



EU Public Finance Management
Support Programme for Ukraine

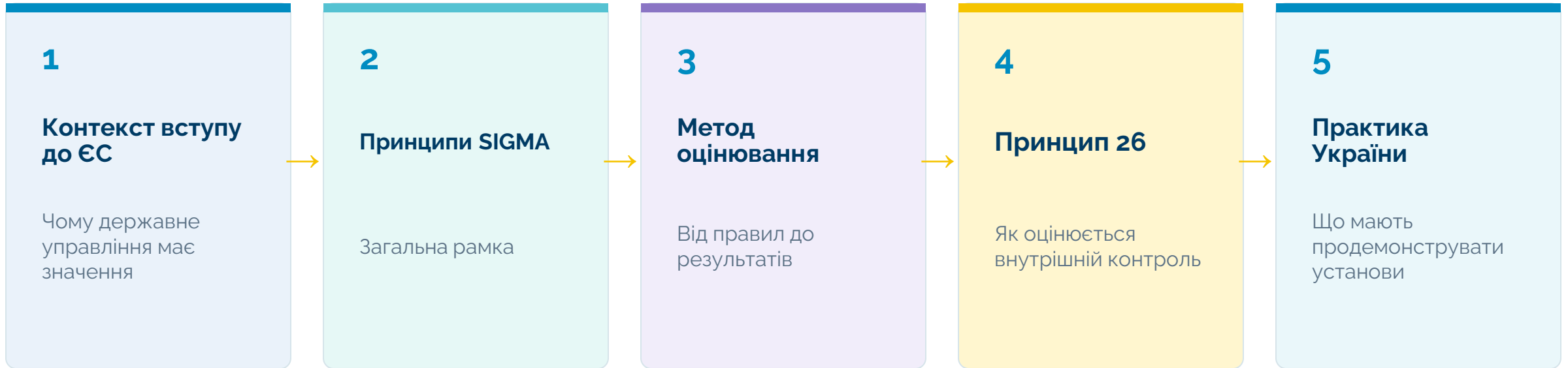
ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Внутрішній контроль на практиці

Як SIGMA оцінює рамкові засади, управлінську практику та результати

24 вересня 2026 року · Манфред ван Кестерен · EU4PFM

Шлях від європейських принципів до інституційної практики



Наскрізне питання: які докази показують, що внутрішній контроль працює на практиці?

Реформа державного управління є фундаментальною умовою вступу

Вступ до ЄС

Якість державного управління впливає на спроможність держави ухвалювати, впроваджувати та забезпечувати виконання зобов'язань ЄС.

Суспільна цінність

Громадяни та бізнес очікують надійних послуг, підзвітних рішень та ефективного використання публічних ресурсів.

Інституційна спроможність

Тому реформа стосується не лише законодавства. Установи мають бути спроможними стабільно досягати результатів.

SIGMA перетворює ці очікування на практичну рамку для реформування та оцінювання.

Шість сфер Принципів SIGMA

01

Стратегія та постійне
вдосконалення

02

Розроблення та
координація політики

03

Державна служба та
управління людськими
ресурсами

04

Організація, підзвітність і
нагляд

05

Надання послуг і
цифровізація

06

Управління публічними
фінансами

32 Принципи · 270 підпринципів · одна узгоджена система державного управління

Принципи перетворюються на вимірювані критерії оцінювання



Методологія 2024 року містить 36 індикаторів, 289 субіндикаторів і 1 710 критеріїв.

