



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Р О З П О Р Я Д Ж Е Н Н Я
від 24 травня 2005 р N 158-р
Київ

**Про схвалення Концепції розвитку державного
внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року**

{ Назва Розпорядження із змінами, внесеними згідно з
Розпорядженням КМ
N 1601-р ([1601-2009-р](#)) від 23.12.2009 }

{ Із змінами, внесеними згідно з Розпорядженнями КМ
N 1347-р ([1347-2008-р](#)) від 22.10.2008
N 1601-р ([1601-2009-р](#)) від 23.12.2009
Постановою КМ
N 968 ([968-2011-п](#)) від 07.09.2011 }

1. Схвалити Концепцію розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року, що додається.

{ Пункт 1 із змінами, внесеними згідно з Розпорядженням КМ N 1601-р ([1601-2009-р](#)) від 23.12.2009 }

2. Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям подати в місячний строк Мінфіну пропозиції щодо реалізації положень схваленої цим розпорядженням Концепції.

Мінфіну разом з ГоловКРУ розробити на основі зазначених пропозицій та подати у тримісячний строк Кабінетові Міністрів України план відповідних заходів.

Прем'єр-міністр України

Ю.ТИМОШЕНКО

Інд. 34

СХВАЛЕНО

розпорядженням Кабінету Міністрів України
від 24 травня 2005 р. N 158

(в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України
від 22 жовтня 2008 р. N 1347-р ([1347-2008-р](#))

КОНЦЕПЦІЯ
розвитку державного внутрішнього
фінансового контролю на період до 2017 року

{ Назва Концепції із змінами, внесеними згідно з Розпорядженням КМ
N 1601-р ([1601-2009-р](#)) від 23.12.2009 }

{ У тексті Концепції слова "статутному фонді" замінено
словами "статутному капіталі" згідно з Постановою КМ
N 968 ([968-2011-п](#)) від 07.09.2011 }

I. Загальні положення

Підвищення ефективності використання державних фінансів, яке має вирішальне значення для економічного розвитку України та суспільного добробуту, а також виконання завдань, передбачених планом дій Україна - ЄС, можливо досягти, зокрема, шляхом системного вдосконалення діяльності органів державного і комунального сектору, підвищення рівня культури державного управління.

До органів державного і комунального сектору належать:

міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші розпорядники бюджетних коштів;

державні і комунальні підприємства, установи та організації;

акціонерні, холдингові компанії, інші суб'єкти господарювання, у статутному капіталі яких частка державної або комунальної власності перевищує 50 відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі або органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів;

державні цільові фонди;

інші підприємства, установи та організації, які отримують бюджетні кошти, кредити, залучені державою або під державні гарантії, чи міжнародну технічну допомогу, використовують кошти, що залишаються у їх розпорядженні у разі надання їм податкових пільг, державне чи комунальне майно (далі - державні фінанси) лише під час провадження ними діяльності з використання державних фінансів.

Важливим інструментом державного управління, що дає змогу досягти виконання зазначених завдань та зменшити кількість проблемних питань, пов'язаних з діяльністю органів державного і комунального сектору, є державний внутрішній фінансовий контроль. Ефективний державний внутрішній фінансовий контроль сприяє державному управлінню в разі зміни середовища, потреб та пріоритетів суспільства і держави. У зв'язку з цим з метою вдосконалення системи державного управління, впровадження нових технологічних досягнень з урахуванням програмних змін необхідно постійно проводити оцінку державного внутрішнього фінансового контролю для приведення його у відповідність з потребами сьогодення.

Ця Концепція передбачає вирішення питань організації та функціонування державного внутрішнього фінансового контролю в системі органів державного і комунального сектору шляхом:

визначення понятійної бази державного внутрішнього фінансового контролю;

проведення аналізу системи державного внутрішнього фінансового контролю;

визначення основних завдань з реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю;

визначення стратегічних напрямів та основних етапів розвитку державного внутрішнього фінансового контролю.

