



МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
(Мінфін)

вул. М. Грушевського 12/2 м. Київ 01008 тел. (044) 206-59-47, факс 425-90-26
e-mail: infomf@minfin.gov.ua, код ЄДРПОУ 00013480

від _____ 20__ р. № _____ На № _____ від _____ 20__ р.

Голові Рахункової палати
Валерію ПАЦКАНУ

Щодо рішення Рахункової палати
про розгляд Звіту про результати аудиту

Шановний пане Валерію!

Міністерство фінансів України розглянуло в порядку реагування надіслані Вашим листом від 12.09.2019 № 18-2559 рішення Рахункової палати про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання органами державного управління коштів державного бюджету на заходи з реформування системи управління державними фінансами від 20.08.2019 № 20-7 (далі – Рішення) та відповідний Звіт і повідомляє.

I. Щодо запропонованих у постановляючій частині Рішення заходів за результатами аудиту:

1) до пункту 4.1 щодо перегляду Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки (далі – Стратегія) та приведення її у відповідність до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС).

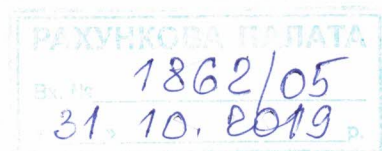
Внесення змін до Стратегії обґрунтоване необхідністю продовження терміну її дії, а також включення нових заходів з урахуванням вже досягнутих результатів, насамперед, у податковій та митній сферах, у сфері середньострокового бюджетного планування, управлінні державним боргом та інших складових системи управління державними фінансами.

Водночас, базуючись на найкращих світових практиках, відповідно до домовленостей з ЄС перегляд Стратегії має базуватись на результатах незалежної оцінки стану функціонування системи управління державними фінансами, її сильних та слабких сторін.

Така оцінка здійснюється у поточному році під егідою Світового банку за підтримки ЄС відповідно до міжнародно визнаної методології Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA). Процес проведення оцінки розпочався із проведення 10 – 12 квітня 2019 року семінару, присвяченого ознайомленню з методикою та процесом оцінювання.

Безпосереднє оцінювання проводилося у квітні – липні 2019 року. Найближчим часом очікується представлення звіту з результатами оцінювання.

На сьогодні Мінфіном вже проводиться робота з визначення причин, які зумовили отримання низьких попередніх оцінок (PEFA) за певними показниками, та розробляються кроки з реформування відповідних складових системи управління державними фінансами.



Надалі до цієї роботи планується залучити інші заінтересовані органи державної влади, а також незалежних експертів та міжнародних партнерів.

Також одночасно з переглядом Стратегії буде переглянутий та удосконалений, порівняно з наявним, механізм координації, моніторингу стану реалізації Стратегії та оцінювання її результатів;

2) до пункту 4.2 щодо актуалізації плану заходів з реалізації Стратегії.

У процесі перегляду Стратегії в установленому порядку буде оновлено і план заходів з її реалізації.

Водночас повідомляємо, що на підставі звернень міністерств, інших головних розпорядників бюджетних коштів, а також з урахуванням протокольних рішень за результатами засідань робочих підгруп з реформування системи управління державними фінансами України Мінфін підготував і листом від 06.06.2019 № 39010-01-3/14884 подав Кабінетові Міністрів України проєкт розпорядження Уряду «Про внесення змін до плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 роки».

Актуалізація завдань плану заходів була здійснена з урахуванням фактичного стану їх виконання, нових викликів та завдань у різних сферах системи управління державними фінансами, а також домовленостей з ЄС, Міжнародним валютним фондом та іншими міжнародними партнерами. Серед іншого, у проєкті змін уточнено строки виконання окремих заходів; оновлено заходи, спрямовані на імплементацію внесених змін до законодавства, насамперед до Бюджетного кодексу України, а також заходи з реформування Державної фіскальної служби України. Також запропоновано розширити перелік заходів, спрямованих на підвищення ефективності державного внутрішнього фінансового контролю, посилення інституційної спроможності органів управління державними фінансами, а також розбудову системи оцінки фіскальних ризиків.

