

ЗАТВЕРДЖЕНО
Розпорядження голови обласної
державної адміністрації
31.10.2019 № 768/2019-р

І Н С Т Р У К Ц І Я

з організації внутрішнього контролю
в обласній державній адміністрації

I. Загальні положення

1. Інструкцію з організації внутрішнього контролю в обласній державній адміністрації (далі – Інструкція) розроблено з метою удосконалення функціонування внутрішнього контролю та системи управління, забезпечення досягнення результатів відповідно до визначених цілей у діяльності апарату, структурних підрозділів облдержадміністрації, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління облдержадміністрації.

2. В Інструкції наведені нижче терміни вживаються у такому значенні:

адміністративний регламент – обов’язковий для виконання порядок дій (рішень) в облдержадміністрації, спрямований на здійснення повноважень у процесі виконання державних функцій;

внутрішній контроль – комплекс заходів, що застосовується керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності апарату, структурних підрозділів облдержадміністрації, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління облдержадміністрації;

інформація – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді;

інформаційний потік – стабільний рух інформації, спрямований від джерела інформації до отримувача, визначений функціональними зв’язками між ними;

об’єкти внутрішнього контролю – адміністративні, фінансово-господарські, технологічні та інші процеси, здійснення яких забезпечується в апараті, структурних підрозділах облдержадміністрації, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери управління облдержадміністрації;

операції – окремі частини процесу, які здійснюються у визначеній послідовності при виконанні суб’єктами внутрішнього контролю процесів;

процеси – сукупність взаємопов’язаних дій, що забезпечують виконання суб’єктами внутрішнього контролю відповідної функції;

ризиками – це ймовірність настання подій, що матимуть негативний вплив на здатність облдержадміністрації реалізовувати завдання і функції та досягати визначеної мети (місії), стратегічні та інші цілі діяльності;

суб'єкти внутрішнього контролю – апарат, структурні підрозділи облдержадміністрації, підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління облдержадміністрації;

транспарентність (прозорість) – це рівень інформаційної відкритості облдержадміністрації, який досягається шляхом розкриття інформації про його структуру, систему управління ризиками, діяльність та її результати;

функції апарату, структурних підрозділів облдержадміністрації, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління облдержадміністрації – це напрями діяльності облдержадміністрації, визначені положеннями, статутами та іншими установчими документами.

3. Інструкцію розроблено з урахуванням вимог:

статті 26 Бюджетного кодексу України;

основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 року № 1062;

Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 14.09.2012 № 995;

інших актів законодавства України та міжнародних стандартів у цій сфері.

4. Завданнями внутрішнього контролю є забезпечення:

досягнення визначених цілей у найбільш ефективний, результативний та економний спосіб;

додержання вимог законодавства при виконанні покладених завдань;

упередження потенційних подій, які негативно впливають на досягнення цілей;

контролю керівництвом облдержадміністрації, її апарату, структурних підрозділів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління облдержадміністрації, за організацією діяльності суб'єктів внутрішнього контролю, розподілом повноважень та відповідальності між ними при виконанні функцій, процесів, операцій;

достовірності, повноти, об'єктивності та своєчасності надання керівництву облдержадміністрації, її апарату, структурних підрозділів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління облдержадміністрації інформації для прийняття відповідних управлінських рішень;

ведення фінансово-господарської діяльності відповідно до вимог законодавства;

контролю за управлінням інформаційними потоками (отриманням, передаванням, зберіганням інформації) та забезпеченням інформаційної безпеки.

Внутрішній контроль слід розуміти не як окрему подію чи обставину, а як цілісний процес, який здійснюється керівництвом та працівниками апарату, структурних підрозділів облдержадміністрації, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління облдержадміністрації.