У цій Концепції не порушуються питання зовнішнього фінансового контролю (аудиту), що здійснюється Рахунковою палатою відповідно до законодавства, та питання державного нагляду і контролю за діяльністю інших, ніж державні і комунальні підприємства, установи та організації (крім їх діяльності, пов'язаної з використанням державних фінансів), і функціонування їх систем внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту.

II. Понятійна база державного внутрішнього фінансового контролю

Незважаючи на те, що системи державного внутрішнього фінансового контролю в різних країнах Європи мають певні відмінності, вони функціонують за єдиними (стандартними) організаційними підходами та понятійною базою. Визначена в цій Концепції понятійна база державного внутрішнього фінансового контролю ґрунтується на вимогах ЄС до управління державними фінансами, що містяться в *acquis communautaire* (розділ 28), а також базових документах Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI). Застосування такої понятійної бази відповідає процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Державний внутрішній фінансовий контроль повинен забезпечити належне (законне, економічне, ефективне, результативне та прозоре) управління державними фінансами і розглядається як сукупність трьох складових: внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту та їх гармонізації.

Базовим принципом державного внутрішнього фінансового контролю є чітке розмежування внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту. Внутрішній аудит повинен визначати, яким чином здійснюється внутрішній контроль, включаючи способи попереднього контролю.

Основою внутрішнього контролю (за термінологією ЄС - фінансове управління і контроль) є відповідальність керівника за управління та розвиток органу в цілому. До основних функцій керівника належить планування та організація діяльності, створення адекватної структури внутрішнього контролю, нагляд за реалізацією внутрішнього контролю та управління ризиками для досягнення впевненості в межах розумного в тому, що мета і цілі органу будуть досягнуті, а рішення, включаючи фінансові, виконуватимуться з урахуванням принципів законності, економічності, ефективності, результативності та прозорості. Керівник відповідає за всі дії і процеси в органі, в тому числі за внутрішній контроль, який не обмежується лише фінансовими аспектами діяльності органу.

Крім того, обов'язком керівника є звітування про свої дії та результати діяльності очолюваного ним органу, у тому числі про функціонування внутрішнього контролю.

Внутрішній контроль - інструмент управління, що дає змогу керівництву органів державного і комунального сектору перевірити стан виконання завдань органу. Метою цього процесу є забезпечення достатньої впевненості керівництва зазначених органів у досягненні належного рівня економії, ефективності і результативності відповідно до завдань органів; достовірності фінансової, статистичної і управлінської звітності; у виконанні встановлених законодавством та керівництвом норм і правил; належному захисті активів від втрат (далі - досягнення мети). Отже, внутрішній контроль - це управлінський контроль, який допомагає керівництву в управлінні і виконанні завдань на постійній основі, тому внутрішній контроль не повинен розглядатися як окрема система

органів державного і комунального сектору. Внутрішній контроль також повинен давати змогу викладати управлінське судження та виявляти ініціативу з метою підвищення ефективності і результативності діяльності, а також зниження витрат.

За створення та функціонування адекватної структури внутрішнього контролю відповідає керівництво органів державного і комунального сектору.

Структура внутрішнього контролю складається з таких елементів:

середовище контролю. Керівництво, яке несе відповідальність за стан внутрішнього контролю, та працівники повинні створити таке середовище в органах державного і комунального сектору, яке забезпечує позитивне та сприятливе ставлення до внутрішнього контролю;

оцінка ризиків. Для здійснення внутрішнього контролю повинна проводитися ідентифікація (визначення) і оцінка ризиків, з якими стикаються органи державного і комунального сектору і які мають як зовнішній, так і внутрішній характер. Керівництво органів державного і комунального секторів визначає тип реагування на певні ризики та заходи з управління ними;

контролююча діяльність. Для здійснення належного управлінського процесу слід визначити правила, процедури, технічні прийоми та механізм виконання вказівок і доручень керівництва, а також забезпечити їх практичне застосування;

інформація та інформаційний обмін. Інформація повинна реєструватися і надаватися керівництву та іншим користувачам органів державного і комунального сектору в такій формі і в такий час, щоб вона могла служити основою для належного виконання функцій внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту та інших шляхом створення адекватної сучасним умовам інформаційно-комунікаційної інфраструктури в системі органів державного і комунального сектору;

моніторинг. Повинна враховуватися потреба у постійному моніторингу діяльності для оцінки її результатів та вжиття відповідних заходів.

