

## ТЕМА 11. УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ

### План

1. Принципи, суб'єкти, об'єкти та інструменти управління місцевими фінансами
2. Казначейська система обслуговування місцевих бюджетів
3. Організація фінансового контролю і аудиту діяльності місцевого самоврядування
4. Місцеві фінансові органи, їхні функції та повноваження

#### 1. Принципи, суб'єкти, об'єкти та інструменти управління місцевими фінансами

В сучасних умовах фінансово-економічної нестабільності основні завдання місцевих органів влади в галузі фінансів мають бути спрямовані на ефективне складання та виконання місцевих бюджетів, забезпечення контролю за цільовим, раціональним, економічним та ефективним використанням бюджетних коштів, створення належних фінансових умов для виконання функцій місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, їхніми виконавчими органами, а також підприємствами, організаціями та установами місцевого підпорядкування. Місцеві фінанси є однією з важливих складових фінансової системи держави, оскільки вони забезпечують фінансування значної частини витрат на соціально-культурне та комунально-побутове обслуговування населення.

#### Нормативно-правове забезпечення місцевих бюджетів в Україні

- Конституція України
- Бюджетний кодекс України
- Податковий кодекс України
- Щорічні закони про Державний бюджет України
- Інші закони

Центральне місце в нормативно-правовому полі нашої держави, що регламентує порядок функціонування місцевих фінансів, належить **Конституції України**, а саме:

1. Установлено засади функціонування бюджетної системи.
2. Окреслено найважливіші повноваження органів державної влади, державного управління й місцевого самоврядування стосовно організації та правового забезпечення формування і використання коштів місцевих бюджетів.
2. Гарантує права територіальних громад безпосередньо та через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць, контролювати їх виконання.
3. Встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону.
4. Вирішувати інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

### Принципи організації місцевих фінансів

- обов'язкове розмежування функцій і повноважень між державною владою та місцевим самоврядуванням;
- чіткий поділ дохідних джерел, а також видатків між державним і місцевими бюджетами;
- надання відповідних власних доходів місцевому самоврядуванню;
- самостійність у формуванні та використанні фінансових ресурсів;
- державну фінансову підтримку несамодостатніх територіальних громад, проведення фінансового вирівнювання;
- стимулювання збільшення доходів як державного, так і місцевих бюджетів;
- здійснення постійного контролю за використанням наявних ресурсів;
- гласність і відкритість у формуванні та використанні фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
- залучення широких верств громадськості до прийняття рішень щодо формування та використання фінансових ресурсів.

Головним призначенням місцевих фінансів є забезпечення фінансовими ресурсами діяльності органів місцевого самоврядування, пов'язаної зі здійсненням ними своїх функцій і повноважень; найбільш повне задоволення потреб населення територіальних громад та якісне надання локальних суспільних послуг; формування стимулюючого механізму щодо раціонального використання наявних матеріальних і фінансових ресурсів, пошуку додаткових джерел доходів.

Управління місцевими фінансами здійснюють місцеві представницькі та виконавчі органи влади, зокрема їхні фінансові підрозділи.

*В Україні є два основні види місцевих фінансових органів:*

- 1) фінансові органи місцевого самоврядування;
- 2) місцеві фінансові органи виконавчої влади.

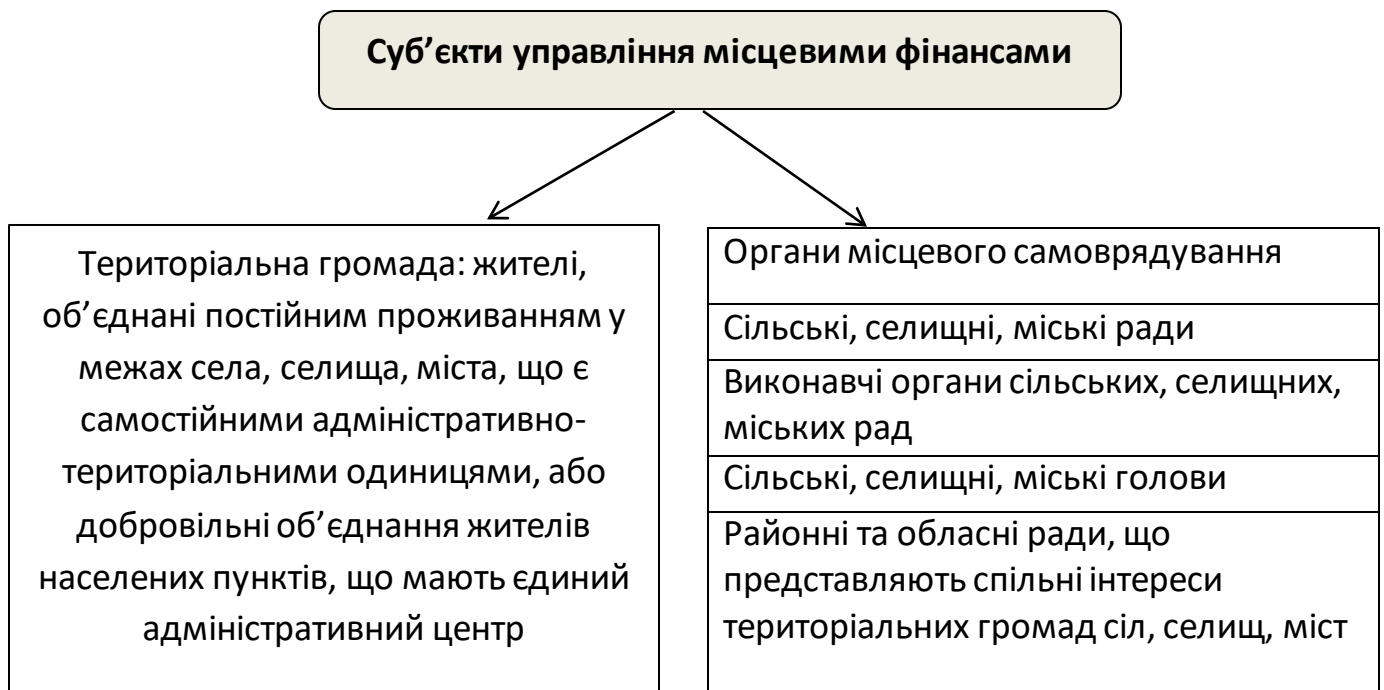
До фінансових органів місцевого самоврядування належать фінансові відділи виконавчих комітетів та інших виконавчих органів місцевого самоврядування. Фінансові відділи в системі місцевого самоврядування функціонують у містах, які мають статус так званого обласного підпорядкування, та в районах цих міст.

Центральна влада законодавчо регламентує повноваження місцевого самоврядування в галузі бюджету, утворення позабюджетних, валютних і цільових фондів, здійснення фінансово-кредитних відносин, управління фінансами комунальних підприємств, установами місцевих податків і зборів.

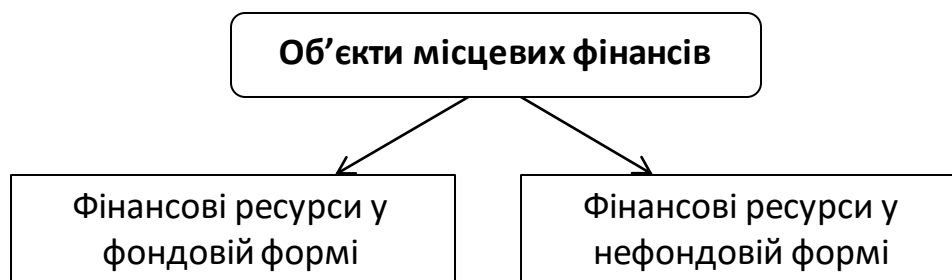
Управління у сфері місцевих фінансів здійснюється відповідно до **принципів місцевого самоврядування** в Україні:



Суб'єктами управління місцевими фінансами є територіальна громада і органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські ради, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, сільські, селищні, міські голови, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (рис. 11.1).



Об'єктом місцевих фінансів є: фінансові ресурси у фондовій та нефондовій формі (рис. 11.2).



Головними **фінансовими фондами** місцевих органів влади є: місцеві бюджети, резервні, позабюджетні валютні та цільові фонди, фонди грошових ресурсів комунальних підприємств, ресурси, що залучаються місцевими органами влади у формі банківських кредитів, від розміщення місцевих позик.

**Управління місцевими фінансами** – це формування, використання та розпорядження коштами місцевих бюджетів, а також фінансами комунальних підприємств.

