

DOI: 10.5281/zenodo.3834721

UDC: 352.073(477)(07)

JEL: M42

TERRITORIAL COMMUNITIES AS A PUBLIC AUDIT OBJECT**ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ, ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО АУДИТУ**

Balan A. Alla

Odessa National Polytechnic University, Odessa, Ukraine

ORCID: 0000-0002-2017-8813

Email: allabalan@ukr.net

Bukoros V. Tetiana

Odessa National Polytechnic University, Odessa, Ukraine

ORCID: 0000-0002-2883-2824

Email: alisabondarenko232@gmail.com

Received 12.12.2019

Балан А.А., Букорос Т.В. Територіальні громади, як об'єкт публічного аудиту. Оглядова стаття.

У статті розглянуто поняття об'єднаних територіальних громад, як об'єкт публічного аудиту. Розглянуто методи організації аудиту територіальних громад, проаналізовані ключові моменти, на які необхідно звертати увагу при проведенні публічного аудиту. Досліджено нормативно-правову базу при проведенні публічного аудиту територіальних громад.

Ключові слова. Публічний аудит, об'єднані територіальні громади, місцеве самоврядування, місцевий бюджет, методи аудиту.

Balan A.A., Bukoros T.V. Territorial communities as a subject of public audit. Review article.

The article discusses the concept of integrated territorial communities as an object of public audit. The methods of organization of the audit of territorial communities are considered, the key points that should be considered during the public audit are analyzed. The legal framework for conducting public audits of territorial communities has been investigated.

Keywords. Public Audit, Integrated Territorial Communities, Local Government, Local Budget, Audit Methods.

В умовах реалізації реформи децентралізації суттєво посилюється роль територіальних громад як осередків самоорганізації та самоврядування населення створених для успішного виконання покладених на них суспільних, соціальних та інших функцій. Разом із тим, запорукою успішного функціонування територіальної громади має бути наявний суттєвий економічний потенціал для підтримки власної спроможності і самодостатності. Особливої актуальності питання регуляторної підтримки економічного розвитку територіальних громад набуває в умовах транзитивності, за якої перехід до нової системи відбувається в середовищі невизначеності конкретних інструментів, що мають застосовувати територіальні громади для реалізації власного економічного потенціалу. Проектна діяльність як спосіб розвитку творчих умінь та професійних знань набирає все більше обертів. Об'єднані територіальні громади активно включаються в процес опрацювання інвестиційних проектів, які можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, державної субвенції, міжнародної технічної допомоги та інших джерел фінансування. Як і будь-яка інша сфера відповідальності, така діяльність територіальних громад створює необхідність визначення певних питань фінансово-господарської діяльності об'єднаних територіальних громад, що підлягають публічному аудиту, виливаючи з чого набуває актуальності дослідження об'єктів та суб'єктів контролю господарювання територіального самоврядування.

Аналіз останніх досліджень.

Питання впровадження публічного аудиту як інституту публічного управління розглядалися в роботах Канцір І., Базики С., Піхоцький В., в свою чергу питанням публічного аудиту займалися Двуреченських В. та Чегринець Є., Слободяник Ю., але зазначенні дослідження не достатньо повно розглядають територіальні громади, як об'єкт публічного аудиту.

Мета. Розглянути територіальні громади, як об'єкт публічного аудиту.

Завдання. Надати оцінку формування і рівню виконання місцевих бюджетів, розглянути питання фінансово-господарської діяльності ОТГ, які підлягають публічному аудиту, його об'єкти та суб'єкти контролю.

Виклад основного матеріалу дослідження.

При запровадженні територіального самоврядування, тобто започаткуванні децентралізації влади в Україні, політика держави насамперед базується на питанні задоволення потреб та інтересів жителів територіальних громад. Така спрямованість має на меті та потребує реформування, проведення кардинальних змін. Так як децентралізація передбачає передачу від органів виконавчої влади органам

місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності, то останні безсумнівно мають підлягати систематичному контролю згідно з законодавством. В першу чергу, ключову роль у забезпеченні інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідних територіях відіграють об'єднанні територіальні громади. Наділення їх повноваженнями та необхідними ресурсами для створення стабільного економічного зростання, побудова місцевої влади, яка має змогу давати населенню високоякісні та доступні публічних послуги неможливе без безпосереднього контролю та щорічних перевірок звітностей діяльності об'єднаних територіальних громад, тобто публічного аудиту.

