15.01.2018 № 33040-06-5/1193

**Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, обласні та Київська міська державні адміністрації (за списком)**

Щодо стану планування

діяльності з внутрішнього аудиту

Відповідно до вимог пункту 6 Порядку утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 (далі – Порядок № 1001), міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, обласні та Київська міська державні адміністрації надсилають Мінфіну копії затверджених піврічних планів діяльності з внутрішнього аудиту (та змін до них).

За результатами опрацювання поданих до Мінфіну копій затверджених планів на І та ІІ півріччя 2017 року (та змін до них) та відповідної інформації, розміщеної на офіційних веб-сайтах органів, встановлено наявність ряду типових недоліків та порушень при плануванні діяльності з внутрішнього аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади (далі – ЦОВВ), обласних та Київській міській державних адміністраціях (далі – ОДА).

1. Заплановані внутрішні аудити спрямовані переважно на оцінку законності та достовірності звітності, правильності ведення бухгалтерського обліку, дотримання актів законодавства, планів, процедур, контрактів з питань стану збереження активів та управління державним майном (тобто фінансові аудити та аудити відповідності). При цьому, дослідженню ефективності функціонування системи внутрішнього контролю, ступеня виконання і досягнення цілей, ефективності планування і виконання бюджетних програм, якості надання адміністративних послуг, виконання контрольно-наглядових функцій, завдань, визначених актами законодавства, а також ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань установи (тобто аудитам ефективності) приділяється менше уваги.

Так, частка запланованих аудитів ефективності (у тому числі комплексних аудитів за напрямами аудиту ефективності, аудиту відповідності, фінансового аудиту) у І півріччі 2017 року становила 11 %, у ІІ півріччі – 18 %.

Протягом 2017 року не заплановано жодного внутрішнього аудиту ефективності підрозділами внутрішнього аудиту Мінагрополітики, МВС, Мінприроди, Мінкультури, Мінмолодьспорту, МОН, Державіаслужби, Укрдержархіву, Держгеонадра, Держстату, Держпродспоживслужби, ДСНС, Держпраці, Державної служби у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, Укравтодору, Держрибагентства, ДКА, Держатомрегулювання, Національної поліції, Держкомтелерадіо, Антимонопольного комітету, Нацдержслужби, Волинської, Житомирської, Тернопільської та Харківської ОДА.

Загалом за останні три роки жодного разу не планували аудити ефективності Мінкультури, Мінмолодьспорт, Держгеонадра, ДКА.

У І півріччі 2017 року МЗС та Одеською ОДА планувались аудити ефективності, які відповідно до даних звіту (ф. № 1-ДВА) за відповідний період не проведено (інформацію про причини нездійснення таких аудитів та внесення змін до планів не надано). Аналогічно, у цьому ж плановому періоді Рівненська ОДА запланувала проведення одного аудиту ефективності, який був виключений з плану без відповідного обґрунтування.

2. Формальний підхід до визначення критеріїв відбору об’єктів аудиту до плану.

Аналізом направлених до Мінфіну обґрунтувань (критеріїв) щодо включення об'єктів аудиту до планів встановлено, що відбір об’єктів здійснювався за одним-двома критеріями – непроведення аудитів протягом тривалого часу (періодичність) та/або обсягами фінансування об’єктів аудиту.

За такими критеріями у 2017 році відбирались об’єкти аудиту Держрезервом, Держекоінспекцією, Адміністрацією Держспецзв’язку, Держкіно, Вінницькою та Херсонською ОДА.

Зазначені Державіаслужбою обґрунтування щодо включення об’єктів до плану на ІІ півріччя 2017 року фактично є темами аудитів, наприклад, оцінка дотримання вимог національного законодавства у сфері державних закупівель, оцінка оптимального і раціонального використання державних коштів тощо.

Водночас, майже не використовуються такі критерії як надійність системи внутрішнього контролю; складність функцій/процесів в установі; репутаційна важливість для установи; рівень змін (наприклад, законодавчих, кадрових змін, змін у процесах та процедурах, які відбуваються в установі); можливість для зловживань тощо.

Такий підхід до відбору об’єктів аудиту не дає можливості системно визначити проблеми у галузі та обрати найбільш пріоритетні/важливі об’єкти.

3. Порушення та недоліки при розрахунках щодо завантаженості внутрішніх аудиторів, формальність здійснення таких розрахунків.

