

538



Проект
Оприлюднено «__»__20__р.

СУМСЬКА МІСЬКА РАДА
VII СКЛИКАННЯ СЕСІЯ
РІШЕННЯ

від 2024 року №173 МР
м. Суми

Юрид. висн. - 548-551 стор.

Про затвердження Порядку організації проведення муніципального контролю об'єктів комунальної власності Сумської міської територіальної громади

Для упорядкування передачі окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності Сумської міської територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення, з метою організаційно-правового забезпечення реалізації контрольної функції Сумської міської ради, керуючись ст. 17, ч. 31 ст. 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Положення про управління внутрішнього контролю та аудиту Сумської міської ради, затвердженого рішенням Сумської міської ради від 10.04.2024 № 4705-МР,
Сумська міська рада

ВИРІШИЛА:

1. Затвердити Порядок організації проведення муніципального контролю об'єктів комунальної власності Сумської міської територіальної громади (додається).
2. Рішення набирає чинності з моменту його прийняття.
3. Координацію за виконанням даного рішення залишаю за собою.

Секретар Сумської міської ради

Артем КОБЗАР

Виконавець:  Акперов В.В.

Ініціатор розгляду питання – депутат Сумської міської ради Акперов В.В.
Проект рішення підготовлений: депутат Сумської міської ради Акперов В.В.
Доповідач: Акперов В.В.

Додаток
до рішення Сумської міської ради
«Про Порядок організації проведення
муніципального контролю об'єктів
комунальної власності Сумської
міської територіальної громади»
від _____ 2024 року № _____

Порядок організації проведення муніципального контролю об'єктів комунальної власності Сумської міської територіальної громади

Порядок організації проведення муніципального контролю об'єктів комунальної власності Сумської міської територіальної громади (далі – Порядок) розроблено, відповідно до Конституції України, Господарського кодексу України, Цивільного кодексу України, Податкового кодексу України, Бюджетного кодексу України, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції», постанов Кабінету Міністрів України, наказів та розпоряджень Міністерства фінансів України, Міжнародних Стандартів Професійної Практики Внутрішнього Аудиту, рішень ради щодо управління об'єктами комунальної власності Сумської міської територіальної громади.

1. Загальні положення

1.1. Визначення термінів:

- муніципальний контроль - комплекс дій та заходів уповноваженого на це рішенням ради органу в межах повноважень, наданих відповідним рішенням ради щодо аналізу, виявлення та запобігання порушень з управління об'єктами комунальної власності територіальної громади, місцевого бюджету, з управління фінансів та цін, в галузях побутового та торговельного обслуговування, надання житлово-комунальних послуг, транспорту та зв'язку, громадського харчування, будівництва, культури, фізкультури і спорту, соціального захисту населення, освіти, медицини, регулювання земельних відносин, охорони навколишнього природного середовища;

- заходи муніципального контролю - планові та позапланові заходи, які здійснюються у вигляді здійснення перевірок, опитувань, оглядів, обстежень, моніторингу та аудиту;

- об'єкти муніципального контролю - управлінські рішення, функціональні, адміністративні, фінансово-господарські та інші операції та регламенти, завдання та функції, здійснення яких реалізується підприємствами, установами, закладами комунальної власності Сумської міської територіальної громади щодо яких суб'єкт муніципального контролю має повноваження та підстави для здійснення контролю, відповідно до цього Порядку;

- суб'єкт муніципального контролю - уповноважений підрозділ – Управління внутрішнього контролю та аудиту Сумської міської ради.

2. Завдання муніципального контролю

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

- додержання вимог законодавства при здійсненні фінансово-господарської діяльності;

- упередження потенційних подій, які негативно впливають на досягнення цілей;

- контроль за організацією діяльності підприємств, установ, закладів комунальної власності територіальної громади, за ефективним та повним розподілом повноважень і відповідальності між посадовими особами на відповідних рівнях під час виконання функцій, процесів, операцій;

- контроль за станом виконавської дисципліни, достовірності, повноти, об'єктивності та своєчасності надання певної інформації для прийняття відповідних управлінських рішень;

- забезпечення інформаційної безпеки, незалежності, достовірності інформації та звітності;

- захист активів від втрат, оптимальне використання ресурсів; ефективне використання фінансових коштів, виділених з місцевих бюджетів;

- контроль за раціональним використанням природних потенціалів для розвитку виробничих та економічних можливостей;
- розширення та розвиток галузей спеціалізації, пріоритетність екологічних аспектів виробництва;
- раціональна розбудова і розвиток виробничої, транспортної та ринкової інфраструктури;
- підтримка ефективного підприємництва в регіоні, впровадження інноваційних рішень у сфері управління комунальною власністю, забезпечення результативної реалізації.