Метою публічного аудиту територіальних громад є перевірка та аналіз фактичного виконання місцевого бюджету, ефективності використання комунальних коштів, майна та інших активів, достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю. Також територіальні громади підлягають публічному аудиту для того, щоб безпосередньо надати оцінку формування і рівню виконання місцевого бюджету; встановити причини, що негативно впливають на його виконання; визначити шляхи удосконалення управління бюджетними коштами, комунальним майном, в тому числі можливості збільшення доходів бюджету.

Відтак назріла необхідність розглянути територіальні громади, як об'єкт публічного аудиту. Виходячи з того, що публічний аудит – це система зовнішнього незалежного фахового оцінювання та аналізу результативності й ефективності діяльності органів публічної влади щодо управління функціонуванням публічної сфери (або її складових) та її регулювання з питань дотримання й розвитку суспільних цінностей та управління суспільними ресурсами, що проводиться на всіх рівнях публічного управління на замовлення за участю суб'єктів громадянського суспільства [1]. Інакше кажучи, публічний аудит виконує функції специфічної діагностики, оскільки досліджує певну сферу діяльності, фіксує суперечності та проблеми, надає інформацію про отримані результати суспільству. Його об'єктом виступає документально зафіксована інформація про наявність та рух засобів підприємства та джерел їх формування, інформація, що міститься у фінансовій звітності (ресурси, господарські процеси, активи, зобов'язання, капітал, методи і функції та організаційні форми, функції та методи управління). Об'єктами аудиту можуть виступати цикли господарських процесів: закупівлі та зберігання ресурсів, виробництва, реалізації продукції (товарів, робіт, послуг), отримання доходів і визначення фінансових результатів. При розгляданні територіальних громад, як об'єкт аудиту маються на увазі кошти бюджету територіальної громади, комунальне майно, ресурсна база, повноваження і функції головних розпорядників та одержувачів коштів. В табл.1. наведені основні характеристики ОТГ, як об'єкта публічного аудиту.

Таблиця 1. Основні характеристики ОТГ, як об'єкта публічного аудиту.

Питання фінансово-господарської діяльності ОТГ, які підлягають публічному аудиту	Об'єкти контролю	Суб'єкти контролю
Оцінка виконання дохідної частини бюджету ОТГ	Нормальне функціонування та надання якісних послуг населенню залежить від фінансової самодостатності територіальної громади. Основою фінансової автономії громади є місцеві бюджети, які виступають важливим елементом системи фінансового регулювання господарських процесів, розвитку культури і освіти, вирішення соціальних проблем тощо. Збалансованість та оптимальність місцевих бюджетів є однією з основних умов добробуту населення.	У зв'язку з зазначеним проблеми зростання доходної бази місцевих бюджетів залишаються актуальними для органів місцевого самоврядування.
Питання з упорядкування земельних ділянок, територій громади.	Виконуючи аудиторський звіт територіальної громади, аналізуються такі сфери діяльності, як стан надання соціальних гарантій у сфері освіти, стан надання соціальних гарантій у сфері охорони здоров'я, У сфері соціального захисту та соціального забезпечення, стан надання соціальних гарантій у сфері житлово-комунального господарства, оцінка впливу стану фінансової дисципліни на виконання сільського бюджету,	Наділення повноваженнями органів місцевого самоврядування має здійснюватися на основі світового досвіду, тому територіальні громади мають одержати право розпоряджатися землею й здійснювати упорядкування територій. А райони – повноваження в питаннях надання допомоги і послуг, що потребують координації на місцевому рівні. За регіонами повинні бути закріплені повноваження в сфері планування, ініціювання програм в економічній, соціальній сферах і сфері культури, що мають працювати на територію громад регіону умовах децентралізації вирішення близько 90% усіх питань місцевого

Продовження таблиці 1.

