

Методические рекомендации по применению риск-ориентированного подхода при планировании и проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий

1. Общие положения

1.1. Методические рекомендации по применению риск-ориентированного подхода при планировании и проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (далее – Методические рекомендации) разработаны в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 07.02.2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Положением о Контрольно-счетной палате г. Улан-Удэ и Регламентом Контрольно-счетной палаты г. Улан-Удэ.

1.2. Методические рекомендации устанавливают единые требования к риск-ориентированному подходу, оценке рисков при организации планирования и проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в рамках задач, решаемых Контрольно-счетной палатой г. Улан-Удэ.

1.4. Целью Методических рекомендаций является определение единых требований к организации риск-ориентированного подхода при предварительном планировании тематики и содержания контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и последующем их проведении.

1.5. Задачей Методических рекомендаций является повышение эффективности работы Контрольно-счетной палаты г. Улан-Удэ на основе применения методов оценки рисков в конкретных сферах и объектах контроля на всех стадиях контрольной и экспертно-аналитической деятельности.

1.6. Положения Методических рекомендаций применяются при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и включаются в виде отдельных вопросов в программы проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

2. Содержание риск-ориентированного подхода

2.1. Риск-ориентированный подход включает в себя вопросы планирования контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, отдельных процедур подготовки и проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий на основе предварительного выявления наиболее ресурсоемких сфер и объектов использования бюджетных и материальных ресурсов, имеющих потенциально высокий риск нецелевых, неэффективных и безрезультативных финансовых и материальных затрат в целях осуществления ответных действий в отношении оцененных рисков, подготовки предложений по своевременному предупреждению связанных с ними негативных последствий.

2.2. В целях настоящих Методических рекомендаций под риском понимается вероятность негативного влияния на деятельность объекта контроля какого-либо действия, фактора или события, которые могут привести к неэффективному и (или) нецелевому использованию бюджетных средств, нарушению требований законодательства.

2.3. Риск-ориентированное планирование – планирование контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, основанное на предварительном выявлении высокорисковых объектов и субъектов использования государственных и муниципальных бюджетных и материальных ресурсов.

2.4. Высокорисковый объект – объект или субъект внешнего муниципального финансового контроля, управляющий использованием бюджетных средств и материальных ресурсов и

имеющий нечеткий и неопределенный характер, способствующий бесконтрольному, нецелевому и неэффективному использованию средств и бюджетным потерям.

2.5. Категории рисков:

2.5.1. Стоимостные риски – риски, оказывающие негативное влияние на расходную и доходную часть бюджета, измеряемые в денежном эквиваленте (например, несвоевременный возврат средств, предоставленных на возвратной основе, необоснованное завышение стоимости работ и услуг и др.);

2.5.2. Нестоимостные (процедурные) риски – риски, связанные с нарушениями нормативных правовых актов, устанавливающих сроки, порядки, процедуры, регламент, реестры (например, отсутствие установленного порядка распределения средств господдержки, заключение контракта без установленной процедуры).

3. Процедуры оценки рисков на основе анализа внутренних и внешних факторов

3.1. Сбор исходной информации для оценки рисков:

3.1.1. Запрос и анализ информации об объекте контроля от внешних источников:

- материалы проверок вышестоящих по отношению к объекту контроля органов и организаций;

- материалы проверок иных контрольных и правоохранительных органов;

- материалы бюджетной, бухгалтерской и финансово-хозяйственной отчетности, представленной объектом контроля в рамках подведомственности и подчиненности.

3.1.2. Анализ информации об объекте контроля по результатам его предыдущих проверок Контрольно-счетной палаты:

- допущенное ранее искажение отчетности, факты нецелевого и неэффективного использования бюджетных и материальных ресурсов, своевременность и полнота их устранения и исправления;

- характерные для объекта контроля риски хозяйственной деятельности и системы управления, реализации бюджетного процесса, способные оказать негативное влияние на результаты деятельности и достоверность отчетности;

- существенность и значимость нарушений, выявленных по результатам ранее проведенных КСП проверок и иными субъектами контроля в предшествующих финансовых периодах;

- полнота учета рекомендаций, представленных субъектом контроля объекту контроля по устранению нарушений и недостатков, выявленных по результатам ранее проведенных проверок;

- длительность периода, прошедшего с момента проведения идентичного контрольного мероприятия;

сведения, полученные от государственных и муниципальных органов и организаций, саморегулируемых организаций и других заинтересованных сторон в части финансово-хозяйственной деятельности предполагаемых объектов контроля;

- наличие и характеристика системы внутреннего контроля объекта проверки (либо ее отсутствие).

3.2. Понимание деятельности объекта контроля.

