

І ДАЄОЕЕА І ДІ ААААІ І В ААДЖААІ І АІ О²І АІ НІ АІ АІ АОАЕОО
АЕЕІ І АІ І В АР АЕАОІ ЕО І ДІ АДАІ О НІ О²АЕУІ ²Е НОАД²:
НООУ ² НОДБЕООДА

Розкрито й наочно описано суть державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм. Проаналізовано основні моменти проведення державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм у соціальній сфері. Запропоновано здійснювати державний фінансовий аудит виконання бюджетних програм соціальної сфери на всіх стадіях бюджетного процесу.

It is exposed and essence of state financial audit of implementation of the budgetary programs is evidently described the basic moments of leadthrough of state financial audit of implementation of the budgetary programs are Analysed in a social sphere. It is suggested to carry out the state financial audit of implementation of the budgetary programs of social sphere at all stages of budgetary process.

У сучасних умовах розвитку суспільства проблема сирітства стає дедалі більш поширеною і розглядається не в окремих випадках, а як особливе явище сучасного соціуму. Гострота цієї проблеми обумовлена, з одного боку, збільшенням кількості дітей-сиріт, а з іншого – неефективним функціонуванням системи соціальної підтримки, яка на даний час орієнтована переважно на облік первинних потреб соціальних сиріт, що зумовлено нестачею бюджетних ресурсів та їх нераціональним використанням. Все це спонукає до пошуку шляхів найбільш раціонального та ефективного їх витрачання. Однак ефективне управління не можливе без ефективного контролю, який би мав спрямованість на проведення глибокого аналізу та оцінювання системи державного управління в різних сферах, що забезпечить дотриманням бюджетного законодавства, ефективного і результативного управління бюджетними коштами на всіх стадіях бюджетного процесу. Такий ефективний контроль має назву «державний фінансовий аудит виконання бюджетних програм».

Актуальність статті полягає в тому, що проблема сирітства не є новою для нашого суспільства, але безумовно була і є актуальною соціальною проблемою. Однак протягом останнього часу соціально-економічний розвиток зазнавав потужного тиску, що привело до необхідності економного використання бюджетних коштів. З огляду на це виникла гостра потреба у впровадженні ефективного й результативного управління державними ресурсами шляхом застосування державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм на всіх стадіях бюджетного процесу.

Мета статті – дослідити й описати структуру аудиту, як основу державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, при використанні бюджетних коштів, виділених для надання субвенції на виплату соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батьків-вихователів і прийомних батьків за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною».

Створення та розвиток державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм в Україні є предметом дослідження таких вчених, як А. О. Асанов, М. В. Бариніна-Зарікова, О. В. Грибовський, С. О. Левицька, А. В. Машишев, Н. І. Рубан, І. Б. Стефанюк. Ці дослідження більшою чи меншою мірою зводяться до того, що державний фінансовий аудит виконання бюджетних програм – це «панацея» для соціально-економічного розвитку країни.

Кабінет Міністрів України постановою від 31 січня 2007 р. № 81 затвердив «Порядок призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною» (далі – субвенція «гроші ходять за дитиною») [1].

Дані Державного комітету статистики України свідчать про факти зростання впродовж останніх 5-и років кількості дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, – більше 7,0 тис. осіб.

Загалом за станом на 01. 01. 2011 р. кількість дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, становила 98,1 тис. осіб. Чисельність усиновлених дітей протягом 2010 р. становила 4,9 тис. осіб [2].

Водночас значна більшість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, ще залишаються за межами сімейного виховання. На жаль, такі діти можуть зазнати впливу кримінальних структур, стати на шлях жебракування, бродяжництва, асоціального способу життя.

З огляду на зазначене, ефективне використання вищевказаної субвенції та досягнення цілей, на які вона надається, неможливе без дієвого контролю, адже як органів державної влади, так і громадян України цікавить, наскільки раціонально й результативно використовуються бюджетні кошти в соціальній сфері надані для врегулювання проблеми сирітства, й наскільки ефективно забезпечуються державні соціальні стандарти. Відповіді на ці та інші запитання можливі лише при застосуванні державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм на всіх стадіях бюджетного процесу, за основу якого взято принципи економності, результативності й ефективності.

Державний фінансовий аудит виконання бюджетних програм (далі – аудит ефективності) – це форма контролю, яка спрямована на визначення ефективності використання бюджетних коштів для запланованих цілей та встановлення факторів, які цьому перешкоджають [3]. Результати аудиту ефективності та їхня оцінка викладаються в аудиторському звіті. Аудиторський звіт – це письмовий документ, у якому керівник аудиторської групи (аудитор) повідомляє про обсяги та результати виконаного аудиту ефективності.