5. Організація та здійснення внутрішнього контролю відбувається шляхом:

1) розроблення та затвердження внутрішніх документів (розпоряджень, наказів, правил, регламентів, положень, посадових інструкцій, тощо), спрямованих на належне функціонування елементів внутрішнього контролю, забезпечення здійснення управління ризиками, вжиття заходів контролю, налагодження комунікації, обміну інформацією в установі та здійснення моніторингу тощо;

2) запровадження чітких систем (порядків) планування діяльності, контролю за їх виконанням та звітування про виконання планів, завдань і функцій, оцінки досягнутих результатів та, за необхідності, своєчасного коригування планів діяльності установи;

3) виконання планів, завдань і функцій, визначених законодавством та внутрішніми документами, інформування керівництва установи про ризики, що виникають під час виконання покладених на них завдань і функцій, вжиття заходів контролю, здійснення моніторингу, обміну інформацією.

6. Внутрішній контроль в апараті, структурних підрозділах облдержадміністрації, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери управління облдержадміністрації будується на принципах:

законності – дотримання суб'єктами внутрішнього контролю вимог законодавства, а також визначених функцій, процесів, операцій;

об'єктивності – отримання повної та достовірної інформації, що ґрунтується на документальних та фактичних даних і виключає вплив суб'єктивних факторів;

відповідальності та розподілу повноважень – розподілу обов'язків між суб'єктами внутрішнього контролю та встановлення меж їх відповідальності у рамках функціональних повноважень у процесі прийняття рішень або виконання інших дій;

методологічної єдності – єдності норм, правил та процедур при організації внутрішнього контролю, які дозволяють визначити якість та ефективність виконання суб'єктами внутрішнього контролю функцій, процесів та операцій, а також забезпечення максимального охоплення стандартизованими контрольними процедурами всіх аспектів їх діяльності;

збалансованості – узгодженість внутрішньої і зовнішньої спрямованості контрольних дій, забезпечення рівноваги внутрішнього контролю;

превентивності – завчасне здійснення контролю для запобігання виникненню відхилень від встановлених норм;

відкритості – запровадження механізмів зворотного зв'язку та забезпечення необхідного ступеню транспарентності при проведенні оцінки внутрішнього контролю.

7. Структура внутрішнього контролю в облдержадміністрації складається з таких компонентів:

внутрішнє середовище;

управління ризиками;

заходи контролю;

моніторинг;

організація інформаційного та комунікаційного обміну.

II. Внутрішнє середовище

1. Внутрішнє середовище контролю – це система управління, яка спрямована на реалізацію апаратом, структурними підрозділами облдержадміністрації, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери управління облдержадміністрації, встановлених завдань.

Внутрішнє середовище визначає розподіл повноважень і відповідальності між суб'єктами внутрішнього контролю.

Внутрішнє середовище складається із суб'єктів та об'єктів внутрішнього контролю, до яких належать функції, процеси та операції, що здійснюються суб'єктами внутрішнього контролю для досягнення встановлених цілей у межах визначених повноважень та відповідальності.

Порядок виконання в апараті, структурних підрозділах облдержадміністрації, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери управління облдержадміністрації, процесів та операцій визначається адміністративними регламентами. Рекомендації щодо складання адміністративних регламентів наведено у додатку 1 до цієї Інструкції.

2. Повноваження суб'єктів внутрішнього контролю.

Голова облдержадміністрації організовує та забезпечує ефективне функціонування системи внутрішнього контролю в облдержадміністрації.

Перший заступник, заступники голови, керівник апарату, керівники структурних підрозділів облдержадміністрації, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління облдержадміністрації, у межах визначених повноважень організовують внутрішній контроль та забезпечують дотримання принципів, визначених цією Інструкцією.

Апарат, структурні підрозділи облдержадміністрації, підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління облдержадміністрації, виконують відповідні функції, процеси та операції у межах повноважень та

відповідальності, визначених положеннями, затвердженими в установленому порядку.

Працівники апарату, структурних підрозділів облдержадміністрації, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління облдержадміністрації, виконують функції, процеси та операції у межах повноважень та відповідальності, визначених посадовими інструкціями, затвердженими в установленому порядку.