Зазначений проєкт схвалено на засіданні Урядового комітету з питань економічної, фінансової та правової політики, розвитку паливно-енергетичного комплексу, інфраструктури, оборонної та правоохоронної діяльності (прокол від 08.08.2019 № 25 (п. 19)). Доопрацьований проєкт листом Мінфіну від 20.08.2019 № 39010-01-3/21171 внесено на розгляд Уряду.

У зв'язку зі зміною Уряду, відповідно до пункту 2 параграфу 40 глави 3 розділу 4 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950, проєкт акта був повернутий Мінфіну.

На цей час Мінфін здійснює повторне погодження вказаного проєкту акта із заінтересованими центральними органами виконавчої влади для повторного його внесення на розгляд Кабінету Міністрів України (лист Мінфіну від 16.10.2019 № 39010-03-5/26022);

3) до пункту 4.3 щодо розробки та затвердження в установленому порядку методики моніторингу процесу впровадження реформ та оцінювання її результатів за певний плановий період.

Впровадження реформи системи управління державними фінансами відбувається в рамках виконання розпоряджень Кабінету Міністрів України щодо схвалення Стратегії та затвердження плану заходів з її реалізації. Зазначеними нормативно-правовими актами Уряду, серед іншого, окреслено загальні підходи до моніторингу результатів реформи. Відповідно до цих актів Мінфін щокварталу готує звіти з виконання Стратегії, подає їх Кабінетові Міністрів України і оприлюднює на своєму офіційному вебсайті.

Чинне законодавство України не містить вимог щодо обов'язкового затвердження центральним органом виконавчої влади – суб'єктом проведення реформи окремої методики моніторингу процесу впровадження реформи та оцінки її результатів для кожної реформи окремо.

Чинними нормативно-правовими актами визначено загальні процедури моніторингу, контролю і відповідальності за стан виконання рішень Уряду (доручень, розпоряджень,

постанов Кабінету Міністрів України), у тому числі і затверджених розпорядженнями Кабінету Міністрів Стратегії та плану заходів з її реалізації.

Оцінювання результатів реформи за певний період має відбуватись на основі індикаторів (результативних показників), визначених стратегією відповідної реформи. При перегляді Стратегії реформування системи управління державними фінансами передбачається встановлення більш чітких числових індикаторів досягнення цілей, на основі яких можна буде проводити подальшу оцінку стану її виконання, що не потребуватиме прийняття окремої методики;

4) до пункту 4.4 щодо забезпечення виконання вимог статті 33 Бюджетного кодексу України стосовно розроблення та затвердження в установленому порядку Бюджетної декларації.

01 січня 2019 року набули чинності зміни до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування (прийняті Верховною Радою України у грудні 2018 року).

Відповідно до статті 33 Бюджетного кодексу України Мінфін складає Бюджетну декларацію, яка містить, зокрема, положення щодо граничних показників видатків державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету головним розпорядникам коштів державного бюджету на середньостроковий період та цілі державної політики і показники їх досягнення, та до 15 травня року, що передує плановому, подає на розгляд Кабінету Міністрів України.

На виконання зазначеної норми Бюджетного кодексу України та протоколу засідання Кабінету Міністрів України від 15.05.2019 № 19 Мінфін спільно з іншими головними розпорядниками коштів державного бюджету розробив та подав на розгляд Кабінету Міністрів України Бюджетну декларацію на 2020 – 2022 роки.

Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29.09.2019 № 849 та схвалена Постановою Верховною Радою України від 04.10.2019 № 188-IX Програма дій Кабінету Міністрів України передбачає, що у наступному році Уряд вперше подасть до Верховної Ради України трирічну Бюджетну декларацію і надалі продовжуватиме таку практику;

5) до пункту 4.5 щодо підготовки та подання до Верховної Ради України проекту нового закону про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні з метою розмежування повноважень здійснення державного внутрішнього фінансового контролю (підрозділи внутрішнього аудиту розпорядників бюджетних коштів), централізованого внутрішнього фінансового контролю (урядовий орган) та зовнішнього державного фінансового контролю (аудиту), що здійснюється Рахунковою палатою.

