



Основні тенденції функціонування державного внутрішнього фінансового контролю у 2023 році

Міністерство фінансів України відповідно до Бюджетного кодексу України та Положення про Міністерство фінансів України забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державного внутрішнього фінансового контролю, визначає організаційно-методологічні засади та дає оцінку функціонуванню систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту.

Відповідно до частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу України розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організують внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечують їх здійснення у своїх установах і на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління таких розпорядників бюджетних коштів.

Міністерство фінансів України у рамках виконання пункту 143 Плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1805-р, відповідно до Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062, та абзацу третього пункту 5 наказу Мінфіну від 31.07.2019 № 329 «Про затвердження Змін до деяких наказів Міністерства фінансів України», зареєстрованого в Мін'юсті 21.08.2019 за № 953/33924, а також з урахуванням доручень Першого віце-прем'єр-міністра України – Міністра економіки України від 03.04.2023 № 9418/1/1-23 до листа Мінфіну від 29.03.2023 № 33030-07-3/8498 та від 10.07.2023 № 9418/3/1-23 до листа Мінфіну від 30.06.2023 № 33030-02-3/17974 провело аналіз стану функціонування внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в державних органах (міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, обласних та Київській міській державних (військових) адміністраціях, інших головних розпорядниках коштів державного бюджету) у 2023 році.

За результатами аналізу засвідчено вжиття заходів для подальшого розвитку внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в системі багатьох державних органів.

Низку заходів з розвитку системи державного внутрішнього фінансового контролю шляхом гармонізації з міжнародно визнаними стандартами та методологіями, а також кращими практиками щодо внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту вжито також Центральним підрозділом гармонізації Мінфіну.

Як наслідок, у звітному періоді продовжувався поступовий прогрес у реформуванні системи державного внутрішнього фінансового контролю загалом та розвитку внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту.



Позитивні тенденції функціонування та розвитку внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту

Продовжуються позитивні тенденції з покращення організації та забезпечення здійснення ***внутрішнього контролю*** в установах, зокрема в частині:

подальшої інтеграції елементів внутрішнього контролю, їх складових та управління ризиками у практичну діяльність;

застосування результатів управління ризиками у процесі планування діяльності та ухвалення / прийняття управлінських рішень;

здійснення дій, спрямованих на виявлення та коригування відхилень у системі внутрішнього контролю;

реалізації низки заходів, спрямованих на удосконалення системи внутрішнього контролю (перегляд підходів до планування діяльності, управління бюджетними коштами, обліку та звітності, впровадження ІТ-інструментів та інших пов'язаних із функціонуванням установи питань);

зміни акцентів внутрішнього контролю з переважного зосередження на питаннях дотримання законодавства на забезпечення підвищення ефективності у досягненні результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів діяльності установ у рамках законодавства;

посилення управлінської відповідальності та підзвітності за належне управління і розвиток установи тощо.

У звітному періоді здійснювався подальший розвиток і підвищення якості ***внутрішнього аудиту*** та в багатьох державних органах продовжували спостерігатись позитивні зрушення і тенденції в організації та здійсненні відповідної діяльності, зокрема:

діяльність з внутрішнього аудиту організовано в усіх державних органах, які функціонували (виконували повноваження) у звітному періоді та на які поширюються відповідні вимоги, а в системі більшості державних органів забезпечено реалізацію функції внутрішнього аудиту на практиці та загальну результативність такої діяльності;

посилено організаційну та функціональну незалежність підрозділів внутрішнього аудиту (зокрема, продовжує зменшуватись кількість державних органів, у системі яких допускається покладання на підрозділи внутрішнього аудиту неприбуткових функцій та/або недотримання організаційної незалежності);

продовжувалась робота щодо впровадження в практику державних органів (зокрема, міністерств) діяльності аудиторських комітетів, в тому числі як інструменту для сприяння удосконаленню діяльності з внутрішнього аудиту;