Наприклад, Мінагрополітики, Мінрегіонбуд, Мінмолодьспорт, Мін’юст, Вінницька та Рівненська ОДА при здійсненні розрахунків щодо завантаженості внутрішніх аудиторів включали до термінів проведення аудиту час, пов'язаний з його організацією (розподілом трудових ресурсів, плануванням внутрішнього аудиту та складанням за його результатами програми), чим порушено вимоги абзацу другого пункту 4.13 глави 4 розділу ІІІ Стандартів внутрішнього аудиту, затверджених наказом Мінфіну від 04.10.2011 № 1247 та зареєстрованих у Мін’юсті 20.10.2011 за № 1219/19957 (далі – Стандарти).

Під час формування піврічних планів у 2017 році не завжди враховувався резерв на проведення позапланових аудитів (не більше 25 % робочого часу, призначеного на проведення аудитів), чим недотримано вимоги пункту 2.11 глави 2 розділу ІІІ Стандартів.

Держенергоефективності, Антимонопольним комітетом, Одеською ОДА резерв на проведення позапланових аудитів розраховано не від робочого часу, призначеного на проведення аудитів, а від загального фонду робочого часу внутрішніх аудиторів.

У ДКА при фактичній чисельності підрозділу 4 особи у І півріччі 2017 року заплановано лише один аудит відповідності тривалістю 45 робочих днів, чим порушено вимоги пункту 4.13 глави 4 розділу ІІІ Стандартів (в частині строку проведення такого аудиту – до 30 робочих днів). Зазначений аудит не проведено у І півріччі, а включено до плану на ІІ півріччя 2017 року без внесення відповідних змін до плану на І півріччя 2017 року. Однак, внесеними змінами до плану на ІІ півріччя 2017 року аудит відповідності виключено без відповідних обґрунтувань.

Аналогічно, у ІІ півріччі 2017 року Мінмолодьспортом при фактичній чисельності підрозділу 3 особи, заплановано лише 1 фінансовий аудит/аудит відповідності тривалістю 30 робочих днів за участю усіх аудиторів підрозділу.

Помилки у розрахунку завантаженості аудитора Держекоінспекції призвели до завищення кількості планових аудитів у ІІ півріччі 2017 року (на одного аудитора заплановано проведення трьох аудитів ефективності) та мали наслідком внесення змін до плану в частині виключення одного аудиту ефективності. Так само, у ІІ півріччі 2017 року допущені помилки у розрахунках завантаженості аудиторів Мінінфраструктури, Державної служби у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, Держкіно, які призвели до перевищення резерву на проведення позапланових аудитів (передбачено більше 25 % робочого часу, призначеного на проведення аудитів).

4. Прорахунки у плануванні діяльності з внутрішнього аудиту мали наслідком невиконання планів та/або внесення змін до них, які призводили до повної зміни початкового варіанту плану або зміни понад половини запланованих об'єктів аудиту.

Загалом у І півріччі 2017 року 36 % органів вносили зміни до планів; у ІІ півріччі 2017 року – 43 %.

Окремими органами такі зміни вносились систематично декілька раз на півріччя. Зокрема, Мін’юстом у І півріччі 2017 року зміни до плану вносилися чотири рази, у ІІ півріччі – тричі; Міненерговугілля – тричі у кожному півріччі; Рівненською ОДА – двічі на півріччя.

Унаслідок внесення змін до планів у І півріччі 2017 року повністю змінено початковий варіант плану Держгеонадра, а у ІІ півріччі – Держрибагентства, ДКА і Закарпатської ОДА. Змінено понад 50 % запланованих об'єктів аудиту в Міненерговугіллі, Держрибагентстві у І півріччі 2017 року, а також у ІІ півріччі – у МЗС, Укравтодорі, Луганській ОДА.

Держлісагентство, Держатомрегулювання, Держрибагентство, Адміністрація Держспецзв’язку та КМДА обґрунтовували включення/виключення об’єктів аудиту до/з плану – проведенням органами Держаудитслужби контрольних заходів на запланованих підрозділами внутрішнього аудиту підприємствах/установах. При цьому, вимога щодо невключення до плану аудитів за тією самою темою (з тих саме питань), за якою було проведено контрольний захід органами державного фінансового контролю, втратила чинність 22.01.2015 (виключена із пункту 2.7 глави 2 розділу ІІІ Стандартів на підставі наказу Мінфіну від 10.12.2014 № 1199).