3. Принципи муніципального контролю

3.1. Законність – дотримання посадовими особами об'єктів контролю вимог законодавства України, рішень власника, визначених функцій, процесів, операцій.

3.2. Об'єктивність – отримання повної та достовірної інформації, що ґрунтується на документальних та фактичних даних.

3.3. Відповідальність - встановлення меж відповідальності посадових осіб об'єктів контролю у рамках функціональних обов'язків в процесі прийняття рішень або виконання інших дій.

3.4. Превентивність – попереднє здійснення контролю для запобігання виникненню відхилень від встановлених норм.

3.5. Відкритість – запровадження механізмів зворотного зв'язку та забезпечення необхідного ступеня прозорості під час проведення оцінки системи муніципального контролю.

3.6. Добросесність та професіоналізм працівників суб'єкта контролю.

4. Організаційні моменти здійснення муніципального контролю

4.1. Підстави для проведення планових та позапланових заходів:

4.1.1. Плановий захід – захід, який проводиться, згідно із затвердженим у встановленому порядку планом проведення муніципального контролю, не частіше одного разу на календарний рік;

4.1.2. Позаплановий захід – захід, який не передбачений планом проведення муніципального контролю та проводиться за дорученням ініціатора заходу.

4.2. Визначення ініціаторів позапланових заходів:

4.2.1. Міський голова (особа, яка його заміняє), начальник міської військової адміністрації;

4.2.2. Доручення постійної депутатської комісії;

4.2.3. Звернення депутатської фракції міської ради;

4.2.4. Звернення керівника об'єкта контролю та/або трудового колективу з викладеними ймовірними фактами порушень.

4.3. Порядок складання документів, що дають підстави здійснювати контрольний захід:

4.3.1. Контрольний захід проводиться на підставі розпорядження міського голови, в якому зазначено підстави проведення заходу, період, що підлягає перевірці, термін проведення контрольного заходу, склад аудиторської групи, перелік питань, що підлягають перевірці;

4.3.2. Розпорядження, зазначене у п.4.3.1 надсилається керівнику об'єкта контролю та/або особі, яка його заміняє, у спосіб та порядку, передбаченому Регламентом роботи виконавчих органів Сумської міської ради, затвердженого рішенням виконавчого комітету Сумської міської ради від 16.05.2017 № 250 (зі змінами);

4.3.3. Керівник об'єкта контролю та/або особа, яка його заміняє зобов'язаний:

- всебічно сприяти аудиторській групі в проведенні контрольного заходу;

- створити необхідні умови для його проведення, забезпечивши групу необхідним приміщенням, комп'ютерною технікою, засобами зв'язку, друку та копіювання;

- забезпечити безперешкодний доступ до майна комунальної власності, які перебувають на балансі (та поза балансом) об'єкта контролю;

- надати документи для перевірки, зокрема, установчі та розпорядчі документи, фінансові плани, кошториси, плани асигнувань, фінансову, податкову та бухгалтерську звітність, документи бухгалтерського обліку, документи, які підтверджують здійснення договірних відносин, інші документи та інформація, що стосуються діяльності об'єкта контролю та яка необхідна для якісного здійснення муніципального контролю.

4.4. Порядок залучення вузькоспеціалізованих фахівців для вивчення та перевірки специфічних питань під час контрольних заходів:

4.4.1. До контрольного заходу, за необхідності дослідження специфічних питань можуть залучатися фахівці з даних питань (з відповідною освітою та кваліфікацією);

4.4.2. Дані про фахівця, зазначеного в пункті 4.4.1. включаються до розпорядження, що передбачене п.4.3.1.

