

УТВЕРЖДЕНО

приказом
Федерального казначейства
от « 1 » июня 2021 г.
№ 173

**Временное руководство по применению
Федеральным казначейством риск-ориентированного подхода
при осуществлении контрольной деятельности
в финансово-бюджетной сфере**

I. Общие положения

1.1. Настоящее Временное руководство по применению Федеральным казначейством риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольной деятельности в финансово-бюджетной сфере (далее – Руководство) разработано с учетом положений:

Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ);

статьи 186 Жилищного кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 1, ст. 14; Официальный интернет-портал правовой информации: <http://pravo.gov.ru>, 30 апреля 2021 г.);

Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 30, ст. 3799; 2021, № 1, ст. 33);

Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Собрание законодательства

Российской Федерации, 2013, № 14, ст. 1652; Официальный интернет-портал правовой информации: <http://pravo.gov.ru>, 30 апреля 2021 г.);

Федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2020 г. № 208 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, № 9, ст. 1206; Официальный интернет-портал правовой информации: <http://pravo.gov.ru>, 9 января 2021 г.) (далее – Федеральный стандарт № 208);

Федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2020 г. № 1235 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, № 34, ст. 5462; Официальный интернет-портал правовой информации: <http://pravo.gov.ru>, 9 января 2021 г.);

Правил осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю за использованием специализированными некоммерческими организациями, которые осуществляют деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, средств, полученных в качестве государственной поддержки, муниципальной поддержки капитального ремонта, а также средств, полученных от собственников помещений в многоквартирных домах, формирующих фонды капитального ремонта на счете (счетах) указанных специализированных некоммерческих организаций, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1092 (Собрание законодательства

Российской Федерации, 2013, № 49, ст. 6435; Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>, 19 августа 2020 г.);

Положения о Федеральном казначействе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 49, ст. 4908; Официальный интернет-портал правовой информации: <http://pravo.gov.ru>, 29 декабря 2020 г.).

1.2. Целью настоящего Руководства является установление единого подхода, применяемого Федеральным казначейством (далее – ФК), Межрегиональным контрольно-ревизионным управлением Федерального казначейства и управлениями Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации (субъектам Российской Федерации, находящимся в границах федерального округа) (далее – ТОФК), к организации работы по анализу рисков при составлении проекта плана контрольных мероприятий Федерального казначейства на соответствующий год, проектов планов контрольных мероприятий территориальных органов Федерального казначейства на соответствующий год (далее – План ФК, планы ТОФК соответственно) с применением риск-ориентированного подхода, а также при осуществлении анализа информации о деятельности объектов внутреннего государственного финансового контроля, осуществляемого ФК, ТОФК, и иных организаций, анализ рисков в деятельности которых осуществляется в соответствии с настоящим Руководством (далее – объекты контроля), в ходе подготовки и проведения проверок, ревизий и обследований в соответствии с БК РФ, Правилами № 1092 (далее – предпроверочный анализ).

1.3. Настоящее Руководство определяет:

перечень объектов контроля;

подходы к определению направлений финансово-хозяйственной деятельности объектов контроля (далее – предмет контроля);

организацию работы по идентификации принадлежности объектов контроля и (или) предметов контроля к категориям риска;

перечень основных источников информации, в том числе информационных систем, операторами или владельцами которых являются ФК, Министерство финансов Российской Федерации, иные государственные и муниципальные органы, для сбора информации об объектах и предметах контроля;

перечень информации об объектах контроля и предметах контроля, которую необходимо получить в процессе сбора информации (с учетом особенностей объектов контроля и предметов контроля, а также применяемого механизма сбора и анализа такой информации);

подходы к присвоению объектам контроля и предметам контроля категорий рисков, предусмотренных Федеральным стандартом № 208;

подходы к определению объектов контроля и предметов контроля для формирования проекта Плана ФК, проектов планов ТОФК с применением риск-ориентированного подхода (далее – отбор объектов контроля и предметов контроля);

подходы к определению вопросов проверки для включения в программу контрольного мероприятия при проведении предпроверочного анализа (далее – отбор вопросов проверки);

принципы формирования карты рисков Федерального казначейства в финансово-бюджетной сфере.