Управління фінансами ґрунтується на знанні економічних законів розвитку суспільства, закономірностей розподілу валового внутрішнього продукту і національного доходу: між державою і суб'єктами господарської діяльності, державою і населенням, між галузями економіки і територіями.

Управління місцевими фінансовими органами здійснюється за принципом подвійного підпорядкування.

Суть методу подвійного підпорядкування полягає в тому, що фінансовий орган підпорядковується «по вертикалі» фінансовому органу, що стоїть вище, і «по горизонталі» голові державної адміністрації (міському голові). Так, наприклад, начальник обласного фінансового управління одночасно підпорядковується міністрові фінансів і голові обласної державної адміністрації, завідувач районного фінансового відділу – начальникові обласного фінансового управління і голові районної державної адміністрації.

Місцеві фінансові органи у своїй діяльності керуються Конституцією України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства фінансів, розпорядженнями голови відповідної місцевої державної адміністрації, актами відповідного органу місцевого самоврядування, прийнятими у межах його компетенції.

Основні завдання головного фінансового управління  
обласної державної адміністрації

- забезпечення реалізації державної бюджетної політики на відповідній території;
- складання розрахунків до проекту місцевого бюджету і подання на розгляд відповідної місцевої держадміністрації;
- підготовка пропозицій щодо фінансового забезпечення заходів соціально-економічного розвитку на відповідних територіях;
- розроблення пропозицій з удосконалення методів фінансового і бюджетного планування та фінансування витрат;
- здійснення контролю за дотриманням підприємствами, установами і організаціями законодавства стосовно використання ними бюджетних коштів та коштів цільових фондів, утворених відповідною радою;
- здійснення загальної організації та управління виконанням місцевого бюджету на відповідній території, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.



**Планування** займає центральне місце в управлінні фінансами. Об'єктом планування є місцеві фінансові ресурси, а результатом – складання фінансових планів, зведених балансів фінансових ресурсів території.

Розрахунки фінансових показників ґрунтуються на використанні різних методів, серед яких найважливіші: *метод екстраполяції, нормативний, математичного моделювання, балансовий.*

*Метод екстраполяції* полягає в тому, що фінансові показники визначаються на основі їхньої динаміки, виходячи з показників звітного періоду.

*Нормативний метод* ґрунтується на використанні встановлених норм і нормативів.

Суть методу *математичного моделювання* полягає в побудові моделей, що імітують здійснення реальних економічних і соціальних процесів.

*Балансовий метод* застосовується для узгодження напрямів використання фінансових ресурсів із джерелами їх формування, взаємозв'язків усіх підрозділів фінансових планів.

Під час прогнозування використовується великий обсяг інформації, що дає змогу точніше оцінити ситуацію, що склалася, і на цій основі прийняти обґрунтовані рішення. Прогнозування здійснюється за допомогою таких методів: експертна оцінка, аналіз тенденцій, детерміністичний метод, економічне моделювання, аналіз фінансового впливу (табл. 11.1).

Таблиця 11.1 **Методи прогнозування**

| Метод            | Опис   | Приклад чи використання  | Коментар  |
|------------------|--|--|---|
| Експертна оцінка | «Експерт» пропонує найкраще припущення про майбутні доходи / видатки, покладаючись на свої спеціалізовані знання | Часто використовується для приблизної оцінки суми запозичень   |   |
| Аналіз тенденцій | Минулі тенденції на дають основу для прогнозування майбутніх змін  | Підходить для оцінки доходів, які є постійними, щороку змінюються на постійну величину чи розвиваються в передбачуваному напрямі | Важливо також розглядати зміни, які ще не знайшли відображення в минулих тенденціях (наприклад, зміни в базі оподаткування) |

|                           |  |   |  |
|---------------------------|--|---|--|
| Детерміністичний підхід   | Припускається постійність відношень між прогнозованою змінною і певним іншим фактором (наприклад, економічним чи демографічним змінним фактором) | Може використовуватися для оцінки податків, пов'язаних із конкретною кількістю проданих чи куплених товарів, або видатків, що пов'язані зі стандартом надання послуг на певному рівні | Потребує прогнозування стосовно відповідних пов'язаних факторів                                |
| Економетричне моделювання | Установлює відношення між змінною доходу чи видатку і рядом «причинних» чи «пояснювальних» факторів  | Використовується щодо змінних, які зазнають впливу циклічних змін   | Математично складне та потребує великої кількості даних  |
| Аналіз фінансового впливу | Розглядає прямий і «опосередкований» вплив на доходи і видатки, що стосується нового розвитку  | Використовується для прогнозування додаткових податкових надходжень і видатків на полуги, спричинених будівництвом нового житла   | Використовує прості математичні розрахунки, як-от множення питомих витрат на приріст населення |

**Оперативне управління** – це комплекс заходів, що проводиться на основі оперативного аналізу конкретної фінансової ситуації. Мета оперативного управління – досягти максимального ефекту за мінімальних затрат шляхом своєчасної зміни фінансових відносин, маневрування фінансовими ресурсами.

**Стимулювання** в системі управління є одним із найважливіших методів управління місцевими фінансами, тому що саме стимулювання покликане забезпечити розвиток тих явищ і процесів, які мають на цьому етапі пріоритетне значення або які за інших однакових умов мають недостатньо сприятливі умови для саморозвитку. Стимулювання здійснюється через надання пільг за податками, пільгове кредитування та інші фінансові методи.



Визначальним інструментом державного регулювання розвитку територій є видатки бюджету, від ефективності яких залежить виконання державою конституційних зобов'язань. Головними завданнями у сфері управління бюджетними видатками є дотримання принципів економності та ефективності.

Також інструментами управління місцевими фінансами є: місцеві податки, важелі, стимули, пільги, санкції та інші складові фінансового механізму.

Серед інноваційних інструментів управління фінансами першочергово доцільно відзначити: фінансовий контролінг, ефективне планування й бюджетування, систематичну фінансову діагностику, застосування законодавчо врегульованих процедур банкрутства.

**Фінансовий контроль** – це один з елементів управління місцевими фінансами, пов'язаний із перевіркою правильності вартісного розподілу створеної вартості, утворення і витрачання фондів грошових коштів та їх цільового використання.

Розрізняють *стратегічне і тактичне управління місцевими фінансами*.

**Стратегічне управління** – це управління на тривалу перспективу. Його суть виражається у встановленні обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць на перспективу для реалізації цільових програм, пов'язаних із піднесенням економіки регіонів України, проведенням її структурної перебудови, розвитком АПК, а також розв'язанням соціальних проблем.

**Тактичне управління** місцевими фінансами полягає у маневруванні наявними фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, залученні додаткових коштів, ефективному їх використанні.

**Висновки.** Таким чином, управління місцевими фінансовими органами здійснюється за принципом подвійного підпорядкування.

Його суть полягає в тому, що фінансовий орган підпорядковується «по вертикалі» вищому фінансовому органу і «по горизонталі» – голові державної адміністрації (міському голові).

Основні завдання місцевих органів влади в галузі фінансів спрямовані на складання та виконання місцевих бюджетів, забезпечення контролю за цільовим, раціональним, економічним і ефективним використанням бюджетних коштів, створення належних фінансових умов для виконання функцій місцевими державними адміністраціями, органами місцевого

самоврядування, їхніми виконавчими органами, а також підприємствами, організаціями та установами місцевого підпорядкування.

## **11.2. КАЗНАЧЕЙСЬКА СИСТЕМА ОБСЛУГОВУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

Від того, яка система касового виконання бюджету використовується, яким чином організується діяльність органів державної і місцевої влади, залежить стан виконання бюджету, як наслідок – макроекономічні процеси в державі, соціально-економічний розвиток регіонів. Тому бюджет та організація його виконання перебувають у полі зору вчених-економістів і практиків, які намагаються дослідити недоліки й переваги різних систем виконання бюджету, розробити дієві механізми управління бюджетними коштами. Незважаючи на значні здобутки науковців і практиків у дослідженні питань управління державними і місцевими фінансами, низка питань, що стосуються сфери касового виконання бюджетів, потребують подальшого уточнення та розвитку.

