

Министерство образования и науки  
Донецкой Народной Республики

Государственная организация высшего профессионального образования  
«Донецкий национальный университет экономики и торговли  
имени Михаила Туган-Барановского»

*На правах рукописи*



**Переверзева Татьяна Викторовна**

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ  
РАСХОДОВ БЮДЖЕТА НА ФИНАНСИРОВАНИЕ  
СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ**

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Донецк – 2018

Работа выполнена в Государственной организации высшего профессионального образования «Донецкий национальный университет экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского», г. Донецк

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор  
**Сименко Инна Витальевна**

Официальные оппоненты: **Родионов Александр Владимирович**,  
доктор экономических наук, профессор,  
Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования Луганской Народной Республики «Луганский национальный университет имени Владимира Даля», заведующий кафедрой государственного управления

**Мащенко Екатерина Станиславовна**,  
кандидат экономических наук, доцент,  
Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Донецкий национальный технический университет», доцент кафедры бухгалтерского учета и аудита

Ведущая организация: Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «**Донецкая академия управления и государственной службы при главе Донецкой Народной Республики**»

Защита состоится «05» февраля 2019 года в 12.00 на заседании диссертационного совета Д 01.004.01 при ГО ВПО «Донецкий национальный университет экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского» по адресу: 283050, г. Донецк, ул. Щорса, 31, ауд. 1222, тел: +38(062)337-41-57, e-mail: dissovet@donnuet.education.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГО ВПО «Донецкий национальный университет экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского» по адресу: 283017, г. Донецк, б. Шевченко, 30 (<http://library.donnuet.education>).

Автореферат разослан «25» декабря 2018 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета Д 01.004.01  
к.э.н., доцент



А.Н. Германчук

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Государственный финансовый контроль является действенным инструментом в повышении эффективности использования расходов бюджета и создании базиса для построения демократического, социально ориентированного государства и роста благосостояния населения в целом. По результатам проведения последующего контроля, департаментами Министерства финансов Донецкой Народной Республики, за 2016-2017гг. установлено нарушений использования бюджетных средств на общую сумму 984,24 млн. рос. руб., из которых устранено нарушений на 528,7 24 млн. рос. руб.

Социальная сфера в Республике относится к приоритетным направлениям финансирования, на развитие которой выделяется более 70% расходов бюджета. Исключительность и первоочередная значимость развития социальной сферы, ее специфичность на фоне ограниченности бюджетных ресурсов и роста социальных рисков, вызывают необходимость развития существующих и поиска новых инструментов и механизмов государственного финансового контроля (ГФК), способствующих предупреждению возможных нарушений законодательства и повышению эффективности использования бюджетных средств. Совершенствование государственного финансового контроля дает возможность своевременно корректировать приоритеты социально-экономического развития города и улучшить благосостояние населения в целом.

**Связь работы с научными программами, планами, темами.** Диссертационная работа выполнена в соответствии с комплексным планом научно-исследовательских работ ГО ВПО «Донецкий национальный университет экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского» в рамках госбюджетной темы Г-2018-6 «Теоретические и организационно-методические основы контроля расходов на содержание социальной сферы города», где автором предложена концепция государственного финансового контроля расходов бюджета на содержание учреждений социальной сферы города; представлены рекомендации по улучшению организационного обеспечения контроля в Министерстве финансов Донецкой Народной Республики; хозяйственной темы №2/2017 «Разработка научно-методических рекомендаций моделирования методик контроля использования бюджетных средств на содержание социальной сферы города», в рамках которой разработаны методики контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы.

**Степень разработанности проблемы.** Вопросам исследования социальной сферы и ее финансирования посвящены труды О.Ю. Бобровской, Ю. В. Вертакова, О.В. Дядечко, С.А. Дятлова, Я.А. Маргулян, Е.Р. Метелевой, Т.Б. Надтоки, Ю.И. Прохоренко, Е.В. Смирнова, М.Р. Туишевой С.А. Щавель и др. Научные разработки и рекомендации по управлению в финансовой сфере государства изложены в работах Ю. Л. Балюшиной, Л.Я. Барановой, Е.Ю. Грачевой, А.Г. Грязновой, Л.А. Омелянович Ю.И. Скулиша и др.

Методические и организационные аспекты ГФК изучали Е.М. Азарян, И.А. Ангелина, И.А. Белобжецкий, В.А. Бортняк, Л.М. Волощенко, О.И. Карепина, Е.В. Киреева, Р.В. Колесов, Е.С. Мащенко, В.А. Орлова, А.В. Пенчук, А.В. Родионов, Т. Ф. Романова, И. В. Сименко, Н.С. Столяров, Л. А.

Сухарева, А.В. Юрченко и др. Оценкой эффективности использования бюджетных средств занимались Е. Ю. Валова, Е.Ю. Елистратова, А.М. Емельянов, Л.А. Зиганшина, В.В. Карнейчик, В.Э. Комов, М.Ю. Маковецкий, А.В. Михайлов, А.К. Осипов, Т. В. Федченко и др.

Вместе с тем, несмотря на наличие значительного числа научных исследований, остаются недостаточно раскрытыми понятия социальной сферы и ее финансирования; практически отсутствуют работы, посвященные систематизации концептуальных основ ГФК; имеет место разногласия и противоречивость мнений специалистов относительно организационных аспектов контроля государства в сфере финансов. Дополнительной научной аргументации требуют методические аспекты контроля и эффективности использования бюджетных средств на социальную сферу.

Актуальность вышеизложенных проблем, недостаточность разработки теоретических аспектов, несогласованность теоретико-методических и практических положений, обусловили выбор темы исследования, ее цель и задачи.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационной работы является разработка теоретико-методических положений и практических рекомендаций по совершенствованию государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы.

Для достижения поставленной цели в работе были сформированы и решены следующие задачи:

- проведено исследование теоретических положений социальной сферы и произведена оценка ее современного состояния;
- изучены вопросы финансирования учреждений социальной сферы;
- формализованы концептуальные основы государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы;
- обоснованы организационные аспекты государственного финансового контроля расходов бюджета с позиции процессного подхода;
- предложен методический инструментарий государственного финансового контроля использования бюджетных средств на содержание учреждений социальной сферы;
- проведено моделирование методики оценки эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы;
- реализован научно-методический инструментарий государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы;
- апробирована методика оценки эффективности расходования бюджетных средств на финансирование учреждений социальной сферы.

**Объектом исследования** является процесс государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы.

**Предметом исследования** выступают теоретические, организационно-методические и практические положения государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы города.

Диссертационная работа выполнена в соответствии с паспортом специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит в части п.

1.2.9 «Управление доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов»; 1.2.24 «Развитие государственного финансового мониторинга и контроля»; 1.2.25 «Государственный контроль финансовых и налоговых правонарушений»; 1.2.32 «Эффективность финансирования системы социальных услуг».