		економічного розвитку належать до компетенції органів місцевого самоврядування
Рівень якості праці, навчання, відпочинку та життя в громаді.	Ради ОТГ мають той самий набір повноважень, що і районні ради, і відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти, планують та забезпечують розвиток мережі освітніх закладів, закріплюють за закладами території обслуговування, забезпечують та фінансують підвезення учнів до закладів освіти та мають оприлюднювати офіційну звітність про отримані та використані кошти.	Територіальні громади взяли практично всю відповідальність на себе за місцеву ситуацію, за рівень якості праці, навчання, відпочинку та життя у громаді. Удосконалюється методологія здійснення процесу управління місцевим розвитком. Уся діяльність громад підпорядкована стратегії, яка створюється і виконується громадою і яка реалізовується через перманентну плановану проектну діяльність, підпорядковану стратегії. І, головне, відбувається зміна суб'єкта управління. Територіальні громади почали самостійно розширювати простір свого впливу в регіоні, створюючи місцеві фактори конкурентних переваг, формуючи спільні проекти для зростання конкурентоспроможності (транспортні коридори, індустріальні парки, публічно-приватні партнерства, кластери, тощо)
Стан надання соціальних гарантій у сфері житлово-комунального господарства	<p>Метою управління в сфері житлово-комунального господарства є забезпечення реалізації державної політики щодо комплексного розвитку житлово-комунального господарства громади з метою збереження та належного утримання житлового фонду та прибудинкових територій, а також з метою забезпечення населення якісними житлово-комунальними послугами, вирішення відповідно до законодавства питань щодо поліпшення житлових умов громадян, організації робіт з будівництва, реконструкції та ремонту об'єктів житлово-комунального господарства, вуличного освітлення тощо.</p> <p>Балансова вартість активів КП: за категоріями підприємств, наведеними у Законі № 996-XIV, обов'язковому аудиту підлягає фінансова звітність КП, балансова вартість активів яких є понад 20 млн. євро (великі) і до 20 млн. євро (середні);</p> <p>Структура власності КП: обов'язковому аудиту підлягає фінансова звітність КП, у статутному капіталі якого частка територіальної громади становить 100 відсотків, та які згідно з п. 5 част. 3 Ст. 90 ГКУ зобов'язані оприлюднювати інформацію про свою діяльність, у т.ч. аудиторські висновки щодо річної фінансової звітності (у тому числі консолідованої) за останні три роки, якщо аудит проводився відповідно до вимоги закону, крім випадків, установлених законом, шляхом розміщення її на власній веб-сторінці (веб-сайті) або на офіційному веб-сайті суб'єкта управління, який здійснює функції з його управління.</p> <p>Наявність видатків на виконання некомерційних цілей державної політики та джерел їх фінансування у КП, у т.ч. наявність джерел фінансування з державного та/або місцевих бюджетів;</p>	Органами місцевого самоврядування не вживаються достатньо заходів для більш самостійного забезпечення стабільної роботи комунальних підприємств відповідно до їх функціональних призначень. Враховуючи, що комунальні підприємства є складовою фінансового забезпечення стабільного розвитку території, економічною основою місцевого самоврядування, призначені для вирішення житлово-комунальних проблем населення, питання їх існування залишаються актуальними. Для забезпечення виконання статутних завдань комунальні підприємства нерідко потребують залучення додаткового фінансування, яке сприятиме стабілізації їх фінансово-господарської діяльності, покращенню стану розрахунків, більш ефективному використанню майна комунальної власності, оновленню виробничих потужностей, технічної бази, забезпеченню повного і своєчасного внесення платежів до бюджету. Як свідчить практика, комунальні підприємства ще не можуть функціонувати без бюджетної підтримки.

Продовження таблиці 1.

Проектна діяльність	Опрацювання інвестиційних проєктів, перевірка та аналіз проєктів на ймовірність впровадження, звітності з надання котів державного фонду регіонального розвитку для окремої територіальної громади.	Як спосіб розвитку творчих умінь та професійних знань набирає все більше обертів. Об'єднані територіальні громади активно включаються в процес опрацювання інвестиційних проєктів, які можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, державної субвенції, міжнародної технічної допомоги та інших джерел фінансування.
---------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Джерело: складено авторами за матеріалами [2, с. 1-4; 4, с. 3-4]

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування в першу чергу спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає проведення кардинальних змін і системних реформ, децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. У квітні 2014 року Уряд країни схвалив основний концептуальний документ - Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р [2]. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації розпочалась у 2015 році та спрямована на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що забезпечать місцевий економічний розвиток, надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг. Роль об'єднаних територіальних громад у забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території має стати ключовою. Відповідно до ст.ст. 2, 4, 6, 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII (далі - Закон № 157-VIII) [3]

Відповідно ч. 3 ст. 8 Закону України №157-VIII [3] органи місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади є правонаступниками активів і пасивів (зобов'язань) органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися.

