



British Embassy
Kyiv



Звіт

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

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 М. МИКОЛАЄВА

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.

м. Миколаїв 2019 р.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
Опис дослідження.....	7
Підсумки дослідження м. Миколаїв	10
Висновки та рекомендації	14

ДОДАТКИ:

Відповіді на запити) <http://www.frgn.mk.ua/wp-content/uploads/2019/09/Nikolobl.rar>

Повний тест дослідження по 9-ти місцевих громад 4-х областей України (Миколаївської, Дніпропетровської Чернігівської та Луганської областей) на <http://www.frgn.mk.ua/wp-content/uploads/2019/09/Analit19.pdf>

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. Николаєва (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:

БК:

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)

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 підписання декларацій внутрішнього аудиту згідно 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 ЖКГ 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 запитовану 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 запитовану 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 міської 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.

ВИСНОВКИ

1. У виконавчих органах миколаївської міської ради 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, особливо Департаменту фінансового контролю Миколаївської міської ради 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 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 внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту (ВК та ВА) у виконавчих органах миколаївської міської ради.
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