4.5. Система збору аудиторських доказів, ідентифікація та оцінка ризиків:

4.5.1. Під час проведення контрольного заходу аудиторськими доказами виступають:

- документальні докази, що включають: первинні документи, у яких відбивається зміст відповідних господарських операцій чи первинних звітів, чи представлені узагальнені дані про об'єкт контролю за визначений період часу, облікові регістри, де узагальнюється і накопичується інформація з відповідних первинних документів і звітів у розрізі їхнього економічного змісту, головна книга чи оборотно-сальдовий баланс, регістри синтетичного обліку, бухгалтерська, податкова і статистична звітності, плани, кошториси, калькуляції і розпорядницькі документи, нормативні акти, внутрішні регулюючі документи, матеріали за результатами раптових перевірок та інвентаризацій основних засобів, запасів, коштів, розрахунків, реєстри, листи, контракти, тощо;

- докази, отримані за результатами інтерв'ю, анкетувань, тверджень, письмових й усних заяв працівників підприємства й третіх осіб щодо змісту

досліджуваних об'єктів, звертання до керівництва за роз'ясненнями в усній і письмовій формі;

- аналітичні докази, що включають виписки із рахунків, розрахунки, графіки та інші докази, отримані за результатами аналітичних процедур;

- дані, отримані аудитором при проведенні документального і фактичного контролю об'єктів контролю фізичні докази, що включають спостереження, фотографію, контрольні обміри, заміри, огляди, інвентаризації тощо;

4.5.2. Зібрана на об'єкті контролю інформація може підтверджуватися інформацією від покупців, постачальників, підрядників тощо.

5. Процес контрольного заходу

5.1. Методи і способи контролю, спрямовані на досягнення мети контролю:

5.1.1. Аналіз – проводиться відносно періодичної або річної звітності, на підставі нього визначається рівень виконання плану, норм, фінансової дисципліни. При використанні аналітичних прийомів досліджуються головні фінансово-економічні показники діяльності контрольованого суб'єкта. Аналізуються дані з кошторисів, балансів і т. д., ліквідність бухгалтерських балансів, розрахунки і оцінка фінансових коефіцієнтів; фінансова стійкість, фінансова звітність. Підсумковими результатами аналізу є оцінка поточного стану контрольованого суб'єкта, ефективність і раціональність використання грошових фондів, ефективність використання матеріальних ресурсів та ін.

5.1.2. Аудит – захід, що полягає у вивченні й аналізі фінансово-господарської документації на предмет правильності ведення бухгалтерського обліку, збереження грошових коштів та матеріально-технічних ресурсів, своєчасності і повноти звітності. Для цього використовуються облікові, звітні документи для виявлення порушень фінансової дисципліни і усунення їх наслідків. здійснюється перевірка відповідності бухгалтерського обліку та фінансової звітності вимогам законодавства України, правилам

бухгалтерського обліку (стандартам) або іншим правилам (внутрішнім правилам підприємства).

6. Оформлення та реалізація результатів перевірки

6.1. За результатами проведеного аналізу оформляється довідка або доповідна записка, що подається міському голові, голові міської військової адміністрації, головам постійних депутатських комісій за напрямками в залежності від об'єкта контролю.

6.2. За результатами проведеного аудиту оформляється аудиторський звіт, в якому відображено результати встановлених відхилень, не відповідностей, розбіжностей та порушень. До аудиторського звіту додаються рекомендації щодо удосконалення діяльності об'єкта контролю, в залежності від характеру виявлених проблем. Аудиторський звіт складається у одному примірнику, підписується керівником аудиторської групи, її членами та після завершення контрольного заходу разом з рекомендаціями надається керівнику об'єкта контролю (особі, яка його заміняє) для ознайомлення.

7. Обрання способів реагування на ризики, управління ними та їх перегляд

7.1. За результатами проведеної оцінки ризиків обирається один із способів реагування на нього:

7.1.1. Зменшення ризику, що передбачає вжиття заходів, які сприяють зменшенню або повному усуненню ймовірності виникнення ризиків та/або їх впливу, та включає низку операційних рішень, що здійснюються щоденно, у тому числі заходи контролю;

7.1.2. Прийняття ризику, у разі його оцінки, як низького. Заходи контролю до нього не застосовуватимуться. Такі рішення приймаються, якщо результати оцінки ризику свідчать, що його вплив на діяльність буде мінімальною;

7.1.3. Уникнення ризику, що передбачає дії з призупинення (припинення) діяльності (завдання, функції, процесу, операції), яка призводить до підвищення ризику (вирішення питання доцільності

проведення певного заходу або продовження проекту тощо);

7.2. Моніторинг реагування на ризики (впровадження рекомендацій) наданих за результатами аудиту проводиться не рідше двох разів на рік.

7.3. Результати моніторингу враховуються при оцінці діяльності суб'єкта та об'єкта контролю.

8. Відповідальність суб'єкта контролю

8.1. При проведення заходів муніципального контролю працівники суб'єкта контролю дотримуються загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158.

8.2. Скарги на дії працівників суб'єкта контролю, розглядаються у встановленому законодавством порядку.