Навіть досконала організація внутрішнього контролю не може забезпечити абсолютну впевненість (надати стовідсоткову гарантію) у досягненні мети органами державного і комунального сектору. Завжди існує імовірність виникнення та впливу факторів, які не підлягають контролю керівництва органів державного і комунального сектору (наприклад помилкові судження чи неправомірні дії, вчинені з метою уникнення контролю). Внутрішній контроль забезпечує лише достатню гарантію (впевненість в межах розумного), оптимальне співвідношення витрат із здійснення внутрішнього контролю з вигодою, що він приносить, запобігає дублюванню або змішуванню функцій і не перешкоджає управлінню.

Контроль здійснюється у процесі діяльності органів державного і комунального сектору і поділяється на:

попередній контроль, що передують прийняттю управлінського рішення чи здійсненню фінансово-господарської операції;

поточний контроль, що здійснюється в процесі виконання управлінського рішення чи проведення фінансово-господарської

операції;

подальший контроль, що здійснюється після виконання управлінського рішення чи фінансово-господарської операції.

Внутрішній аудит - діяльність з надання незалежних та об'єктивних гарантій (забезпечення впевненості в межах розумного у досягненні органами державного і комунального сектору мети та функціонуванні системи управління у спосіб, який максимально знижує ризик шахрайства, марнотратства, допущення помилок чи нерентабельності) і консультацій.

Метою внутрішнього аудиту є надання незалежних та об'єктивних рекомендацій і консультацій, спрямованих на удосконалення діяльності органів державного і комунального сектору, підвищення ефективності процесів управління, сприяння досягненню мети такими органами. Внутрішній аудит може проводитися централізовано - органами державної контрольно-ревізійної служби та децентралізовано - уповноваженим самостійним підрозділом, підпорядкованим безпосередньо керівництву органу державного чи комунального сектору, але функціонально незалежним від нього, в самому органі або в межах його системи управління.

Інспектування - подальший контроль за використанням і збереженням фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, станом і достовірністю бухгалтерського обліку та фінансової звітності органів державного і комунального сектору з метою виявлення недоліків і порушень. Інспектування здійснюється у формі ревізій і перевірок та повинно забезпечувати виявлення фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових та матеріально відповідальних осіб. Відмінністю інспектування від внутрішнього аудиту є фіскальна спрямованість - за його результатами керівництву органів державного і комунального сектору, контроль за діяльністю яких здійснювався, пред'являються вимоги, а не надаються рекомендації.

Централізоване інспектування здійснюється органами державної контрольно-ревізійної служби, децентралізоване - контрольно-ревізійними підрозділами або іншими уповноваженими підрозділами (посадовими особами) міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та їх органів у межах системи управління кожного з таких міністерств, органів.

III. Аналіз системи державного внутрішнього фінансового контролю

Понятійна база державного внутрішнього фінансового контролю, яка застосовується у законодавстві, науковій та практичній діяльності в Україні, не узгоджується з понятійною базою, визначеною документами ЄС. Зокрема, поняття "фінансове управління і контроль", визначене базовими документами ЄС, вживається в Україні як "внутрішньогосподарський (управлінський) контроль". Поняттю "фінансовий контроль" найбільше відповідає широке за змістом поняття "фінансове управління". "Державний аудит" в Україні розуміється як різновид або форма державного фінансового контролю, проте поняття "внутрішній аудит" не має аналогів.

В Україні на законодавчому рівні не визначено сутність та процедури контролю в діяльності органів державного і комунального сектору.