**Научная новизна полученных результатов** заключается в разработке и усовершенствовании теоретических, организационно-методических положений и практических рекомендаций, обеспечивающих эффективное функционирование государственного финансового контроля расходов бюджета на социальную сферу. А именно:

*усовершенствовано:*

научный подход к формированию концептуальной основы государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы, который в отличие от существующих характеризуется целостным, системным представлением теоретических и организационно-методических вопросов: обоснованы аспекты, формирующие единую систему государственного финансового контроля; классифицированы принципы его проведения; сформированы цель и задачи контроля; детализированы объекты и характеризующие их параметры; систематизирована информация о субъектах государственного финансового контроля; определены его виды; упорядочены элементы, обеспечивающие практическую реализацию государством контрольных функций в финансовой сфере;

методический подход к формированию организационного обеспечения государственного финансового контроля расходов бюджета, отличающийся от существующего тем, что дает возможность оптимизировать действующие в Министерстве финансов Донецкой Народной Республики регламенты и формы рабочих документов, путем повышения научной обоснованности контрольного процесса и унификации документального сопровождения контрольных действий;

научно-методический подход к разработке методик государственного финансового контроля использования бюджетных средств на содержание учреждений социальной сферы, который в отличие от имеющегося учитывает выявленную закономерность и взаимосвязь между этапами контрольного процесса и методами, способами и приемами контроля использования бюджетных средств; что в свою очередь позволяет оптимизировать технику контрольных процедур, повысить результативность и эффективность государственного финансового контроля;

научно-методические положения относительно разработки методического инструментария оценки эффективности использования бюджетных средств на финансирование учреждений социальной сферы, основанный на применении экспертных и экономико-статистических методов. Это позволило обосновать расчет интегрального показателя эффективности, который равнозначно зависит как от экономической, так и от социальной составляющей; расчет коэффициентов весомости дал возможность повысить объективность полученных результатов в сравнении с уже существующими методиками;

*получили дальнейшее развитие:*

обоснование определений понятийно-категориального аппарата, а именно

трактовка терминов *«государственный финансовый контроль»* – многофункциональная деятельность, реализуемая внутренними и внешними субъектами государственного контроля, направленная на оценку соблюдения требований действующего законодательства относительно расходов государственных (муниципальных) ресурсов на финансирование социальной сферы; *«социальная сфера»* – целостная, непрерывно изменяющаяся подсистема общества, регулируемая социальными институтами и обеспечивающая представление общественно значимых благ и услуг, направленных на развитие человеческого потенциала, повышение уровня и качества жизни населения; *«социальная инфраструктура»* – это совокупность материально-вещественных объектов, управление и эксплуатация которых позволяет формировать и реализовывать социальные функции в обществе;

теоретические положения социальной сферы, отличающиеся ее архитектурой с позиций системного подхода и классификацией отраслей. Структура сферы представлена такими элементами: участники отношений в социальной сфере (объект, субъект управляющий и управляемый), собственно социальные отношения и механизмы регулирования. В основе авторской классификации лежит характер удовлетворения потребностей социума, направленный на: развитие человека и создание, поддержание и улучшение условий для жизни и деятельности;

обоснование специфики государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы с учетом ее особенностей: двухуровневой структуры; направленностью целевых ориентиров бюджетной политики, прежде всего, на поддержание жизнедеятельности человека; ограниченностью источников финансирования; возможностью прямого финансирования целевых программ и мероприятий.

**Теоретическая и практическая значимость работы.** Теоретическая значимость результатов диссертации определяется актуальностью и важностью цели и задач исследования; а также степенью разработанности проблем, рассматриваемых в исследовании; полученной в процессе разработки научной новизны; уровнем развития организации и методики государственного финансового контроля, заключается в развитии теоретико-методической основы законного и эффективного управления финансами, направляемыми в социальную сферу посредством органов государственного финансового контроля. Практическая ценность работы заключается в разработке и внедрении организационных регламентов и методического обеспечения государственного финансового контроля, а также оценки эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы.

Наибольшую практическую значимость имеют: методический подход к формированию организационно-методических регламентов Департаментов казначейства и финансового и бюджетного контроля Министерства финансов Донецкой Народной Республики; научно-методический подход к процессу проведения государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы; модель оценки эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы.

Предложения и рекомендации, разработанные в диссертации, одобрены и внедрены в деятельность ряда учреждений и организаций: Министерство

финансов Донецкой Народной Республики (справка № 01-07.1/5215 от 17.10.2018 г.), Министерство культуры Донецкой Народной Республики (справка № 01-51/2531 от 01.10.2018 г.), Администрация города Донецка Донецкой Народной Республики (справка № 6074/02-23 исх. от 01.10.2018 г.), Контрольно-ревизионное управление Администрации Главы Донецкой Народной Республики, (справка № 06.04/521 от 08.10.2018 г.), Министерство труда и социальной политики Донецкой Народной Республики (справка № 01.1-14/3799 от 01.10.2018 г.), ГП «Донецкий государственный академический театр оперы и балета им. А.Б. Соловьяненко» (акт внедрения № 01-04/413 от 01.10.2018 г.).

Основные положения диссертационной работы используются в учебном процессе ГО ВПО «Донецкий национальный университет экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского» при преподавании дисциплин «Государственный финансовый контроль», «Стандарты государственного финансового контроля и аудита», «Контроль в государственных и муниципальных учреждениях» а также при выполнении курсовых, выпускных квалификационных работ для студентов направлений подготовки 38.03.01 «Экономика» и 38.04.09 «Государственный аудит» (справка о внедрении № 08.04/1431 от 23.10.2018 г.).

**Методология и методы исследования** основаны на фундаментальных положениях и прикладных научных работах в сфере теории систем, экономической теории, теории финансов; информационные материалы статистических, справочных, периодических изданий; ресурсы Internet; бухгалтерская и статистическая отчетность учреждений социальной сферы г. Донецка, а также результаты опросов специалистов в области государственного финансового контроля.

В процессе исследования были использованы следующие методы научного познания: диалектический, историко-философский подходы, систематизация и обобщение – с целью исследования генезиса социальной сферы; общенаучные (анализ и синтез, дедукция и индукция, системный подход и моделирование) – для усовершенствования понятийного аппарата, оптимизации методики государственного финансового контроля, формирования методики оценки эффективности использования бюджетного финансирования; экономико-статистические методы (статистического наблюдения, динамического, сравнительного и структурного анализа, группировки) – для оценки состояния и динамики эффективности использования бюджетного финансирования учреждениями социальной сферы; эвристические методы и методы обработки экспертной информации – для оценки весомости частных показателей эффективности; логический и интуитивный методы – для исследования процессов финансирования и государственного финансового контроля; метод гипотез и эксперимента – для разработки методик контроля и проведения их апробации; графический метод и построение аналитических таблиц – для наглядного изображения и структурированного предоставления информации, полученной по результатам теоретических и практических положений диссертационной работы.

**Положения, выносимые на защиту.** По результатам исследования на защиту выносятся следующие основные положения:

1. Концепция государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы.

2. Методический подход к формированию организационного обеспечения государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы.

3. Методический инструментарий государственного финансового контроля использования бюджетных средств на содержание учреждений социальной сферы.

4. Научно-методический подход к оценке эффективности расходования бюджетных средств на финансирование учреждений социальной сферы.

5. Определение понятий государственного финансового контроля, социальной сферы, социальная инфраструктура.

6. Теоретические положения социальной сферы, включающие ее архитектуру и классификацию отраслей.

7. Двухуровневая структура финансирования учреждений социальной сферы города.

**Степень достоверности и апробация результатов.** Диссертация представляет собой самостоятельное научное исследование. Все научные положения, результаты и выводы, изложенные в диссертации и выносимые на защиту, получены автором лично. Из научных трудов, опубликованных в соавторстве, использованы только те идеи и положения, которые являются результатом личных исследований соискателя. Положения и результаты, изложенные в диссертации, обсуждались и получили одобрение на 7 научно-практических конференциях различного уровня в ДНР и за ее пределами: IV-ой и V-ой ежегодных Международных научно-практических конференциях «Фотинские чтения» (г. Ижевск, 26-27 октября 2017 г. и 29-31 марта 2018 г.); VI-ой и VII-ой научно-практической конференции «Финансовая архитектура и перспективы развития глобальной финансовой системы» (г. Симферополь, 4-6 октября 2017 г. и 10-12 октября 2018 г.); Международной научно-практической конференции «Пути повышения эффективности управленческой деятельности органов государственной власти в контексте социально-экономического развития территорий» (г. Донецк, 6-7 июня 2017 г.); I-ой Республиканской научно-практической конференции с международным участием «Финансы в условиях глобализации» (г. Донецк, 30 ноября 2017 г.); IX-ой Международной научно-практической конференции «Экономическая наука сегодня: теория и практика» (Чебоксары, 23 февраля 2018 г.).

