**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**

**применения риск-ориентированного подхода при планировании и проведении Счётной палатой Ульяновской области контрольных и экспертно-аналитических мероприятий**

(утверждены решением Коллегии Счётной палаты Ульяновской области

«09» сентября 2022 г., протокол №10-2022)

Действует с 01.11.2022

г. Ульяновск

**Содержание**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1. | Общие положения | 3 |
| 2. | Цели, задачи и принципы применения риск-ориентированного подхода | 5 |
| 3. | Модель определения рисков | 6 |
| 4. | Алгоритм оценки рисков | 8 |
|  | Приложение №1 «Рейтинг оценки уровня риска объекта контроля» | 10 |
|  | Приложение №2 «Примерный перечень факторов рисков для проведения оценки совокупного уровня риска» | 11 |
|  | Приложение №3 «Оценочный лист» | 14 |

**1. Общие положения**

* 1. Методические рекомендации по применению риск-ориентированного подхода при планировании и проведении Счётной палатой Ульяновской области контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (далее – Методические рекомендации) разработаны в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», статьей 8.1. Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ (в редакции от 11.06.2021) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Законом Ульяновской области от 10.10.2008 № 170-ЗО «О Счётной палате Ульяновской области», [Общими требования](garantF1://70134432.0)ми к стандартам внешнего государственного и муниципального аудита (контроля) для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий КСО субъектов РФ и муниципальных образований, утвержденных постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 29.03.2022 №2ПК.

1.2. Методические рекомендации определяют единые цели и основные принципы применения риск-ориентированного подхода с использованием методов статистической выборки для отбора объектов контроля, единые подходы к оценке рисков при организации планирования и проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, включаемых в план работы Счётной палаты.

1.3. Область применения Методических рекомендаций – этапы формирования и исполнения годового Плана деятельности Счётной палаты Ульяновской области:

- на этапе планирования применение Методических рекомендаций служит для формирования предложений по тематической направленности контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и предварительном определении перечня объектов проверки для включения в План деятельности;

- на этапе подготовки к проведению контрольного (экспертно-аналитического) мероприятия применение Методических рекомендаций направлено на отбор и классификацию объектов контроля (аудита) по категориям риска;

- при проведении контрольного (экспертно-аналитического) мероприятия Методические рекомендации применяются для выявления и оценки рисков достижения целей деятельности объекта контроля (аудита), включающих:

- идентификацию рисков объекта контроля (аудита) и областей рисков, способных оказать негативное воздействие на достижения целей деятельности объекта аудита;

- анализ выявленных рисков, их причин, источников и последствий;

- качественная и количественная оценка отдельных (индивидуальных) рисков;

- оценка совокупных рисков и определение рейтинга оценки уровня рисков.

1.4. Перечень основных терминов и понятий, используемых для целей настоящих Методических рекомендаций:

Риск-ориентированный подход - метод организации и осуществления государственного контроля, при котором в предусмотренных настоящим Федеральным законом случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности объектов контроля или осуществляемой ими деятельности к определенной категории риска.

*Планирование контрольной деятельности на основе риск-ориентированного подхода* - процесс отбора направлений и объектов контроля, имеющих потенциально высокий риск причинения вреда, а также риск недостижения запланированных результатов для включения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в годовой план деятельности Счётной палаты Ульяновской области. При этом под запланированными результатами понимаются целевые индикаторы и показатели, которые определены государственными (муниципальными) программами или иными документами, разработанными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями для оценки собственной работы.

*Событие* - инцидент или происшествие, источник которого может находиться внутри или за пределами объекта контроля, которое может оказывать существенное влияние на достижение запланированного результата. Событие может иметь как отрицательное, так и положительное воздействие или оба типа воздействий одновременно. Событие с отрицательным воздействием представляет собой риск. Событие с положительным воздействием представляет собой возможность.

*Риск недостижения результатов* – это вероятность наступления какого-либо события, которое может оказать негативное влияние на достижение запланированного результата.

