

Тема № 7

Контроль за виконанням бюджету

1. Сутність та призначення фінансового контролю, його роль у виконанні бюджету.
2. Види, форми та методи бюджетного контролю.
3. Органи бюджетного контролю в Україні, їх повноваження.
4. Податковий контроль та його організація в Україні
5. Митний контроль
6. Контрольно-ревізійна робота з бюджету, її завдання та напрями

- **Система контролю** - сукупність засобів контролю, виконавців і об'єктів контролю, що взаємодіють за правилами, встановленими відповідною нормативною документацією.

Фінансовий контроль є складовою системи контролю держави.

- **Фінансовий контроль** - це багатоаспектна міжгалузева система контролю та нагляду наділених контрольними функціями державних та громадських органів фінансово-господарської діяльності підприємств, установ та організацій з метою об'єктивної оцінки економічної ефективності їх діяльності, встановлення законності та доцільності фінансово-господарських операцій та виявлення резервів зростання доходів бюджетів.

- **Фінансовий контроль у бюджетному процесі** – це контроль держави на макрорівні, який здійснюється державними органами влади й управління під час складання, розгляду, затвердження бюджетів, їх виконання і контролю за їх виконанням, а також при затвердженні звітів про виконання бюджетів, що входять до бюджетної системи України.

Фінансовий контроль у бюджетному процесі охоплює такі види ревізійної та аналітичної діяльності:

- контроль за виконанням основного фінансового плану держави – Державного бюджету і місцевих бюджетів за доходами і видатками;
- контроль за дотриманням вимог податкового законодавства щодо своєчасного і повного виконання фінансових зобов'язань юридичними особами перед бюджетом;
- збір та аналіз фінансової інформації, у тому числі результатів податкового контролю, пошук резервів збільшення обсягу фінансових ресурсів і вироблення пропозицій з додаткового залучення їх у бюджет;
- забезпечення ефективного, раціонального використання бюджетних коштів шляхом удосконалення нормування витрат, контролю за дотриманням установлених лімітів, норм і нормативів, розроблення і впровадження функціонально розвиненої інформаційної комп'ютеризованої системи касового виконання державного і місцевих бюджетів;
- виявлення і ліквідація диспропорцій у розподілі фінансових ресурсів за галузями економіки і територіями, визначення суспільних пріоритетів з метою диференційованого задоволення потреб у фінансових ресурсах галузей і регіонів;
- виявлення фактів «розбазарювання» державних коштів, їх нецільового використання, безгосподарності, розтрат і розкрадання, проведення профілактичних заходів боротьби з корупцією і хабарництвом.

З метою посилення фінансово-бюджетної дисципліни і створення умов для своєчасної виплати заробітної плати, стипендій, пенсій, інших соціальних виплат посилюється бюджетний контроль за використанням коштів бюджетними організаціями встановлена така черговість здійснення виплат і платежів:

- заробітна плата та прирівняні до неї платежі;
- оплата харчування та медикаментів;
- оплата комунальних послуг;
- інші платежі.

Міністерство фінансів України, Казначейство України, Державна аудиторська служба України (*Постанова КМУ від 28 жовтня 2015 р. № 868*), місцеві фінансові органи, голови виконавчих органів міських, міст районного значення, селищних та сільських рад, головні розпорядники бюджетних коштів у межах своїх повноважень можуть **призупиняти бюджетні асигнування у разі:**

- несвоєчасного і неповного подання звітності про виконання бюджету;
- невиконання вимог щодо бухгалтерського обліку, складання звітності та внутрішнього фінансового контролю за бюджетними коштами і недотримання порядку перерахування цих коштів;
- подання недостовірних звітів та інформації про виконання бюджету;
- порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо взяття ними бюджетних зобов'язань;
- нецільового використання бюджетних коштів.

■ **Бюджетний контроль** являє собою систему заходів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення законності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджетів і звітування про їх виконання з використанням специфічних форм і методів їх організації.

Завданнями бюджетного контролю є:

- запобігання ухваленню рішень, які можуть призвести до вчинення бюджетних правопорушень;
- виявлення бюджетних правопорушень та вжиття заходів для їх припинення;
- виявлення слабких місць у виконанні бюджетних програм;
- розроблення пропозицій щодо попередження бюджетних правопорушень та підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів.