SIGMA надає більшої ваги впровадженню та результатам

43%

Передумови

57%

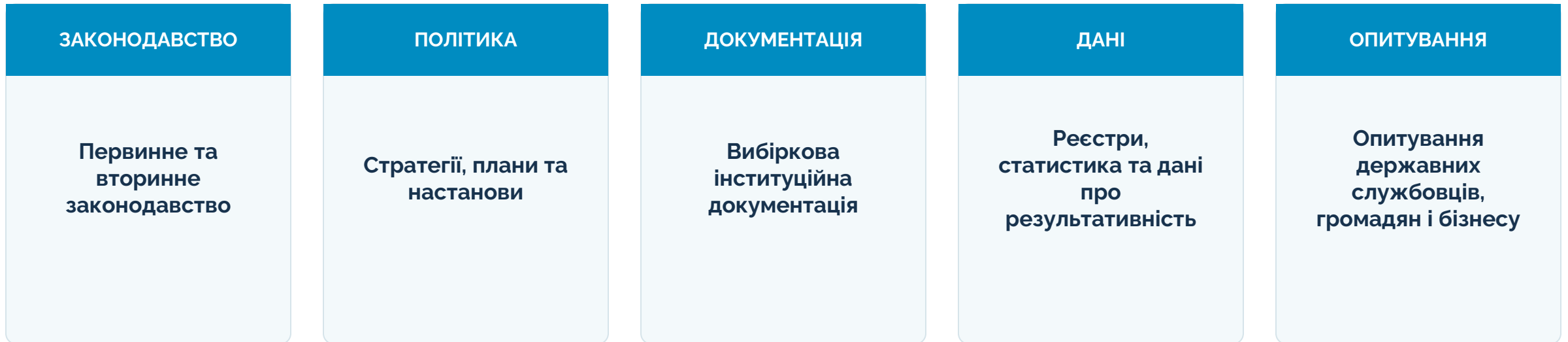
Результативність

Законодавство · інституції · стратегії

Практика впровадження · результати

Наявність правил необхідна. Вирішальним є доказ того, що керівники їх застосовують.

Оцінювання спирається на кілька видів доказів



Немає доказів — немає балів: документація і фактична практика мають бути підтверджуваними.

Нарахування балів SIGMA у чотири кроки

1

ЗІБРАТИ ДОКАЗИ

Закони, документи, опитування, дані та вибіркові матеріали

2

ПЕРЕВІРИТИ КОЖЕН КРИТЕРІЙ

Порівняти докази з правилом, визначеним у методології

3

НАРАХУВАТИ ФІКСОВАНІ БАЛИ

Повні, часткові або нульові бали відповідно до встановленого порогу

4

ДОДАТИ РЕЗУЛЬТАТИ

Критерії формують субіндикатори; субіндикатори формують індикатор 0–100

Команда оцінювання перевіряє факти; методологія визначає бали.

01

Внутрішній контроль: міжнародні засади

Визначення, цілі та ключові компоненти до оцінювання SIGMA

01

Міжнародне визначення внутрішнього контролю

Процес, який здійснюють орган врядування, керівники та персонал для забезпечення обґрунтованої впевненості в тому, що організація досягне своїх цілей.

ЗАЛУЧЕНІ ВСІ

Керівники та працівники здійснюють внутрішній контроль у своїй щоденній роботі.

ОБґРУНТОВАНА ВПЕВНЕНІСТЬ

Жодна система не може усунути всі ризики або гарантувати досконалий контроль.

БЕЗПЕРЕРВНИЙ ПРОЦЕС

Внутрішній контроль діє через постійні рішення та діяльність.

ШИРШИЙ ЗА ДОТРИМАННЯ ВИМОГ

Він підтримує операційну діяльність і звітування, а також дотримання вимог.

ЦІЛІ: ефективна діяльність достовірне звітування дотримання законів і правил

П'ять пов'язаних компонентів забезпечують роботу системи

КОНТРОЛЬНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

Чи чіткі відповідальність,
повноваження та очікувана поведінка?

ОЦІНКА РИЗИКІВ

Що може перешкодити досягненню
цілей?

ЗАХОДИ КОНТРОЛЮ

Які дії зменшують ідентифіковані
ризики?

ІНФОРМАЦІЯ ТА КОМУНІКАЦІЯ

Кому, яка інформація і коли
потрібна?

ЗАХОДИ МОНІТОРИНГУ

Як керівництво знає, що заходи
контролю продовжують працювати?

Усі п'ять компонентів мають діяти разом. Слабкість одного компонента впливає на всю систему.

Внутрішній контроль передбачає чітку визначеність відповідальних осіб і відмежування ролей з надання впевненості

ОРГАН ВРЯДУВАННЯ ТА ВИЩЕ КЕРІВНИЦТВО

Визначають напрям, здійснюють нагляд за системою та залишаються підзвітними за врядування, управління ризиками і внутрішній контроль.

ПЕРША ЛІНІЯ

Операційні керівники та персонал

Відповідають за цілі, ризики та заходи контролю. Вони ухвалюють рішення і досягають результатів.

ДРУГА ЛІНІЯ

Функції спеціалізованої підтримки та нагляду

Надають експертизу, настанови, моніторинг і конструктивну критичну оцінку.