*Найголовніша характеристика казначейської системи обслуговування бюджету та її відмінність від банківської системи полягає в тому, що казначейство концентрує в єдиній системі два потоки грошових коштів, які виникають у процесі виконання бюджету, – дохідний і витратний – на єдиному казначейському рахунку. Окрім того, казначейська система передбачає здійснення функцій контролю за цільовим спрямуванням коштів державного бюджету й управління наявними коштами, які консолідуються на єдиному казначейському рахунку.*

Казначейське обслуговування бюджету – це процес, що передбачає дотримання відповідних вимог, основними з яких є:

- 1) відкриття рахунків з виконання бюджету в системі органів Державного казначейства на єдиному казначейському рахунку;
- 2) здійснення витрат, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний рік, у межах реальних надходжень і в терміни, що дають можливість виконати відповідну бюджетну програму і погасити державний борг;
- 3) проведення процедур попереднього і поточного контролю під час здійснення витрат.

У процесі здійснення операцій з бюджетними коштами Казначейство:

*по-перше*, готує фінансові звіти та діє як злагоджений механізм, що концентрує бюджетні кошти в єдиній системі рахунків підпорядкованих структур і створює єдину інформаційну базу. Інформація, яку надає Казначейство урядові, дозволяє оцінити ефективність роботи органів державного управління й отримати прозоріше уявлення про економічні наслідки бюджетної політики, яку проводить уряд держави;

*по-друге*, здійснює контроль за всіма операціями, пов'язаними з надходженнями і витратами. Володіючи інформацією, коли і які витрати здійснюватимуться бюджетні установи, Казначейство, оперативно управляючи вільними залишками коштів, може вносити пропозиції щодо зменшення залучення обсягів короткострокових запозичень, погашення внутрішньокасових розривів, що сприятиме економії бюджетних коштів, які спрямовуються на погашення державного боргу та на витрати, пов'язані з його обслуговуванням.

Для реалізації функції ефективного управління державними доходами і витратами система Державного казначейства передбачає впровадження та забезпечення функціонування певних *принципів*, основними з яких є:

## Принципи функціонування системи Державного казначейства

- 1) принцип єдності вимог до ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджету;
- 2) принцип збалансованості, згідно з яким повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень до бюджету;
- 3) принцип повноти включення в облік і звітність усіх операцій, пов'язаних із надходженнями та здійсненням витрат бюджету;
- 4) принцип цільового спрямування бюджетних коштів. Бюджетні кошти спрямовуються Казначейством тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями;
- 5) принцип відповідальності учасників бюджетного процесу за вчинені ними бюджетні правопорушення.

На виконання вимог Бюджетного кодексу України було розроблено Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів, затверджений наказом Міністерства фінансів України. Порядок регламентує організаційні взаємовідносини між органами Державної казначейської служби України, фінансовими органами та обласними, районними, міськими, районними у містах, сільськими, селищними радами або їх виконавчими органами чи міськими, селищними, сільськими головами (в разі якщо відповідні органи не створені).

Після затвердження місцевих бюджетів місцеві фінансові органи подають за місцем обслуговування до органу Казначейства рішення про затвердження відповідних бюджетів, програми соціально-економічного й культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільові програми з інших питань місцевого самоврядування, затверджені рішеннями про місцеві бюджети. При внесенні змін до місцевого бюджету подаються рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет, ухвалені відповідною радою. Розпорядження, які видаються на виконання програм, ухвалених відповідною радою, подають розпорядники, які є їх виконавцями.

***У процесі казначейського обслуговування коштів місцевих бюджетів органи Казначейства здійснюють такі функції:***

- обслуговують місцеві бюджети за доходами, видатками, кредитуванням та фінансуванням бюджету;
- відкривають рахунки в національній валюті в органах Казначейства:
  - для зарахування доходів місцевих бюджетів та інших надходжень, передбачених законодавством, на ім'я органу Казначейства у розрізі кодів класифікації доходів бюджету та розрізі місцевих бюджетів усіх рівнів (бюджет міста Києва обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування);
  - розпорядникам бюджетних коштів та одержувачам бюджетних коштів у розрізі місцевих бюджетів та кодів бюджетної класифікації;
- здійснюють розподіл платежів між рівнями місцевих бюджетів, розподіл інших платежів, що зараховуються до місцевих бюджетів згідно з вимогами Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України та рішенням місцевої ради про бюджет у розмірах, визначених законодавством, і перераховують розподілені кошти місцевих бюджетів за належністю;
- формують розрахункові документи і проводять повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до місцевих бюджетів на підставі відповідних документів органів, які згідно із законодавством контролюють справляння надходжень бюджету, погоджених із відповідними місцевими фінансовими органами;
- здійснюють безспірне списання коштів місцевих бюджетів за судовими рішеннями про стягнення коштів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;
- здійснюють розрахунки за міжбюджетними трансфертами;
- щодня перераховують залишки надходжень на рахунки загального і спеціального фондів місцевих бюджетів;
- здійснюють покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів та надання середньострокових позик місцевим бюджетам за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку в установленому законодавством порядку;
- здійснюють операції на рахунках, відкритих в органах Казначейства;
- надають фінансовим органам виписки з рахунків;
- надають виписки з рахунків для зарахування надходжень бюджетів відповідно до затверджених порядків взаємодії Державної казначейської служби України з органами, що контролюють справляння надходжень бюджету. Іншим органам, що контролюють справляння надходжень бюджету, у разі відсутності зазначених порядків, виписки надаються на їх звернення;

- ведуть бухгалтерський облік усіх операцій щодо виконання місцевих бюджетів;
- здійснюють попередній і поточний контроль за цільовим спрямуванням бюджетних коштів;
- здійснюють операції щодо виконання платіжних доручень розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів на підставі підтвердних документів, зареєстрованих бюджетних зобов'язань, відповідно до розпису місцевих бюджетів і кошторисів, планів асигнувань із загального фонду місцевих бюджетів розпорядників бюджетних коштів та/або відповідно до планів використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів;
- здійснюють реєстрацію та облік бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів;
- здійснюють безспірне вилучення коштів місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного кодексу України;
- проводять взаємні розрахунки між державним бюджетом і бюджетами областей, міста Києва, а також між місцевими бюджетами у порядку, встановленому законодавством;
- складають фінансову та бюджетну звітність про виконання місцевих бюджетів, крім звіту про виконання плану за штатами і контингентами;
- подають звітність Міністерству фінансів України і місцевим фінансовим органам у встановлені строки за формами, встановленими Міністерством фінансів України.

Перерахування платежів, сплачених платниками до місцевих бюджетів, здійснюється через Систему електронних платежів Національного банку України на рахунки, відкриті в органах Казначейства у розрізі місцевих бюджетів та кодів класифікації доходів бюджету.

У разі виявлення в процесі казначейського обслуговування невідповідності показників затверджених бюджетів бюджетному законодавству органи Казначейства інформують для прийняття відповідного рішення в межах встановлених повноважень у частині, що не суперечить бюджетному законодавству:

*Міністерство фінансів України* – стосовно обласних бюджетів і бюджету міста Києва;

*обласні державні адміністрації* – стосовно районних та міських (міст обласного значення) бюджетів;

*міські державні адміністрації* в місті Києві – стосовно районних у цих містах бюджетів;

*районні державні адміністрації* – стосовно міських (міст районного значення), сільських, селищних бюджетів та бюджетів їх об'єднань;

*виконавчі органи міських рад* – стосовно бюджетів районів у місті, сільських, селищних чи міст районного значення, що входять до складу цих міст і виконують рішення відповідних рад про місцеві бюджети.

У процесі казначейського обслуговування коштів місцевих бюджетів органи Казначейства можуть використовувати систему дистанційного обслуговування «Клієнт Казначейства – Казначейство» з використанням ключів електронних цифрових підписів акредитованого центру сертифікації ключів Казначейства України.

Платники податків сплачують платежі у безготівковій або готівковій формі на відповідні рахунки, відкриті в органах Казначейства. Платежі здійснюються платниками через установи банків, у яких вони обслуговуються, підприємства поштового зв'язку та органи місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем проживання) платника.

У разі безготівкової форми оплати розрахункові документи, які подаються платниками податків до установ банків, оформляються згідно з вимогами відповідних нормативно-правових актів Національного банку України, що регулюють безготівкові розрахунки в Україні.

Сплата платежів до місцевого бюджету готівкою здійснюється платниками через каси установ банків, підприємств поштового зв'язку та органи місцевого самоврядування.

Підставою для підтвердження зарахування до місцевого бюджету платежів, сплачених готівкою, є: касові документи, видані банками, операторами поштового зв'язку; квитанції, видані органами місцевого самоврядування, форми яких затверджені в установленому законодавством порядку.