Керівники структурних підрозділів облдержадміністрації утворюють робочі групи із забезпечення впровадження та здійснення ефективного функціонування внутрішнього контролю (далі – робоча група), які є відповідальними за управління ризиками та здійснення координації роботи з розробки нових або внесення змін до чинних адміністративних регламентів у структурних підрозділах облдержадміністрації.

Внутрішнє середовище (середовище внутрішнього контролю) – це процеси, операції, регламенти, структури та розподіл повноважень щодо їх виконання, правила та принципи управління людськими ресурсами, спрямовані на забезпечення виконання облдержадміністрацією завдань і функцій та досягнення встановлених мети (місії), стратегічних та інших цілей, планів і вимог щодо її діяльності.

Внутрішнє середовище (середовище контролю) є основою для усіх інших елементів внутрішнього контролю та містить такі аспекти:

організаційну структуру з наявністю чіткого опису мети, функцій, завдань діяльності облдержадміністрації; затверджену структуру; функціональний розподіл повноважень та відповідальності; розподіл повноважень та порядку заміщення керівника та заступників у разі їх відсутності; внутрішні положення про структурні підрозділи, посадові інструкції, у яких визначено обов'язки та відповідальність кожного працівника; кваліфікаційні вимоги до посад; внутрішні регламенти; напрями звітування кожного структурного підрозділу тощо;

прийняті в облдержадміністрації принципи та правила управління персоналом: внутрішні документи, що регулюють питання роботи із персоналом; методи, які використовуються для підбору працівників, їх навчання, оцінки, заохочення і просування по службі; здійснення добору кадрів з відповідною освітою та досвідом, розподіл управлінських обов'язків; наявність взаємозв'язку між кадровою політикою та системою внутрішнього контролю;

рівень порядності, етичних цінностей: наявність внутрішніх документів, що регулюють питання поведінки персоналу та етики взаємовідносин; відношенням керівництва та персоналу до питань дотримання вимог таких документів; наявності фактів порушень прийнятих норм етики та реагування керівництва на такі факти. Професійна компетентність персоналу та яким чином підтримується рівень компетентності персоналу, а саме, наявність формалізованих (визначених внутрішніми документами) вимог щодо підтримки та підвищення фахових знань та навичок персоналу та фактичного виконання таких вимог;

наявні процедури внутрішнього контролю, зокрема, наявність інструкції (інших внутрішніх регламентів) з внутрішнього контролю; якості цих документів; а також видів та заходів контролю, що фактично виконуються; переваг та недоліків існуючих заходів контролю та можливого їх удосконалення.

3. Організаційні та функціональні засади, що визначають внутрішнє середовище, ґрунтуються на:

актах, які визначають організаційну структуру апарату, структурних підрозділів облдержадміністрації, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління облдержадміністрації, кадрову політику, документообіг, облікову політику;

адміністративних регламентах, які встановлюють порядок виконання визначених законодавством функцій.

4. Затверджені в установленому порядку адміністративні регламенти містять:

опис процесів та операцій, що здійснюються в межах виконання відповідної функції, із зазначенням їх учасників;

схеми документообігу за відповідною функцією, процесом;

перелік нормативно-правових актів і програмне забезпечення, які використовуються при здійсненні процесів та операцій.

Розробка нових та/або внесення змін до чинних адміністративних регламентів здійснюється відповідними суб'єктами внутрішнього контролю за напрямками діяльності.