*Риск причинения ущерба* – это вероятность наступления события, влекущего причинение ущерба государственному (муниципальному) имуществу и бюджету Ульяновской области в виде незаконного, нецелевого и неэффективного расходования бюджетных средств, возникновения дополнительных расходов бюджета, вызванных необходимостью устранения допущенных нарушений и (или) восстановления (приобретения) утраченного (поврежденного) имущества.

*Фактор риска* – обстоятельство, условие, действие/бездействие, оказывающее существенное влияние на возникновение риска и вероятность его реализации.

*Анализ рисков* — процедура выявления факторов риска и оценки их значимости, то есть оценка вероятности того, что определенные события произойдут и окажут отрицательное воздействие на достижение результата.

*Оценка рисков* - определение количественным или качественным способом величины (степени) рисков.

*Метод экспертной оценки* – оценка процессов или явлений, не поддающихся непосредственному измерению, основанная на мнении аудитора и осуществляемая исходя из знаний, практических навыков и профессионального опыта. Сущность метода экспертных оценок заключается в рациональной организации проведения экспертами анализа проблемы с количественной оценкой суждений и обработкой их результатов. В процессе принятия решений эксперты выполняют информационную и аналитическую работу по формированию и оценке решений.

*Рейтинг уровня риска объектов контроля* - перечень объектов контроля, упорядоченный по числовым значениям совокупного риска в соответствии с порядком, установленным настоящей Методикой.

*Высокий уровень риска* присваивается объекту контроля, использующему/осуществляющему расходование бюджетных средств и материальных ресурсов и имеющему потенциально высокий риск недостижения результатов или риск причинения ущерба, который определен в результате оценки рисков в соответствии с настоящей Методикой.

*Финансовые риски* – риски, оказывающие негативное влияние на расходную и доходную части бюджета, измеряемые в денежном эквиваленте.

*Операционные риски* – риски, связанные с нарушениями нормативных правовых актов, установленных сроков и процедур, порядков, регламентов и т.д.

*Организационные риски* – риски, связанные с недостатками во внутренних процессах управления объекта контроля, т.е. формирующиеся в результате изменений в системе управления объектом контроля и персоналом, несовершенства системы организации внутреннего контроля.

**2. Цель, задачи и принципы применения**

**риск-ориентированного подхода**

2.1. Целью планирования и осуществления контрольной деятельности на основе риск-ориентированного подхода является определение приоритетности отбора объектов контроля и направлений расходования бюджетных средств, в которых наиболее вероятны финансовые нарушения.

2.2. Задачами применения Методических рекомендаций являются:

- внедрение риск-ориентированного подхода при планировании и проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

- установление единых методов и критериев отбора объектов контроля при осуществлении полномочий Счётной палаты Ульяновской области;

- оказание методической поддержки по выработке оптимальных решений при планировании, подготовке и проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

2.3. Задачами применения риск-ориентированного подхода при планировании и осуществлении контрольной деятельности являются:

- оптимизация распределения контрольной нагрузки на объекты контроля, осуществление деятельности которых сопряжено с высокой вероятностью причинения существенного ущерба;

- оптимизация ресурсов, направляемых на осуществление контрольной деятельности за счет повышения эффективности их использования;

- минимизация возможного риска причинения ущерба бюджету и государственному имуществу Ульяновской области со стороны объектов контроля;

- улучшение показателей деятельности (в том числе финансово-хозяйственной) объектов контроля.

2.4. Применение риск-ориентированного подхода при планировании и осуществлении контрольной деятельности основано на следующих принципах:

- рациональность распределения трудовых, финансовых, материальных и иных ресурсов;

- обоснованность включения в План деятельности тем контрольных мероприятий, объектов контроля;

- своевременность реагирования на сведения о наличии признаков совершения нарушений в финансово-бюджетной сфере.

**3. Модель определения рисков**

3.1. Исследование пространства аудита (контрольной среды).

3.1.1. Выбор тем контрольных мероприятий для включения в План деятельности осуществляется в соответствии со Стандартом финансового контроля Счетной палаты Ульяновской области СФК №5 «Планирование работы Счетной палаты Ульяновской области», приоритет отдается темам (объектам контроля), не охваченным в течение последних трёх и более лет.

