



British Embassy
Kyiv



Звіт

по результатах громадського аудиту
впровадження системи внутрішнього
контролю та внутрішнього аудиту в
органах місцевого самоврядування

м. Миколаїв -2019



ЛОГО "Громадська ініціатива Луганщини"



ДОБРОЧИН
Громадська організація

Звіт

по результатах громадського аудиту впровадження системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в органах місцевого самоврядування

Створення цього звіту стало можливим завдяки підтримці Уряду великої Британії та Посольству Великої Британії В Україні в рамках проекту «Внутрішній контроль та аудит – як основа підвищення ефективності місцевих бюджетів у 4-х регіонів України», якій реалізує ГО «Фонд розвитку міста Миколаєва».

Партнери проекту:

ДОГО «Дніпропетровський координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики»; ЛОГО «Громадська ініціатива Луганщини» (м. Северодонецьк Луганська область), ГО «Центр Доброчин» (м. Чернігов).

Погляди висловлені у дослідження належать авторам і можуть не збігатися з офіційною позицією Уряду Великої Британії та Посольства Великої Британії В Україні.

ЗМІСТ

| | |
|---|----|
| ВСТУП..... | 4 |
| Опис дослідження..... | 7 |
| Підсумки дослідження... Миколаївська область..... | 10 |
| Підсумки дослідження... Дніпропетровська область..... | 16 |
| Підсумки дослідження... Луганська область..... | 23 |
| Підсумки дослідження... Чернігівська область..... | 25 |
| Висновки та рекомендації | 27 |

ДОДАТКИ (відповіді на запити)

[Миколаївська область](#)

[Дніпропетровська область](#)

[Луганська область](#)

[Чернігівська область](#)

ВСТУП

Із прийняттям нової редакції Бюджетного кодексу України 08 липня 2010 року, в Україні вперше на законодавчому рівні:

1) чітко визначено обов'язковість запровадження в органах державного сектору базових компонентів європейської моделі ДВФК – внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту;

2) встановлено відповідальність керівника за організацію та здійснення внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах;

3) закріплено повноваження Держфінінспекції України щодо здійснення контролю за станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів.

Для реалізації законодавчих вимог Бюджетного кодексу прийнято низку підзаконних актів та розроблено основні методологічні засади з внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту:

- постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 "Деякі питання 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", яка визначає базові засади для утворення та функціонування підрозділів внутрішнього аудиту, а саме: порядок їх утворення, критерії для визначення чисельності внутрішніх аудиторів, основні завдання, функції та права підрозділів внутрішнього аудиту, вимоги стосовно звітування про результати діяльності підрозділів внутрішнього аудиту та зовнішнього оцінювання їх діяльності;
- Стандарти внутрішнього аудиту, які встановлюють єдині підходи до практичної реалізації вимог постанови № 1001 (планування, організації та проведення внутрішнього аудиту, підготовки аудиторських звітів, висновків та рекомендацій, здійснення внутрішніх оцінок якості внутрішнього аудиту);
- Кодекс етики внутрішніх аудиторів, який визначає морально-етичні принципи професійної діяльності працівників підрозділу внутрішнього аудиту та правила поведінки державного внутрішнього аудитора.
- У 2012 році наказом Мінфіну від 14.09.2012 № 995 затверджено Методичні рекомендації з організації внутрішнього контролю, підготовлені Держфінінспекцією України. Ці Методичні рекомендації призначені для усіх бюджетних установ та визначають основні аспекти з організації та побудови системи внутрішнього контролю. Вони базуються на міжнародно визнаній структурі внутрішнього контролю (Моделі COSO I), яка складається з 5-ти взаємопов'язаних компонентів: внутрішнє середовище (середовище контролю), управління ризиками, заходи контролю, моніторинг, інформація та комунікація.
- **У 2018р прийнято Постанову КМУ №1062, якою затверджені Основні засади здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів»,** при

чому як розпорядників коштів державного бюджету так і розпорядників коштів місцевих бюджетів

Запровадження системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в місцевому самоврядуванні це вимоги часу і закону. Бюджетний кодекс чітко встановив обов'язок місцевого самоврядування здійснювати такі функції. На жаль деякі посадові особи місцевого самоврядування досить вільно трактують цю норму, оцінюючи її як рекомендацію для ОМС і це має наслідок ігнорування цієї імперативної норми. А відсутність внутрішнього контролю виконавчих органах місцевих рад – це виклик, як неякісного надання муніципальних та адміністративних послуг, так і неефективного, а можливо і нецільового, використання бюджетних коштів. Так чинне законодавство України зобов'язує виконувати такі функції, а от механізми та методи, які можуть бути використані, все це дається на «відкуп» місцевому самоврядуванню, але з дотриманням принципів, визначених Постановою КМУ №1062 від 12.12.2018р «Про затвердження основних засад здійснення внутрішнього контролю».

Основними завданнями внутрішнього контролю в органах місцевого самоврядування є :

- 1) досягнення в діяльності органу найвищого рівня ефективності, результативності, економічності та прозорості відповідно до поставлених завдань;
- 2) забезпечення достовірності фінансової, статистичної і управлінської звітності;
- 3) збереження активів та захисту інформації ОМС;
- 4) дотримання вимог законодавства.

Основними завданнями внутрішнього аудиту в органах місцевого самоврядування є :

- 1) оцінка відповідності діяльності ОМС чинному законодавству;
- 2) оцінка стану реалізації стратегічного плану дій ОМС;
- 3) оцінка ефективності та результативності виконання ОМС відповідних бюджетних програм;
- 4) визначення і оцінка ризиків та надання рекомендацій керівникові ОМС з приводу їх зменшення;
- 5) оцінка стану та ефективності здійснення внутрішнього контролю ОМС;
- 6) за результатами аудитів надання керівникам ОМС рекомендацій щодо підвищення ефективності процесів управління і внутрішнього контролю;
- 7) оцінка ефективності управління та використання ОМС ресурсів, отриманих на умовах повернення, міжнародної технічної допомоги.

Внутрішній аудит - це управлінський контроль, який допомагає органам місцевого самоврядування в управлінні і виконанні завдань на постійній основі, з метою підвищення ефективності і результативності діяльності, зниження витрат та захисту фінансових інтересів відповідної територіальної громади. На сучасному етапі урядовий контроль за виконанням місцевих бюджетів, який покладено на Державну аудиторську службу України, враховуючи обмежений кадровий ресурс, здійснюється несистематично та не має

значного впливу на попередження порушень у сфері бюджетного законодавства. Наприклад:

Протягом 2016-2017 років та I півріччя 2018 року Східним офісом Держаудитслужби проведено лише 13 ревізій повного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності та виконання бюджетів в органах місцевого самоврядування області. Результати вищезазначених ревізій засвідчили значні порушення та недоліки на різних стадіях бюджетного процесу та при використанні бюджетних ресурсів. Зокрема за результатами 13 ревізій виявлено порушень, що призвели до збитків на загальну суму 5,1 млн грн (в середньому 392,8 тис.грн на 1 ревізію) з яких усунуто лише 2,5 млн грн (або 49%)

Враховуючи вищевикладене створення відділу внутрішнього аудиту в апаратах виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування є нагальною необхідністю забезпечення дієвого контролю завдяки: формуванням та використанням коштів місцевих бюджетів; надання комплексної оцінки роботі органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій у фінансовій сфері, їх спроможності ефективно забезпечувати життєдіяльність існуючого господарства території, ощадливо використовувати наявні фінансові ресурси та вишукувати додаткові джерела наповнення бюджетів.