Підставою для розробки нових та/або внесення змін до діючих адміністративних регламентів є:

1) прийняття нових та/або внесення змін до чинних актів законодавства, які змінюють порядок виконання функцій, процесів, операцій:

у разі прийняття нових та/або внесення змін до діючих нормативно-правових актів суб'єкти внутрішнього контролю, відповідно до наданих їм повноважень, протягом 15 робочих днів з дня набуття чинності такими нормативно-правовими актами розробляють та надають на розгляд відповідальній особі в установі та робочій групі нові або з внесеними змінами діючі адміністративні регламенти;

у разі надходження нормативно-правових актів інших органів державної влади суб'єкти внутрішнього контролю, які згідно з резолюцією керівництва визначені відповідальними виконавцями вказаних документів, протягом 15 робочих днів з дня їх отримання самостійно приймають рішення щодо необхідності розробки нових та/або внесення змін до діючих адміністративних регламентів;

2) затвердження в установленому порядку плану з реалізації заходів контролю та моніторингу впровадження їх результатів, що передбачає розробку нових та/або внесення змін до чинних адміністративних регламентів;

3) застосування нового або внесення змін до встановленого програмного забезпечення, яке змінює порядок виконання функцій, процесів, операцій:

суб'єкти внутрішнього контролю, які є користувачами такого програмного забезпечення, протягом 10 робочих днів з дня його введення у експлуатацію розробляють та надають на розгляд відповідальній особі в установі та робочій групі нові або з внесеними змінами діючі адміністративні регламенти.

Адміністративні регламенти, технологічні картки та блок-схеми процесів і операцій необхідно постійно переглядати та доопрацьовувати відповідними підрозділами/працівниками з урахуванням зовнішніх та внутрішніх змін, що впливають на середовище контролю.

III. Визначення цілей

У межах законодавчо встановлених завдань та наданих повноважень суб'єкти внутрішнього контролю визначають:

- мету (місію) діяльності;
- стратегічні цілі;
- операційні цілі;
- функції;
- операції.

Мета (місія) діяльності суб'єкта внутрішнього контролю визначає його основне призначення. Визначення мети (місії) має бути стислим, охоплювати сукупність цілей та легко сприйматися.

Стратегічні цілі визначаються відповідно до мети (місії).

Стратегічні цілі – це кінцеві (очікувані) результати розвитку сфери діяльності, на досягнення яких спрямовано діяльність суб'єкта внутрішнього контролю. Кількість стратегічних цілей, як правило, становить не більше п'яти. Стратегічні цілі – це цілі, встановлені адміністративними регламентами, які досягаються за результатами реалізації відповідного процесу.

Операційні цілі – конкретні, обмежені у часі вимірювальні показники, які спрямовані на досягнення відповідної стратегічної цілі. Це цілі, які щорічно визначаються у плані заходів щодо управління ризиками.

Операційні цілі визначають шляхи досягнення стратегічних цілей установи.

Операційні цілі формуються з урахуванням таких принципів:

конкретність, що полягає у чіткому визначенні кінцевого результату реалізації операційної цілі;

вимірюваність, що полягає у визначенні операційних цілей, виходячи з можливості здійснення оцінки їх досягнення за кількісними та якісними показниками;

досяжність, що передбачає визначення операційних цілей у межах наявних ресурсів (людських, фінансових, матеріальних тощо);

реалістичність, що полягає у визначенні суб'єктами внутрішнього контролю лише тих операційних цілей, що знаходяться в межах їх повноважень та відповідальності;

визначеність у часі, що передбачає планування чітких термінів реалізації операційної цілі.

Також при формуванні операційних цілей використовуються принципи обов'язковості та узгодженості.

IV. Ідентифікація ризиків

Ідентифікація ризиків – це діяльність суб'єктів внутрішнього контролю з визначення та опису ймовірних подій, які негативно впливатимуть на їх здатність виконувати відповідні процеси.

Ризики класифікуються за категоріями, які також поділяються на види.

За категоріями ризики поділяються на:

зовнішні – це потенційні події, ймовірність виникнення яких не пов'язана з виконанням суб'єктами внутрішнього контролю відповідних процесів, операцій;

внутрішні – це потенційні події, ймовірність виникнення яких безпосередньо пов'язана з виконанням суб'єктами внутрішнього контролю відповідних процесів, операцій.

У розрізі категорій ризики поділяються на види, а саме:

до зовнішніх ризиків належать: законодавчі, операційно-технологічні, програмно-технічні, а також залежать від поведінки інших суб'єктів;

до внутрішніх ризиків належать: програмно-технічні, кадрові та фінансово-господарські.