Питання цілісності системи державного фінансового контролю частково врегульовано окремими законами та підзаконними

нормативно-правовими актами, де визначено контрольні повноваження і процедури лише для деяких міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, однією з функцій яких є контроль за фінансово-господарською діяльністю інших органів державного і комунального сектору, що не належать до сфери їх управління. Крім того, постановою Кабінету Міністрів України від 22 травня 2002 р. N 685 ([685-2002-п](#)) "Про здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю" (Офіційний вісник України, 2002 р., N 21, ст. 1047) регламентовано діяльність контрольних-ревізійних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Разом з тим у вітчизняному правовому полі існує невизначеність щодо трактування понять "зовнішній контроль" і "внутрішній контроль". Відповідно до базових документів Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI), поняття "зовнішній контроль" передбачає виключно діяльність вищого органу фінансового контролю в системі державних органів з будь-якого контролю, який є зовнішнім стосовно системи органів виконавчої влади, оскільки зазначений орган не належить до такої системи. Інші органи державної влади, які здійснюють контрольні функції, згідно із зазначеними базовими документами належать до системи внутрішнього контролю.

Згідно із статтею 26 Бюджетного кодексу України ([2542-14](#)) "зовнішній контроль та аудит фінансової та господарської діяльності бюджетних установ здійснюється Рахунковою палатою - в частині контролю за використанням коштів Державного бюджету України, Головним контрольним-ревізійним управлінням України - відповідно до його повноважень, визначених законом".

На сьогодні система державного внутрішнього фінансового контролю в Україні лише частково враховує основні принципи систем державного внутрішнього фінансового контролю у країнах ЄС. Складовими зазначених систем у країнах ЄС є фінансове управління і контроль, внутрішній аудит та їх гармонізація на центральному рівні.

У сучасних моделях державного управління базовим елементом системи державного внутрішнього фінансового контролю є загальна відповідальність керівників органів державного і комунального сектору перед парламентом та громадськістю. Тому базовим елементом зазначеної системи в країнах ЄС є фінансове управління і контроль як функція керівників, відповідальних за діяльність конкретного органу.

Ці питання частково врегульовано статтею 26 Бюджетного кодексу України ([2542-14](#)) та статтею 8 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" ([996-14](#)). У законодавчих актах не розкрито суть поняття внутрішнього контролю. Зазначене питання також не має належного наукового та методичного обґрунтування. Як наслідок, дієве функціонування внутрішнього контролю в органах державного і комунального сектору на даний час не забезпечено. Недостатнім є розуміння керівниками таких органів усіх рівнів їх персональної відповідальності за діяльність та досягнення мети очолюваних ними органів. Фактично у системі внутрішнього контролю повинні бути задіяні всі підрозділи органів державного і комунального сектору.

В органах державного і комунального сектору країн ЄС функціонують служби децентралізованого внутрішнього аудиту, що досліджують діяльність апарату органу та підпорядкованих і підзвітних йому органів і звітують про результати проведеного аудиту відповідному керівнику. Зазначені служби діють незалежно

від інших підрозділів. Внутрішній аудитор незалежний у власних діях щодо проведення аудиту.

На даний час в Україні внутрішній аудит не здійснюється. Лише Головкиру та підпорядковані йому територіальні органи відповідно до Закону України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні" ([2939-12](#)) та Порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р. N 1017 ([1017-2004-п](#)) (Офіційний вісник України, 2004 р., N 32, ст. 2144; 2006 р., N 13, ст. 868), здійснюють централізований внутрішній аудит ефективності.

Крім того, постановами Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 р. N 1777 ([1777-2004-п](#)) (Офіційний вісник України, 2005 р., N 1, ст. 14; 2006 р., N 13, ст. 868), від 25 березня 2006 р. N 361 ([361-2006-п](#)) (Офіційний вісник України, 2006 р., N 13, ст. 868) та від 12 травня 2007 р. N 698 ([698-2007-п](#)) (Офіційний вісник України, 2007 р., N 37, ст. 1453) затверджено порядки проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності бюджетних установ і суб'єктів господарювання та виконання місцевих бюджетів. Проте на практиці зазначені види аудиту повною мірою не проводяться, як і системний аудит та аудит інформаційних технологій, проведення яких законодавством не передбачено.

В Україні не створено правового і методологічного забезпечення функціонування служб децентралізованого внутрішнього аудиту в органах державного і комунального сектору. Фактично в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади функціонують контрольно-ревізійні підрозділи, але їх діяльність не може ототожнюватися з проведенням внутрішнього аудиту згідно з нормами і правилами ЄС.