1.4. Настоящее Руководство предназначено для использования сотрудниками структурных подразделений ФК, ТОФК при планировании проверок, ревизий и обследований (далее – контрольные мероприятия),

осуществляемых в соответствии с полномочиями, предусмотренными пунктом 1 статьи 269.2 БК РФ, а также в рамках проведения предпроверочного анализа при подготовке к проведению соответствующих контрольных мероприятий.

1.5. Положения настоящего Руководства также подлежат применению в целях риск-ориентированного планирования контрольных мероприятий, осуществляемых в соответствии со статьей 186 Жилищного кодекса Российской Федерации и Федеральным законом от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», а также в рамках проведения предпроверочного анализа при подготовке к проведению соответствующих контрольных мероприятий.

1.6. Положения настоящего Руководства не применяются при планировании контрольных мероприятий в отношении объектов контроля, указанных в пункте 16 Федерального стандарта № 208 и подлежащих безусловному и первоочередному включению в проект Плана ФК, проекты планов ТОФК, за исключением идентификации принадлежности к категориям рисков в целях определения тем контрольных мероприятий (при проведении предпроверочного анализа при подготовке к проведению контрольного мероприятия – вопросов контрольного мероприятия).

II. Термины и сокращения, применяемые в Руководстве

2.1. Термины, используемые в настоящем Руководстве, имеют то же значение, что и в БК РФ, федеральных стандартах внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, утвержденных нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации в соответствии с пунктом 3 статьи 269.2 БК РФ, иных правовых актах, регулирующих бюджетные правоотношения, а также в статье 3

Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

2.2. В настоящем Руководстве применяются следующие сокращения:

2.2.1. Контрольно-ревизионные подразделения ФК – структурные подразделения ФК, за которыми закреплены функции по осуществлению контроля в финансово-бюджетной сфере в соответствии с положениями о соответствующих управлениях ФК, утвержденными приказами ФК.

2.2.2. Контрольно-ревизионные подразделения ТОФК – отделы ТОФК, за которыми закреплены функции по осуществлению контроля в финансово-бюджетной сфере в соответствии с положениями о соответствующих структурных подразделениях ТОФК, утвержденными приказами ТОФК.

2.2.3. Идентифицированный риск – выявленный и сформулированный риск в финансово-бюджетной сфере, подлежащий оценке.

2.2.4. Оценка риска – установление характеристик идентифицированного риска в целях определения уровня риска.

2.2.5. Вероятность реализации риска – применяемая в целях составления карты рисков Федерального казначейства в финансово-бюджетной сфере оценка степени 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 (средств, предоставленных из бюджета).

2.2.6. Степень влияния риска – применяемая в целях составления карты рисков Федерального казначейства в финансово-бюджетной сфере оценка негативного воздействия вероятного события на предмет контроля, определяемая по величине отклонения от целевых значений показателей, устанавливаемых законодательными, нормативными правовыми актами

Российской Федерации, а также правилами и условиями предоставления бюджетных средств.

2.2.7. Уровень риска – применяемая в целях составления карты рисков Федерального казначейства в финансово-бюджетной сфере мера риска, рассчитываемая как произведение значения вероятности реализации соответствующего риска и степени влияния последствий его реализации.

2.2.8. Карта рисков Федерального казначейства в финансово-бюджетной сфере – систематизированный перечень наиболее значимых рисков в финансово-бюджетной сфере, на управление которыми направлена деятельность ФК в соответствующем периоде.

III. Задачи Руководства

3.1. Задачами Руководства являются обеспечение применения ФК, ТОФК риск-ориентированного подхода:

в части отбора объектов контроля;

в части отбора предметов контроля в целях определения темы контрольного мероприятия;

в части отбора вопросов контрольного мероприятия для включения в программу контрольного мероприятия при проведении предпроверочного анализа.

3.2. В рамках настоящего Руководства при подготовке предложений в проект Плана ФК (проекты планов ТОФК) и их формировании определяются следующие элементы позиций проекта Плана ФК (проектов планов ТОФК):

объект (группа объектов) контроля;

предмет контроля в целях определения темы контрольного мероприятия и проверяемого периода.