Законодавчі ризики – це ризики, ймовірність виникнення яких пов'язана з відсутністю, суперечністю або не чіткою регламентацією виконання операції у відповідних нормативно-правових актах, законодавчими змінами тощо.

Операційно-технологічні ризики – це ризики, ймовірність виникнення яких пов'язана із порушенням визначеного порядку виконання операцій, зокрема строків та формату подання документів, розподілу повноважень з виконання операцій тощо.

Програмно-технічні ризики – це ризики, ймовірність виникнення яких пов'язана із відсутністю прикладного програмного забезпечення або змін до нього відповідно до чинної нормативно-правової бази, неналежною роботою або відсутністю необхідних технічних засобів тощо.

Кадрові ризики – це ризики, ймовірність виникнення яких пов'язана із неуккомплектованістю кадрами, невідповідністю кваліфікації працівників рівню виконуваних завдань, неналежного виконання посадових інструкцій тощо.

Фінансово-господарські ризики – це ризики, ймовірність виникнення яких пов'язана із фінансово-господарським станом, зокрема неналежним ресурсним, матеріальним забезпеченням тощо.

V. Оцінка ризиків

Оцінка ризиків – визначення ступеню ризиків на основі експертних висновків суб'єктів внутрішнього контролю за критеріями ймовірності виникнення ризиків та їх впливу на спроможність суб'єктів внутрішнього контролю досягати визначених стратегічних цілей.

За ймовірністю виникнення ризику оцінюються за критеріями:

низької ймовірності виникнення – це ризики, виникнення яких може відбутися у виняткових випадках;

середньої ймовірності виникнення – це ризики, які можуть виникати зрідка, але випадки виникнення вже були;

високої ймовірності виникнення – це ризики, щодо яких існує велика ймовірність їх виникнення.

За впливом на спроможність суб'єктів внутрішнього контролю досягати визначених стратегічних цілей ризики оцінюються за критеріями:

низького рівня впливу – це ризики, вплив яких є мінімальним та/або невеликої тяжкості на досягнення суб'єктами внутрішнього контролю визначених цілей;

середнього рівня впливу – це ризики, вплив яких є середньої тяжкості на досягнення суб'єктами внутрішнього контролю визначених цілей;

високого рівня впливу – це ризики, вплив яких є тяжким та/або особливо тяжким на досягнення суб'єктами внутрішнього контролю визначених цілей.

Оцінка ризиків за критеріями ймовірності виникнення ризику та впливом ризиків на спроможність суб'єктів внутрішнього контролю досягати визначених стратегічних цілей здійснюється відповідно до Матриці оцінки ризиків (додаток 3).

VI. Управління ризиками

1. Управління ризиками – діяльність, пов'язана з визначенням (ідентифікацією) та оцінкою ризиків для найбільш раннього виявлення можливих порушень та недоліків, неефективного використання ресурсів під час виконання суб'єктами внутрішнього контролю функцій, процесів та операцій.

Ефективне управління ризиками передбачає:

здійснення аналізу діяльності апарату, структурних підрозділів облдержадміністрації, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління облдержадміністрації;

збір, систематизацію та аналіз інформації щодо проведеної суб'єктами внутрішнього контролю ідентифікації та оцінки ризиків;

розроблення суб'єктами внутрішнього контролю пропозицій до Плану з реалізації заходів контролю та моніторингу впровадження їх результатів.

З метою ефективного управління ризиками необхідно додатково враховувати часовий проміжок реалізації завдань та рівень нестабільності середовища, в якому приймаються відповідні рішення.

Враховуючи результати оцінки ризиків голова, керівник апарату, керівники структурних підрозділів апарату та облдержадміністрації, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління облдержадміністрації, приймають рішення в якій формі реагувати на ризики.