Зарахування всіх надходжень до місцевих бюджетів, у тому числі позик місцевих бюджетів та запозичень, здійснюється виключно через рахунки, відкриті в органах Казначейства.

Органи Казначейства при обслуговуванні місцевих бюджетів за доходами здійснюють операції: за платежами, які є доходами загального фонду місцевих бюджетів на відповідний рік, за платежами, які є доходами спеціального фонду місцевого бюджету (крім власних надходжень бюджетних установ), за платежами, які розподіляються між загальним і спеціальним фондами місцевих бюджетів; за платежами, які розподіляються між рівнями місцевих бюджетів, за коштами, тимчасово віднесеними на

доходи місцевого бюджету, що підлягають розподілу, за іншими платежами, які тимчасово віднесені на доходи місцевого бюджету, у порядку, встановленому законодавством.

Платежі до місцевих бюджетів, які згідно з Бюджетним кодексом України, законом про Державний бюджет України та рішенням ради є доходами загального фонду місцевих бюджетів, зараховуються на відповідні рахунки, відкриті в головних управліннях Державної казначейської служби в областях, місті Києві.

Для щоденного акумулювання коштів загального фонду місцевих бюджетів у головних управліннях Казначейства відкриваються рахунки для кожного місцевого бюджету, а саме:

перший – для акумулювання доходів, які відповідно до Бюджетного кодексу України закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

другий – для акумулювання доходів, які відповідно до Бюджетного кодексу України не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Кількість інших рахунків, які відкриваються в органах Казначейства для акумулювання коштів загального фонду місцевих бюджетів, залежить від рішення ради про відповідний місцевий бюджет та має забезпечити процес його виконання.

Кошти, які надійшли за день (з урахуванням повернення помилково або надміру зарахованих до бюджету платежів), у регламентований час засобами програмного забезпечення шляхом формування меморіальних документів перераховуються (списуються) за призначенням на відповідні рахунки, відкриті окремо для кожного місцевого бюджету.

Відповідно до помісячного розпису асигнувань загального фонду місцевих бюджетів місцеві фінансові органи проводять розподіл коштів загального фонду місцевих бюджетів з урахуванням зареєстрованих фінансових зобов'язань (крім оплати праці та нарахувань на заробітну плату і виділення коштів для надання кредитів) і подають органам Казначейства розпорядження про виділення коштів загального фонду місцевих бюджетів на паперових та електронних носіях у розрізі головних розпорядників.



Розпорядження про виділення коштів загального фонду місцевих бюджетів затверджується головою місцевого органу виконавчої влади (органу місцевого самоврядування) або, за його дорученням, одним з його заступників (керівником фінансового органу). У розпорядженні зазначаються особові рахунки головних розпорядників або, якщо головні розпорядники відповідного місцевого бюджету не мають мережі підвідомчих установ, зазначаються їхні реєстраційні рахунки.

Якщо перерахування бюджетних коштів проводиться за цільовим спрямуванням, то подане розпорядження в обов'язковому порядку має містити примітку щодо призначення коштів, яка відображається у виписці з особового рахунку.

Перерахування міжбюджетних трансфертів здійснюється органами Казначейства відповідно до вимог Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України, інших нормативно-правових актів України та рішення відповідної ради про місцевий бюджет.

Суми міжбюджетних трансфертів, зарахованих на рахунки загального фонду місцевих бюджетів, спрямовуються на особові рахунки головних розпорядників бюджетних коштів з подальшим перерахуванням на рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами, з яких згідно з установленим порядком направляються на рахунки з обліку надходжень до загального фонду місцевих бюджетів. У разі якщо головні розпорядники коштів відповідного місцевого бюджету не мають мережі підвідомчих установ, кошти направляються на рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами.

Перерахування коштів, що передаються до Державного бюджету України та до місцевих бюджетів вищого рівня, здійснюється органами Казначейства згідно з нормативами, встановленими законом про Державний бюджет України та рішеннями місцевих рад про місцеві бюджети.

Суми міжбюджетних трансфертів, зарахованих на рахунки спеціального фонду місцевих бюджетів, спрямовуються на особові рахунки головних розпорядників бюджетних коштів з подальшим перерахуванням на рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами, з яких згідно з установленим порядком направляються на рахунки з обліку надходжень до спеціального фонду місцевих бюджетів. У разі якщо головні розпорядники коштів відповідного місцевого бюджету не мають мережі підвідомчих установ, кошти направляються на рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами.

*Взаємні розрахунки* – це розрахунки, які виникають між бюджетами в процесі планування та виконання державного і місцевих бюджетів.

Взаємні розрахунки в частині міжбюджетних відносин виникають при зміні адміністративно-територіального розподілу, законодавства, підпорядкованості розпорядників бюджетних коштів, порядку зарахування надходжень, що розподіляються між рівнями місцевих бюджетів, у тому числі в результаті надання пільг платникам податків, або в інших випадках, передбачених законодавством.

Рішення місцевої ради щодо взаємних розрахунків у частині міжбюджетних відносин місцевий фінансовий орган протягом трьох робочих днів після його отримання доводить до відповідного фінансового органу місцевого бюджету, з яким необхідно провести взаємні розрахунки, та органу Казначейства за місцем обслуговування.

У статті 80 Бюджетного кодексу України «Звітність про виконання місцевих бюджетів» зазначено, що звітність про виконання місцевих бюджетів визначається відповідно до вимог, установлених щодо звітності про виконання Державного бюджету України. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, складає та подає відповідним місцевим фінансовим органам звітність про виконання місцевих бюджетів за встановленими формами. Зведені показники звітності про виконання бюджетів одночасно подаються органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад.

Державне казначейство України складає та подає відповідним місцевим фінансовим органам звітність про виконання місцевих бюджетів за встановленими формами.

Існування звітності про виконання бюджетів України відповідає принципу публічності та прозорості бюджетної системи. Метою складання звітності про виконання місцевих бюджетів є надання повної, правдивої та неупередженої інформації про стан виконання місцевих бюджетів користувачам для прийняття рішень.

Звітність про виконання місцевих бюджетів за періодичністю складання поділяється: **1) на місячну; 2) квартальну; 3) річну.**

**Основними формами місячної звітності** про виконання місцевих бюджетів є:

- 1) звіт про виконання місцевих бюджетів;
- 2) звіт про бюджетну заборгованість;
- 3) звіт про надання і використання місцевими бюджетами дотацій та субвенцій, отриманих із державного бюджету;
- 4) інформація про виконання захищених статей видатків місцевих бюджетів;
- 5) інформація про використання коштів із резервного фонду.

Звітність про виконання місцевих бюджетів складається на основі даних бухгалтерського обліку. Така звітність має містити всю інформацію про фактичні результати операцій з виконання місцевих бюджетів, яка може впливати на рішення, що приймаються на її підставі.

Форми звітності про виконання місцевих бюджетів повинні:

- 1) базуватися на даних бухгалтерського обліку, підтверджених окремими даними звітів бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів;
- 2) бути оптимальними за своєю кількістю та складом показників;
- 3) бути зручними для заповнення, розроблення та створення програм електронної обробки.

Звітність про виконання місцевих бюджетів має включати інформацію, яка є суттєвою для користувачів. Окрім цього, інформація, що наведена у звітах і примітках до них, має бути зрозумілою, суттєвою і достовірною.

Зміни даних звітності внаслідок допущених помилок, що належать до поточного року, проводяться у тому звітному періоді, у якому були виявлені помилки. Інформація щодо виконання місцевих бюджетів повинна сприяти прийняттю правильних управлінських рішень шляхом оцінок минулих, теперішніх та майбутніх подій, підтвердження чи коригування їх оцінок, зроблених у минулому. Крім того, має бути можливість зіставлення звітів за різні періоди.

Інформація щодо виконання місцевих бюджетів відображається у відповідних формах звітності, установлених Державним казначейством України. Звітність про виконання місцевих бюджетів складається Державним казначейством України, а зведені показники звітності – його територіальними органами.

Звітна інформація подається електронною поштою. Параметри аналітичних рахунків, на базі яких формуються економічні показники, встановлює Державне казначейство України. Вихідні документи за формами звітності формуються із значень економічних показників, які містяться у базах даних органів Державного казначейства України.