вживались заходи для підтримки та підвищення спроможності підрозділів внутрішнього аудиту, посилення їх кадрового потенціалу, зменшення кількості вакансій (зокрема, шляхом збільшення штатної чисельності внутрішніх



аудиторів, забезпечення стабільності кадрового складу, укомплектування підрозділів, підвищення професійної компетентності аудиторів), що дозволило вирішити відповідні проблемні питання в окремих державних органах;

реалізовувались заходи щодо подальшої зміни пріоритетів під час проведення внутрішніх аудитів (зокрема, продовжує зростати частка внутрішніх аудитів щодо оцінки ефективності, які наразі становлять більшу частину діяльності підрозділів внутрішнього аудиту; поступово зростає проведення внутрішніх аудитів з оцінки надійності, ефективності та результативності інформаційних систем і технологій);

незважаючи на триваючу повномасштабну військову агресію російської федерації проти України, у звітному році державними органами активізовано роботу підрозділів внутрішнього аудиту (зокрема, забезпечено зростання як кількості проведених внутрішніх аудитів, так і результативних показників за наслідками їх проведення);

посилено контроль за реагуванням на рекомендації, надані за результатами внутрішніх аудитів (зокрема, рівень впровадження аудиторських рекомендацій загалом підвищився, а в результаті впровадження таких рекомендацій удосконалено низку напрямів діяльності в системі багатьох державних органів);

тривала робота з удосконалення та покращення дієвості заходів із гарантування якості внутрішнього аудиту з метою безперервного розвитку та підвищення ефективності реалізації функції внутрішнього аудиту (зокрема, в більшості державних органів здійснювалась внутрішня оцінка якості внутрішнього аудиту як шляхом постійного моніторингу, так і шляхом проведення періодичних оцінок діяльності; визначались та включались до програм забезпечення та підвищення якості внутрішнього аудиту заходи з удосконалення відповідної діяльності, за результатами виконання яких покращено окремі аспекти роботи підрозділів внутрішнього аудиту) тощо.

Досягнення прогресу у сфері державного внутрішнього фінансового контролю, зокрема у створенні та функціонуванні необхідної правової та операційної бази для внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, підтверджується також результатами проведеної Програмою SIGMA оцінки стану справ у системі державного управління України 2023 року, зокрема експертами відзначено:

створення досить повної законодавчої та операційної бази у сфері внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, яка поєднує багато основних елементів якісної системи державного внутрішнього фінансового контролю¹;

запровадження та функціонування кількох ключових аспектів, які підтримують адекватну систему внутрішнього контролю;

¹ Правову та операційну базу для внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту (індикатори «Адекватність операційної структури внутрішнього контролю» та «Адекватність операційної рамки внутрішнього аудиту») оцінено на 4 бали з 5.



широке впровадження внутрішнього аудиту в державному секторі відповідно до встановлених вимог; охоплення за рахунок різних видів внутрішніх аудитів, зокрема зміщення уваги до системного аудиту й аудиту ефективності; підвищення рівня виконання рекомендацій внутрішнього аудиту;

інші позитивні зрушення, такі як запровадження сертифікації внутрішніх аудиторів, створення аудиторських комітетів, запланована цифровізація шляхом створення інтерактивного порталу державного внутрішнього фінансового контролю тощо.

Недоліки та проблемні питання функціонування внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту

Водночас існують резерви для покращення і подальшого розвитку внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту (особливо в частині питань, що стосуються повноти їх практичного впровадження в діяльність державних органів та дотримання встановлених вимог щодо їх організації і здійснення), а також низка проблемних питань, які потребують вирішення, в тому числі з урахуванням рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року, та рекомендацій Програми SIGMA.

У частині організації та забезпечення здійснення ***внутрішнього контролю*** у низці установ наявні недоліки у підходах до внутрішнього контролю, зокрема:

незабезпечення його цілісності (його елементи є фрагментарними та/або функціонують окремо один від одного і недостатньо збалансовані, впроваджуються та забезпечується функціонування лише окремих аспектів внутрішнього контролю);

внутрішній контроль розглядається як окрема діяльність чи заходи (управлінський контроль, нагляд, контроль за процесом використання бюджетних коштів чи своєчасністю виконання доручень тощо);

обмежене здійснення діяльності з управління ризиками та моніторингу або недостатнє розуміння сутності такої діяльності;

не враховується необхідність орієнтації системи внутрішнього контролю на ефективність у досягненні результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів діяльності установ.

