ОДОБРЕНЫ

Советом

по вопросам внутреннего государственного контроля

(протокол от 11.09.2019 № 2)

**Предложения по подходам к составлению   
карты рисков в финансово-бюджетной сфере**

**органов государственного финансового контроля,   
являющихся органами исполнительной власти   
субъектов Российской Федерации**

1. **Методическая база для составления карты рисков   
   в финансово-бюджетной сфере**

В качестве методической базы для составления органами государственного финансового контроля, являющимися органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее – органы государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации), карт рисков в финансово-бюджетной сфере на соответствующий год предлагается использовать следующие международные и национальные стандарты, а также стандарты Счетной палаты Российской Федерации в сфере управления рисками:

– «Управление рисками организации. Концептуальная модель», Комитет спонсорских организаций (COSO);

– Международный стандарт ИСО 9004:2009 «Менеджмент   
для достижения устойчивого успеха организации. Подход на основе менеджмента качества»;

– Международный стандарт ИСО 31000:2009 «Менеджмент риска. Принципы и руководство»;

– Международные стандарты для высших органов финансового контроля;

– Международные профессиональные стандарты внутреннего аудита;

– ГОСТ Р ИСО 9004-2010. «Национальный стандарт Российской Федерации. Менеджмент для достижения устойчивого успеха организации. Подход на основе менеджмента качества»;

– ГОСТ Р ИСО 31000-2010. «Национальный стандарт Российской Федерации. Менеджмент риска. Принципы и руководство»;

– Стандарт внешнего государственного аудита (контроля)   
№ 104 «Аудит эффективности», утвержденный постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 4ПК.

Кроме того, в качестве положительной практики предлагается использовать подходы к риск-ориентированному контролю, установленные постановлением Правительства Российской Федерации   
от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

1. **Источники информации для составления карты рисков   
   в финансово-бюджетной сфере**

В качестве источников информации для составления органами государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации карт рисков в финансово-бюджетной сфере на соответствующий год предлагается использовать:

– документы стратегического планирования Российской Федерации, послания Президента Российской Федерации, документы стратегического планирования, разрабатываемые на уровне субъекта Российской Федерации, иные документы, определяющие приоритетные направления деятельности системы государственного управления;

– поручения Администрации Президента Российской Федерации, полномочных представителей Президента Российской Федерации   
в федеральных округах, касающиеся вопросов финансово-бюджетной сферы;

– информация о результатах контроля (аудита), осуществляемого органами государственного финансового контроля (в том числе субъекта Российской Федерации) в отношении объектов контроля органа внутреннего государственного финансового контроля соответствующего субъекта Российской Федерации;

– ежегодные заключения контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации на отчет об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации (например: на 2020 год – заключение контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации на отчет об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации за 2018 год), иная информация о результатах осуществления контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации*;*

– материалы органа прокуратуры субъекта Российской Федерации, содержащие информацию о типовых (наиболее часто выявляемых) нарушениях в финансово-бюджетной сфере (обзорные письма   
по результатам анализа законности в финансово-бюджетной сфере);

– поручения Губернатора субъекта Российской Федерации, заместителя Губернатора субъекта Российской Федерации – министра финансов субъекта Российской Федерации, обращения органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, постановлений и мотивированных обращений правоохранительных органов, должностных лиц министерства финансов субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, депутатских запросов, граждан и организаций;

– информацию о нарушениях бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, выявленных в результате проверок подведомственных учреждений, полученной от главных распорядителей средств бюджета субъекта Российской Федерации, в том числе в ходе проведения контрольных мероприятий;

– информация о результатах применения мер реагирования, предусмотренных картой рисков в финансово-бюджетной сфере за предыдущий период.

1. **Подходы к идентификации, анализу и оценке рисков   
   в финансово-бюджетной сфере**

3.1. Идентификация рисков в финансово-бюджетной сфере.

Идентификация рисков предполагает выявление рисков   
в финансово-бюджетной сфере и их описание.

Идентификацию рисков в финансово-бюджетной сфере   
на соответствующий год предлагается осуществлять путем анализа источников информации, приведенных в Разделе II. «Источники информации для составления карты рисков в финансово-бюджетной сфере» настоящих предложений, и определения наиболее часто выявляемых нарушений, а также информации о проблемах в финансово-бюджетной сфере, в том числе идентифицированных органами государственного финансового контроля (в том числе субъекта Российской Федерации) в отношении объектов контроля органа внутреннего государственного финансового контроля соответствующего субъекта Российской Федерации, органами безопасности, прокуратуры, правопорядка субъекта Российской Федерации.

В ходе данной работы предлагается выявлять риски в деятельности объектов контроля в финансово-бюджетной сфере, классифицированные по направлениям деятельности, организационно-правовой форме объектов контроля, в деятельности которых выявлены соответствующие риски, и иным признакам.

