Міністерство
фінансів
України

Забезпечення ефективного функціонування внутрішнього контролю

Нормативно-правові аспекти

УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ

між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом

(ратифікована Законом України 16 вересня 2014 року)

стаття 346: співробітництво в галузі управління державними фінансами спрямовується на **забезпечення розвитку бюджетної політики і надійних систем внутрішнього контролю** та зовнішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах, а також **відповідають основоположним принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності та результативності**

стаття 347 (частина 3): сторони обмінюються інформацією, досвідом, найкращою практикою та здійснюють інші заходи, зокрема, у галузі державного внутрішнього фінансового контролю, а саме:

подальшого розвитку системи ДВФК шляхом гармонізації з міжнародно визнаними стандартами (Інститут внутрішніх аудиторів (IIA), Міжнародна федерація бухгалтерів (IFAC), INTOSAI (міжнародна організація вищих органів контролю державних фінансів) та методологією, **а також найкращою практикою ЄС щодо внутрішнього контролю** та внутрішнього аудиту в державних органах

Внутрішній контроль (ВК) = Фінансове управління і контроль (ФУК) = Управлінські заходи, управління діяльністю



Нормативно-правові засади

Статті 19 та 26
Бюджетного кодексу України

Внутрішній контроль – комплекс заходів, що ґрунтується на управлінській відповідальності та підзвітності і застосовується керівником для:

- ✓ *забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів;*
- ✓ *досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління.*

Постанова Уряду
від 12.12.2018 № 1062

Визначаються загальні рамки:

- ❖ *Понятійний апарат;*
- ❖ *Елементи внутрішнього контролю;*
- ❖ *Питання управлінської відповідальності та підзвітності;*
- ❖ *Акценти управлінських заходів (функціонування внутрішнього контролю)*

Принципи ВК:

• *Безперервності;* • *Об'єктивності;* • *Делегування повноважень;* • *Адекватності;* • *Інтегрованості;*	• *Відповідальності та підзвітності;* • *Превентивності;* • *Розмежування ВК з ВА;* • *Відкритості*

Подання Декларації з внутрішнього контролю (з 2026р)

Стратегічні документи держави

«Дорожня карта з питань реформи державного управління» (розпорядження Уряду від 14.05.2025 № 475)	удосконалення управління державними фінансами через посилення системи внутрішнього контролю, розвиток підзвітності керівників та системного застосування управління ризиками на практиці в процесах прийняття рішень
Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2026-2030 роки (розпорядження Уряду 25.02.2026 № 217)	зміщення акцентів внутрішнього контролю на результативність та ефективність діяльності (управлінська відповідальність і підзвітність, управління ризиками)
Національна програма адаптації законодавства України до права ЄС (acquis ЄС) (постанова Уряду від 01.04.2026 № 438)	посилення управлінської відповідальності та підзвітності, усунення недоліків в управлінні, ефективне реагування на відхилення, застосування управління ризиками на практиці
Антикорупційна стратегія на 2026-2030 роки	забезпечення належної організаційної узгодженості між управлінням корупційними ризиками і загальною системою внутрішнього контролю

Нормативне регулювання питань внутрішнього контролю

Питання внутрішнього контролю (управлінських заходів) унормовано в багатьох нормативно-правових актах, які визначають загальні вимоги до діяльності розпорядника бюджетних коштів

(Бюджетний кодекс України, Закони «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», «Про державну службу» / в певній сфері, «Про управління об'єктами державної власності», законодавство з питань публічних закупівель, управління персоналом, захисту інформації, документообігу тощо)