ТРЕТЯ ЛІНІЯ

Внутрішній аудит

Надає незалежну впевненість і консультації. Він не бере на себе управлінську відповідальність.

Координація та обмін інформацією поєднують лінії, водночас їхні обов'язки залишаються розмежованими.

Три поняття поєднують цілі, рішення та коригувальні дії

УПРАВЛІНСЬКА ПІДЗВІТНІСТЬ

Керівник має чіткі цілі, повноваження і ресурси — та повинен пояснювати результати.

Хто уповноважений і підзвітний?

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ

Керівники ідентифікують, оцінюють і опрацьовують невизначеність, яка може перешкодити досягненню цілей.

Що може перешкодити успіху?

ВІДХИЛЕННЯ ТА ЗВІТУВАННЯ

Організація виявляє, реєструє, звітує, виправляє та навчається на відхиленнях або неналежному використанні коштів.

Що пішло не так і що змінюється?

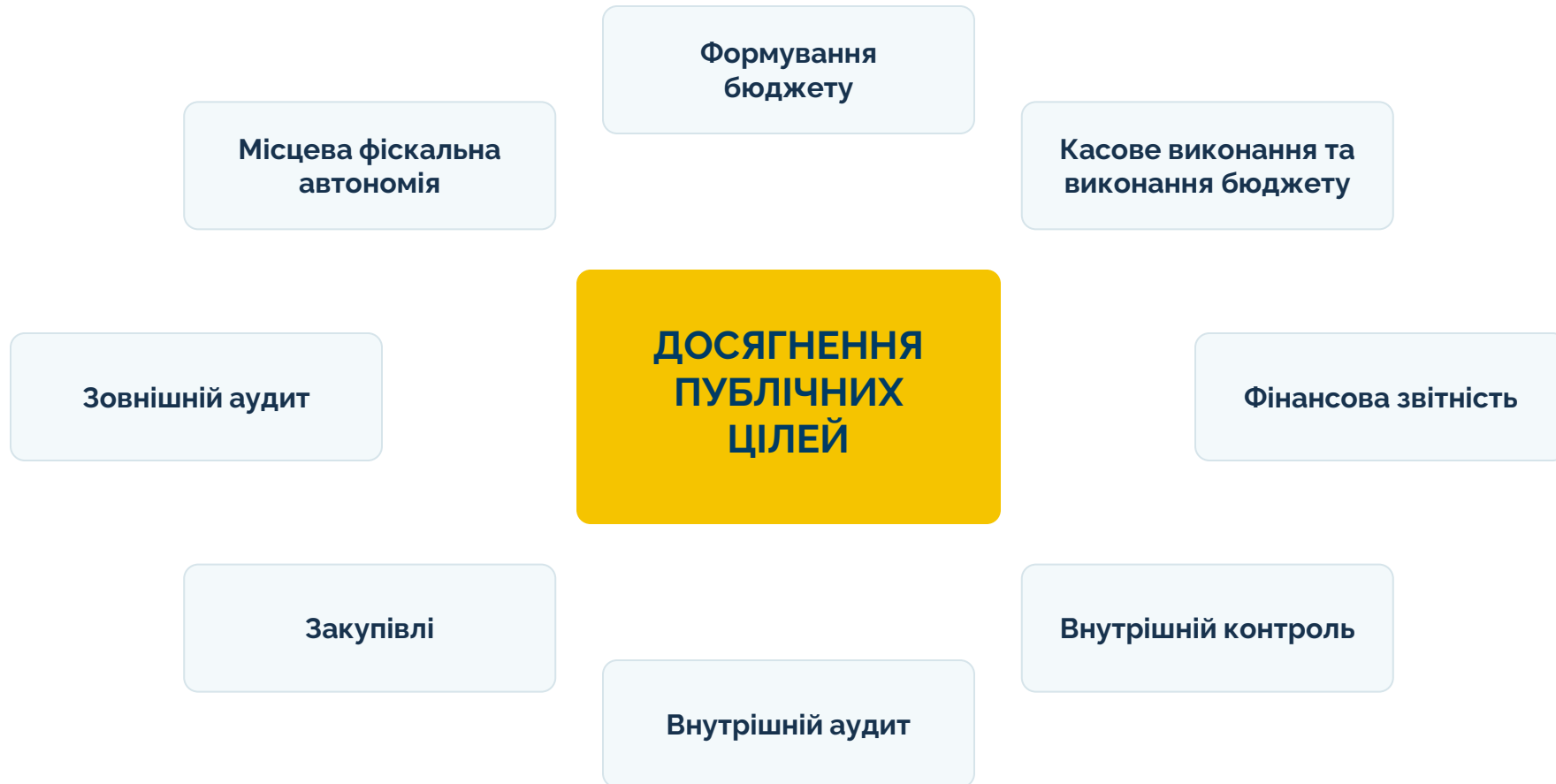
ЦІЛІ → ПІДЗВІТНІСТЬ → РИЗИКИ ТА ЗАХОДИ КОНТРОЛЮ → ІНФОРМАЦІЯ ТА ПОРУШЕННЯ → КОРИГУВАЛЬНІ ДІЇ