На сьогодні діяльність Рахункової палати, Державної аудиторської служби (органу державного фінансового контролю) та підрозділів внутрішнього аудиту державних органів врегульовано на законодавчому рівні (зокрема, Конституцією України, Бюджетним кодексом України, Законом України «Про Рахункову палату», Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 «Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту», іншими нормативними актами).

Вказані документи чітко визначають повноваження, завдання, функції, права тощо зазначених органів та підрозділів і є достатніми для реалізації ними своїх повноважень.

Водночас повноваження підрозділів внутрішнього аудиту чітко розмежовані від повноважень контролюючих органів.

Розроблення єдиного законопроекту про основні засади здійснення державного фінансового контролю (який, у розумінні Рахункової палати, має охоплювати Рахункову палату, Державну аудиторську службу та внутрішній аудит), на думку Міністерства фінансів є недоцільним у зв'язку з відсутністю предмета правового регулювання такого закону за

наявності окремих нормативних актів, якими регулюється діяльність Рахункової палати, органів державного фінансового контролю та діяльність з внутрішнього аудиту.

Крім того, у Звіті відсутня інформація щодо конкретних питань та положень, які необхідно врегулювати відповідним законопроектом, а також щодо їх впливу на вирішення визначених Рахунковою палатою проблемних питань щодо реалізації Стратегії.

У разі необхідності удосконалення на законодавчому рівні питань контролю у сфері державних фінансів зазначене може бути реалізовано шляхом внесення змін до чинних законодавчих актів (зокрема, законів України «Про Рахункову палату» та «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» та статті 113 Бюджетного кодексу України тощо).

Слід також відзначити, що у грудні 2018 року внесено зміни до статті 26 Бюджетного кодексу України та ряд комплексних змін до Порядку здійснення внутрішнього аудиту (постанова Уряду від 28.09.2011 № 1001) з урахуванням рекомендацій, підготовлених за підсумками оцінки (огляду) загального стану розвитку та функціональної спроможності внутрішнього аудиту в органах виконавчої влади, та з урахуванням міжнародних стандартів та практик ЄС у цій сфері. Відповідно, на сьогодні нормативно-правова база діяльності підрозділів внутрішнього аудиту не потребує внесення змін.

II. Щодо окремих тверджень, зазначених у констатуючій частині Рішення:

1) у Рішенні зазначається, що відсутність передбаченого Стратегією тривіневого механізму координації її реалізації у складі міжвідомчої та спеціальної робочих груп та координаційної ради з питань реформування державного управління негативно позначилося на своєчасності та повноті виконання заходів цієї Стратегії як у цілому, так і за окремими елементами (пункт 2 Рішення).

Міністерство фінансів не може погодитись із таким твердженням, оскільки фактично тривіневий механізм координації створений і діє. Так, Стратегією реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р, управління державними фінансами визначено одним із напрямів реформування системи державного управління. Водночас мета та завдання реформи управління державними фінансами у складі системи державного управління визначено Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 роки.

Отже, Координаційна рада з питань реформування державного управління під головуванням Міністра Кабінету Міністрів України, утворена відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 18.05.2016 № 335, за необхідності може бути залучена до прийняття рішень на високому рівні за напрямом реформування управління державними фінансами як складової реформи державного управління.

З метою однозначного трактування питання координації дій органів виконавчої влади, пов'язаних з розробленням проекту Стратегії та її реалізацією, а також виконанням плану заходів з її реалізації, Мінфін розробив проект постанови Кабінету Міністрів України про внесення відповідних змін до Положення про Координаційну раду з питань реформування державного управління.