- **встановлення мети (місії) та цілей діяльності установи** (*стратегічне, річне планування, пріоритетні напрями роботи установи, плани заходів з їх реалізації);*
- **організація діяльності** *(визначення організаційної структури, штату, повноважень, відповідальності та підзвітності керівництва та працівників);*
- **управління бюджетними коштами** *(формування та використання бюджетних коштів, контроль за дотриманням бюджетного законодавства);*
- **складення та подання звітності** (*бюджетної, фінансової, статистичної та про результати діяльності);*
- **організації та ведення бухгалтерського обліку, визначення облікової політики;**
- **здійснення закупівель товарів, робіт і послуг;**
- **функціонування ІТ-систем** та захисту інформації, забезпечення кібербезпеки
- **проведення правової, договірної роботи** та претензійно-позовної роботи;
- **забезпечення прозорості,** взаємодія із громадськістю та медіа;
- **управління персоналом;**
- **запобігання корупції**, етичні цінності, особиста і професійна **доброчесність**;
- **управління об'єктами державної власності** та іншими ресурсами;
- **організація діловодства**, управління інформаційними потоками, забезпечення режиму секретності, інформаційної безпеки;
- встановлення **внутрішнього службового розпорядку**, порядку пропускного та **внутрішньо об'єктового режиму;**
- **організація безпеки праці, пожежної безпеки;**
- ***інші питання, пов'язані із функціонуванням установи***

Сутність внутрішнього контролю

Організація та функціонування внутрішнього контролю забезпечується з моменту створення установи і призначення її керівника

Внутрішнім контролем є комплекс заходів, що ґрунтуються на управлінській відповідальності та підзвітності і застосовуються для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління

Внутрішній контроль (управлінські заходи) з початку створення установи постійно перебуває в динамічному процесі, увесь час розвивається та підлаштовується під фактичні умови



Сутність внутрішнього контролю

По суті внутрішній контроль це **управлінські заходи**, спрямовані на:

- досягнення мети та цілей діяльності (розвиток), забезпечення якісного виконання поставлених завдань при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів;
- досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;
- попередження та недопущення порушень, відхилень;
- зменшення проблемних питань у діяльності



Акценти у впроваджені управлінських заходів мають бути зосереджені на результативності та ефективності діяльності, запобіганні негативних наслідків та усунення причин і умов, що їх призводять

Розповсюджені неправильні розуміння (хибні судження) внутрішнього контролю



- Окремі підрозділ, посада, функція або діяльність
- Перевірочні заходи зосереджені на фінансових операціях, бухгалтерському обліку або виявлені відхилень/порушень
- Контроль виконавської дисципліни, дотримання норм законодавства
- Певні завдання, що створюють додаткові обов’язки або навантаження на працівників
- Антикорупційна діяльність
- Прийняття інструкції/порядку з внутрішнього контролю

Сутність внутрішнього контролю

Основою внутрішнього контролю є відповідальність і підзвітність за належне управління діяльністю та розвиток установи, спрямований на досягнення якісних показників цілей державної політики у відповідній сфері діяльності

(управлінська відповідальність та підзвітність)



впроваджені управлінські заходи повинні гарантувати досягнення цілей державної політики у відповідній сфері та використання державних ресурсів (в т.ч. коштів) відповідно до принципів належного фінансового управління (законно, ефективно, економно, доброчесно, прозоро), для якісного задоволення потреб суспільства, забезпечуючи застосування належних методів та заходів управління установою

Управлінська відповідальність та підзвітність

Частиною другою статті 19 Бюджетного кодексу України встановлено, що **на всіх стадіях бюджетного процесу забезпечується управлінська відповідальність та підзвітність**

Управлінська відповідальність та підзвітність характеризується у функціонуванні **трьох ліній управління** (структурних підрозділів)

Принцип «делегування повноважень»

Перша: підрозділи відповідальні за досягнення цілей, виконання основних завдань і функцій установи, законне і ефективне використання бюджетних коштів

Принципи внутрішнього контролю

Друга: підрозділи підтримки, нагляду, контролю і моніторингу щодо стану досягнення цілей, законне і ефективне використання бюджетних коштів

Принципи внутрішнього контролю

Третя: незалежна діяльність підрозділу внутрішнього аудиту

Принцип «розмежування повноважень»