Типовий аудиторський звіт має таку структуру:

1. Резюме (супровідний лист). Короткий зміст проведеного аудиту ефективності (участі в аудиті ефективності) з описом найважливіших моментів (мети, методів, результатів, висновків аудиту ефективності), який призначено для тих, хто не має часу для вивчення всього звіту, але має зосередитися на найважливіших його аспектах.

2. Вступ: фонові дані, причини проведення аудиту.

3. Структура аудиту. Описується процес організації та поетапне здійснення роботи аудиторів.

Наприклад, типова структура аудиту при дослідженні питання використання бюджетних коштів, виділених для надання субвенції «гроші ходять за дитиною», матиме таку основу.

Мета дослідження. Дати оцінку ефективності використання коштів державного бюджету, виділених для надання субвенції місцевим бюджетам на виплату соціальної допомоги «гроші ходять за дитиною». Визначити фактори, що негативно вплинули на досягнення кінцевої мети витрачання бюджетних коштів, надати пропозиції щодо підвищення ефективності управління державними ресурсами.

Об'єкт аудиту. Об'єктом виступає субвенція із загального фонду державного бюджету місцевим бюджетам, виділена впродовж періоду, який підлягає дослідженню на період проведення аудиту, в межах обсягів коштів головного розпорядника, з визначенням відповідним КПКВ на виплату соціальної допомоги «гроші ходять за дитиною». Кошти місцевих бюджетів, які виділялися на: утримання дитячих будинків сімейного типу; інформаційне забезпечення спрямоване на пошук кандидатів у прийомні батьки та батьки-вихователі; навчання кандидатів.

Період дослідження. Він визначається органом, що проводить державний аудит, при плануванні проведення зазначеного аудиту.

Коло учасників зазначеного аудиту. Державний орган, який проводить державний фінансовий аудит виконання бюджетних програм; Міністерство сім'ї, молоді та спорту України; Державний Департамент з усиновлення та захисту прав дитини; Міністерство у справах молоді, сім'ї та гендерної політики АР Крим; служби у справах дітей обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах державних адміністрацій, виконавчих органів міських і районних у містах рад, Київська обласна державна адміністрація; Державна соціальна служба для сім'ї, дітей і молоді та ін.

Методи та організація аудиту. У ході аудиторського дослідження використовуються здебільшого методи аналізу і порівняння повноти застосування законодавчих та нормативних актів з економічних, правових та організаційних засад соціального захисту дітей. З метою вивчення громадської думки щодо проблемних питань, які виникають у процесі застосування сімейних форм влаштування дітей,

проводиться анкетування спеціалістів служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, притулків для дітей, центрів соціальної реабілітації дітей, інтернатних закладів, батьків-вихователів та прийомних батьків.

У процесі проведення аудиту ефективності, на підставі аналізу результативних показників, аудиторською групою формується проблема аудиту.

Досліджуючи й аналізуючи використання коштів субвенції «гроші ходять за дітьми» аудиторською групою може бути сформульована така проблема аудиту: які фактори стримували розвиток сімейних форм виховання і не сприяли ефективному використанню бюджетних коштів, виділених на підтримку дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування?, або інша проблема, що виникла в процесі оцінювання результативних показників. На основі проблеми аудиту формуються гіпотези аудиту, що спростовують або підтверджують існування проблеми аудиту. Після зібрання всіх необхідних доказових даних аудиторська група підбиває підсумки, формулює відповідні висновки й надає конкретні пропозиції. Впровадження цих пропозицій приведе в подальшому до якісних змін в управлінні ресурсами держави, адже завдання аудиту ефективності – не тільки визначити основну проблему і її дослідити, а й подати дієві пропозиції щодо шляхів її вирішення. Аудиторська група може пропонувати внесення змін як на законодавчому, так і на виконавчому рівнях для раціональнішого й ефективнішого використання бюджетних коштів.

4. Опис досліджуваної бюджетної програми. У цьому розділі дається оцінка ефективності програми, а також зазначається проблема аудиту. Також подається інформація щодо мети і напрямів впровадження бюджетної програми, її учасників, запланованих і досягнутих результатів. Результативні показники бюджетної програми – кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, фінансовою та іншою звітністю, і дають змогу здійснити оцінювання використання коштів на виконання бюджетної програми. Результативні показники поділяють на такі групи: показники затрат, показники продукту, показники ефективності та показники якості.

5. Результати аудиту. На підставі аналізу зібраних даних визначаються гіпотези аудиту, які можуть стосуватись кожної стадії проходження бюджетних коштів (планування, розподіл, використання, контроль), щодо неефективного управління ресурсами держави, які досліджувались, стисло виписується процедура дослідження і наводяться результати, які підтверджують або спростовують ці гіпотези. Гіпотези аудиту – припущення аудитора (здогад) щодо причини виникнення та існування проблем, недосконалості певних позицій в організації виконання бюджетної програми.