3.3. В рамках настоящего Руководства под применением риск-ориентированного подхода при проведении предпроверочного анализа следует понимать отбор вопросов контрольного мероприятия в целях формирования программы контрольного мероприятия.

IV. Объекты контроля и предметы контроля, подлежащие идентификации принадлежности к категориям рисков

4.1. Перечень объектов контроля, подлежащих идентификации принадлежности к категориям рисков

4.1.1. Объектами контроля, в отношении которых в целях настоящего Руководства осуществляется идентификация принадлежности к категориям рисков, предусмотренных разделом VIII. «Подходы к присвоению категорий рисков» настоящего Руководства, являются объекты, подлежащие контролю в финансово-бюджетной сфере, осуществляемому ФК, определенные статьей 266.1 БК РФ, а также следующие объекты:

финансовые органы субъектов Российской Федерации, бюджетам которых предоставлены средства финансовой поддержки из бюджета Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее – Фонд), финансовые органы муниципальных образований – получатели средств бюджета субъекта Российской Федерации, источником образования которых являются средства Фонда;

специализированные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

4.1.2. Идентификация принадлежности объектов контроля к категориям рисков проводится в отношении объектов контроля, осуществляющих направления финансово-хозяйственной деятельности, устанавливаемые в соответствии с пунктом 4.2 настоящего Руководства.

4.1.3. Распределение объектов контроля в целях применения положений настоящего Руководства между контрольно-ревизионными подразделениями ФК утверждается курирующим и контролирующим их деятельность заместителем руководителя ФК, не позднее 1 июня года, предшествующего планируемому (при необходимости).

Распределение объектов контроля между контрольно-ревизионными подразделениями ТОФК в целях применения положений настоящего Руководства утверждается руководителем ТОФК (курирующим и контролирующим их деятельность заместителем руководителя ТОФК) не позднее 1 июня года, предшествующего планируемому (при необходимости).

4.2. Перечень предметов контроля, подлежащих идентификации принадлежности к категориям рисков, в разрезе объектов контроля (группировок объектов контроля)

4.2.1. Перечень предметов контроля определяется в соответствии с полномочиями Федерального казначейства по контролю в финансово-бюджетной сфере с учетом классификатора нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере, утвержденного руководителем Федерального казначейства (далее – Классификатор).

4.2.2. Предметом контроля в целях настоящего Руководства является направление финансово-хозяйственной деятельности объекта контроля, при осуществлении которой могут быть выявлены нарушения (риски), отраженные в Классификаторе в графе «Описание нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере» по уровню детализации «группа» кода нарушения (риска).

V. Сбор и анализ информации об объектах контроля и предметах контроля

5.1. Сбор информации об объектах контроля осуществляется в соответствии с положениями пункта 7 Федерального стандарта № 208.

В случае если для сбора и анализа информации об объектах контроля используются средства информационных систем, автоматизирующих функции по анализу рисков, указанная информация собирается и анализируется в отношении объектов контроля в финансово-бюджетной сфере в соответствии с компетенцией соответствующего контрольно-ревизионного подразделения Федерального казначейства, ТОФК с применением соответствующей информационной системы.

В случае если сбор и анализ информации об объектах контроля осуществляется ручным способом без применения информационной системы (за исключением осуществления анализа и оценки рисков и признаков нарушений в соответствии с абзацем вторым пункта 7.7 настоящего Руководства), то соответствующие действия осуществляются:

контрольно-ревизионными управлениями Федерального казначейства – в отношении главных распорядителей средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в соответствии с распределением, утвержденным заместителем руководителя ФК, курирующим и контролирующим деятельность Контрольно-аналитического управления в финансово-бюджетной сфере ФК, в соответствии с абзацем первым пункта 4.1.3 настоящего Руководства;

ТОФК – в отношении подведомственных главным распорядителям средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации получателей бюджетных средств и иных потенциальных объектов контроля в соответствии с компетенцией ТОФК.