Ключові поняття та їх оцінювання SIGMA

Поняття	Управлінське значення	Як SIGMA це вимірює	Максимум
Управлінська підзвітність	Керівники мають цілі, відповідальність, повноваження, ресурси та обов'язок звітувати.	Законодавство, опитування персоналу, вибіркові рутинні рішення та узгодженість управлінських і бюджетних структур.	15 балів
Управління ризиками	Керівники ідентифікують і опрацьовують ризики, які можуть перешкодити досягненню цілей.	Плани, документація щодо ризиків, заходи з мінімізації, визначені відповідальні особи, інтерв'ю та звітування про залишкові ризики.	15 балів
Запобігання і реагування на відхилення та шахрайство	Керівництво запобігає порушенням і підозрам у шахрайстві, виявляє їх, звітує про них та реагує на них.	Обізнаність персоналу, оцінка ризиків, процедури, розгляд випадків, практика звітування та інституційна координація.	13 балів

Оцінка вимірює окремі спостережувані елементи. Базові управлінські поняття залишаються ширшими за будь-який окремий набір критеріїв.

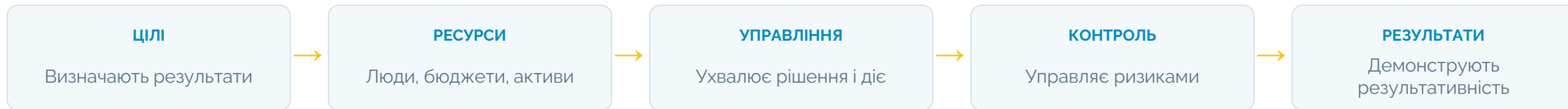
Внутрішній контроль є однією з частин системи управління публічними фінансами



Принцип 26 безпосередньо пов'язує ресурси з цілями

ПРИНЦИП 26

Для досягнення своїх цілей органи публічної адміністрації управляють ресурсами ефективно та з дотриманням установлених вимог



SIGMA оцінює як рамкові засади, так і їх функціонування

ОПЕРАЦІЙНА РАМКА

- Зміст політики та стратегії
- Регуляторна рамка
- Ролі та інституційні механізми
- Механізми перегляду та звітування

ФУНКЦІОНУВАННЯ НА ПРАКТИЦІ

- Поведінка керівництва
- Делегування та підзвітність
- Інформація, що використовується для рішень
- Оцінка та зменшення ризиків
- Безпосередні організаційні результати

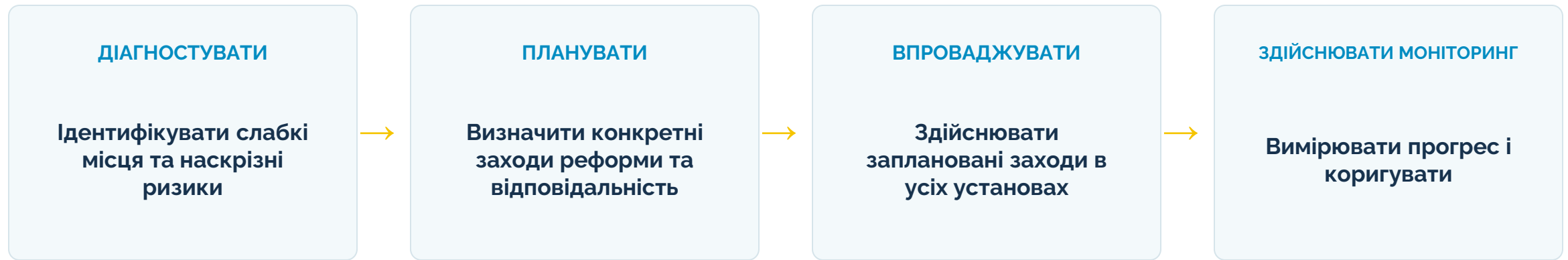
Оцінювання не зводиться до «система існує» чи «система не існує». Воно перевіряє, чи система породжує управлінські дії.