Коаліцією громадських організацій у складі ГО Фонд розвитку м. Миколаєва (Миколаївська область), Дніпропетровська обласна ГО «Дніпропетровський координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики» (Дніпропетровська область), ГО "Центр Добродієв" (Чернігівська область) ГО Громадська ініціатива Луганщини» (Луганська область) протягом липня-серпня 2019р за підтримки Посольства великої Британії в Україні було проведено дослідження стану виконання органами місцевого самоврядування норми законодавства щодо впровадження системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту розпорядниками коштів місцевих бюджетів. **Об'єкти аудиту. (Пул досліджувальних ОМС) - 9 місцевих самоврядувань областей: Миколаївської (м. Миколаїв, Вознесенськ, Баштанська міська ОТГ), Дніпропетровської (м. Дніпро, Покровська ОТГ), Чернігівської (м. Ніжин та м. Мена), Луганської (м. Рубіжне, Троїцька ОТГ).**

Висновки дослідження представлені в даному аналітичному звіті.

ОПИС ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою проведення даного дослідження є оцінка стану виконання органами місцевого самоврядування бюджетного законодавства в запровадженні систем внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту (ВК-ВА).

Для досягнення поставленої мети вирішувались наступні завдання:

1. Аналіз актів ОМС у сфері управління публічними фінансами щодо наявності в них положень, необхідних для здійснення ВК-ВА.
2. Визначення головних проблемних аспектів впровадження;
3. Визначення форми та порядок здійснення ВК-ВА в виконавчих органах місцевого самоврядування. ;

Нормативно-правові та методологічні підстави

1. Бюджетний кодекс України, ст. 26
2. Наказ Міністерства фінансів України від 19.04.2019 №160 «Про затвердження форми Звіту про стан організації та здійснення внутрішнього контролю у розрізі елементів внутрішнього контролю»
3. Постанова Кабінету Міністрів України № 1062 від 12.12.2018 "Про затвердження Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001
4. Наказ Міністерства фінансів № 1247 від 4 жовтня 2011 року "Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту
5. Наказ Міністерства фінансів № 1217 від 29 вересня 2011 року "Про затвердження Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту
6. Наказ Міністерства фінансів № 347 від 27 березня 2011 року "Про затвердження форми звітності № 1-ДВА (піврічна) «Звіт (зведений звіт) про результати діяльності підрозділу внутрішнього аудиту в міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, в Раді міністрів Автономної Республіки Крим, в обласній, Київській або Севастопольській міській державній адміністрації» та інструкції про її складання та подання
7. Постанова Кабінету Міністрів України № 1001 від 28 вересня 2011 року «Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту
8. Наказ Міністерства фінансів № 995 від 14 вересня 2012 р. "Про затвердження Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах

9. Наказ Міністерства фінансів № 480 від 3 травня 2017 р. "Про затвердження Порядку здійснення Міністерством фінансів України оцінки функціонування системи внутрішнього аудиту

Опції дослідження

1. Наявність затвердженого ОМС нормативно-правового забезпечення здійснення ВК-ВА.

Досліджується

- наявність відокремленого підрозділу внутрішнього аудиту,
- затвердженого положення про організацію внутрішнього контролю в виконавчих органах місцевих самоврядувань
- існуючі системи внутрішнього контролю в виконавчих органах місцевих рад.

2. Оцінка діяльності системи внутрішнього контролю (якщо є) ГРБК:

- плани діяльності ГРБК та внутрішні документи ГРБК на відповідність меті, визначеним стратегічним цілям установи, методів контролю та звітування про досягнення результатів діяльності установи;
- забезпечення чіткого розподілу обов'язків, встановлення повноважень і відповідальності між заступниками керівника установи, керівниками нижчого рівня та працівниками установи під час реалізації відповідних завдань, функцій і процесів в установі;
- визначення ризиків в установі та у кожному структурному підрозділі, що можуть виникнути та вплинути на виконання покладених завдань і функцій, визначення відповідних
- заходів контролю, спрямованих на запобігання або зменшення їх негативного впливу;
- здійснення керівництвом моніторингу системи внутрішнього контролю з метою визначення та коригування її відхилень для забезпечення ефективного реагування на пріоритетні ризики;
- організації інформаційного та комунікаційного обміну на всіх управлінських рівнях,
- що забезпечуватиме отримання керівництвом доцільної, своєчасної та актуальної інформації про стан виконання планів, завдань і функцій, досягнення результатів діяльності установи.

3. Оцінка якості діяльності підрозділу внутрішнього аудиту (якщо є)

Під час оцінки якості досліджуються:

- структура підрозділу внутрішнього аудиту, його організаційна та функціональна незалежність, чисельність працівників підрозділу внутрішнього аудиту та стан його укомплектування;
- наявність внутрішніх документів з питань внутрішнього аудиту, їх відповідність Стандартам;
- планування діяльності з внутрішнього аудиту;

- організація внутрішніх аудитів, зокрема розподіл трудових ресурсів, планування внутрішнього аудиту та складання за його результатами програми внутрішнього аудиту;
- документування ходу внутрішнього аудиту та його результатів;
- моніторинг врахування рекомендацій та результатів їх впровадження;
- результати внутрішніх оцінок якості внутрішнього аудиту;
- врахування рекомендацій за результатами проведення попередніх оцінок якості;
- достовірність, повнота та своєчасність подання звітності про результати діяльності підрозділу внутрішнього аудиту;
- стан взаємодії підрозділу внутрішнього аудиту зі структурними підрозділами установи;
- наявність програми забезпечення та підвищення якості внутрішнього аудиту та стан її виконання;
- інші питання діяльності з внутрішнього аудиту в установі.

Для отримання достовірної інформації до виконкомів місцевих рад був направлений відповідний запит щодо функціонування в виконавчих органах систем внутрішнього контролю та аудиту. Була запитана інформація:

ВК:

Документи нормативно-правового або організаційно-розпорядчого характеру, що встановлюють:

- регламенти (описи) або блок-схеми функцій, процесів, операцій що здійснює головний розпорядник бюджетних коштів (далі - розпорядник) , та процедур з їх виконання; розподіл відповідальних виконавців та співвиконавців;
- правила етичної поведінки (кодекси етики) розпорядника коштів;
- методи контролю та звітування про досягнення результатів діяльності розпорядника
- визначення ризиків в у кожному структурному підрозділі розпорядника, що можуть виникнути та вплинути на виконання покладених завдань і функцій, визначення відповідних заходів контролю, та заходів/методів запобігання або зменшення негативного впливу ідентифікованих ризиків.

Інформація щодо:

- здійснення керівництвом розпорядника моніторингу системи внутрішнього контролю з метою визначення та коригування її відхилень для забезпечення ефективного реагування на пріоритетні ризики;
- організації інформаційного та комунікаційного обміну на всіх управлінських рівнях розпорядника.