Основою державного внутрішнього фінансового контролю, що здійснюють органи державної контрольно-ревізійної служби (одночасно з різними видами аудиту) та контрольно-ревізійні підрозділи центральних органів виконавчої влади, є інспектування. Такий контроль за діяльністю органів державного і комунального сектору спрямований переважно на виявлення правопорушень і притягнення винних в їх вчиненні осіб до відповідальності, а не на оцінку результатів, досягнутих в управлінні державними фінансами.

Потреба в інспектуванні на сьогодні зумовлена надзвичайно низьким рівнем фінансової дисципліни у бюджетній сфері та в державному секторі економіки, відсутністю системного внутрішнього контролю та децентралізованого внутрішнього аудиту в органах державного і комунального сектору.

Проте проведення інспектування через значний проміжок часу (інколи через два-три роки) після прийняття управлінського рішення та здійснення операцій з державними фінансами ускладнює, а в багатьох випадках унеможливує усунення фінансових порушень та їх наслідків.

Контрольно-ревізійні підрозділи центральних органів виконавчої влади за результатами проведення контрольних заходів недостатньо активно впливають на прийняття управлінських рішень керівниками органів державного і комунального сектору, а також не приділяють належної уваги проведенню оцінки стану фінансового управління.

У міністерстві фінансів більшості країн ЄС функціонує підрозділ (центральный директорат), який відповідає за гармонізацію фінансового управління і контролю та внутрішнього аудиту. У деяких країнах до складу міністерства фінансів входить два окремих централізованих підрозділи – гармонізації фінансового управління і контролю та гармонізації внутрішнього аудиту.

Завданням підрозділу гармонізації фінансового управління і контролю є надання міністру фінансів допомоги у визначенні напрямку, за яким повинна здійснюватися державна фінансова політика та вдосконалюватися система фінансового управління і контролю.

Завданням централізованого підрозділу гармонізації внутрішнього аудиту є розроблення рекомендацій, інструкцій, методик проведення внутрішнього аудиту, а також надання внутрішнім аудиторам органів державного і комунального сектору консультацій з питань застосування відповідних стандартів. Крім того, підрозділ забезпечує створення надійної та сталої структури внутрішнього аудиту в органах державного управління.

Однією з функцій, яку здійснює централізований підрозділ гармонізації, є підготовка щорічних звітів про функціонування системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в органах державного і комунального сектору.

В Україні не утворено орган гармонізації фінансового управління і контролю та внутрішнього аудиту. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 22 травня 2002 р. N 685 ([685-2002-п](#)) "Про здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю" (Офіційний вісник України, 2002 р., N 21, ст. 1047) ГоловКРУ відповідає за координацію та методичне забезпечення (гармонізацію) діяльності контрольних-ревізійних підрозділів центральних органів виконавчої влади, а також здійснює контроль за станом їх роботи.

Системи державного внутрішнього фінансового контролю країн Західної Європи мають різний рівень централізації – від централізованого попереднього контролю на рівні казначейства або окремого контролюючого органу в системі органів виконавчої влади до розподілення відповідальності за здійснення контролю між керівниками органів державного і комунального сектору з одночасним залученням підрозділів внутрішнього аудиту в кожному з таких органів. Сучасне державне управління у розвинутих країнах удосконалюється з метою децентралізації систем контролю, інтегрованих з управлінням програмами та діяльністю.

В Україні, як і в окремих країнах Східної Європи, переважає централізована модель державного внутрішнього фінансового контролю з елементами децентралізованої – в частині здійснення попереднього контролю.

Згідно з рекомендаціями Європейської Комісії, система державного внутрішнього фінансового контролю повинна однаково повно охоплювати контролем всі державні фінанси та фінанси ЄС. Однією з важливих ознак готовності країни – кандидата до вступу в ЄС є встановлення процедури відшкодування втрачених фінансів.