Вісім субіндикаторів у сумі дають 100 балів



1 Регуляторна рамка та політика розвитку 10 балів	2 Координація внутрішнього контролю 10 балів	3 Системи управління та контролю 15 балів	4 Управлінська підзвітність 15 балів
5 Звітування про внутрішній контроль 10 балів	6 Практики управління ризиками 15 балів	7 Інституційна підзвітність 12 балів	8 Управління відхиленнями та шахрайством 13 балів

Рамкова основа реформ має спрямовувати їх практичну реалізацію



SIGMA перевіряє рівень виконання, а не лише факт ухвалення плану.

Центральна координація має виявляти системні слабкі місця



Що має містити корисний річний звіт

- Охоплення та результати моніторингу ЦПГ
- Узагальнення інституційних самооцінок
- Суттєві слабкі місця та ризики
- Висновки щодо загального функціонування
- Рекомендації щодо наскрізних ризиків
- Пропозиції щодо подальших рішень уряду

Внутрішній контроль є системою управління

Керівництво відповідає за законне, результативне, ефективне та економічне провадження діяльності і використання активів та ресурсів.

САМООЦІНКА

Чи оцінюють установи адекватність та ефективність власних систем?

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ

Чи виходить оцінювання за межі дотримання вимог і охоплює результати?

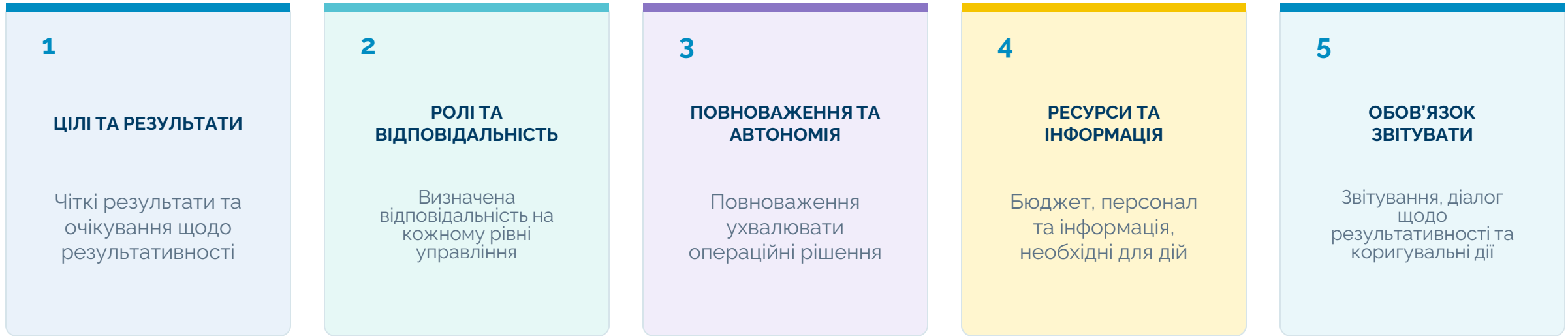
ЗАХОДИ КОНТРОЛЮ

Чи функціонують ключові фінансові та операційні заходи контролю?

АКТИВИ

Чи обліковані, захищені та актуалізовані ресурси й активи?