ВА:

документи нормативно-правового та/або організаційно-розпорядчого характеру, якими встановлені:

- структура підрозділу внутрішнього аудиту в системі виконавчих органів місцевої ради, його організаційна та функціональна незалежність,

чисельність працівників підрозділу внутрішнього аудиту та стан його укомплектування;

- наявність внутрішніх документів з питань внутрішнього аудиту, їх відповідність Національним Стандартам (Наказ МФУ №1247 від 4 жовтня 2011 року "Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту»);
- плани діяльності з внутрішнього аудиту на 2018-2019р;
- програми внутрішнього аудиту на 2018-2019р;
- звіти (матеріали) по результатах аудиторських перевірок ;

Інформація щодо:

- моніторингу врахування рекомендацій аудиторських перевірок та результатів їх впровадження;
- результатів внутрішніх оцінок якості внутрішнього аудиту;
- врахування рекомендацій за результатами проведення попередніх оцінок якості;
- стану взаємодії підрозділу внутрішнього аудиту виконавчими органами місцевої ради;
- програми забезпечення та підвищення якості внутрішнього аудиту та стан її виконання;

Підсумки дослідження стану виконання органами місцевого самоврядування бюджетного законодавства в запровадженні систем внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту (ВК-ВА) в Миколаївській області 2019 р

МИКОЛАЇВСЬКА ОБЛАСТЬ Баштанська міська об'єднана територіальна громада

Підрозділ аудиту в системі виконавчих органів Баштанської міської ради відсутній, але вивчається питання введення штатної посади до структури ВО ММР з означених питань. Контроль за дотримання бюджетного законодавства передбачений бюджетним регламентом, затвердженим міською радою. Інших нормативно-правових документів щодо проведення внутрішнього аудиту відсутні.

М. Вознесенськ.

На офіційний запит (див. вище) практично всі виконавчі органи ВМР відповіли синхронно, практично одне й теж. Наприклад виконком ВМР повідомив, що регламенти (описи) або блок-схеми функцій, процесів, та інші; правила етичної поведінки (кодекси етики) розпорядника коштів; методи контролю та звітування про досягнення результатів діяльності розпорядника, визначення ризиків в у кожному структурному підрозділі розпорядника ВДСУТНІ. Не здійснюється моніторинг системи ВК комунікаційний обмін відсутній.

Управління освіти, фінансове управління та інші підрозділи по прикладу миколаївських колег вважають Постанову КМУ 1062 рекомендаційною для органів місцевого самоврядування. Хибність даного судження викладено в опції дослідження по Миколаївській міській раді.

Окрім того. Дуже цікаву інформацію надав саме виконком ВМР. Останній повідомив, що внутрішній аудит проводиться згідно національного стандарту ДСТУ ISO 9001-2009. Жодних підтверджуючих документів (звітів про проведення аудитів) виконком не надав.

В загальних вимогах цього Стандарту визначено, що Організація повинна розробити, задокументувати, запровадити й підтримувати систему управління якістю та постійно поліпшувати її результативність відповідно до вимог цього стандарту. Організація повинна:

a) визначити процеси, необхідні для системи управління якістю, та їх застосування в межах організації ;

b) визначити послідовність і взаємодію цих процесів;

c) визначити критерії та методи, необхідні для забезпечування результативності функціонування та контролювання цих процесів;

d) забезпечувати наявність ресурсів та інформації, необхідних для підтримування функціонування й моніторингу цих процесів;

e) здійснювати моніторинг, вимірювання, якщо це застосовано, і аналізування цих процесів;

f) уживати заходів, необхідних для досягнення запланованих результатів і забезпечення постійного поліпшування цих процесів.

Отже Стандарт передбачає проведення регулярних моніторингів процесів, що виконуються в організації. В даному випадку, це виконавчі органи Вознесенської міської ради.

З огляду на вищезазначене постає сумнів щодо взагалі дійсності проведення процесів внутрішнього аудиту ВО ММР згідно вимог означеного стандарту.

Якщо все ж таки такі дії проводились останні 3 роки в ВМР, то посадові особи напевно б знали, що Національний стандарт ДСТУ ISO 9001-2009 втратив чинність в 2015 році.

В 2016 році Мінекономрозвитку України надав офіційний лист Вих. № 3433-06/12226-07 від 25.04.2016) всім органам сертифікації в Україні .

«відповідно до пункту 3 наказу ДП «УкрНДНЦ» від 05.11.2015 № 145 «Про прийняття нормативних документів України, гармонізованих з міжнародними та європейськими нормативними документами, національних стандартів України, скасування нормативних документів України та міждержавних стандартів в Україні» (із змінами, унесеними наказами ДП «УкрНДНЦ» від 04.12.2015 № 172, від 15.01.2016 № 4, від 24.02.2016 № 50, від 15.04.2016 № 113 та від 15.04.2016 № 114) національний стандарт ДСТУ ISO 9001:2009 «Системи управління якістю. Вимоги» (далі - ДСТУ ISO 9001:2009) *скасовується з 15 вересня 2018 року.*

Крім того, **термін дії усіх сертифікатів на системи управління якістю вимогам ДСТУ ISO 9001:2009**, які були видані в державній системі сертифікації до визначення дати скасування ДСТУ ISO 9001:2009 і термін дії яких перевищує 15.09.2018, **мають бути**

переглянуті органом з сертифікації шляхом видачі нових сертифікатів на заміну вже виданих з терміном дії, що не перевищує дати скасування ДСТУ ISO 9001:2009, а саме до 15.09.2018, за умови можливості проведення технічного нагляду за сертифікованою системою управління якістю з періодичністю, визначеною таким органом з сертифікації.

Також з урахуванням вищевикладеного, органи з сертифікації мають забезпечити перегляд термінів дії усіх виданих ними сертифікатів відповідності (свідoctв про визнання відповідності) на продукцію, що виготовляється серійно, за схемою (моделлю) сертифікації з сертифікацією (оцінкою) системи управління якістю підприємства виробника продукції вимогам ДСТУ ISO 9001:2009».

Крім того зазначається, що 01.01.2018 Декрет Кабінету Міністрів України від 10.05.1993 № 46-93 «Про стандартизацію і сертифікацію» втратить чинність. У зв'язку з цим, після 01.01.2018 органи з сертифікації державної системи сертифікації не здійснюватимуть технічний нагляд за сертифікованими системами управління якістю, оскільки державна система сертифікації припинить своє існування.

Висновок. Здійснення в виконавчих органах Вознесенської міської ради, процедури внутрішнього аудиту хоча б за Стандартом ISO 9001:2009 не відбувається. Системи внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів не існує.

Миколаївська міська рада

Затвердженого ОМС Миколаївської міської радою / виконкомом нормативно-правового та організаційно-розпорядчого забезпечення здійснення ВК-ВА не виявлено жодного. Як наслідок внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту ВО ММР не здійснюють. Тому не має можливості та не здійснювався аналіз інших опцій дослідження:

- Оцінка діяльності системи внутрішнього контролю ГРБК
- Оцінка якості діяльності підрозділу внутрішнього аудиту

ДОКЛАДНІШЕ.

1. Головні розпорядники бюджетних коштів ММР практично синхронно відповіли, що свої повноваження здійснюють в рамках затверджених положень і в їх установах не створено підрозділи внутрішнього контролю та аудиту. Єдиним аргументом нездійснення внутрішнього контролю та аудиту, у тому числі і затвердження відповідного нормативно-правового чи організаційно-розпорядчого забезпечення ВК-ВА є той, що постанова КМУ №1001 від 28.09.2011 «Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту» (далі постанова 1001) має для органів місцевого самоврядування рекомендаційний характер.

Постає висновок, що посадові особи місцевого самоврядування Миколаєва не те що не виконують, а навіть не читали:

- зміни до БКУ внесені Законом [№ 2646-VIII від 06.12.2018](#), якими чітко визначені поняття внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, а також передбачені вимоги щодо обов'язковості організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та підвідомчих бюджетних установах, встановлена відповідальність керівників бюджетних установ за побудову внутрішнього контролю

«Внутрішнім контролем є комплекс заходів, що застосовуються керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління.