Принципи внутрішнього контролю

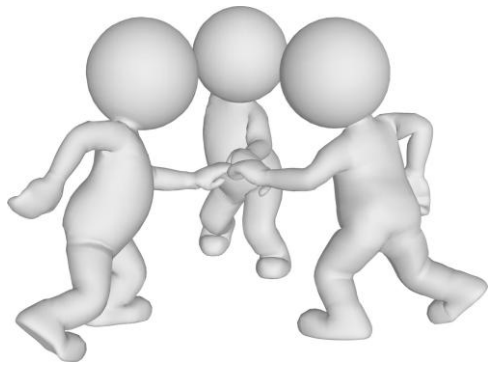
Внутрішній контроль ґрунтується на принципах державного управління, розроблених Програмою SIGMA, спільною ініціативою ЄС та ОЕСР *(Організація економічного співробітництва та розвитку)*, принципах бюджетної системи, державної служби (служби в органах місцевого самоврядування), адміністративної процедури, здійснення публічних закупівель, бухгалтерського обліку та фінансової звітності і принципах, визначених пунктом 3 Основних засад.

- **безперервність**
- **інтегрованість**
- **об’єктивність**
- **делегування повноважень**
- **відповідальність та підзвітність**
- **адекватність**
- **превентивність**
- **розмежування внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту**
- **відкритість**

Дотримання наведених принципів –
є запорукою успішного функціонування установи
за умови

- **проактивного лідерства** за належне управління та розвиток
- **доброчесності** керівництва та працівників





Питання належного внутрішнього контролю

Необхідна **зміна застарілих адміністративних традицій та організаційної культури**, замість уваги на впровадження норм, створення додаткових процедур та контролю за дотриманням правил, має бути **зосередження акцентів управління на результативності діяльності,** забезпечуючи достатню гарантію, що державні кошти використовуються за призначенням для досягнення цілей, дотримуючись законодавства



Ефективний внутрішній контроль несе **превентивний характер** і полягає у впровадженні відповідних та дієвих адміністративних систем (рішень) для недопущення випадків недосягнення цілі, неефективного управління бюджетними коштами, виникнення відхилень, корупції

Практичне управління ризиками має бути **пов'язано із досягненням цілей та ефективністю використання бюджетних коштів**

Узгодження цілей діяльності установи **із принципами належного фінансового управління** (ефективності, результативності, економії, доброчесності та прозорості)

Забезпечення обґрунтованої впевненості у досягненні:

- ефективності, результативності та економічності, достовірність звітності, захисту активів та інформації;
- результативного управління ризиками, пов'язаними із цілями та використанням бюджетних коштів;
- запобігання, виявлення відхилень, порушень, корупції, виправлення наслідків та усунення причин і умов, що сприяли їх виникненню

Делегування повноважень, відповідальність і підзвітність

Керівник установи підзвітний з питань ефективності та результативності діяльності установи, досягнення цілей, зокрема стану організації і функціонування внутрішнього контролю, управління ризиками, реагування на відхилення

Керівник установи делегує повноваження, забезпечує чіткий розподіл обов'язків, ресурсів, відповідальності і підзвітності між заступниками керівника установи, керівниками нижчого рівня та працівниками установи, а також спрямовує ресурси та визначає зобов'язання щодо підзвітності керівникам територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління, **таким чином, щоб забезпечити досягнення ними визначених мети (місії), цілей, завдань, планів і вимог щодо діяльності установи**

приклад делегування окремих повноважень керівника державної служби керівникам структурних підрозділів – постанова КМУ від 11.12.2019 № 1041



Керівники структурних підрозділів та працівники установи відповідальні та підзвітні перед керівником установи за виконання делегованих повноважень, покладених на них завдань, обов'язків, запобігання корупції, функціонування внутрішнього контролю, управління ризиками, реагування на відхилення, з питань управління наданими ресурсами

Керівники територіальних органів, підвідомчих установ відповідальні та підзвітні перед керівником відповідного розпорядника бюджетних коштів, зокрема щодо:

- ✓ ефективності та результативності своєї діяльності; досягнення цілей;
- ✓ цільового та ефективного управління бюджетними коштами та іншими ресурсами;
- ✓ запобігання корупції, шахрайству або зловживанням службовим становищем;
- ✓ стану внутрішнього контролю, управління ризиками, реагування на відхилення