У частині організації та здійснення ***внутрішнього аудиту*** також залишалась низка проблем і недоліків, що негативно впливали на якість та ефективність реалізації функції внутрішнього аудиту в низці державних органів, зокрема:

у десяти державних органах не було забезпечено практичну реалізацію функції внутрішнього аудиту (аудити не проводились), що зумовлено переважно неукомплектованістю підрозділів внутрішнього аудиту (відповідних посад) протягом тривалого часу;



у багатьох органах залишається проблемним питання підвищення спроможності підрозділів внутрішнього аудиту та повноти їх укомплектування кадрами відповідної кваліфікації (зокрема, потребують перегляду структури в частині утворення підрозділів внутрішнього аудиту замість посад головних спеціалістів, а також у частині достатності штатної чисельності працівників підрозділів внутрішнього аудиту; залишається досить високою плинність кадрів та зростає рівень вакансій у підрозділах внутрішнього аудиту);

у частині органів залишалися випадки порушення вимог щодо функціональної незалежності підрозділів внутрішнього аудиту та покладання на них завдань, не пов'язаних зі здійсненням внутрішнього аудиту;

залишалися недоліки у плануванні діяльності з внутрішнього аудиту, зокрема в частині повноти застосування ризик-орієнтованого підходу;

у низці органів не було забезпечено спрямування внутрішніх аудитів і аудиторських рекомендацій на удосконалення системи управління, внутрішнього контролю, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності;

у системі деяких органів потребує активізації робота відповідальних за діяльність осіб щодо впровадження наданих аудиторських рекомендацій, зокрема з метою досягнення рівня їх впровадження, визначеного індикаторами Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки тощо.

За результатами оцінки Програмою SIGMA стану справ у системі державного управління України 2023 року також звернуто увагу на наявність проблем у практичному функціонуванні внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, зокрема таких як:

відставання ефективного впровадження внутрішнього контролю в деяких важливих сферах, зокрема щодо делегування повноважень у рамках управлінської підзвітності та управління ризиками²;

проблеми, пов'язані зі спроможністю підрозділів внутрішнього аудиту з точки зору кадрового забезпечення, що впливає на дієвість і ефективність внутрішнього аудиту;

необхідність покращення якості внутрішніх аудитів (зокрема, щодо слабкого зв'язку між рекомендаціями та зібраними аудиторськими доказами, орієнтування внутрішнього аудиту на комплаєнс, відсутність системної оцінки / аналізу внутрішнього контролю)³.

Заходи для подальшого розвитку та удосконалення внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту

З урахуванням того, що належний розвиток системи державного внутрішнього фінансового контролю є однією з важливих умов для вступу

² Оцінка за індикатором «Функціонування внутрішнього контролю» 2 із 5 балів.

³ Оцінка за індикатором «Функціонування внутрішнього аудиту» 3 із 5 балів.



України до Європейського Союзу (розділ 32 переговорів про вступ), належна організація та функціонування внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, їх подальший розвиток у державних органах, повнота впровадження у практичну роботу визначених нормативно-методологічних засад внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту потребують посиленої уваги з боку керівників державних органів.