Внутрішнім аудитом є діяльність, спрямована на удосконалення системи управління, внутрішнього контролю, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, та яка передбачає надання незалежних висновків і рекомендацій.

Розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організують внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечують їх здійснення у своїх установах і на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління таких розпорядників бюджетних коштів.»

- постанови КМУ від 12 грудня 2018 р. № 1062 «Про затвердження Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів.....», яка визначає принципи та елементи внутрішнього контролю, питання організації і здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та підвідомчих бюджетних установах.

Вже не кажучи про

- роз'яснення МФУ від 26.12.2018 № 33010-07-5/34580 «Щодо затвердження Основних засад здійснення внутрішнього контролю», в якому досить просто, «людською мовою» надається пояснення щодо логістики здійснення процедур внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту ГРБК.

Зокрема департамент фінансів ММР навіть Постанову 1062 вважає рекомендаційною для ОМС. Але якщо дочитати цю Постанову повністю, то рекомендаційний характер має тільки п.3 цієї постанови а саме:

Міністрам, керівникам інших центральних органів виконавчої влади, Голові Ради міністрів Автономної Республіки Крим, головам обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, керівникам інших головних розпорядників коштів державного бюджету:

забезпечити у двомісячний строк підписання декларацій внутрішнього аудиту;

у разі утворення аудиторських комітетів поінформувати Міністерство фінансів у місячний строк після їх утворення;

привести у двомісячний строк власні нормативно-правові акти у відповідність з цією постановою.

Інші пункти Постанови 1062 обов'язкові до виконання розпорядниками бюджетних коштів. Тобто здійснення внутрішнього контролю з дотриманням Основних засад..

Постанови 1062 є імперативною нормою та має виконуватись розпорядниками бюджетних коштів.

Тобто ГРБК Миколаївської міської ради навіть не мають розуміння, що здійснення внутрішнього контролю не передбачає (і в жодному НПА ЦОВВ такої вимоги не має) створення підрозділу внутрішнього контролю. Це функція, що повинна виконуватись всередині розпорядника бюджетних коштів та в бюджетних установах, що знаходяться в сфері управління цього органу.

2. Бюджетний кодекс також в ст. 26 передбачає, що для здійснення внутрішнього аудиту розпорядник бюджетних коштів в особі керівника утворює самостійний структурний підрозділ внутрішнього аудиту, що є підпорядкованим і підзвітним безпосередньо такому керівнику.

Постанова 1001 затверджує порядок утворення підрозділів внутрішнього аудиту у розпорядників коштів державного бюджету та має рекомендаційний характер для ОМС. Тобто місцеве самоврядування має право вибору в питанні утворення відповідного підрозділу аудиту. Дана норма досить логічна, оскільки конфігурація виконавчих органів місцевих рад в Україні досить різноманітна, як і різноманітні самі громади. Від міст – мільйонників з досить складною та розгалуженою структурою виконавчих органів та їх підвідомчих установ, до маленьких сільських ОТГ, де може бути тільки виконком сільської ради. Утворення в останніх цілого підрозділу внутрішнього аудиту і не ефективно і недоцільно.

Але виконання функції внутрішнього аудиту обов'язкове для всіх місцевих самоврядувань.

В структурі ВО ММР існує підрозділ, який апріорі має виконувати функції, що визначені БКУ як норма. Це функції внутрішнього контролю (КООРДИНАЦІЯ ГРБК ММР) та внутрішнього аудиту в виконавчих органах міської ради.

Однак аналізуючи документи, що були отримані як відповідь на офіційний запит та документи, що знаходяться у вільному доступі (офіційна інформація на порталі ММР) постає висновок що даний департамент не виконує мети свого існування та діяльність департаменту в певних сегментах протирічить діючому законодавству України:

По перше.

Основна ціль Департаменту фінконтролю, згідно положенню про департамент, що затверджено рішенням міської ради від 23 лютого 2017 № 16/32

1. До основних завдань департаменту належить:

- здійснення внутрішнього контролю фінансово-господарської діяльності виконавчих органів Миколаївської міської ради, підприємств, установ та організацій комунальної власності;
- забезпечення дотримання міської політики у сфері благоустрою;
- організація та проведення заходів із запобігання та протидії корупції.

Одразу виникає питання доцільності внесення до мети існування означеного виконавчого органу забезпечення дотримання міської політики у сфері благоустрою. Це при тому, що в структурі ВО ММР налічується щонайменш 5 розпорядників, в обов'язки

яких входить вищезначена діяльність: адміністрації районів міста та департамент ЖК ММР.

Отже розпорошеність і неконкретність затверджених мети та основних завдань приводить до розмитості діяльності, безсистемного здійснення заходів та розпорошення бюджетних коштів і є однією з причин невиконання місцевим самоврядуванням Миколаєва покладених на нього законом функцій. Наслідком чого є неефективність реалізації повноважень ОМС та неефективність використання бюджетних коштів.

По друге.

Аналізуючи офіційну відповідь Департаменту постає висновок, що ні керівництво ні працівники навіть не розуміють сутність внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, що повинні здійснювати головні розпорядники в своїх та підвідомчих установах.

Цитата відповіді:

Інформація щодо здійснення керівництвом Департаменту моніторингу системи внутрішнього контролю з метою визначення та коригування її відхилень для забезпечення ефективного реагування на пріоритетні ризики; організації інформаційного та комунікаційного обміну на всіх управлінських рівнях розпорядника, не створювалася в процесі виконання Департаментом своїх обов'язків, у володінні Департаменту не знаходиться, на будь-яких носіях та будь-якими засобами не відображена та не задокументована. Отже, надати запитувану інформацію Департамент не має можливості.

...документи нормативно-правового характеру або організаційно - розпорядчого характеру, що встановлюють: структуру підрозділу внутрішнього аудиту в системі виконавчих органів Миколаївської міської ради; внутрішні документи з питань внутрішнього аудиту; плани діяльності з внутрішнього аудиту; програми та звіти внутрішнього аудиту, Департаментом не створювалися в процесі виконання своїх обов'язків, у володінні Департаменту не знаходиться, на будь-яких носіях та будь-якими засобами не відображені та не задокументовані, а тому надати таку запитувану інформацію Департамент не має можливості....

При цьому, Департаментом, на виконання п. 2.1 р. 2 Положення про департамент внутрішнього фінансового контролю, нагляду та протидії корупції Миколаївської міської ради, здійснюється внутрішній контроль фінансово-господарської діяльності виконавчих органів Миколаївської міської ради, підприємств, установ та організацій комунальної власності.

Як приклад, на даний час проводиться перевірка управління охорони здоров'я Миколаївської міської ради та деяких підпорядкованих йому комунальних некомерційних підприємств за 2018 рік».

Тобто директор департаменту фінконтролю вважає що на підставі п. 2.1. Положення Департамент має право здійснення контролюючих заходів фінансово-господарської діяльності як комунальних підприємств та установ, так і виконавчих органів ММР. Однак така норма затверджена міською радою є правовою колізією, та перевищенням повноважень з боку органів місцевого самоврядування.

Ст.. 19 Конституції України визначає, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Право контролю з боку органів місцевого самоврядування підприємств, установи та організацій, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад надає ст.17 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»

«Органи місцевого самоврядування при здійсненні повноважень у сфері контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення можуть проводити перевірки на підприємствах, в установах та організаціях, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади.»

А от права проведення контрольних заходів (різного роду перевірок, ревізій) одним виконавчим органом місцевої ради іншого виконавчого органу не передбачено ні ЗУ «Про місцеве самоврядування» ні будь яким іншим нормативно-правовим актом.