Питання належного внутрішнього контролю



- **визначення цілей** (чітких, вимірюваних та досяжних), які необхідно досягти при використанні бюджетних коштів;
- **розподіл завдань, обов'язків та делегування повноважень** для прийняття рішень щодо використання ресурсів;
- впровадження відповідної **стратегії управління ризиками** та забезпечення координації між відповідальними підрозділами першої та другої лінії;
- впровадження, формалізація та послідовне **здійснення заходів контролю і забезпечення їх** результативності, зрозумілості, та обов'язковості дотримання відповідальними за здійснення функцій і процедур, усунення дублюючих, недіючих/неефективних, надмірних заходів контролю, включаючи контроль на рівні відповідальних виконавців бюджетних програм та одержувачів бюджетних коштів, а також забезпечення їх координації;
- **безпосередня діяльність,** спрямована на реалізацію функцій і процедур, виконання делегованих повноважень, реагування на ризики;
- **запобігання відхиленням, корупції**, недопущення здійснення операцій при наявності конфлікту інтересів;
- впровадження політики щодо **забезпечення повною, своєчасною та достовірною інформацією** для виконання завдань та повноважень, здійснення управління ризиками, реагування на відхилення;
- забезпечення **належного обліку** фінансових операцій та цілісність даних у системах їх обробки;
- процедури **моніторингу** ефективності та результативності управлінських заходів, заходів контролю та стану досягнення результатів;
- процедури **своєчасного коригування** управлінських заходів у випадках слабких місць та недоліків в управлінні (системі внутрішнього контролю);
- **складання та подання звітності** про результати діяльності;
- **періодична оцінка** функціонування системи внутрішнього контролю (тобто оцінка **результативності та ефективності** управлінських заходів);
- проведення незалежного внутрішнього аудиту

Перешкоди для належного внутрішнього контролю

- цілі не є чіткими, актуальними, вимірюваними або досяжними;
- керівники структурних підрозділів мають обмежені повноваження щодо використання ресурсів;
- відсутній вплив керівників структурних підрозділів на підбір персоналу;
- звітування про досягнення результатів не використовується для покращення управління;
- «зарегульованість» та «забюрократизованість» правил та процедур;
- контрольні функції не формалізовані у внутрішніх документах;
- внутрішній аудит не надає достатньої підтримки керівництву для розвитку або вдосконалення систем внутрішнього контролю;
- застарілі підходи (способи управління, побудови стратегій, планування, вирішення проблем та інструменти виконання) до реалізації завдань, функцій та процедур;
  - супротив прийняттю змін *(одна з форм реагування на покращення, впровадження сучасних моделей та інструментів управління)*



Перешкоди для належного внутрішнього контролю

- механізми взаємодії з підвідомчими установами не забезпечує орієнтацію на результативність (планування та звітність не орієнтовані на встановлення цілей з показниками досягнення завдань політки у відповідній сфері, контролю за станом їх досягнення та завдань ефективності);
- заходи управління ризиками не послідовні, розглядаються як окремий вид діяльності (пріоритет надається веденню реєстру ризиків, який не оновлюється, визначені заходи реагування на практиці не орієнтовані на досягнення цілей);
- нерозуміння керівниками підрозділів відповідальних за досягнення цілей та використання державних ресурсів (у т.ч. коштів) своєї ролі і відповідальності в процесі управління ризиками (практикується визначення відповідальної особи, робочої групи або покладання як функції на підрозділ внутрішнього аудиту);
- самооцінка стану ВК розглядається як «бюрократичне» зобов'язання, реалізується як формальний захід, який виконує одна особа або робоча група, без залучення до участі керівників відповідальних підрозділів (результат: необ’єктивна і неповна інформація, яка не відображає реальний стан ВК в установі; в подальшому не підтверджується за результатами зовнішніх контрольних заходів)