У зв'язку з наявністю у вітчизняному законодавстві прогалин тривалий час залишалися поза державним фінансовим контролем окремі важливі для держави сфери діяльності. Це, зокрема, стосується формування і виконання дохідної частини бюджетів усіх рівнів; діяльності таких органів державного і комунального сектору, як державні та комунальні підприємства, акціонерні, холдингові компанії, інші суб'єкти господарювання, у статутному капіталі яких

більш як 50 відсотків акцій (часток, паїв) належить державі та суб'єктам комунальної власності, інші підприємства, установи та організації, які використовують державне та комунальне майно; цільового використання коштів, що залишаються у розпорядженні суб'єктів підприємницької діяльності у разі надання їм податкових пільг; формування і використання коштів та майна державних цільових фондів.

Крім того, бюджетні кошти, які на момент перерахування з рахунків бюджетних установ за договорами цивільно-правового характеру втрачають статус бюджетних, переходять у розряд непідконтрольних для інспектування.

Водночас відповідно до Закону України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні" ([2939-12](#)) Головки КРУ та підпорядковані йому територіальні органи здійснюють інспектування щодо використання коштів місцевих бюджетів. Органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади, незважаючи на надані повноваження, практично не здійснюють внутрішній аудит на відміну від країн ЄС, де органи місцевого самоврядування (муніципалітети) утворюють служби внутрішнього аудиту або наймають приватних аудиторів.

Не здійснюється незалежний фінансовий контроль (аудит) ефективності реалізації економічних і соціальних проектів, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями.

Законодавство України не передбачає належного відшкодування втрачених державних фінансів та належної відповідальності посадових осіб за порушення фінансової дисципліни, строків зберігання або знищення фінансових документів, протидію контрольним діям.

Система державного внутрішнього фінансового контролю в Україні не має достатнього наукового, інформаційно-технічного та кадрового забезпечення в частині впровадження в практику сучасного вітчизняного та зарубіжного досвіду, розроблення та реалізації новітніх інформаційно-програмних проектів, задоволення потреб у підготовці кадрів та підвищенні їх кваліфікації.

IV. Основні завдання з реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю

З метою усунення недоліків у функціонуванні системи державного внутрішнього фінансового контролю необхідно змінити пріоритети та запровадити її сучасну модель.

Основними завданнями реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю є:

визначення з урахуванням сучасних умов розвитку України та норм і правил ЄС нових засад організації державного внутрішнього фінансового контролю, що базується на відповідальності керівника;

створення єдиного правового поля для розвитку системи державного внутрішнього фінансового контролю як складової частини державного управління та внесення відповідних змін до законодавства. Чітке визначення на законодавчому рівні суті державного внутрішнього фінансового контролю дасть змогу оптимізувати і збалансувати організаційні структури контролю, відокремити підрозділи з інспектування, в тому числі ті, що здійснюють його за зверненнями правоохоронних органів, від підрозділів внутрішнього аудиту, а підрозділи внутрішнього аудиту - від внутрішнього контролю та не допустити дублювання контрольних

функцій. Це сприятиме зміні пріоритетів - від інспектування із застосуванням санкцій за допущені правопорушення до внутрішнього контролю, спрямованого на запобігання правопорушенням, і надання внутрішніми аудиторами незалежних та об'єктивних рекомендацій, навіть із збереженням органу централізованого внутрішнього аудиту. Необхідність збереження органу централізованого внутрішнього аудиту буде визначатися з урахуванням, зокрема, стану розвитку і спроможності служб внутрішнього аудиту в органах державного і комунального сектору, у тому числі в системі управління місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; потреби у здійсненні аудиту ефективності реалізації економічних і соціальних проектів, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, аудиту ефективності виконання програмних документів з питань соціально-економічного розвитку, у тому числі державних цільових програм;

визначення Міністерством, уповноваженим здійснювати нагляд за станом реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю, спрямовувати та координувати централізований внутрішній аудит, а Держфінінспекцію на період реформування - органом гармонізації внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту; { Абзац п'ятий розділу IV із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ N 968 ([968-2011-п](#)) від 07.09.2011 }

створення умов для ефективного функціонування системи внутрішнього контролю в органах державного і комунального сектору;