Виконавчий орган місцевого самоврядування – створюваний представницьким органом місцевого самоврядування (місцевою радою) є підконтрольним і підзвітним відповідній раді, а з питань здійснення делегованих йому повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідному органу виконавчої влади. Тому надане право контролю фінансово-господарської діяльності в середині структури виконавчих органів ММР, так би мовити «по горизонталі», суперечить діючому законодавству, що має як відомо вищу юридичну силу.

Підсумки дослідження стану виконання органами місцевого самоврядування бюджетного законодавства в запровадженні систем внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту (ВК-ВА) в Дніпропетровській області 2019 р.

Щодо організації внутрішнього аудиту у Дніпровській міській раді

Для вивчення організації внутрішнього аудиту у Дніпровській міській раді було досліджено діяльність спеціально створеного для виконання функцій внутрішнього аудиту виконавчого органу Дніпровської міської ради.

Так, у складі виконавчих органів ДМР створено та діє Управління аудиту та контролю Дніпровської міської ради.

На офіційному сайті Дніпровської міської ради <https://dniprorada.gov.ua> розміщено таку інформацію про Управління аудиту та контролю:

- Основні напрями діяльності
- Нормативні акти, якими управління користується в роботі
- Декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру начальника управління (за 2015-2018р.р.) та заступника начальника управління (за 2017-2018р.р.);
- Організаційна структура управління
- Персональний склад співробітників управління
- Положення про управління
- Звіт про проведену роботу за 2018 рік
- Звіт про стан роботи із зверненнями громадян за 2018 рік
- Інформація про підпорядковані комунальні підприємства

Для отримання додаткової інформації про діяльність управління до нього було направлено 5 запитів про публічну інформацію.

У штаті Управління працюють 15 осіб. Управління очолюють начальник та заступник. Управління має у складі три відділи – відділ контролю (4 особи), відділ аудиту (4 особи), відділ перевірок та аналітики (5 осіб).

Управління не є юридичною особою та підпорядковано Дніпровському міському голові. Реорганізація та ліквідація управління здійснюється за рішенням Дніпровської міської ради.

Управління здійснює діяльність на підставі Положення «Про управління аудиту та контролю Дніпровської міської ради» (надалі – Положення) було затверджено Рішенням Дніпровської міської ради №34/17 від 21.12.2014р.. За наявною інформацією починаючи з дати ухвалення зміни та доповнення до положення не вносилися.

Пункт 1.3 Положення визначає перелік нормативних актів, якими управління керується у своїй діяльності. Цей пункт Положення та розміщена на офіційному сайті ДМР інформація про нормативні акти, якими управління користується в роботі не визначає основні нормативні акти з питань організації внутрішнього аудиту, а саме – Бюджетний кодекс України, Постанову КМУ від 28.09.2011 р. N 1001 «Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту», «Основні засади здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів» (затв. Постановою КМУ від 12.12.2018 р. №1062), Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року (затв. Розпорядженням КМУ від 24 травня 2005 р. N158) Стандарт внутрішнього аудиту (затв. Наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 N 1247).

Документ щодо організації внутрішнього контролю в Управлінні та забезпечення здійснення внутрішнього контролю у підприємствах, установах, організаціях, що належать до сфери керування Управлінням не приймався, що є порушенням вимог ч.3 ст.26 Бюджетного Кодексу України (лист Управління від 25.07.2019р. №1/1-574).

Управлінням порядок планування та проведення внутрішніх аудитів, документування, реалізації їх результатів не приймався, що не відповідає вимогам п.1.2 Стандартів внутрішнього аудиту (затв. Наказом Мінфіну №1247 від 04.10.2011р.). Декларація внутрішнього аудиту не укладалась, що не відповідає вимогам п.п.3,4 Постанови КМУ від 12.12.2018р. №1-62 (лист Управління від 25.07.2019р. №1/1-574).

У відповідності до п.п.2.1 – 2.7 Положення основними завданнями управління є:

- Здійснення аналізу існуючих програм, рішень, розпоряджень стосовно їх ефективного виконання з поданням пропозицій щодо усунення порушень, недоліків, невідповідностей;
- Проведення контролю та аудиту виконавчих органів ДМР та комунальних підприємств, установ, організацій у формі ревізій, перевірки, оцінки, аналізу
- Проведення перевірок щодо виконання функціональних обов'язків працівниками виконавчих органів ДМР та комунальних підприємств, установ, організацій
- Аналіз причин неналежної організації роботи з виконання функціональних обов'язків працівниками виконавчих органів ДМР та комунальних підприємств,

установ, організацій, а також здійснення перевірок комунальних підприємств, установ, організацій

- Проведення аналізу бюджетних та фінансових документів з поданням пропозицій щодо усунення порушень, недоліків, невідповідностей
- Виявлення причин і умов, які породжують зволікання і бюрократизм у роботі виконавчих органів із внесенням пропозицій щодо їх усунення та притягнення винних до відповідальності.

Звертає на себе фактичне дублювання визначених у положенні завдань Управління (щодо перевірок комунальних підприємств, установ, організацій; аналіз програм – бюджетних/фінансових документів; аналіз причин неналежної організації роботи працівників - виявлення причин і умов, які породжують зволікання і бюрократизм).

Окрім того, у визначених Положенням завданнях управління спостерігається поєднання функціонально різних понять «контроль» та «аудит», як рівнозначних термінів. Зокрема, за вищезазначеними формами діяльності передбачається проведення однакових заходів з ревізій, перевірки, оцінки, аналізу.

За підсумками порівняння змісту трьох положень про відділи Управління (відділ контролю, відділ аудиту, відділ перевірок та аналітики) з'ясовано, що основні завдання (розділ 2 Положень) відділів є практично ідентичними та у більшості пунктів текстуально однаковими. Наприклад, за однаковими об'єктами відділ контролю та відділ перевірок та аналітики здійснює контроль у формі перевірок, оцінки, аналізів; відділ аудиту проводить аудит у формі ревізій, перевірки, оцінки, аналізу тощо. Функціональні принципи розділення відділів Управління залишаються незрозумілими.

Згідно до інформації офіційного сайту Дніпровської міської ради підпорядкованими управлінням є два комунальних підприємства КП «Міська залізнична вітка» ДМР та КП «Шкільне харчування Бабушкінського району «Школьник» ДМР. В свою чергу, в Положенні про управління та його відділи не передбачається діяльність із управління комунальними підприємствами або комунальним майном.

Згідно до п.3.1 Стандартів внутрішнього аудиту (затв.Наказом Мініфіну України від 04.10.2011 N1247) внутрішній аудит здійснюється незалежно та об'єктивно. Функціональна незалежність передбачає недопущення виконання працівниками підрозділу внутрішнього аудиту функцій, не пов'язаних із здійсненням внутрішнього аудиту (п.3.4 Стандартів внутрішнього аудиту). Підпорядкування Управлінню аудиту та контролю Дніпровської міської ради комунальних підприємств порушує принцип функціональної незалежності та не відповідає змісту п.3.4 Стандартів внутрішнього аудиту.

Положення не містить чіткого переліку об'єктів внутрішнього аудиту. В свою чергу п/п 1 п.5 «Порядку здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту» (затв.ПКМУ від 28.09.2011 р. N 1001) визначає, що підрозділ внутрішнього аудиту проводить оцінку: - ефективності функціонування системи внутрішнього контролю; - ступеня виконання і досягнення цілей, визначених у стратегічних та річних планах; - ефективності планування і виконання бюджетних програм та результатів їх виконання, управління бюджетними коштами; - якості надання адміністративних послуг та виконання контрольних-наглядових функцій, завдань, визначених актами

законодавства; - використання і збереження активів; - надійності, ефективності та результативності інформаційних систем і технологій; - управління державним майном; - правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової і бюджетної звітності; - ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань державного органу, його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління.