3.1.2. Определение объема выборки для оценки рисков осуществляется по выбранному направлению путем исключения из совокупности объектов, которые проверялись Счётной палатой Ульяновской области или иными контролирующими органами по заданной тематике в течение последних трёх лет.

3.2. Анализ рисков.

3.2.1. Определение факторов риска - отдельных событий во всем пространстве аудита, которые могут быть источниками рисков.

3.2.2. На основании определенных факторов риска проводится анализ значимости рисков.

3.3. Источники информации для определения факторов риска.

3.3.1. К внутренним источникам информации для определения факторов риска относятся результаты:

- ранее проведенных Счётной палатой Ульяновской области контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

- анализа данных о закупках;

- мониторинга торгов;

- анализа плановых значений и/или исполнения государственных программ, национальных проектов;

- анализа эффективности деятельности предприятий, организаций, учредителем (собственником) которых является Ульяновская область;

- анализа организации и результатов осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;

- анализа сведений о планировании и исполнении контрактов (договоров), заключаемых государственными учреждениями и организациями;

- анализа сведений о планировании и результатах проверок, осуществляемых другими уполномоченными контрольными органами.

3.3.2. К внешним источникам информации для определения факторов риска относятся:

- информация, обращения, поручения, поступившие из Законодательного Собрания Ульяновской области и его комитетов;

- сведения, поступающие из иных контрольных органов;

- обращения граждан;

- обращения государственных или муниципальных органов и организаций;

- информация, полученная из средств массовой информации.

3.4. 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, ведомственных нормативно-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).

3.5. По результатам оценки составляется рейтинг оценки уровня риска объектов контроля (Приложение №1). Для последующего контроля (аудита) отбираются объекты с наиболее высокой степенью риска.

3.6. Результаты оценки рисков оформляются в виде справки или аналитической записки.

3.7. К высокорисковым объектам, подлежащим включению в План деятельности Счётной палаты Ульяновской области, минуя процедуру оценки рисков, следует относить:

а) указанные в информации, обращениях, поручениях, поступивших из Законодательного Собрания Ульяновской области, его комитетов, соответствующие компетенции Счетной палаты Ульяновской области;

б) указанные в информации, запросах Прокуратуры Ульяновской области, Следственного комитета РФ;

в) государственные закупки, связанные с строительством (реконструкцией) объектов на сумму свыше 100 миллионов рублей.

**4. Алгоритм оценки рисков**

4.1. Выбор тематики контрольных мероприятий и объектов контроля осуществляется на основании сопоставления совокупных уровней рисков, рассчитанных по каждому направлению контроля или по каждому проверяемому органу (организации), включенному в предварительный перечень высокорисковых объектов контроля. Наибольшему значению риска соответствует максимальный совокупный уровень риска.

4.2. Алгоритм определения совокупного уровня риска включает следующие этапы:

4.2.1. Анализ значимости рисков заключается в том, что каждому фактору риска, на основе экспертной оценки, присваиваются баллы, характеризующие уровень риска (от одного до пяти) в соответствии со следующей классификацией:

один балл – низкий уровень риска - установлены факты и обстоятельства, свидетельствующие о наличии отдельных проблем в направлении контроля/деятельности проверяемого органа и организации, которые не влекут возможность недостижения запланированных результатов, выявления нарушений и недостатков;

два балла – умеренный уровень риска - установлены факты и обстоятельства, свидетельствующие о наличии системных проблем в направлении контроля/деятельности проверяемого органа и организации, которые не влекут возможность недостижения запланированных результатов, выявления нарушений и недостатков;

три балла – средний уровень риска - установлены факты и обстоятельства, свидетельствующие о наличии отдельных проблем в направлении контроля/деятельности проверяемого органа и организации, которые влекут возможность недостижения запланированных результатов, выявления нарушений и недостатков;

четыре балла – высокий уровень риска - установлены факты и обстоятельства, свидетельствующие о наличии системных проблем в направлении контроля/деятельности проверяемого органа и организации, которые влекут возможность недостижения запланированных результатов, выявления нарушений и недостатков;

пять баллов – чрезвычайно высокий уровень риска - установлены факты и обстоятельства, свидетельствующие о наличии системных проблем в направлении контроля/деятельности проверяемого органа и организации, с максимальной долей вероятности повлекших недостижение запланированных результатов, нарушения и недостатки.