Водночас необхідно звернути увагу на те, що, незважаючи на значну кількість інформації, яка є суспільно необхідною та стосується фінансово-господарської діяльності ОТГ, і створені умови для забезпечення прозорості інформації про фінансові й економічні показники діяльності цих процесів, проконтролювати їх діяльність досить складно.

В умовах провадження реформи децентралізації влади і збільшення кількості ОТГ, які утворюються завдяки цим процесам, організація належного контролю за їх діяльністю є надзвичайно актуальним питанням.

Зокрема, розглядаючи питання діяльності комунальних підприємств, то із збільшенням кількості ОТГ кількість майна у розпорядженні підприємств комунальної сфери зростає значними темпами, які випереджають темпи зростання державних підприємств.

За повідомленням Віце-прем'єр-міністра – Міністра регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України Геннадія Зубка, «за 11 місяців 2018 року доходи місцевих бюджетів зросли на 22,5 %, або на 39 млрд. грн. порівняно з аналогічним періодом минулого року та склали 212,5 млрд. грн. – більше, ніж за весь минулий рік...».[4] Із розрахунку на одного мешканця власні доходи ОТГ зросли на 62,6 %, порівняно з аналогічним періодом 2017 р., та склали 3354,4 грн. Враховуючи, що 299 ОТГ, у яких перші місцеві вибори були проведені у 2017 р., тільки у 2018 р. отримали 60 % надходжень від податку на доходи фізичних осіб, їх власні ресурси, у порівнянні з аналогічним періодом попереднього року, зросли у 2,7 разу, або на 5,5 млрд. грн., і склали 8,8 млрд. грн. Загалом надходження власних доходів місцевих бюджетів 665 ОТГ за січень-листопад 2018 р. суттєво зросли – на 62,6 % та склали 18,9 млрд. грн. (+7,3 млрд. грн.). Такі дані свідчать про суттєве підвищення доходної спроможності громад.

Так, згідно ст. 34 Закону, № 2258-VIII, великі підприємства зобов'язані створити аудиторський комітет або покласти відповідні функції на ревізійну комісію або наглядову раду, що створюється відповідно до законодавства. Інші підприємства, які належать до підприємств, що становлять суспільний інтерес, можуть покласти функції аудиторського комітету на окремий підрозділ органу управління або на наглядовий орган.

Аудиторський комітет підприємства, що становить суспільний інтерес, або орган (підрозділ), на який покладено наглядові функції, має забезпечити:

інформування загальних зборів акціонерів (учасників) або іншого вищого органу управління відповідно до законодавства, органу управління або наглядового органу підприємства про результати обов'язкового аудиту фінансової звітності;

моніторинг процесу складання фінансової звітності та надання рекомендацій і пропозицій щодо забезпечення достовірності інформації;

оцінку ефективності систем внутрішнього контролю (внутрішнього аудиту відповідно до міжнародних стандартів професійної практики внутрішнього аудиту) та управління ризиками підприємства;

моніторинг виконання завдань з обов'язкового аудиту фінансової звітності;

оцінку незалежності суб'єктів аудиторської діяльності, які надають послуги з обов'язкового аудиту; проведення прозорого конкурсу з відбору суб'єктів аудиторської діяльності та обґрунтування рекомендацій за його результатами.

Фактична ситуація у ряді областей свідчить про проблеми у вирішенні цього питання: нерозуміння депутатами місцевих рад і їх керівниками ролі наглядових рад, формальний підхід до їх утворення на рівні органів місцевого самоврядування, і як наслідок – проведення формального або непроведення аудиту фінансової звітності взагалі.

Всі рішення ці органи щодо використання майна громади, його обліку, контролю й аудиту приймають самостійно, виходячи з принципів автономії.

Наразі Урядом України прийнято Порядок оприлюднення інформації про діяльність державних унітарних підприємств та господарських товариств [9]. На часі розроблення та затвердження критеріїв віднесення державних і комунальних унітарних підприємств до таких, фінансова звітність яких підлягає обов'язковій аудиторській перевірці.