Нечітке визначення в Положенні об'єктів аудиту створює небезпеку залишення поза увагою Управління важливих аспектів діяльності виконавчих органів ДМР та неякісне проведення діяльності із внутрішнього аудиту.

Наявність стратегічного плану діяльності з внутрішнього аудиту (на 3 роки) в Управлінні не виявлено, що не відповідає змісту п.6 «Порядку здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту» (затв.ПКМУ від 28.09.2011р. N1001).

Стратегічний та операційний плани (зведені плани) Управління та зміни до них не оприлюднені на офіційному веб-сайті Дніпровської міської ради, що не відповідає змісту п.6 «Порядку здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту» (затв.ПКМУ від 28.09.2011р. N1001).

Виходячи із наданих на запит документів Управління планує діяльність на півріччя. Ці плани мають назву «перспективний план роботи управління...». В свою чергу, згідно до п.5 «Порядку здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту» передбачається планування діяльності підрозділів внутрішнього аудиту на календарний рік. Ці плани носять назву «операційні».

У змісті наданих Управлінням піврічних стратегічних (операційних) планів поруч із визначенням заходів із перевірок певних органів виконавчої влади та комунальних підприємств постійно зазначаються заходи, що не мають конкретного опису.

Наприклад, Перспективний план роботи управління на 1 півріччя 2018 року під номером 11 визначає захід – (назва заходу) *«Проведення аудиту та контролю виконавчих органів міської ради, підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади міста на підставі планів роботи Управління, доручень чи розпоряджень міського голови, рішень міської ради або виконавчого комітету міської ради», (строк виконання) «протягом 2018 року під час проведення перевірок».*

Таким чином, із змісту стратегічних (операційних) планів неможливо зрозуміти повний перелік об'єктів аудиту-перевірок та інших запланованих заходів, зокрема з аналізу програм, рішень, розпоряджень, фінансових документів.

Окрім того, надані плани не визначають структурні підрозділи управління, що відповідають за здійснення запланованих заходів. У планах терміни «аудит» та «контроль» вживаються поруч, по відношенню до певних об'єктів контролю/аудиту вживається слово «перевірка». Вищезазначене також підтверджує функціональну невизначеність поділу управління на відділи та невідокремленість діяльності з контролю та аудиту.

На офіційному сайті Дніпровської міської ради розміщено звіт Управління аудиту та контролю Дніпровської міської ради Звіт Управління лише за 2018 рік.

У відповідності до інформації цього звіту у 2018 році Управлінням було проведено дев'ять перевірок фінансової та господарської діяльності виконавчих органів ДМР та

комунальних підприємств (4 перевірки – виконавчих органів; 5 – комунальних підприємств). У звіті не зазначено структурних підрозділів управління, які проводили перевірки. Також зміст не визначає заходів з аудиту та контролю, також відсутній опис підсумків проведених перевірок.

Звіт містить інформацію про проведену діяльність з аналізу програм, рішень, розпоряджень з подальшим наданням пропозицій по усуненню порушень, недоліків та невідповідностей. Проте звіт не містить опису та кількості цих заходів.

Також не конкретним є звіт про діяльність із вибіркового аналізу допорогових закупівель та закупівель товарів вартістю понад 200 тис. грн та робіт вартістю понад 1,5 млн грн. У звіті зазначено з метою усунення виявлених порушень були направлені листи щодо вжиття заходів реагування та недопущення порушень в подальшому. Звіт не містить результативної інформації - скільки закупівель та на яку суму проаналізовано, діяльність яких ГРБК досліджувалася, які порушення та на яку суму було виявлено.

Звіт згадує про діяльність із зверненнями громадян. Лише у цьому сегменті роботи Управління оприлюднені більш конкретні дані. У 2018 році надійшло 44 звернення.



(Інформація із звіту Управління аудиту та контролю за 2018 рік)

З огляду на тематику звернень викликає сумнів щодо наявності компетенції Управління з усіх перелічених питань з огляду на його функції, визначені Положенням про його діяльність. Звіт містить інформацію про направлення певних звернень для розгляду за належністю, проте скільки цих звернень було передано іншим органам є незрозумілим.

Звіт також не містить інформації про заходи реагування за підсумками розгляду звернень громадян.

Для вивчення обсягу та підсумків проведених у 2018 році перевірок на підставі Закону України «Про доступ до публічної інформації» до Управління аудиту та контролю ДМР було направлено запит на інформацію (вих.№113-ПІ від 19.07.2019р.) із проханням надати копії документів, складених Управлінням за підсумками перевірок у 2018 році. В свою чергу, Управління листом від 25.07.2019р. вих.№1/1-576 відмовило у наданні інформації посилаючись на зміст «Переліку відомостей виконавчих органів Дніпропетровської міської ради, які належать до інформації з обмеженим доступом, та відомостей, які не містять ознак публічної інформації» (затв. Розпорядження Дніпропетровського міського голови від 07.12.2011р. №975-Р – надалі «Перелік відомостей...»).

При цьому відповідь Управління не визначила до якої категорії інформації з обмеженим доступом віднесено документи, складені за підсумками внутрішніх аудитів. Ймовірно відмова у наданні публічної інформації може ґрунтуватися на змісті таких пунктів вищезгаданого «Переліку відомостей...», а саме, відомостями, які належать до інформації з обмеженим доступом є:

- відомості, що містяться в документах, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію – доповідні, службові, пояснювальні записки, листи, запити, довідки, звіти особистого та внутрішньо-організаційного характеру, інформація, акти, протоколи, рекомендації, висновки, рецензії, плани нарад, резолюції тощо (п.2.1 «Переліку відомостей...»);
- рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності виконавчого комітету Дніпропетровської міської ради або здійсненням контрольних, наглядових функцій, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та \або прийняттю рішень (п.2.2 «Переліку відомостей...»).

В свою чергу, відмова у наданні публічної інформації - копій документів, складених Управлінням за підсумками перевірок у 2018 році – була оцінена, як незаконна. На цю відмову була складена скарга до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (вих.№120-ПІ від 02.08.2019р.). Відповіді на скаргу на час складання цього звіту не надходила.

За результатами державного фінансового аудиту виконання бюджету міста Дніпра за 2014-2017 роки, проведеного Східним офісом Держаудитслужби, було констатовано наявність у Дніпровської міської ради недосконалої системи внутрішнього контролю та аудиту за надходженням та використанням фінансових ресурсів територіальної громади міста, що не сприяє забезпеченню відповідного захисту її фінансових та майнових інтересів (с.144 «Звіту фінансового аудиту...» від 23.03.2018р. - Звіт розміщено на офіційному сайті Держаудитслужби).

Як зазначено у вищезгаданому «Звіті фінансового аудиту...» - Управління аудиту розпочало функціонувати з березня 2016 року. За штатним розписом Управління аудиту в 2016 році налічувалось 11 посад, у 2019 році – 19 посад, витрачено на оплату праці 1,4 млн грн (у т.ч. за 2016 рік – 0,3 млн грн та за 2017 рік 1,1 млн грн). За інформацією Управління аудиту в 2016 році проведено 5 перевірок комунальних підприємств, у 2017 році – 2, ще 5 тривають на момент проведення аудиту. (...) Інформація про результати проведених перевірок до аудиторського дослідження Управлінням аудиту не надано (стор.143 Аудиторського звіту Сх.офісу ДАСУ).