При этом Межрегиональным контрольно-ревизионным управлением Федерального казначейства в порядке, установленном правовым актом Федерального казначейства, регламентирующим внутреннюю организацию деятельности Федерального казначейства, территориальных органов Федерального казначейства, Федерального казенного учреждения «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» по планированию контрольной деятельности (далее – Регламент внутренней организации деятельности Федерального казначейства, территориальных органов Федерального казначейства по планированию контрольной деятельности), также осуществляется сбор, анализ и обработка предложений по включению объектов контроля в проекты планов ТОФК, сформированные управлениями Федерального казначейства по субъекту Российской Федерации (субъектам Российской Федерации, находящимся в границах федерального округа), на основании идентификации потенциальных объектов контроля к категориям риска, с последующим представлением результатов такой обработки и представлением информации по возможной корректировке предложений в адрес Федерального казначейства.

В целях подготовки к ручному сбору и анализу информации об объектах контроля Контрольно-аналитическим управлением в финансово-бюджетной сфере Федерального казначейства до начала реализации мероприятий, указанных в абзаце третьем настоящего пункта, в адрес контрольно-ревизионных управлений Федерального казначейства, ТОФК доводятся:

перечень приоритетных направлений контроля в финансово-бюджетной сфере на планируемый период, сформированный с учетом поступающих от органов прокуратуры, государственной безопасности, правопорядка, иных государственных органов предложений, а также Единого плана достижения национальных целей развития Российской

Федерации, инфраструктурных проектов, а также иных документов, определяющих приоритетные направления контроля в финансово-бюджетной сфере;

расчетные таблицы, сформированные по единому алгоритму (расчетным формулам) для идентификации принадлежности потенциальных объектов контроля и (или) направлений их деятельности к категории риска и определения критериев «существенность последствий нарушения» и «вероятность допущения нарушения», для анализа информации о потенциальных объектах контроля с учетом выбранных приоритетных направлений контроля в финансово-бюджетной сфере, а также инструкции по их заполнению.

5.2. Основными источниками информации об объектах контроля и предметах контроля являются информационные системы (Интернет-порталы), операторами или владельцами которых являются Министерство финансов Российской Федерации, ФК, иные государственные и муниципальные органы (далее – информационные системы), а также иные источники информации об объектах контроля и предметах контроля, в том числе:

Единый портал бюджетной системы Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (budget.gov.ru);
официальный сайт Федеральной налоговой службы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в том числе раздел «Сведения о государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств» (<https://egrul.nalog.ru>);

аналитическая информационная система обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, размещенная в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (портал

государственных программ Российской Федерации) (<https://programs.gov.ru>);

Единый федеральный реестр юридически значимых сведений о фактах деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных субъектов экономической деятельности (www.fedresurs.ru), в том числе Единый федеральный реестр сведений о банкротстве (www.bankrot.fedresurs.ru);

официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (<https://bus.gov.ru>);

информационная система ФК «Автоматизированная система Федерального казначейства» (далее – АСФК);

государственная информационная система «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений» (portal.audit.gov.ru);

единая информационная система в сфере закупок (zakupki.gov.ru) (далее – ЕИС);

государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет»;

информационная система ФК «Прикладной программный продукт «Автоматизированная система планирования контрольной и надзорной деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в исполняемых модулях»;

информационная система «Картотека арбитражных дел» (kad.arbitr.ru);

иные информационные системы, владельцем или оператором которых является ФК, информационные системы других органов власти, доступ

к которым получает ФК (ТОФК) в соответствии с законодательством Российской Федерации;

информация из реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса;

информация из единого государственного реестра юридических лиц, единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей;

обращения граждан и организаций, поступившие в ФК (ТОФК) в установленном порядке;

сведения из средств массовой информации, а также из иных информационных источников, свидетельствующие о возможных нарушениях в финансово-бюджетной сфере (неформализованная информация)¹.

Использование информационных систем при сборе и анализе информации об объектах контроля и предметах контроля проводится с учетом актуальности и версионности соответствующих сведений, документов (применительно к соответствующему анализируемому периоду).

5.3. Сбор контрольно-ревизионными подразделениями ФК, ТОФК информации об объектах контроля и предметах контроля, необходимой для определения значений критериев «существенность последствий нарушения» (далее – критерий «существенность») и «вероятность допущения нарушения» (далее – критерий «вероятность»), изучение которой предусмотрено пунктами 9, 10 Федерального стандарта № 208, включает получение следующей информации (в зависимости от предмета контроля):

5.3.1. Предложения об осуществлении контрольных мероприятий, поступившие от Министерства финансов Российской Федерации,

¹ Сведения из источника могут быть использованы в качестве вспомогательной информации, не имеющей юридической значимости

Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ФСБ России, МВД России и иных государственных органов.