Забезпечення ефективного внутрішнього контролю

1. Подолання супротиву до змін та заміна застарілих підходів до управління (які концентруються на впровадженні норм, дотриманні законодавства і виявленні порушень) – на **управлінські заходи, які формують сучасну культуру управління, фінансового управління і контролю** (внутрішнього контролю), спрямовану на розвиток державної політики у відповідній сфері, ефективність використання бюджету, попередження порушень

2. **Аналіз поточного стану** та виявлення прогалин в системі управління. За необхідності **прийняття рішень щодо коригування** управлінських заходів та планів, урегулювання прогалин, усунення причин і умов, що призводять до проблем у діяльності (можуть стосуватися функціонування внутрішнього середовища, забезпечення здійснення управління ризиками, впровадження заходів контролю, налагодження комунікації обміну інформацією або здійснення моніторингу)



3. **Запровадження чіткого порядку планування діяльності** (зв'язок між програмними документами держави, стратегічним, операційним планом діяльності установи з бюджетом, встановленими цілями, KPI їх досягнення), **контролю та звітування** про виконання планів, завдань і функцій, проведення **оцінки досягнутих результатів** та, за необхідності, своєчасного коригування планів діяльності установи

4. **Виконання керівництвом та працівниками установи** планів, завдань і функцій, делегованих повноважень, **інформування про ризики та відхилення**, що можуть вливати на таке виконання, **здійснення заходів контролю, моніторингу, обміну інформацією** (зокрема дотримання принципу превентивності внутрішнього контролю)

Забезпечення ефективного внутрішнього контролю

- підходи щодо внутрішнього контролю повинні зосереджуватися на широкому колі питань (ніж обмеження відповідністю та дотриманням бюджетних процедур), мають концентруватися на ефективному реагуванню на ризики, що впливають на досягнення цілей, завдань бюджетної програми, функціонування ІТ-систем, виникнення відхилень, корупції, втрати активів та забезпечувати досягнення результативності управлінських заходів;
- управління ризиками має безпосередньо бути частиною управлінських рішень, тобто інформація про ризики є складовою основною для прийняття ефективних рішень;
- самооцінка внутрішнього контролю має надавати інформацію про наявність фактичних проблем, «слабких місць» в управлінських заходах з метою їх своєчасного коригування для забезпечення належного досягнення цілей діяльності, законності та ефективності використання бюджетних коштів, якісного задоволення суспільних потреб, як самою установою так і її підприємствами, установами, організаціями



Забезпечення ефективного внутрішнього контролю

Основні умови
для ефективного впровадження ВК і посилення управлінської відповідальності та підзвітності



- ✓ чітка організаційна структура та розподіл повноважень для кожної структури у її складі;
- ✓ внутрішні політики, правила та порядки прийняття рішень та структура підзвітності;
- ✓ планування діяльності для реалізації політики у відповідній сфері;
- ✓ участь зацікавлених сторін у плануванні діяльності та виконанні бюджету;
- ✓ доступність, актуальність, своєчасність та надійність інформації;
- ✓ участь керівників підрозділів в управлінні людськими ресурсами та процесах публічних закупівель;
- ✓ забезпечення досягнення цільових показників ефективності, відображення у звітності даних про ефективність діяльності та забезпечення публічності

Забезпечення ефективного внутрішнього контролю

Одними із основних умов:

доброчесність ⟶ відповідальне, професійне, ефективне, неупереджене і прозоре виконання керівництвом та кожним працівником установи своїх обов'язків і повноважень, спрямованих на розвиток та ефективність використання державних ресурсів

проактивне лідерство ⟶ здійснювати управління, орієнтоване на досягнення цілей, управляючи ризиками замість «гасіння пожеж» (реагування на порушення чи проблеми), управляти результатами діяльності, здатність брати відповідальність за результати, навіть у разі невдач, «надихати» та мотивувати команду до ефективної і доброчесної діяльності



маємо зважати на оптимальне співвідношення витрат на впроваджені управлінські заходи з вигодою, що вони можуть приносити, заходи не повинні дублюватися або призводити до змішування функцій і створювати перешкоди в роботі чи перевантажувати додатковою роботою