Звертає на себе увагу, що у 2018 році Управління аудиту та контролю ДМР проводило перевірки фінансово-господарської діяльності комунальних підприємств ДМР одночасно із проведенням аудиту Східним офісом ДАСУ, а саме перевірялися –

- КП «Розвиток – Дніпро» ДМР
- КП «Зооконтроль» ДМР

Виходячи з припущення, що державний аудит є більш незалежним та об'єктивним, витрачання коштів та ресурсів Управління аудиту та контролю на перевірку комунальних підприємств, які залучені до державного аудиту, не можна вважати ефективним.

Виходячи з аналізу наявних документів можна констатувати таке:

1. Організація внутрішнього аудиту у Дніпровській міській раді не відповідає нормативним документам, що визначають організацію внутрішнього аудиту головних розпорядників бюджетних коштів, зокрема, з огляду на відсутність -
 - розмежування діяльності щодо «контролю» та «аудиту»,
 - невизначенність порядку планування та проведення внутрішніх аудитів, документування, реалізації їх результатів тощо
2. Діяльність Управління аудиту та контролю ДМР не є прозорою. Доступ до публічної інформації щодо результатів діяльності Управління аудиту та контролю ДМР (акти перевірок) незаконно обмежений, ця інформація визнана конфіденційною;
3. Існують об'єктивні сумніви щодо ефективності заходів із внутрішнього аудиту діяльності ГРБК ДМР виходячи із відсутності публічно оприлюднених показників діяльності Управління за 2018 рік, які б надавали можливість оцінити проведені заходи з аудиту та контролю.

Організація діяльності з внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у Покровській об'єднаній територіальній громаді Дніпропетровської області

Для з'ясування встановленого порядку організація діяльності з внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту до Покровської об'єднаної територіальної громади Дніпропетровської області було направлено запит на публічну інформацію.

Згідно до отриманої відповіді «на даний час згідно до вимог ч.3 ст.26 Бюджетного Кодексу розробляється інструкція з організації внутрішнього контролю в Покровській територіальній громаді, після затвердження якої буде організовано внутрішній контроль та внутрішній аудит головними розпорядниками бюджетних коштів» (лист Покровської ОТГ вих.№812/0/2-19 від 22.07.2019р.).

Враховуючи вищенаведене, у Покровській ОТГ на цей час відсутні будь-які документи щодо організація діяльності з внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту

**Підсумки дослідження
стану виконання органами місцевого самоврядування бюджетного
законодавства в запровадженні систем внутрішнього контролю та
внутрішнього аудиту (ВК-ВА) в Луганській області 2019 р.**

ОБ'ЄКТ ДОСЛІДЖЕННЯ

2 місцевих самоврядувань Луганської області:

Рубіжанська міська рада (має 7 розпорядників бюджетних коштів):

- виконком;
- управління ЖКГ;
- управління освіти;
- управління охорони здоров'я;
- відділ культури, молоді та спорту;
- управління праці та соціального захисту населення;
- відділ міського комунального майна.

Троїцька селищна рада (має 4 розпорядника бюджетних коштів):

- селищна рада;
- фінансовий відділ;
- відділ освіти, молоді та спорту;
- відділ культури.

ПОРЯДОК ДОСЛІДЖЕННЯ ОТРИМАНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Порядок відбувався за кількісними та якісними показниками.

Для встановлення та узагальнення кількісних показників оцінки стану **виконання органами місцевого самоврядування бюджетного законодавства в запровадженні систем ВК-ВА** ГО «Громадська ініціатива Луганщини» проводила аналіз за наступними критеріями:

- наявність/відсутність відповідних документів, які регламентують ВК згідно вищезгаданого переліку;
- наявність/відсутність відповідних документів, які регламентують ВА згідно вищезгаданого переліку;
- наявність інших локальних документів, які регламентують функціонування в виконавчих органах систем ВК та ВА;
- практичне використання документів.

КІЛЬКІСНІ ПОКАЗНИКИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Згідно офіційних відповідей від 2-х місцевих рад маємо такі кількісні показники (див. Таблицю №1).

ТАБЛИЦЯ № 1.

ЗАГАЛЬНА ТАБЛИЦЯ ВІДПОВІДЕЙ ПО ДОСЛІДЖУВАНИМ ОМС

| № з/с | ОМС | Наявність відповіді на запит про інформацію | Наявність системи ВК | Наявність системи ВА | Інші надані документи |
|-------|-------------------------|--|----------------------|----------------------|--|
| 1 | Рубіжанська міська рада | Відправлено 2 запита на інформацію – Отримано вчасно 2 відповіді | Не має | Не має | Не має |
| 2 | Троїцька селищна рада | Відправлено 2 запита на інформацію – Отримано вчасно 2 відповіді | Не має | Не має | Копія Бюджетного регламенту Троїцької селищної ради (затверджено 19.09.2018 рішенням сесії № 25/21). |

ЯКІСНІ ПОКАЗНИКИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Згідно офіційних відповідей від 2-х місцевих рад маємо такі якісні показники.

Рубіжанська міська рада

Затвердженого ОМС Рубіжанської міської радою/виконкомом нормативно-правового забезпечення здійснення ВК-ВА не виявлено жодного.

Троїцька селищна рада

Затвердженого ОМС Троїцької селищною радою/виконкомом нормативно-правового забезпечення здійснення ВК-ВА не виявлено жодного. В той же час на наш запит № 49 від щодо 09.08.2019 р. щодо впровадження системи внутрішнього контролю Троїцька селищна рада повідомила, що рішенням 25 сесії VIII скликання від 19.09.2018 р. № 25/21 «Про затвердження бюджетного регламенту Троїцької селищної ради» був затверджений бюджетний регламент, а над іншими питаннями селищна рада працює.

В бюджетному регламенті є розділи «Виконання бюджету», «Контроль за виконанням бюджету та дотриманням бюджетного законодавства» (виконання функцій покладено на фінансовий відділ селищної ради). Але наявність бюджетного регламенту не забезпечує повноцінного забезпечення систем ВК та ВА в громаді.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження оцінки стану виконання органами місцевого самоврядування бюджетного законодавства в запровадженні систем ВК-ВА 2-х ОМС Луганської області дозволяє зробити такі висновки:

- 1) В обох ОМС відсутнє нормативно-правове забезпечення здійснення ВК та ВА.
- 2) Обидва ОМС зацікавлені в розробці моделей та проектів нормативно-правових актів для забезпечення здійснення ВК та ВА (адаптовано для кожної).

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- 1). Продовжити процедуру розробки моделей та проектів нормативно-правових актів для забезпечення здійснення ВК та ВА (адаптовано для кожної).
- 2). Підвищувати інституційну спроможність представників влади в питаннях впровадження систем ВК та ВА.

Підсумки дослідження стану виконання органами місцевого самоврядування бюджетного законодавства в запровадженні систем внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту (ВК-ВА) в Чернігівській області 2019 р.

З посиленням децентралізації питанням організації внутрішнього контролю приділяється більше уваги. Адже розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників мають організувати внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечити їх здійснення у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах.

ГО «Центр Доброчин» є регіональним партнером у виконанні проекту «Внутрішній контроль та аудит – як основа підвищення ефективності місцевих бюджетів у 4-х регіонів України», якій реалізує ГО «Фонд розвитку міста Миколаєва» за підтримки Уряду Великої Британії.