2. Процес управління ризиками має вертикальну структуру та здійснюється з урахуванням такого розподілу ризиків між суб'єктами внутрішнього контролю:

ризик, який оцінено в числових значеннях від 1 до 2, потребує прийняття рішень та/або вжиття заходів контролю на рівні керівників структурних підрозділів апарату облдержадміністрації та керівників управлінь, відділів, секторів у структурних підрозділах облдержадміністрації;

ризик, який оцінено в числових значеннях від 3 до 5, потребує прийняття рішень та/або вжиття заходів контролю на рівні керівника апарату облдержадміністрації, керівників структурних підрозділів облдержадміністрації, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління облдержадміністрації;

ризик, який оцінено в числових значеннях від 6 до 9, потребує прийняття рішень та/або вжиття заходів контролю виключно на рівні голови, першого заступника та заступників голови облдержадміністрації.

3. З урахуванням вимог розділів IV, V та пункту 2 розділу VI цієї Інструкції робоча група:

здійснює збір, систематизацію та аналіз інформації, отриманої від суб'єктів внутрішнього контролю щодо їх діяльності;

визначає перелік ризиків та класифікує кожен ризик у розрізі категорії та виду ризику;

здійснює оцінку ризиків за критеріями ймовірності виникнення ризику і впливу його на спроможність суб'єкта внутрішнього контролю досягати визначених стратегічних цілей.

4. Інформацію про ідентифікацію та оцінку ризиків (додаток 4) та План з реалізації заходів контролю та моніторингу впровадження їх результатів (додаток 2) надають:

1) до 20 жовтня щорічно:

робоча група структурного підрозділу облдержадміністрації – керівнику цього структурного підрозділу;

підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління облдержадміністрації – керівнику уповноваженого структурного підрозділу облдержадміністрації, як органу управління;

2) до 20 листопада щорічно:

керівники структурних підрозділів апарату, робочі групи структурних підрозділів облдержадміністрації – відділу контролю апарату облдержадміністрації.

VII. Заходи контролю та моніторингу

1. Заходи контролю – це сукупність запроваджених управлінських дій, які здійснюються суб'єктами внутрішнього контролю для впливу на ризики та досягнення визначених операційних цілей.

2. Заходи моніторингу – це діяльність, що здійснюється суб'єктами внутрішнього контролю з оцінки якості функціонування та відстеження результатів впровадження заходів контролю.

Моніторинг внутрішнього контролю в установі складається з постійного моніторингу та періодичної оцінки.

Постійний моніторинг здійснюється у ході щоденної/поточної діяльності та передбачає управлінські, наглядові та інші дії керівників усіх рівнів та працівників при виконанні ними своїх обов'язків з метою визначення та коригування відхилень у заходах контролю.

Моніторинг проводиться постійно та в режимі реального часу, що дозволяє швидко реагувати на зміни умов. Як наслідок, постійний моніторинг є більш ефективним ніж періодичні оцінки, які здійснюються після того, як відбулася конкретна дія чи подія. Завдяки постійному моніторингу проблеми виявляються швидше, а їх небажані наслідки і вартість коригуючих заходів зазвичай є нижчими порівняно з тими, які виявляються під час періодичних оцінок.

VIII. Організація інформаційного та комунікаційного обміну

1. Інформаційний та комунікаційний обмін – це система збору, документування, передачі інформації та користування нею, яка організовується для надання керівництву інформації, необхідної для прийняття відповідних управлінських рішень з удосконалення внутрішнього контролю.

2. Інформування про удосконалення внутрішнього контролю керівництва, у межах їх відповідальності та підзвітності, здійснюється відповідними суб'єктами внутрішнього контролю за результатами:

проведеної суб'єктами внутрішнього контролю ідентифікації та оцінки ризиків;

оцінки стану виконання Плану з реалізації заходів контролю та моніторингу впровадження їх результатів;

відстеження виконання обов'язкових вимог, наданих зовнішніми контролюючими органами за результатами проведених контрольних заходів (щорічно до 15 грудня);

відстеження впровадження рекомендацій, наданих за результатами внутрішніх аудитів.