Для отримання низки деталізованих показників потрібно використовувати дані аналітичного обліку. Дані низки форм звіряються з балансовими даними, отже, джерелом інформації для заповнення таких форм є дані синтетичних (балансових рахунків, рахунків бюджетного, управлінського та позабалансового обліку) рахунків, звірених з даними на відповідних рахунках аналітичного обліку Плану рахунків.

Структурні підрозділи Державного казначейства України та місцеві фінансові органи в разі необхідності вносять пропозиції про зміни та доповнення до існуючих форм і передають їх відповідному управлінню для подальшої передачі до Державного казначейства України.

Державне казначейство складає та подає відповідним місцевим фінансовим органам баланси, звіти про виконання місцевих бюджетів та інші фінансові звіти. Правила та форми звітності встановлює Державне казначейство України за погодженням з Міністерством фінансів України.

Для узагальненої інформації про стан виконання бюджетів готуються зведені показники звітів про виконання бюджетів, які одночасно подають територіальні органи Державного казначейства України відповідно Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад на умовах, визначених Бюджетним кодексом для звітності про виконання Державного бюджету України.

Відображені в зазначених вище особових картках облікові дані повинні відповідати аналогічним даним оборотно-сальдової відомості і сальдової відомості. Дані оборотно-сальдової відомості і сальдової відомості повинні бути тотожні даним щоденного оборотно-сальдового балансу, що є підставою для складання щоденних форм звіту «Звіт про виконання місцевих бюджетів за доходами», «Звіт про виконання місцевих бюджетів за видатками», які складають органи Державного казначейства України в розрізі місцевих бюджетів окремо за загальним та спеціальним фондами. Зазначені звіти передаються фінансовим органам до 12-ї години робочого дня, наступного за звітним, у встановленому порядку. Дані звітів за останній робочий день місяця є підставою для складання звітності про виконання відповідних місцевих бюджетів.

Бухгалтерський облік операцій, що здійснюються в ході виконання місцевих бюджетів, ведеться за правилами, установленими Державним казначейством України.

Основним принципом складання форм фінансової звітності є використання економічних показників безпосередньо із баз даних Державного казначейства України. Згідно з цим принципом Державне казначейство України встановлює конкретні форми звітності на підставі значень економічних показників, які містяться у базах даних.

Місячний, квартальний і річний звіти і зведені звіти про виконання місцевих бюджетів складають відповідні органи Державного казначейства України і за підписом керівника органу Державного казначейства України та головного бухгалтера подають відповідним фінансовим органам.

Фінансові органи опрацьовують звіт та в разі необхідності подають свої зауваження органам Державного казначейства. Зміни даних звітності внаслідок допущених помилок, що належать як до поточного, так і до минулого періоду (після затвердження цієї звітності), проводяться у тому звітному періоді, у якому були виявлені помилки. Зазначені органи також готують пояснювальну записку і разом із звітністю, отриманою від органів Державного казначейства України, подають її до вищого фінансового органу для перевірки та візування.

З метою складання достовірної звітності Міністерство фінансів України та Державне казначейство України вирішують усі спірні питання, що виникли між фінансовими органами і органами Державного казначейства при опрацюванні річних звітів. Результати опрацьованих Міністерством фінансів річних звітів у разі наявності обґрунтування враховуються Державним казначейством у річному зведеному звіті. Державне казначейство України встановлює терміни подання місячної, квартальної звітності управлінням Державного казначейства України в Автономній Республіці Крим, областях,

містах Києві та Севастополі з таким розрахунком, щоб забезпечити своєчасне подання звітності про виконання місцевих бюджетів відповідно до вимог Бюджетного кодексу України.

**Основними формами квартальної звітності** про виконання місцевих бюджетів є:

- 1) звіт про фінансовий стан (баланс);
- 2) звіт про виконання місцевих бюджетів;
- 3) звіт про рух грошових коштів;
- 4) звіт про бюджетну заборгованість;
- 5) звіт про надходження та використання коштів спеціального фонду місцевих бюджетів у частині власних надходжень бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів;
- 6) звіт про надходження та використання інших надходжень спеціального фонду (позики міжнародних фінансових організацій);
- 7) звіт про надання та використання місцевими бюджетами дотацій та субвенцій, отриманих із державного бюджету;
- 8) інформація про виконання захищених статей видатків місцевих бюджетів;
- 9) інформація про використання коштів із резервного фонду;
- 10) пояснювальна записка до квартального звіту.

**Основними формами річної звітності** про виконання місцевих бюджетів є:

- 1) звіт про фінансовий стан (баланс);
- 2) звіт про виконання місцевих бюджетів;
- 3) звіт про результат виконання місцевих бюджетів;
- 4) звіт про рух грошових коштів;
- 5) звіт про бюджетну заборгованість;
- 6) звіт про надходження та використання коштів спеціального фонду місцевих бюджетів у частині власних надходжень бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів;
- 7) інформація про виконання захищених статей видатків місцевих бюджетів;
- 8) інформація про використання коштів із резервного фонду;
- 9) довідка про рух матеріалів і продуктів харчування бюджетних установ, що утримуються за рахунок місцевих бюджетів;
- 10) звіт про рух необоротних активів бюджетних установ, що утримуються за рахунок місцевих бюджетів;

11) звіт про недостачі та крадіжки грошових коштів і матеріальних цінностей у бюджетних установах, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів;

12) довідка про зміни до показників загального фонду місцевих бюджетів у процесі їх уточнення протягом року;

13) звіт про надходження та використання інших надходжень спеціального фонду (позики міжнародних фінансових організацій);

14) звіт про надання та використання місцевими бюджетами дотацій та субвенцій, отриманих із державного бюджету;

15) пояснювальна записка до річного звіту.

Взагалі, квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються відповідною місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної місцевої ради або сільським головою (якщо відповідний виконавчий орган не створено згідно із законом) у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Показники зазначених звітів ураховують при підготовці квартального та річного звітів про виконання Державного бюджету України.

Зведені квартальні звіти подаються до Управління консолідованої звітності з виконання бюджетів Державного казначейства України в паперовому (у розрізі обласних бюджетів, бюджету міста Києва) та електронному варіантах (у розрізі обласних бюджетів, бюджету міста Києва, міст республіканського та обласного значення і бюджетів районів).

Зведені річні звіти подають головні бухгалтери органів Державного казначейства України до Управління консолідованої звітності з виконання бюджетів Державного казначейства України в паперовому (у розрізі обласних бюджетів, бюджету міста Києва) та електронному варіантах.

Місцеві органи фінансового контролю, а саме комісія з питань бюджету відповідної місцевої ради, перевіряють ці річні звіти. Після проведеної перевірки, на підставі відповідних висновків відповідні місцеві ради затверджують річні звіти про виконання бюджетів або ухвалюють інше рішення з цього приводу.

**Висновки.** Таким чином, підвищення ефективності механізму казначейського обслуговування державного бюджету, зміцнення контрольних повноважень органів Державного казначейства є ознакою того, що казначейська система касового виконання бюджетів залишається ефективним засобом утілення державної фінансово-економічної політики країни.

### 11.3. ОРГАНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ І АУДИТУ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Удосконалення системи фінансового контролю формування й використання коштів місцевих бюджетів є надзвичайно важливою проблемою в сучасних умовах спрямованості на децентралізацію державної влади в Україні. Удосконалення фінансового контролю формування й використання коштів місцевих бюджетів є вкрай актуальним завданням, розв'язання якого сприятиме підвищенню рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, якісному виконанню покладених на них завдань і функцій.

В Україні здійснюється загальний контроль за використанням бюджетних коштів і обов'язковий аудит підприємств та організацій, включаючи й комунальний сектор.

Загальний фінансовий контроль здійснює Верховна Рада України та Рахункова палата Верховної Ради України.

**Фінансовий контроль** – це цілеспрямована діяльність законодавчих і виконавчих органів державної влади і недержавних організацій задля забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності у процесі формування, розподілу, використання коштів централізованого і децентралізованого грошових фондів з метою найефективнішого соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових відносин.

**Бюджетний контроль** – це сукупність заходів, які проводять державні органи, пов'язаних із перевіркою законності, доцільності й ефективності утворення, розподілу і використання грошових фондів держави і місцевих органів самоврядування.



## Основні завдання бюджетного контролю:

- дотримання процедури складання, розгляду і затвердження бюджету, а також його виконання;
- дотримання бюджетного і податкового законодавства;
- контроль за правильністю формування дохідної частини бюджету;
- перевірка ефективності і цільового використання бюджетних коштів і коштів позабюджетних фондів;
- контроль за правильністю ведення бухгалтерського обліку і звітності;
- виявлення резервів збільшення дохідної бази бюджету держави;
- контроль за реалізацією механізму міжбюджетних відносин.