В Чернігівській області пілотними громадами є дві наступні ОТГ:

- 1) Ніжинська ОТГ – 7 головних розпорядників бюджетних коштів
 - Виконавчий комітет Ніжинської міської ради
 - Управління освіти Ніжинської міської ради
 - Відділ спорту Ніжинської міської ради
 - Фінансове управління Ніжинської міської ради
 - Управління соціального захисту Ніжинської міської ради
 - Управління ЖКГ Ніжинської міської ради
 - Управління культури Ніжинської міської ради

- 1) Менська ОТГ – 4 головних розпорядників бюджетних коштів
 - Менська міська ради
 - Відділ освіти Менської міської ради
 - Відділ культури Менської міської ради
 - Фінансове управління Менської міської ради

Метою проведення дослідження є оцінка стану виконання органами місцевого самоврядування бюджетного законодавства в запровадженні систем внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту.

Для отримання об'єктивної інформації і подальшого її аналізу ГО Центр Добродієв надіслав інформаційні запити всім головним розпорядникам бюджетних коштів.

Зразки листів у додатку.

Менська ОТГ

На запит на інформацію щодо документів нормативно-правового або організаційно-розпорядчого характеру, що встановлюють регламенти (описи), правила етичної поведінки, методи контролю та звітування, визначення ризиків у розпорядника та у кожному структурному підрозділі Менська ОТГ повідомляє наступне.

Для надання повної і обгрунтованої відповіді запит був опрацьований відділами освіти, культури та фінансовим управлінням Менської міської ради, які повідомили, що на сьогоднішній день вищезазначених документів нормативно-правового або організаційно-розпорядчого характеру у вищеперелічених структурних підрозділах відсутні, окрім бюджетного регламенту, який був погоджений сесією Менської міської ради рік тому.

Згідно отриманих відповідей в Менській громаді головними розпорядниками бюджетних коштів не створювались структури внутрішнього аудиту та контролю.

В Менській ОТГ відсутнє нормативно-правове забезпечення здійснення систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту.

Ніжинська ОТГ

- **Відділ з питань фізичної культури та спорту** надав інформацію на запит, в якому зазначив, що в них є Положення з організації внутрішнього контролю у відділі з питань фізичної культури та спорту Ніжинської міської ради Чернігівської області. Це Положення розроблено для використання розпорядниками бюджетних коштів при організації та здійсненні внутрішнього контролю в управлінні з метою забезпечення реалізації абзацу першого частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу України.
- **Управління освіти** інформує, що працює згідно Положення про Управління освіти Ніжинської міської ради Чернігівської області, яке затверджене рішенням сесії Ніжинської міської ради від 06.12.2017 р. № 23-32/2017 (розміщено на сайті Управління освіти). Фінансування закладів, підпорядкованих Управлінню освіти здійснюється централізованою бухгалтерією згідно Положення про централізовану бухгалтерію Управління освіти Ніжинської міської ради, затвердженого наказом Управління освіти від 20.07.2011 року № 249. Спеціалісти Управління освіти та бухгалтери централізованої бухгалтерії діють згідно посадових інструкцій.
- **Виконавчий комітет** повідомляє наступне - у виконавчому комітеті Ніжинської міської ради функцію контролю за цільовим використанням бюджетних коштів відповідно до затверджених кошторисів витрат бюджету, з обліком внесених до них

у встановленому порядку змін, забезпечення раціонального використання та економії бюджетних коштів, облік та збереження товарно-матеріальних цінностей у структурних підрозділах виконавчого комітету Ніжинської міської ради покладено на відділ бухгалтерського обліку апарату виконавчого комітету Ніжинської міської ради у межах компетенції та чинного законодавства України. Відділом проводиться постійний контроль за дотриманням чинного законодавства щодо стану бухгалтерського обліку розпорядників коштів нижчого рівня.

- **Фінансове управління** інформує, що з метою організації внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту відповідно до статті 26 Бюджетного кодексу України наказом керівника затверджено Положення з організації внутрішнього контролю у фінансовому управлінні Ніжинської міської ради, План діяльності з внутрішнього контролю на 2019 рік. Результати роботи управління, стан виконання місячних планів роботи щомісячно обговорюються і аналізуються на нарадах колективу, щотижня керівник управління звітує про виконану роботу на спільній нараді керівників виконавчих органів, місячні плани роботи управління та звіти про їх виконання, а також кварталні звіти про виконану роботу розміщуються на офіційному сайті міської ради та на сайті «Відкритий бюджет». Правила етичної поведінки (Етичний кодекс посадових осіб виконавчих органів виконавчого комітету Ніжинської міської ради, апарату виконавчого комітету міської ради та його структурних підрозділів) затверджені розпорядженням міського голови від 10 серпня 2016 року № 186 (додається).

Нижче зазначені управління станом на 01 серпня 2019 року відповіді не надали.

- Управління соціального захисту Ніжинської міської ради
- Управління ЖКГ Ніжинської міської ради
- Управління культури Ніжинської міської ради

ГО «Центр Доброчин» повторно відправить запит в ці управління для отримання інформації.

3). Залучати мешканців громади на кожному етапі розробки важливих рішень, використовуючи для цього інструменти місцевої демократії.

4). Представникам ОМС звернути увагу на успішні практики впровадження систем ВК та ВА в інших громадах.

ВИСНОВКИ

1. На рівні місцевих самоврядувань пулу досліджувальних громад не виявлено пакету нормативно-правового забезпечення впровадження внутрішнього контролю та аудиту в мережі розпорядників бюджетних коштів. Як наслідок означені функції головні розпорядники бюджетних коштів відповідних місцевих бюджетів не здійснюють.

2. Спостерігається зацікавленість з боку виконавчих органів місцевих рад об'єднаних територіальних громад (на відміну від виконкомів міських рад обласних центрів) в запровадженні означених систем в виконавчих органах місцевих рад ОТГ
3. З аналізу відповідей посадових осіб всіх досліджувальних громад постає сумнів в наявності відповідних компетенцій в посадовців. Практично скрізь спостерігається підміна понять «контроль фінансово-господарської діяльності комунальних підприємств установ та організацій місцевих рад» та внутрішній контроль та внутрішній аудит. Посадовці місцевого самоврядування не розуміють сутності внутрішнього контролю та аудиту та логістики його впровадження.
4. Спостерігається (Миколаїв, Дніпро) перевищення повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування в здійсненні контрольно-ревізійних заходів в «середині» структури виконавчих органів місцевих рад. Дані повноваження не передбачені ЗУ «Про місцеве самоврядування».

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Запровадити процедуру розробки моделей та проектів нормативно-правових актів для забезпечення здійснення ВК та ВА в кожному місцевому самоврядуванні з урахуванням місцевих особливостей (адаптовано для кожної громади).
2. Підвищити інституційну спроможність представників ОМС в питаннях впровадження систем ВК та ВА. Провести навчальні курси підготовки кадрів внутрішніх аудиторів та відповідальних за впровадження внутрішнього контролю в кожного головного розпорядника бюджетних коштів виконавчих органів місцевих рад
3. Державній аудиторській службі України (ДАСУ) та її територіальним підрозділам на виконання повноважень, що передбачені ст. 113 БКУ запровадити низку заходів контролю за станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів
4. Міністерству фінансів України ініціювати зміни до Бюджетного кодексу України щодо включення до ст. 116 пункту, що чітко ідентифікує як порушення бюджетного законодавства – нездійснення розпорядниками бюджетних коштів внутрішнього контролю та аудиту в своїх установах та в установах, підприємствах та організаціях, що знаходяться в сфері управління даних розпорядників