Отбор рисков в финансово-бюджетной сфере для включения в карту рисков в финансово-бюджетной сфере на соответствующий год представляется возможным осуществлять экспертным путем с учетом нижеприведенных подходов.

Для целей осуществления дальнейших анализа и оценки рисков   
в финансово-бюджетной сфере идентифицированные риски представляется целесообразным отбирать в следующих случаях:

– если информация о выявлении нарушения (риска) в финансово-бюджетной сфере идентифицирована в двух и более источниках из числа указанных в абзацах третьем – шестом раздела II. «Источники информации для составления карты рисков в финансово-бюджетной сфере» настоящего документа;

– если объем нарушений соответствующего вида (в количественном либо денежном выражении), выявленных по итогам анализа отчетности   
о результатах контрольных мероприятий контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации, иных органов государственного финансового контроля, в том числе, размещенных в государственных информационных системах, является значительным;

– если экспертная оценка документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъекта Российской Федерации, посланий Президента Российской Федерации, иных документов, определяющих приоритетные направления деятельности системы государственного управления, позволяет сделать вывод о наличии рисков, реализация которых препятствует исполнению таких документов.

Формулировки идентифицированных рисков в финансово-бюджетной сфере должны быть лаконичными и соответствовать терминологии, применяемой в законодательстве Российской Федерации, регламентирующей вопросы соответствующей сферы деятельности.

3.2. Анализ и оценка рисков в финансово-бюджетной сфере.

Анализ рисков в финансово-бюджетной сфере предлагается проводить в целях выявления наиболее значимых и вероятных рисков в финансово-бюджетной сфере, а также возможных негативных последствий воздействия идентифицированных рисков.

Оценку риска предлагается осуществлять в целях определения уровня соответствующего риска, в том числе путем сравнения уровня идентифицированных рисков с допустимыми (приемлемыми) уровнями таких рисков.

Проведение оценки рисков в финансово-бюджетной сфере должно обеспечивать:

– понимание потенциальных проблем, которые могут возникнуть при расходовании бюджетных средств и средств, предоставленных   
из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, их источников, воздействия последствий реализации соответствующих рисков   
на достижение целей расходования средств, устанавливаемых документами, являющимися основаниями для их предоставления, а также целей, поставленных в посланиях Президента Российской Федерации, иных документах, определяющих приоритетные направления деятельности системы государственного управления, в том числе в рамках национальных проектов, документах стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъекта Российской Федерации;

– сбор фактических данных и информации, необходимой   
для определения уровня идентифицированных рисков в финансово-бюджетной сфере, в том числе с использованием информации   
о результатах контрольных мероприятий, проведенных органом государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации, статистических данных, данных государственных информационных систем и иных источников информации;

– выявление причин и условий возникновения идентифицированных рисков в финансово-бюджетной сфере.

При анализе и оценке рисков в финансово-бюджетной сфере также предлагается учитывать результаты принятия мер реагирования для воздействия на риски, включенные в карту рисков в финансово-бюджетной сфере за предыдущий год.

Анализ и оценку рисков в финансово-бюджетной сфере   
на соответствующий год предлагается осуществлять в целях отбора наиболее часто выявляемых рисков, а также наиболее значимых из них.

Для оценки рисков в финансово-бюджетной сфере предлагается производить оценку степени влияния и вероятности, а также уровня указанных рисков.

Под вероятностью в целях формирования карты рисков   
в финансово-бюджетной сфере предлагается понимать степень возможности наступления события, негативно влияющего на деятельность объектов контроля в финансово-бюджетной сфере и ее результаты, а также на законность, эффективность и целевой характер использования бюджетных средств.

Под степенью влияния в целях формирования карты рисков   
в финансово-бюджетной сфере предлагается понимать уровень негативного воздействия события на деятельность объектов контроля   
в финансово-бюджетной сфере и ее результаты, а также на законность, эффективность и целевой характер использования бюджетных средств, определяемый по величине отклонения от целевых значений показателей такой деятельности, устанавливаемой законодательными, нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также правилами и условиями предоставления бюджетных средств.

Значение каждого из указанных критериев оценивается экспертным путем по шкале от «0» до «1».

Оценка значения критерия «вероятность» осуществляется с учетом результатов анализа имеющихся причин и условий (обстоятельств) реализации риска в финансово-бюджетной сфере, а также с учетом распределения бюджетных средств по направлениям финансирования на соответствующий год, установленным законом о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий год и плановый период.

Фактический уровень риска в финансово-бюджетной сфере на соответствующий год предлагается определять, как произведение значений степени влияния и вероятности реализации риска.