утворення служб внутрішнього аудиту органами державного і комунального сектору, зокрема міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими розпорядниками бюджетних коштів (за рішенням головного розпорядника), державними цільовими фондами - за рахунок загальної чисельності працівників центральних органів виконавчої влади, державних цільових фондів та їх територіальних органів; державними і комунальними підприємствами, акціонерними і холдинговими компаніями, іншими суб'єктами господарювання, у статутному капіталі яких більш як 50 відсотків акцій (часток, паїв) належить державі та суб'єктам комунальної власності, - за рахунок загальної чисельності працівників таких органів;

правове забезпечення гарантування незалежності, соціального захисту і відповідальності внутрішніх аудиторів органів державного і комунального сектору;

визначення з урахуванням європейського досвіду методології здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту з метою деталізації та уніфікації контрольних процедур, затвердження Кодексу етики внутрішнього аудитора;

удосконалення кадрового забезпечення служб внутрішнього аудиту, розроблення навчальних програм внутрішнього аудиту та програм сертифікації аудиторів з урахуванням міжнародного досвіду; покращення матеріально-технічного і фінансового забезпечення функціонування системи внутрішнього аудиту;

створення належної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, налагодження зв'язків з громадськістю та засобами масової інформації.

V. Стратегічні напрями та основні етапи розвитку державного внутрішнього фінансового контролю

Створення сучасної системи державного внутрішнього фінансового контролю потребує врахування традицій країни у сфері

державного управління, державного та адміністративно-територіального устрою і процесу його удосконалення, узгодження із загальними принципами та пріоритетами фінансової (зокрема в бюджетному процесі) і майнової політики, а також з процесом реформ, що проводяться у цій сфері.

Процес реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю потребує певного часу та зусиль усіх його учасників. При цьому слід враховувати як об'єктивні, так і суб'єктивні фактори ризику, що можуть гальмувати зазначений процес.

Водночас перешкоди або зволікання із започаткуванням реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю, зумовлені факторами ризику, можуть призвести до активізації корупційних дій, зловживань та фінансових порушень, і основне – до втрати довіри громадськості до системи державного внутрішнього фінансового контролю.

З огляду на зазначене та з урахуванням принципу ефективності бюджетної системи державний внутрішній фінансовий контроль слід розвивати у комплексі з проведенням адміністративної реформи та реформи адміністративно-територіального устрою на демократичних засадах.

Реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю з урахуванням досвіду країн – кандидатів у члени ЄС передбачається провести протягом тринадцяти років трьома етапами. { Абзац п'ятий розділу V із змінами, внесеними згідно з Розпорядженням КМ N 1601-р ([1601-2009-р](#)) від 23.12.2009 }

На першому етапі (до 2011 року) передбачається: { Абзац шостий розділу V із змінами, внесеними згідно з Розпорядженням КМ N 1601-р ([1601-2009-р](#)) від 23.12.2009 }

проведення обговорень та консультацій за участю представників органів державної влади та громадськості для забезпечення належного сприйняття, розуміння та відповідального ставлення до подальшого розвитку системи державного внутрішнього фінансового контролю;

утворення у Мінфіні підрозділу з питань реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю та оцінки ефективності систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, спрямування та координації централізованого внутрішнього аудиту, а в ГоловКРУ – з питань гармонізації внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту;

розроблення Мінфіном за участю Рахункової палати, ГоловКРУ, інших центральних органів виконавчої влади, європейських експертів проектів відповідних законодавчих актів, їх схвалення Кабінетом Міністрів України та подання до Верховної Ради України;

підготовка ГоловКРУ та Мінфіном за участю європейських експертів стандартів з внутрішнього аудиту та інструкцій з внутрішнього контролю, Кодексу етики внутрішнього аудитора; { Абзац десятий розділу V в редакції Розпорядження КМ N 1601-р ([1601-2009-р](#)) від 23.12.2009 }

визначення ГоловКРУ разом з Мінфіном критеріїв розрахунку чисельності працівників служб внутрішнього аудиту;

розроблення ГоловКРУ разом з Мінфіном та за участю європейських експертів методології управління ризиками, стратегії

навчання і підвищення кваліфікації працівників служб внутрішнього аудиту;

підготовче навчання працівників Мінфіну, Головкиру, Державного казначейства, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з питань внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту з урахуванням міжнародного досвіду;

реалізація в окремих міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади пілотних проектів із запровадження нової моделі системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту;

розроблення Головкиру разом з Мінфіном порядку звітування про внутрішній контроль та внутрішній аудит.