Залежно від суб'єктів, які ініціюють і здійснюють контроль, розрізняють державний, муніципальний, відомчий, внутрішній і громадський бюджетний контроль.

- Склад органів бюджетного контролю залежить від структури фінансового апарату держави, яка, у свою чергу, визначається державним устроєм і функціями державних органів, закріпленими в Конституції країни.

- **Основна особливість державного бюджетного контролю** полягає в тому, що він є позавідомчим, проводиться стосовно будь-якого суб'єкта незалежно від його відомчої належності і підпорядкування.
- **Верховна Рада України** проводить державний бюджетний контроль під час визначення основних напрямів бюджетної політики, розгляду проекту Державного бюджету на новий бюджетний рік, внесення змін та доповнень до затвердженого бюджету, розгляду і затвердження звіту про виконання Державного бюджету за минулий бюджетний період, прийняття законодавчих актів щодо виконання бюджету.
- **Комітети Верховної Ради України** беруть участь у складанні, прийнятті, контролі за виконанням Державного бюджету в частині, що віднесена до компетенції комітетів, з метою забезпечення доцільності, економності та ефективності використання бюджетних коштів. Одним із провідних є **Комітет з питань бюджету**, який забезпечує контроль за відповідністю поданого Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період та підготовку відповідного висновку, заслуховує звіти про стан виконання Державного бюджету України, в тому числі звіти розпорядників бюджетних коштів, здійснює контроль за використанням коштів резервного фонду державного бюджету та дотриманням бюджетного законодавства.

- ***Рахункова палата***, як конституційний орган парламентського контролю, проводить ревізії і перевірки витрачання коштів Державного бюджету України і державних позабюджетних фондів в апараті Верховної Ради України, органах виконавчої влади, Національному банку України, Фонді державного майна, інших підзвітних Верховній Раді України органах, а також на підприємствах і в організаціях незалежно від форми власності.
- До її функцій віднесено також здійснення контролю за законністю і своєчасністю руху бюджетних коштів в уповноважених банках та кредитних установах України.

До повноважень Рахункової палати з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за:

- використанням коштів Державного бюджету України відповідно до Закону України про Державний бюджет України;
- утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу України;
- ефективністю використання та управління коштами Державного бюджету України;
- використанням бюджетних коштів у частині фінансування повноважень місцевих державних адміністрацій та делегованих місцевому самоврядуванню повноважень органів виконавчої влади за доходами і видатками.

- **Президент України** забезпечує бюджетний контроль під час розгляду проекту Закону про Державний бюджет України на наступний рік і внесення його на розгляд Верховної Ради. Президент України також має право приймати рішення щодо забезпечення реалізації бюджетної політики і посилення фінансово-бюджетної дисципліни. Згідно зі статтею 106 Конституції України Президент має право звертатись до Верховної Ради, а також до Кабінету Міністрів з Посланням, присвяченим проблемам бюджетної політики.
- **Основними завданнями бюджетний контролю зі сторони Президента визначено:** аналіз ефективності, доцільності і правильності використання державних грошових коштів органами державного управління; перевірка стану і достовірності бухгалтерського обліку і звітності в міністерствах, відомствах, Національному банку України, інших центральних органах державної виконавчої влади; проведення експертизи цільового використання державних і валютних кредитів і кредитів, за якими держава є гарантом; з'ясування причин і умов, які призводять до порушень фінансово-господарської дисципліни і розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків.
- Важливі функції у державному бюджетному контролі виконує **Кабінет Міністрів України**, який організовує і контролює процес складання проекту Державного бюджету і його виконання. Від уряду контроль здійснює Міністерство фінансів України (центральний апарат та місцеві фінансові органи), Казначейство та Державна аудиторська служба. Кожний із цих органів державного бюджетного контролю має свої функціональні обов'язки і завдання.