Управлінська підзвітність має кілька взаємопов'язаних вимірів



УПРАВЛІНСЬКИЙ ЗСУВ

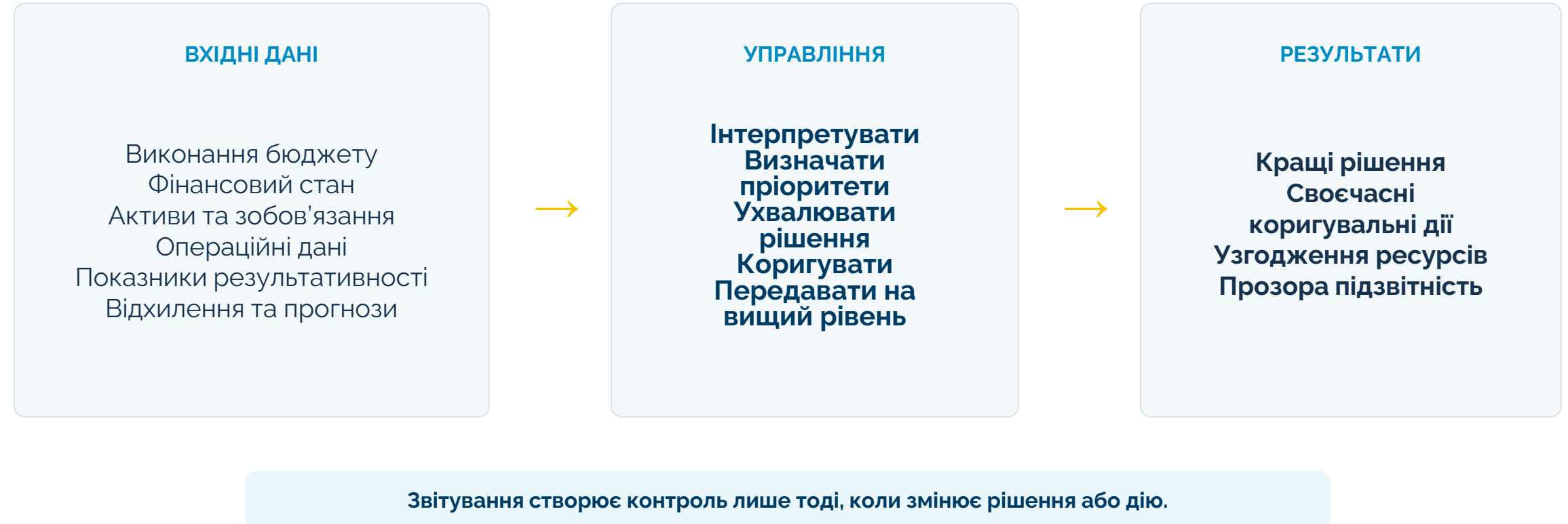
Від централізованого контролю ресурсів і реагування на проблеми

до

розподіленої підзвітності, результатів і рішень з урахуванням ризиків

SIGMA прямо вимірює окремі елементи. Пов'язані елементи також відображені у критеріях планування, звітування та інституційної підзвітності.

Керівникам потрібна фінансова та нефінансова інформація



Управління ризиками починається з цілей і завершується діями

1 Чіткі стратегічні та операційні цілі

2 Управління ризиками впроваджене в усій організації

3 Керівництво відповідає за оцінку та дії

4 Ризики оцінюються щонайменше раз на рік

5 Охоплено всі цілі організації

6 Визначено заходи та відповідальних осіб

7 Про залишкові ризики звітують щорічно

Внутрішній аудит може надавати впевненість і консультації. Він не відповідає за ризики чи заходи з їх мінімізації.

02

Що це означає для українських установ

Перетворення критеріїв оцінювання на рутинну управлінську практику

02

Дві публікації SIGMA, використані для цього порівняння



SIGMA Monitoring Reports

Public administration in Ukraine

Assessment against the Principles of Public Administration

December 2023



ПОПЕРЕДНЯ БАЗА

Оцінювання України
лютий 2024 року
Докази переважно за 2023 рік

АКТУАЛЬНИЙ СТАНДАРТ

Принципи 2023 року
Методологія 2024 року
Основа для наступного оцінювання

2023 edition

The Principles of Public Administration

November 2023



Попереднє оцінювання виявило міцну рамку, але слабе впровадження

ОПЕРАЦІЙНА РАМКА

4 / 5

13 із 16 балів методології

Політика 5/6 Регуляторна рамка 5/5
Щорічний перегляд і звітування 3/5

ФУНКЦІОНУВАННЯ НА ПРАКТИЦІ

2 / 5

9 із 23 балів методології

Управлінська підзвітність 0/4
Управління ризиками 0/3 Порушення 0/2

Центральною слабкістю був рівень використання внутрішнього контролю керівництвом, а не відсутність формальних правил.