**Публикации.** Основные положения диссертационной работы опубликованы в 16 научных трудах, в том числе: 1 коллективная монография объемом 0,5 печ.л.; 6 статей в научных специализированных изданиях (ВАК), объемом 2,72 печ. л. (лично автору принадлежит 2,01 печ. л.), 11 публикаций в изданиях входящих в международные базы данных (РИНЦ) объемом 4,3 печ. л. (лично автору принадлежит 3,5 печ. л.), 8 тезисов докладов объемом 1,96 печ. л. Общий объем публикаций составляет – 5,67 печ. л. (лично автору принадлежит 4,52 печ. л.).

**Структура диссертационной работы** определяется поставленной целью и соответствует логической последовательности решения поставленных автором задач исследования. Диссертационная работа состоит из введения, трех

разделов, содержащих 8 подразделов, заключения, списка литературы, включающего 198 наименований, и приложений на 101 странице.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ**

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертации; сформулированы цель и задачи исследования; определены объект, предмет, методология и методы исследования; систематизированы положения научной новизны, выносимые на защиту; аргументировано теоретическое и практическое значение полученных результатов; раскрыта связь работы с научными темами; представлены результаты апробации диссертации, основные публикации и структура работы.

В первом разделе диссертационной работы **«Теоретические основы государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы»** исследована эволюция подходов к содержанию социальной сферы, уточнено понятие расходов бюджета на финансирование социальной сферы, представлена концепция государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы.

В работе доказано, что современная интерпретация социальной сферы происходит через призму основных подходов к управлению организацией; комплексное определение социальной сферы должно учитывать и социальную, и управленческую составляющие. Дуализм подходов к пониманию социальной сферы позволил сформировать ее авторскую дефиницию как целостную, непрерывно изменяющуюся подсистему общества, регулируемую социальными институтами и обеспечивающую представление общественно значимых благ и услуг, направленных на развитие человеческого потенциала, повышение уровня и качества жизни населения.

Предложена классификация отраслей социальной сферы с учетом многообразия оказываемых услуг; соответствия международным нормативам отраслевой классификации видов экономической деятельности; гармонизации и упрощения статистических, экономических международных и национальных исследований социальной сферы. Представлено авторское определение социальной инфраструктуры, как одного из элементов системы социальных отношений, рассматриваемый как совокупность материально-вещественных объектов, управление и эксплуатация которых позволяет формировать и реализовывать социальные функции в обществе.

Формализована архитектура социальной сферы с позиций системного подхода, дающая представление об организационно-управленческих конструктах ее функционирования, структура сферы представлена отдельными элементами (рисунок 1). Проведение социально ориентированной политики государства обусловлено, прежде всего, его бюджетными возможностями.

Представлен двухуровневый механизм государственного финансирования социальной сферы города Донецка. В качестве характерных черт выделены: направленность целевых ориентиров бюджетной политики на поддержание жизнедеятельности человека через социальные выплаты в виде зарплат, пенсий, пособий и т.д. и, в меньшей степени, – на развитие социальной сферы;

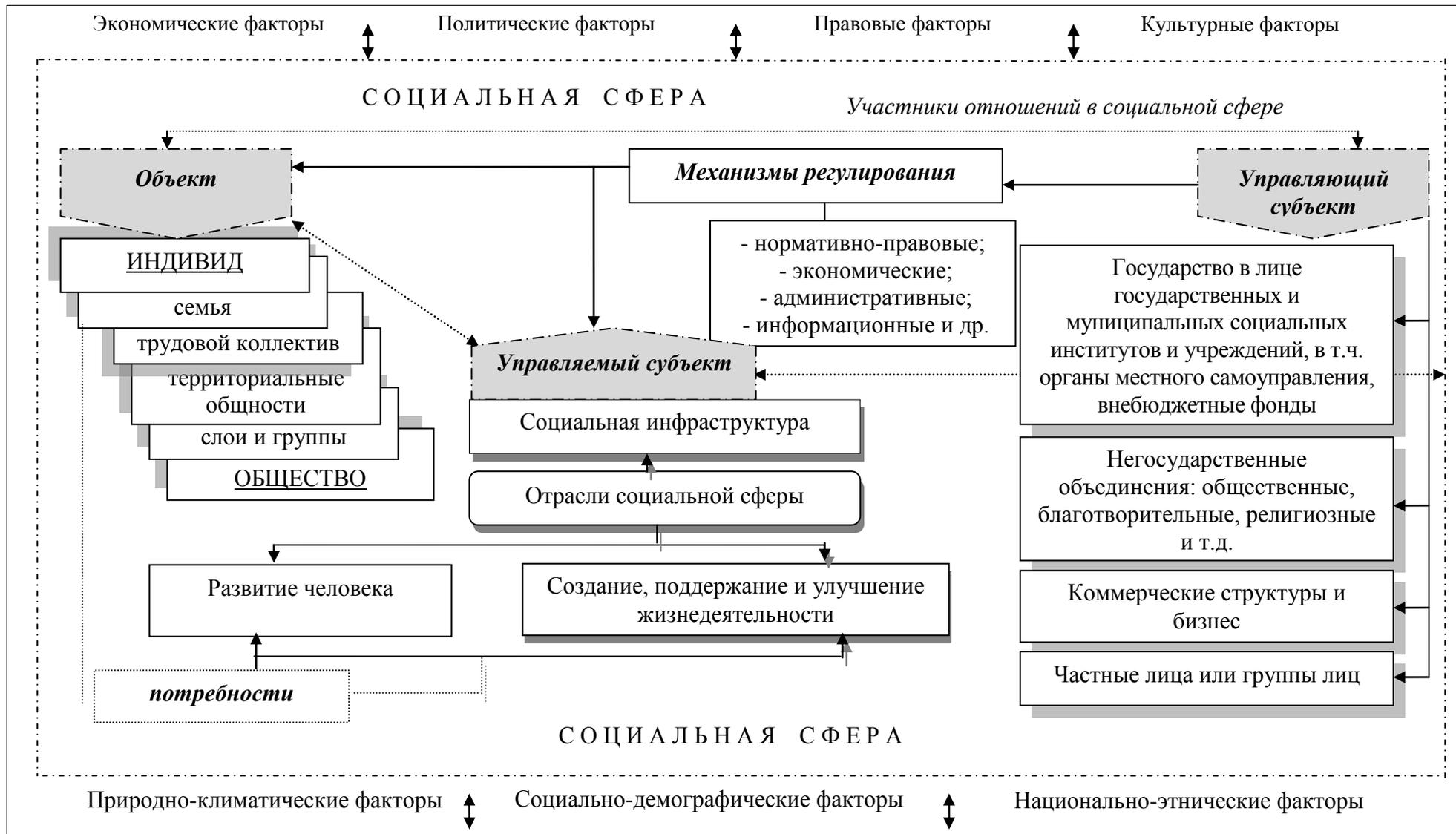


Рисунок 1 – Архитектоника социальной сферы с позиций системного подхода

ограниченность использования в качестве дополнительных источников финансирования социальной сферы средств благотворительных фондов, международных социальных программ, социально ответственных бизнес-структур, инновационных источников; концентрация усилий на решение наиболее острых социальных проблем путем прямого финансирования целевых программ и мероприятий; ужесточение контрольных функций за расходованием бюджетных средств.

