каждой группы рисков предусмотрены различные меры таможенного контроля. При этом применяются шесть критериев, являющихся блокирующими, при выявлении хотя бы одного из которых участник ВЭД исключается из категории низкого риска, независимо от итогов расчета по другим показателям. Данные критерии охватывают:

- Присутствие в списке лиц, в отношении которых проведение таможенной проверки затруднено.

- Нахождение участника ВЭД в процессе ликвидации или прекращения деятельности.

- Невыполнение обязательств по уплате таможенных сборов, пени, процентов. Рассматривается как блокирующий критерий по истечении десяти дней после окончания срока их добровольной оплаты. Этот срок указывается в уведомлении о таможенных платежах и составляет 20 дней с момента его получения.

- Наличие неуплаченного административного штрафа. Данный критерий активируется через 70 дней после даты вступления в силу постановления таможенного органа.

- Наличие вступившего в законную силу обвинительного приговора суда по ст. 194 Уголовного кодекса Российской Федерации.

- Присвоение участнику ВЭД высокого уровня налогового риска по результатам классификации ФНС России.

- В случае отсутствия шести блокирующих критериев из 35, проверка осуществляется по оставшимся 29, которые подразделяются на две группы — положительные и отрицательные. Положительные и отрицательные критерии оцениваются совместно, а не по отдельности. При принятии решения учитываются масштаб нарушения и доля нарушений в общем объеме поставок, а также своевременность и полнота мер, предпринимаемых организациями для уменьшения негативных последствий нарушений. Данный подход исключает раскрытие всех критериев оценки, чтобы участники ВЭД не приспособивали свою деятельность к существующим требованиям низкого уровня риска.

Положительные критерии оценивают благоприятные аспекты деятельности участника ВЭД: размер уставного капитала; продолжительность внешнеэкономической деятельности; объем уплачиваемых таможенных платежей; использование сервисов личного кабинета; отнесение налоговой службой к категории низкого налогового риска; экспортная направленность.

Отрицательные критерии включают: долю товарооборота с офшорными зонами; существенные отклонения основных показателей таможенного декларирования (вес, стоимость) от средних показателей по аналогичным товарам; объемы поставок товаров из страны, не являющейся страной происхождения; нарушения, выявленные в результате таможенного контроля до и после выпуска; привлечение к административной ответственности, а также возбуждение уголовных дел.

Кроме установленных критериев, для присвоения организации категории низкого уровня риска необходимо выполнение двух условий. Первое условие – наличие в анализируемом периоде (2 года) не менее 100 оформленных деклараций на товары. Второе условие – минимальный срок ВЭД, равный 2 годам. Для организаций с хорошей репутацией, отнесенных ФНС России к категории низкого риска, указанный срок сокращен до 6 месяцев. Реализуемая таможенными органами модель управления рисками, ориентированная на субъект, позволяет значительно сократить использование различных форм таможенного контроля.

Использование риск-ориентированного подхода для контроля над деятельностью субъектов хозяйствования способствует повышению результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности при оптимальном расходовании ресурсов и снижению избыточного вмешательства государственных органов в деятельность организаций.

Обобщая результаты систематизации методического аппарата применения риск-ориентированного подхода в различных областях контрольно-надзорной деятельности, можно

сделать вывод о том, что его применение способствует повышению эффективности этой деятельности по критерию «качество/затраты», а также значительно повышает прозрачность надзорной деятельности и снижает риски предвзятых проверок.

Перспективы углубления риск-ориентированной модели связаны с внедрением передовых цифровых решений, в частности, применением смарт-контрактов на базе блокчейн. Внедрение смарт-контрактов способно автоматизировать процесс осуществления проверок, предотвратить фальсификацию результатов и гарантировать абсолютную прозрачность контрольно-надзорных мероприятий. Помимо этого, использование современных цифровых инструментов предоставит возможность контрольно-надзорным органам непрерывно отслеживать изменения в деятельности проверяемых организаций и предоставлять им оперативную информацию об обновлениях в законодательстве и требованиях надзорных органов.

Литература

1. Арсланов Д.Э., Селентьева Т.Н. Оценка внедрения риск-ориентированного подхода в контрольную (надзорную) деятельность в субъектах Российской Федерации // Вестник науки. 2025. №5 (86). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-vnedreniya-risk-orientirovannogo-podhoda-v-kontrolnuyu-nadzornuyu-deyatelnost-v-subektah-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 10.01.2026).
2. Артеменко Е.А. Риск-ориентированный подход как способ минимизации коррупции в контрольно-надзорной деятельности // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2022. №2 (49). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/risk-orientirovannyu-podhod-kak-sposob-minimizatsii-korruptsii-v-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti> (дата обращения: 03.01.2026).
3. Брылёва Татьяна Олеговна Риск-ориентированный подход контрольно-надзорной деятельности: современное состояние и перспективы развития // Государственная служба и кадры. 2025. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/risk-orientirovannyu-podhod-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti-sovremennoe-sostoyanie-i-perspektivy-razvitiya> (дата обращения: 04.01.2026).
4. Евмененко Е.В. Особенности реализации риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности в россии // Вестник науки. 2025. №5 (86). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-realizatsii-risk-orientirovannogo-podhoda-pri-osuschestvlenii-kontrolnoy-nadzornoj-deyatelnosti-v-rossii> (дата обращения: 08.01.2026).
5. Ерохова О.А. Особенности риск-ориентированного подхода контрольно-надзорной деятельности в государственном управлении // Экономика и бизнес: теория и практика. 2021. №10-1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-risk-orientirovannogo-podhoda-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti-v-gosudarstvennom-upravlenii> (дата обращения: 10.01.2026).
6. Липунцова А.В. Теоретико-правовые аспекты перехода на риск-ориентированный подход в контрольно-надзорной деятельности государства // Ученые записки Тамбовского отделения РoCMY. 2018. №9. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoretiko-pravovye-aspekty-perehoda-na-risk-orientirovannyu-podhod-v-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti-gosudarstva> (дата обращения: 09.01.2026).
7. Соколов Александр Юрьевич, Кротов Кирилл Сергеевич Об общих принципах применения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности // Вестник СГЮА. 2021. №5 (142). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ob-obshchih-printsipah-primeneniya-risk-orientirovannogo-podhoda-v-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti> (дата обращения: 13.01.2026).
8. Щукин И.А. Теоретические аспекты создания системы интегральной оценки деятельности контрольно-надзорных органов // Инновации и инвестиции. 2018. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoreticheskie-aspekty-sozdaniya-sistemy-integralnoy-otsenki-deyatelnosti-kontrolno-nadzornyh-organov> (дата обращения: 12.01.2026).