Нова методологія інтегрує рамку та практику в межах Принципу 26

ПОПЕРЕДНЯ МЕТОДОЛОГІЯ

Принцип 6 Операційна рамка

Політика, регулювання, перегляд і звітування

Принцип 7 Функціонування на практиці

Вісім блоків, зокрема порушення

ПОТОЧНА МЕТОДОЛОГІЯ

Принцип 26

**Ефективне управління ресурсами для
досягнення цілей
з дотриманням необхідних вимог**

Один індикатор · вісім субіндикаторів · 100 балів

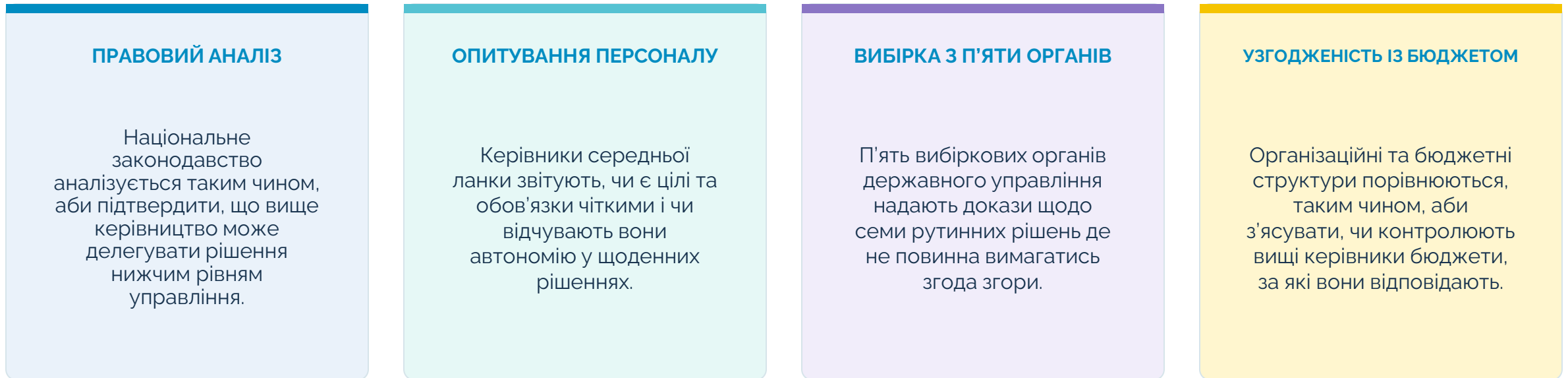
Нова структура перетворює внутрішній контроль на питання управління та результативності

Управлінська підзвітність: точний розподіл 15 балів

ПРАВОВА ОСНОВА	Законодавство передбачає делегування ухвалення рішень	2 бали
ЧІТКІСТЬ	Керівники середньої ланки знають свої цілі, ролі та обов'язки	2 бали
УПОВНОВАЖЕННЯ	Керівники середньої ланки відчують автономію в операційних рішеннях	2 бали
ДЕЛЕГУВАННЯ НА ПРАКТИЦІ	Сім рутинних рішень перевіряються у п'яти вибіркових органах	7 балів
УЗГОДЖЕНІСТЬ ІЗ БЮДЖЕТОМ	Управлінські та бюджетні структури узгоджені	2 бали

Критерії опитування: менше 10% = 0; від 10% до менш ніж 90% = лінійний бал; 90% або більше = повні бали.

Як SIGMA вимірює управлінську підзвітність



Сім рішень: закупівлі малої вартості, добір персоналу, інформаційні запити, щорічна відпустка, відрядження, навчання та виплата заробітної плати.

Кожне рішення: 0,2 бала на міністерство. Опитування: <10% = 0; від 10% до <90% = лінійно; ≥90% = повні бали.

Управління ризиками: точний розподіл 15 балів

1	Визначено стратегічні та операційні цілі	2 бали	5	Оцінка охоплює всі цілі	2 бали
2	Управління ризиками ефективно впроваджено	3 бали	6	Визначено заходи та відповідальних осіб	2 бали
3	Керівництво відповідає за оцінку та дії	2 бали	7	Про залишкові ризики звітують щорічно	2 бали
4	Ризики оцінюються щонайменше раз на рік	2 бали	Для критеріїв на 2 бали: 5/5 органів = 2; 4/5 = 1; 3/5 або менше = 0.		

Для ефективного впровадження: 5/5 = 3; 4/5 = 1,5; 3/5 або менше = 0.