Исследование концептуальных основ ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы (рисунок 2) позволило:

классифицировать принципы ГФК на общие, организационные, методические и этические;

детализировать виды ГФК на предварительный, текущий и последующий;

рассматривать ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы в качестве совокупности правовых, финансовых, управленческих (административных) и контрольных аспектов;

раскрыть взаимосвязь сформированной цели с задачами контроля;

выделить объекты и параметры контроля;

определить организационное и методическое обеспечение в качестве направления дальнейшего исследования, развития и оптимизации.

Результатом подобного изучения стало формирование авторского определения термина «государственный финансовый контроль расходов бюджета на финансирование социальной сферы» как многофункциональной деятельности, реализуемой внутренними и внешними субъектами государственного контроля, направленной на оценку соблюдения требований действующего законодательства относительно расходов государственных (муниципальных) ресурсов на финансирование социальной сферы.

Во втором разделе диссертационной работы **«Организация и методический инструментарий государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы»** представлены сущность и содержание организационного и методического обеспечения государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы; проведено его моделирование на основе стандартизации и унификации.

Обосновано, что формирование системы ГФК должно основываться на таких организационных принципах как: согласованность, системность, комплексность, плановость, оперативность, эффективность (экономичность), адаптивность, специализация, координация (рисунок 3).

Исследование организации ГФК с позиций системного и процессного подходов, дало возможность критически оценить и оптимизировать следующие регламенты, действующие в Министерстве финансов ДНР: Положения о Департаментах казначейства и финансового и бюджетного контроля и Должностные инструкции работников; формализовать направления оптимизации указанных регламентов.

Рассмотрен процесс планирования контрольно-ревизионных работ, действующий в Министерстве финансов ДНР; сделан вывод о том, что составление планов различной степени детализации повышает научность и эффективность организации труда, что способствует результативному



Рисунок 2 – Концепция ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы

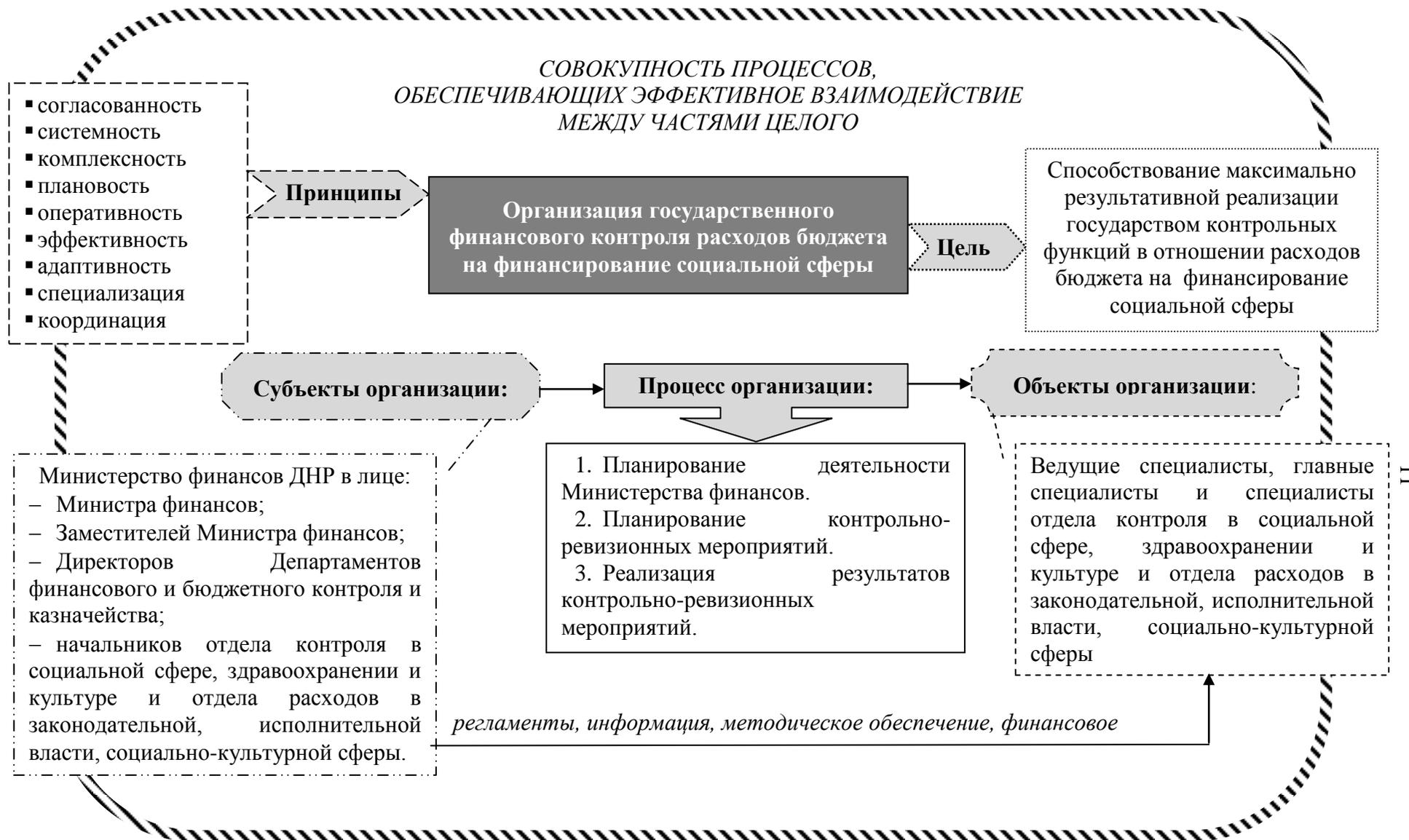


Рисунок 3 – Концепция организации ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы

функционированию всей системы ГФК.

Обосновано, что ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы является контрольным мероприятием, базисом которого выступают методы, приемы, способы. Доказана целесообразность выделения: общенаучных, специфических (проверка, ревизия, аудит, мониторинг, обследование) и заимствованных из других наук методов финансового контроля; приемов (документального, фактического контроля и смешанного); способов (сплошной, выборочный, комбинированный).

Классификация методического инструментария ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы позволила установить, что в зависимости от этапа контрольного процесса методический инструментарий будет усложняться и переходить от общенаучных и контрольных процедур к аналитическим; важное значение приобретает оценка эффективности использования расходов бюджета учреждениями социальной сферы.

Декомпозиция соотношения параметров, методов, способов и приемов контроля в разрезе этапов контрольных процедур позволила комплексно подойти к формированию методического обеспечения ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы, а именно, в разрезе каждого этапа определить цель, параметры, методы, приемы и способы, технику контрольных процедур (рисунок 4).

Аргументировано рассмотрение эффективности расходования бюджетных средств в качестве совокупности результативности, продуктивности и экономичности социальной и экономической составляющей. Авторская методика оценки эффективности расходования бюджетных средств на финансирование учреждения социальной сферы базируется на следующих положениях:

1. Оценка эффективности проводится по двум группам показателей, характеризующим экономическую и социальную эффективность. В зависимости от фактических значений показателей им присваивается от 0 до 2 баллов.

2. Универсальность методики для различных видов деятельности в социальной сфере обеспечивается схожестью протекающих процессов (получение финансирования – оказание услуг (работ) – социальная удовлетворенность потребностей общества и человека) и достигается за счет применения относительных величин, которые имеют более широкие возможности для сравнения.