Мінінфраструктури та Мінсоцполітики без відповідних обґрунтувань інформували про виключення об’єктів аудиту з плану та перенесення їх на інший плановий період.

При внесенні змін до плану на І півріччя 2017 року Мінекономрозвитку, МОН, Держкомтелерадіо, Закарпатська ОДА не надали обґрунтування щодо включення об’єктів аудиту до плану, а також Держрибагентство, Фонд держмайна, Вінницька та Одеська ОДА – у ІІ півріччі 2017 року (лист Мінфіну від 03.04.2017 № 33040-06-5/8779).

5. Невідповідність у планах теми аудиту напряму аудиту, визначеному у пункті 1.1 глави 1 розділу ІІІ Стандартів.

Визначені у піврічних планах на 2017 рік теми аудиту щодо оцінки «діяльності відділу договірної та господарської роботи щодо дотримання законодавства, планів, процедур з питань державних закупівель» (Державіаслужба); «фінансово-господарської діяльності підприємства» (Фонд держмайна); «стану запровадження рекомендацій та усунення недоліків за результатами попереднього внутрішнього аудиту» (Сектор внутрішнього аудиту Південного регіонального управління Держприкордонслужби); «дотримання законодавчих і нормативно-правових актів з питань нарахування та виплати заробітної плати» (Новомосковська райдержадміністрація Дніпропетровської ОДА); «дотримання актів законодавства при використанні бюджетних коштів на проведення капітальних видатків» (Луганська ОДА) мають досліджуватись в рамках проведення аудиту відповідності, а не фінансового аудиту.

Не визначаються у темах аудиту назви об'єктів аудиту, зокрема, бюджетної програми (Полтавська, Луганська, Херсонська ОДА); адміністративної послуги (Мінекономрозвитку, Луганська ОДА); контрольно-наглядової функції (Держекоінспекція, Луганська ОДА).

Піврічні плани на 2017 рік Держекспортконтролю не містять найменування та місцезнаходження установи, в якій планується проведення внутрішнього аудиту, що не відповідає пункту 2.6 глави 2 розділу ІІІ Стандартів.

6. Недотримано процедуру складання та затвердження піврічних планів (змін до них), подання до Мінфіну копій затверджених планів (змін до них).

Відповідно до вимог пункту 2.10 глави 2 розділу ІІІ Стандартів затвердження керівником установи піврічних планів здійснюється не пізніше ніж за 15 календарних днів до початку наступного півріччя. Зміни до планів вносяться в порядку їх затвердження не пізніше ніж за 15 календарних днів до завершення року чи півріччя відповідно.

Водночас, в порушення зазначених вимог несвоєчасно затверджено керівником установи план на І півріччя 2017 року (після 16.12.2016) Мінприроди, МОЗ, Державіаслужби, Укрдержархіву, Держпродспоживслужби, Держфінмоніторингу, ДФС, Держекспортконтролю, Державної служби у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, ДАЗВ, Держкомтелерадіо, Пенсійного фонду, Луганської ОДА, а також зміни до нього (після 15.06.2017) – Міненерговугілля, Міноборони. Аналогічно, недотримано терміни затвердження плану на ІІ півріччя 2017 року (після 15.06.2017) Державіаслужбою, ДАЗВ, Держкіно, Вінницькою ОДА, а також зміни до них (після 16.12.2017) – Міноборони.

На окремих піврічних планах (або змінах до них) відсутні дати їх затвердження керівником установи (Держекоінспекції, Волинської, Одеської, Херсонської ОДА та КМДА).

Встановлено випадки порушення вимог пункту 2.9 глави 2 розділу ІІІ Стандартів в частині затвердження планів (та змін до них) керівником установи (у Мінекономрозвитку, Мінкультури – план на І півріччя 2017 року; Мінагрополітики, Мінекономрозвитку, МЗС – план на ІІ півріччя 2017 року).

В порушення вимог пункту 6 Порядку № 1001 Чернігівською ОДА не надіслано до Мінфіну копії планів на І та ІІ півріччя 2017 року, при цьому у структурі ОДА функціонує Сектор внутрішнього аудиту. Держгеонадра не направлено до Мінфіну копію затверджених та розміщених на офіційному веб-сайті органу змін до плану на І півріччя 2017 року (від 26.05.2017).