Водночас у Мінфіні створена робоча група з реформування системи управління державними фінансами. Наказом Міністерства фінансів від 22.12.2018 № 1124 склад зазначеної робочої групи було оновлено, а сама робоча група стала дворівневою:

- міжвідомча робоча група високого рівня – виконує роль міжвідомчої робочої групи з питань розвитку системи управління державними фінансами;

- робочі підгрупи за сферами реформи з питань: бюджету; місцевих бюджетів; податкової політики; макроекономічного прогнозу та прогнозу доходів; митної політики; організаційної спроможності; фіскальних ризиків, ліквідності та управління боргом;

бухгалтерського обліку та фінансової звітності; фінансового контролю. Ці робочі підгрупи виконують роль спеціальних робочих груп з питань реформування державного управління в межах реформи державних фінансів;

???

2) не може бути підтриманий висновок, що наслідком відсутності затвердженої Стратегії розвитку податкової системи на середньострокову перспективу є безсистемність податкового законодавства (пункт 7 Рішення).

Основні напрями реформування податкової системи визначено загальнодержавними програмними (стратегічними) документами.

Так, розвиток податкової системи як однієї з складових системи управління державними фінансами здійснюється відповідно до Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р, та плану заходів з її реалізації, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 415-р, за напрямом «Дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни у середньостроковій перспективі».

Крім того, низка заходів з удосконалення податкового законодавства для усунення певних недоліків у податковій системі була визначена у середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р.

Водночас концептуальні напрями реформування системи органів, що реалізують державну податкову політику, здійснюються відповідно до середньострокових планів заходів, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.07.2019 № 542-р;

3) стосовно вказаного у Рішенні твердження щодо неефективного використання Мінфіном 87,2 млн грн за напрямом «Підвищення рівня прозорості та підзвітності управління державними фінансами» (пункт 9.1 Рішення) зазначаємо таке.

Зазначені видатки державного бюджету, які були спрямовані на супровід та розвиток інформаційних технологій в Міністерстві фінансів у сумі 87,2 млн грн, не можуть бути віднесені до конкретного пункту Плану заходів, оскільки забезпечують функціонування всього напрямку системи управління державними фінансами та всієї роботи Мінфіну, яка є ширшою за визначені у Стратегії сфери. Отже, забезпечити однозначність та неупередженість оціночних суджень щодо ефективності використання цих коштів неможливо.

???

Окрім зазначеної позиції Міністерства фінансів щодо окремих положень, викладених у Рішенні, у Міністерства фінансів є окрема думка стосовно окремих положень Звіту (коментар додається).

Додаток на 5 арк. в 1 прим.

З повагою

Міністр

Оксана МАРКАРОВА

КОМЕНТАР

Міністерства фінансів України

до окремих положень Звіту про результати аудиту ефективності використання органами державного управління коштів державного бюджету на заходи з реформування системи управління державними фінансами

1. Щодо відсутності процедур контролю і відповідальності за стан виконання заходів з реформування та механізмів подальшого коригування на основі отриманих результатів для досягнення встановленої мети (стор. 8, 9, 15 та 42 Звіту).

Моніторинг процесу впровадження реформи, оцінювання її результатів (індикаторів) за певний плановий період, відбувається щокварталу відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 415-р «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки».

Процедури контролю і відповідальності за стан виконання заходів з реформування та процедури подальшого коригування на основі отриманих результатів для досягнення встановленої мети відбувалися в межах чинної нормативно-правової бази на основі нормативно встановлених загальних правил щодо таких процедур.

2. Щодо виконання плану заходів Державною фіскальною службою України (стор. 28 Звіту).

Аудитом встановлено, що із запланованих у рамках реформування заходів ДФС забезпечило своєчасне і повне виконання тільки три, які полягали в удосконаленні інформаційно-довідкових послуг цієї служби та розміщених на її офіційному веб-сайті сервісів, створення єдиного реєстру індивідуальних податкових консультацій та його опублікування на цьому сайті у відкритому доступі, а також запровадженні контролю за реалізацією плану інституційних змін діяльності ДФС.