Функції наглядових рад мають відповідати тим, що визначені у законодавстві про бухгалтерський облік і аудиторську діяльність. Крім того, на сучасному етапі розвитку економіки країни вважаємо за доцільне врахувати підходи до класифікації підприємств для цілей бухгалтерського обліку, які було подано у Законі [5], для характеристики, в яких доцільно створювати наглядові ради і обирати незалежного аудитора для проведення обов'язкового аудиту річної фінансової звітності.

У подальшому ці показники мають бути покладені в основу під час розроблення і прийняття на урядовому рівні управлінського рішення щодо затвердження єдиних підходів щодо економічної доцільності створення наглядових рад та критеріїв, за якими фінансова звітність ОТГ підлягатиме обов'язковому незалежному аудиту.

Висновки.

Таким чином, за результатами дослідження було досліджено питання фінансово-господарської діяльності територіальних громад, їх об'єкти та суб'єкти контролю. Звернуто увагу на важливі питання діяльності, звітності та фінансування провідних сфер діяльності територіальних громад.

До того ж слід звернути увагу, що проектна діяльність як спосіб розвитку творчих умінь та професійних знань набирає все більше обертів. Об'єднані територіальні громади активно включаються в процес опрацювання інвестиційних проектів, які можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, державної субвенції, міжнародної технічної допомоги та інших джерел фінансування. Такий фактор є позитивною тенденцією, що показує небайдужість органів територіальних громад до суспільного та соціального життя населення.

Abstract

In the context of decentralization reform, the role of territorial communities as centers of self-organization and self-government of the population created for the successful fulfillment of the social, social and other functions entrusted to them significantly increases. At the same time, the key to the successful functioning of the territorial community must be substantial economic potential to support one's own capacity and self-sufficiency. The issue of regulatory support for the economic development of territorial communities becomes especially relevant in the context of transitivity, in which the transition to the new system takes place in the context of the uncertainty of specific instruments that territorial communities need to use to realize their economic potential. Project activity as a way of developing creative skills and professional knowledge is gaining momentum. The united territorial communities are actively involved in the process of elaboration of investment projects, which can be realized at the expense of the state regional development fund, state subsidy, international technical assistance and other sources of financing. Like any other area of responsibility, such activity of territorial communities creates the need to identify certain issues of financial and economic activity of the united territorial communities that are subject to public audit, thereby making the study of objects and subjects of control of management of territorial self-government relevant.

Список літератури

1. Обушна, Н. І. Публічний аудит як модернізаційний механізм державного управління в Україні / Державне управління: теорія та практика. – Одеса, 2015. – 41-48с.
2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р .
3. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII
4. Доходи місцевих бюджетів за 11 місяців перевищили доходи, отримані за весь 2017 рік, – Геннадій Зубко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/dohodimiscevih-byudzhetiv-za-11-misyaci>.

5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement.

References

1. Obushna, NI Public audit as a modernization mechanism of public administration in Ukraine / Public administration: theory and practice. – Odessa, 2015. – 41- 48 pp.
2. The concept of reforming local self-government and territorial organization of power, approved by the decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 01.04.2014 No. 333-p.
3. Law of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities" of 05.02.2015 No. 157-VIII
4. Local budget revenues for 11 months exceeded the revenues for the whole year 2017 - Gennady Zubko [Electronic resource]. - Access mode: <https://www.kmu.gov.ua/en/news/dohodi-miscevih-byudzhetiv-za-11-misyaci>.
5. Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community, and their Member States, of the other part. [Electronic resource]. - Access mode: http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement.

Посилання на статтю:

Балан А. А. Територіальні громади, як об'єкт публічного аудиту / А. А. Балан, Т. В. Букорос // Економічний журнал Одеського політехнічного університету. – 2019. – № 4 (10). – С. 14-19. – Режим доступу до журн.: <https://economics.opu.ua/ejopu/2019/No4/14.pdf>. DOI: 10.5281/zenodo.3834721

Reference a JournalArticle:

Balan A. A. Territorial communities as a subject of public audit. / A. A. Balan, T. V. Bukoros // Economic journal Odessa polytechnic university. – 2019. – № 4 (10). – P. 14-19. – Retrieved from <https://economics.opu.ua/ejopu/2019/No4/14.pdf>. DOI: 10.5281/zenodo.3834721