Мінкультури, МОЗ, Держкіно копії затверджених планів на ІІ півріччя 2017 року направили до Мінфіну через 1,5-2 місяці після їх затвердження (листом Мінфіну від 03.04.2017 № 33040-06-5/8779 рекомендовано направляти копії піврічних планів протягом 10 робочих днів після їх затвердження керівником органу).

Незважаючи на лист Мінфіну від 03.04.2017 № 33040-06-5/8779, при поданні плану на ІІ півріччя 2017 року не надали обґрунтування щодо включення об'єктів до планів та розрахунки щодо завантаженості внутрішніх аудиторів Мінприроди, МОН, МОЗ, МТОТ, Укртрансбезпека, Держпродспоживслужба, Держводагентство, Волинська та Черкаська ОДА; Державіаслужбою, Держстатом, Держаудитслужбою не надано розрахунки щодо завантаженості внутрішніх аудиторів.

З огляду на викладене, Міністерство фінансів України просить при плануванні діяльності з внутрішнього аудиту вживати заходи щодо забезпечення дотримання норм пункту 6 Порядку № 1001 в частині направлення до Мінфіну копій затверджених планів (змін до них), а також вимог глав 1 та 2 розділу ІІІ Стандартів в частині:

- відповідності тем аудиту напрямам внутрішнього аудиту;

- здійснення розрахунків завантаженості внутрішніх аудиторів;

- своєчасності затвердження планів (та змін до них) керівником установи;

- внесення змін до планів з дотриманням такого ж порядку, як при їх затвердженні;

- повноти внесення інформації до піврічних планів.

Крім того, Міністерство фінансів України рекомендує:

1) при дослідженні питань дотримання вимог законодавства при реалізації установою завдань та функцій, бюджетних програм, наданні адміністративних послуг, здійсненні контрольно-наглядових функцій надавати перевагу проведенню аудитів ефективності, що дозволить дослідити як відповідність нормам законодавства, так і оцінити ефективність, результативність та якість виконання завдань, функцій, бюджетних програм, надання адміністративних послуг, здійснення контрольно-наглядових функцій, ступінь виконання та досягнення цілей;

2) з метою визначення найбільш пріоритетних/важливих об’єктів аудиту для включення їх до плану, застосовувати від 4 до 8 критеріїв відбору з урахуванням найбільш доцільних критеріїв для відповідного об’єкту аудиту; не допускати включення до планів несуттєвих (дріб’язкових) питань/об’єктів;

3) конкретизувати у темі аудиту назву об'єкту аудиту (бюджетної програми, адміністративної послуги, контрольно-наглядової функції, завдання, функції чи процесу, реалізація яких покладена на установу);

4) при здійсненні розрахунків завантаженості внутрішніх аудиторів та включенні до планів внутрішніх аудитів забезпечувати ефективне використання трудових ресурсів та завантаженість усіх працівників підрозділу внутрішнього аудиту (з урахуванням фактичної чисельності);

5) направляти до Мінфіну копії затверджених піврічних планів (змін до них) протягом 10 робочих днів після їх затвердження керівником органу разом з відповідними обґрунтуваннями щодо включення/виключення об'єктів аудиту до/з планів, а також розрахунками щодо завантаженості внутрішніх аудиторів;

6) довести цей лист до відома внутрішніх аудиторів, які працюють у системі відповідного органу; розглянути наведені у цьому листі порушення та недоліки системи планування діяльності з внутрішнього аудиту на нарадах (економічних навчаннях) з працівниками підрозділу внутрішнього аудиту; вжити заходів щодо недопущення їх у подальшій роботі;

7) при плануванні діяльності з внутрішнього аудиту (у тому числі визначення критеріїв для відбору об’єктів аудиту, здійснення розрахунків завантаженості) користуватися Методичними вказівками з внутрішнього аудиту в державному секторі України (МВ 4 «Планування діяльності з внутрішнього аудиту»), розміщеними на офіційному веб-сайті Мінфіну ([www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua)) в рубриці «Аспекти роботи»/«Державний внутрішній фінансовий контроль»/«Методичні посібники щодо ДВФК».

**Перший заступник Міністра О. МАРКАРОВА**