Система бюджетного контролю складається з таких елементів:

- суб'єкт контролю;
- об'єкт контролю;
- предмет контролю;
- методи контролю;
- процес контролю;
- узагальнення та реалізація результатів контролю.

Перераховані елементи системи контролю становлять у сукупності механізм бюджетного контролю.

Безпосереднім предметом бюджетного контролю виступають усі стадії бюджетного процесу.

Об'єкт бюджетного контролю – це грошові, розподільчі процеси при формуванні і використанні грошових фондів держави і місцевих органів самоврядування. Формально об'єктом бюджетного контролю є конкретні показники.

**Залежно від суб'єкта (хто здійснює) бюджетний контроль поділяють:**

- на державний бюджетний контроль, який здійснюють органи державної влади; відомчий контроль, який проводять контрольно-ревізійні управління міністерств і відомств;
- внутрішньогосподарський контроль, що здійснюється фінансовими службами підприємств, організацій і установ;
- незалежний контроль, який проводять спеціалізовані аудиторські фірми і служби.

**Бюджетний контроль залежно від часу проведення** поділяється на попередній, поточний і наступний.

*Попередній бюджетний контроль* здійснюється під час складання, розгляду і затвердження бюджетів різних рівнів, кошторисів доходів і видатків бюджетних установ, розрахунків для одержання бюджетних трансфертів, розробки і прийняття бюджетного і податкового законодавства. Він має попереджувальний характер.

*Поточний бюджетний контроль* проводиться в ході виконання бюджету, кошторисів доходів і видатків протягом бюджетного року. Поточний бюджетний контроль здійснюється на основі первинних документів оперативного і бюджетно-бухгалтерського обліку і звітності.

*Наступний контроль* проводиться після закінчення бюджетного року або певного звітного періоду. При цьому контролі на основі звітних бухгалтерських документів виявляють причини відхилень даних від планових, повноту і своєчасність надходження передбачених бюджетом коштів, цільове використання коштів та ін. Наступний бюджетний контроль тісно пов'язаний із попереднім.

Контроль за використанням бюджетних асигнувань – одна із складових бюджетного контролю.

Основне завдання такого контролю: досягти цільового, раціонального і ефективного використання бюджетних коштів.

Зазначений контроль здійснюють як органи державної влади та управління, так і спеціальні служби фінансового контролю.

**Спеціальні служби державного  
бюджетного контролю**

- Державна фінансова інспекція України,
- Рахункова палата,
- Державна казначейська служба України,
- органи системи Мінфіну (фінансові управління і відділи, центральний апарат),
- Фіскальна служба України.

*Контроль за витрачанням бюджетних коштів здійснюють:*  
Державна фінансова інспекція України, Рахункова палата, фінансові управління і відділи.

Органи Державної фінансової інспекції України здійснюють незалежний державний фінансовий контроль від імені виконавчої гілки влади. До складу органів Державної фінансової інспекції України входять Держфінінспекція України та її територіальні органи – державні фінансові інспекції в областях, місті Києві, районах, містах або міжрайонні, об'єднані в районах та містах державні фінансові інспекції, головні державні фінансові інспектори в районах та містах.

Держфінінспекція України є центральним органом виконавчої влади, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю.

Основними завданнями Держфінінспекції України є реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю, а також внесення пропозицій щодо її формування.

Держфінінспекція України відповідно до покладених на неї завдань:

1) здійснює державний фінансовий контроль:

- за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, не оборотних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (підконтрольні установи), за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів;

- дотриманням законодавства про державні закупівлі;

- діяльністю суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за рішенням суду, винесеним на підставі подання прокурора або слідчого для забезпечення розслідування кримінальної справи;

2) здійснює контроль:

- за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності;
- цільовим використанням коштів державного і місцевих бюджетів;

- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії;

- складанням бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету;

- станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в розрядників бюджетних коштів;

- усуненням виявлених недоліків і порушень;

3) забезпечує участь представників Держфінінспекції України в ревізійних комісіях господарських організацій, у яких корпоративні права держави перевищують 50% статутного капіталу;

4) вживає в установленому порядку заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб, а саме:

- вимагає від керівників та інших службових осіб підконтрольних установ усунення виявлених порушень законодавства;

- звертається до суду в інтересах держави, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження і використання активів;

- проводить аналіз стану додержання фінансової дисципліни та про його результати повідомляє органи виконавчої влади, інші державні органи й органи місцевого самоврядування;

- готує і подає до відповідних державних органів пропозиції щодо усунення та запобігання причинам і умовам, які призвели до допущення недоліків і порушень;

- здійснює контроль за виконанням вимог і пропозицій, поданих Держфінінспекцією України та її територіальними органами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування за результатами державного фінансового контролю, та інформує про це Кабінет Міністрів України і Мінфін України;

- застосовує заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, накладає стягнення, санкції до осіб, винних у порушенні законодавства;

- передає правоохоронним органам матеріали ревізій у разі встановлення порушень законодавства, що передбачають кримінальну відповідальність або містять ознаки корупційних діянь; інформує правоохоронні органи про факти інших виявлених порушень законодавства;

5) подає щомісяця Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України та Мінфіну України звіти про узагальнені результати контролю за дотриманням бюджетного законодавства;

6) забезпечує погодження призначення на посади та звільнення з посад керівників контрольно-ревізійних підрозділів у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів;

7) координує діяльність, погоджує плани внутрішньої роботи контрольно-ревізійних підрозділів у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та здійснює оцінку фахового рівня працівників таких підрозділів;

8) здійснює контроль за проведенням внутрішньої контрольно-ревізійної роботи у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

9) отримує та аналізує звітність про роботу контрольно-ревізійних підрозділів у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

10) розглядає листи, заяви і скарги громадян про факти порушення законодавства з фінансових питань, вживає згідно із законодавством відповідних заходів для їх усунення;

11) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Держфінінспекції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх міністру;

12) здійснює інші повноваження, визначені законами України та покладені на неї Президентом України.

Завдання Держфінінспекції України у сфері бюджетного контролю перетинається із завданням Рахункової палати, а саме в частині контролю за використанням коштів Державного бюджету. При цьому Рахункова палата веде контроль переважно на рівні центральних органів управління державою, а Контрольно-ревізійна служба – починаючи з бюджетних установ у селах аж до міністерств і відомств.

Фінансові управління і відділи здійснюють контроль за цільовим використанням коштів, виділених із місцевих бюджетів.

*До методів бюджетного контролю відносять документальну і камеральну перевірки, економічний аналіз, ревізію, обстеження.*

*Ревізія – найпоширеніший метод бюджетного контролю; це система контрольних дій, які направлені на всебічну перевірку фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організацій, а також роботи фінансових органів щодо складання і виконання бюджету з метою встановлення законності проведених операцій, дотримання фінансової дисципліни, порядку і правил організації обліку, достовірності звітності.*

Ревізії класифікуються за:

- повнотою охоплення діяльності об'єкта, що ревізується;
- ступенем охоплення даних фінансово-господарських операцій;
- залежністю від їх організації;
- залежністю від джерела даних, які є базою.

Основні види ревізій.

*Повна ревізія* – передбачає перевірку всіх сторін фінансово-господарської діяльності об'єкта контролю.

*Часткові ревізії* – коли перевіряють тільки окремі види господарських операцій або окремі напрями діяльності підприємства, установи, організації.

*Тематичні ревізії* – це перевірка однотипних установ, організацій за окремими спеціальними питаннями.

*Комплексні ревізії* – дозволяють глибше вивчити широке коло питань, які характеризують усі ланки і сторони господарської діяльності підприємства, організації та установи.

Під час *суцільної ревізії* перевіряють усі документи, які характеризують фінансово-господарську діяльність, починаючи від останньої ревізії.

За *вибіркової* – перевіряють лише деякі документи або всі документи, але за певний проміжок часу. Якщо у процесі вибіркової ревізії виявляють порушення фінансової дисципліни, то проводять суцільну перевірку всіх документів щодо фінансової діяльності об'єктів, які ревізуються.

*Планові ревізії* – які проводять відповідно до плану контрольно-ревізійної роботи органів контролю.

*Позапланові* – це ревізії, які проводять за спеціальними завданнями вищестоящих організацій або на вимогу органів суду і прокуратури.