Слід відзначити, що, окрім реалізації вказаних заходів, було впроваджено повнофункціональну систему сервісного обслуговування платників через електронний кабінет, а також стандартизовано порядок виконання основних функцій та процедур ДФС.

Водночас звертаємо увагу, що виконання ще двох заходів (*щодо запровадження єдиної уніфікованої форми податкової звітності з податку на доходи фізичних осіб та єдиного соціального внеску, а також забезпечення умов для приєднання України до багатосторонньої угоди про автоматичний обмін фінансовою інформацією*) потребувало внесення змін до чинного законодавства, проте відповідні зміни не були прийняті Верховною Радою України.

3. Щодо висновку стосовно постійного безсистемного характеру структурних та організаційних змін державних органів у сфері податкової та митної політики (стор. 29, 34).

Реформування ДФС шляхом поділу на Державну податкову службу та Державну митну службу покликано збільшити інституційну спроможність кожної із служб.

Це зумовлено принципово різними завданнями, що має кожна із служб:

- ДПС передусім надає сервіси платникам податків з адміністрування податків і зборів;
- головним завданням ДМС є забезпечення економічної безпеки країни.

Відтак, поділ ДФС на дві окремі служби допоможе їм сфокусуватися на виконання своїх головних задач, а також покращити керованість служб.

Слід також зазначити, що процес реформування ДФС шляхом поділу на ДПС та ДМС здійснювався з урахуванням пропозицій та рекомендацій, що надавались учасниками міжвідомчої робочої групи з питань реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику. До складу зазначеної групи, створеної при Міністерстві фінансів, увійшли міжнародні експерти та представники міжнародних організацій, народні депутати, незалежні експерти, представники центральних органів виконавчої влади. Відтак, можна стверджувати, що процес реформування ДФС у цілому був підтриманий як міжнародною, так і українською спільнотами, а отже є цілком обґрунтованим і доцільним.

4. Щодо твердження стосовно неналежної взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України та її органами (стор. 30) звертаємо увагу, що законодавча та виконавча гілки влади є незалежними, і будь-який вплив однієї з них на іншу є неможливим.

5. Щодо твердження стосовно прийняття не на користь ДФС 93 відсотків рішень за результатами судового провадження (стор. 31).

Зазначені дані не є коректними. Згідно з даними Звіту ДФС про досягнення цільових значень Ключових показників ефективності роботи (<http://sfs.gov.ua/diyalnist-/plani-ta-zviti-roboti-/365940.html>), частка податкових та митних спорів, вирішених судами різних інстанцій на користь органів ДФС у загальній кількості (сумі) спорів становила відповідно:

- за 2018 рік – 60,9 % та 62,1 %);
- за 1 півріччя 2019 року – 42,1 % та 50,1 %.

6. Щодо започаткування митного оформлення товарів через єдиний рахунок лише з 16.04.2019 (стор. 32).

Після проведення роботи щодо узгодження форматів даних та їх обміну з Державною казначейською службою України, утворення в ДФС окремого структурного підрозділу для забезпечення функціонування єдиного рахунку, розробки відповідного ІТ рішення наказом ДФС від 10.01.2019 № 14 з 23.01.2019 був запроваджений Пілотний проект із здійснення митного оформлення товарів з використанням єдиного рахунку для передоплати митних платежів.

За результатами Пілотного проекту з 16.04.2019 єдиний рахунок для передоплати митних платежів розгорнуто у повному обсязі.

7. Щодо процесу реформування системи управління державними фінансами в частині заходів із запровадження стратегічного та середньострокового бюджетного планування (стор. 42).

У Звіті вказано, що цей процес відбувався безсистемно та з недотриманням норм законодавства. Звертаємо увагу, що за відсутності цілісної системи державного стратегічного планування Мінфін в частині виконання заходів із запровадження середньострокового бюджетного планування дотримувався норм чинного законодавства, враховував чинні прогнозні і програмні документи економічного і соціального розвитку.

8. Щодо твердження стосовно не досягнення встановленого Стратегією реформування завдання щодо підвищення якості та ефективності адміністрування податків і зборів та рівня дотримання податкового законодавства та не забезпечення послідовності та передбачуваності бюджетної і податкової політики (стор. 43).