3.2.1. Понимание деятельности объекта контроля необходимо для планирования контрольного или экспертно-аналитического мероприятия по срокам и объемам проверки, для выявления направлений деятельности, требующих особого внимания.

3.2.2. Понимание деятельности объекта контроля включает в себя:

- информацию о целях и задачах деятельности объекта контроля и связанных с ними рисками финансово-хозяйственной деятельности, которые могут привести к искажению бюджетной, бухгалтерской (финансовой), статистической отчетности, к нецелевому и неэффективному использованию бюджетных средств и материальных ресурсов;

- информацию о специфике деятельности объекта контроля, установленных полномочиях и структуре управления (например, сложность организационно-функциональной структуры объекта

проверки, обеспеченность материальными ресурсами для реализации отдельных полномочий, особенность осуществления хозяйственных операций, наличие судебных дел и разбирательств);

- информацию о наличии внешних факторов (нормативно-правовых, экономических, социальных), влияющих на деятельность объекта контроля, на организацию бюджетного, финансового и материального учета (например, внесение изменений в нормативные правовые акты, регулирующие деятельность объекта контроля в конкретный период, наличие не урегулированных в нормативной правовой форме вопросов, связанных с осуществлением планирования и использования бюджетных средств и материальных ресурсов, сложившиеся экономические условия).

3.2.3. При оценке рисков необходимо установить, какие из выявленных рисков по своему характеру требуют специального рассмотрения и являются наиболее значимыми.

Для определения характера и степени значимости необходимо рассмотрение вопросов:

- указывает ли риск на недобросовестные и (или) незаконные действия либо бездействия руководителей или иных ответственных лиц объекта проверки;

- связан ли риск с имевшими место в проверяемом периоде существенными изменениями в федеральном или региональном законодательстве и в муниципальных нормативных правовых актах, регламентирующих вопросы полномочий и осуществления финансово-хозяйственных операций объекта проверки, вопросы межбюджетных отношений;

- связан ли риск с финансово-хозяйственными операциями, нетипичными для деятельности объекта проверки (например, относящиеся к полномочиям объектов другого уровня бюджетной системы);

- наличие, достаточность и надежность средств контроля в отношении значимых рисков, и полнота их использования объектом контроля (например, своевременность и результативность оспаривания судебных решений руководителем объекта контроля, вынесенных по вопросам финансово-хозяйственной деятельности, оперативность устранения нарушений, выявленных контрольными и надзорными органами).

3.3. Проведение оценки рисков в некоторых сферах деятельности.

3.3.1. Оценка деятельности системы внутреннего контроля объекта контроля.

3.3.1.1. Система внутреннего контроля является инструментом управления, обеспечивающим достижение целей управления, эффективность осуществляемых финансово-хозяйственных операций, соответствие деятельности регламентирующим ее нормативным правовым актам, а также своевременное предупреждение (устранение) рисков, негативно влияющих на достижение целей и создание соответствующих средств защиты нормативного и организационного характера от злоупотреблений, мошенничества, нецелевого и неэффективного использования финансовых и материальных ресурсов.

3.3.1.2. При оценке контрольных действий объекта контроля анализируются:

- контрольные действия в отношении тех сфер деятельности (направлений деятельности) объекта, в которых с наибольшей вероятностью могут возникнуть риски незаконного, неэффективного использования финансовых и материальных ресурсов, существенного искажения информации;

- адекватность и полнота процедур, применяемых руководством объекта по предупреждению рисков, по управлению рисками.

3.3.1.3. В качестве основы системы внутреннего контроля выступает контрольная среда, созданная руководством объекта проверки.

Оценка контрольной среды включает в себя вопросы:

- компетентности и стиля руководства (подход руководства к выявлению рисков финансово-хозяйственной деятельности и управлению ими);

- распределения ответственности и полномочий (каким образом осуществляется разделение ответственности и полномочий среди работников);

- установления организационно-функциональной структуры объекта проверки (регламенты, положения).

3.3.2. Оценка рисков в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

3.3.2.1. Под риском в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд (далее – закупки) понимается вероятность негативного влияния какого-либо действия, фактора или события, которые могут привести к отклонениям, нарушениям и недостаткам при осуществлении закупок, в том числе к неэффективному, нерезультативному осуществлению закупок, необеспечению гласности и прозрачности осуществления закупок, проявлениям коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок.

3.3.2.2. При оценке рисков в сфере закупок анализируется информация, документы и материалы в соответствии с Методическими рекомендациями по проведению аудита в сфере закупок.

3.3.2.3. Оценка рисков в сфере закупок включает следующие процедуры:

- выявить характер и систематизировать возможные риски в сфере закупок;
- проанализировать возможные варианты развития событий, соответствующие данному риску (возможные исходы принятия решений, характер случайных событий);
- определить возможные пути минимизации финансовых потерь.