*Додаткові ревізії* проводять тоді, коли при проведенні першої ревізії не були повністю встановлені факти порушень фінансово-господарської діяльності.

*Повторні ревізії* проводять після планової, щоб перевірити, як підприємство чи установа усуває недоліки, зазначені в акті ревізії.

*Документальні ревізії* полягають у тому, що всі господарські операції перевіряють за тими документами, які в бухобліку є основою для бухгалтерських записів. У процесі документальної ревізії перш за все перевіряють:

- наявність і достовірність первинних документів;
- правильність оформлення і своєчасність їх обліку;
- законність видатків, відповідність їх планам, ефективність використання.

Під час фактичної ревізії перевіряють фактичну наявність грошових коштів і матеріальних цінностей, вивчають фактичний стан об'єкта, який перевіряється, за їх наявністю в натурі, їх відповідність даним бухобліку.

Це – інвентаризація, експертна оцінка обсягів і якості виконаних робіт, обстеження і т. ін.

*Перевірка* – це обстеження та вивчення окремих сторін фінансово-господарської діяльності підприємства, організації, установи або їхніх підрозділів.

*До недержавних видів фінансового контролю належать:*

- внутрішньогосподарський фінансовий контроль;
- громадський фінансовий контроль;
- аудиторський фінансовий контроль.

В умовах ринкових відносин виникають конфліктні ситуації між об'єктами підприємництва й органами державного контролю щодо розміру податків, які слід сплачувати до бюджету, цін та порядку їх застосування. Ці спірні питання вирішують правоохоронні і державні органи управління за умови, що сторони подають письмові висновки незалежного аудиторського контрольного органу.

Фінансово-господарський контроль діяльності підприємств в умовах ринкових відносин і різних форм власності набуває іншого змісту, оскільки виникла нова форма фінансового контролю – аудиторський контроль.

Аудиторська перевірка проводиться з використанням аудиторських стандартів, розроблених практикою в країнах із розвинутою вільною економікою.

*Аудиторські стандарти* – це основні принципи виконання аудиторських процедур.

Їх слід виконувати незалежно від умов, у яких проводиться аудит. До аудиторських стандартів включають пояснення і норми аудиту, що є керівництвом до виконання аудиторських процедур, застосування їх до окремих об'єктів перевірки, підготовки аудиторських звітів. Норми для аудиторів не є директивними, але в практиці аудиту їх здебільшого дотримують. Було б неправильно вважати, що норми задовольняють аудитора у всіх можливих ситуаціях, тоді вони не задовольняли б потребу контролю комерційних нововведень і стримували б розвиток аудиту. Тому аудитори можуть не додержуватись норм, але зобов'язані пояснити причину цього.

Наприклад, нормою аудиту є методичні рекомендації на випадок виявлення шахрайства у фінансовій звітності з метою приховання і викривлення розміру податків.

**Висновки.** Система управління місцевими фінансами відіграє важливу роль у процесі їхнього розвитку. В Україні є об'єктивна потреба у створенні нової системи управління місцевими фінансами в умовах становлення фінансової автономії місцевого самоврядування. Процес становлення такої системи управління місцевими фінансами ще не завершився. Потребує уточнення компетенція місцевої влади в цій сфері, розмежування повноважень різних рівнів влади, держави і місцевого самоврядування, представницьких і виконавчих структур місцевої влади у сфері управління місцевими фінансами. Підвищуючи рівень фінансової забезпеченості територій, необхідно посилювати контроль за законністю рішень органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері та їхньою відповідальністю за формування й ефективне використання бюджетних ресурсів перед громадою.

#### **11.4. МІСЦЕВІ ФІНАНСОВІ ОРГАНИ, ЇХНІ ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ**

У широкому значенні місцевими фінансовими органами є всі органи, які функціонують на місцевому рівні з метою виконання завдань, пов'язаних з управлінням місцевими фінансами. Виходячи саме з такого – широкого – тлумачення поняття місцевого фінансового органу, деякі вчені відносять до їх складу, крім фінансових органів місцевих державних адміністрацій та місцевих рад, також територіальні органи Державної фіскальної служби України, Державного казначейства України та Державної фінансової інспекції України.

Крім того, це поняття трактується в наукових працях і у вузькому значенні, що зумовлено необхідністю виділення з усієї сукупності суб'єктів, наділених повноваженнями у сфері управління місцевими фінансами, окремих груп органів, завдання та функції яких суттєво відрізняються, – податкових, казначейських, контрольно-ревізійних та власне фінансових. У такому разі до місцевих фінансових органів відносять фінансові управління або відділи місцевих державних адміністрацій та місцевих рад.



У Бюджетному кодексі України наводиться таке визначення місцевого фінансового органу:

**Місцевий фінансовий орган** – це установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції зі складання, виконання місцевих бюджетів, з контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету.

Всі фінансові органи, які належать до системи Міністерства фінансів України і функціонують у складі місцевих державних адміністрацій, залежно від обсягу повноважень та рівня підпорядкованості поділяються на дві підгрупи:

1) *фінансові органи регіонального рівня* – головні фінансові управління обласних і Київської міської державних адміністрацій;

2) *фінансові органи субрегіонального рівня* – фінансові управління районних (адміністративних районів і в районах м. Києва) державних адміністрацій.

#### **Місцевий фінансовий орган виконує такі основні завдання**

- забезпечує реалізацію на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці загальнодержавної і місцевої бюджетної політики;
- здійснює бюджетне планування і прогнозування;
- складає і подає на розгляд місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевої ради розрахунки до проекту місцевого бюджету;
- здійснює загальну організацію та управління виконанням місцевого бюджету, координує діяльність учасників бюджетного процесу на місцевому рівні з питань виконання бюджету;
- формує пропозиції щодо фінансового забезпечення заходів соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- розробляє рекомендації щодо вдосконалення методів фінансового і бюджетного планування та фінансування витрат.

З метою реалізації покладених завдань місцевий фінансовий орган виконує такі *функції*:

- веде реєстр усіх розпорядників бюджетних коштів;
- розробляє і доводить до головних розпорядників коштів місцевого бюджету інструкції з підготовки бюджетних запитів; визначає терміни подання бюджетних запитів;
- проводить аналіз бюджетних запитів, поданих головними розпорядниками бюджетних коштів, на предмет їх відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів;
- бере участь у складанні балансу фінансових ресурсів відповідної адміністративно-територіальної одиниці, аналізує соціально-економічні показники її розвитку та враховує їх під час складання проекту місцевого бюджету;
- організовує роботу, пов'язану зі складанням проекту місцевого бюджету;
- складає проект місцевого бюджету та готує пропозиції щодо коштів, які передаються для розподілу між бюджетами нижчих рівнів або для виконання спільних проектів; подає їх на розгляд керівництву місцевої адміністрації або виконавчого органу місцевої ради;
- складає і затверджує розпис місцевого бюджету та зміни до нього;
- готує і подає відповідній місцевій раді офіційні висновки про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету з метою внесення змін до рішення про місцевий бюджет;
- разом з органами державної податкової служби, територіальними органами Державного казначейства та іншими уповноваженими органами забезпечує надходження доходів до місцевого бюджету та вживає заходів щодо ефективного витрачання бюджетних коштів;
- погоджує висновки органів стягнення про повернення з місцевих бюджетів помилково або надміру зарахованих платежів;
- здійснює у межах своєї компетенції контроль за дотриманням бюджетного законодавства;
- перевіряє правильність складання і затвердження кошторисів та планів використання коштів установами й організаціями, які фінансуються з місцевого бюджету;
- бере участь у формуванні та реалізації інвестиційних програм;
- розглядає звернення та готує пропозиції для прийняття рішень про виділення коштів з резервного фонду бюджету;
- бере участь у проведенні розрахунків за міжбюджетними трансфертами;

– розглядає звіти про виконання місцевих бюджетів та інші фінансові звіти, подані територіальними органами Державного казначейства.

Бюджетним кодексом України місцевим фінансовим органам надано право у разі виявлення бюджетного правопорушення з боку розпорядника або одержувача коштів місцевого бюджету вчиняти щодо нього такі дії:

- призупиняти операції з бюджетними коштами;
- застосовувати адміністративні стягнення до осіб, винних у бюджетних правопорушеннях. Такі стягнення накладаються за рішенням керівника місцевого фінансового органу.