3. Объективность оценки экономической (ЭЭ) и социальной эффективности (СЭ) обеспечивается выводами экспертов (12 специалистов различных отделов Министерства финансов ДНР) относительно весомости каждого отдельного показателя. Согласованность, а значит и возможность практического применения, мнений экспертов оценена на основе коэффициента конкордации Кендалла.

$$ЭЭ = 0,22 \times Э1 + 0,10 \times Э2 + 0,12 \times P1 + 0,09 \times P2 + 0,24 \times П1 + 0,23 \times П2, \quad (1)$$

где Э1 – уровень финансирования деятельности; Э2 – уровень финансирования расходов; P1 – индекс полученных финансовых ресурсов; P2 – индекс объема оказанных услуг (выполненных работ); П1 – результативность персонала; П2 – продуктивность персонала.

$$СЭ = 0,33 \times C1 + 0,1 \times C2 + 0,17 \times C3 + 0,36 \times C4, \quad (2)$$

где C1 – индекс числа потребителей; C2 – уровень загруженности учреждения; C3 –

<b>Этапы государственного финансового контроля</b>				
Этап 1. ГФК в части формирования статьи расходов бюджета	Этап 2. ГФК в части вложения бюджетных средств в ресурсы	Этап 3. ГФК в части финансирования и реализации бюджетной программы, социально важного мероприятия, процесса	Этап 4. ГФК в части оценки непосредственного результата выполнения бюджетной программы, социально важного мероприятия, процесса	Этап 5. ГФК в части определения эффекта от вложения бюджетных средств в выполнение бюджетной программы, социально важного мероприятия, процесса
<b>Цель контроля</b>				
Обеспечение рациональности и экономичности использования бюджетных средств, законности их распределения	Предотвращение незаконного и нецелевого использования бюджетных средств. Недопущение приобретения товаров, проведения работ и оказания услуг по завышенным ценам.	Обеспечение полноты и ритмичности финансирования для качественного выполнения программ (мероприятия, процесса), целевого и эффективного использования бюджетных средств	Обеспечение качества, эффективности и результативности использования бюджетных средств	Оценка социально-экономического эффекта от использования бюджетных средств и принятие решения о дальнейшем финансировании
<b>Вид контроля</b>				
▼ ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ		ТЕКУЩИЙ		▼ ПОСЛЕДУЮЩИЙ
<b>Параметры контроля</b>				
Рациональность, экономичность, законность распределения, санкционирование	Рациональность, экономичность, целевое использование, санкционирование, достоверность отражения в учете и отчетности	Рациональность, ритмичность поступления, экономичность, целевое использование, санкционирование, достоверность отражения в учете и отчетности, качество, эффективность	Результативность, продуктивность, качество, эффективность, достоверность отражения в учете и отчетности	Результативность, продуктивность, качество, эффективность
<b>Методы контроля</b>				
Мониторинг	Проверка (плановые, внеплановые, тематические)	Ревизия (плановые, внеплановые)	Обследование	Государственный аудит (в т.ч. оценка эффективности)
<b>Методические приемы контроля</b>				
Анализ рисков, нормативно-правовая проверка, опрос, графические методы, сравнение, обобщение, логическая, экономическая проверка, экспертиза	Анализ ритмичности и равномерности поступлений, логическая, экономическая проверка, приемы документального контроля	Приемы документального и фактического контроля	Сравнение, приемы документального и фактического контроля, эксперимент, обобщение, синтез, моделирование, наблюдение, опрос, анкетирование	Анализ, обобщение, синтез, наблюдение, опрос, гипотеза, приемы документального и фактического контроля, методы статистические, экономико-математические
<b>Способы контроля</b>				
СПЛОШНАЯ, ВЫБОРОЧНАЯ И КОМБИНИРОВАННАЯ ПРОВЕРКА				
<b>Процедуры контроля</b>				
...	...	...	...	...

Рисунок 4 – Декомпозиция соотношения параметров, методов, способов и приемов контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы в разрезе этапов контрольных процедур (фрагмент)

уровень результативности деятельности; С4 – оценка соответствия изменения потребностей изменению финансирования.

4. Оценка уровней экономической (УЭЭ) и социальной эффективности (УСЭ), определяется путем соотнесения фактически полученного показателя эффективности и его максимально возможного значения<sup>1</sup>.

5. Интегральный показатель эффективности (ИЭ) формируется на основе показателей уровней оценки путем их приращения.

$$ИЭ = \sqrt{УЭЭ \times УСЭ} \quad (3)$$

6. Выводы о степени эффективности использования бюджетных средств на финансирование социальной сферы города формируются на основе вербально-числовой шкалы Харрингтона.

В третьем разделе диссертационной работы «**Совершенствование государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы**» проведена апробация методики государственного финансового контроля и определены пути повышения эффективности расходов бюджета на финансирование социальной сферы.

На материалах 20 учреждений социальной сферы г. Донецка, которые функционируют в системе образования, здравоохранения и культуры, проведена апробация методики государственного финансового контроля, основное содержание которой нашло отражение в разработанном стандарте внешнего государственного финансового контроля «Общие требования к организации и проведению контрольного мероприятия: расходы на содержание учреждений социальной сферы». В результате реализации методики выделены общие и специфические направления проверки (ревизии); представлен классификатор и характеристика нарушений для учреждений социальной сферы. Типология нарушений по формированию предупреждений учреждениям социальной сферы представлена на рисунке 5.

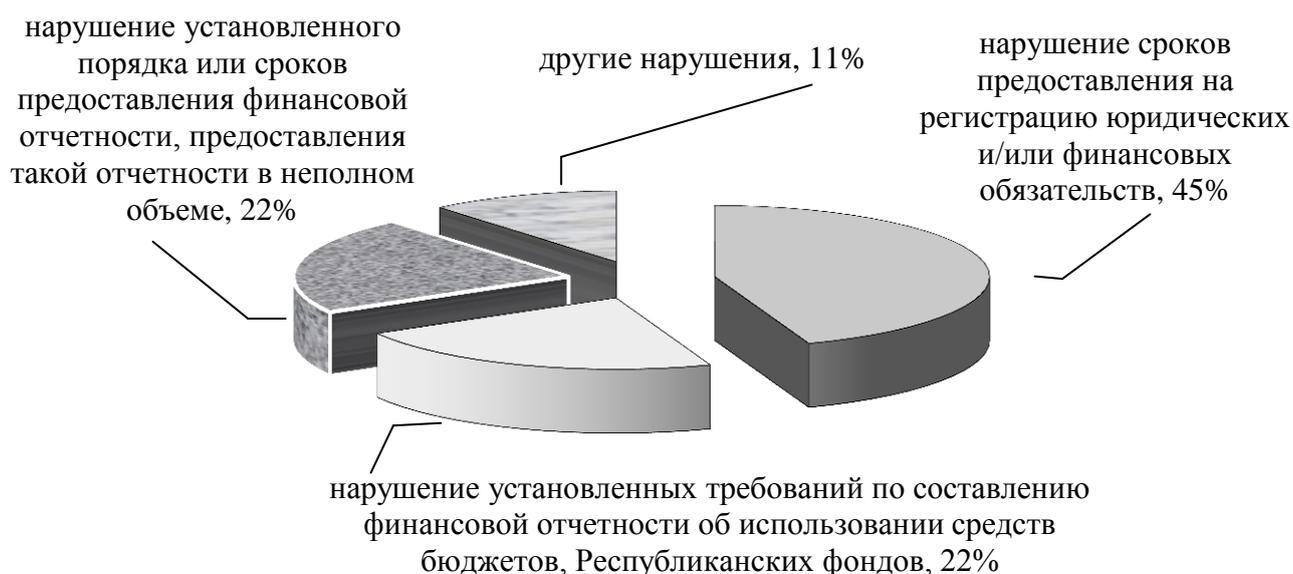


Рисунок 5 – Типология нарушений по формированию предупреждений учреждениям социальной сферы.