З метою забезпечення подальшого розвитку внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, зокрема шляхом гармонізації з міжнародно визнаними стандартами, методологіями та кращими практиками у цій сфері, з урахуванням рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року, та рекомендацій Програми SIGMA за результатами проведеної оцінки стану справ у системі державного управління України Міністерством фінансів України у 2024 році заплановано вжиття таких заходів:

розроблення проекту постанови про внесення змін до Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062, щодо посилення управлінської відповідальності та підзвітності розпорядників бюджетних коштів, запровадження декларації з внутрішнього контролю, що сприятиме посиленню відповідальності керівників за управління і розвиток установи в цілому (управлінська відповідальність та підзвітність), та підвищення якості виконання завдань з планування та організації діяльності, формування належної структури внутрішнього контролю, нагляду за здійсненням внутрішнього контролю і управління ризиками⁴;

реалізація заходів з підвищення обізнаності щодо внутрішнього контролю (зокрема, проведення в рамках Програми підтримки управління державними фінансами в Україні (EU4PFM) конференції з питань внутрішнього контролю для вищого керівництва державних органів);

продовження проведення національної сертифікації працівників підрозділів внутрішнього аудиту державних органів з метою підвищення кваліфікації та оцінювання професійної компетентності внутрішніх аудиторів державних органів⁵;

подальша реалізація навчальної програми з фінансового управління і контролю та програми професійного розвитку внутрішніх аудиторів державного сектору України (зокрема, організація та проведення навчальних заходів для різних цільових груп);

⁴ Захід включено до Плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.02.2024 № 137-р, та Плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.02.2024 № 133-р.

⁵ Захід включено до Плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.02.2024 № 137-р, та Плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.02.2024 № 133-р.



удосконалення методологічного забезпечення з питань внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту (зокрема, розробка проекту примірної форми щорічної декларації керівника розпорядника бюджетних коштів про стан внутрішнього контролю в установі, удосконалення методологічного посібника з питань ризик-орієнтованого планування діяльності з внутрішнього аудиту);

опрацювання положень оновлених Міжнародних стандартів внутрішнього аудиту, розроблених Інститутом внутрішніх аудиторів (ІА), щодо можливості їх впровадження підрозділами внутрішнього аудиту органів державної влади та визначення положень / норм нормативно-правових актів, що регулюють діяльність з внутрішнього аудиту, які потребують адаптації з відповідних питань;

підтримка діяльності аудиторських комітетів у державних органах (зокрема, розробка примірної форми звітності про результати роботи аудиторського комітету; проведення в рамках співпраці з проектом технічної підтримки Національної академії фінансів та економіки Мінфіну Королівства Нідерландів заходу з підвищення обізнаності щодо ролі і повноважень аудиторського комітету);

роз'яснювальна та консультаційна підтримка підрозділів внутрішнього аудиту державних органів, координація та моніторинг їх роботи; проведення оцінок функціонування систем внутрішнього аудиту (зовнішніх оцінок якості внутрішнього аудиту) із наданням керівникам державних органів рекомендацій щодо удосконалення функціонування систем внутрішнього аудиту;

здійснення заходів для запровадження автоматизації процесів у сфері державного внутрішнього фінансового контролю, зокрема підготовка у рамках Програми підтримки управління державними фінансами в Україні (EU4PFM) специфікацій ІТ-рішення для порталу ДВФК, який міститиме навчальні та інформаційно-аналітичні модулі;

підвищення інституційної спроможності Центрального підрозділу гармонізації Мінфіну, в тому числі обмін досвідом щодо реформи державного внутрішнього фінансового контролю з центральними підрозділами гармонізації країн – членів ЄС, участь у навчальних заходах із залученням міжнародних експертів тощо.

З метою забезпечення належної організації та здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту в державних органах, їх подальшого розвитку, усунення виявлених недоліків та їх недопущення у подальшому Міністерством фінансів України також розроблено низку рекомендацій для керівників державних органів щодо вжиття заходів з удосконалення внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту.

Інформацію про стан функціонування державного внутрішнього фінансового контролю з відповідними пропозиціями направлено Кабінету Міністрів України.



Згідно із дорученням Першого віце-прем'єр-міністра України – Міністра економіки України від 12.04.2024 № 10305/1/1-24 державним органам доручено:

забезпечити належну організацію та здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту з урахуванням пропозицій Мінфіну, рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року, висновків Програми SIGMA за результатами проведеної оцінки стану справ у системі державного управління України;

вжити заходів до усунення виявлених недоліків, їх недопущення у подальшому.