Відповідно до Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 роки, показниками, за якими вимірюється досягнення результату, є:

- підвищення місця у рейтингу Doing Business за показником «Оподаткування» (у 2017 році – 84 місце; у 2019 році – 54 місце);

- підвищення рівня добровільного подання податкових декларацій, відсотків (за результатами першого півріччя 2019 року показник частки податкових декларацій, які подані із дотриманням вимог законодавства, у загальній кількості поданих податкових декларацій становить 98,4 %);

- збільшення частки податкових декларацій, поданих за допомогою електронних сервісів ДФС, відсотків (за результатами першого півріччя 2019 року показник виконання становить 62 %, що на 4 % перевищує плановий показник);

- підвищення рівня задоволеності платників податків послугами ДФС за результатами періодичних опитувань, відсотків (опитування не розпочато);

- зниження податкового навантаження, відсотків (рівень податкового навантаження не мав суттєвих змін).

З огляду на те, що більша частина цільових показників виконується, теза про неналежне реформування системи управління державними фінансами в частині податкової політики не може бути підтримана.

9. Водночас окремі висновки та положення Звіту не враховують реальний стан справ та положення національного законодавства у сфері державного внутрішнього фінансового контролю.

У зв'язку з цим Мінфін надає відповідні коментарі до пункту 2.3. «Оцінка стану виконання заходів у сфері державного фінансового контролю» розділу 2 «Результати аудиту за ключовими напрямками реформування системи управління державними фінансами» Звіту.

1) Щодо окремих аспектів діяльності Державної аудиторської служби України (стор. 36-40 Звіту).

У класичній Концепції державного внутрішнього фінансового контролю (ДВФК) та сучасній моделі ДВФК¹ державний внутрішній фінансовий контроль розглядається як сукупність трьох складових:

- системи фінансового управління і контролю, яка базується на відповідальності і підзвітності керівництва;

- незалежного внутрішнього аудиту;

- центрального підрозділу гармонізації.

¹ ГВФК (Государственный внутренний финансовый контроль), Роберт де Конинг, январь 2007 г

Згідно з Бюджетним кодексом України (стаття 26) внутрішнім контролем є комплекс заходів, що засовується керівником для досягнення результатів відповідно до встановленої мети, а внутрішнім аудитом є діяльність окремих структурних підрозділів, спрямована на удосконалення системи управління, поліпшення внутрішнього контролю.

Відповідно до статті 26 Бюджетного кодексу України та Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375 (зі змінами), організаційно-методологічні засади здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту визначаються Мінфіном, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері **державного внутрішнього фінансового контролю**.

Водночас Державна аудиторська служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері **державного фінансового контролю** (згідно з Положенням про Державну аудиторську службу України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43, та Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»).

Таким чином, відповідно до законодавства Державна аудиторська служба є органом який здійснює **державний фінансовий контроль** від імені Уряду та не є ланкою системи державного **внутрішнього** фінансового контролю.

На сьогодні повноваження підрозділів внутрішнього аудиту та органів зовнішнього контролю чітко розмежовані.

З огляду на викладене, віднесення Державної аудиторської служби до «ланки системи державного **внутрішнього** фінансового контролю» та віднесення системи внутрішнього аудиту до «складової державного фінансового контролю» (як це зазначено у Звіті) не враховує положення національного законодавства у відповідних сферах та базової концепції ДВФК.

2) Щодо виконання заходів з реалізації Стратегії в частині ДВФК (стор. 35-36 Звіту).

У Звіті зазначено, що заходи, передбачені Стратегією (*зокрема, створення у структурі Мінфіну підрозділу гармонізації та запровадження програм підвищення кваліфікації внутрішніх аудиторів розпорядників коштів державного бюджету*) не забезпечили «очікуваних результатів розвитку надійних систем внутрішнього контролю, як це визначено умовами Угоди про асоціацію».