<sup>1</sup> Максимально возможное значение экономической и социальной эффективности определяется путем назначения наибольших баллов каждому из показателей. Полученный результат равняется 2.

Это поможет специалистам ГФК акцентировать внимание на наиболее рискованных зонах, а учреждениям – своевременно принимать меры для недопущения нарушений.

Для оценки качества работы органов ГФК в системе управления государством и обществом, рекомендована к внедрению и ежегодному обнародованию форма отчетного документа, предполагающая количественную оценку работы органов ГФК во времени и пространстве в разрезе критериев действенности, результативности и экономичности.

В числе направлений усовершенствования процесса ГФК расходов на финансирование социальной сферы в Донецкой Народной Республике выделены:

- разработка на основе единых принципов и подходов республиканских стандартов государственного аудита и финансового контроля с учетом международных наработок и национальных особенностей;
- утверждение методических рекомендаций по проведению ГФК расходов на финансирование социальной сферы в разрезе отдельных отраслей;
- внедрение единой информационной платформы для оптимизации процесса принятия управленческих решений на этапах предварительного, последующего и текущего контроля расходования бюджетных средств на финансирование учреждений социальной сферы и т.д.

В результате апробации авторской методики ГФК расходов на финансирование учреждений социальной сферы было установлено 43 нарушения. Основными сферами, в которых указанные нарушения выявлены, являются: финансовое обеспечение – 11 случаев нарушений; бухгалтерский учет и отчетность – 9 случаев; кадровое обеспечение – 7 нарушений (рисунок 6).

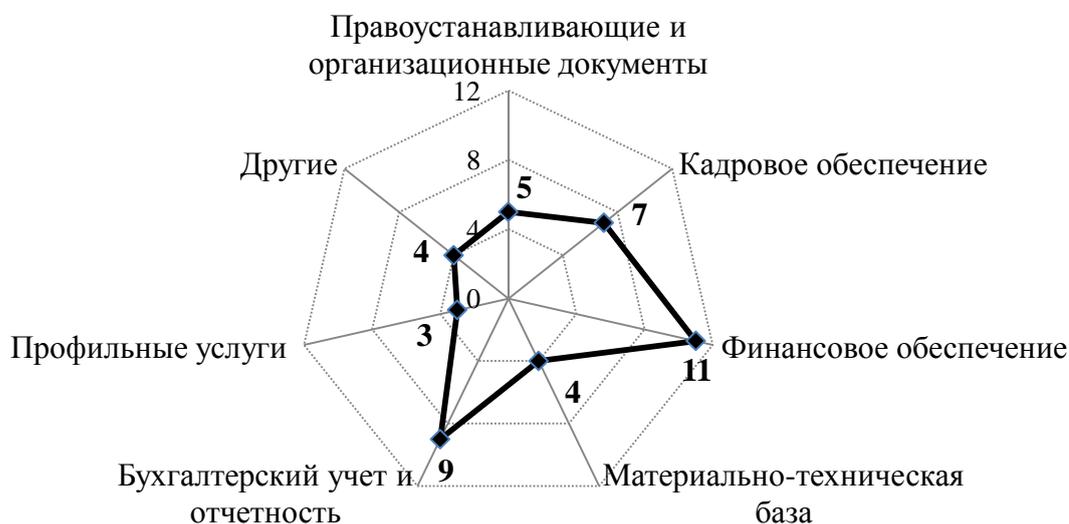


Рисунок 6 – Нарушения, выявленные по результатам ГФК расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы.

Внедрение предложенной методики оценки эффективности использования бюджетных средств показало, что у 14 учреждений эффективность использования бюджетных средств увеличилась в отчетном году по сравнению с базисным; у 6 уменьшилась; среднее значение интегральной оценки увеличилось с 0,43 в 2016 году до 0,52 в 2017 году.

Итоги проведенного анализа представлены на рисунке 7.

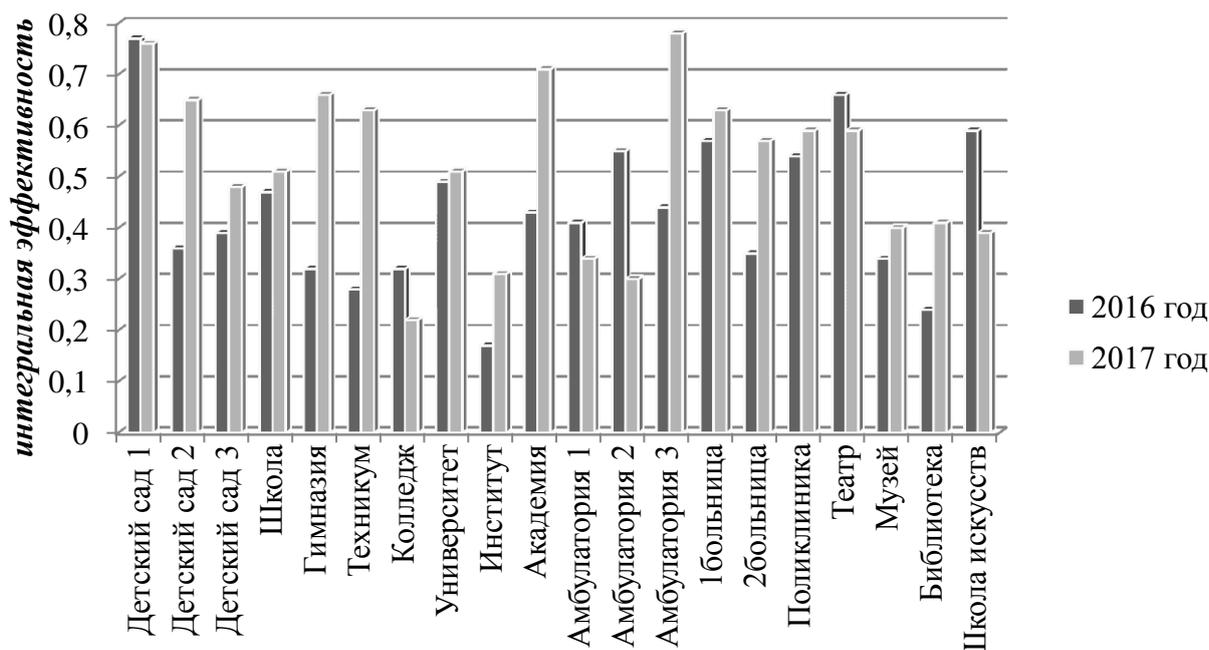


Рисунок 7 – Результаты оценки эффективности использования бюджетных средств учреждениями социальной сферы г. Донецка в 2016-2017 г.г.

Таким образом, в 2016 году 12 учреждений социальной сферы использовали бюджетные средства с высокой и средней степенью эффективности, а 8 неэффективно. В 2017 году число учреждений со средним и высоким уровнем эффективности достигло 16, и соответственно до 4 учреждений (т.е. в 2 раза) сократилось число неэффективно использующих бюджетное финансирование.

Полученные результаты высветили проблему их недостаточно высокой эффективности использования расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы. Модель поиска путей повышения эффективности представлена на рисунке 8. Обращает внимание, что отдельные проблемы социальной и экономической эффективности имеют схожие решения. Это касается двух аспектов: финансирования деятельности и качества оказываемых услуг (проводимых работ).

