УДК 352.073(477)
DOI: 10.35432/tisb292023289767

ВНУТРІШНІЙ КОНТРОЛЬ ТА АУДИТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Тодорова Ольга Леонтіївна
к.держ.упр.,
доцент кафедри публічного управління та регіоналістики
Національний університет «Одеська політехніка»
https://orcid.org/0000-0001-8065-9080

Децентралізаційні перетворення, проведені протягом 2014-2020 рр. в Україні, спрямовувались на зміну статусу територіальних громад та вирішення перспективних завдань, що постають перед місцевою владою. Органи місцевої влади отримали розширене коло завдань, повноважень та відповідальності, ефективна реалізація яких, в свою чергу, закладає підґрунтя для розвитку системи місцевого самоврядування і формування спроможних територіальних громад, що є повноцінними суб'єктами регіонального розвитку. Результатом реформи стає підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, пошуку резервів їх наповнення, покращення ефективності адміністрування податків і зборів. Це можливо при здійсненні постійного аналізу витрачання бюджетних коштів і упередженні випадків їх нераціонального витрачання та неефективного управління майном громад. Разом з тим цей процес, через об'єктивні та суб'єктивні причини, часто супроводжується непрозорістю і неефективністю управління місцевими ресурсами, підвищеним ризиком імовірних помилок, порушень і зловживань у фінансовій сфері та відповідно масштабними втратами бюджетних ресурсів.

Відтак, від прозорості та ефективності прийняття рішень місцевою владою залежить не лише успішність соціально-економічних перетворень в житті громади, а і її конкурентоспроможність, позиціонування території як інвестиційно привабливої чи навпаки. Саме тому одним із найважливіших викликів сьогодення є покращення ефективності управління майном і коштами громади та забезпечення прозорого і відповідального фінансового, у тому числі бюджетного, управління на рівні муніципальних утворень.

Ст. 26 Бюджетного Кодексу України встановлюється вимога щодо запровадження на місцевому рівні системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. Постановою ж КМУ від 12 грудня 2018 р. №1062 визначені «Основні засади здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів» [1]. Разом з тим, розбудова дієвої та ефективної системи внутрішнього контролю у державному секторі України базується на основоположних принципах міжнародних стандартів та кращих практиках ЄС, яких варто дотримуватися та прагнути досягти. Для публічного сектору економіки діють стандарти INTOSAI GOV (9100-9299) «Окремі керівні принципи належного управління» [2], які призначені, як для аудиторів, так і для керівного та управлінського складу публічних органів як краща практика належного управління і стосуються, зокрема, питань організації внутрішнього контролю, оцінки ризиків та забезпечення відповідальності й підзвітності. На рівні ЄС стандарти INTOSAI GOV 9100 стали основою для створення моделі системи внутрішнього фінансового державного контролю (PIFC), яку розробила Європейська комісія (Генеральний департамент з питань бюджету) для національних урядів країн ЕС», враховують актуальні положення стандартів COSO щодо управління ризиками.

Як випливає із положень стандарту INTOSAI GOV 9100 «Рекомендації по стандартам внутрішнього контролю у публічному секторі», внутрішній контроль – процес, який здійснюється на всіх рівнях діяльності організації, спрямований на забезпечення достатньої впевненості в тому, що будуть досягнуті цілі організації в частині: ефективності та економічності операцій та використання активів; достовірності звітності; дотримання законодавчих норм [2].

Варто відмітити, що складовою частиною внутрішнього контролю є внутрішній аудит, що дає можливість підвищити ефективність діяльності органів місцевого самоврядування шляхом надання інформації про її проблеми і досягнення, а також рекомендації щодо покращення контрольної діяльності.

Система внутрішнього контролю має бути не тільки законною але й зручною для органів громади. Комплекс документів має не лише відповідати чинному законодавству, але і бути зручним для використання з урахуванням особливостей територіальної громади. З метою організації та здійснення внутрішнього контролю, виконавчим органам рад територіальних громад необхідно прописати внутрішнє середовище та процедури управління ризиками, заходи контролю, інформаційного та комунікаційного обміну, моніторингу і оцінки ефективності, та, таким чином, створити в органах місцевого самоврядування так звану інтегровану систему внутрішнього контролю. Такий підхід не лише дає можливість запровадити внутрішній контроль як управлінську функцію і постійно діючий процес, а і дозволяє врахувати індивідуальні особливості громади.