5.3.2. Информация из Перечня государственных программ Российской Федерации, а также информация о финансировании в рамках государственных программ Российской Федерации, федеральных проектов, национальных проектов, федеральной адресной инвестиционной программы.

5.3.3. Информация о результатах проведения ФК (ТОФК) контроля в финансово-бюджетной сфере, в том числе информация о результатах контроля в финансово-бюджетной сфере, структурированная по кодам нарушений (рисков), содержащимся в Классификаторе, информация о выявленных видах и суммах нарушений в финансово-бюджетной сфере, информация об исполнении предписаний, представлений, выданных по результатам контрольных мероприятий, проведенных в предыдущие годы, результаты анализа информации, полученной в ходе и по результатам контроля их исполнения, сведения о применении бюджетных мер принуждения.

5.3.4. Данные из АСФК, ЕИС, иных информационных систем, владельцем или оператором которых является ФК, информационных систем других органов власти, органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля, доступ к которым имеет ФК (ТОФК), в том числе:

сведения о средствах федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов), предоставленных в рамках соответствующего направления деятельности объекта контроля;

сведения о бюджетной (бухгалтерской) отчетности, представленной главными администраторами (администраторами) бюджетных средств, финансовыми органами субъектов Российской Федерации, иными юридическими лицами;

сведения о принятых бюджетных обязательствах;
информация о произведенных расходах бюджетных средств;
отчеты об использовании целевых межбюджетных трансфертов;
информация о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также закупок для обеспечения нужд субъектов Российской Федерации, муниципальных нужд, финансовое обеспечение которых частично или полностью осуществляется за счет субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, из федерального бюджета;
сведения о результатах контрольных, экспертно-аналитических мероприятий, проведенных иными органами государственного (муниципального) финансового контроля в отношении объектов контроля (при наличии).

5.3.5. Материалы, направленные в ФК главными администраторами средств федерального бюджета по результатам внутреннего финансового аудита в случае наличия признаков нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации.

5.3.6. Информация о результатах проведения ФК анализа осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового аудита, рейтинг главных администраторов средств федерального бюджета по организации и осуществлению внутреннего финансового аудита.

5.3.7. Длительность периода, прошедшего с момента проведения идентичного контрольного мероприятия органом государственного финансового контроля.

5.3.8. Информация о наличии рисков нарушений в финансово-бюджетной сфере, в том числе поступившая в ФК от государственных органов, включая Министерство финансов Российской Федерации, главных администраторов средств федерального бюджета, в ТОФК – от органов

государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, органов прокуратуры, государственной безопасности и правоохранительных органов, а также выявленная по результатам анализа данных государственных и муниципальных информационных систем, информационных систем, владельцем или оператором которых является ФК.

5.3.9. Депутатские запросы, обращения граждан и организаций, содержащие информацию о нарушениях либо признаках нарушений в финансово-бюджетной сфере.

5.3.10. Информация о наиболее значимых рисках в финансово-бюджетной сфере, содержащаяся в картах рисков Федерального казначейства в финансово-бюджетной сфере, сформированных ФК в соответствии с разделом VI. «Формирование карты рисков Федерального казначейства в финансово-бюджетной сфере» настоящего Руководства, на периоды, предшествующие периоду планирования контрольных мероприятий, на анализируемый период (при наличии), а также в иных документах, формируемых Федеральным казначейством и характеризующих риски при предоставлении и использовании бюджетных средств.

5.3.11. Информация о результатах исполнения бюджетных и иных полномочий ФК (бюджетного мониторинга, казначейского сопровождения, иных полномочий, в ходе исполнения которых могут быть выявлены риски в финансово-бюджетной сфере).

5.3.12. Иные сведения, в том числе поступившие из Министерства финансов Российской Федерации, Межрегионального операционного управления ФК и иных ТОФК (при формировании проекта Плана ФК), а также из ФК (при формировании проектов планов ТОФК).