Під час здійснення заходів другого етапу (2012-2016 роки) передбачається: { Абзац шістнадцятий розділу V із змінами, внесеними згідно з Розпорядженням КМ N 1601-р ([1601-2009-р](#)) від 23.12.2009 }

запровадження в органах державного і комунального сектору нової моделі системи внутрішнього контролю;

проведення навчання керівників та працівників органів державного і комунального сектору з питань внутрішнього контролю з урахуванням міжнародного досвіду;

утворення служб внутрішнього аудиту в органах державного і комунального сектору з поступовою заміною інспектування на внутрішній аудит;

проведення навчання працівників служб внутрішнього аудиту та підготовка викладачів (тренінги для тренерів) з внутрішнього аудиту з урахуванням міжнародного досвіду;

подальше навчання та підвищення кваліфікації внутрішніх аудиторів за участю підготовлених викладачів (тренерів);

запровадження сертифікації внутрішніх аудиторів з урахуванням міжнародного досвіду;

запровадження щорічного звітування про функціонування системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту;

удосконалення методології та розроблення посібника з питань внутрішнього аудиту;

створення Мінфіном та Держфінінспекцією єдиної бази даних внутрішнього аудиту в органах державного і комунального сектору; { Абзац двадцять п'ятий розділу V із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ N 968 ([968-2011-п](#)) від 07.09.2011 }

утворення на базі підрозділу Держфінінспекції з питань гармонізації внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту окремого органу у складі Мінфіну; { Абзац двадцять шостий розділу V із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ N 968 ([968-2011-п](#)) від 07.09.2011 }

відокремлення від структури Держфінінспекції підрозділу, який здійснює інспектування, у тому числі за зверненнями правоохоронних органів і судів, та протидіє фінансовому шахрайству і корупції, утворення на його базі окремого державного органу, уповноваженого взаємодіяти з Комісією ЄС з питань боротьби з шахрайством (OLAF); { Абзац двадцять сьомий розділу V із змінами, внесеними згідно з

Постановою КМ N 968 ([968-2011-п](#)) від 07.09.2011 }

підготовка пропозицій щодо здійснення у подальшому Держфінінспекцією централізованого внутрішнього аудиту; { Абзац двадцять восьмий розділу V із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ N 968 ([968-2011-п](#)) від 07.09.2011 }

забезпечення відкритості і прозорості діяльності усіх суб'єктів державного внутрішнього фінансового контролю, посилення їх взаємодії з громадськістю та засобами масової інформації.

Під час здійснення заходів третього етапу (2017 рік) буде забезпечено підбиття підсумків двох етапів реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю, визначення пріоритетів її подальшого розвитку на центральному та місцевому рівні відповідно до тенденцій соціально-економічного розвитку країни. { Абзац розділу V із змінами, внесеними згідно з Розпорядженням КМ N 1601-р ([1601-2009-р](#)) від 23.12.2009 }

VI. Очікувані результати

Реалізація Концепції сприятиме:

адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС;

удосконаленню діяльності органів державного і комунального сектору шляхом переходу від адміністративної до управлінської культури, в умовах якої керівники зазначених органів незалежно і ефективно здійснюють процес управління фінансами для досягнення цілей;

раціональному використанню державних фінансів та зміцненню фінансової дисципліни, оперативному реагуванню на виникнення або загрозу виникнення фактів неефективного використання державних фінансів та фінансових порушень;

отриманню обґрунтованої інформації про діяльність органів державного і комунального сектору;

оптимізації фінансових витрат із забезпечення функціонування системи державного внутрішнього фінансового контролю шляхом підвищення ефективності використання наявних можливостей.

{ Концепція в редакції Розпорядження КМ N 1347-р ([1347-2008-р](#)) від 22.10.2008 }

Публікації документа

- **Офіційний вісник України** від 17.06.2005 — 2005 р., № 22, стор. 75, стаття 1224, код акту 32516/2005