Фактору риска может быть присвоено нулевое значение в случаях, когда риски отсутствуют.

Примерный перечень факторов рисков, наличие/отсутствие которых предлагается определить в целях проведения оценки совокупного уровня риска, представлен в Приложении №2 к настоящим Методическим рекомендациям.

4.2.2. Представленные факторы риска систематизированы в разрезе трех групп: финансовые, организационные и операционные.

4.2.3. Средняя арифметическая взвешенная определяется по каждой группе факторов риска с применением следующей формулы:

где, - средний балл по группе факторов риска;

- количество факторов риска в группе, которым присвоено значение балла «1», «2», «3», «4» и «5» соответственно.

4.2.4. Определение уровня риска по каждой группе факторов риска.

Для расчета уровня риска по каждой группе используются весовые коэффициенты, присвоенные каждой из групп факторов рисков, приведенные в таблице №1. Суммарное значение весовых коэффициентов всех трех групп факторов риска принимается за единицу. Весовые коэффициенты являются универсальными для всех видов мероприятий. Вместе с тем весовые коэффициенты, присвоенные каждой группе факторов риска, могут быть изменены в зависимости от цели и направлений контроля.

Таблица №1

|  |  |
| --- | --- |
| **Группа факторов рисков** | **Весовые коэффициенты** |
| Финансовые | 0,5 |
| Операционные | 0,3 |
| Организационные | 0,2 |
| Итого: | 1 |

Уровень риска для каждой группы определяется путем умножения средневзвешенной арифметической по группе факторов риска на весовой коэффициент, присвоенный данной группе.

4.2.5. Совокупный уровень риска определяется путем суммирования значений уровня риска, рассчитанных для каждой из трех групп факторов риска.

4.2.6. Расчеты совокупного риска производятся в табличной форме Exсel в виде оценочного листа, приведенного в Приложении №3.

Приложение №1

**РЕЙТИНГ**

**оценки уровня риска объектов контроля**

Наименование органа \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*наименование*

Рейтинг оценки уровня риска объектов контроля по реализации контрольного полномочия (или по направлению контрольной деятельности) \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*(контрольное полномочие, направление контрольной деятельности)*

на очередной период: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_год

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № п/п | Наименование объекта | Совокупный уровень риска |
| 1 |  |  |
| 2 |  |  |
| 3 |  |  |
| 4 |  |  |
| 5 |  |  |
| … |  |  |
| n |  |  |

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ должность *личная подпись* инициалы, фамилия