Внедрение в деятельность Министерства финансов ДНР представленной методики оценки эффективности будет способствовать повышению научного обоснования результатов ГФК, и, как следствие, оптимизации государственной политики управления финансами

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

К основным научным результатам диссертационной работы относятся следующие:

1. Проведенное исследование теоретических положений социальной сферы и оценка ее современного состояния реализовано через призму основных подходов к управлению организацией с акцентом на социальную и управленческую составляющие. Социальная сфера определена как целостная, непрерывно изменяющаяся подсистема общества, регулируемая социальными



Рисунок 8 – Модель поиска путей повышения эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы

институтами и обеспечивающая представление общественно значимых благ и услуг, направленных на развитие человеческого потенциала, повышение уровня и качества жизни населения. В основе классификации отраслей социальной сферы положен характер удовлетворения потребностей социума, направленный на развитие человека (физическое, духовное, интеллектуальное, культурное, здоровье и спорт и т.д.) и создание, поддержание и улучшение условий для жизни и деятельности). Формализованная архитектура социальной сферы с позиций системного подхода дает представление об организационно-управленческих конструктах ее функционирования. Структура сферы представлена элементами: участники отношений в социальной сфере (объект, субъект управляющий и управляемый), собственно социальные отношения, механизмы регулирования.

2. Изучение вопросов финансирования учреждений социальной сферы позволило доказать, что проведение социально ориентированной политики государства обусловлено, прежде всего, его бюджетными возможностями, значение которых оценивается исходя из экономических и неэкономических индикаторов. Для Донецкой Народной Республики, в отличие от развитых стран мира, где расходы на здравоохранение превышают почти вдвое расходы на образование, приоритетной является статья расходов, связанная с образованием, что объясняется менталитетом населения. Выделены характерные черты двухуровневого механизма государственного финансирования социальной сферы г. Донецка, а именно: направленность целевых ориентиров бюджетной политики на поддержание жизнедеятельности человека через социальные выплаты в виде зарплат, пенсий, пособий и т.д. и, в меньшей степени, – на развитие социальной сферы; ограниченность использования в качестве дополнительных источников финансирования социальной сферы средств благотворительных фондов, международных социальных программ, социально ответственных бизнес-структур, инновационных источников; концентрация усилий на решение наиболее острых социальных проблем путем прямого финансирования целевых программ и мероприятий; ужесточение контрольных функций за расходованием бюджетных средств.

3. Формализованная концепция ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы базируется на реализации системного подхода, позволяющего получить целостное представление; определить нерешенные теоретические и организационно-методические вопросы; обозначить направления дальнейшего исследования и усовершенствования; формализовать структурные элементы концепции. Государственный финансовый контроль определен как многофункциональная деятельность, реализуемая внутренними и внешними субъектами государственного контроля, направленная на оценку соблюдения требований действующего законодательства относительно расходов государственных (муниципальных) ресурсов на финансирование социальной сферы. Идентифицированы принципы ГФК и возникающие на этой основе отношения; сформированы цель и задачи контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы; определены объекты и характеризующие их параметры в зависимости от вида и этапа проведения ГФК; субъекты контроля представлены в контексте действующего законодательства Донецкой Народной Республики; выделены

ресурсы, обеспечивающие функционирование ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы.

4. Обосновано, что организационные аспекты формирования системы ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы должны основываться на таких принципах как согласованность, системность, комплексность, плановость, оперативность, эффективность (экономичность), адаптивность, специализация, координация. Применение процессного подхода, как частного направления диалектической теории познания, способствовало научно-обоснованной оптимизации организации ГФК, прежде всего за счет построения концепции, раскрывающей принципы, цель, методологию, субъектов, объектов и процесс организации. В результате были разработаны и предложены к использованию в Министерстве финансов ДНР следующие регламенты: Положение о Департаменте казначейства, Должностная инструкция директора Департамента финансового и бюджетного контроля; представлены направления оптимизации Положения о Департаменте финансового и бюджетного контроля и должностных инструкций работников отдела контроля в социальной сфере, здравоохранении и культуре. Изучение процесса планирования контрольно-ревизионных работ Министерства финансов ДНР позволило сделать вывод о его рациональности, что способствует эффективной организации труда и результативному функционированию всей системы ГФК.

5. Предложенный методический инструментарий ГФК использования бюджетных средств на содержание учреждений социальной сферы, включает: общенаучные, специфические (проверка, ревизия, аудит, мониторинг, обследование) и заимствованные из других наук методы финансового контроля, приемы (документальный, фактический контроль и смешанный); способы (сплошной, выборочный, комбинированный). Классификация методического инструментария ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы дала возможность установить, что в зависимости от этапа контрольного процесса методический инструментарий усложняется и переходит от общенаучных и контрольных процедур к аналитическим. При этом важное значение приобретает оценка эффективности использования ресурсов и разработка рекомендаций по усовершенствованию процесса использования бюджетных средств. Декомпозиция соотношения параметров, методов, способов и приемов контроля использования бюджетных средств на финансирование социальной сферы в разрезе этапов контрольных процедур позволила сформировать организационно-методическое обеспечение ГФК, в разрезе каждого этапа определиться с целью, параметрами, методами, приемами и способами, техникой контрольных процедур.

6. Проведенное моделирование методики оценки эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы позволило учитывать социальную и экономическую составляющие; последняя предполагает оценку результативности, продуктивности и экономичности. Применение экспертных и экономико-математических методов дало возможность определить значения коэффициентов весомости отдельных показателей; методику расчета интегрального показателя эффективности, равнозначную учитывающую социальную и экономическую составляющую. Вербально-числовая шкала Харрингтона положена в основу интерпретации

полученных результатов.

7. Реализация научно-методического инструментария ГФК расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы, представленная в виде Стандарта «Общие требования к организации и проведению контрольного мероприятия: расходы на содержание учреждений социальной сферы», дала возможность выделить общие и специфические направления проверки (ревизии), классифицировать типовые нарушения и дать их характеристику. Предложены направления усовершенствования процесса ГФК расходов на финансирование социальной сферы в Донецкой Народной Республике. Особое внимание уделено этапам и стадиям разработки методического обеспечения органов внешнего финансового контроля, оценке работы органов ГФК во времени и пространстве в разрезе критериев действенности, результативности и экономичности через использование предложенной формы отчетного документа.

8. Апробация методики оценки эффективности расходования бюджетных средств на финансирование учреждений социальной сферы дала возможность сделать выводы о наметившейся тенденции повышения эффективности использования бюджетных средств. По результатам проведенного анализа были представлены рекомендации теоретической и практической направленности. К числу первых относятся: направления устранения выявленных недочетов в действующем законодательстве ДНР (в части определения понятия и критериев эффективности использования бюджетного финансирования, а так же установления мер ответственности за неэффективное использование бюджетных ресурсов) и рекомендации относительно индивидуализации оценки эффективности финансирования учреждений социальной сферы. Предложенные пути повышения эффективности расходов бюджета на финансирование социальной сферы и алгоритм их определения имеют практическую направленность.

## **СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ АВТОРОМ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

### **Монографии**

1. Переверзева, Т.В. Государственный финансовый контроль как эффективный механизм предотвращения экономических преступлений и мошенничества / И.В. Сименко, Т.В. Переверзева // Экономика Донбасса: историческая проекция и траектория развития: коллективная монография: С.В. Дрожжина, Л.А. Омелянович, Е.М. Азарян [и др.]; под науч. ред. д-ра филос. наук, проф. С.В. Дрожжиной. – Донецк: Издательство ООО «НПП «Фолиант», 2018. – 506 с. – С. 322-328. *Личный вклад*: рассмотрение специфики реализации государственного финансового контроля как превентивной меры совершения экономических преступлений.