- **Міністерство фінансів** як центральний спеціалізований орган виконавчої влади з управління фінансами виконує функції не тільки державного, а й відомчого фінансового контролю. **Державний** контроль здійснюється стосовно головних розпорядників бюджетних коштів, уповноважених на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків із бюджету. **Відомчий** контроль пов'язаний з перевіркою роботи фінансових органів за дотриманням бюджетного законодавства в процесі складання, розгляду і виконання місцевих бюджетів. Фінансові органи проводять перевірки звітів, планів, кошторисів та інших фінансово-бухгалтерських документів щодо зарахування, перерахування і використання бюджетних коштів.
- **Державна аудиторська служба** здійснює ревізії і перевірки з питань законності, ефективності та цільового використання коштів бюджетів усіх рівнів і коштів державних цільових фондів, цільового використання і своєчасного повернення валютних кредитів, бюджетних і позабюджетних позичок, а також позик і кредитів, гарантованих бюджетними коштами, достовірності звітності про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів і кошторисів.
- Важливим напрямом розвитку діяльності ДАСУ є проведення аудиту ефективності використання бюджетних ресурсів, що дає змогу оцінювати якість запроваджених механізмів управління бюджетними коштами та рівень ефективності державних вкладень для реалізації запланованих бюджетними програмами цілей, а також обґрунтування пропозицій щодо підвищення ефективності використання державних активів. ДАСУ щомісячно надає Верховній Раді України та Міністерству фінансів узагальнені результати звітів про проведені перевірки.
- **Казначейство** забезпечує посилення державного бюджетного контролю за виконанням Державного та місцевих бюджетів. Казначейство здійснює бухгалтерський облік усіх надходжень та витрат бюджету, встановлює єдині правила ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів, значну увагу приділяє контролю за відповідністю платежів узятим зобов'язанням та бюджетним асигнуванням.

- Утвердження правових засад місцевого самоврядування і розширення сфери відповідальності територіальних громад, органів та посадових осіб за вирішення місцевих справ дають підставу виділити такий вид бюджетного контролю, як *муніципальний*.

Об'єктом муніципального бюджетного контролю є місцеві бюджети, фінансова діяльність бюджетних установ, підприємств і організацій комунальної власності, що використовують бюджетні кошти. Контроль за відповідністю бюджетному законодавству України показників затверджених бюджетів, бюджетного розпису та кошторисів бюджетних установ здійснюється:

- Верховною Радою Автономної Республіки Крим та відповідними місцевими радами;
- Радою міністрів Автономної Республіки Крим – стосовно бюджетів міст республіканського значення та районних бюджетів Автономної Республіки Крим;
- обласними державними адміністраціями – стосовно районних та міських (міст обласного значення) бюджетів;
- міськими державними адміністраціями в містах Києві та Севастополі – стосовно районних у цих містах бюджетів;
- районними державними адміністраціями – стосовно міських (міст районного значення), сільських, селищних та їх об'єднань бюджетів;
- виконавчими органами міських рад – стосовно бюджетів районів у місті, сільських, селищних чи міст районного значення, що входять до складу цих міст.

- **Суб'єктами відомчого бюджетного контролю** є контрольно-ревізійні підрозділи галузевих міністерств та інших центральних і місцевих органів виконавчої влади. Відомчий контроль поширюється на підпорядковані підприємства, організації та установи.
- **До функцій відомчого контролю належать:** перевірка законності господарських і фінансових операцій, контроль за ефективністю використання матеріальних ресурсів, придбаних за бюджетні кошти; перевірка збереження і цільового використання бюджетних коштів; правильність ведення бухгалтерського обліку, а також достовірність фінансової звітності; контроль за обґрунтованістю бюджетних запитів бюджетних установ, дотриманням бюджетної, кошторисної дисципліни, своєчасністю і повнотою виконання зобов'язань перед бюджетом.
- З метою усунення недоліків практики відомчого контролю, для ревізорів відомчої системи введено подвійну підпорядкованість: з методологічних питань контрольно-ревізійної роботи – керівникові контрольно-ревізійної служби, з адміністративних – керівникові міністерства (центральному органу виконавчої влади).

- ***Внутрішній бюджетний контроль*** проводиться керівниками підприємств (установ, організацій), їх головними бухгалтерами і фахівцями в момент вчинення й оформлення господарських операцій, що дає можливість вчасно виявити недоліки в роботі й ужити заходів до їх усунення.
- Керівник бюджетної установи відповідає за організацію ефективної системи внутрішнього контролю за фінансовою та господарською діяльністю цієї установи.
- Розпорядники бюджетних коштів несуть відповідальність за організацію і стан внутрішнього контролю як у своїх закладах, так і в підвідомчих бюджетних установах.
- Надзвичайно важлива роль у здійсненні внутрішнього контролю належить головному бухгалтеру і керівникам функціональних відділів бухгалтерій. Безпосередньо на головного бухгалтера покладена відповідальність за правильну організацію системи бюджетного обліку і контролю, цільове й ефективне використання бюджетних коштів. Контроль має дискретний характер (від лат. discretus – відокремлений, відособлений, перервний).
- ***Основною запорукою дієвості та ефективності громадського бюджетного контролю*** є відкритість і гласність бюджетного процесу, забезпечення доступу до інформації про бюджет кожному громадянину.