Приложение №2

**Примерный перечень факторов рисков для проведения оценки совокупного уровня риска**

| **Группа факторов** | **Факторы риска** |
| --- | --- |
| **Финансовые** | ‑ существенные (более 30%) изменения объемов финансового обеспечения;  ‑ внесение изменений в ходе исполнения бюджета в течение финансового года в сводную бюджетную роспись, бюджетные сметы, планы финансово-хозяйственной деятельности (в объеме более 30% от первоначально утвержденного);  ‑ неисполнение/неполное исполнение расходов в анализируемом периоде;  ‑ рост дебиторской/кредиторской задолженности; наличие просроченной задолженности (в том числе ее существенное увеличение в проверяемом периоде);  ‑ остатки средств бюджетных субсидий (в том числе в предшествующие годы), на счетах государственных бюджетных и автономных учреждений;  ‑ неритмичность расходования бюджетных средств;  ‑ наличие дифференцированных коэффициентов к нормативу на услугу (работу) в рамках государственного (муниципального) задания;  ‑ несоответствие данных показателей бухгалтерской (финансовой) отчетности данным иных документов (планов ФХД, бюджетная роспись, бюджетные сметы);  ‑ несоблюдение порядка формирования и представления бюджетной/бухгалтерской (финансовой) отчетности;  - наибольшие объемы финансового обеспечения в соответствии с показателями плана финансово-хозяйственной деятельности**;**  - наибольшие показатели (назначений, поступления, выбытия, исполнения) за отчетный (и/или планируемый) период;  - исполнение новых мероприятий в рамках реализации государственных (муниципальных) программ;  - исполнение мероприятий в рамках реализации национальных проектов. |
| **Организационные** | ‑ наличие структурных изменений в отрасли, к которой относится направление/объект контроля;  ‑ смена руководства, главного бухгалтера;  ‑ изменения организационной структуры проверяемых органов и организаций;  ‑ изменение ведомственной подчиненности;  ‑ изменение организационно-правовой формы;  ‑ изменение состава задач и функций проверяемых органов и организаций;  ‑ правовая неурегулированность отдельных вопросов функционирования и развития отрасли/деятельности проверяемых органов и организаций;  ‑ изменения правового регулирования деятельности (в том числе внесение изменений в нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность проверяемых органов и организаций;  ‑ наличие противоречий в действующих нормативных правовых актах РФ, Ульяновской области, в том числе отдельных положений нормативных правовых актов между собой;  ‑ наличие жалоб, обращений граждан (в том числе направленных в адрес Счётной палаты Ульяновской области);  ‑ наличие выявленных нарушений и недостатков по результатам контрольных мероприятий, проведенных в прошедших периодах;  ‑ наличие негативных отзывов в печатных изданиях, информационно-коммуникационной сети Интернет и других публичных источниках;  ‑ дублирование функций органами государственной власти, организациями и учреждениями. |
| **Операционные** | ‑ изменение статистических показателей, отрицательно характеризующих развитие отрасли/проверяемых органов и организаций;  ‑отклонение фактически достигнутых значений натуральных показателей государственных (муниципальных) программ от плановых;  ‑ не соответствие мероприятий государственных (муниципальных) программ целям и задачам государственных (муниципальных) программ;  ‑ изменение мероприятий и натуральных показателей государственной (муниципальной) программы в ходе ее реализации (в течение года);  ‑ отсутствие увязки мероприятий государственных (муниципальных) программ между собой по срокам и ресурсам;  ‑ неконкретность программных мероприятий (видов и объемов работ) и их непосредственных результатов;  ‑ наличие фактов недостаточности внутреннего контроля и ведомственного контроля со стороны учредителя за функционированием и развитием рассматриваемого направления расходования средств;  ‑ утрата данных, сбой оборудования, отсутствие коммуникационных каналов;  ‑ сбои в работе систем жизнеобеспечения проверяемых органов и организаций (газ, вода, электричество);  ‑ недостаточность оборудования или его отказ;  ‑ отсутствие согласованности действий органов исполнительной власти и подведомственных учреждений при реализации мероприятий государственных (муниципальных) программ;  ‑ многократное (более 15 раз) внесение изменений в планы закупок, планы-графики закупок;  ‑ повторное размещение закупок;  ‑ несоблюдение сроков процедур закупки;  ‑ несоблюдение правил нормирования в сфере закупок;  ‑ значительный объем закупок товаров, работ, услуг у единственного поставщика;  ‑ значительный объем закупок товаров, работ, услуг у одного и того же поставщика;  ‑ наличие просроченных/расторгнутых/неисполненных контрактов;  ‑ наличие судебных разбирательств, в том числе в качестве ответчика (в том числе обоснованных жалоб со стороны граждан, общественных организаций);  ‑ наличие значительного количества единиц имущества, сдаваемого в аренду, в том числе признаков отчуждения имущества сторонним пользователям |

Приложение №3

**Оценочный лист**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Группа факторов риска | Факторы риска | Баллы значимости | Средняя арифметическая взвешенная | Весовые коэффициенты | Уровень риска по группе |
| Финансовые | 1 |  |  | 0,5 |  |
| 2 |  |
| 3 |  |
| Организационные | 1 |  |  | 0,2 |  |
| 2 |  |
| 3 |  |
| Операционные | 1 |  |  | 0,3 |  |
| 2 |  |
| 3 |  |
| Совокупный уровень риска | | | | |  |