### **Статьи в рецензируемых научных изданиях**

2. Переверзева, Т.В. Расходы бюджета на финансирование социальной сферы города как объект государственного финансового контроля / И.В. Сименко, Т.В. Переверзева // Торговля и рынок. – 2017. – Вып. 3 – С.257-265. *Личный вклад*: визуализация и описание двухуровневого механизма государственного финансирования социальной сферы города Донецка.

3. Переверзева, Т.В. Направления и типовые нарушения результатов ревизии расходов бюджета на финансирование социальной сферы / Т.В. Переверзева // Торговля и рынок. – 2017. – Вып. № 4'(44). – Том 2. – С. 202-210.

4. Переверзева, Т.В. Концептуальные основы государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы / И.В. Сименко, Т.В. Переверзева // Вестник Института экономических исследований. – 2018. – № 2 (10). – С.5-12. *Личный вклад*: построение и характеристика элементов концепции государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы.

5. Переверзева, Т.В. Параметры и методический инструментарий государственного финансового контроля использования бюджетных средств на содержание учреждений социальной сферы / Т.В. Переверзева // Сборник научных работ серии «Финансы, учёт, аудит». – 2018. – Вып. 11. – С. 211-219.

6. Переверзева, Т.В. Оценка эффективности расходов бюджета органами государственного финансового контроля: методический подход / И.В.Сименко, Т.В. Переверзева // Торговля и рынок. – 2018. – Вып. № 1'(45). – С. 212-221. *Личный вклад*: оценка показателей эффективности расходов бюджета на финансирования учреждений социальной сферы и расчет интегрального показателя.

7. Переверзева, Т.В. Оценка эффективности расходов бюджета на финансирование образовательных учреждений органами государственного финансового контроля: теория и практика применения / Т.В. Переверзева // Торговля и рынок. – 2018. – Вып. № 2'(46). – С. 210-218.

#### **Труды апробационного характера**

8. Переверзева, Т.В. Государственный финансовый контроль расходов бюджета: системный подход к организации / Т.В.Переверзева // Вестник ДонНУ. Серия В: Экономика и право. – 2018. – №1 – С.183-190.

9. Переверзева, Т.В. Социальная сфера в фокусе дискурс-анализа / Т.В. Переверзева // Фотинские чтения : сборник материалов четвертой ежегодной Междунар. научно-практ. конф., 26-27 октября 2017 г. –Ижевск: Издательство «Проект», 2017. – Т.2. (8). – С.250-255.

10. Переверзева, Т.В. Проблемы формирования социальной сферы города Донецка в условиях кризиса / Т.В. Переверзева // Финансовая архитектура и перспективы развития глобальной финансовой системы: сборник тезисов междунар. VI-й научно-практ. конф., 4 - 6 октября 2017 г. – Симферополь: «ДИАЙПИ», 2017. – С.243-244.

11. Переверзева, Т.В. Система социальных стандартов как модель поведения государства в социальной сфере / Т.В. Переверзева // Пути повышения эффективности управленческой деятельности органов государственной власти в контексте социально-экономического развития территорий: материалы междунар. научно-практ. конф., 6-7 июня 2017 г. – Донецк: ДонАУиГС, 2017. – 197с. – С.118-121.

12. Переверзева, Т.В. Роль государственного финансового контроля в обеспечении сохранности бюджетных средств / Т.В. Переверзева // Финансы в условиях глобализации: материалы I-й Междунар. научно-практ. конф. – Донецк, ДонНУЭТ имени Михаила Туган-Барановского, 2017. – С.194-197.

13. Переверзева, Т.В. К вопросу о содержании и объекте государственного финансового контроля / Т.В. Переверзева // Экономическая наука сегодня: теория и практика: материалы IX Междунар. науч.-практ. конф., 23 февр. 2018 г. / редкол.: О. Н. Широков [и др.]. – Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2018. – С. 45-46.

14. Переверзева Т.В. Сущность, принципы и субъекты государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы / И.В. Сименко, Т.В. Переверзева // Фотинские чтения : сборник материалов пятой ежегодной Междунар. научно-практ. конф. – Ижевск: Издательство «Проект». – 2018. – №1(9). – С. 313-318. *Личный вклад: характеристика принципов и субъектов государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы.*

15. Переверзева, Т.В. Методы государственного финансового контроля: проблемы классификации / Т.В.Переверзева // Colloquium-journal : международный научный журнал (Warszawa, Polska), 2018. - Czesc 5. - №8(19). – С.53- 55.

16. Переверзева, Т.В. Методическое обеспечение работы органов государственного финансового контроля: опыт Донецкой Народной Республики / Т.В. Переверзева // Финансовая архитектура и перспективы развития глобальной финансовой системы: сборник статей международной VII-й научно-практической конференции, 10 - 12 октября 2018 г. – Симферополь: ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского», 2018. – С. 217-220.

## АННОТАЦИЯ

**Переверзева Т. В. Государственный финансовый контроль расходов бюджета на финансирование социальной сферы.** – На правах рукописи.

*Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит – Государственная организация высшего профессионального образования «Донецкий национальный университет экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского», Донецк, 2018.*

В работе проведено исследование теоретических положений социальной сферы и произведена оценка ее современного состояния. Обоснованы определения понятийно-категориального аппарата, а именно трактовка терминов «государственный финансовый контроль»; «социальная сфера»; «социальная инфраструктура». Изучены вопросы финансирования учреждений социальной сферы. Формализованы концептуальные основы государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы.

Изучена организация и методика государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы в Донецкой Народной Республике; усовершенствовано регламентное и методическое обеспечение. Проведено моделирование методики оценки эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы.

Реализован научно-методический инструментарий государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы. Апробирована методика оценки и предложены пути

повышения эффективности расходования бюджетных средств на финансирование учреждений социальной сферы.

**Ключевые слова:** государственный финансовый контроль, социальная сфера, расходы бюджета, эффективность расходов, методика контроля, организация контроля.

## ANNOTATION

**Pereverzeva T. V. State financial control of budget expenditures for social sphere financing. - Manuscript.**

Thesis for the degree of candidate of economic Sciences in the specialty 08.00.10 – Finance, monetary circulation and credit – State Organization of Higher Professional Education "Donetsk National University of Economics and Trade named after Mikhail Tugan-Baranovsky", Donetsk, 2018.

A study of the theoretical positions of the social sphere has been carried out and an assessment of its current state has been made. The definitions of the conceptual and categorical apparatus, namely the interpretation of the terms “state financial control”, are substantiated; "social sphere"; "Social infrastructure". Studied the issues of financing social institutions. Formalized conceptual foundations of state financial control of budget expenditures for financing the social sphere.

Studied the organization and methods of state financial control of budget expenditures for financing the social sphere in the Donetsk People's Republic; improved regulatory and methodological support. A simulation of the methodology for assessing the effectiveness of budget expenditures for financing social institutions has been carried out.

A scientific and methodological toolkit of state financial control of budget expenditures to finance social institutions has been implemented. The evaluation methodology has been tested and ways have been proposed to increase the efficiency of spending budget funds to finance social institutions.

**Key words:** state financial control, social sphere, budget expenditures, efficiency of expenditures, methods of control, organization of control.

Подписано к печати 04.12.2018 г. Формат 60x84x1/16.  
Усл. печ. л. 1,5. Печать – ризография. Заказ 09/03 Тираж 100 экз.  
Отпечатано ФЛП Кириенко С.Г.

Свидетельство о государственной регистрации физического лица-  
предпринимателя № 15460 серия АА02 от 21.01.2016г.  
ДНР, 283014, г. Донецк, пр. Дзержинского, 55/105. Тел.: +38(050) 524-50-36,  
e-mail: ksg11@ukr.net.