8.3. Якщо за результатами розгляду скарги встановлено факт невідповідності офіційної документації, складеної за результатами контрольного заходу, дійсному стану справ та/або порушення працівником суб'єкта контролю законодавства, що вплинуло на об'єктивність висновків, призначається повторний контрольний захід, який проводиться працівниками, що не брали участі в попередніх контрольних заходах, з тих самих питань.

9. Відповідальність об'єкта контролю, у разі встановлення відхилень/порушень тощо

9.1. У разі виявлення під час проведення контрольного заходу ознак шахрайства, корупційних діянь або нецільового використання бюджетних коштів, марнотратства, зловживання службовим становищем, порушень фінансово-бюджетної дисципліни, які призвели до втрат чи збитків та/або які мають ознаки злочину, керівник суб'єкта контролю письмово інформує міського голову про необхідність інформування правоохоронних органів про такі факти або передачі їм матеріалів аудиту.

9.2. Міський голова (особа, яка його заміняє) за результатами розгляду результатів проведеного контрольного заходу може прийняти такі рішення

відносно керівника суб'єкта контролю:

9.2.1. Зобов'язати виконати перелік рекомендації щодо удосконалення діяльності об'єкта контролю.

9.2.2. Притягнути до матеріальної та/або дисциплінарної відповідальності в межах норм трудового законодавства.

Секретар Сумської міської ради

Артем КОБЗАР

Виконавець

Акперов В.В.

548



Сумська міська рада
ПРАВОВЕ УПРАВЛІННЯ

майдан Незалежності, 2, м. Суми, 40030, тел.(факс) +38(0542) 700-629,

E-mail: pravo@smr.gov.ua

13.06.2024 № 17/07.01-13.01/15

**Секретарю Сумської міської ради
Артему КОБЗАРЮ**

Юридичний висновок

до проєкту рішення Сумської міської ради «Про затвердження Порядку організації проведення муніципального контролю та аудиту підприємств, установ і закладів, що належать до комунальної власності Сумської міської територіальної громади»

Розглянувши вказаний проєкт рішення та проаналізувавши відповідні нормативно-правові акти, які регламентують порушене питання повідомляємо наступне.

Статтею 19 Конституції України встановлено, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

По – перше, відповідно до підпунктів 3.1.4., 3.2.8. пункту 3.1. Положення про Управління внутрішнього контролю та аудиту Сумської міської ради, затвердженого рішенням Сумської міської ради від 10 квітня 2024 року №4705-МР (далі – Положення), Управління внутрішнього контролю та аудиту Сумської міської ради (далі – Управління) **проводить внутрішній аудит підприємств, установ, закладів**, засновником яких є Сумська міська рада; **здійснює перевірки** виконавчих органів Сумської міської ради, підприємств, установ, закладів, засновником яких є Сумська міська рада, відповідно до завдань і функцій визначених цим Положенням.

Для забезпечення здійснення муніципального контролю та внутрішнього аудиту підготовлений проєкт рішення, проте в процесі підготовки не враховано ряд нормативно-правових актів, а саме:

- Бюджетний кодекс України;
- постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 року № 1001 «Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту»;
- постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 року № 1062 «Про затвердження Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001»;
- наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 року № 1247 «Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 20 жовтня 2011 р. за № 1219/19957.

Таким чином, проєкт рішення підготовлено без врахування основних законодавчих вимог та положень, які регулюють процедуру проведення контролю та внутрішнього аудиту.

По – друге, в проєкті Порядку організації проведення муніципального контролю та аудиту підприємств, установ і закладів, що належать до комунальної власності Сумської міської територіальної громади, який є додатком до проєкту рішення Сумської міської ради, мова йде саме про контроль, а аудит визначений як один із методів та способів контролю, спрямовані на досягнення мети контролю, що суперечить законодавству.

Слід зазначити, що **внутрішній контроль та внутрішній аудит** не є тотожними. Проведення таких заходів не можуть здійснюватися в комплексі Управлінням, оскільки:

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.

внутрішній аудит – 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.

Питання організації і здійснення **внутрішнього контролю** регулюється Основними засадами здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 р. № 1062.

З аналізу вищезазначених положень випливає, що **внутрішній контроль** стосується діяльності самої організації і здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх установах, організаціях і на підприємствах, що належать до сфери управління таких розпорядників бюджетних коштів, організація та здійснення внутрішнього контролю у яких покладається на керівника відповідної установи.