6. Висновки аудиту. Підводяться підсумки проведеного аудиту ефективності, а саме, надається висновок щодо ефективності бюджетної програми. Виконання бюджетної програми може бути оцінено як: ефективне (рівень виконання показників продукту, ефективності, якості перевищував або дорівнював рівню фінансування); недостатньо ефективне (рівень виконання деяких показників продукту, ефективності, якості був менший за рівень фінансування); неефективне (рівень виконання показників продукту, ефективності, якості був значно менший за рівень фінансування).

7. Пропозиції. Пропонуються необхідні дії щодо проведення якісних змін в управлінні ресурсами держави, підвищення ефективності використання бюджетних коштів, які повинні ґрунтуватися на результатах аудиту ефективності. Під час складання пропозицій аудитор має передбачити їхній майбутній корисний вплив на виконання бюджетної програми.

8. Джерела інформації. Міститься перелік нормативно-інструктивних документів, облікових та звітних форм, інформаційних та аналітичних матеріалів, на які аудиторська група посилається в аудиторському звіті.

Державний фінансовий аудит виконання бюджетних програм є обґрунтованішим і глибшим методом контролю, ніж інші види фінансового контролю, наприклад інспектування, бо під «сумнів» державні аудитори ставлять не тільки законність і достовірність, ефективність використання ресурсів за призначенням, а й доцільність і необхідність того чи іншого управлінського рішення.

Виходячи з вищенаведеного, можна стверджувати, що основними завданнями аудиту ефективності є: оцінювання ефективності виконання бюджетних програм шляхом порівняння звітних даних щодо виконання програми (виконання результативних показників) із заданими параметрами, в тому числі зазначеними в паспорті бюджетної програми, порівняння рівня досягнутих показників з рівнем їхнього фінансування; виявлення упущень і недоліків організаційного, нормативно-правового та

фінансового характеру, які перешкоджають своєчасній, повній і якісній реалізації запланованих цілей; визначення ступеня впливу виявлених упущень і недоліків на реалізацію запланованих цілей; розроблення пропозицій щодо шляхів (форм, засобів) підвищення ефективності використання бюджетних коштів, поліпшення організації виконання бюджетної програми з наголосом на можливостях зменшення витрат, підвищення продуктивності програми та якості послуг, її подальшої реалізації із залученням оптимального (або додаткового) обсягу бюджетних коштів чи її припинення.

Кризовий стан суспільства призвів до різкого падіння рівня матеріального і морального благополуччя сім'ї, зумовлюючи зростання кількості сиріт не тільки без батьків, а й при живих батьках. В умовах економічної і політичної нестабільності суспільства проблема адаптації і соціалізації дітей, що залишилися без піклування батьків, набуває практичної актуальності. Наукові дослідження, що стосуються життя дітей-сиріт і питань їхньої соціалізації й адаптації, тривалий час проводилися в межах медицини, психології і педагогіки, тоді як соціально-економічні аспекти проблеми аналізувалися недостатньо і дедалі більше загострювались. Тому на державному рівні було порушено питання щодо пошуку та впровадження в систему державного фінансового контролю новітніх методів і форм контролю, за допомогою яких можна отримати відповіді та пропозиції на питання, як ефективніше використовувати наявні ресурси для досягнення кращих результатів, адже від того, наскільки ефективно використовуються державні кошти, залежить доля не тільки багатьох беззахисних дітей, а й суспільства загалом. До таких новітніх методів та форм належить державний фінансовий аудит виконання бюджетних програм, за основу якого взято принципи економності, результативності, ефективності, доцільності, необхідності та ряд інших.

Однак потрібно зауважити, що на даний час методи та принципи проведення державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм в Україні дослідженні поверхнево. З огляду на це виникає гостра потреба в глибшому й ширшому дослідженні цього методу контролю шляхом розроблення і прийняття комплексу заходів з реалізації матеріалів державних фінансових аудитів відповідно до міжнародних стандартів та внесення відповідних змін і доповнень у нормативно-правові документи, які регламентують процес проведення аудиту ефективності. Це приведе до ефективного і раціонального використання державних фінансів, що має вирішальне значення для соціально-економічного розвитку України та її суспільного добробуту.

Через обмеженість обсягів статті ми своїм дослідженням охопили лише окремі аспекти проведення аудиту ефективності, виокремлюючи лише основне з певних питань, залишаючи перспективи для подальших розвідок у напрямку дослідження становлення і розвитку аудиту ефективності як новітньої форми державного фінансового аудиту України та можливості його подальшої модернізації.

Література

1. *Порядок призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною»* : постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 81.
2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua/>.
3. *Методичні рекомендації щодо проведення органами державної контрольно-ревізійної служби аудиту ефективності виконання бюджетної програми* : наказ Головки КРУ України № 444 від 15.12.2005 р.