- **Зміст і завдання бюджетного контролю** залежать від часу проведення контрольних дій, тобто від його віддаленості від моменту здійснення фінансових операцій. За цим критерієм контроль підрозділяють на попередній, поточний і наступний.
- **Попередній** бюджетний контроль проводиться на стадіях складання і розгляду проекту бюджету та кошторисів бюджетних установ. Прийняття управлінських рішень щодо бюджету має базуватись на глибокому аналізі та варіантних прорахунках очікуваних макроекономічних показників і фінансових результатів суб'єктів господарювання. Експертна оцінка фінансової ефективності управлінських рішень дає можливість вибрати найоптимальніший варіант використання державних фінансових ресурсів, виявити резерви їх зростання, не допускати надмірностей і зловживань у витрачанні бюджетних коштів. Попередній контроль має надзвичайно важливе значення у бюджетному менеджменті.
- **Поточний** бюджетний контроль полягає у контролі за відповідними операціями в процесі виконання бюджету. Мета цього контролю – по-перше, сприяти виконанню прийнятого бюджету, тобто забезпеченню відповідності між надходженням доходів і фінансуванням видатків у бюджетному розписі. По-друге, поточний контроль повинен перевіряти обґрунтованість виконання бюджету. Фінансування з бюджету здійснюється за планом, але в міру досягнення реальних результатів діяльності розпорядників коштів. Таким чином, поточний контроль має забезпечити цільове і раціональне використання бюджетних коштів.
- **Наступний** бюджетний контроль проводиться після здійснення фінансових операцій. У бюджетному процесі він виявляється в перевірці виконання бюджету, кошторисів бюджетних установ та фактичного використання бюджетних асигнувань. Мета наступного контролю – виявити невикористані резерви у формуванні та використанні коштів бюджету, порушення законодавчих і нормативно-правових актів, перекручення у звітності, вжити заходів щодо виправлення і попередження порушень, підвищення ефективності організації бюджетної роботи.

- Під **формою бюджетного контролю** розуміють способи конкретного вираження та організації контрольних дій на кожному етапі бюджетного процесу, спрямовані на виконання функцій контролю в процесі формування, розподілу і використання бюджетних коштів.

ЗУ «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 07.08.2015р.

Державний фінансовий контроль забезпечується органом державного фінансового контролю через проведення **державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування**.

- **Державний фінансовий аудит** є різновидом державного фінансового контролю і полягає у перевірці та аналізі органом державного фінансового контролю фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю. ***Результати державного фінансового аудиту та їх оцінка викладаються у звіті.***
- **Інспектування** здійснюється органом державного фінансового контролю у формі ревізії та полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб. ***Результати ревізії викладаються в акті.***
- **Перевірка державних закупівель** полягає у документальному та фактичному аналізі дотримання підконтрольними установами законодавства про державні закупівлі та проводиться органом державного фінансового контролю на всіх стадіях державних закупівель. ***Результати перевірки державних закупівель викладаються в акті.***
- Контроль за дотриманням законодавства щодо закупівель здійснюється як у порядку проведення перевірки державних закупівель, так і під час державного фінансового аудиту та інспектування.

- Під час проведення контрольних дій застосовуються різні *методи (прийоми) документального і фактичного контролю*.
- Зокрема, в частині *документального контролю* виділяють такі методи: перевірка документів за формальними ознаками і за змістом; арифметична перевірка документів; нормативна перевірка документів; зустрічна перевірка документів; логічний контроль; техніко-економічний розрахунок; зворотний перерахунок; експертна оцінка окремих статей бюджетних доходів і видатків; системний і факторний аналіз з використанням таких прийомів, як порівняння, зіставлення, групування, розрахунки середніх і відносних показників, побудова системи взаємозв'язаних таблиць тощо.
- До *методів (приймів) фактичного контролю* відносять: обстеження; інвентаризація; спостереження; опитування; анкетування; отримання письмових пояснень; контрольні заміри робіт; технологічний контроль.