Тобто, покладення на Управління повноважень стосовно здійснення **внутрішнього контролю** в установах, підприємствах, організаціях, засновником яких є Сумська міська рада, буде суперечити не тільки Основним засадам здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, а і суті такого контролю.

У пункті 3 Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 р. № 1062, розмежовано застосування внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту - внутрішній аудит здійснюється для оцінки функціонування системи внутрішнього контролю в установі, надання рекомендацій щодо її поліпшення без безпосереднього здійснення заходів з організації внутрішнього контролю, управління ризиками і прийняття управлінських рішень про управління фінансовими та іншими ресурсами.

Водночас, Міністерством фінансів України листом від 01.06.2022 р. № 33010-07-5/11228 надано роз'яснення щодо організації внутрішнього контролю в

установі, зокрема, зазначено, що **внутрішній контроль**, слід розуміти не як окрему подію чи обставину, а як цілісний і взаємопов'язаний процес, який здійснюється керівництвом та працівниками установи і по своїй суті стосується всього комплексу безпосередніх заходів, впроваджених керівником установи та спрямованих на управління і розвиток відповідної установи.

Разом з тим, процес здійснення **внутрішнього аудиту** регламентовано постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 року № 1001 «Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту», якою рекомендовано органам місцевого самоврядування під час організації та здійснення внутрішнього аудиту керуватися затвердженим цією постановою Порядком та прийнятими на його виконання нормативно-правовими актами Міністерства фінансів України.

Отже, виходячи з вищенаведених норм, Управління **може здійснювати лише заходи стосовно внутрішнього аудиту**, дотримуючись положень вищезазначеного Порядку здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту, який визначає механізм **утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та питання їх діяльності**.

В результаті аналізу наданого проекту Порядку організації проведення муніципального контролю та аудиту підприємств, установ і закладів, що належать до комунальної власності Сумської міської територіальної громади (додаток до проекту рішення), відсутній загальний порядок, який би регламентував визначення єдиних підходів до організації та процесу проведення внутрішнього аудиту.

Крім цього, у запропонованому проекті рішення Сумської міської ради вживається термін **муніципальний контроль**, який не врегульований вищевказаною постановою Кабінету Міністрів України, чи то будь-якими іншими нормативно-правовими актами, тобто, таке поняття не визначено на законодавчому рівні.

Тим паче, Положенням про Управління не передбачено здійснення муніципального контролю взагалі.

По – третє, проект рішення Сумської міської ради «Про затвердження Порядку організації проведення муніципального контролю та аудиту підприємств, установ і закладів, що належать до комунальної власності Сумської міської територіальної громади» розроблено без дотримання вимог Регламенту роботи Сумської міської ради VIII скликання, затвердженого рішенням Сумської міської ради від 04 грудня 2020 року № 1-МР «Про затвердження Регламенту роботи Сумської міської ради VIII скликання» (далі –Регламент).

Згідно із статтею 26 Регламенту право нормотворчої ініціативи (ініціатори) мають серед інших, депутат (депутати) міської ради, постійні комісії міської ради.

Відповідно до статті 27 Регламенту, підставою для розгляду питання в міській раді, залежно від того, хто із суб'єктів, зазначених у статті 26 Регламенту, є ініціатором, серед інших можуть бути, рішення постійної комісії із зазначенням номеру протоколу засідання постійної комісії, в якому рекомендується внести дане питання на розгляд міської ради, рішення Виконавчого комітету ради про внесення питання на розгляд міської ради.

В проекті рішення вказано, що ініціатором розгляду питання є Виконавчий комітет, проте відповідного рішення Виконавчого комітету ради про внесення питання на розгляд міської ради не вказано та не надано.

Також розробником вказано, що проєкт рішення підготовлено Постійною комісією з питань планування соціально-економічного розвитку, бюджету, фінансів, розвитку підприємництва, торгівлі та послуг, регуляторної політики, але рішення постійної комісії із зазначенням номеру протоколу засідання постійної комісії, в якому рекомендується внести дане питання на розгляд міської ради також не надано та не зазначено.

Таким чином, проєкт рішення Сумської міської ради «Про затвердження Порядку організації проведення муніципального контролю та аудиту підприємств, установ і закладів, що належать до комунальної власності Сумської міської територіальної громади» не відповідає встановленим вимогам Регламенту, Положення про Управління та порушує вимоги законодавства України щодо організації та забезпечення здійснення внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту.

Слід зауважити, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України (ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

В.о. начальника правового управління



Алла КОРНІЄНКО

Максимовська Тетяна 700-632