3.3.2.4. Риски в сфере закупок определяются:

- на этапе планирования закупок (например, использование при расчете начальной (максимальной) цены контракта заведомо завышенных ценовых предложений поставщиков (подрядчиков, исполнителей));
- на этапе разработки документации о закупке и извещения об осуществлении закупки (например, несоответствие закупаемого объекта имеющимся ресурсам (финансовым, кадровым));
- на этапе осуществления конкурентных процедур (например, внесение изменений в документацию путем установления дополнительных требований к объекту закупки, изменения его отдельных характеристик (критериев) с целью усложнения процесса подготовки заявки на участие в закупке);
- на этапе заключения и исполнения контракта (например, необоснованный отказ от заключения контракта);
- на этапе приемки товара, выполнения работ, оказания услуг (например, приемка и (или) оплата товара, работы, услуги, которые в действительности не поставлены (не выполнены, не оказаны) либо не соответствуют изначально заявленным требованиям контракта).

3.4. Оценка коррупционных рисков.

3.4.1. Коррупционные риски – это вероятные возможности для действий (бездействия) должностных лиц, направленные на злоупотребление служебным положением, получением выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, а также обстоятельства, провоцирующие должностных лиц на незаконное извлечение материальной и иной выгоды при выполнении своих должностных обязанностей.

3.4.2. При оценке коррупционных рисков анализируются:

- нормативные правовые акты и проекты нормативно-правовых актов объекта контроля на предмет присутствия в них коррупциогенных факторов;
- функции объекта контроля, при реализации которых возникают коррупционные риски;
- мероприятия, проводимые объектом контроля, направленные на минимизацию коррупционных рисков либо их устранение в конкретных управленческих процессах реализации коррупционно-опасных функций;
- процессы планирования и использования бюджетных средств, связанные с наибольшими рисками коррупционных проявлений.

3.4.3. Оценка коррупционных рисков может включать в себя следующие вопросы:

- соблюдение принципа адресности и целевого характера бюджетных средств;
- соблюдение принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств;
- обоснованность закупочных цен при приобретении товаров, работ и услуг в рамках муниципальных закупок;

- обоснованность включения в акты о приемке выполненных работ объемов работ, использованных строительных материалов, применения расценок и коэффициентов, обоснованность цен на строительные материалы;
- обеспечение добросовестной конкуренции, равной доступности при размещении муниципальных заказов;
- обоснованность отвлечения средств в дебиторскую задолженность, принятие мер к ее снижению;
- востребованность приобретаемого оборудования, инвентаря и иных материальных ценностей в рамках муниципальных закупок;
- эффективность управления муниципальным имуществом;
- обоснованность цен реализации муниципального имущества, земельных ресурсов;
- соблюдение установленного порядка списания муниципального имущества, полнота оприходования материальных ценностей, остающихся при списании объектов основных средств;
- обоснованность предоставления муниципального имущества в безвозмездное пользование (соблюдение требований законодательства);
- обоснованность арендных ставок за пользование муниципальным имуществом, полнота и своевременность уплаты арендных платежей;
- полнота и эффективность принимаемых мер по взысканию задолженности по администрируемым доходам;
- выявление коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах;
- эффективность системы внутреннего контроля за использованием бюджетных средств, государственного и муниципального имущества;
- полнота и эффективность принятия профилактических мероприятий главными распорядителями бюджетных средств.

4. Подготовка итоговых результатов оценки рисков

4.1. Результаты оценки рисков оформляются в виде отчета (заключения) либо (в случае включения оценки риска отдельным вопросом в программу проведения контрольного или экспертно-аналитического мероприятия) в виде соответствующего раздела отчета (заключения).

4.2. Итоговые результаты оценки рисков отражаются в выводах, подготовленных по фактам выявленных нарушений и недостатков при планировании и использовании финансовых и материальных ресурсов, с указанием наступивших или предполагаемых последствий рисков и мер, необходимых для устранения или предотвращения негативных последствий для регионального или муниципального бюджета, финансово-хозяйственной и иной деятельности объекта контроля.

4.3. Положения итоговых документов, касающихся нарушений и недостатков, связанных с бюджетными, финансово-хозяйственными и организационными рисками при использовании бюджетных средств и материальных ресурсов, должны включать описание всех существенных обстоятельств, периода их совершения, наличие или отсутствие мер реагирования ответственных работников объекта контроля по своевременному предупреждению либо по устранению рисковозначимых ситуаций.

4.4. Не допускается включение в итоговые результаты выводов по фактам выявленных нарушений и недостатков, не подтвержденных доказательствами.