У складі місцевих фінансових органів регіонального рівня функціонують чотири управління:

- 1) бюджетне;
- 2) доходів та фінансів галузей виробничої сфери;
- 3) фінансів невиробничої сфери;
- 4) фінансового, кадрового та інформаційного забезпечення.

В кожному з них створюються окремі відділи.

Структуру фінансового управління районної державної адміністрації затверджує керівник вищого фінансового органу. Зазвичай у його складі утворюються такі підрозділи:

- бюджетний відділ;
- відділ доходів та економічного аналізу;
- відділ бухгалтерського обліку та звітності.

Місцеві фінансові органи у процесі реалізації завдань, віднесених до їхньої компетенції, активно взаємодіють з органами місцевого самоврядування та виконавчої влади, територіальними органами Державної податкової служби України, Державного казначейства України, Головного контрольно-ревізійного управління України, підприємствами та установами.

Функціями місцевого самоврядування є основні напрями й види муніципальної діяльності щодо вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України, а повноваження – це права і обов'язки, необхідні для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування його суб'єктами на своїй території.

Діапазон функцій, які здійснює місцеве самоврядування (територіальні громади та органи і посадові особи місцевого самоврядування), дуже широкий. Проте серед них варто виокремити політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні функції.

Таблиця **Функції місцевого самоврядування**

| <b>Функції</b>                       | <b>Зміст</b>   |
|--------------------------------------|--|
| <i>Політичні функції</i>             | Покликані забезпечувати реалізацію громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними та громадськими справами. Вони полягають у формуванні (обранні) громадянами органів місцевого самоврядування.  |
| <i>Економічні функції</i>            | Полягають у розгляді і вирішенні економічних питань місцевого значення, у тому числі діяльності щодо утворення, реорганізації та ліквідації комунальних підприємств, а також здійсненні контролю за їхньою діяльністю; у виконанні програм економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо.  |
| <i>Соціальні і культурні функції</i> | Проявляються у вирішенні різноманітних соціально-культурних питань місцевого значення, реалізації програм соціально-культурного розвитку, управлінні закладами освіти, охорони здоров'я, культури, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам, створенні умов для розвитку культури, сприянні відродженню осередків народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел тощо. |
| <i>Екологічна функція</i>            | полягає у створенні місцевих програм і в участі у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля.  |

Якщо говорити про функції місцевих рад, як представницьких органів місцевого самоврядування, то за одним із найбільш поширеним видом їх класифікації – за способами і засобами діяльності рад – розрізняють представницьку, нормотворчу, фінансово-бюджетну, контрольну, матеріально-технічну, оборонну та інші. Законодавство наділяє місцеві ради також функціями керівництва, забезпечення, організації, контролю.

Реалізують функції представницькі органи місцевого самоврядування не лише організаційно-правовими, а й матеріальними та фінансовими засобами.

Закріплюючи функції як реальні правові важелі, Закон про місцеве самоврядування створює в такий спосіб необхідні юридичні передумови для їх здійснення. Поряд із правовими нормами з цією метою використовуються ще й інші засоби. Одним із таких засобів є повноваження місцевих рад, тобто їхні права і обов'язки в конкретних сферах місцевого, господарського, соціального і культурного будівництва. Тобто повноваження об'єктивно співвідносяться з основними функціями місцевих рад.

Між тим, компетенція органу місцевого самоврядування є складною правовою категорією, до структури якої входять не тільки права і обов'язки, а й предмети відання – перші елементи компетенції.

*Під предметом відання місцевого самоврядування розуміють сфери місцевого життя, в межах яких діє передбачений законом, а звідси, й юридично компетентний у них орган.*

Кожний орган місцевого самоврядування повинен мати своє власне поле діяльності. Тому правове регулювання компетенції цього органу полягає насамперед у визначенні кола його діяльності, тієї сфери місцевого життя, в якій діє цей орган місцевого самоврядування.

Отже, предмет відання як структурний елемент загального поняття «компетенція» є способом юридичного визначення тих сфер місцевого життя, які визначаються як предмет власних дій органу місцевого самоврядування.

У загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, яка передбачає: «територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їхньою діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції».

Орієнтовний перелік повноважень територіальної громади та утворюваних ними органів передбачає в цілому ч. 1 статті 143 Конституції України.

У частині 2 цієї статті надається перелік повноважень, які належать лише представницьким органам регіонального рівня – обласним і районним радам.

Подальший розподіл загально визначених у Конституції повноважень територіальної громади та її органів здійснюється Законом про місцеве самоврядування в Україні, який на підставі Основного закону розділяє ці права і обов'язки між суб'єктами їх здійснення – базового рівня: радами (стаття 25 Закону), їх виконавчими органами (статті 27–41), сільським, селищним, міським головою (стаття 42); регіонального рівня: повноваження районних і обласних рад (стаття 43 закону).

Окрему групу становлять *делеговані повноваження* районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям (стаття 44).

Щодо повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, то, відповідно до згаданого закону, є два види повноважень: *загальні і виключні права й обов'язки*.

Загальна компетенція визначена статтею 25 Закону про місцеве самоврядування в Україні, відповідно до якої сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати й вирішувати питання, віднесені Конституцією України та іншими законами до їх відання.

Поряд із загальною компетенцією, стаття 26 Закону закріплює питання, які вирішуються радами базового рівня виключно на пленарних засіданнях, що є основною організаційно-правовою формою діяльності рад.

Розгляд їх саме на пленарних засіданнях передбачає, що:

1) залежно від важливості ці питання виділені законодавцем як такі, що можуть вирішуватися лише провідним, головним представницьким органом у системі органів місцевого самоврядування;

2) ці питання розглядаються колегіально обраними представниками територіальної громади – депутатами;

3) розгляд саме цих питань здійснюється радою на підставі принципу розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування у порядку і в межах, визначених Законом про місцеве самоврядування та іншими законами;

4) ніякі інші органи й посадові особи місцевого самоврядування не мають права приймати рішення з питань, віднесених до виключних повноважень рад базового рівня;

5) у свою чергу, ці ради не мають права передавати вирішення цих питань іншим органам і посадовим особам самоврядування.

За своїм змістом виключні повноваження згаданих рад, виходячи з предметів відання, можна поділити на повноваження в галузі програмування і планування та в бюджетно-фінансовій сфері:

- затвердження програм соціально-економічного й культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього;
- затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;
- встановлення місцевих податків, зборів і розмірів їх ставок у межах, визначених законом;
- утворення позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, затвердження положень про ці кошти;
- затвердження звітів про використання зазначених коштів;
- прийняття рішень щодо випуску місцевих позик;
- прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів і джерел, а також щодо передачі коштів із відповідного місцевого бюджету;
- прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг із місцевих податків і зборів;
- установа для підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, що підлягає зарахуванню до місцевого бюджету.

Районні та обласні ради виключно на їхніх пленарних засіданнях вирішують такі питання:

- розподіл переданих із державного бюджету коштів у формі дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;
- вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку;
- вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад;
- призначення і звільнення їхніх керівників;
- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;
- вирішення згідно із законом питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу;
- прийняття за пропозицією відповідних рад базового рівня рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, зі зміною у статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій із цих питань;

- прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад;
- прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої адміністрації (пункти 18–20, 25–27, 29 статті 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

У зв'язку з тим, що районні, обласні ради не утворюють своїх виконавчих органів, ще однією особливістю виключних повноважень районних і обласних рад є те, що стаття 44 Закону України про місцеве самоврядування в імперативній формі визначає перелік повноважень, які ці ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям.

Окрім того, згідно з принципом розподілу повноважень органів місцевого самоврядування Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює окремо повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та сільського, селищного, міського голови.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів ради.

Він, зокрема:

- попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради;
- координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів влади, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їхніх керівників;
- має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їхніх посадових осіб.

Сільська, селищна, міська рада може прийняти рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою в межах повноважень, наданих законом виконавчим органам сільських, селищних, міських рад.



За своєю структурою повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад включають:

1) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню;

2) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях. Необхідність делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування впливає з принципу субсидіарності, передбаченого у статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування.

**Висновки.** Таким чином, основні завдання місцевих органів влади в галузі фінансів спрямовані на складання та виконання місцевих бюджетів, забезпечення контролю за цільовим, раціональним, економічним і ефективним використанням бюджетних коштів, створення належних фінансових умов для виконання функцій місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, їхніми виконавчими органами, а також підприємствами, організаціями та установами місцевого підпорядкування.