Досвід країн ОЕСР [3] засвідчує, що понад 80% країн ОЕСР, які здійснили бюджетні реформи, прагнули поліпшити ефективність і результативність надання державних послуг; 70% країн бажали посилити прозорість і підзвітність перед політиками і громадськістю, а одна третина країн прагнула зміцнити функцію планування. Загалом бюджетна реформа в країнах ОЕСР пов’язана з більш ширшим реформуванням, спрямованим на посилення контролю державних видатків і підвищення економічної ефективності та результативності державного сектору.

Фінансова децентралізація в Україні також окреслила перед громадами низку проблем, для подолання яких необхідно здійснити певні додаткові кроки, без яких не можливо забезпечити базову спроможність та нарощувати власні конкурентні позиції громадами в подальшому, зокрема:

- досягнути підвищення ефективності місцевих податків та зборів (важливим є факт не тільки отримання фінансових коштів, а також їх використання);
- внести певні зміни в адміністрування цих податків (перерозподіл отриманих коштів між органами їх отримання та використання – державою та органами місцевого самоврядування);
- уточнити умови створення та використання коштів спеціальних фондів;
- вирішити проблеми контролю повноти, своєчасності та достовірності отриманих фінансових податкових надходжень.

Основними кількісними показниками децентралізації вважаються: частка доходів, які перебувають у розпорядженні місцевих органів (до передавання трансфертів із державного бюджету), і частка видатків, які здійснюються на субрегіональному та місцевому рівнях управління, у консолідованому бюджеті держави.

Незважаючи на проведені в реформи, можемо констатувати, що Україна досі перебуває в певного типу перехідних умовах, що значно ускладнюються впливом зовнішньополітичних обставин та територіальною близькістю країни-агресора, що веде війну на території нашої держави.

Саме тому для гармонійного розвитку країни, виходу її з кризи та нарощуванню власних позицій на світовій арені, конче важливо розвивати громади та створювати умови для забезпечення і розвитку їх спроможності.

Разом з тим, раціональне використання ресурсів та виконання поставлених завдань шромад неможливе без функціональної системи внутрішнього контролю, що повинна відповідати кращим світовим зразкам та модельній структурі COSO.

Однак, на разі, в Україні перешкодою для повноцінного функціонування системи внутрішнього контролю є, певною мірою, нерозуміння значної частини органів місцевого самоврядування сутності, важливості та результативності застосування такого інструменту у своїй діяльності. Однією з найперших причин цього нерозуміння є так званий «кадровий голод» на рівні територіальних громад, особливо сільських та селищних, що значно знижує організаційну спроможність їх органів місцевого самоврядування. На подолання цієї перешкоди необхідною є консолідація зусиль тренінгових центрів, обміну досвідом з успішними громадами та міжнародними партнерами, діяльність освітніх установ тощо.

Відтак, в тому числі, в контексті вивчення світового досвіду, можемо стверджувати, що система внутрішнього контролю в органах місцевого самоврядування дійсно є складовою підвищення рівня спроможності громад та розвитку її конкурентоздатності в числі суб'єктів розвитку регіонів. Однак в українських реаліях спостерігаємо певну дискусійність у взаємозв'язку конкурентоспроможності та розвиненої системи внутрішнього контролю у громадах.

Для подальшого розвитку та досягнення значних результатів ми бачимо необхідність:

1. Розробки загальних організаційно-правових засад внутрішнього контролю та затвердження внутрішніх документів з внутрішнього контролю в органах місцевого самоврядування;

2. Поширення кращих практик функціонування системи внутрішнього контролю в органах місцевого самоврядування українських та зарубіжних громад через тренінгові центри, обміну досвідом з успішними громадами та міжнародними партнерами, діяльність освітніх установ тощо, з метою можливості вибору найбільш прийнятної моделі організації внутрішнього контролю для своєї громади (так званий бенчмаркінг).

Список літератури

1. Бюджетний Кодекс України від 8 лип. 2010 року № 2456-VI. URL : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17&p=1282847394309931.

2. Про затвердження Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001 : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 р. № 1062. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1062-2018-%D0%BF#Text

3. ISSAI GOV 9100 Керівні принципи щодо стандартів внутрішнього контролю для державного сектору. URL : http://www.issai.org/media(574,1033)/ INTOSAI_GOV_9100_E.pdf

4. Принципи стратегічного консультування з питань впровадження бюджетування, орієнтованого на результати: які уроки можна винести з досвіду країн ОЕСР для цілей співробітництва в галузі розвитку. URL : https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/giz-study_rus.pdf