Як SIGMA перевіряє ефективне впровадження управління ризиками

ВИБІРКА

П'ять вибірових органів

Та сама інституційна вибірка перевіряється за документальними доказами та інтерв'ю.

ДОКАЗИ, ЩО АНАЛІЗУЮТЬСЯ

- Стратегічні та операційні плани
- Стратегія управління ризиками
- Реєстр ризиків
- План зменшення ризиків
- Докази дій та впливу
- Інтерв'ю з відповідальними керівниками

ЩО ОЗНАЧАЄ «ВПРОВАДЖЕНО»

Управління ризиками діє в усій організації. Докази підтверджують активну систему, зокрема наявність та реалізацію стратегії, реєстру ризиків і плану реагування на ризики.

Усі 5 органів відповідають критерію = 3 бали 4 з 5 = 1,5 бала 3 або менше = 0 балів

Відхилення та шахрайство: запобігання і реагування: точний розподіл 13 балів

Обізнаність: персонал знає, як повідомляти	2 бали	Ризики шахрайства та відхилень оцінюються і зменшуються	2 бали
Процедура повідомлення з чіткими обов'язками	2 бали	Виявлені випадки опрацьовуються	2 бали
Повідомлення є ефективним на практиці	4 бали	Координація між відповідальними органами	1 бал

Нарахування балів у вибірці для критеріїв на 2 бали: 5/5 органів = 2; 4/5 = 1; 3/5 або менше = 0.

Як SIGMA перевіряє управління відхиленнями та шахрайством

ВИБІРКА ТА ДЖЕРЕЛА

П'ять вибірових органів державного управління.

SIGMA аналізує реєстри ризиків, процедури повідомлення, записи щодо випадків та інформацію від Мінфіну, ЦПГ і фінансової інспекції.

ПЕРЕВІРКА ПРАКТИКИ

Персонал має знати, як повідомляти. Ризик шахрайства має бути відображений в оцінці ризиків. Обов'язки мають бути чіткими. Виявлені випадки мають опрацьовуватися.

SIGMA також перевіряє, чи працюють механізми повідомлення на практиці та чи ведуть вони до належного подальшого реагування.

БАЛИ

Більшість критеріїв на 2 бали:

5/5 органів = 2

4/5 = 1

3/5 або менше = 0

Ефективне повідомлення:

5/5 = 4

4/5 = 2

3/5 або менше = 0

Координація перевіряється через налагоджений обмін інформацією, регулярне подальше реагування, координаційний орган або мережу.

Наступне оцінювання перевірятиме ті самі слабкі місця на основі більшої кількості доказів

НАСТУПНІСТЬ

Делегована управлінська підзвітність і управління ризиками на основі цілей залишаються ключовими слабкими місцями.

БІЛЬША ГЛИБИНА

SIGMA аналізуватиме реальні рішення, сприйняття персоналу та докази з п'яти вибірових установ.

ВІДХИЛЕННЯ ТА ШАХРАЙСТВО

Окремий блок на 13 балів тепер перевіряє обізнаність, оцінку ризиків, процедури, фактичне повідомлення та координацію.

ПОДАЛЬШЕ РЕАГУВАННЯ

Аналіз ЦПГ має приводити до конкретних висновків уряду та дій щодо наскрізних слабких місць.

Міцна правова рамка не компенсує слабку інституційну практику.

Практичне питання полягає в тому, чи може керівництво продемонструвати застосування

01

Чи є цілі організації чіткими та каскадованими?

02

Чи пов'язані ризики з цими цілями?

03

Чи є заходи контролю пропорційними ризикам?

04

Чи делеговано відповідальність і повноваження?

05

Чи отримує керівництво корисну інформацію про результативність?

06

Чи вживаються конкретні заходи у відповідь на виявлені недоліки?

Пілот щодо системи безоплатної правничої допомоги дотримується тієї самої управлінської логіки



Пілот не є додатковою контрольною вправою. Він поєднує роботу з планування, результативністю, ризиками, заходами контролю та підзвітністю.

Внутрішній контроль — це управління в дії

- 1** Він починається з цілей організації, а не з контрольного списку.
- 2** Керівники відповідають за ризики, заходи контролю, ресурси та результати.
- 3** Правила важливі, але SIGMA надає більшої ваги впровадженню та доказам.
- 4** ЦПГ має перетворювати інституційну інформацію на системні висновки та дії уряду.

26