3.3. Отбор рисков для включения в карту рисков в финансово-бюджетной сфере.

По результатам анализа имеющейся информации предлагается отобрать 10-15 рисков, на принятие мер по воздействию на которые будет направлена деятельность соответствующего органа государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации, и которые подлежат включению в карту рисков в финансово-бюджетной сфере на соответствующий год.

При этом в карту рисков в финансово-бюджетной сфере предлагается включать риски, для которых значимость и (или) вероятность оценены не ниже, чем 0,5.

3.4. Выработка мер реагирования на риски в финансово-бюджетной сфере.

Выработку мер реагирования на риски в финансово-бюджетной сфере предлагается осуществлять исходя из необходимости выполнения органом государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации действий в целях снижения уровня рисков в финансово-бюджетной сфере.

Для каждого из рисков в финансово-бюджетной сфере, подлежащих включению в карту рисков в финансово-бюджетной сфере на соответствующий год, предлагается:

– определить меры реагирования на риск в финансово-бюджетной сфере, в первую очередь, способствующие снижению его уровня;

– установить ожидаемый эффект от их применения;

– определить орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (иную организацию, учреждение), воздействующий на риск в финансово-бюджетной сфере.

В качестве ожидаемых результатов применения мер реагирования на риски предлагается использовать:

– снижение уровня риска в финансово-бюджетной сфере (для рисков, в отношении которых принятие мер реагирования органом государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации приведет к снижению уровня риска в финансово-бюджетной сфере);

– принятие риска в финансово-бюджетной сфере (для рисков, в отношении которых принятие мер реагирования органом государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации не может привести к снижению уровня риска в финансово-бюджетной сфере).

1. **Подходы к составлению карты рисков   
   в финансово-бюджетной сфере**

4.1. Результаты идентификации, анализа и оценки рисков в финансово-бюджетной сфере предлагается отражать по прилагаемой форме карты рисков в финансово-бюджетной сфере на соответствующий год (приложение № 1 к настоящим предложениям) с учетом следующих особенностей:

– нумерация идентифицированных рисков в финансово-бюджетной сфере является сквозной;

– формулировки нарушения (риска) в финансово-бюджетной сфере, группировки (вида) нарушений (рисков) являются краткими   
и лаконичными;

– значения оценки значимости, вероятности реализации и уровня риска подлежат отражению с точностью до одного знака после запятой;

– в графах 6–9 при необходимости проставляется символ «+» в случае если в соответствующем источнике присутствует информация   
об идентифицированном риске, в противном случае проставляется   
символ «–».

4.2. Карту рисков в финансово-бюджетной сфере предлагается формировать ежегодно и представлять для утверждения руководителю органа государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации.

4.3. Информацию о рисках в финансово-бюджетной сфере, на управление которыми будет ориентирована деятельность органа государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации в соответствующем году, после утверждения карты рисков в финансово-бюджетной сфере в порядке, установленном в соответствии с пунктом 4.2 настоящих предложений, представляется целесообразным направлять в адрес контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации.

4.4. Карту рисков в финансово-бюджетной сфере   
на соответствующий год предлагается размещать на официальных сайтах органов внутреннего государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в целях информирования объектов контроля в финансово-бюджетной сфере.

1. **Подходы к согласованию перечня мероприятий   
   по реализации мер реагирования**

5.1. После согласования карты рисков в финансово-бюджетной сфере на соответствующий год в порядке, установленном в соответствии с пунктом 4.2 настоящих предложений, органу внутреннего государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации предлагается формировать перечень мероприятий, направленных на реализацию мер реагирования на риски в финансово-бюджетной сфере, включенные в карту рисков в финансово-бюджетной сфере, с указанием срока исполнения и ответственных исполнителей по каждому мероприятию (приложение № 2 к настоящим предложениям).

5.2. Органу внутреннего государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации предлагается осуществлять мониторинг выполнения мероприятий по реализации мер реагирования на риски в финансово-бюджетной сфере, их завершения и достижения ожидаемых результатов.

1. **Подходы к применению карты рисков   
   в финансово-бюджетной сфере**

6.1. Органам внутреннего государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации в целях снижения уровня рисков в финансово-бюджетной сфере, включенных в карту рисков в финансово-бюджетной сфере, предлагается обеспечить реализацию перечня мероприятий, направленных на реализацию мер реагирования, сформированного в соответствии с пунктом 5.1 настоящих предложений.

6.2. Органам внутреннего государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации предлагается применять карту рисков в финансово-бюджетной сфере, утвержденную в порядке, установленном в соответствии с пунктом 4.2 настоящих предложений, в том числе при осуществлении отбора контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере, а также для формирования вопросов проверки при подготовке к проведению контрольных мероприятий.