Зазначений висновок аргументовано лише інформацією щодо результатів проведених Мінфіном оцінок функціонування систем внутрішнього аудиту у п'яти державних органах. Проте інформація про результати діяльності підрозділів внутрішнього аудиту під час проведення аудиту Рахунковою палатою не запитувалась та не аналізувалась.

Результати оцінок функціонування систем внутрішнього аудиту у п'яти державних органах у Звіті пов'язано із виконанням наступних заходів з реформування:

- оцінка загального стану розвитку та функціонування спроможності підрозділів внутрішнього аудиту (1);
- запровадження програми підвищення кваліфікації для внутрішніх аудиторів (2).

Однак, вказані заходи не тільки різняться по суті та мають різні індикатори виконання, але й не є безпосередньо взаємопов'язаними між собою. Зокрема, індикатором виконання заходу (1) є «розроблення пропозицій щодо підвищення ефективного внутрішнього аудиту», а заходу (2) – «запровадження програми підвищення кваліфікації для внутрішніх аудиторів». Водночас, обидва заходи Мінфіном виконані.

Зокрема, огляд функції внутрішнього аудиту був спрямований на оцінку функціонування внутрішнього аудиту та встановлення поточного стану справ щодо розвитку цієї функції. Огляд враховував оцінку таких аспектів: позиція і роль внутрішнього аудиту; якість функції внутрішнього аудиту; реалізація функції внутрішнього аудиту; гарантування якості та внутрішні і зовнішні заходи моніторингу; організаційні відносини і культура функції внутрішнього аудиту. Результатами такого огляду став Звіт з пропонованим курсом заходів, більшість з яких вже виконано.

Наприклад, з урахуванням результатів проведеної оцінки внесено комплексні зміни до Порядку проведення внутрішнього аудиту; змінено Стандарти внутрішнього аудиту з метою їх гармонізації з міжнародними стандартами; оновлено форму Звіту про результати діяльності з внутрішнього аудиту; розроблено Методологію оцінки якості внутрішнього аудиту на основі міжнародної практики; розроблено та запроваджено програму підвищення кваліфікації для внутрішніх аудиторів, тощо. Наразі відповідні нормативно-методологічні зміни імплементуються в роботу підрозділів внутрішнього аудиту, а їх повна реалізація на практиці сприятиме подальшому поступовому розвитку функції внутрішнього аудиту в державних органах.

Реалізація функції оцінки систем внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів передбачена повноваженнями Мінфіну, визначеними частиною третьою статті 26 Бюджетного кодексу. Зазначена діяльність є постійною функцією, яку, відповідно до окремого Порядку, затвердженого наказом Мінфіну від 03.05.2017 № 480 та зареєстрованого в Мін'юсті 24.05.2017 за № 663/30531, реалізує Мінфін з метою надання рекомендацій щодо удосконалення систем внутрішнього аудиту в державних органах. При цьому відбір об'єктів для проведення таких оцінок відбувається на підставі ризик-орієнтованого підходу та відбираються переважно державні органи, реалізація функції внутрішнього аудиту в яких є найбільш проблемною та недосконалою і, як наслідок, зазвичай встановлюються недоліки та проблеми у цій сфері.

Крім того, слід врахувати, що практичне впровадження результатів огляду та реалізація рекомендованих заходів за результатами оцінок функціонування систем внутрішнього аудиту потребують певного часу, та матимуть вплив на удосконалення систем внутрішнього аудиту державних органів і у подальшому.

Загалом Стратегією та Планом заходів з її реалізації було визначено заходи для посилення ефективності внутрішнього аудиту з урахуванням стану розвитку цієї функції на момент розроблення відповідних документів. Зазначені заходи були виконані Мінфіном у повному обсязі та сприяли розвитку функції внутрішнього аудиту. Крім того, позитивна динаміка з розвитку внутрішнього аудиту підтверджується також отриманням вищих (порівняно з попередніми) оцінок за результатами проведеної у поточному році оцінки PEFA (відповідно до проекту Звіту).